

UNIVERZITA PARDUBICE
Dopravní fakulta Jana Pernera

**HARMONIZACE ŽELEZNIČNÍ A SILNIČNÍ DOPRAVY
NA DOPRAVNÍM TRHU**

Disertační práce

2010

Ing. Martin Malý

UNIVERZITA PARDUBICE
Dopravní fakulta Jana Pernera

**HARMONIZACE ŽELEZNIČNÍ A SILNIČNÍ DOPRAVY
NA DOPRAVNÍM TRHU**

Disertační práce

2010

Ing. Martin Malý

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval všem, kteří mi pomohli při zpracování této práce. Především děkuji mému školiteli, paní Doc. Ing. Tatianě Molkové, Ph.D. za odborné vedení, trpělivost a cenné rady.

Souhrn

Harmonizace železniční a silniční dopravy je klíčovým nástrojem, kterým stát utváří dopravní trh. Problematika se dotýká jak veřejné dopravy, tak dopravy individuální. Zároveň harmonizace umožňuje nastavit i vztahy mezi oběma dopravními sektory.

Řešení problematiky harmonizace je postaveno na bázi práce s jejími jednotlivými dílčími nástroji.

Práce je postavena na provedení analýzy současného stavu, a definování struktury nástrojů harmonizace.

Na tomto základě je poté postavena práce s definovanými nástroji harmonizace. Tímto postupem je možné ovlivňovat stav dopravního trhu a vztahy mezi jednotlivými subjekty. Tak je možno nastavit úroveň harmonizace.

Významného úspěchu v procesu harmonizace je možno dosáhnout komplexním řízením všech užitých nástrojů, čemuž je věnována samostatná část práce.

Klíčová slova

Dopravní trh, železniční doprava, silniční doprava, veřejná linková doprava, harmonizace, mezioborová harmonizace, závazek veřejné služby, dopravní trh, prokazatelná ztráta, kompenzace.

Abstract

The harmonisation between railway and road transport sectors is the key tool for State to make well-balanced transport market. The problems scale relates to sector of public aggregate transport as well as the individual private transport sector. The harmonisation brings the potentiality to adjust relationship between both transport sectors.

Solving in the field of harmonisation is based on particular handling with individual processing tools.

This dissertation is based on solving of two main goal aims- the analysis of present stage and the definition of the harmonisation tools structure.

Based on this frame follows work is using defined harmonisation tools. Using this solving method brings chances to influence transport market status and relationships among its individual subjects. There are the possibilities to set up the harmonisation levels.

The considerable success in harmonisation process could be achieved by complex engineering of whole used tools. This task is solved in the individual part of this dissertation.

Keywords

Transport market, railway transport, road transport, public line transport, harmonisation and interdepartmental harmonisation, public services engagement, transport market, evincible loss, compensation

Obsah

1. Úvod.....	- 6 -
2. Analýza současného stavu řešené problematiky.....	- 8 -
2.1. Rámcový popis problematiky, přístup k řešení	- 8 -
2.2. Význam problematiky a její vývoj	- 11 -
2.3. Dosavadní řešení problematiky	- 12 -
2.3.1. Poziční a strategické dokumenty	- 12 -
2.3.2. Věcné prováděcí dokumenty	- 13 -
2.3.3. Legislativní akty Evropské unie.....	- 14 -
2.3.4. Legislativní akty národního charakteru.....	- 15 -
2.4. Přístup k řešení analýzy současného stavu.....	- 16 -
2.5. Definování pojmu harmonizace v prostředí mezi dopravními obory.....	- 16 -
2.6. Vazba harmonizace na konkurenční prostředí.....	- 18 -
2.7. Blokové řešení problematiky harmonizace	- 20 -
2.8. Postavení problematiky harmonizace v procesu osobní dopravy.....	- 21 -
2.9. Systémové vymezení oboru železniční a silniční dopravy.....	- 23 -
2.9.1. Železniční doprava.....	- 23 -
2.9.2. Silniční doprava	- 25 -
2.10. Vymezení současných harmonizačních nástrojů	- 27 -
2.10.1. Nástroje stavu dopravních cest.....	- 30 -
2.10.2. Nástroje přístupu dopravce k výkonu povolání dopravce.....	- 38 -
2.11. Analýza harmonizace silniční a železniční dopravy.....	- 41 -
2.11.1. Harmonizace železniční a silniční dopravy v rovině ekonomické ..	- 42 -
2.11.2. Harmonizace železniční a silniční dopravy v rovině procesní.....	- 45 -
2.11.3. Shrnutí současného stavu.....	- 50 -
3. Cíl řešení, hypotéza, metoda řešení.....	- 53 -
4. Navrhovaná řešení harmonizace.....	- 54 -
4.1. Koncept navrhovaného řešení, vymezení rovin harmonizačního procesu-	54 -
4.2. Vymezení rovin harmonizačního procesu	- 55 -
4.3. Nástroje jednotlivých rovin harmonizačního procesu.....	- 56 -
4.3.1 Nástroje volby dopravního oboru.....	- 56 -
4.3.2 Nástroje procesní roviny harmonizace	- 59 -
4.3.3. Nástroje právní roviny harmonizace.....	- 62 -
4.3.4. Nástroje ekonomické roviny harmonizace.....	- 67 -
4.4. Práce s nástroji jednotlivých rovin harmonizačního procesu.....	- 70 -
4.4.1. Postavení nástrojů harmonizačního procesu v dopravním systému.-	70 -
4.4.2. Limity nastavení nástrojů harmonizačního procesu.....	- 72 -
4.4.3. Práce s nástroji harmonizačního procesu	- 72 -
4.5. Návrh komplexního mezioborového řešení harmonizace	- 86 -
4.5.1. Klíčové faktory komplexního řešení.....	- 89 -
5. Závěr, zhodnocení přínosů.....	- 98 -
Seznam použité literatury	- 100 -
Seznam tabulek	- 104 -
Seznam obrázků.....	- 105 -
Seznam příloh	- 106 -
Příloha 1 -Externí náklady dopravy a jejich internalizace	- 107 -
Příloha 2 - Varianty řešení objednávky veřejných služeb.....	- 110 -
Příloha 3 - Věcný kontext standardů kvality	- 113 -
Příloha 4 - Varianty řešení souběžné dopravy.....	- 114 -
Příloha 5 - Harmonizovaný systém řešení slev.....	- 116 -

1. Úvod

Problematika harmonizace železniční a silniční dopravy je klíčovým prvkem budování dopravního systému státu, potažmo panevropského dopravního systému. Úzce souvisí s implementací tržních podmínek do dopravního systému, která je jedním z nosných principů pozičních, strategických i legislativních dokumentů Evropské unie.

Harmonizace železniční a silniční dopravy pracuje s vazbami mezi uvedenými dopravními obory a dotýká se jak režimu veřejné dopravy, tak i vazeb mezi veřejnou dopravou a individuálním motorismem.

Princip mezioborové harmonizace se v dokumentech EHS, následně EU objevuje poprvé v 70-tých letech minulého století a to v souvislosti s narůstajícími kongescemi silniční dopravy převážně ve velkých aglomeracích. Již prvotní rozbor této problematiky ukázal na její značnou šíři a obtížnost řešení jak na úrovni národní, tak nadnárodní. Problémy, které od počátku komplikují jednoznačné vyjádření úrovně harmonizace spočívají především:

- (1) v odlišné vnitřní struktuře oborů železniční a silniční dopravy,
- (2) v nastavení jednotné a všestranně přijatelné metodiky internalizace externích nákladů,
- (3) v nutných nepopulárních politických rozhodnutích, která by vedla k vysoké míře spravedlnosti mezi dopravními obory.

Třetí z uvedených faktorů je dán historickým postavením, vývojem a technologickou podstatou obou dopravních oborů, kdy železnice představuje systém investičně řádově náročnější, který ovšem - je-li řádně zainvestován a provozován dle přání zákazníků, dokáže v kvalitě nabídnout více než silniční doprava. Všestranné a plnohodnotné narovnání podmínek by tak mohlo být realizováno buď zmiňovanou cestou vyššího nákladového zatížení silniční dopravy nebo cestou vysokých provozních a investičních subvencí do systému drážní dopravy.

Nejednoznačné řešení problematiky harmonizace omezuje možnost mezioborové tržní soutěže a vede k izolovanému vývoji obou dopravních oborů, které přitom - z pohledu zákazníka - působí na společném trhu: trhu osobní dopravy.

Rovina harmonizačního procesu, která se realizuje v systému veřejné dopravy, je veřejnou službou se všemi atributy odpovídající praxi EU. Tedy fakt, že veřejnou službu - její rozsah i kvalitu - objednává pro občany objednatel, který se zároveň finančně podílí na její realizaci. Harmonizace se za této situace stává záležitostí sekundární, primární záležitostí je optimalizace dopravní obsluhy území veřejnou dopravou.

Je možno konstatovat, že vývoj problematiky harmonizace mezi silniční a železniční dopravou byl v podmínkách České republiky obdobný, jak je uvedeno výše. Dopravní trh byl konstituován do roku 1995 a problematika harmonizace, jako samostatné téma, oscilovala především na přelomu tisíciletí. Následně byla - dalším vývojem - problematika zastíněna, do popředí se dostalo především nedofinancování drážní dopravy, či ne zcela přehledná situace ve veřejné linkové dopravě (vyvolaná velkým počtem dopravců), jež komplikovala vznik integrovaných dopravních systémů.

Téma této disertační práce bylo zadáno v roce 2001 a jeho řešení se v uvedených vývojových souvislostech posunulo adekvátně vývoji situace samotné. **S ohledem na značnou šíři tématu je řešení této práce orientováno na oblast osobní dopravy.**

2. Analýza současného stavu řešené problematiky

2.1. Rámcový popis problematiky, přístup k řešení

Harmonizace silniční a železniční dopravy představuje problematiku značné odborné šíře. Před samotným vydefinováním přístupu k řešení dané problematiky je nutno vymezit tři její základní rozměry:

- státy evropského kontinentu, potažmo EU,
- dopravní obory,
- operátoři (dopravci) v rámci dopravního oboru.

zdroj: [36]

Státy evropského kontinentu, potažmo EU představují první rozměr problematiky harmonizace železniční a silniční dopravy na dopravním trhu. S ohledem na fakt, že národní dopravní trhy jsou integrální součástí širokého panevropského dopravního trhu, není možno problematiku harmonizace řešit izolovaně v národních podmínkách - národní řešení musí mít svůj širší rozměr, musí být vázáno na podmínky sousedních států. Svým vlivem na zpoplatnění užití dopravní cesty nastavení podmínek harmonizace ovlivňuje:

- směřování zbožových toků napříč evropským kontinentem,
- užití druhu dopravy k uspokojení konkrétních přepravních potřeb.

Reálně je nutno konstatovat, že předmětná problematika je prozatím řešena napříč evropskými státy individuálně. Jednotlivé vlády individuálně například přistupují ke způsobu zpoplatnění dopravní cesty, v různých státech existuje různý poměr financování investičního rozvoje dopravních cest z poplatků od operátorů a přímými subwencemi státu. Ostatně ani internalizace externích nákladů nemá dodnes jednotnou platformu ani pro členské státy EU.

V konečném důsledku je nejednotnost způsobena i národně odlišným uspořádáním především sektoru železniční dopravy či rozdílným přístupem k financování investičního rozvoje operátorů.

Druhým rozměrem harmonizace železniční a silniční dopravy na dopravním trhu je **zapojení dopravních oborů do problematiky**. V plné šíři je možno zapojit veškeré v úvahu přicházející dopravní obory, problematika má však nejzásadnější význam mezi dvěma nosnými dopravními obory:

- železniční dopravou,
- silniční dopravou.

Železniční dopravu prezentuje veřejná doprava, realizovaná v dominantní míře v systému závazku veřejné služby. Výkony jsou objednávány konkrétním, zákonem stanoveným objednatelem, který se podílí i na jejich financování.

Minoritní část výkonů představují výkony v podnikatelském riziku dopravce, jež jsou realizovány z jeho rozhodnutí jako podnikatelská aktivita.

Silniční dopravu prezentuje veřejná doprava a individuální motorismus. Veřejnou dopravu je možno členit na dopravu: (1) linkovou, realizovanou v dominantní míře v režimu závazku veřejné služby a (2) smluvní, realizovanou na objednávku konkrétního smluvního partnera jako dopravu neveřejnou.

Operátoři (doprovci) jednotlivých dopravních oborů představují třetí rozměr problematiky harmonizace železniční a silniční dopravy na dopravním trhu. Je možno je charakterizovat jako podnikatelské subjekty, jež nabízejí přepravní kapacitu na dopravním trhu podle: (1) obecně závazných smluvních přepravních podmínek, (2) specifických přepravních podmínek, vyhlášených dopravcem, (3) tarifních podmínek a (4) jízdního řádu, který je u neveřejné dopravy nahrazen smluvním ujednáním.

Předmětem řešení této disertační práce je harmonizace železniční a silniční dopravy na dopravním trhu České republiky v segmentu přepravy osob s vazbami na trh a prostředí sousedních zemí. **Půjde tedy o nastavení systému s dopadem na operátory zmíněných dopravních oborů bez vlivu individuálního motorismu.**

Přístup k řešení problematiky harmonizace silniční a železniční dopravy na dopravním trhu je vymezen na postupové ose - viz obrázek 1.

Význam problematiky harmonizace silniční a železniční dopravy na dopravním trhu spočívá **ve vytvoření rovných (spravedlivých) podmínek přístupu operátorů k trhu.** Řešení harmonizace podmínek pro podnikání má poté rozměr:

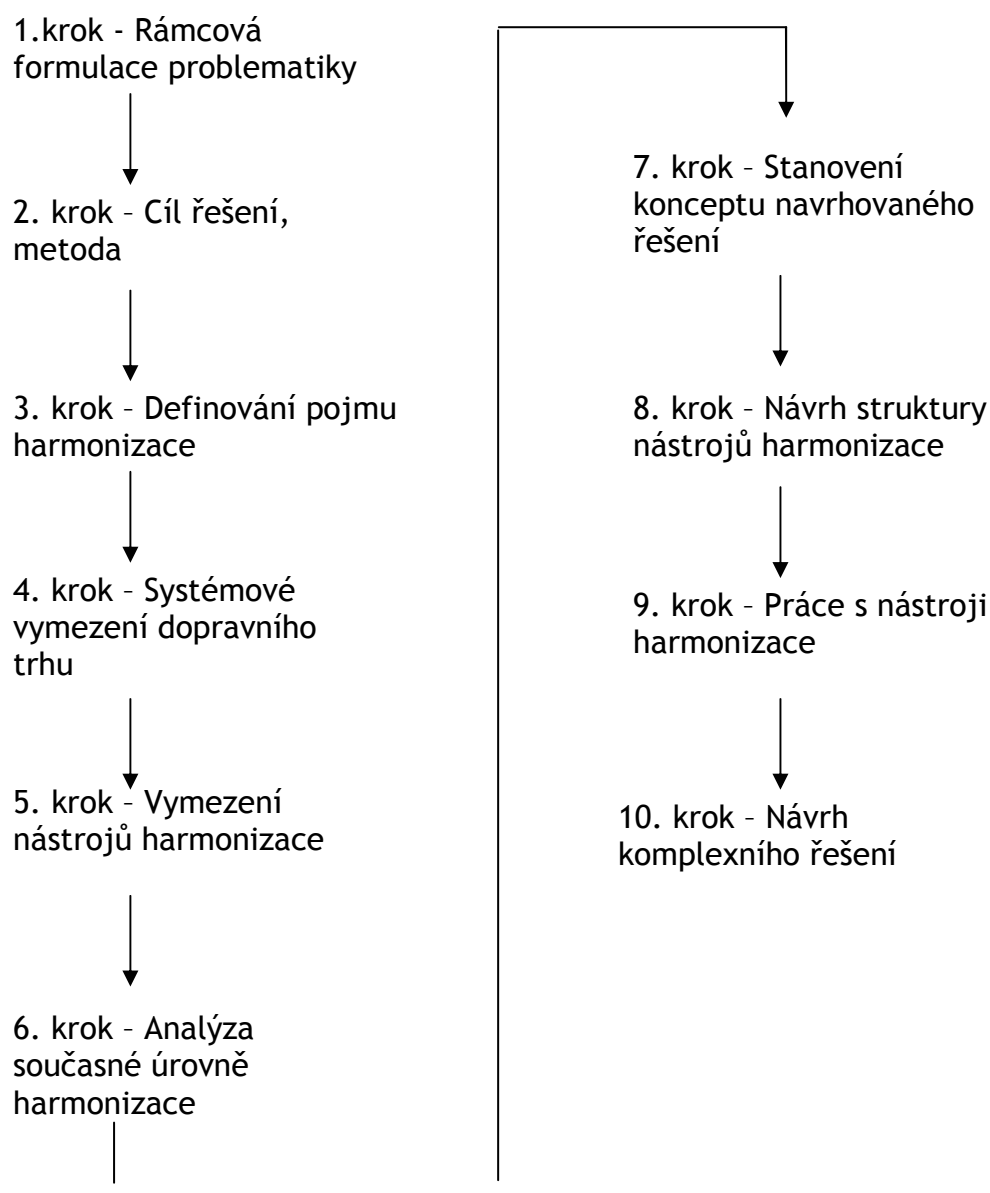
- vnitrooborový, spočívající ve vytvoření rovných podmínek pro podnikání operátorů jednoho dopravního oboru,
- mezioborový, spočívající ve vytvoření rovných podmínek pro podnikání operátorů napříč dopravními obory.

Rovné podmínky pro podnikání umožňují **zavést hospodářskou soutěž mezi operátory s pozitivními dopady na uživatele služeb, v případě závazku veřejné služby i s využitím pozitivních dopadů na objednatele těchto služeb.**

Rovné podmínky pro podnikání tak představují **výchozí bod zavedení faktických tržních mechanismů**. V případě veřejných služeb by přitom mělo být možné - bez narušení soutěže - aplikovat vhodnými formami veřejný zájem (například směřování investičního rozvoje dopravních cest.

Rovné podmínky v mezioborovém pojetí představují **vstupní faktor nediskriminačních podmínek uplatnění jednotlivých dopravních oborů, potažmo operátorů při zapojení svých výkonů do logistických řetězců**. Logistickými řetězci v tomto pojetí je možné rozumět v případě přepravy osob integrované dopravní systémy.

Obrázek 1: Postupová osa řešení



Zdroj: vlastní postupový návrh řešitele

2.2. Význam problematiky a její vývoj

Téma práce „Harmonizace železniční a silniční dopravy na dopravním trhu“ bylo Univerzitou Pardubice, Dopravní fakultou Jana Pernera zadáno v roce 2001.

V době zadání této práce byly faktické podmínky v zájmových dopravních oborech zásadně odlišné od dnešního stavu. Zvláště to platí pro prostředí osobní dopravy. Shodným prvkem obou zájmových dopravních oborů byla realizace dominantní části výkonů - jak v linkové osobní dopravě, tak v dopravě osobní železniční - v režimu veřejné služby.

Organizaci veřejné linkové dopravy, stejně tak jako i dopravy regionální železniční, přebíraly v době zadání tématu krajské úřady, čímž byl nastartován v této oblasti proces regionalizace.

Proces regionalizace veřejné dopravy měl pro problematiku harmonizace silniční a železniční dopravy nemalý význam. Je možno vymezit dva klíčové faktory, které mají na tuto problematiku dopad:

- organizování regionální osobní dopravy na bázi integrovaných dopravních systémů,
- zájmový vliv regionů - krajských úřadů (uplatnění veřejného regionálního zájmu).

Vzájemné působení uvedených faktorů znamená, že v dané oblasti není možno 100% uplatnit tržní mechanismy. Jejich působení může být deformováno veřejným zájmem, o jehož financování se následně vedou spory. **Mezioborová harmonizace podmínek pro podnikání mezi železniční a silniční dopravou za těchto podmínek nemůže být rozvinuta.**

Principem integrovaných dopravních systémů, které jsou výrazným rysem veřejné dopravy, je organizování nabízených služeb v přepravních řetězcích. Dobře organizovaný integrovaný dopravní systém je charakteristický vysokou přidanou hodnotou pro zákazníka, jehož jádro spočívá právě v oblasti logistiky systému a její podpoře například vhodně nastaveným tarifním systémem, či jednotnou vizualizací informačních panelů na vozidlech.

Do sporné věcné roviny dostalo problematiku harmonizace silniční a železniční dopravy na dopravním trhu i Usnesení Vlády ČR č. 1132 ze dne 31.08.2009. Materiál přijatý tímto usnesením na stranu jednu finančně stabilizuje závazek veřejné služby v drážní dopravě, na straně druhé je veřejná služba tímto materiálem pojmána pasivně, což v konečném důsledku vede v extrémních případech k zakonzervování současných výkonů, kterým přináleží materiálem daná finanční spoluúčast s tím, že optimalizace nákladů je věcí čistě dopravce. Stejně tak může být pojmáno i vzájemné rozdělení výkonů mezi drážní a veřejnou linkovou dopravu.

Problematika harmonizace silniční a železniční dopravy na dopravním trhu působí za uvedených podmínek sekundárně - primární působení vykazuje veřejný zájem.

Harmonizace může působit jako nástroj na podporu a tvorbu logistických řetězců integrovaných dopravních systémů. Harmonizace se poté stává jedním z nástrojů, který optimalizuje rozsah veřejných zdrojů, jež se na financování veřejné dopravy podílí.

Funkční systém veřejné dopravy je možno vymezit takto: veřejný zájem na obsluhu konkrétního území zvoleným dopravním oborem, v součinnosti s vhodně harmonizovaným prostředím mezi dopravními obory. V tomto prostředí je zároveň vhodné formovat vstupní body individuální dopravy.

Předřazení veřejného zájmu znamená, že je možno v konkrétních podmínkách zvolit pro obsluhu území dopravní obor například kapacitně odpovídající síle přepravního proudu, či kvalitativním parametrům infrastruktury.

2.3. Dosavadní řešení problematiky

Pro řešení problematiky harmonizace železniční a silniční dopravy na dopravním trhu je charakteristická roztržitost řešení a s ní související individuální přístup k řešení. Zájem na řešení mohou mít:

- na úrovni Evropské unie samy orgány EU s cílem naplnění strategických a pozičních dokumentů,
- vlády jednotlivých států s cílem obdobným,
- zájmová uskupení a občanská sdružení podporující své zájmy,
- jednotlivé subjekty dopravního trhu s cílem obdobným.

2.3.1. Poziční a strategické dokumenty

Výchozím axiomem při analýze dosavadního řešení je dokument „Evropská dopravní politika pro rok 2010: Čas rozhodnout. Bílá kniha evropských společenství“ [1]. Tento strategický dokument EU nastavuje cíle dopravní politiky EU do roku 2010 a vymezuje základní strategické nástroje, kterými by cílů mělo být dosaženo. V kontextu zadání této disertační práce je pro uvedený dokument charakteristické nastartování procesu oživení železniční dopravy, čímž by mělo být dosaženo jeho odpovídajícího postavení na dopravním trhu (dokument reaguje na dřívější dlouhodobý pokles zájmu i výkonů železniční dopravy). Rovné podmínky mezi dopravními obory, vyjádřené harmonizačním procesem jsou jedním z nástrojů zvolené strategie.

Obdobný význam má i dokument „UIC RAIL PLAN scénář - strategie - akce“ [2], vydaný mezinárodní železniční unií s cílem identifikace faktorů, jež povedou k oživení železniční dopravy.

Na národní úrovni plní úlohu základního strategického dokumentu „**Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2012**“ [72], přijatá Vládou ČR. Tento dokument je postaven na oživení železniční dopravy, jakožto nástroje pro řešení dopravních problémů České republiky.

Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2012 má i dva prováděcí dokumenty, taktéž přijaté Vládou ČR. Prvním z nich je „**Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI)**“ [73], který vymezuje priority rozvoje dopravní infrastruktury v horizontu přesahující dopravní politiku.

Druhým prováděcím dokumentem dopravní politiky je „**Strategie podpory dopravní obsluhy území veřejnou dopravou (STRAPODOU)**“, který vymezuje přístup k dlouhodobému rozvoji a stabilitě veřejné dopravy [74].

2.3.2. Věcné prováděcí dokumenty

Do další skupiny projektů zpracovávaných pro řešení problematiky harmonizace silniční a železniční dopravy patří řešení konkrétní problematiky. S ohledem na značnou šíři problematiky harmonizace se jedná zpravidla o dílčí řešení konkrétní věcné výšece harmonizačního procesu.

Do této skupiny je možno zařadit například dílčí podprojekt „**Modelování scénářů dělby přepravní práce**“ [33], jež byl dílčí součástí širšího projektu SWITCH. Projekt modeloval různé vývojové scénáře dopravního trhu v širším evropském kontextu.

Dalším významným dokumentem je „**Posouzení možností státních intervencí pro harmonizaci ekonomických podmínek trhu**“ [38], řešící možnost přímých ekonomických zásahů státu do prostředí dopravního trhu.

Významné místo v této oblasti poznání harmonizačního procesu zaujímají dokumenty a studie řešící problematiku externích nákladů dopravy a způsobu jejich internalizace. Do této skupiny je možno zařadit například dokumenty „**Metodika kvantifikace externalit v dopravě v souladu s přístupy EU**“ [37], „**Externí účinky a náklady dopravy. Přístup k jejich internalizaci**“ [39], „**Studie o zpoplatnění uživatelů pozemních komunikací**“ [40], či „**Externe Kosten des Verkehrs**“ [34].

Problematika internalizace externích nákladů byla v minulosti v odborné veřejnosti široce diskutována, napříč členskými státy EU bohužel nebylo dosaženo konsenzu v podobě jednotné platformy. Do popředí se tak nakonec dostává individuální přístup jednotlivých členských států EU, deformovaný v nejednom případě konkrétními lobbystickými zájmy. Výsledkem jsou poté například odlišné způsoby nastavení výkonového zpoplatnění infrastruktury, odlišný přístup

k přístupu na dopravní cestu a v konečném důsledku i například rozdílný systémový přístup k naplňování direktiv EU.

V neposlední řadě je v rámci věcných dokumentů potřeba upozornit i na řešení procesní roviny harmonizačního procesu, zde je možno uvést například „Návrh systému na podporu rozhodování pro výběr optimálního dopravního systému na logistickém řetězci“ [42].

S ohledem na věcnou šíři problematiky harmonizace není možno vyjmenovat zdaleka veškerá díla, uvedené představuje věcný průřez s cílem postižení procesu harmonizace pokud možno v celé šíři.

2.3.3. Legislativní akty Evropské unie

Legislativní akty EU, ať již přímo aplikovatelné či transponované zákonnými normami do národního právního řádu České republiky představují významný vstup pro řešení problematiky harmonizace. Většina z nich řeší prostředí železniční dopravy, neboť kompozice tržních podmínek je zde - pro technologickou podstatu a nedávné nastartování trhu - komplikovaná.

Na prvním místě je nutno jmenovat „Směrnici 91/440 EHS o rozvoji železnic společenství“ [43]. Jejím obsahem je demonopolizace národních železnic a vznik trhu v tomto prostředí cestou institucionalizace vlastníka a manažera infrastruktury na straně jedné, železničních podniků na straně druhé a nezávislého regulátora na straně třetí.

Tato směrnice byla do současné doby několikrát novelizována a spolu s ní přijala Evropská komise další právní normy, jež detailněji formulovaly konkrétní dílčí oblasti dopravního trhu. Dělo se tak prostřednictvím tzv. „železničních balíčků“.

Obsahem I. železničního balíčku je:

- „Směrnice 2001/12 ES, kterou se novelizuje směrnice 91/440“ [45] ,
- „Směrnice 2001/13, kterou se novelizuje směrnice o udělování licencí železničním podnikům“ [46], jež zpřesňuje postup při udělování licencí železničním podnikům,
- „Směrnice 2001/14 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti“ [47], která nastavuje postup přidělení kapacity dráhy a podmínky, jež musí splňovat železniční podnik,
- „Směrnice 2001/16 o interoperabilitě transevropského železničního systému“ [48], jež vymezuje základní rámec a principy provozní propojitelnosti drážního systému napříč EU.

Druhý železniční balíček přijaly orgány EU v roce 2004. Jeho obsahem je novelizace směrnic I. železničního balíčku a dále „Směrnice 2004/881 o zřízení Evropské železniční agentury ERA“ [51].

Třetí železniční balíček byl orgány EU přijat v roce 2007 a vyjma novelizace Směrnic 91/440 EHS a 2001/14 EHS obsahuje i dvě pro harmonizační proces zásadní normy:

- „Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici“ [52], které nastavuje základní podmínky pro realizaci veřejných služeb v drážní a veřejné linkové dopravě.
- „Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1371 o právech a povinnostech cestujících“ [53], které vymezuje práva a povinnosti uživatele veřejné dopravy.

Evropská unie přijala i řadu dalších dokumentů, jež mají na nastavení harmonizačního procesu přímý vliv. Jde například o:

- „Pokyny společenství ke státním podporám železničním podnikům č. 2008/C184/07 [54]“,
- „Nařízení Rady ES č. 2009/169 o uplatňování pravidel hospodářské soutěže v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cest“ [55]

Taktéž tento výčet není detailní a představuje průřez legislativními akty EU.

2.3.4. Legislativní akty národního charakteru

Národní legislativní akty představují další významný vstup pro harmonizační proces. Jdená se o nástroje České republiky, kterými se nastavují konkrétní parametry harmonizačního procesu.

Za klíčové právní normy, které se dotýkají harmonizačního procesu je možno označit:

- **zákon č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě**, v platném znění [58], včetně podzákoných norem, jež se k němu vztahují,
- **zákon č. 266/1994 Sb. o dráhách**, v platném znění [61], včetně podzákoných norem, jež se k němu vztahují,
- **daňové zákony**,
- připravovaný **zákon o veřejných službách v přepravě cestujících**.

2.4. Přístup k řešení analýzy současného stavu

Předmětem analýzy úrovně harmonizace železniční a silniční dopravy je:

- (1) vymezení problematiky harmonizace železniční a silniční dopravy,
- (2) systémový popis oborů železniční a silniční dopravy,
- (3) vymezení jednotlivých nástrojů harmonizačního procesu,
- (4) zhodnocení současné úrovně nastavení jednotlivých nástrojů harmonizačního procesu.

Zdroj: vlastní postupový návrh řešitele

Pojmem „harmonizace“ v obecné rovině rozumíme dosažení relativní spravedlnosti mezi hodnocenými skutečnostmi. Hodnocení je prováděno prostřednictvím jasně vymezených faktorů, u kterých je žádoucí, aby jejich účinek byl měřitelný nezpochybnitelným způsobem.

Klíčovou charakteristikou procesu harmonizace a to jak v rovině mezioborové, tak v rovině vnitrooborové je fakt, že **samotný proces je realizován v podmínkách trhu**. Tržní prostředí je nastaveno v obou dopravních oborech. Tento princip vychází jak z pozičních či strategických dokumentů EU, tak i z právních nástrojů EU, či platného národního právního rámce České republiky.

2.5. Definování pojmu harmonizace v prostředí mezi dopravními obory

V prostředí mezi dopravními obory je možno harmonizaci definovat takto:

**Harmonizace mezi dopravními obory
je dosažení relativní spravedlnosti mezi dopravními obory a téměř absolutní spravedlnosti
pro přístup dopravců k užívání dopravní infrastruktury [36].**

Definice záměrně pracuje s pojmem „relativní“ spravedlnosti. Záměrem harmonizace by samozřejmě mělo být dosažení „absolutní“ spravedlnosti - dosažení tohoto stavu by bylo ideálním stavem harmonizace, není však možné z celé řady důvodů. K nejzávažnějším patří následující tyto skutečnosti:

- problematika harmonizace je řešena v prostoru národních hranic, budování „paneurospkého“, liberalizovaného dopravního prostoru této problematice dává nadnárodní akcent. Předpisy EU, jakožto jeden z nástrojů harmonizace, však stanovují pouze část omezujících podmínek a tak výsledný stav legislativních podmínek a ekonomické tarifkace je v různých státech různý,
- při rozvoji dopravních oborů je v úvahu brán veřejný zájem,
- existence různých veřejných podpor v jednotlivých státech EU, potažmo regionech na úrovni států,
- nejednotnost v oblasti ohodnocení externích nákladů dopravních oborů a v oblasti jejich internalizace.

Absolutní spravedlnost představuje relativní stav, kterého je dosaženo úplnou liberalizací prostředí dopravního trhu - tedy úplnou liberalizací přístupu operátorů na síť a trh.

Realizace uvedeného stavu je však pouze teoretická, neboť praktický přístup je charakterizován i uplatněním vlivu:

- preferencí státu, které by měly vycházet z realizace jeho dopravní politiky (například preference ekologicky šetrnějších dopravních oborů),
- specifických omezení, například omezení jízd těžkých silničních vozidel v přepravních špičkách,
- místních omezení, zvláště u dopravy ve městech nebo faktickým stavem sítě v kontextu politické vůle a ekonomických možností společnosti tuto síť dále rozvíjet.

Absolutní spravedlnost je realizovatelná 100% liberalizací podmínek pro podnikání na dopravním trhu. Kromě globálních podmínek, uvedených v minulém odstavci, je možno specifikovat další dílčí prvky, které dosažení tohoto stavu fakticky vylučují:

- dotace konkrétního dopravního oboru, či aktivit ve veřejném, resp. regionálním zájmu,
- různé zdroje (veřejné a soukromé) na adresné investiční náklady na financování rozvoje dopravních sítí a na finanční podporu na správu a provozování infrastruktur druhů dopravy,
- rozdílné systémy financování dopravních oborů,
- posuzování vlivu dopravy na životní prostředí,
- neadresní („plošná“) internalizace externích nákladů dopravy,
- neexistence společné panevropské platformy internalizace externích nákladů,
- omezovací opatření dopravy ve městech,
- technické požadavky na dopravní prostředky,
- různá státní podpora vědy a výzkumu u různých druhů dopravy.

Harmonizace podmínek pro podnikání v mezioborovém pojetí fakticky ovlivňuje úroveň konkurenčního prostředí dopravního trhu. Celospolečenským zájmem by mělo být **dosažení relativní spravedlnosti v takové míře, která odpovídá právě širšímu celospolečenskému zájmu**. S ohledem na členství České republiky v Evropské unii **tato úroveň relativní spravedlnosti nesmí vykazovat prvky narušení trhu**.

Nastavení požadované míry relativní spravedlnosti, které odpovídá úrovni harmonizace by mělo vycházet z dopravní politiky státu. Posláním dopravní politiky státu je - vyjma vymezení dlouhodobých strategických cílů a způsobu jejich realizace - také vymezení základního směřování mezioborové harmonizace. K nosným faktorům patří:

- vlastnické vztahy,

- evropské tržní prostředí,
- ceny a tarify přepravy, dělba přepravní práce mezi druhy dopravy,
- individuální motorismus,
- ekologické aspekty dopravy,
- kvalita dopravních infrastruktur,
- kvalita dopravních prostředků,
- kvalita přepravních služeb,
- nedostatek disponibilního kapitálu,
- liberalizace a otevření evropských trhů („společný trh“),
- nezaměstnanost a sociální dopady na obyvatelstvo,
- synergický efekt dopravy na národní hospodářství,
- bezpečnost (přepravní, dopravní a proti zcizení).

2.6. Vazba harmonizace na konkurenční prostředí

Z uvedených skutečností je zřejmé, že problematika harmonizace silniční a železniční dopravy na dopravním trhu má úzkou vazbu na úroveň konkurenčního prostředí dopravního trhu a to v kontextu:

- národním, respektive nadnárodním
- vnitrooborovým, respektive mezioborovým.

V segmentu osobní dopravy do této problematiky ještě vstupuje i systém jejího objednávání a spolufinancování. Dominantní část výkonů osobní dopravy je realizována v závazku veřejné služby, kdy:

- zákonem stanovený objednatel objednává u zvolených dopravců objednaný rozsah výkonů, které tvoří základní dopravní obslužnost, respektive dle zájmu objednatele zahrnují i výkony nad rámec základní dopravní obslužnosti,
- určení dopravci uzavírají na tyto výkony s objednateli smlouvy o závazku veřejné služby,
- objednatel je dle platné legislativy povinen uhradit dopravci rozdíl mezi jeho ekonomicky oprávněnými náklady a příjmy od cestujících, se zohledněním přiměřeného zisku dopravce,
- dopravce dle uvedeného smluvního vztahu zajišťuje svými výkony stanovený rozsah dopravní obslužnosti regionu (v podmínkách ČR kraje, resp. státu).

Prvek harmonizace podmínek pro podnikání vstupuje do popsaného systému v momentě výběru dopravce pro realizaci výkonů v závazku veřejné služby, respektive podmínek pro tento výběr.

V ideálním případě - tj. v případě absolutní spravedlnosti - by mezioborové podmínky byly nastaveny tak, že by operátoři jednotlivých dopravních oborů mohli vstupovat do soutěží o výkony v režimu veřejné služby. Toto však není možné z několika důvodů:

- harmonizace podmínek v mezioborovém měřítku je vždy postavena na principu relativní spravedlnosti. Absolutní spravedlnosti by bylo dosaženo pouze tehdy, pokud by:
 - všechny dopravní obory vycházely z absolutně jednotné nákladové a příjmové struktury ekonomických modelů a vycházely tak z jednotných controllingových modelů. Tento požadavek je za současné situace nerealizovatelný.
 - proces výběru dopravce byl - mezioborově - nastaven jako jednotný a všemi zúčastněnými dopravními obory absolutně přijatelný postup. Toto je v praxi velice obtížně realizovatelné,
 - absolutně shodné musely být i kvalitativní a kvantitativní parametry veřejných služeb napříč dopravními obory. I tento požadavek je realizovatelný pouze v rovině relativní spravedlnosti,
 - mezioborově musel nastat absolutní souhlas s přijatým řešením internalizace externích nákladů, včetně jejich promítnutí do reálného procesu harmonizace podmínek pro podnikání. Praktické zkušenosti dokládají, že dosažení tohoto stavu napříč dopravními obory a členskými státy EU je taktéž v dohledné době pouze teoretické,
 - konkrétní místní podmínky mohou - při teoretickém dosažení absolutní spravedlnosti - tento stav porušit. Týká se to například vlivu faktického stavu dopravní infrastruktury,
- v úvahu je nutno vzít i vliv investic a dalších zájmů jdoucích mimo proces výběru dopravců pro režim veřejné služby a které tak tímto procesem není možné ovlivnit,
- při dosažení absolutní spravedlnosti by nebylo možno zajistit širší ekonomické a celospolečenské cíle vážící se na poptávku po veřejných službách v dopravě a přijaté řešení by nemuselo být vždy nejefektivnější - například maximální „rozdrobení“ veřejných služeb mezi dopravce by zvyšovalo hladinu jejich režijních nákladů a v některých případech i investiční náklady,
- v úvahu by nebylo možno vzít ani širší sociální celospolečenské aspekty.

Tvorba konkurenčního prostředí dopravního trhu tak předpokládá, že **uvedené aspekty budou vzaty v úvahu a to ještě před samotným procesem výběru dopravce**. Tím budou nastaveny jednoznačné podmínky pro soutěž mezi dopravci a dopravními obory na dopravním trhu.

Uvedený princip se bytostně dotýká procesu **vzniku a rozvoje integrovaných dopravních systémů**. Jednotlivé dopravní obory, potažmo operátoři, do tohoto procesu vstupují se zájmem

uplatnit své služby v rámci jednotně fungujícího systému. Vztahy a reálné možnosti jednotlivých operátorů se odvíjejí na bázi relativní spravedlnosti, která se promítá do:

- přístupu jednotlivých dopravců do systému IDS, respektive podmínek tohoto přístupu,
- uznatelnosti nákladových položek,
- systému přerozdělování příjmů v rámci IDS,
- vyhodnocování kvalitativních parametrů.

Pro praktické naplnění výše uvedeného principu relativní spravedlnosti by koordinátoři IDS měli:

- vymezit mezioborovou dělbu činností v rámci IDS (které výkony budou realizovány kterým dopravním oborem),
- stanovit podmínky fungování IDS,
- stanovit etapovitý rozvoj IDS.

Bohužel je nutno konstatovat, že uvedené podmínky jsou napříč regiony uplatňovány značně rozdílně, nejméně je naplňována zpravidla podmínka uvedená jako první. Tento stav - spolu s nejednoznačným definováním souběžné dopravy - vede k nedostatečné optimalizaci nákladů na proces dopravní obslužnosti.

2.7. Blokové řešení problematiky harmonizace

Z vymezení harmonizace podmínek pro podnikání mezi silniční a železniční dopravou je zřejmé, že předmětný proces je realizován:

- na dopravním trhu a to v rámci vnitrooborové a mezioborové konkurence,
- v rámci konkurenčního prostředí dopravního trhu,
- konkrétními nástroji harmonizace podmínek pro podnikání.

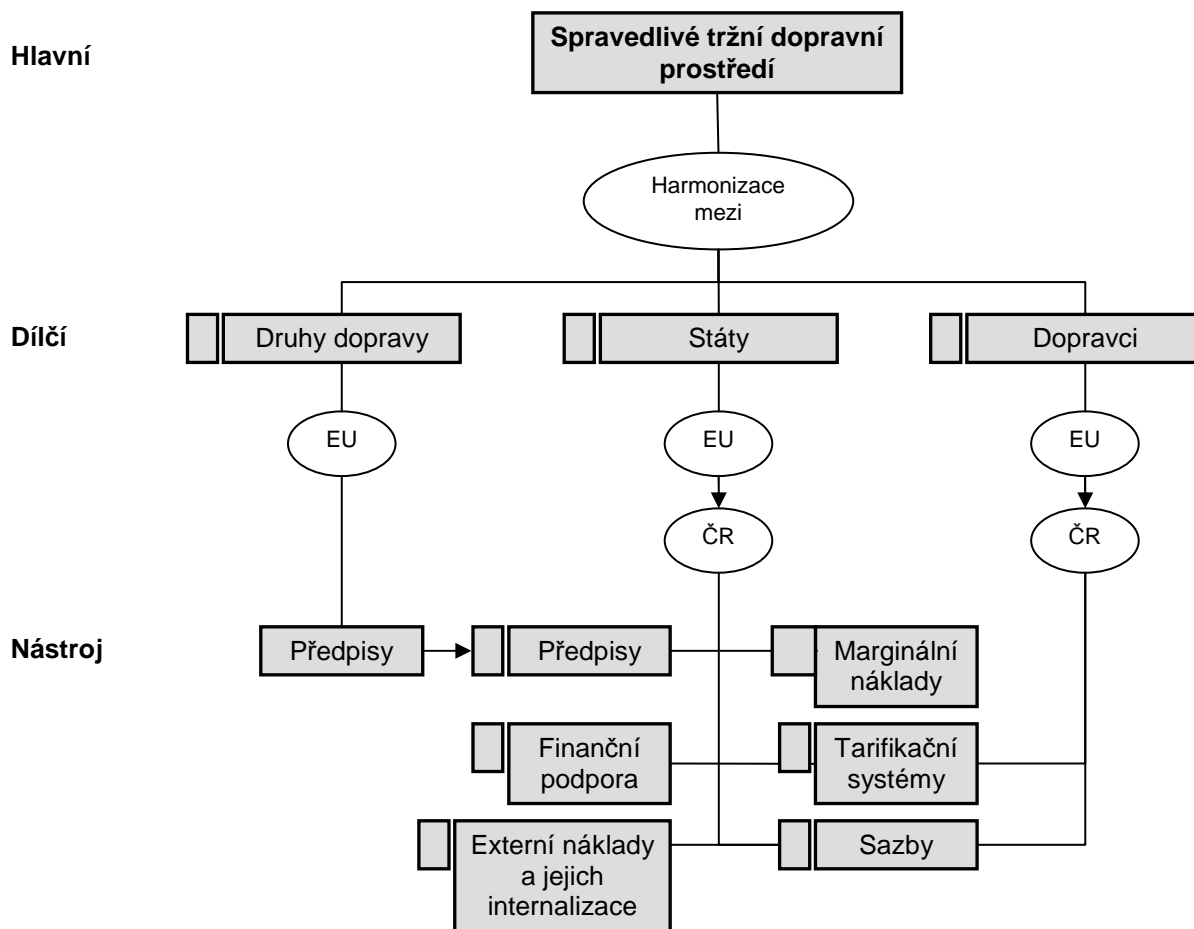
Proces je možno vymezit blokovým schématem - viz obrázek 2.

V souladu s uvedeným blokovým principem se tedy tato práce - v segmentu přepravy osob - zabývá:

- strukturovaným vymezením oborů silniční a železniční dopravy na dopravním trhu,
- vymezením nástrojů pro realizaci harmonizace podmínek mezi silniční a železniční dopravou,
- aktuální úrovní harmonizace podmínek pro podnikání mezi silniční a železniční dopravou,

- praktickým uplatněním harmonizačních nástrojů v rámci logistických systémů (IDS) - vyvažováním logistických řetězců.

Obrázek 2: Blokové schéma harmonizace



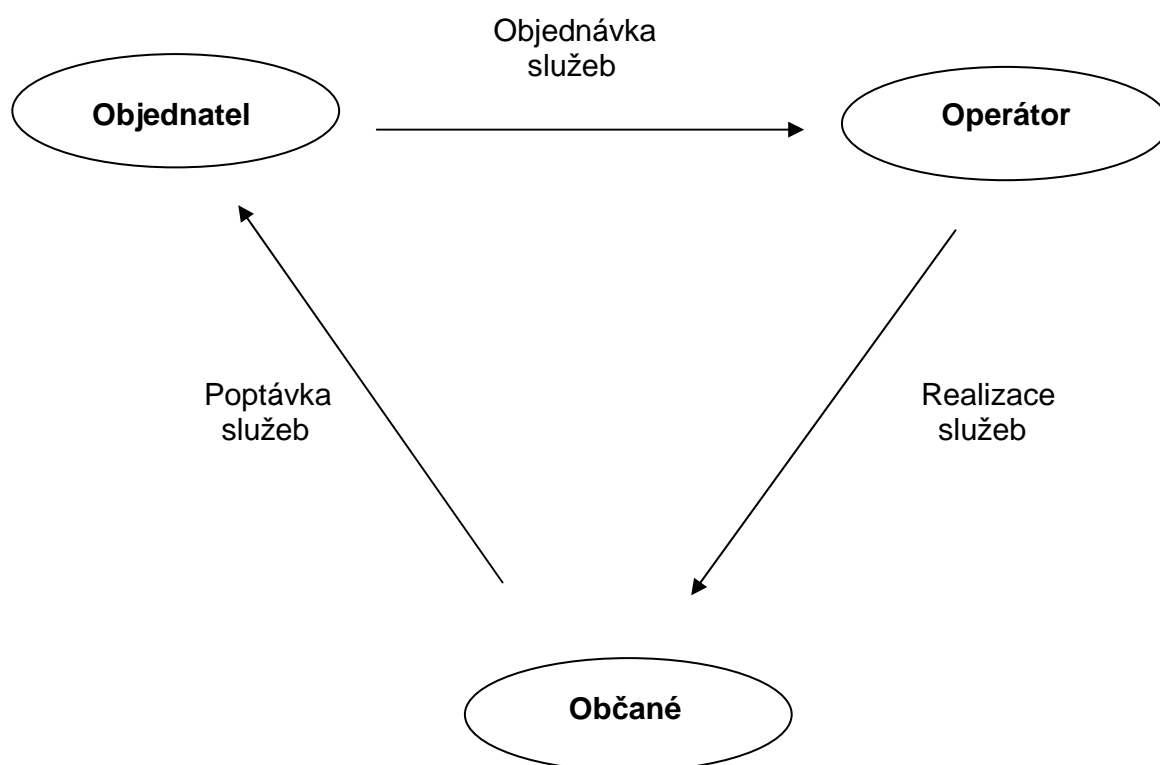
zdroj: [36]

2.8. Postavení problematiky harmonizace v procesu osobní dopravy

Využití problematiky harmonizace podmínek pro podnikání v případě segmentu osobní dopravy je podstatně komplikovanější. Prostředí není klasickým konkurenčním prostředím se dvěma základními subjekty: (1) podnikatelem a (2) zákazníkem.

Dominantní část výkonů segmentu osobní dopravy je realizována v režimu veřejné služby. Obchodní vztah je ve skutečnosti trojstranný, jak dokládá dále uvedené schéma.

Obrázek 3: Obchodní vztahy ve veřejné službě



zdroj: [58,61]

Efektivní využití železniční a silniční dopravy spočívá v uživatelsky příjemné veřejné dopravě, která při minimalizaci nákladů zajišťuje plošnou obsluhu území. Nástrojem k tomuto řešení jsou integrované dopravní systémy.

Efektivní plošná obsluha území veřejnou dopravou znamená, že:

- vedení linek na síti je optimalizováno dle zvolených parametrů,
- k obsluze konkrétní linky je zvolen dopravní obor, který dle stanovených parametrů vychází jako výhodnější.

Harmonizace podmínek pro podnikání v uvedené situaci působí jako nástroj, který umožňuje operátorům své služby - obsluhy příslušných linek - nabízet dle stanovených parametrů v nediskriminačním prostředí.

Ze své podstaty je osobní doprava pod podstatně vyšším neformálním tlakem a významné místo zde zaujímají i zájmy společnosti na konkrétních dopravních řešeních.

Na rozdíl od nákladní dopravy, kde klíčovou roli plní harmonizace v rovinách ekonomických a právních podmínkách přístupu na trh, je shodné klíčové roli harmonizace v osobní dopravě **předsunut širší celospolečenský zájem**. Zvolení dopravního oboru pro obsluhu konkrétní linky je primárně širším společenským zájmem a harmonizace zde hraje roli následnou. Problematika harmonizace má samozřejmě zásadní význam i v segmentu osobní dopravy, nicméně **není primárním nástrojem, který určuje užití konkrétního dopravního oboru na lince a tudíž i o jeho užití zákazníkem - cestujícím - k přepravě**.

2.9. Systémové vymezení oboru železniční a silniční dopravy

Pro užití pojmu „harmonizace“ v prostředí železniční a silniční dopravy je nezbytné nejprve tyto obory systémově vymezit a posléze do tohoto prostředí implementovat princip harmonizace.

2.9.1. Železniční doprava

Systém železniční dopravy v ČR tvoří:

- dopravní cesta (dráha),
- vlastníci dopravní cesty,
- provozovatelé dopravní cesty,
- provozovatelé drážní dopravy (dopravci),
- nezávislý regulátor.

(1) Dopravní cesta

Terminologicky je možno dopravní cestu vymezit jako **cestu určenou k pohybu drážních vozidel, včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy**.

Zákonem jsou dráhy kategorizovány na:

- a) dráhy celostátní,
- b) dráhy regionální,
- c) vlečky,
- d) speciální dráhy.

V problematice harmonizace má kategorizace drah významné postavení, neboť je výchozí základnou pro stanovení systému zpoplatnění užití železniční dopravní cesty železničním podnikem. Kategorizace drah má zároveň přímou vazbu na vlastnictví dráhy.

Právní předpis stanovuje parametry, které musí konkrétní dráha splňovat.

Stanovená část dopravní cesty je součástí **Evropského železničního systému**. Evropský železniční systém je tvořen systémem: (a) konvenčním a (b) vysokorychlostním a rozumí se jím

železniční dráhy na území členských států Evropských společenství určené rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady jako součást evropské dopravní sítě. Prvky evropského železničního systému mají platnými normami EU stanoveny závazné parametry, což umožňuje dosažení harmonizovaných podmínek v rovině technické a technologické.

(2) Vlastníci dopravní cesty

Jsou vymezeny jako osoby, jejichž povinností je:

- a) **zajistit údržbu a opravu dráhy** v rozsahu nutném pro zajištění její provozuschopnosti,
- b) **pečovat o rozvoj a modernizaci dráhy** v rozsahu nezbytném pro zajištění dopravních potřeb státu, respektive dopravní obslužnosti území,
- c) **zajistit styk dráhy kterou vlastní s jinými dráhami,**
- d) **zajistit provozování dráhy** - buď sám, nebo prostřednictvím jiné osoby.

Vlastníkem drah celostátních a regionálních je státní organizace Správa železniční dopravní cesty zřízená za tím účelem zákonem.

Vlastníkem vleček je zpravidla osoba, která je používá pro vlastní potřebu, vlastníkem speciálních drah je zpravidla obec.

(3) Provozovatelé dopravní cesty

Jsou osoby, které svými činnostmi zabezpečují a obsluhují dráhu a organizují drážní dopravu.

Provozovatelem nosné části drah celostátních a regionálních je pro SŽDC akciová společnost České dráhy, která tuto činnost provádí na základě tzv. „tříletého smluvního vztahu“, jež je mezi oběma osobami uzavírán na základě zákona.

Provozovatelem ostatních drah je dle konkrétní situace určená osoba. Provozovatelé dráhy musí pro tuto činnost splnit podmínky stanovené zákonem.

(4) Provozovatelé drážní dopravy (dopravci)

Jsou osoby, na základě jejichž činnosti vzniká právní vztah mezi těmito osobami a osobami, jejichž přepravní potřeby se uspokojují. Předmětem činnosti dopravců je přeprava: (a) osob, (b) věcí, (c) zvířat, případně (d) činnost kterou se zajišťuje podnikání podle zvláštních předpisů.

Provozovatelé drážní dopravy musí pro tuto činnost splnit podmínky stanovené zákonem.

(5) Nezávislý regulátor

Je osoba, která reguluje činnost jednotlivých subjektů systému železniční dopravy a dohlíží na rovnost podmínek pro činnost těchto subjektů.

Pro zajištění podnikatelského prostředí a nezávislého postavení regulátora tento svoji činnost provádí v mezích stanovených platnými zákonnými normami. Jeho hlavními nástroji jsou: (1) vydávání úředních povolení pro provozování dráhy a (2) vydávání licencí pro provozování drážní dopravy. V těchto dokumentech, jež vydává, vymezuje podmínky činností a na jejich základě realizuje svůj třetí nástroj: (3) dohlíží nad naplňováním licencí a úředních povolení.

Činnost nezávislého regulátora vykonává subjekt zřízený Ministerstvem dopravy - Drážní úřad.

Garantem funkčnosti systému železniční dopravy je Ministerstvo dopravy, které v této roli vystupuje nejen v prostředí České republiky, ale i za jejími hranicemi.

2.9.2. Silniční doprava

System silniční dopravy je v ČR tvořen:

- pozemními komunikacemi,
- vlastníky pozemních komunikací,
- správci pozemních komunikací,
- dopravními úřady
- orgánem řídícím provoz na pozemních komunikacích,
- uživateli pozemních komunikací - dopravci,
- uživateli pozemních komunikací - individuálními motoristy.

(1) Pozemní komunikace

Je vymezena jako **dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci.**

Pozemní komunikace se člení na:

- (a) dálnice,
- (b) silnice (v dalším členění na silnice I. II. a III.třídy),
- (c) místní komunikace,
- (d) účelové komunikace.

Členění pozemních komunikací má přímou vazbu na vlastnictví pozemní komunikace.

(2) Vlastníci pozemních komunikací

Vlastníci pozemních komunikací jsou **osoby, kterým jsou silniční komunikace dle zákona vymezeny do vlastnictví.**

Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy jsou územně příslušné kraje, vlastníkem místních komunikací je územně příslušná obec a vlastníkem účelových komunikací je daná právnická, popřípadě fyzická osoba.

(3) Správci pozemních komunikací

Jsou právnické **osoby, které rozhodují o kategorizaci pozemních komunikací, starají se o řádný a sjízdný stav komunikací a rozhodují o využívání pozemních komunikací při zvláštních přepravách** - na pozemních komunikacích vykonávají tzv. státní správu.

Státní správu vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, krajské úřady a obecní úřady obce s rozšířenou pravomocí. Tyto úřady v rozsahu své územní působnosti taktéž vykonávají na pozemních komunikacích státní dozor.

(4) Dopravní úřady

Dopravní úřad je **právnická osoba, která je odpovědná za organizování veřejné dopravy v rozsahu své územní působnosti.**

Dopravními úřady jsou v rámci své územní působnosti kraje, pro městskou autobusovou dopravu jsou dopravními úřady Magistrát hlavního města Prahy, magistráty statutárních měst a obecní úřady obcí s rozšířenou pravomocí.

(5) Orgán řídící provoz na pozemních komunikacích

Orgán řídící provoz na pozemních komunikacích je **osoba odpovědná za zajištění provozu na pozemních komunikacích.**

Tuto činnost vykonává Policie České republiky, odvisle od konkrétní situace tuto činnost mohou vykonávat i jiné osoby (například při stavebních činnostech osoba zajišťující tuto činnost).

(6) Uživatelé pozemních komunikací - dopravci

Uživatelé pozemních komunikací v pozici dopravců jsou **osoby, které vykonávají silniční dopravu pro:**

- a) **cizí potřeby,**

b) **vlastní potřeby**, pokud se jedná o právnické osoby nebo osoby s živnostenským oprávněním

a za tímto účelem používají pozemní komunikace.

Takovýmito uživateli jsou osoby (vyjma osob fyzických), které vykonávají silniční dopravu pro vlastní účely nebo cizí účely, tj. vykonávají takovou dopravní činnost, při které mezi nimi a další osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká závazkový vztah, jehož předmětem je přeprava: (1) osob, (2) zvířat nebo (3) věcí. Terminologicky jsou nazýváni „dopravci“.

(7) Uživatelé pozemních komunikací - individuální motoristé

Jedná se o fyzické osoby - občany České republiky, či zahraniční osoby, které pozemní komunikace používají pro uspokojení vlastních potřeb.

Garantem funkčnosti systému silniční dopravy je Ministerstvo dopravy, které v této roli vystupuje nejen v prostředí České republiky, ale i za jejími hranicemi.

Z uvedeného je zřejmé, že **systemy železniční a silniční dopravy jsou stavěny odlišně**. Nicméně subsystémy, respektive subjekty, ze kterých se oba systémy sestávají, je možno strukturovat do třech sfér (tato strukturace odpovídá přístupu EU a jejím legislativním aktům):

- dopravní cesty, resp. pozemní komunikace, jejich vlastníci, provozovatelé a organizátoři provozu, tj. „manažeři infrastruktury“,
- uživatelé dopravních cest, resp. pozemních komunikací, tj. „dopravci“,
- **nezávislý regulátor**.

2.10. Vymezení současných harmonizačních nástrojů

Nástroje, kterými je možné úroveň harmonizace silniční a železniční dopravy nastavit, působí na konkrétní prvky, kterými je formován dopravní trh. Jedná se o:

- nástroje, které ovlivňují stav silniční, respektive železniční dopravní cesty,
- nástroje, kterými se ovlivňuje přístup operátorů k:
 - výkonu činnosti dopravce,
 - přístupu dopravce na dopravní cestu.

Nástroje procesu harmonizace železniční a silniční dopravy je možno rozdělit na:

- nástroje ekonomické,
- nástroje právní,

- nástroje technicko- technologické.

Toto rozdělení odpovídá oblastem, ve kterých dané nástroje působí.

Nástroje, které ovlivňují stav dopravní cesty působí na operátory sekundárně a to přes faktický stav dopravních cest, jež umožňuje operátorům dosáhnout konkrétní cestovní rychlosti.

Technické a technologické parametry dopravní cesty **limitují v první řadě technickou rychlost vozidel operátorů, která se významnou měrou podílí na cestovní rychlosti cestujících, jež služeb dopravců využívají.** Cestovní rychlost ovlivňují i další parametry dopravní cesty, vážící se například na propustnost dopravní cesty, ale i její sklonové a směrové poměry.

Parametrem dopravních cest, který má historický základ je i směřování dopravních cest, které ovlivňuje cestovní vzdálenost mezi dvěma relacemi.

Vydeme-li ze záměrů dopravní politiky Evropské unie [1], ale i národní dopravní politiky České republiky [72], pak **v řadě případů parametry dopravních cest neumožňují naplňovat záměry těchto dokumentů.** Kilometricky delší železniční dopravní cesta mezi dvěma tarifními body, spolu s jejími nižšími technickými a technologickými parametry například neumožňují převést masivní přepravní proudy ze silnic na železnici.

Dosažení absolutní spravedlnosti mezi dopravními obory je v praktické rovině pouze teoretické. Znamenalo by to, že mezi dvěma stanovenými tarifními body bude dopravní cesta umožňovat dosažení shodné cestovní rychlosti, tedy bude bud':

- shodné délky,

nebo:

- rozdílné délky, přičemž delší dopravní cesta nabízí vyšší konstrukční rychlost.

Do dosažení shodné cestovní rychlosti se zároveň promítají i další faktory, například propustnost, technologické intervaly, legislativní podmínky pro provoz na dopravní cestě apod..

Z uvedeného je zřejmé, že dosažení absolutní spravedlnosti v mezioborové harmonizaci je pouze teoreticky možné a to proto, že:

- stav dopravních cest v sobě má historický kontext, který ovlivňuje jejich délku, směřování a část technologických a technických parametrů,
- dopravní cesty jsou budovány logicky s ohledem na konkrétní místní podmínky, nikoliv s ohledem na harmonizaci podmínek mezi dopravními obory.

Významnými faktory v oblasti dopravních cest jsou nástroje ekonomické (vyjádřené primárně úrovní investování do dopravních cest) a z nich vyplývající nástroje technické a technologické (které svými technologickými postupy a technickými parametry ovlivňují cestovní rychlost nabídky operátorů).

Nástroje, kterými se ovlivňuje přístup operátorů k povolání dopravců, představují podmínky, jež operátor musí splnit, aby mohl činnost dopravce vykonávat.

Primárně jde o podmínky právní, z nich poté mohou být odvozovány podmínky ekonomické (například minimální výše kapitálu, nutnost pojištění činnosti apod.).

Nástroje, kterými se ovlivňuje přístup operátorů k síti, zahrnují všechny tři roviny řešení problematiky harmonizace železniční a silniční dopravy:

- ekonomické podmínky stanovují úhradu operátora za použití sítě,
- právní podmínky stanovují podmínky, za kterých operátoři sítí využívají,
- technicko-technologické podmínky vymezují technické parametry, které musí operátoři splnit a technologické postupy, za kterých se dopravní cesta používá.

Napříč uvedenými nástroji jde citlivý problém harmonizace - **absolutní vyjádření externích nákladů činnosti dopravce a způsob jejich internalizace**. Nejen, že se jedná o problém politicky citlivý napříč státy EU, ale jedná se zároveň o nástroj, který problematiku harmonizace podmínek mezi železniční a silniční dopravou ovlivňuje zcela individuálně, s minimem právního zázemí dané vysoce odborné problematiky.

Nastavení podmínek, uvedených v přímém vztahu k operátorům v hodnotách pro naplnění absolutní spravedlnosti, je možné taktéž pouze teoreticky.

Nosným nástrojem harmonizace železniční a silniční dopravy na dopravním trhu je úroveň zpoplatnění užití dopravní cesty operátorem. Teoreticky je sice možné si představit mezioborově shodnou hodnotu na jednotku výkonu, detailní nákladová struktura této položky na straně vlastníka, respektive provozovatele sítě však bude odlišná z důvodu odlišné nákladovosti sítě. Vlastník, respektive provozovatel „nákladovější“ sítě však bude muset být provozně subvencován. Krom toho systémově shodné nastavení ostatních parametrů je prakticky vyloučené nebo neporovnatelné v absolutních hodnotách.

Úvodní popis nástrojů tak podporuje nosnou myšlenku této práce - harmonizace podmínek mezi silniční a železniční dopravou je prakticky realizovatelná pouze v hladině relativní spravedlnosti.

2.10.1. Nástroje stavu dopravních cest

Trasování a směřování dopravních cest je v drtivé míře dáno historickým vývojem. Zásadní zásahy, jejichž důsledkem je pozitivní vliv na dopravu - především podstatné zkrácení jízdních dob - jsou spíše výjimečné. V případě silnic jsou prezentovány novými úseky dálnic a rychlostních komunikací, v případě železniční dopravy poté vzájemnou kombinací úprav infrastruktury za současného používání vozidel s naklápečí technologií, či vysokým měrným výkonem, jež umožňuje dosahovat vyšší akcelerace.

Faktorem, který zásadním způsobem ovlivňuje stav dopravních cest je tak financování jejich provozu a rozvoje.

Zákonem č. 104/2000 Sb. ze dne 04.04.2000 byl zřízen **Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI)**, který se stal hlavním zdrojem financování výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic, celostátních a regionálních drah, modernizace významných vnitrostátních vodních cest a výstavby cyklistických stezek. Ze SFDI není hrazena letecká infrastruktura.

Dopravní cesty jsou financovány i dalšími zdroji, ke kterým je možno řadit:

- přímé dotace ze státního rozpočtu,
- úvěry EIB a jiných bank,
- fondy EU,
- dotace z územních rozpočtů krajů a obcí,
- vlastní zdroje druhů dopravy,
- ostatní zdroje.

Z uvedeného je zřejmé, že na financování provozu a rozvoje dopravních cest se podílí:

- Státní fond dopravní infrastruktury, jakožto specializovaná rozpočtová instituce Ministerstva dopravy ČR,
- Ministerstvo dopravy ČR, jakožto řídicí orgán Operačního programu doprava,
- Ministerstvo dopravy ČR, ve spolupráci s Ministerstvem financí ČR, v případě přímých dotací,
- všechny uvedené instituce v případě financování cestou bankovních úvěrů,
- úřady regionálních rad ve spolupráci s určenými státními institucemi, jakožto řídicí orgány regionálních operačních programů,
- magistráty měst, krajské, městské a obecní úřady v případě financování z jejich rozpočtových zdrojů.

Počet subjektů, podílejících se na financování provozu a rozvoje dopravních cest jen dokládá, že harmonizace není možno dosáhnout v absolutní rovině, ale jen v rovině relativní.

(1) Státní fond dopravní infrastruktury

Státní fond dopravní infrastruktury byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb. ze dne 04.04.2000, jakožto státní rozpočtová instituce zřízená jako klíčový nástroj pro financování provozu a rozvoje dopravních cest v České republice.

Příjmová stránka rozpočtu SFDI se člení na:

- převody výnosů silniční daně,
- převody podílu z výnosu spotřební daně z uhlovodíkových paliv (pohonných hmot) a maziv,
- převody výnosů z poplatků za použití vybraných dálnic a rychlostních silnic,
- výnosy z cenných papírů nebo veřejných sbírek pořádaných SFDI,
- úvěry, úroky, penále a jiné platby,
- příspěvky Evropské komise (EK) poskytované prostřednictvím Evropských fondů,
- dary a dědictví,
- dotace ze státního rozpočtu,
- v budoucnosti výběry mýtného za použití významných dopravních objektů.

Daňové příjmy SFDI jsou určeny zákonem a jejich výše je závislá na vývoji motorizace a užívání motorových vozidel. Výnosy silniční daně a výnosy poplatků za použití vybraných dálnic a silnic pro motorová vozidla jsou do SFDI převáděny v plném rozsahu, podíl výnosu ze spotřební daně z uhlovodíkových paliv (pohonných hmot) a maziv do SFDI je zákonem určen ve výši 20 %.

Zůstatky finančních prostředků SFDI se na konci každého kalendářního roku převádějí do následujícího roku, proto příjmová a výdajová část v kalendářním roce není shodná.

Výdajová stránka rozpočtu SFDI se člení na:

- běžné výdaje, ze kterých jsou hrazeny náklady na údržbu a opravy určené opravní infrastruktury, výkon činností resortních organizací, stanovených zřizovací listinou, a výdaje spojené s dluhovou službou, splátky úvěrů, úroků z úvěrů atd.,
- kapitálové výdaje určené pro výstavbu a modernizaci dopravní infrastruktury v oblasti pozemních komunikací, železnic a vnitrozemských vodních cest.

Poměr běžných a kapitálových výdajů je závislý na:

- stupni zanedbanosti dopravních sítí,
- potřebách k zajištění jejich sjízdnosti a provozuschopnosti,

- nárocích dopravy na kapacitu a kvalitu dopravní infrastruktury a ekologické požadavky.

V současné době se tento poměr pohybuje okolo 36,5 % běžných výdajů k 63,5 % kapitálových výdajů a liší se v jednotlivých druzích dopravy. S postupnou dostavbou kapacitních dopravních sítí (především dálnic, rychlostních silnic a železničních koridorů) se bude tento poměr měnit ve prospěch běžných výdajů, které budou růst.

Tabulka 1: Dosavadní příjmy SFDI (mld. Kč)

Rok	2005	2006	2007
Výnosy silniční daně	5,2	5,4	5,9
Část spotřební daně z uhlovodíkových paliv	6,9	7	7,3
Výnosy za použití dálnic a rychlostních silnic	1,7	3,3	2,4
Daňové příjmy celkem	15,2	15,7	15,7
Výnosy z výkonového zpoplatnění	0	0	5,1
Dotace ze státního rozpočtu	1,1	8,1	13,6
Převody výnosů z privatizovaného majetku	34,8	22,4	21,2
Ostatní příjmy	1,3	6,8	5,4
Příjmy SFDI celkem	52,4	53	61

zdroj: podklady MD ČR

Tabulka 2: Dosavadní kapitálové výdaje SFDI - investice (mld. Kč)

Rok	2005	2006	2007
Pozemní komunikace	24,1	29,2	35,9
Železniční infrastruktura	0,3	0,5	16,2
Vodní cesty	13,3	13	0,4
Výstavba a modernizace dopravních sítí celkem	37,8	42,7	52,5

zdroj: podklady MD ČR

(2) Státní rozpočet

Z kapitoly 327 MD ČR státního rozpočtu jsou:

- poskytovány dotace Správě železniční dopravní cesty, příspěvky České správě letišť, Ředitelství silnic a dálnic ČR,
- poskytovány podpory systému kombinované dopravy,
- případně poskytovány dotace obcím, investiční transfery krajům apod.

Od roku 2004 je z prostředků státního rozpočtu cestou kapitoly 327 MD ČR financována výstavba dálnice D47 ve smyslu zákona č. 220/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu, až do výše 47,6 mld. Kč. Dále se předpokládá, že rozpočtem kapitoly 327 MD ČR budou procházet i úvěrové prostředky přijaté zákonem pro Českou republikou na financování investičních potřeb dopravní infrastruktury.

Tabulka 3: Dosavadní kapitálové výdaje z rozpočtu MD ČR, investice podle dopravních oborů (mld.Kč)

Druh infrastruktury	2005	2006	2007
Železniční – MD	0,062	0	0
Železniční – SFDI	13,336	13,221	16,26

Silniční – MD	15,554	5,917	3,3
Silniční – SFDI	24,05	29,111	35,756
Vnitrozemské vodní cesty - MD	0	0	0
Vnitrozemské vodní cesty - SFDI	0,302	0,525	0,39
Celkem – MD	15,616	5,917	3,3
Celkem – SFDI	37,688	42,857	52,435

zdroj: podklady MD ČR

Z uvedeného je patrné, že státní rozpočet s výjimkou dluhopisů na výstavbu dálnice D47 a úhrady škod způsobených na dopravních sítích povodněmi, se na financování dopravní infrastruktury nikterak výrazně nepodílel a nepodílí. Lze důvodně předpokládat, že tento stav bude trvat i nadále.

S podporou státního rozpočtu je uvažováno pouze jako s doplňkovým zdrojem při některých úpravách dopravní infrastruktury nehrazených ze SFDI nebo z vlastních zdrojů správců, na kterých má zájem stát. Mezi takové patří mezinárodní letiště v Praze - Ruzyni, výstavba pražského metra, vybraná infrastruktura MHD a podpora kombinované dopravy.

(3) Dotační podpora Evropské unie

Jako členská země Evropské unie má Česká republika možnost čerpat dotační podporu Evropské unie směřující do rozvojových projektů. Takováto podpora musí naplňovat principy, na kterých je EU od svého začátku stavěna, především jednotu trhu a rovný přístup k němu - projekty nesmí zakládat veřejnou podporu.

Nástrojem pro čerpání této dotační podpory jsou operační programy. K operačním programům, věcně směřovaným do sektoru dopravy, je možno řadit:

- Operační program doprava,
- sedm regionálních operačních programů pro vyšší územně samosprávné celky (územní jednotky NUTS II),
- další OP uvedené v tabulce 4 tučně.

Dostupnost zdrojů v jednotlivých operačních programech, odvozená z jejich konkrétních prioritních os je předmětem následující tabulky.

Hodnotit detailně vliv dotační podpory EU v jejím rozpočtovém období 2007-2013, které je v běhu, není možné, neboť není možno do uzavření projektů tohoto rozpočtového období stanovit, které budou mít úspěch a budou realizovány, a které nikoliv. Není tedy možno stanovit celkový objem finančních prostředků, takto směřovaných do sektoru dopravy.

Uvedený stav se zvláště dotýká projektů podpory modernizace regionálních drážních vozidel, ve kterých se v konkurenčním střetu setkají projekty drážních dopravců s projekty dopravců systémů městské hromadné dopravy.

Tabulka 4: Dostupnost zdrojů v jednotlivých operačních programech

Dotační podpora EU	celková alokace mil. EUR		
	fondy EU	veřejné zdroje ČR	CELKEM
Tématické operační programy 2007 - 2013 celkem	21 300,3	3754	25 054,3
Integrovaný operační program	1 582,4	279,2	1 861,6
OP Podnikání a inovace	3 041,3	536,7	3 578,0
OP Životní prostředí	4 917,9	867,9	5 785,8
OP Doprava	5 774,1	1019	6 793,1
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	1 828,7	322,7	2 151,4
OP Výzkum a vývoj pro inovace	2 070,7	365,4	2 436,1
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	1 837,4	319,4	2 156,8
OP Technická pomoc	247,8	43,7	291,5
Regionální operační programy	4 659,2	822,1	5 481,3
OP Praha	343,3	60,6	403,9
CELKOVÉ ZDROJE V OP	26 302,8	4 636,7	30 939,5

zdroj: www.strukturalnifondy.cz; www.euroskop.cz

ROPy

ROP NUTS II Severozápad	745,9	131,6	877,5
ROP NUTS II Severovýchod	656,5	115,9	772,4
ROP NUTS II Střední Čechy	559,1	98,7	657,8
ROP NUTS II Jihozápad	619,7	109,3	729,0
ROP NUTS II Jihovýchod	704,5	124,3	828,8
ROP NUTS II Moravskoslezsko	716,1	126,3	842,4
ROP NUTS II Střední Morava	657,4	116	773,4
ROP CELKEM	4 659,2	822,1	5 481,3

zdroj: www.strukturalnifondy.cz; www.euroskop.cz

(4) Úvěry poskytované státu

Zákon č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů, umožňuje vládě ČR financovat činnosti, kterými zajišťuje funkci státu, pouze prostřednictvím státního rozpočtu, či věcně specializovaných fondů (například Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí), pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Při financování investičních potřeb výstavby dopravní infrastruktury s využitím úvěrů je proto nutné od roku 2000 postupovat cestou zvláštních zákonů, kterými se schvaluje přijetí úvěru Českou republikou.

Pro využití státních nebo státem garantovaných úvěrů od EIB (Evropská investiční banka) byly v minulém období v souladu s podmínkami EIB zpracovány v oblasti dopravní infrastruktury tyto úvěrové programy:

- projekt zlepšení stavu mezinárodních silnic E - Roads I a II,
- projekt oprav silnic I. a II. třídy a dálnic,
- projekt modernizace I. železničního koridoru,
- projekt modernizace II. železničního koridoru,
- projekt modernizace III. železničního koridoru,
- projekt odstraňování povodňových škod,
- projekt podpory výstavby pražského metra,
- projekt modernizace letiště Praha-Ruzyně.

zdroj: podklad MD ČR

(5) Ostatní zdroje

Mezi ostatní zdroje, ze kterých je (může být) financována dopravní infrastruktura, patří:

- vlastní zdroje,
- dotace z územních rozpočtů krajů a obcí (územní rozpočty),
- partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP),
- vydání cenných papírů.

Vlastní zdroje jsou využívány především v oblasti železniční infrastruktury k pokrytí zhruba poloviny nákladů na zajištění provozuschopnosti dopravní cesty a dále v letecké infrastruktuře, kde tvoří naprosto rozhodující složku financování. Výše objemu vlastních zdrojů je v jednotlivých letech různá, neboť závisí jednak na hospodářských výsledcích (na železnici po vytvoření SŽDC i na výši plateb ČD a dalších dopravců, za použití dopravní cesty), jednak na objemu přijatých úvěrů a na platebních podmínkách pro jejich splácení, které limitují výši disponibilních zdrojů.

Dotace z územních rozpočtů krajů a obcí jsou pouze doplňkovými zdroji a ve srovnání s celkovými potřebami byly dosud zanedbatelného významu, neboť napomáhaly řešit pouze lokální záležitosti. Jejich význam se však posílí v souvislosti s využíváním pomoci z fondů EU, kde je podmínkou účast veřejných rozpočtů ve výši stanoveného procentního podílu.

Forma PPP - partnerství veřejného a soukromého sektoru - nebyla v oblasti dopravní infrastruktury dosud realizována, s výjimkou neúspěšného pokusu při výstavbě dálnice D47. Její uplatnění je vhodné u rozsáhlých a finančně náročných projektů výstavby dopravních sítí celostátního a evropského významu, jako jsou dálnice a tranzitní železniční koridory. Reálně lze uvažovat s využitím formy PPP u jednoho projektu v období do roku 2010.

Vydání cenných papírů prostřednictvím SFDI umožňuje zákon č.104/2000 Sb. Při rozhodování o jejich vydání je však třeba zvážit možný objem cenných papírů s ohledem na daňové příjmy SFDI a podmínky splácení (doba splatnosti, odklad splátek, úroková míra).

(6) Zhodnocení financování infrastruktury v kontextu harmonizace

Jednoznačně je možno konstatovat, že **jak silniční, tak železniční infrastruktura trpí vysokou podfinancovaností**. Kvalitativní parametry dopravních cest nejsou v drtivé míře schopny uspokojit požadavky společnosti na ní kladené, v řadě případů nejsou dopravní cesty ani potřebně kapacitní (opět to platí jak pro silniční, tak železniční infrastrukturu).

Aktuální stav dopravní infrastruktury

Dopravní síť ČR vykazuje celou řadu závažných nedostatků a závad vyplývajících z dlouhodobého podfinancování dopravní infrastruktury. Není dosahována ani spodní hranice nákladů na výstavbu doporučovaná EU ve výši 1,5 - 2 % HDP.

Mezi základní nedostatky patří:

- nedokončené sítě kapacitních pozemních komunikací a železničních tratí a jejich napojení na evropské sítě,
- technické parametry dopravních sítí, které neodpovídají normám a standardům pro bezpečný a plynulý provoz ani ekologickým požadavkům z hlediska vedení trasy,
- stav dopravních cest, který negativně ovlivňuje jejich provozuschopnost.

Odstranění těchto nedostatků a uvedení dopravních cest do stavu odpovídajícímu zvýšeným přepravním nárokům je záležitost mimořádně finančně nákladná a časově náročná a bude vyžadovat nové přístupy k zabezpečení potřebných zdrojů financování.

Z hlediska způsobu zajištění odstranění či nápravy nedostatků a zlepšení stavu dopravních cest jsou v dalším postupu řešení sledovány čtyři kategorie stavebních prací:

- nová výstavba (investiční akce, např. výstavba dálnic, železničních koridorů apod.),
- modernizace (úprava existujícího dopravního tahu, např. přeložka silnice, výstavba obchvatu, elektrizace železniční tratě, zřízení zabezpečovacího zařízení, přestavba do normových parametrů),
- opravy (úpravy neinvestičního charakteru a rekonstrukce - např. nový kryt vozovky, odstranění závad na železničním svršku, opravy mostních konstrukcí apod.),
- údržba (neinvestiční činnost směřující k zajištění provozuschopnosti dopravní cesty - např. běžná údržba silnic, železničních tratí, mostů, příslušenství, zimní údržba dopravních cest).

Na uvedení dopravní infrastruktury ČR do stavu, který by odpovídal současným i výhledovým potřebám dopravy v rozvíjející se ekonomice moderní společnosti, zohledňující jak potřeby mobility tak bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí, by bylo zapotřebí cca 1 200 mld. Kč kapitálových výdajů do investic a modernizací dopravních sítí.

Z porovnání potřeb s reálnou výší objemu možných podpor do dopravní infrastruktury je zřejmé, že požadavky na zvýšení kvality dopravních cest jsou vlivem dlouhodobého podfinancování dopravní infrastruktury tak vysoké, že potřebné investiční záměry jsou realizovatelné cca po roce 2020.

Formální možnosti omezení

Úroveň harmonizace podmínek pro podnikání je fakticky dána možnostmi ovlivňovat - formou omezení - nástroje, kterými se harmonizace realizuje. V podmínkách České republiky je tato možnost ve vztahu k dopravní cestě dána:

- předpisy EU,
- právními normami České republiky,
- ekonomickými možnostmi České republiky.

Předpisy EU

Současně platná i předpokládaná omezení vytvářejí rámec pro státní, resp. veřejné podpory druhů dopravy, určitých přeprav a investic do dopravních infrastruktur.

Předpisy ČR

Předpisy a legislativa ČR jsou zaměřeny na systémové podpory ve sféře dopravy; vesměs reflektují závazná ustanovení EU. V kvantifikační oblasti (daně a poplatky) respektují meze stanovené předpisy EU.

Ekonomické možnosti ČR

Ekonomické možnosti státu jsou variabilním prvkem podle rozvoje ekonomiky ČR a podle stanovení priority sféry dopravy. Rozhodujícími faktory jsou zdrojové možnosti:

- státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI),
- státního rozpočtu (SR),
- krajských rozpočtů

a dále konsenzus politického spektra na vytvoření podmínek PPP financování projektů.

Vliv jednotlivých nástrojů na absolutní, respektive relativní spravedlnost v rámci harmonizace podmínek pro podnikání je možno charakterizovat takto:

a) Podpora EU určitým dopravním infrastrukturám

- narušuje částečně, nikoliv však podstatně absolutní spravedlnost dopravního trhu mezi státy,
- ovlivňuje absolutní spravedlnost v harmonizaci mezi druhy dopravy v rámci ČR,
- nenarušuje podstatně spravedlnost dopravního trhu mezi dopravci v rámci jednoho druhu dopravy, ani harmonizaci podmínek pro ně.

b) Podpora státního rozpočtu přímými investicemi určitým projektům

- nenarušuje absolutní spravedlnost dopravního trhu mezi státy,
- ovlivňuje absolutní spravedlnost v harmonizaci mezi druhy dopravy v rámci ČR,
- nenarušuje podstatně spravedlnost dopravního trhu mezi dopravci v rámci jednoho druhu dopravy, ani harmonizaci podmínek pro ně.

c) Podpora ze Státního fondu dopravní infrastruktury

- nenarušuje absolutní spravedlnost dopravního trhu mezi státy,
- ovlivňuje absolutní spravedlnost v harmonizaci mezi druhy dopravy v rámci ČR,
- nenarušuje podstatně spravedlnost dopravního trhu mezi dopravci v rámci jednoho druhu dopravy, ani harmonizaci podmínek pro ně.

zdroj: [36]

2.10.2. Nástroje přístupu dopravce k výkonu povolání dopravce

Nástroje přístupu dopravce k výkonu jeho povolání představují podmínky, které musí dopravce splnit, aby mohl toto povolání vykonávat. Předmětem vzájemného porovnání je: (1) drážní osobní doprava, (2) linková osobní doprava v rámci silniční dopravy.

(1) Drážní osobní doprava

Předmětem posouzení je provozování drážní dopravy ve veřejném zájmu. Tuto činnost právně vymezuje zákon č. 266/94 Sb. o dráhách, v platném znění [61] takto :

§2

(4) Provozováním drážní dopravy je činnost, při níž mezi provozovatelem této dopravy (dále jen "doprovce") a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, věcí, zvířat anebo činnost, kterou se zajišťuje podnikání podle zvláštních předpisů.^{1a)}

(5) Veřejným zájmem se v oblasti veřejné drážní osobní dopravy rozumí zájem na zajištění základních přepravních potřeb obyvatel. O uplatnění veřejného zájmu při zabezpečování dopravní obslužnosti rozhoduje příslušný orgán státní správy nebo samosprávy.

Rozhodující tedy je posouzení možnosti přístupu k provozování drážní dopravy. Podmínky které musí subjekt splnit jsou vymezeny částí čtvrtou „Regulace drážní dopravy“ zákona č. 266/94 Sb. o dráhách, v platném znění [61]. Klíčový je zvláště §24, odst. 4):

§24

(4) Provozovat drážní dopravu na dráze může právnická nebo fyzická osoba, zapsaná v obchodním rejstříku, na základě platné licence, přidělené kapacity dopravní cesty, jedná-li se o drážní dopravu na dráze celostátní nebo regionální, platného osvědčení dopravce, pokud tento zákon nestanoví jinak, a uzavřené smlouvy o provozování drážní dopravy, není-li provozovatel dráhy a dopravce jedna osoba.

Licenci vydává drážní správní úřad po naplnění podmínek detailně uvedených v části čtvrté zákona č. 266/94 Sb. o dráhách, v platném znění [61]. Nosnými podmínkami jsou:

- ustanovení odborně kompetentních osob dopravce - prokázání odborné způsobilosti,
- prokázání finanční způsobilosti,
- uzavřené pojištění odpovědnosti z provozu drážní dopravy,

Rozhodnutí o udělení licence musí být drážním správním úřadem uděleno do 60-ti dnů od podání žádosti.

Na území České republiky je platná i licence k provozování drážní dopravy udělená úřadem členského státu Evropských společenství.

Ke dni zahájení drážní dopravy na dráze celostátní nebo regionální musí dále dopravce disponovat **osvědčením dopravce**.

Osvědčení vydává drážní správní úřad na základě žádosti dopravce na dobu 5-ti let a uvede v něm druh dopravy a rozsah služeb, na něž se vztahuje.

Bez platné licence k provozování drážní dopravy není možno požádat o kapacitu dráhy, bez platného osvědčení dopravce není možno zahájit provozování drážní dopravy.

Kapacitu dráhy přiděluje přidělcem §34b) zákona č. 266/94 Sb. o dráhách, v platném znění [61] za podmínek stanovených tímto zákonem.

Kapacita dráhy je vymezena tamtéž [61]:

§34b)

Kapacitou dopravní cesty se pro účely provozování drážní dopravy rozumí její využitelná průjezdnost v rámci rozvržení požadovaných tras vlaků na úseku dopravní cesty v určitém období.

(2) Linková osobní doprava

Předmětem posouzení v tomto případě je přístup k povolání dopravce ve veřejné linkové dopravě. Tato činnost je definována zákonem č. 111/94 Sb. o silniční dopravě, v platném, znění [58]:

§2

(6) Linková osobní doprava je pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při kterém cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách. Linkovou osobní dopravu lze provozovat formou veřejné linkové dopravy nebo formou zvláštní linkové dopravy, a to jako vnitrostátní nebo mezinárodní. Přitom se rozumí:

a) veřejnou linkovou dopravou doprava, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb; pokud je doprava uskutečňována pro potřeby města a jeho příměstských oblastí, jedná se o městskou autobusovou dopravu,

b) zvláštní linkovou dopravou doprava určených vybraných skupin cestujících s vyloučením ostatních osob.

§3 zákona č. 111/94 Sb. o silniční dopravě, v platném znění [58] dále stanovuje základní povinnosti dopravce. Na problematiku harmonizace má však větší dopad část II předmětného zákona, která - mimo jiné - stanovuje:

- podmínky finanční způsobilosti dopravce,
- podmínky odborné způsobilosti dopravce.

Zásadní význam k předmětné problematice má hlava druhá předmětného zákona, která specifikuje podmínky, za kterých je možno realizovat linkovou osobní dopravu. Z této části zákona plyne zcela odlišný význam licence ve veřejné linkové dopravě na rozdíl od dopravy drážní.

V linkové osobní dopravě je licence vázána na konkrétní linku na rozdíl od dopravy drážní, kde licence čistě prokazuje způsobilost dopravce k výkonu tohoto povolání dle zákona č. 266/94 Sb. o dráhách, v platném znění [61].

K dané problematice se dále úzce váže i **rozdílný způsob subvencování veřejných služeb**. V případě veřejné linkové dopravy je prokazatelná ztráta stanovována na základě předběžného kvalifikovaného odhadu. Dopravci jsou vystavováni riziku ekonomické ztráty v případě, kdy vstupy do jejich činnosti zvýší svoji cenu, respektive dojde k neočekávanému odlivu zákazníků. Z platné legislativy zároveň jednoznačně nevyplývá, zda-li v případě úpravy rozsahu výkonu na lince je nutno zároveň i odebrat původní a vystavit novou licenci včetně všech nutných administrativních procedur.

V případě drážní dopravy je kompenzace doposud fakticky odvozována od reálných možností veřejných rozpočtů. Výsledkem je poté:

- nedofinancování realizovaných výkonů v provozní oblasti, nemluvě o přiměřeném zisku dopravce,
- kumulované skryté vnitřní zadlužení dopravců a celého oboru,
- nastupující trend ztráty konkurenceschopnosti oboru, resp. ztráty důstojného postavení v rámci budovaných integrovaných dopravních systémů.

Z uvedených skutečností vyplývají zásadní odlišnosti právního zajištění linkové osobní a drážní dopravy. S ohledem na skutečnost, že soutěž dopravců o konkrétní veřejné výkony probíhá výhradně vnitřně oborově a o zvoleném dopravním oboru pro obsluhu konkrétního území rozhoduje primárně veřejný zájem, není tento stav zásadní překážkou mezioborových harmonizovaných podmínek.

2.11. Analýza harmonizace silniční a železniční dopravy

Dopravní trh sice není primárním segmentem trhu, nýbrž sekundárním, nicméně jeho role je přímo závislá na dopravní politice státu, což zřetelně hovoří o jeho významu. Je tvořen několika odvětvími.

Základní podmínky pro podnikání na dopravním trhu vychází z platné legislativy v České republice zakotvené v obchodním zákoníku a živnostenském zákonu. Stěžejními dokumenty, které přímo definují a upravují konkrétní podmínky pro podnikání na dopravním trhu (pro silniční a železniční dopravu) jsou zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění [58] a zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění [61] včetně veškerých prováděcích předpisů.

Analýzu úrovně harmonizace silniční a železniční dopravy na dopravním trhu je vhodné strukturovat do dvou základních rovin:

- ekonomické - jejíž podstatou je posouzení nákladového zatížení dopravců sledovaných dopravních oborů
- procesní - jejíž podstatou je posouzení nastavení procesů, kterými dopravce přistupuje k povolání dopravce a realizuje svoji podnikatelskou činnost.

Specifickou rovinou úrovně harmonizace silniční a železniční dopravy je problematika externích nákladů dopravy a jejich internalizace. Jedná se o způsob vymezení nákladů vyvolaných činnostmi dopravce a úroveň, kterou je jimi dopravce zatěžován. S ohledem

na specifičnost problematiky je v této práci uveden pouze základní rámec problematiky - viz Příloha 1 této práce.

Zmínit je nutno i právní rovinu harmonizace - jedná se o nastavení právních předpisů, kterými se nastavuje ekonomická a procesní rovina harmonizace: právo tedy vystupuje v úloze nástroje harmonizačního procesu.

2.11.1. Harmonizace železniční a silniční dopravy v rovině ekonomické

Předmětem analýzy této roviny harmonizace je: (1) posouzení obecných vstupních parametrů dopravního oboru, které se přenášejí na činnost dopravce, (2) úroveň nákladového zatížení dopravců při jejich podnikatelské činnosti, včetně (3) základní strukturace nákladových položek.

(1) Podnikání na dopravním trhu z pozice silničního dopravce

Klíčovou charakteristikou postavení silniční dopravy na dopravním trhu v České republice je existence silného převisu nabídky nad poptávkou. Dalšími charakteristickými znaky silniční dopravy jsou:

- silné zatížení silniční sítě způsobující rychlé zhoršování jejích kvalit,
- destrukční vliv nákladních vozidel, který není dostatečně přenesen na provozovatele těchto vozidel (nedostatečná úhrada provozem vyvolaných nákladů),
- podudržovanost silniční sítě,
- existence rozsáhlých externalit vyvolaných emisemi, hlukem, kongescemi, nehodami, vibracemi,
- nízká úroveň přenesení nákladů na údržbu, obnovu a modernizaci silniční infrastruktury na jednotlivé uživatele sítě,
- praktická nemožnost konstrukce silniční sítě dle potřeb, neboť každé zvýšení kapacit sítě je dříve či později nasyceno vozidly,
- liberalizace přístupu k podnikání provozovatele dopravy,
- částečné uplatňování cenové regulace prostřednictvím věcně usměrňovaných cen.

Základní úprava podmínek pro podnikání na dopravním trhu v oboru silniční dopravy je definována zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění [58], který upravuje zejména podmínky přístupu k povolání dopravce v silniční dopravě. Otázkou pravidel provozu na pozemních komunikacích, zajištěním bezpečnosti provozu a dalšími nezbytnými otázkami v souvislosti s provozem na silniční síti se zabývá zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění [60]. Současně je k oběma citovaným právním předpisům vytvořena celá řada prováděcích vyhlášek, která byla v uplynulém období v mnohém novelizována

ve smyslu harmonizace českého práva s právem evropským a v souvislosti s harmonizací podmínek pro podnikání na dopravním trhu mezi jednotlivými dopravními obory.

Náklady dopravce provozujícího linkovou osobní dopravu jsou předmětem obrázku 4.

Zpoplatnění silniční dopravy v podmínkách ČR má následující strukturu:

- spotřební daň z uhlovodíkových paliv a maziv,
- silniční daň - pouze u vozidel určených k podnikání současně s široce pojatými možnostmi osvobození vozidel od této daně, které jsou hojně využívány,
- výkonové zpoplatnění za užívání dálnic a rychlostních silnic silničními motorovými vozidly,
- DPH - představující klasický příjem státního rozpočtu,
- parkovné.

Uvedená struktura odpovídá podmínkám, jež jsou stanoveny legislativou EU.

System je dále zatěžován specifickým zpoplatněním jednorázového charakteru, ke kterým patří poplatky:

- při registraci vozidla,
- pro vozidla k přepravě nadměrně těžkých nebo nadrozměrných nákladů,
- poplatky za účelem regulace dopravy ve vytižených časech nebo místech.

Pro úplnost je nutno zmínit i **úroveň vnitrooborové harmonizace** - úroveň spravedlnosti mezi jednotlivými silničními dopravci. Struktura jejich nákladů je identická. Jediný dílčí výkyv může v konkrétních místních podmínkách vznikat při užívání tarifních bodů (zastávek, autobusových nádraží). Vlastnictví těchto prostor a stanovišť není jednotně upraveno a je odvislé od místních podmínek - v některých případech je vlastníkem město, v jiných v minulosti zvolený dopravce. Od konkrétních místních podmínek se posléze odvíjí případné zpoplatnění užití tarifního bodu dopravcem. Praktické zkušenosti ukazují, že v některých případech může být konkrétní stav diskriminující vůči některým dopravcům.

(2) Podnikání na dopravním trhu z pozice železničního dopravce

Základní charakteristické znaky postavení železniční dopravy na dopravním trhu v České republice jsou:

- liberalizace přístupu k povolání provozovatele dráhy a provozovatele drážní dopravy,
- uplatňování cenové regulace ve vnitrostátní osobní dopravě (železniční veřejná vnitrostátní pravidelná osobní doprava) v podobě věcně usměrňovaných cen,

- uplatňování cenové regulace při stanovení poplatku za použití vnitrostátní železniční dopravní cesty celostátních a regionálních drah v železniční nákladní a osobní dopravě v podobě úředně stanovených maximálních cen,
- dominantní postavení Českých drah, a.s. v některých oblastech železničního podnikání (provozování dráhy, provozování drážní dopravy - osobní doprava),
- znevýhodnění dopravního oboru i přes vznik podstatně nižších externalit oproti dopravě silniční,
- postupný pokles podílu železniční dopravy na celkovém přepravním trhu v ČR,
- „politická“ objednávka ztrátové osobní dopravy, která není dlouhodobě finančně vyrovnávána, a z toho plynoucí další úvěrové zatížení železničního podniku.

Železniční dopravní trh v České republice je charakteristický několika skupinami subjektů na něm podnikajících:

- České dráhy v roli provozovatele drážní dopravy, provozovatele drah celostátních a dominantního provozovatele drah regionálních,
- subjekty provozující některé dráhy regionálního charakteru.

Pro posouzení úrovně harmonizace podmínek pro podnikání je klíčová nákladová struktura dominantního subjektu - národního dopravce České dráhy - viz obrázek 4.

Problematika **vnitrooborové harmonizace** je v případě železniční dopravy podstatně komplikovanější, nežli ve veřejné linkové dopravě. V ekonomické rovině jde především o **fakticky odlišnou nákladovou strukturu národního dopravce a dopravců ostatních, tzv. alternativních**. Kořeny tohoto problému vychází z nedokončeného procesu transformace Českých drah, kdy tento subjekt stále vykazuje prvky modelu integrovaného železničního podniku (realizujícího jak činnost dopravce, tak částečně činnost provozovatele dráhy), za stavu, kdy tyto činnosti nejsou odděleny formou holdingové struktury.

Obecně popsaný stav lze doložit konkrétními zkušenostmi ze situací, kdy objednatel veřejných služeb volí dopravce formou soutěže. Zatímco národní dopravce podává nabídku integrovaných služeb včetně zajištění provozu veřejně přístupných nádražních prostor a služby v těchto prostorách, alternativní dopravci se orientují na nabídku čistého dopravního výkonu (jízdy vlaku) s řadou doprovodných služeb na palubě vozidla.

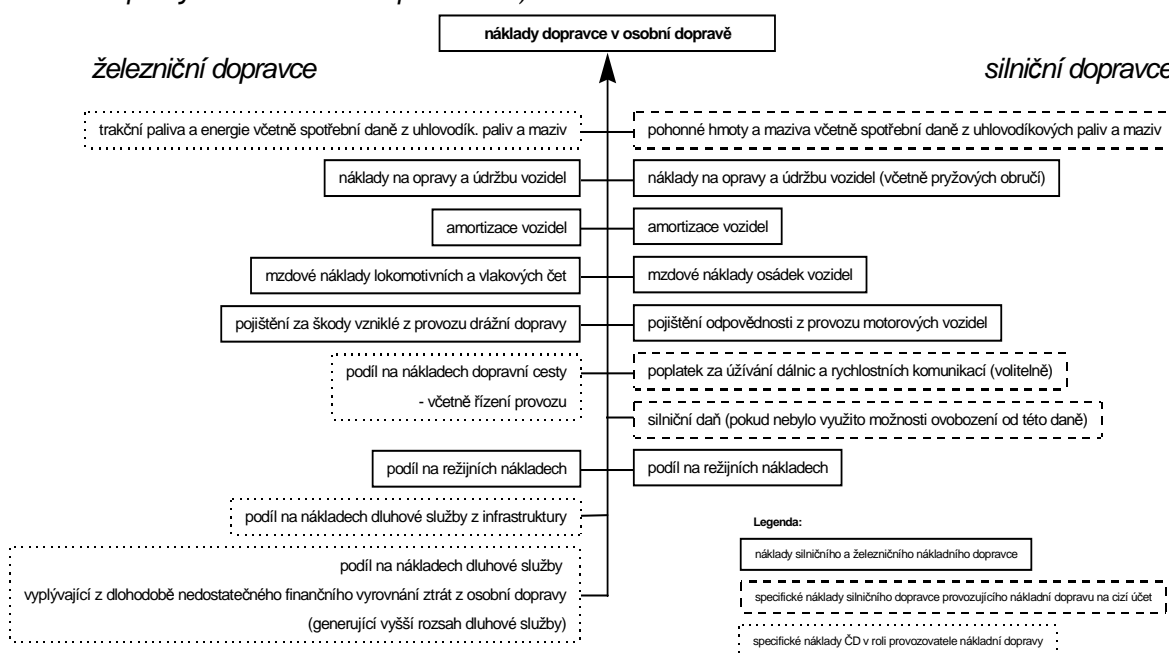
Totéž platí i pro řadu dalších dílčích činností, kterými stát udržuje celistvost systému železniční dopravy, například: (1) její zapojení do evropských drážních struktur (UIC, ERA,...), (2) výzkum, vývoj, (3) rozvoj dopravní cesty dle požadavků dopravce, potažmo cestujících, atd. Tyto nákladové položky vykazuje národní dopravce formou režii, zatímco alternativní dopravci tyto náklady nemají, paradoxně z výsledků těchto činností mohou i profitovat.

Řešením uvedeného stavu je dokončení procesu restrukturalizace národního dopravce - Českých drah do některého ze zvolených evropských modelů.

(3) Systémové porovnání podmínek

Významné pro posouzení úrovně harmonizace podmínek je samotné porovnání nákladové struktury, které je provedeno formou dále uvedeného schématu.

Obrázek 4: Náklady dopravce v osobní dopravě (srovnání struktury nákladů dopravce veřejné linkové dopravy a železničního dopravce/ČD)



zdroj: podklady ČD, a.s.

Posouzením předloženého schématu je zřejmé, že nákladová struktura silničních a železničních dopravců vykazuje odlišné prvky a tudíž je v absolutních hodnotách obtížně souměřitelná.

Klíčová je úroveň zpoplatnění užití dopravní cesty, kde železniční doprava tvoří ekonomicky vnitřně uzavřený systém, na rozdíl od dopravy silniční. Schéma dále nepracuje s internalizací externích nákladů, tato problematika je ve skutečnosti pod silným politickým tlakem.

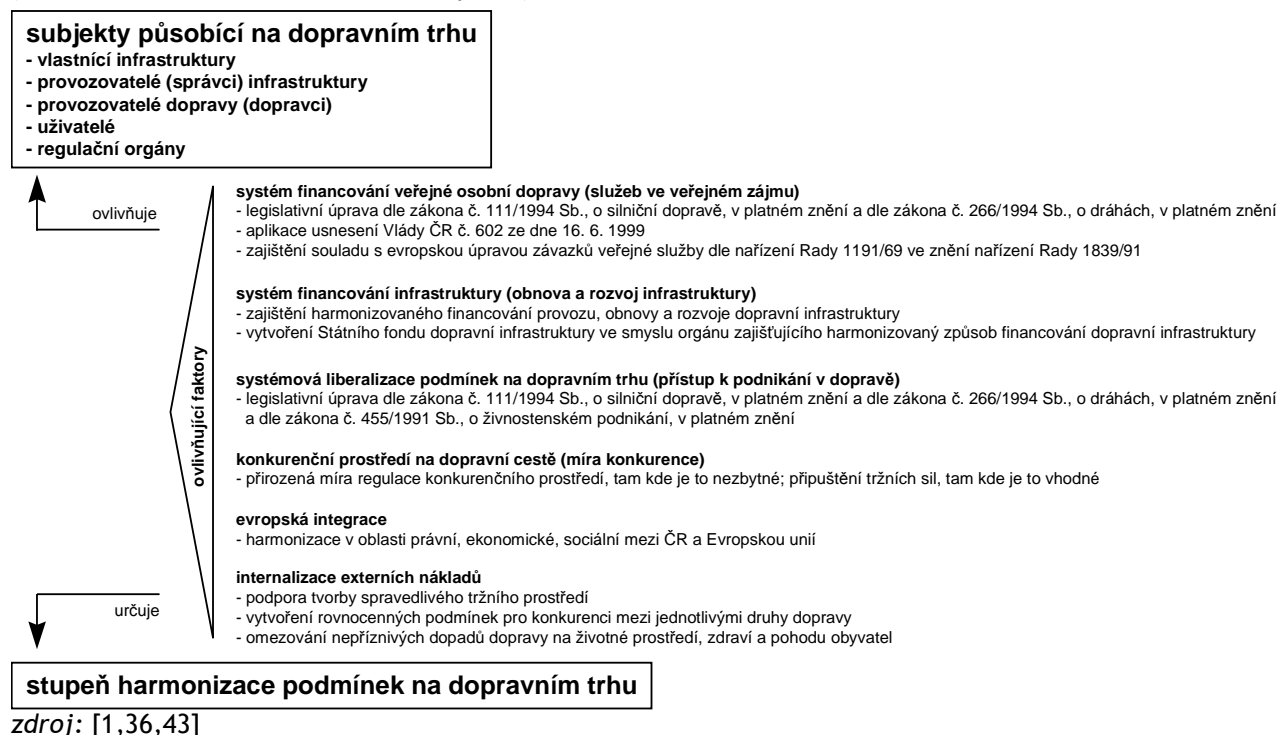
2.11.2. Harmonizace železniční a silniční dopravy v rovině procesní

Tato rovina harmonizace představuje nastavení procesních podmínek fungování segmentu železniční a silniční dopravy v rámci dopravního trhu. Problematika má úzkou vazbu na právní rovinu harmonizace, neboť procesní podmínky fungování jednotlivých segmentů dopravního trhu vycházejí z platných právních norem ČR a EU. Právní rovinou harmonizace se proto rozumí přímé

působení konkrétních právních norem na výkon povolání operátora, procesní rovinou sekundární působení právních norem na trh.

Základní faktory ovlivňující harmonizaci podmínek na dopravním trhu jsou vystiženy následujícím schématem.

Obrázek 5: Faktory ovlivňující harmonizaci podmínek na dopravním trhu (s omezením na silniční a železniční dopravu)



Je možné konstatovat, že procesní rovina harmonizace nedosahuje úrovně odpovídající relativní spravedlnosti. Oba - pro tuto práci zájmové - segmenty dopravního trhu sice vykazují potřebnou míru funkčnosti, nicméně **prostředí vykazuje prvky deformovanosti**. Detailní posouzení úrovně harmonizace je přitom komplikované, neboť oba dopravní obory mají jen minimum styčných prvků a fungují na sobě výrazně nezávisle, byť je pro společnost a veřejnou dopravu výhodné služby obou dopravních oborů vzájemně integrovat.

Jak segment železniční, tak segment silniční dopravy mají definované mechanismy potřebné pro jejich fungování. Dominantní rozsah výkonů obou segmentů je realizován v režimu veřejné služby. K základním mechanismům patří:

- nastavení podmínek pro objednávku výkonů v režimu veřejné služby,
- nastavení podmínek k profinancování objednaných výkonů v provozní rovině,
- nastavení podmínek pro investiční rozvoj dopravního podnikání v zájmových segmentech.

V oblasti podmínek pro objednávku výkonů v režimu závazku veřejné služby je klíčovým problémem nejednoznačný postup při výběru dopravce. Dosavadní zkušenosti ukazují, že objednatelé výkonů v režimu veřejné služby mohou v současné době potřebný objem výkonů:

- zadat přímo,
- zadat soutěží mezi dopravci v režimu veřejné zakázky,
- zadat soutěží mezi dopravci v režimu koncese.

Žádnou z uvedených možností (včetně přímého zadání) platný právní řád České republiky, ani legislativní akty EU výslovně nezakazují. Nastavení jednotného postupu je přitom nezbytné s ohledem na záměr jak EU, tak České republiky i sousedních států dopravní trh postupně otevřít konkurenci a nastartovat tak oživení zájmu o železniční dopravu.

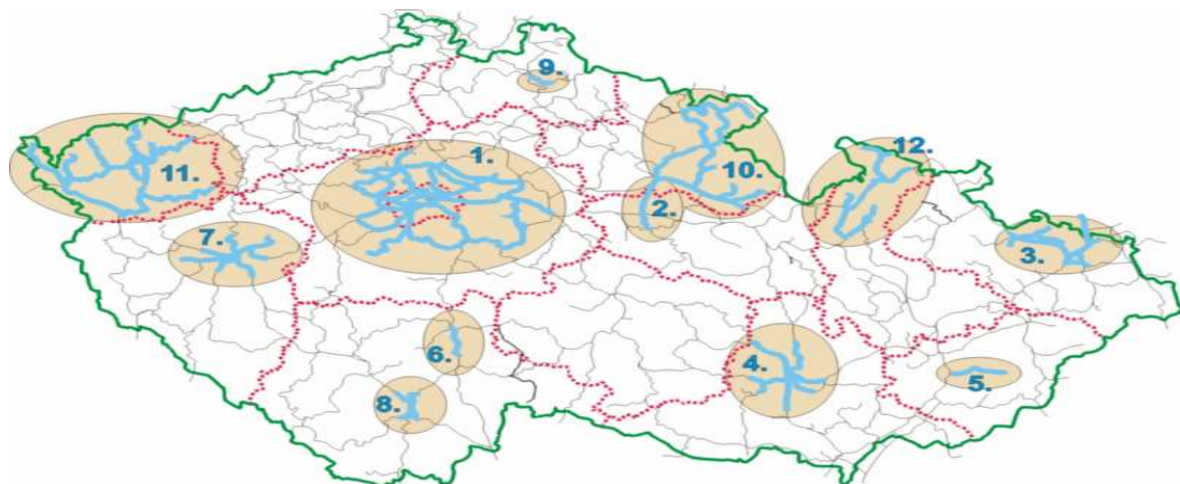
Vyšší míru jednoznačnosti přináší nové - přímo aplikovatelné - Nařízení [52] ze dne 03.12.2007, účinné od 03.12.2009. Dle něho v budoucnu:

- nebude možné linkovou osobní dopravu zadávat přímo,
- naopak drážní dopravu - za stanovených podmínek - zadávat přímo možné bude.

Na první pohled vypadá uvedený mechanismus nelogicky, nicméně je nutno vzít v úvahu, že v případě železniční dopravy, zvláště na úrovni regionů, bude vždy část výkonů, jejichž soutěžení s ohledem na nízký výkon postrádá opodstatnění. Rovné podmínky otevření trhu tak budou mít v rukou objednatelé tím, jak nastaví výkony pro přímé zadání a soutěžení.

Dalším nedostatkem současného stavu je **faktická neexistence jakékoliv legislativní opory ve vzájemném propojování služeb linkové osobní a železniční osobní dopravy**. Tento stav je taktéž dlouhodobě přetrvávající a to za situace, kdy na regionální úrovni vznikla řada integrovaných dopravních systémů, jak dokládá uvedená mapka.

Obrázek 6: Mapka aktivovaných integrovaných dopravních systémů



zdroj: oficiální internetové portály jednotlivých krajských úřadů

Faktická neexistence legislativní základny integrovaných dopravních systémů má za následek nejednotnost platformy, na které tyto systémy napříč regiony působí. Problémem se tento stav stává v momentě, kdy je zájem sousední integrované dopravní systémy propojovat.

Ještě větším problémem je samotné nastavení financování výkonů v režimu závazku veřejné služby. Objednané výkony mají být objednatelům subvencovány v hladině přiměřeného zisku dopravce. Dále dokument „Strategie podpory dopravní obsluhy území veřejnou dopravou“ [74], jež v roce 2006 schválila vláda České republiky stanovuje, že jako základní pro investiční rozvoj dopravního podnikání jsou vlastní a cizí zdroje dopravce.

Systémové mechanismy k profinancování objednaných veřejných služeb nastaveny jsou, nicméně finanční zdroje v tomto systému nejsou v patřičné výši. Dlouhodobě značnou podfinancovaností trpí zejména segment regionální drážní dopravy. Výsledkem je:

- prohlubující se skryté vnitřní zadlužení dominantního drážního dopravce - Českých drah,
- kvalitativní zaostávání železniční dopravy, jež se v budovaných regionálních dopravních systémech již projevuje,
- nemožnost regulérně otevřít trh drážní dopravy konkurentům.

S ohledem na všeobecný záměr otevírání drážního dopravního trhu (segment linkové osobní dopravy již otevřen je) je dalším významným mechanismem **způsob otevření dopravního trhu drážní dopravy**. Jedná se o proces, který nebude nastaven konkrétní právní normou, ale bude potřebovat zcela fungující prostředí segmentu drážní dopravy dopravního trhu.

Základní vazby a vztahy na dopravním trhu jsou předmětem obrázku 7. Uvedené schéma dokládá, že sektor dopravy je financován vícezdrojově, jádrem je:

- (1) státní rozpočet, primárně orientovaný na provozní financování veřejných služeb (kompenzace ve smyslu Nařízení [52]),
- (2) Státní fond dopravní infrastruktury určený primárně k investičnímu financování dopravní infrastruktury (částečně však financuje i provoz infrastruktury)
- (3) rozpočty krajů (subvencují veřejné služby ve smyslu Nařízení [52] a zároveň provozují a modernizují část dopravní infrastruktury).

Naznačený systém neumožňuje soustředit provozní a investiční financování do samostatných právnických subjektů, nicméně účelově je takto financování již dnes zcela členěno. Dále je nutné zdůraznit, že kompenzace dopravcům do závazku veřejné služby by v sobě, kromě provozního subvencování dopravce, měla obsahovat i:

- úhradu dopravce za užití dopravní cesty jejímu provozovateli,

- zdroje pro plnohodnotnou průběžnou obnovu majetku dopravce.

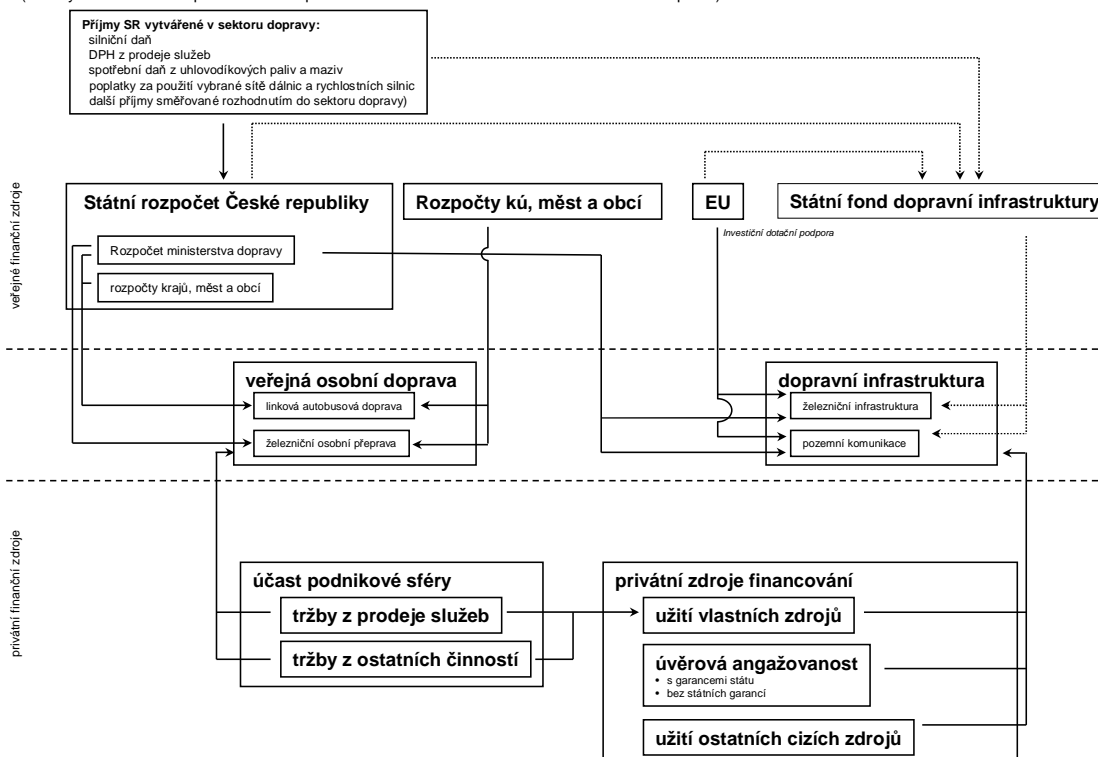
Pokud by výše uvedené principy byly dodrženy a systém by se choval zcela čistě, pak by v něm měly platit následující zásady:

- na straně provozovatele dopravní cesty by měl být jednoznačně nastaven řez mezi provozními a investičními zdroji, aby bylo prokazatelně zřejmé, jak vysoká je spoluúčást dopravce na provozním a investičním financování dopravní infrastruktury,
- suma vlastních zdrojů provozovatelů infrastruktury a dotací by měla být v takové výši, aby zajišťovala provoz a rozvoj dopravních cest dle stanovené dopravní politiky, jež bude pokrývat zájem občanů a ekonomického sektoru,
- kompenzace dopravci by měla být v takové výši, aby umožňovala realizovat rozsah a kvalitu výkonů poptávaných občany a objednaný objednatelem,
- suma vlastních zdrojů dopravců a kompenzací by měla být v takové výši, aby zajišťovala provoz a rozvoj dopravních služeb dle stanovené dopravní politiky, jež bude pokrývat zájem občanů a ekonomického sektoru.

Obrázek 7: Postižení základních finančních vazeb na dopravním trhu v ČR

Postižení základních finančních vazeb na dopravním trhu v ČR

(ve smyslu harmonizace podmínek na dopravním trhu a s omezením na železniční a silniční dopravu)



zdroj: podklady MD ČR

Plnohodnotné naplnění těchto zásad je možné pouze teoreticky, nicméně v podmínkách České republiky tyto zásady naplněny nejsou.

2.11.3. Shrnutí současného stavu

V rámci shrnutí problematiky harmonizace podmínek pro podnikání v silniční a železniční dopravě v České republice je nutno nejprve uvést:

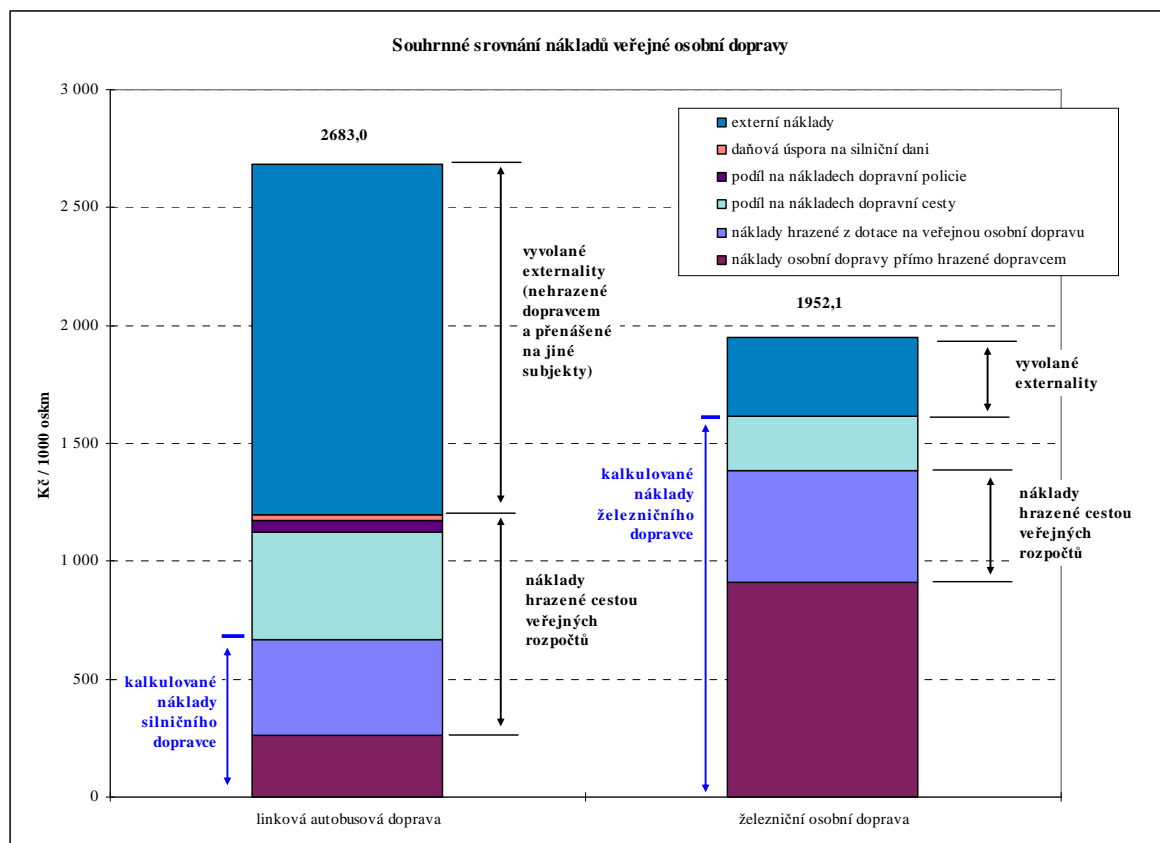
- řešení problematiky harmonizace silniční a železniční dopravy je záležitostí pro dlouhodobý horizont,
- železniční a silniční doprava představuje systémově odlišné prostředí, vycházející do jisté míry z rozdílné technologické podstaty uvedených dopravních oborů,
- úroveň harmonizace postavení silniční a železniční dopravy na dopravním trhu v České republice je v současnosti **provedena pouze částečně**, a to v podobě:
 - vyjasnění základního legislativního rámce,
 - nastavení základních ekonomických vazeb,
 - vytvoření konkrétních harmonizačních mechanismů.
- z pozice dopravce odlišná forma zpoplatnění dílčích nákladů spojených s provozováním dopravních cest - jejich promítnutí do nákladů dopravce,
- existence vysoké úrovně externích nákladů v silniční dopravě oproti dopravě železniční doprovázené nízkou úrovní jejich internalizace.

Jako dokumentující shrnutí vysokého nákladového zatížení železničního dopravce oproti dopravci silničnímu lze užít graf 9 shrnující náklady veřejné osobní dopravy v roce 1999 v České republice vyjádřené na 1000 oskm přepravního výkonu.

V rovině ekonomické jsou klíčovými problémy procesu harmonizace železniční a silniční dopravy především:

- rozdílné vymezení činností a k tomu se vážících nákladů, které jsou specifikovány jako součást provozování dopravních cest. Z uvedeného stavu poté vyplývá odlišný způsob a výše jejich zpoplatnění vůči operátorům,
- rozdílný způsob přenosu investičních nákladů do dopravních cest vůči operátorům,
- rozdílná internalizace externích nákladů.

Obrázek 8: Souhrnné srovnání nákladů veřejné osobní dopravy (Kč / 1000 oskm)



zdroj: pracovní podklady ČD, a.s.

Volba dopravního oboru je v případě osobní dopravy realizována na základě širšího celospolečenského zájmu a konsenzu - nástroje ekonomické harmonizace zde mají sekundární vliv. Výsledné rozhodnutí a zvolení dopravního oboru je mixem řady faktorů.

Za klíčové faktory při rozhodování o volbě dopravního oboru je možno označit:

- trasování dopravních cest ve vazbě na demografické pokrytí území,
- reálný přepravní potenciál,
- kvalitativní parametry dopravních cest, mající vliv na parametry nabízených dopravních služeb.

Někteří objednatelé veřejných služeb na úrovni regionů začínají mít v poslední době tendenci porovnávat zároveň i úroveň kompenzace na jednotku výkonu.

Tabulka 7: Zprůměrované hodnoty subvencí do ZVS poskytnuté dopravcům z veřejných rozpočtů

	Drážní doprava	Veřejná linková doprava
Průměrné skutečné hodnoty 2008: segment dálkové dopravy	118,-	nesubvencováno
Průměrné skutečné hodnoty 2008: segment regionální dopravy	63,-	33,-
Doprovci nárokové průměrné částky 2009	112,-	33,-

Zdroj: průměrné hodnoty dle statistik MD a krajů

Toto porovnání však nepředstavuje podmínky relativní spravedlnosti. Jedná se o netransparentní porovnání neboť:

- vlakový a autobusový km mají odlišnou nákladovou strukturu,
- oba dopravní obory poskytují vůči cestujícím odlišný rozsah zázemí - drážní dopravce je schopen poskytovat například vytápění čekárny, prostorné nádražní haly, nástupištní prostory a celou řadu doplňkových služeb,
- linková silniční doprava má takovýchto prostor výrazně méně a nákladově jsou výrazně jednodušší,
- drážní vozidlo poskytuje cestujícímu obecně větší množství prostoru,
- technologická podstata obou dopravních oborů je odlišná.

Taktéž je nutno upozornit na porovnání reálné úrovně kompenzací roku 2008 a nárokových částek, jež se týkají roku 2009. Tato časová disproporce vzniká tím, že statistická data roku 2009 ještě nejsou k dispozici a nárokové částky roku 2008 přitom nejsou průkazné, neboť první rok, ve kterém se dá hovořit tak, že veřejná doprava je plně kompenzovaná (byť diskutabilně nad úrovní prosté reprodukce) je až rok 2009.

3. Cíl řešení, hypotéza, metoda řešení

Cílem řešení vědeckého úkolu je posouzení úrovně harmonizace podmínek pro podnikání mezi železniční a silniční dopravou v oblasti přepravy osob (osobní doprava) a předložení možných návrhů, které by umožnily optimalizovat přístup k rozvoji veřejné dopravy na bázi vzájemné integrace služeb dopravních oborů silniční a železniční dopravy. Jedná se tedy o uplatnění principů uvedených v části 2 této práce.

Za dílčí cíle vědeckého úkolu je možno označit:

- současný význam problematiky harmonizace silniční a železniční dopravy a její uplatnění v dopravním systému České republiky a v systému veřejné dopravy,
- úroveň nastavení jednotlivých harmonizačních nástrojů,
- možnosti práce s jednotlivými harmonizačními nástroji v rámci dopravního systému a systému veřejné dopravy,
- propojení jednotlivých dílčích návrhů do komplexního systému.

zdroj: vlastní návrh řešitele

Pro řešení práce je nutno stanovit hypotézu problematiky. Pokud vyjdeme ze současného stavu úrovně harmonizace podmínek mezi železniční a silniční dopravou a zohledníme žádoucí směřování vývoje sektoru dopravy, jež vyplývají ze strategických dokumentů EU [1, 2, 72, 73, 74], pak je možno hypotézu formulovat takto:

„ Současnou úroveň harmonizace podmínek mezi železniční silniční dopravou je možno posunout tak, aby jednotlivé nástroje harmonizačního procesu věrohodněji, nežli nyní dokladovaly správnost volby dopravního oboru pro řešení konkrétních přepravních potřeb. Nástroje může veřejná správa nastavit dle aktuálně platné dopravní politiky.“

Základem řešení této disertační práce je:

- (1) vymezení předmětné problematiky provedené s ohledem na její značnou šíři,
- (2) analýza současného stavu řešené problematiky,
- (3) návrhová část spočívající ve dvou rovinách - práce s dílčími nástroji harmonizačního procesu a následné propojení do jednoho celku - komplexně pojatého dopravního systému.

Zvolená **metoda řešení** vyplývá z postupové osy (viz obr.1), její podstatou je analýza současného stavu, strukturovaná podle jednotlivých nástrojů, na ní navazující dílčí návrhy práce s jednotlivými nástroji a v konečném důsledku jejich propojení do možného komplexního systému.

4. Navrhovaná řešení harmonizace

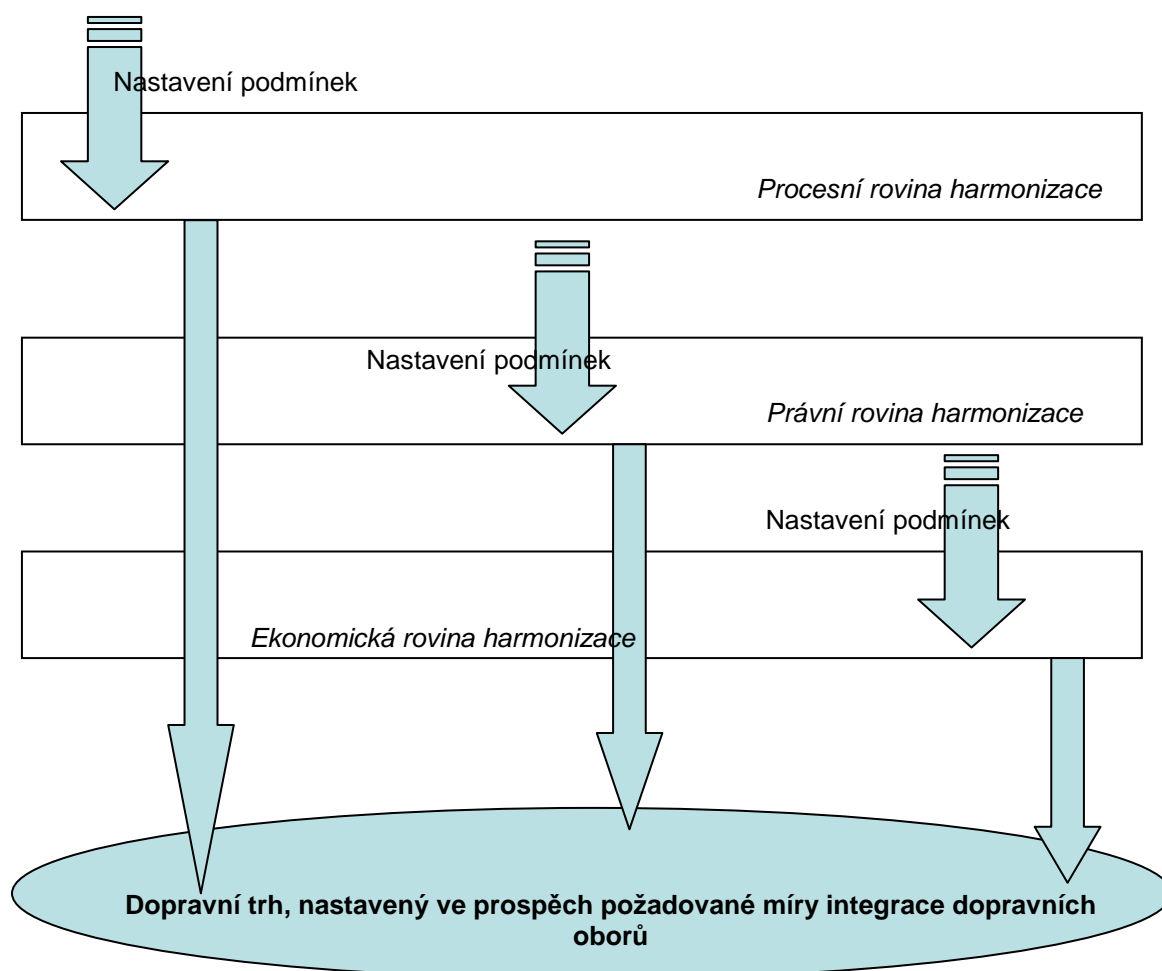
4.1. Koncept navrhovaného řešení, vymezení rovin harmonizačního procesu

Koncept navrhovaného řešení vychází ze závěrů analýzy. S ohledem na fakt, že drtivá většina výkonů osobní dopravy - jak železniční, tak silniční - je veřejnou službou, nehraje harmonizace v rovině ekonomické primární úlohu, ale je pouze integrálním článkem celého harmonizačního procesu.

Cílem navrhovaného řešení je: (1) vymežit roviny harmonizačního procesu, (2) v rámci jednotlivých rovin harmonizačního procesu definovat nástroje a (3) pracovat s jednotlivými nástroji harmonizačního procesu, se záměrem využít navrhované řešení při tvorbě logistických řetězců v systému veřejné osobní dopravy.

Koncept navrhovaného řešení je předmětem následujícího schématu:

Obrázek 9: Koncept navrhovaného řešení



zdroj: vlastní návrh řešitele

Princip navrhovaného řešení vychází z logické posloupnosti dílčích řešení harmonizačního procesu, kdy:

- nejprve je nutno vyřešit faktor volby dopravního oboru,
- následně je nutno řešit fakticky úzce provázanou rovinu procesní a právní harmonizačního procesu
- nedílnou součástí řešení je ekonomická rovina harmonizačního procesu.

Všechny uvedené roviny mají faktické řešení v hladině relativní spravedlnosti.

Výsledné řešení umožní začleňovat nabídky jednotlivých dopravců a dopravních oborů do logistických řetězců na nediskriminační bázi. Respektive míra nediskriminační báze je dána tím, nakolik se úroveň relativní spravedlnosti přiblíží teoretické rovině spravedlnosti absolutní.

4.2. Vymezení rovin harmonizačního procesu

Pro realizaci harmonizačního procesu je žádoucí strukturovat řešení do jednotlivých věcných rovin. Konkrétně byl vymezen klíčový faktor a tři níže uvedené roviny.

Základní faktor **volby dopravního oboru** se pracuje s jednotlivými nástroji, které jako první předurčují úspěch dopravce při volbě dopravního oboru objednatelem. Z velké části se jedná o faktory, které vyplývají z parametrů dopravní cesty a kvality přepravních služeb. Ovlivnění těchto faktorů bývá mnohdy finančně značně nákladné. Taktéž je práce s těmito nástroji časově zdlouhavá, protože se mnohdy odvíjí od investic do dopravní infrastruktury.

Procesní rovina harmonizace je zaměřena na nastavení procesů přístupu k činnosti dopravce. Je členěna na procesy: (1) přístupu k povolání dopravce, (2) přístupu k volbě dopravního oboru a (3) začlenění činností dopravce do dopravního systému regionu.

Právní rovina harmonizace je orientována na nastavení právních podmínek: (1) přístupu k povolání dopravce, (2) volby dopravního oboru a (3) začlenění činností dopravce do dopravního systému regionu.

Ekonomická rovina harmonizace je orientována na vzájemný poměr ekonomické účasti dopravce a veřejných zdrojů na profinancování dopravních výkonů. Nástroje vymezené v této rovině mohou být zásadním způsobem využity k tvorbě prostředí dopravního trhu, konkrétně k dělbě dopravního trhu a naplňování dopravní politiky státu.

4.3. Nástroje harmonizačního procesu

V harmonizačním procesu je nutné vymezit konkrétní nástroje, kterými je možno jej ovlivňovat. Způsob jejich užití určuje samotnou úroveň procesu harmonizace.

4.3.1 Nástroje volby dopravního oboru

Nastavení nástrojů volby dopravního oboru významnou měrou ovlivňuje globální rozhodnutí objednatele veřejných služeb o volbě dopravního oboru. Řada těchto nástrojů neposkytuje kvantifikovatelné ukazatele přímo, některé je však možno hodnotit zprostředkovaně.

(1) Trasování linky

Trasování linky určuje sídelní místa, která jsou nabídkou dopravce obslužena. Samotné trasování linky - tj. služeb nabízených dopravcem - vychází z trasování v úvahu přicházejících dopravních cest.

Trasování linky zároveň určuje kilometráž - tj. vzdálenost, kterou je nutno ujet mezi zvolenými tarifními body.

Směrová a výšková stopa dopravní cesty je zpravidla dána historickým vývojem a s ohledem na finanční a časovou náročnost investic do infrastruktury obecně je možnost změn ve prospěch konkrétního dopravního oboru silně limitovaná. Zásadními faktory takovýchto změn jsou i celospolečenské a politické vlivy.

Samotné trasování linky není kvantifikovatelné, v úvahu přichází zprostředkovatelný údaj, kterým je kilometrická vzdálenost sledovaných sídelních bodů (aglomerací). Kilometrická vzdálenost představuje parametr, který:

- se na straně jedné podílí na jízdní době a tedy cestovní rychlosti nabízených služeb,
- na straně druhé představuje parametr, který ovlivňuje nákladovost dopravce.

(2) Technické a technologické parametry trasy

Technické a technologické parametry trasy představují kvalitativní charakteristiky dopravní cesty v jejím normovém stavu.

Uvedené parametry zásadní měrou ovlivňují kvalitativní i kvantitativní nabídku dopravce. V kvalitativní rovině jde v první řadě o nabídku cestovní rychlosti, v kvantitativní rovině cestou volné kapacity dopravní cesty určují rozsah nabídky.

Konkrétní technické a technologické parametry vychází z platných právních a technických norem, jejich změna taktéž vede přes investice do infrastruktury, které jsou finančně i časově náročné.

Trasování linky spolu s technickými a technologickými parametry trasy dokáží v konkrétních případech cestovní rychlost v nabídce dopravce ovlivnit i zásadním způsobem, v extrémních případech mohou vést až do stavu nekonkurenceschopnosti.

Uvedené příklady dokládají zásadní vliv uvedených parametrů. V praktické rovině poté do věci vstupuje i síla přepravního proudu. Pokud dosahuje přepravní proud síly, při které začíná být výhodnější - vlivem technologické podstaty dopravních oborů a vlivem celospolečenských nákladů a dopadů - dopravní obor, který zároveň disponuje horšími parametry dopravních cest, je nutné situaci řešit z pozice státu, respektive vlastníka infrastruktury, neboť se tento stav dostává do rozporu s celospolečenskými zájmy a v reálné situaci vede k odlivu zájmu o veřejnou dopravu, či ke zbytečně vysokým nákladům společnosti na dopravu.

(3) Vazba trasování linky na demografii obsluhy území

Tento parametr je orientován na vazby mezi směrovým vedením trasy, jež vyplývá z trasování dopravní cesty, a demografickou situací souvisejícího území. Čím více se trasování dopravní cesty blíží přepravnímu potenciálu, tím je to pro daný dopravní obor výhodnější. Opačným směrem působí kongesce, které trasování linky například středem aglomerace mohou komplikovat.

Přepravní potenciál z dané linky je nutno chápat ve dvou rovinách:

- v rovině přímé vazby na linku - zde jde o linkou přímo získaný potenciál, tedy cestující bez přestupu,
- v rovině zprostředkovatelské - kdy přepravní potenciál konkrétní linku využívá zprostředkovaně, tedy cestou přestupových vazeb.

Vliv tohoto parametru vykazuje obdobné charakteristiky, jako ostatní dosud uvedené parametry, což vyplývá z faktu, že tento nástroj je taktéž odvozován od parametrizace dopravní cesty.

(4) Přístupnost tarifních bodů

Tento parametr určuje kvalitu přístupové cesty mezi konkrétním územním osídlením a k němu přínáležejícím tarifním bodem. Parametr působí prostřednictvím:

- docházkové vzdálenosti,
- konkrétních urbanistických podmínek,

- kvality přístupové komunikace k tarifnímu bodu,
- plošných možností poskytnout dopravcem konkrétní návaznou službu, například místo pro parkování automobilu, či uskladnění jízdního kola.

Práce s tímto parametrem je i v tomto případě obdobná parametrům dosud uvedeným. Odvisle od místních podmínek se docházková vzdálenost dá případně zkrátit aktivací nového tarifního bodu. Ostatní charakteristiky nevykazují zpravidla vysokou investiční náročnost, jejich změna bývá ve vlivu místní samosprávy.

(5) Aktuální stav dopravní cesty

Aktuální stav dopravní cesty představuje její okamžité odchylky od normového stavu. Ty mohou mít dopad negativním směrem do jejích:

- kvalitativních parametrů - například přechodné omezení rychlosti má vliv na cestovní rychlost a dodržení jízdních dob, potažmo jízdního řádu,
- kvantitativních parametrů - tedy do snížení propustné výkonnosti dopravní cesty, což má přímý vliv na dodržení jízdního řádu či počtu vedených spojů.

Aktuální stav dopravní cesty je faktor, který působí krátkodobě, nicméně vliv na činnost dopravce může mít i zásadní a to v případě, kdy přechodná omezení:

- limitují kapacitu dráhy,
- mají významnější vliv na jízdním řádem nastavené jízdní doby.

(6) Náklady na vedení spojů

Tento ekonomický faktor má vliv na kompenzaci požadovanou dopravcem. Nosná část výkonů realizovaných železniční dopravou a veřejnou linkovou dopravou je realizována v režimu veřejné služby, kdy:

- požadované výkony objednává objednatel ZVS u zvoleného dopravce,
- dopravce má právní nárok na kompenzaci, vyplývající z rozdílu mezi jeho ekonomicky oprávněnými náklady a tržbami od cestujících.

Již z technologické podstaty porovnávaných dopravních oborů plyne závěr, že náklady na vedení spojů jsou odlišné. Dále uvedený fakt podporuje i odlišná nákladová struktura porovnávaných dopravních oborů a odlišný způsob jejich financování.

Z uvedených důvodů nelze tento faktor zodpovědně použít a je zpravidla užívaný jen mediálně.

(7) Reálná síla přepravního proudu a jeho potenciál

Reálná síla přepravního proudu představuje faktor, který se váže na nákladovost dopravního oboru a jeho technologickou podstatu. Obecně platí, že přepravní proud nižší intenzity je vhodnější pro silniční dopravu, silnější přepravní proud naopak pro dopravu železniční.

Kvantifikovat a zobecňovat přesnou hranici, kdy je výhodnější - s ohledem na sílu přepravního proudu - využít konkrétní dopravní obor, není možné, neboť konečné rozhodnutí ovlivňují konkrétní místní podmínky.

(8) Vazba přepravního proudu na dopravní systém státu a regionu

Tento faktor nelze užít naturálně, přirozená vazba konkrétní posuzované linky na dopravní systém regionu jako celek představuje minimálně neformální výhodu dopravního oboru o objednatele veřejné dopravy.

(9) Postoj obyvatel

Další faktor, který nelze vyjádřit naturálně, nicméně v úvahu je nutno jej brát taktéž. Vyjadřuje postoj veřejnosti ke konkrétnímu dopravnímu oboru. Faktor vyplývá ze zkušeností obyvatel a celé škály marketingových nástrojů.

(10) Politické vlivy a zájmy

Pro úplnost je nutno uvést vliv politických a dalších širších společenských zájmů. Ty mohou zasahovat všechny složky dopravního systému, ať jde o činnost vlastníka dráhy, provozovatele dráhy, jednotlivé operátory či objednatele veřejných služeb.

Vliv těchto faktorů taktéž nelze kvantifikovat, jejich řízení je velice obtížné.

4.3.2 Nástroje procesní roviny harmonizace

Předmětem procesní roviny harmonizace je nastavení podmínek pro: (1) přístup k povolání dopravce, (2) přístup k výběru dopravce k zajištění konkrétního dopravního výkonu, potažmo přístupu dopravce k výkonům objednávaným objednateli pro zapojení do regionálních dopravních systémů. Prakticky jde o to, jakým způsobem je prostřednictvím právních aktů nastaven postup v uvedených oblastech.

Nastavení podmínek netransparentním způsobem může mít za následek:

- diskriminační podmínky konkrétního dopravního oboru,
- zvýšené náklady konkrétního dopravního oboru, kterými tento na trhu ztrácí konkurenceschopnost.

(1) Přístup k povolání dopravce

Tento atribut vyjadřuje nastavení procesu, kterým musí podnikatelský subjekt projít, aby splnil legislativou dané podmínky a mohl vykonávat činnost dopravce, tj. realizovat podnikatelské aktivity, jejichž hlavním předmětem činnosti je přeprava osob.

Každý, kdo chce vykonávat činnost dopravce/operátora, musí splnit zákonem [61] stanovené podmínky. Analýza klíčových podmínek je uvedena v části 2 této práce. V rámci analýzy byl vliv jednotlivých klíčových povinností ohodnocen s ohledem na proces mezioborové harmonizace.

S ohledem na odlišné technické a technologické podmínky silniční a železniční dopravy nejsou klíčové předpoklady, které je nutno splnit, mezi dopravními obory nastaveny v identické struktuře, tedy není je možno jednoznačně porovnávat. Za tohoto stavu je možno - systémové rovině - konstatovat dosažení relativní spravedlnosti mezi dopravními obory. Tento závěr je možno dovést tím, že právní stav vychází z platné legislativy EU a jejích pozičních a strategických dokumentů.

Nezanedbatelný je však vliv legislativy na ekonomickou náročnost přístupu k povolání dopravce a následně jeho přístupu na trh. Zásadním faktorem je počáteční investiční náročnost, která je dána pořizovací hodnotou, ale i zcela odlišnou technologickou podstatou obou sledovaných dopravních oborů, ze které se investiční náročnost odvíjí.

(2) Přístup k volbě dopravního oboru

Tento faktor stanovuje podmínky, které vedou objednatele veřejných služeb k volbě dopravního oboru - tedy postup, který musí objednatel veřejných služeb realizovat, aby mohl k obsluze svého území zvolit dopravní obor.

Proces výběru dopravního oboru pro zajištění veřejných služeb představuje postup, který musí být ze strany objednatele veřejných služeb dodržen, aby byly splněny podmínky právních předpisů. Proces výběru dopravního oboru je tak možno transformovat do procesu výběru dopravce. Tento nástroj tak fakticky určuje administrativní náročnost určení dopravce.

Dne 03.12.2007 byl orgány EU schválen nový právní akt upravující tuto oblast: Nařízení EU č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici [52], které je

účinné od 03.12.2009. Je nutno zdůraznit, že nařízení EU je přímo aplikovatelný právní akt, u kterého není nutná transformace do národního práva.

Obsahem tohoto faktoru jsou v úvahu přicházejí postupy, kterými objednatel veřejné dopravy, jež je realizována v režimu veřejné služby, určuje dopravce, který bude tuto službu vykonávat, tedy o stanovení:

- kdy je možno dopravce pro dané výkony určit přímo,
- kdy se dopravce pro dané výkony určuje soutěží, včetně formy této soutěže.

Tento faktor má širší význam, než jen dodržení procesního postupu dle platného práva ČR, potažmo EU. V širší rovině se v tomto nástroji promítají faktory všech rovin procesu harmonizace, v této části práce jde nicméně pouze o faktor procesu.

(3) Přístup k zapojování dopravní nabídky do dopravního systému státu/regionu

Atribut přístupu k zapojování dopravní nabídky do dopravního systému představuje podmínky stanovené objednatelem veřejných služeb, které musí dopravce splnit, aby jeho nabídka mohla být zařazena do dopravního systému, jež objednatel realizuje.

V praktické podobě je obsahem tohoto atributu souhrn:

- (1) kvalitativních parametrů, které musí nabídka dopravce splňovat (například parametry vozidlového parku ve vztahu k poskytnuté kultuře cestování),
- (2) kvantitativních parametrů, reprezentovaných strukturovaným přepravním výkonem,
- (3) technologických parametrů, které zajistí kompatibilitu nabídky dopravce s nabídkou jiných dopravců, zapojených do dopravního systému, především v rovině jednotného systému odbavování cestujících.

Konkrétní podmínky vyplývající z tohoto atributu jsou v podmínkách České republiky stanovovány v teritoriálních hranicích, stanovených pro objednávku výkonů v závazku veřejné služby. Dopravní obslužnost byla zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích, v platném znění plně regionalizována. Dle této právní normy je územně příslušný krajský úřad odpovědný za zajištění dopravní obslužnosti svého území veřejnou dopravou. Znamená to, že prostředí České republiky je pro zajištění dopravní obslužnosti teritoriálně členěno na:

- 13 dopravních systémů na úrovni jednotlivých krajů (dle členění EU NUS III) v režimu veřejné služby,
- 1 systém dálkové dopravy na úrovni státu v režimu veřejné služby, realizovaný v podmínkách České republiky železniční dopravou, kterou doplňuje na komerčně

významných přepravních ramenech veřejná linková doprava - ta však v tomto systému funguje ryze izolovaně.

Pro úplnost výčtu je nutné dále uvést systémy městské hromadné dopravy. Jejich počet je obtížně identifikovatelný, neboť odvisle od místních podmínek je tento realizován buď: (1) jako samostatný vnitřně uzavřený systém, nebo jako (2) systém realizovaný v rámci veřejné linkové dopravy nebo (3) kombinací obou uvedených případů.

Problémem uvedeného stavu je fakt, že **jednotlivé dopravní systémy jsou vytvářeny izolovaně a fakticky je jejich vzájemná kompatibilita silně omezená**. Přepravní poptávka však existuje i napříč dvěma sousedícími systémy.

Jako výhodné se proto jeví stanovení jednotných základních standardů, které budou muset všechny dopravní systémy akceptovat. Nejcitelněji absentuje jednotná platforma akceptovatelných platebních karet (odbavovací standard), ale v úvahu přichází i celá řada dalších jednotlivých prvků, například:

- jednotný standard označování linek,
- jednotný standard jízdních řádů,
- jednotný minimální kvalitativní standard.

4.3.3. Nástroje právní roviny harmonizace

Nástroje právní roviny harmonizace mají obdobnou strukturu, jako nástroje procesní roviny. Jsou realizovány platnými právními předpisy, které je možno strukturovat na:

- národní právní akty ČR obecného významu, například zákon č. 513/1991 Sb. Obchodní zákoník, v platném znění,
- národní právní akty ČR specifického významu, např. zákon č. 266/94 Sb. o dráhách, v platném znění [61].
- přímo aplikovatelné právní akty EU, tzn. například nařízení EU.

Předmětem faktorů právní roviny harmonizace je posouzení jejich nastavení z hlediska rovného přístupu k realizaci dopravního výkonu dopravcem.

(1) Přístup k povolání dopravce

Tento atribut vyjadřuje podmínky stanovené platnými právními předpisy, které je nutno splnit, aby podnikatelský subjekt mohl vykonávat činnost dopravce - přepravu osob pro třetí stranu.

Právními normami pro posouzení nastavení tohoto atributu jsou:

(a) pro železniční dopravu:

- zákon č. 266/94 Sb., o dráhách, v platném znění [61],
- vyhláška MD ČR č. 101/1995 Sb., kterou se vydává řád pro zdravotní a odbornou způsobilost při provozování dráhy a drážní dopravy, v platném znění [61],
- vyhláška MD č. 429/2001 Sb., o podrobnostech prokazování finanční způsobilosti k provozování dráhy celostátní a dráhy regionální, o způsobu prokazování finanční způsobilosti k provozování drážní dopravy na dráze celostátní a dráze regionální a o doplňkových přepravních službách [61],

(b) pro linkovou osobní dopravu:

- zákon č. 111/94 Sb., o silniční dopravě [58],
- zákon č. 247/2000 Sb., O získání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, v platném znění [58],
- vyhláška MD ČR č. 167/2002 Sb., kterou se provádí zákon č. 247/2000 Sb. o získávání odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, v platném znění [58],
- vyhláška MD ČR č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 111/94 Sb. o silniční dopravě [58].

Klíčové pro konstrukci povinností při přístupu k povolání dopravce jsou zákon č. 111/94 Sb. o silniční dopravě [58] a zákon č. 266/94 Sb. o dráhách, včetně jim podřízeným podzákoných norem [61]. Další právní normy detailně rozpracovávají konkrétní oblasti.

Porovnáním konstrukce klíčových právních norem je možno dospět k závěru, že obě tyto právní normy generují zcela samostatný právní postup. Ten je odvislý - mimo jiné - i od technologické podstaty obou dopravních oborů. Porovnání přístupu k základním povinnostem, které jsou dány těmito zákonnými normami [58, 61] je předmětem následující tabulky.

Tabulka 6: Základní povinnosti při přístupu k dopravnímu podnikání

Drážní doprava	Veřejná linková doprava
I.) Obecné povinnosti	I.) Obecné povinnosti:
= veřejná doprava provozována dle předem vyhlášených podmínek, zveřejněného JŘ a tarifu	= dobrá pověst
= osoba musí: (1) být zapsaná v OR, (2) disponovat platnou licenci, (3) mít přidělenou kapacitu dráhy, (4) mít platné osvědčení dopravce	= odborná způsobilost
	= koncese nebo povolení od dopravního úřadu
II.) Finanční způsobilost:	II.) Finanční způsobilost:
= prokazuje se: (1) obchodním majetkem, (2) dostupnými finančními prostředky,	= prokazuje se objemem dostupných finančních prostředků, kapitálem a rezervami

Drážní doprava	Veřejná linková doprava
(3) provozním kapitálem, podnikatelským plánem na první rok činnosti, (4) účetní závěrkou ověřenou auditorem včetně přílohy v úplném rozsahu (byla -li činnost v uplynulém roce realizována, (5) dokladem o financování drážních vozidel. Jedná se o podmínku udělení licence.	na 12 měsíců provozu, 330 000,- na první vozidlo, 180 000,- na každé další. Nevztahuje se na veřejnou linkovou dopravu v ZVS.
III.) Dobrá pověst:	III.) Dobrá pověst:
= zástupce musí být bezúhonná osoba, tj. nesmí být pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, za jednání související s udělovanou licencí, nebo pro trestný čin spáchaný úmyslně. Jedná se o podmínku udělení licence.	(1) bezúhonná osoba, (2) nezrušeno živnostenské podnikání v posledních pěti letech, (3) nerealizována silniční doprava pro cizí potřeby v posledních pěti letech neoprávněně, (4) v posledních pěti letech nezrušena koncese
IV.) Odborná způsobilost:	IV.) Odborná způsobilost:
= zástupce osoby musí předložit doklad o ukončení vysokoškolského vzdělání ekonomického, dopravního, technického nebo právního zaměření a doklad o vykonání minimálně tříleté praxe v řídicí činnosti v oboru drážní dopravy. V případě předložení dokladu o ukončení středoškolského vzdělání se prokazuje praxe po dobu minimálně pěti let. Jedná se o podmínku udělení licence.	= osvědčení o odborné způsobilosti pro provozování dopravy, vydané příslušným dopravním úřadem na základě přezkoušení
V.) Povolovací řízení:	V.) Povolovací řízení:
Nerealizuje se	= rozhoduje dopravní úřad podle sídla nebo trvalého pobytu žadatele
VI.) Rozhodnutí o koncesi:	VI.) Rozhodnutí o koncesi:
Nerealizuje se	= dopravní úřad vydá stanovisko ke koncesi
VII.) Osvědčení o oprávnění k podnikání:	VII.) Osvědčení o oprávnění k podnikání:
Nerealizuje se	= vydává dopravní úřad pro systémy MHD
VIII.) Licence k provozování drážní dopravy:	VIII.) Licence k provozování linkové dopravy
(1) osoba nebo její oprávněný zástupce dosáhli věku 18-ti let, jsou odborně způsobilí, způsobilí k právním úkonům, a bezúhonní, (2) je prokázána finanční a odborná způsobilost a (3) technické podmínky dráhy to umožňují	= vydává dopravní úřad a váže se na konkrétní linku a její konkrétní podmínky (trasování, tarif,..)
IX.) Přidělení kapacity dráhy:	IX.) Přidělení kapacity dráhy:
= kapacitu dráhy přiděluje přidělcce na základě požadavku dopravce a v souladu s Prohlášením o dráze = Přidělení kapacity dráhy je zpoplatněno = Na přidělení kapacity dráhy není právní nárok	Nerealizuje se
X.) Osvědčení dopravce:	X.) Osvědčení dopravce:
= Vydává drážní správní úřad na dobu 5-ti let na základě požadavku dopravce. = Uvede v něm: (1) rozsah sítě, (2) druh dopravy a (3) rozsah služeb, které mohou být realizovány.	Nerealizuje se

Již tento základní přehled dokládá výrazné odlišnosti v přístupu k povolání dopravce. Za nejvýraznější odlišnost je pokládán **význam licence**. Zatímco v případě železniční dopravy slouží licence toliko k prokázání způsobilosti vykonávat činnost dopravce, v případě silniční dopravy je primárně vázána na realizaci konkrétních výkonů na dané lince - tedy na rozsah výkonů, tarifní podmínky, kvalitativní podmínky apod. Zároveň není ani jednoznačné, je-li při změně jízdního řádu linky nutno vydávat licenci novou.

Další výraznou odlišností, plynoucí z technologické podstaty je přiděl kapacity dráhy v případě železniční dopravy. S ohledem na zájmy objednatelů a veřejných služeb může být přidělení kapacity dráhy limitujícím prvkem přístupu k faktickému podnikání v drážní dopravě.

Lze konstatovat, že přístup k povolání dopravce je v případě drážní dopravy komplikovanější, což je způsobeno tím, že se jedná o technologicky komplikovanější dopravní obor.

(2) Přístup k volbě dopravního oboru

Volba dopravního oboru není pro objednatele veřejných služeb stanovena žádným právním předpisem. Objednatel je pouze vázán právními předpisy, které mu stanovují postup výběru dopravce k realizaci výkonů v režimu veřejné služby.

Právní režim výběru dopravce pro realizaci výkonů v režimu veřejné služby vychází z platné jurisdikce EU, konkrétně z přímo aplikovatelného Nařízení EU č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici [52].

Předmětné Nařízení [52] stanovuje:

- minimální obsah smluv o závazku veřejné služby a obecná pravidla jejich uzavírání,
- kompenzace za veřejné služby,
- zveřejňování souhrnných zpráv o závazku veřejné služby,
- přechodné období, do kterého je nutno režim závazku veřejné služby uvést do stavu odpovídající předmětnému Nařízení [52].

Z hlediska časového stanovuje Nařízení [52] desetileté přechodné období, ve kterém mají členské státy povinnost uvést oblast závazků veřejné služby do souladu s tímto novým Nařízením [52]. V tomto období jsou možné oba právní režimy - podle starého i podle nového Nařízení [52].

Novým faktorem je i povinnost objednatelů závazku veřejné služby jedenkrát za rok zveřejnit souhrnnou zprávu o závazcích veřejné služby, za něž jsou odpovědní, včetně údajů o provozovateli veřejných služeb, o platbách kompenzací a o výlučných právech poskytnutých uvedeným provozovatelům veřejných služeb prostřednictvím kompenzace. Tato zpráva - strukturovaná na veřejnou linkovou a drážní dopravu - umožní sledovat výkon, kvalitu

a financování sítě veřejné dopravy a v případě potřeby poskytnete informace o povaze a rozsahu udělených výlučných práv.

Z hlediska sledovaného harmonizačního faktoru je však klíčový postup určení dopravce pro výkony v režimu veřejné služby. Nařízení [52] stanovuje následující zásady:

(1) zakázku je možno zadat přímo:

- napříč všemi dopravními obory tzv. vnitřnímu provozovateli, tedy takovému subjektu, který je vlastněn objednatelům závazku veřejné služby. Prakticky se tento postup v drtivé většině případů týká systémů městské hromadné dopravy - dopravní podniky měst jsou zpravidla vlastněny městy samotnými,
- v případě drážní dopravy, pokud se objednatel rozhodne jít cestou přímého zadání.

(2) zakázku je možno zadat nabídkovým řízením ve všech ostatních případech.

Prolnutím práva EU a národního práva České republiky je možno vygenerovat následující postup, pokud se objednatel rozhodne pro nabídkové řízení:

- nabídkové řízení cestou soutěže dle obchodního zákoníku
- nabídkové řízení cestou koncese,
- nabídkové řízení s využitím specializované právní normy.

Nabídkové řízení cestou soutěže dle obchodního zákoníku představuje postup, kdy objednatel využije ustanovení § 281 a následujících zákona č. 513/1991 Sb. Obchodní zákoník, v platném znění. Jedná se o obecně stanovený postup soutěže, kterou organizuje vyhlášovatel. Zákon stanovuje pouze obecná pravidla soutěže, pro uplatnění nabídkového řízení, jež je stanoveno Nařízením 52] jsou však postačující. Komplikací je skutečnost, že odvolacím orgánem je příslušný soud, což by praktickou realizaci procesu výběru dopravce mohlo časově komplikovat.

Nabídkové řízení cestou koncese představuje postup, kdy objednatel závazku veřejné služby postupuje při soutěži mezi dopravci s využitím zákona č. 138/2006 Sb., koncesní zákon. Praktická aplikace této cesty je ovšem komplikovaná, neboť konstrukce samotného koncesního zákona podmínkám závazku veřejné služby neodpovídá. Zákon je primárně určen pro udělování koncesí v souvislosti s investičními akcemi. Realizace této cesty by tak znamenala novelizovat koncesní zákon formou doplnění samostatné části, která by řešila koncese závazku veřejné služby.

Tato cesta má dvě výhody:

(1) závazek veřejné služby sám o sobě naplňuje řadu znaků koncese, především tím, že se na realizaci závazku veřejné služby podílí i cestující.

(2) odvolacím orgánem by v tomto případě byl úřad pro ochranu hospodářské soutěže, čímž by se proces výběru dopravce výrazně zrychlil v případech odvolání, se kterými je třeba počítat.

Nabídkové řízení s využitím specializované právní normy předpokládá, že aplikace nabídkového řízení bude řešena specializovanou právní normou. Nabízí se logicky připravovaný zákon o veřejné dopravě, který by v příslušné části odpovídajícím způsobem upravoval postup výběru dopravce, včetně využití nabídkového řízení.

(3) Přístup k zapojování dopravní nabídky do dopravního systému státu/regionu

Toto kritérium není upraveno v současné době žádnou právní normou. Konkrétní objednatel může mít stanovena svá vnitřní pravidla, podporující koncepci jím rozvíjeného dopravního systému regionu, nicméně tato pravidla nemají povahu zákona.

4.3.4. Nástroje ekonomické roviny harmonizace

Z hlediska praktického dopadu harmonizačního procesu je tato oblast zásadní, neboť má přímý dopad na:

- cenu jízdného pro cestující,
- rozpočtované zdroje objednatele.

Ekonomické nástroje harmonizačního procesu je možno strukturovat obdobně, jako je obecně strukturováno financování jakékoliv činnosti. Záměrem je dosažení odpovídající míry relativní spravedlnosti v rovině:

- provozního financování činnosti,
- investičního financování činnosti.

S ohledem na skutečnost, že ministerstvo dopravy doposud nemá vyřešen postup stanovení kompenzace dle Nařízení [52], tedy postup na bázi návratnosti kapitálu zatím není možno definovat základ, od kterého by se odvíjelo případné detailní řešení.

Řešení relativní spravedlnosti harmonizačního procesu v rovině provozního financování je realizováno nastavením systému subvencování v režimu veřejné služby - způsobem, kterým se objednatel podílí na financování ekonomicky oprávněných nákladů dopravce.

Subvence - ve formě prokazatelné ztráty - je obecně definována vztahem:

$$S = N(e) - T(c) + Z$$

kde:

S..... subvence ve formě prokazatelné ztráty

N(e)..... ekonomicky oprávněné náklady dopravce

T(c)..... tržby od cestujících

Z..... přiměřený zisk dopravce

Praktickým problémem uvedeného vztahu je určení jednotlivých veličin.

Problém **ekonomicky oprávněných nákladů dopravce** spočívá v definování jejich objektivní a nezpochybnitelné výši. Vyhláška MD ČR č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy [63] sice stanovuje způsob výpočtu prokazatelné ztráty a prokazování realizovaného dopravního výkonu, jež byl objednatelům dně objednan a stanovuje i nákladovou strukturu ekonomicky oprávněných nákladů dopravce. Při vysoké procesní komplikovanosti drážní dopravy je však problémem přiřazení jednotlivých nákladových položek konkrétnímu výkonu.

Navíc vyhláška je poplatná době svého vzniku a nepracuje řádně a jednoznačně se všemi nákladovými položkami, které vyplývají z toho, že operátoři - dopravci - působí v tržních podmínkách. Komplikované je zvláště uplatnění finančních nákladů spojených s pořízením, respektive modernizací vozidlového parku.

Ve veřejné linkové dopravě je situace - oproti drážní dopravě - stabilizovanější, neboť procesně je tento dopravní obor oproti drážní dopravě výrazně jednodušší.

Oblast **tržeb od cestujících** je ve veřejné linkové dopravě zcela stabilizovaná. Dopravci provozující výkony v režimu veřejné služby přešli v uplynulém období k elektronickému odbavování cestujících. V České republice se používají dvě technologie, rozšířenější od společnosti Mikroelektrotechnika, druhá v pořadí je technologie od společnosti EM-TEST. Obě technologie, kromě samotného odbavovacího procesu cestujících a akceptace určených platebních karet umožňují i vedení statistiky v detailu o obsazenosti vozidla mezi dvěma konkrétními tarifními body. Přiřazení tržeb na spoj má tak pouze zanedbatelnou statistickou chybu.

Opačná situace je v tržbách od cestujících v případě železniční dopravy. Problémem je přiřazení konkrétního jízdního dokladu (tedy faktické přiřazení cestujícího) na konkrétní spoj. Jednotlivá jízdenka má platnost 24 hodin a cestující v této době může využít kterýkoliv v úvahu přicházející spoj, je povinen dodržet pouze trasu. Teoreticky tak v detailu není možné přiřazení jízdního dokladu na spoj a není možné ani přesné přiřazení cestujícího k segmentu dálkové či regionální dopravy. Přiřazení cestujících probíhá prostřednictvím tzv. sčítacích kampaní, kterými dopravce zjišťuje potřebná statistická data. Ještě komplikovanější je přiřazení nejrozumnějších slevových dokladů, i zde se postupuje prostřednictvím sčítacích kampaní.

Výše **přiměřeného zisku** by v sobě měla odrážet způsob investování na straně dopravce. Pokud je systém nastaven tak, že do rozvoje vozidlového parku a dalších technologií investuje dopravce a investice je následně umořována cestou závazku veřejné služby, je míra přiměřeného zisku otázkou kompromisu mezi zdrojovými možnostmi objednatele a jeho zájmem kvalitativně rozvíjet veřejnou službu.

Popsaný model je aplikován i v podmínkách České republiky a dokument „Strategie podpory dopravní obsluhy území veřejnou dopravou“ [74], jež v roce 2006 schválila vláda ČR počítá s touto variantou, jakožto se základním postupem obnovy vozidlového parku.

Opačným pólem možného řešení je stav, kdy je vozidlový park ve vlastnictví objednatele, který jej určeným dopravcům pronajímá k realizaci veřejné služby. V tomto případě se hodnota přiměřeného zisku může - v případě veřejné služby - blížit nule, neboť dosažený zisk není reinvestován zpět do veřejné služby a je ho přitom dosaženo spolufinancováním z veřejných zdrojů.

(1) Faktory harmonizace v ekonomické rovině

Z hlediska faktorů, které ovlivňují úroveň harmonizace podmínek pro podnikání mezi silniční a železniční dopravou je významné, jakým způsobem a v jaké výši vstupují jednotlivé nákladové položky do kalkulací dopravce. Dopravce je podnikatelský subjekt, jehož činnost se řídí obchodním zákoníkem. V souladu s ním je posláním dopravce soustavná činnost prováděná samostatně, na vlastní odpovědnost a za účelem dosažení zisku. Tedy náklady vzniklé dopravci musí být uhrazeny příjmy, včetně adekvátní výše přiměřeného zisku.

Pokud porovnáme strukturu jednotlivých nákladových položek dopravce v drážní dopravě a ve veřejné linkové dopravě pak je možné nákladové položky strukturovat do několika skupin:

- náklady přímo vzniklé činností dopravce (jeho vnitřní náklady),
- náklady spojené s užitím dopravní cesty, včetně řízení provozu na dopravní cestě,
- náklady vyvolané činností dopravce.

Náklady přímo vzniklé činností dopravce představují jeho vnitřní náklady na realizovanou činnost. Výsledkem těchto nákladů je pohyb po dopravní cestě, včetně nákladů na obchodní a marketingové aktivity dopravce.

Náklady spojené s užitím dopravní cesty představují zpoplatnění užití dopravní cesty dopravcem. Tyto náklady by měly obsahovat:

- náklady na řízení provozu na dopravní cestě,
- náklady na zajištění provozuschopnosti dopravní cesty.

Náklady spojené s užitím dopravní cesty představují rozhodující mezioborový harmonizační nástroj státu a tedy faktor harmonizačního procesu, kterým je možno naplňovat dopravní politiku státu a určitou mírou regulovat rozvoj jednotlivých dopravních oborů. Děje se tak stanovením míry, kterou se na nákladech infrastruktury podílí jednotliví dopravci.

Aktuální stav mezioborové harmonizace je předmětem analytické části tohoto dokumentu. Obecně platí, že na bázi výkonového zpoplatnění je nastaveno prostředí železniční dopravy. Obor silniční dopravy má na bázi výkonového zpoplatnění nastaveno pouze zpoplatnění vybrané části sítě (dálnice a silnice pro motorová vozidla). Provoz na zbývající části sítě zpoplatněn výkonově není. Prostředí je tak jednoznačně nevyvážené a poskytuje prokazatelné výhody dopravcům v silniční dopravě.

Náklady vyvolané činností dopravce jsou externí náklady způsobené pohybem dopravního prostředku. Jejich zpoplatnění je komplikované, neboť napříč Evropskou unií, ani na národní úrovni neexistuje jednotná postupová metodika, kterou by se externí náklady kalkulovaly. Stručný popis Internalizace externích nákladů je předmětem Přílohy 1 této práce.

Zároveň je nutno upozornit, že internalizace externích nákladů by mohla být dalším významným nástrojem státu k realizaci dopravní politiky a nástrojem pro regulaci dopravních oborů.

4.4. Práce s nástroji jednotlivých rovin harmonizačního procesu

Nastavení nástrojů rovin harmonizačního procesu určuje faktické nastavení harmonizace mezi dopravními obory. Tato část práce se proto věnuje možnostem nastavení jednotlivých nástrojů harmonizačního procesu.

4.4.1. Postavení nástrojů harmonizačního procesu v dopravním systému

Stát je odpovědný za funkčnost dopravního systému jako celku. Pokud systém funguje správně, pak na vrcholu jeho pyramidy je dopravní politika: jedná se o koncepční dokument

dlouhodobého charakteru, který vymezuje cíle směřování dopravního systému jako celku a nástroje, kterými bude vymezených cílů dosaženo. Dopravní politika je tak strategickým dokumentem státu. S ohledem na vysokou setrvačnost dopravního systému a vysokou investiční nákladovost by takovýto dokument měl představovat konsenzus společnosti napříč politickým spektrem. Dopravní politiku není možno měnit při každé změně politického uspořádání.

S ohledem na členství České republiky v Evropské unii musí dopravní politika akceptovat směřování dopravní politiky EU. Žádný národní systém není v současné době izolovaný.

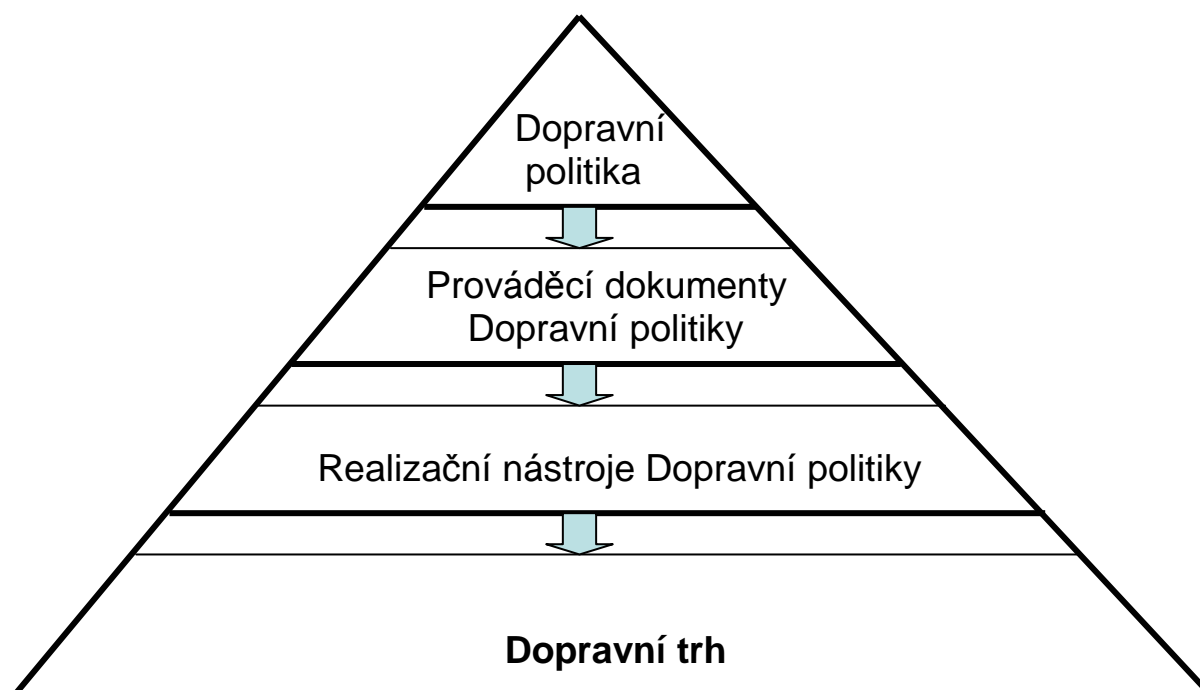
Dopravní politika může mít další prováděcí dokumenty, které rozpracovávají její konkrétní specifické části.

Pod těmito strategickými dokumenty jsou v pyramidové hierarchii umístěny realizační nástroje. Těmi jsou v první řadě platné zákonné normy České republiky a přímo aplikovatelná legislativa EU. Další rovinou poté jsou nástroje harmonizačního procesu. Některé z těchto nástrojů do dopravního procesu přitom vstupují cestou právního řádu.

Pro systémovou úplnost je nutné uvést i právní akty a rozhodnutí na úrovni státní správy a samosprávy.

Završením takto popsaného systému - viz obrázek 10 - je sama realizace dopravního procesu.

Obrázek 10: Pyramida systému dopravního trhu



zdroj: [72, 73, 74, 58, 61]

Z uvedeného popisu umístění harmonizačních nástrojů v dopravním systému vyplývá, že jejich nastavení by mělo odpovídat dopravní politice státu.

4.4.2. Limity nastavení nástrojů harmonizačního procesu

Práce s konkrétními nástroji má své limity, které je možno členit na: (1) ekonomické a (2) společenské.

Ekonomické limity vyplývají ze síly společnosti profinancovat činnost dopravního systému (rozpočtové prostředky, prostředky národních fondů, prostředky dotačních fondů EU, platby od uživatelů, ostatní příjmy). Pokud ekonomické limity zobecníme, pak mají svoji investiční a provozní rovinu. V investiční rovině je limitem schopnost společnosti financovat:

- (1) modernizaci dopravní infrastruktury,
- (2) rozvoj dopravních terminálů,
- (3) pořízení nových dopravních prostředků,
- (4) uplatnění moderních technologií v dopravním procesu, například v rovině zabezpečení jízdy dopravního prostředku, moderních prvků pasivní bezpečnosti, uplatněných v dopravních prostředcích, či moderních technologií při styku mezi klientem a dopravcem (informační panely, odbavovací technologie).

V **provozní rovině** je limitem ekonomická síla společnosti profinancovat vymezený rozsah veřejné dopravy, kterou se zajišťuje dopravní obslužnost v daném teritoriu.

Výhodou ekonomických limitů je jejich jednoznačná měřitelnost.

Naproti tomu **společenské limity** jsou neměřitelné a tudíž se jejich nastavení v rozporu s dopravní politikou státu obtížněji prokazuje. Do společenských limitů se mnohdy promítají partikulární zájmy nejrůznějších vlivových skupin. Společenské limity tak mohou mít konkrétní vliv například na trasování liniových dopravních staveb, rozhodnutí orgánů napříč celým dopravním systémem, ale mohou ovlivňovat i ekonomická rozhodnutí.

4.4.3. Práce s nástroji harmonizačního procesu

(1) Nástroje volby dopravního oboru

S výjimkou několika faktorů je práce s nástroji, jež podporují volbu dopravního oboru, finančně nákladnou záležitostí, která navíc vyžaduje dlouhodobější horizont pro dopad do harmonizačního procesu.

Uvedená skutečnost se týká faktorů, jež mají vliv na dopravní infrastrukturu. Její trasování, technické a technologické parametry, ale i dosažení normového stavu vyžadují vysokou investiční i administrativní náročnost.

Změna těchto faktorů znamená aktivní vstup do zájmů státu, krajů, měst a obcí, za současného hledání potřebných finančních zdrojů. Dopravci mají jen minimální prostor tyto faktory ovlivnit, byť by i přicházeli s náměty, ve prospěch veřejnosti.

Změna uvedených faktorů představuje prakticky:

- (1) v první fázi zajistit potřebnou podporu společnosti ke změně trasování liniové dopravní stavby,
- (2) v druhé fázi zajistit ochranu potřebných koridorů liniových dopravních staveb v územních plánech měst a obcí,
- (3) ve třetí fázi zajistit potřebnou projektovou dokumentaci,
- (4) ve čtvrté fázi projednání záměru v rámci územního a stavebního řízení, za současného zajištění potřebných zdrojů,
- (5) v poslední fázi samotnou stavební realizaci liniové dopravní stavby.

Realizace těchto uvedených pěti fází je vždy ovlivněna zájmy konkrétní akce a konkrétními místními zájmy a může představovat různorodou časovou náročnost. Za extrémní je možno považovat současnou realizaci tzv. „Nového spojení“, akce v rámci přestavby železničního uzlu Praha, jejíž první vyjednávání proběhlo již ve čtyřicátých letech minulého století.

V souvislosti s požadavky na dopravní infrastrukturu je žádoucí v systému generovat subjekty, které budou tyto požadavky iniciovat. Mohou to být:

- (1) dopravci, kteří takovouto aktivitou hledají svůj budoucí podnikatelský potenciál,
- (2) objednatelé veřejných služeb, respektive organizátoři IDS, kteří touto iniciativou plní jednu ze svých povinností - hledají tím cesty k optimalizaci veřejné dopravy a spolupodílí se tak na rozvoji území.

Požadavky na rozvoj dopravní infrastruktury mohou iniciovat i občané cestou občanských aktivit.

Ke zdrojům, které jsou k dispozici na rozvoj dopravní infrastruktury náleží:

- zdroje Státního fondu dopravní infrastruktury,
- úvěrové zdroje EIB,
- úvěrové zdroje komerčních bank,
- externí zdroje formou PPP projektů.

Mezi nástroji volby dopravního oboru jsou i takové, které nevyvolávají zásadní potřebu investic. Je to především trasování linkového vedení spojů na dostupné dopravní infrastrukturu.

Vedení jednotlivých linek by mělo být nastaveno koncepčně v rámci dopravního systému daného území jako celku. Směrování konkrétní linky by:

- mělo vycházet z demografické struktury území, na kterém je dopravní systém zaváděn a realizován,
- vycházet z předpokladu, že dopravní systém se chová racionálně a vyhovuje občanům.

Kombinace těchto předpokladů znamená, že objednatel veřejných služeb a koordinátor dopravního systému (což může být jedna právnická osoba, či právnické osoby dvě) má zpracován dlouhodobý koncept rozvoje veřejné dopravy. V tomto konceptu využívá dostupných dopravních oborů efektivně a ke spokojenosti uživatelů veřejné dopravy - občanů.

Reálným problémem je uvedený dlouhodobý koncept rozvoje veřejné dopravy. Ten může mít různou podobu - od provedení formou studie až k dopravnímu generelu daného území. Podstatné však pro uvedený dokument je:

- dosažení jeho odpovídající závaznosti - je tedy schválen orgány objednatele veřejných služeb,
- nastavení mechanismů pro jeho změny vyvolané vývojem času, či změnami vyplývajícími z územního rozvoje.

Zpracování dlouhodobého konceptu veřejné dopravy je možné ve dvou režimech:

- v režimu právní volnosti - takovýto dokument je zpravidla pro objednatele veřejných služeb zpracováván odborným externím subjektem na základě standardního smluvního vztahu,
- ve zvláštním právním režimu - kdy je zvláštní právní normou zaveden na národní úrovni do právního řádu institut dopravního plánování. Jedná se o legislativně vymezený proces, obdobný, jako je zaveden v oblasti stavebního plánování. Výhodou tohoto řešení je bezesporu vyšší závaznost tohoto režimu, nicméně jeho zavedení do právního řádu je komplikovanou záležitostí.

Ve vazbě na trasování linek je dále významným prvkem vzájemný vztah objednatelů veřejných služeb a to na styku:

- teritoriálním, tj. dvou teritoriálně sousedících systémů,
- segmentů dopravní obslužnosti.

Vztah dvou objednatelů veřejných služeb na styku jejich teritorií řeší nabídku dopravní obslužnosti právě mezi těmito dvěma teritorii. Faktická plná regionalizace veřejné dopravy

v České republice, ke které došlo realizací zákona č. 129/2000 Sb. o krajích s sebou přinesla problém obsluhy okrajových oblastí krajů. Na jejich hranicích totiž není přepravní proud nijak silný, tarifní body jsou v nejednom případě hůře dostupné.

Tento stav působí komplikace především v drážní dopravě. Regionalizace zde negativně působí nejen v rovině technologické, ale i v rovině komerční.

Problémy v technologické rovině jsou způsobeny především tím, že konfigurace dopravní infrastruktury není uzpůsobena na ukončování vlakových spojů ve stanicích na hranicích sousedních krajů, v řadě případů by i tak spoje musely zajíždět do sousedního regionu.

Na tuto komplikaci váží další skutečnosti, týkající se například efektivních obrátů vlakového personálu, vlakových náležitostí apod.

Uvedené faktory mohou způsobovat vícenáklady na straně dopravce, které negativně ovlivňují výši subvence závazku veřejné služby, jež by dopravce vykazoval objednateli veřejných služeb.

Negativní dopady v komerční rovině mají vliv na samotnou kvalitu a kvantitu nabízených služeb. Přepravní proudy místního charakteru na styku dvou sousedních krajů mají výrazně nižší intenzitu, nežli přepravní proudy příměstské dopravy například v rámci krajského města. Pro dopravce - podnikatelské subjekty - jsou proto méně zajímavé a totéž platí i pro objednatele veřejných služeb zvláště při napjatosti dostupných zdrojů na financování závazku veřejné služby.

Logickým důsledkem je proto nižší zájem všech zainteresovaných subjektů na veřejné dopravě na hranici dvou sousedních regionů. Popsané teritorium je možno obsluhovat dvěma segmenty veřejné dopravy, v rámci kterých je možno přijmout následující řešení:

- segmentem místní dopravy, který vyžaduje kompromis dvou sousedních objednatelů veřejných služeb. Pokud k dohodě mezi těmito subjekty nedojde, následuje zpravidla technologicky oddělené řešení s nutností přestupu cestujících, výjimečně jsou spoje v rámci jednoho ze dvou krajů vedeny v podnikatelském riziku dopravce,
- segmentem rychlé regionální a meziregionální dopravy, kdy do dopravního řešení vstupuje vyjma krajů i stát, a to formou, která vyplývá z jeho postavení v rámci segmentu rychlé regionální a meziregionální dopravy.

Teritoriální styk dvou sousedících dopravních systémů je nutné vždy řešit individuálně v rámci konkrétních místních podmínek.

Styk dvou segmentů dopravní obslužnosti je procesně záležitostí komplikovanější. Veřejná doprava - zabezpečená drážní a silniční dopravou - je realizována na bázi segmentace služeb nabízených cestujícím. Realizované služby jsou segmentovány komerčně - dle očekávaných přání zákazníků. Jiné přepravní požadavky kladou cestující, využívající krátkou pravidelnou linku na přepravu například do/ze zaměstnání, jiné požadavky mají cestující na delší přepravní vzdálenosti.

System veřejné dopravy má čtyři základní segmenty, vymezené následující strukturou:

Segment dálkové dopravy	<i>Objednatel: stát</i>
Segment meziregionální a rychlé regionální dopravy	<i>Objednatel: stát/kraje</i>
Segment příměstské dopravy	<i>Objednatel: kraje</i>
Segment místní dopravy	<i>Objednatel: kraje</i>

Z hlediska harmonizačního procesu je podstatné, který subjekt objednatele daný segment veřejných služeb objednává.

Segment rychlé regionální a meziregionální dopravy není doposud v České republice řádně vyprofilován. Částečně je v rukou státu a do v případě drážní dopravy, kde je realizován částí vlaků kategorie Rychlík. V případě linkové silniční dopravy jde o spoje realizované na platnou licenci při současné nulové subvenci závazku veřejné služby. Odpovědnost za tento segment je tak mezi státem a třinácti krajskými úřady.

Obdobná situace je i v případě dálkové dopravy, i zde je více podsegmentů: (1) podsegment mezinárodní dopravy je v kompetenci státu, jež je zastupován ministerstvem dopravy a je realizován v případě drážní dopravy vlaky vyšší kvality, doplněné v některých relacích vlaky kategorie Rychlík. V případě veřejné linkové dopravy jde o spoje licencované ministerstvem dopravy.

(2) podsegment dálkové dopravy nadstandardní kvality je definován v drážní dopravě formou vnitrostátních vlaků vyšší kvality, jež objednává stát zastoupený ministerstvem dopravy, v případě veřejné linkové dopravy není tento segment nikterak vymezen a jeho ohraničení by

bylo čistě věcí subjektivního názoru, (3) podsegment dálkové dopravy standardní kvality poměrně úzce prolíná na segment meziregionální dopravy, v případě drážní dopravy je jednoznačně vymezen vlaky kategorie Rychlík, objednávané státem, jež zastupuje ministerstvo dopravy, v případě linkové silniční dopravy plně platí princip uvedený u segmentu rychlé regionální a meziregionální dopravy.

Obecně platí, že nabídka v jednotlivých segmentech by měla být vzájemně provázána ve vhodně zvolených dopravních uzlech - terminálech. Na uvedené segmenty se zde dále nabaluje i segment taxislužby a segment městské hromadné dopravy. Provázáním se přitom rozumí řešení v rovině:

- technologie,
- nabídky spojů a doplňkových služeb,
- tarifní.

Z uvedeného je zřejmé, že vzájemné provázání jednotlivých segmentů veřejné dopravy je věc vysoce komplikovaná, vyžadující:

- konsenzus příslušných objednatelů veřejných služeb a zainteresovaných dopravců,
- vhodnou volbu dopravních terminálů a to s ohledem na: (1) požadavky cestujících, (2) přirozené směřování přepravních proudů, (3) trasování linek, (4) konfiguraci dopravní sítě,
- jednoznačný rámec fungování jednotlivých subjektů dopravního trhu, jež jsou na veřejné službě zainteresováni.

Provázání v rovině technologie představuje takový soulad - často zcela izolovaných - technologických procesů, který se pozitivně přenesl do samotné přepravní nabídky dopravců. Jedná se o nastavení technologických procesů samotných subsystémů veřejné dopravy, které umožní přepravní nabídku realizovat podle přání cestujících, čímž se systém veřejné dopravy stává uživatelsky příjemným. Provázání v rovině technologie je věcí jednotlivých dopravců, objednatel veřejných služeb, respektive zřízený koordinátor může provázání technologií pouze iniciovat, nemůže však nijak ovlivnit jeho realizaci.

Naproti tomu provázání v rovině nabídky spojů může objednatel veřejných služeb, respektive koordinátor ovlivnit výrazně. Jedná se o vzájemné provázání časových poloh spojů jednotlivých dopravců, potažmo dopravních oborů, ve prospěch výrazných přepravních proudů.

Provázání doplňkových služeb je možno realizovat společným užíváním (sdílením) dopravních terminálů více dopravci, potažmo dopravci více dopravních oborů. Nezbytným předpokladem je přesné vydefinování dopravního terminálu

(vlastnicky/majetkově/technologicky/ekonomicky) a zájem objednatele (+ koordinátora) a zúčastněných dopravců ke sdílení předmětného terminálu. Terminál pak nabízí poptávané doplňkové služby (obchody, služby veřejnosti), které mohou využívat cestující/zákazníci dotčených operátorů. Zájem k využívání doplňkových služeb svými zákazníky/cestujícími projeví jednotliví operátoři ekonomickou spolučastí na provozu sdíleného terminálu a to formou poplatku za užívání terminálu. Ten musí být vydefinován nediskriminační formou a být jednoznačně naturálně určen (například od počtu zastavení spojů konkrétního dopravce u autobusového stání, či nástupištní hrany).

Provázání tarifní představuje vyšší formu provozování veřejných služeb. Výstupem je uživatelsky výrazně přívětivý dopravní systém, ve kterém cestující na jeden jízdní doklad využívají služby více dopravců, jež jsou do dopravního systému zapojeni. Předpokladem tarifního provázání je prokazatelné nastavení:

- propadu tržeb konkrétního dopravce, ke kterému dochází vlivem toho, že část cestujících využívá jeho služeb na jízdní doklad zakoupený u jiného dopravce,
- nárůstu tržeb opačného vlivu - tedy situace, kdy cestující zakoupí u konkrétního dopravce jízdní doklad a využívá přitom služeb jiného(ných) dopravce(ů).

Výraznou roli v tarifním provázání hraje objednatel veřejných služeb, respektive jím určené clearingové centrum, které uvedené skutečnosti zúčtovává. Prakticky je nezbytným předpokladem tarifního provázání (nazýváno tarifní integrací) existence integrovaného dopravního systému. Tarifní integrace představuje vyšší formu integrovaného dopravního systému, kdy tarifní integraci předchází provázání ve všech výše uvedených rovinách.

(2) Nástroje procesní roviny harmonizace

Výstupem z nástrojů procesní roviny harmonizace je postup, který musí být objednateli veřejných služeb a dopravci dodržen pro čisté řešení realizace veřejných služeb.

Nástroje procesní roviny harmonizace jsou ovlivnitelné výhradně změnou právních předpisů. Praktické zkušenosti dokládají, že tyto změny by měly vést především k jednoznačnému vymezení procedurálních postupů, které jsou v řadě případů sektoru veřejné dopravy prozatím nedotažené.

Vstupním axiomem procesní roviny harmonizace je stanovení rozsahu decentralizace odpovědnosti za veřejnou dopravu. Ta byla v minulosti postavena jako:

- dvoustupňový systém v případě veřejné linkové dopravy, kdy odpovědnost měl stát a krajské, ještě před tím okresní úřady,
- jednostupňový systém v případě dopravy drážní, kdy odpovědnost měl výhradně stát.

V současné době je v obou dopravních oborech systém dvoustupňový prezentovaný tzv. plnou regionalizací veřejné dopravy. Tento stav plyne ze zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, který stanovuje, že kraj je plně odpovědný za zajištění dopravní obslužnosti svého území veřejnou dopravou. Negativem procesu regionalizace se stal fakt, že s přesunem kompetencí nedošlo v daňovém systému České republiky k patřičným systémovým úpravám, které by zajistily krajům dostatek finančních zdrojů k profinancování veřejných služeb v dopravě, čímž trpí především doprava drážní.

Při zohlednění tzv. „ostatní dopravní obslužnosti“, kterou mohou objednávat města a obce, je současný systém fakticky třístupňový.

Pokud uvedený stav přijmeme za nezvratný, pak je nezbytné, aby další vývoj směřoval v následujících krocích:

- objednatelé veřejných služeb optimalizují své dopravní systémy stran rozsahu, efektivního zapojení jednotlivých dopravních oborů a vzájemné provázanosti služeb dle požadavků občanů,
- dopravci optimalizují své náklady na realizaci veřejných služeb,
- objednatelé veřejných služeb a dopravci postupně dají do souladu rozsah poptávaných a realizovaných výkonů veřejných služeb se svými zdrojovými možnostmi,
- stát nastaví prostředí dopravního trhu veřejných služeb tak, aby realizované služby byly financovány na bázi přiměřeného zisku dopravců, který je do veřejné služby zpětně reinvestován.

Dosažení přiměřeného zisku je nesmírně důležité pro rozvoj veřejné dopravy. Úroveň jejího podinvestování a dlouhodobě generovaného vnitřního dluhu je tak vysoká, že veřejné zdroje nejsou schopny tento problém odpovídajícím způsobem řešit. Přiměřený zisk spolu s dlouhodobým zasmluvněním výkonů v režimu veřejných služeb jsou přitom základní axiomy, které umožní vstup externích finančních zdrojů do tohoto sektoru.

V rovině konkrétního dopravního oboru je na prvním místě procesní roviny harmonizace problém jednoznačného vymezení postupu při výběru dopravce pro realizaci výkonů v režimu veřejné služby. Výběr dopravce - odvisle od konkrétní situace - může být realizován formou přímého zadání či určenou formou soutěže mezi dopravci, rozhodnutí přitom ovlivňuje dopravní obor a vztah objednatele veřejných služeb vůči dopravci (specifické postavení má tzv. vnitřní provozovatel, kterému může být zakázka přímo zadána vždy).

Na proces výběru dopravce posléze navazuje konkrétní specifikace dalších činností, které jsou realizovány s cílem nabídky přepravních kapacit pro veřejnou službu, jedná se například o:

- délku smluvního období, na kterou je závazek veřejné služby uzavírán,
- rozsah uznatelných nákladů dopravce pro určení přesné výše nárokové prokazatelné ztráty,
- rozdělení rizik mezi objednatele veřejných služeb a dopravce při realizaci výkonů v režimu veřejné služby.

S ohledem na zásadní technologickou a procesní odlišnost oborů sektoru silniční a drážní dopravy lze důvodně předpokládat, že proces přístupu k povolání dopravce zůstane i nadále řešen izolovaně mezi dopravními obory drážní a silniční dopravy.

Oblast přístupu k zapojování dopravní nabídky do dopravního systému státu/regionu je procesně i legislativně v rukou objednatelů veřejných služeb. Legislativní pravidla v tomto případě určují základní rámec, který je věcně specifikován dokumentem „Dopravní politika ČR po léta 2005-2012“ [72]. Fakticky tato oblast prozatím funguje na bázi v minulosti rozdělených výkonů mezi dopravní obory a dopravce konkrétního dopravního systému.

Prokazatelný tlak na efektivitu veřejných zdrojů, jež jsou vkládány do závazků veřejných služeb, nicméně může v budoucnu vést k tomu, že objednatelé veřejných služeb budou nuceni stanovit základní pravidla postupu volby dopravního oboru pro konkrétní dopravní výkon. Stanovení jednoznačných a přitom obecně přijatelných naturálních pravidel je a bude komplikovanou a v praxi zneužitelnou záležitostí. Takováto pravidla - pokud by v budoucnu byla určena - mohou přitom plnit pouze funkci jádra konkrétního rozhodnutí, finální rozhodnutí přitom musí být vždy ovlivněno:

- konkrétními místními podmínkami,
- globálním konceptem (generelem) rozvoje veřejné dopravy v dopravním systému.

Systémově přijatelnější cestou je jednoznačný zájem objednatele na efektivním fungování dopravního systému veřejné dopravy, jež organizuje, je za něj odpovědný a objednává jej. Odpovídající míry efektivity je dosaženo optimalizací činností na síti (dopravní infrastruktury), spolu s tlakem na úpravu parametrů sítě tam, kde je to z hlediska přepravních proudů výhodné. V praxi je však nutno počítat s nemalými tlaky zainteresovaných zájmových skupin, které nebudou ochotny opustit své současné pozice v dopravním systému.

Bližší je tato problematika rozebrána po stránce legislativní v předešlých částech této práce.

(3) Nástroje právní roviny harmonizace

Nástroje právní roviny harmonizace stanovují závazné právní postupy, které je nutno naplnit pro realizaci dopravního procesu. Provedeme -li systémový řez celým dopravním

procesem, pak je možno dílčí procesy strukturovat do čtyřech bloků. Jedná se tedy o dílčí procesy, kterými:

- dopravce získá doklady potřebné pro realizaci dopravních služeb,
- je určen dopravní obor pro realizaci konkrétního výkonu,
- je určen dopravce pro realizaci konkrétního výkonu,
- je samotný dopravní výkon realizován.

Celý dopravní proces je zakotven v právních aktech České republiky: (1) obecně platného charakteru (například zákon č. 513/1991 Sb. obchodní zákoník, v platném znění) a v odborně specifických právních normách (například zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění [61], či zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění [58]). V úvahu je nutno brát i příslušní podzákoné právní akty (nařízení vlády ČR, vyhlášky ministerstev apod.).

Na přípravu a realizaci dopravního výkonu se vztahují i právní akty EU, ty jsou povětšinou zakotveny v národních právních aktech, je však nutno zmínit i přímo aplikovatelné právní akty EU (například Nařízení).

Problematika právní roviny harmonizace je velice komplikovanou záležitostí, pro potřeby této práce je možno konstatovat, že právní normy obecně platného charakteru jsou nastaveny na bázi relativní spravedlnosti harmonizačního procesu. Předmětem řešení této práce jsou pak oborově specializované právní normy.

Nástroje, které stanovují postup pro získání dokladů potřebných pro činnost dopravce jsou realizovány oborově specializovanými právními normami, konkrétně:

- pro sektor drážní dopravy zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění [61], včetně příslušných podzákoných norem,
- pro sektor silniční dopravy zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění [58], včetně příslušných podzákoných norem.

System je z hlediska dopravních oborů nastaven zcela izolovaně, nastavení těchto právních norem plně akceptuje i příslušné právní akty EU.

Uvedené právní normy řeší i další dílčí oblast právní oblasti harmonizace - realizaci samotného dopravního výkonu.

Podstatně komplikovanější je však situace v oblasti výběru dopravního oboru a výběru dopravce pro konkrétní dopravní výkon. Tyto oblasti budou v této práci dále řešeny společně a to pro úzké věcné souvislosti.

Proces výběru dopravního oboru není legislativně nijak ošetřen. S ohledem na zásadní význam individuálních místních podmínek nelze tento proces ani legislativně nijak zobecnit. Pro proces výběru dopravce by tak objednatelé měli respektovat obecně platné zásady:

- efektivního nakládání s veřejnými prostředky, z čehož plyne, že volba dopravního oboru by měla respektovat princip minimalizace nákladů při dosažení požadované kvantity a kvality poptávaných veřejných služeb,
- uspokojení přepravních potřeb obyvatel, volba dopravního oboru by tak měla respektovat skutečnosti, nakolik nabídky jednotlivých dopravních oborů akceptují požadavky obyvatel,
- míry synergie konkrétního dopravního oboru v rámci dopravního systému jako celku,
- kvalitativních parametrů, které může dopravní obor nabídnout pro konkrétní dopravní systém.

Volba dopravního oboru splývá s volbou dopravce pro konkrétní dopravní výkon. Tento faktor je nutné chápat ve dvou rovinách:

- v širší rovině, ve které je proces volby dopravce pro konkrétní dopravní výkon chápán v kontextu globálního nastavení prostředí pro činnost jednotlivých dopravců na dopravním trhu,
- v užší rovině, ve které je proces volby dopravce pro konkrétní dopravní výkon pojat jako právně procedurální akt výběru dopravce (volba mezi přímým zadáním a nabídkovým řízením a procedurální postup v obou případech).

Užší pojetí je tak integrální součástí pojetí širšího. Pro obě roviny platí, že harmonizační proces je správně nastaven v případě, kdy míra nediskriminačního přístupu odpovídá požadované úrovni nastavení relativní spravedlnosti harmonizačního procesu.

Pro problematiku mezioborové harmonizace je zcela klíčovým faktorem uvedená širší rovina, tedy komplexní mezioborové nastavení podmínek pro podnikání na dopravním trhu. Danou problematiku je nutno nejprve uvést v jejím dosavadním vývojovém kontextu. Jeho historie se odvíjí od samotného vzniku dopravního trhu v České republice. Z právního hlediska je trh konstituován vymezením jeho jednotlivých subjektů, kterými jsou: (1) vlastník dopravní cesty, (2) provozovatel dopravní cesty, (3) operátoři (doprováci) a (4) regulátor.

K vymezení uvedených subjektů v segmentu drážní a veřejné linkové dopravy došlo v podmínkách České republiky v první polovině 90-tých let a to již uvedeným zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách [61] a zákonem č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě [58]. V obou případech se jedná o právní normy obsahově specifikované technickým a technologickým řešením

uvedených dopravních oborů. Samotné fungování subjektů dopravního trhu je v těchto právních normách řešeno okrajově, což platí v rámci jednotlivých novelizačních aktů do dnešního dne.

Řada evropských států má problematiku fungování jednotlivých subjektů dopravního trhu řešenou specializovanou právní normou, jejíž název je možno do podmínek české republiky přeložit jako „zákon o veřejné dopravě“. S ohledem na platné právní akty EU by takováto právní úprava představovala věcně logickou vazbu na přímo aplikovatelné Nařízení EU č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici [52].

Problematika fungování jednotlivých subjektů dopravního trhu je v současné době chápána jako jeden ze dvou zcela klíčových faktorů mezioborového harmonizačního procesu (druhým je ekonomická rovina harmonizace).

(4) Nástroje ekonomické roviny harmonizace

Struktura nástrojů ekonomické roviny harmonizace se odvíjí od dvou základních rovin financování veřejné dopravy. Základní struktura je tedy vymezena členěním na nástroje:

- provozního financování veřejné dopravy,
- investičního financování veřejné dopravy.

Rozhraním mezi uvedenými dvěma rovinami je financování rozvoje - tedy vyšší kvality - realizovaných služeb.

Provozní financování veřejné dopravy je jak v případě veřejné linkové, tak v případě drážní dopravy postaveno na bázi tzv. prokazatelné ztráty - tedy ekonomické kategorie, která dokládá, že bez jejího zajištění by dopravce objednatelům poptávané služby nemohl realizovat.

Odlišná konstrukce prokazatelné ztráty v obou sledovaných dopravních oborech může vést k myšlence sjednocení principu prokazatelné ztráty. V případě veřejné linkové dopravy je prokazatelná ztráta nastavena a systém financován tak, aby dopravce - vyjma realizace výkonů - modernizoval své služby a vozidlový park, tak aby systém jako celek napříč celou Českou republikou dosahoval průměrného stáří vozidel, jež odpovídá dopravní politice. Systém je v zásadě nastaven tak, aby umožnil faktické profinancování výkonů na bázi přiměřeného zisku, který je zpětně reinvestován do veřejné dopravy. Dosahování přiměřeného zisku umožňuje zdravým a správně řízeným společnostem využívat k rozvoji svých produktů externí finanční zdroje. Kromě toho je dopravcům ve veřejné linkové dopravě umožněno využít k rozvoji národní dotační program, do kterého stát umísťuje každoročně cca 400 mil. Kč při průměrné ceně vozidla okolo 5 mil. Kč.

Naproti tomu prokazatelná ztráta v případě drážní dopravy není objednateli řádně financována a v současné době se vede diskuse nad strukturací nákladových položek přiřazováním jednotlivých nákladů. I v případě drážní dopravy je k dispozici národní dotační titul. Do něho stát taktéž vkládá ročně cca 400 mil. Kč, průměrná cena vozidla je však v případě vozidla jednopodlažního cca 100 - 140 mil. Kč, v případě vozidla dvoupodlažního přes 200 mil. Kč.

Za této situace se navrhuje začlenit provozní financování veřejné dopravy do komplexního řešení dopravního trhu. Přitom je nutno akceptovat Nařízení EU č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici [52], přímo účinné od 03.12.2009, které určení prokazatelné ztráty stanovuje na bázi návratnosti kapitálu. V rámci řešení této problematiky se nabízí možnost sjednocení systému prokazatelné ztráty mezi dopravními obory.

Klíčový pro řešení problematiky prokazatelné ztráty je samotný přístup k řešení. Na stranu jednu se jedná o veřejnou službu, která je subvencována z veřejných zdrojů, na stranu druhou je v obou sledovaných dopravních oborech tato realizována na podnikatelské bázi - realizují ji podnikatelské subjekty, konkrétně obchodní společnosti ve smyslu zákona č. 513/1991 Sb. Obchodní zákoník, v platném znění. V souladu s §3 tohoto zákona jsou obchodní společnosti zřizované za účelem podnikatelské činnosti, jejímž cílem je dosahování zisku. Pro úplné systémové dokreslení základních vstupních parametrů je nutno ještě dodat vysokou investiční podfinancovanost celého systému veřejné dopravy.

Průnikem mezi uvedenými faktory je nastavení prokazatelné ztráty a s tím souvisejícího přiměřeno zisku tak, aby došlo k akceptaci následujících podmínek:

- operátoři dosahují přiměřeného zisku, jehož výše odpovídá představám objednatele o rozsahu modernizace veřejné služby (vozidlový park) - podmínka dosažení externích finančních zdrojů,
- dosažený přiměřený zisk je celý reinvestován zpět do systému - zisku je dosaženo využitím veřejných zdrojů,
- přiměřeného zisku je dosahováno ve střednědobém horizontu a systém je takto mezi objednateli a operátory na střednědobý horizont zasmluvněn (podmínka dosažení externích zdrojů),
- strukturace příjmových a nákladových položek, které operátoři dokládají objednatelům s cílem prokázání efektivního nakládání s veřejnými zdroji, je provedena tak, aby:
 - splňovala podmínky financující instituce (banka, leasingová společnost),
 - umožňovala při modernizaci vozidlového parku užívat dostupné nástroje finančního trhu,
 - splňovala podmínky objednatelů veřejných služeb,
 - umožňovala prokázat efektivitu vynaložených veřejných zdrojů.

Uvedených podmínek je možno dosáhnout odpovídajícím nastavením právního prostředí dopravního trhu.

Oblast nastavení financování veřejných služeb v rovině investiční musí navazovat na rovinu provozního financování. Samotný rozvoj veřejných služeb má dostupných několik možných zdrojů:

- zdroje vygenerované provozní činností, tj. odpisy a přiměřený zisk, jedná se tedy o zdroje vzniklé v provozní rovině financování veřejných služeb,
- externí zdroje na finančním trhu,
- externí zdroje ve formě dotačních titulů (národní tituly, respektive jednorázové tituly EU).

Specifické postavení mají externí zdroje nadnárodního finančního sdružení EUROFIMA, které jsou dostupné členovi tohoto sdružení za specifických podmínek, včetně souhlasu státu s členstvím v tomto sdružení a souhlasu státu - formou zákona - s čerpáním těchto zdrojů.

V zájmu rozvoje - v minulosti silně podinvestovaného dopravního trhu je takové nastavení právního prostředí dopravního trhu, které umožní zásadnější vstup externích zdrojů finančního trhu do prostředí dopravního trhu drážní dopravy. Za klíčové podmínky je možno stanovit:

- transparentní výběr dopravce pro konkrétní dopravní výkon ve veřejném zájmu - tedy postup stanovený po 03.12.2009 Nařízením EU č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po silnici a železnici [52],
- smlouva na závazek veřejné služby - minimálně pro linky na kterých má dopravce provést modernizaci vozidlového parku - na dobu stanovenou Nařízením EU č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po silnici a železnici [52] jako maximálně možnou,
- proziskový střednědobý ekonomický model fungování dopravce v prostředí veřejných služeb na výkony, jež jsou předmětem objednávky veřejných služeb,
- projekt modernizace vozidlového parku na zaslavných linkách na střednědobý horizont, který vyjadřuje:
 - konsenzus dopravce a objednatele veřejných služeb,
 - konsenzus dopravce a financující instituce nad ekonomickou udržitelností projektu.
- aktivní spolupráce dopravce a financující instituce jak ve fázi přípravy na čerpání externích zdrojů, tak při jejich čerpání a realizaci projektu.

Externí zdroje ve formě dotačních titulů představují specifickou formu podpory rozvoje veřejných služeb. Jejich poskytování operátorům dopravního trhu musí být realizováno na nediskriminačním principu - otevřeno tedy musí být všem na rovné bázi.

System poskytování investiční dotační podpory musí být jednoznačně vymezen formou konkrétního programu podpory. Poskytování investiční dotační podpory podléhá schválení programu podpory Evropskou komisí a to s ohledem na přezkoumání podmínek konkrétního dotačního titulu ve vazbě na eventuální nenarušení funkčnosti trhu (čerpáním nesmí dojít k tzv. nedovolené podpoře). V daném prostředí není dále slučitelné současné poskytování podpory z více programů, přičemž tento princip platí i pro souběh dotačního titulu národního a evropského.

4.5. Návrh komplexního mezioborového řešení harmonizace

Dosavadní text práce posuzoval jednotlivé faktory harmonizačního procesu izolovaně a v teoretické rovině. Tato pasáž představuje možné řešení harmonizačních podmínek dopravního trhu komplexně napříč zájmovými obory.

Návrh mezioborového komplexního řešení harmonizace podmínek mezi silniční a železniční dopravou vychází ze současného stavu, který je charakteristický významnou systémovou změnou. Tou je **zásadní skutečnost v podobě účinnosti Nařízení EU č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po silnici a železnici [52]**. Tento přímo aplikovatelný právní akt uvádí v platnost konkrétní faktory, na nichž je veřejná služba organizována a realizována.

Pokud toto nařízení [52] budeme implementovat do systému harmonizace a využijeme k tomu základní blokové schéma (viz obrázek 1), pak je možno konstatovat jeho zcela zásadní význam. Nařízení [52] totiž:

- vstupuje do vztahů:
 - mezi jednotlivými dopravními obory,
 - mezi dopravními obory jednotlivých států,
 - mezi jednotlivými dopravci
- je základním nástrojem, jež v daném oboru nastavuje:
 - předpisy,
 - způsob stanovení finanční podpory.

Z pohledu harmonizačního procesu je jedinou zásadní oblastí, kterou Nařízení [52] neřeší, problematika externích nákladů a jejich internalizace. Tím, že Nařízení [52] stanovuje základní rámec kompenzačního mechanismu, ze kterého není zřejmé, jakým způsobem jsou externí náklady zohledněny, je možno pouze usuzovat, že je zohledňuje tímto mechanismem pevně danou hodnotou.

Nařízení představuje politický akt Evropské unie a je nutno jej hodnotit jako nástroj, který do systému vnáší relativní spravedlnost, danou právě tímto politickým rozhodnutím EU.

Zcela shodné hodnocení logicky přináleží i příslušné národní legislativě členských států EU, která toto nařízení [52] dále rozpracovává. Klíčovou národní právní normou, která nařízení [52] rozpracovává je v řadě členských států EU zákon, který je možno obecně nazvat **zákonem o veřejné dopravě**. Disponuje jím kupříkladu Rakousko či Německo.

V právním prostředí České republiky uvedená právní norma prozatím absentuje. Poptávka po ní však sílí a v uplynulém období bylo již provedeno několik neúspěšných pokusů.

Zákon o veřejné dopravě představuje základní nástroj harmonizačního procesu v rukou státu. Sestavení této právní normy je však věc komplikovaná, neboť zasahuje do činnosti mnoha zájmových skupin. Právní norma tohoto charakteru se svým obsahem pohybuje na hraně přímé a přenesené působnosti krajských úřadů.

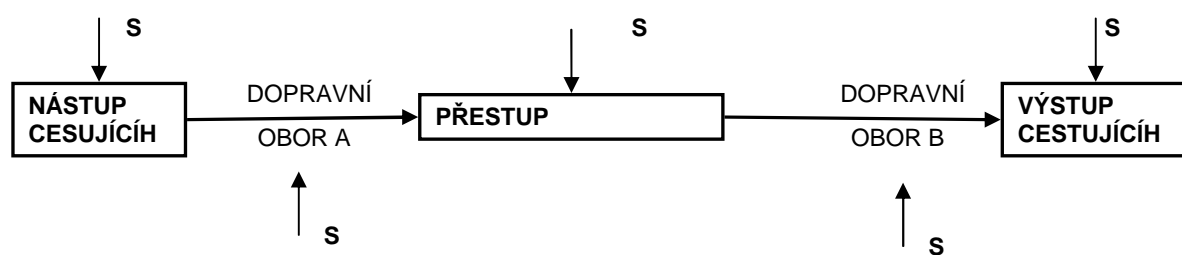
Nicméně právní norma, obecně označovaná, jako
zákon o veřejné dopravě
je jednoznačně nástrojem, který je schopen pojmout problematiku harmonizace jako
komplexní mezioborové řešení.

Pokud přijmeme tezi, že budoucnost veřejné dopravy leží na bázi propojení dílčích nabídek jednotlivých dopravců, které jsou doplněny o návazné služby do logistických řetězců, pak úroveň harmonizace, která je nastavena zákonem o veřejné dopravě, určuje šanci, nakolik se tento cíl podaří naplnit.

Logistické řetězce jsou v případě veřejné dopravy realizovány a prezentovány principem integrovaných dopravních systémů. Ty nemají jednotný rámec a vyznačují se různým stupněm integrace, od integrace obchodně provozní (soulad jízdnicích řádů jednotlivých dopravců) až po integraci tarifní.

Princip nabídky dopravních služeb na bázi logistických řetězců, kdy nástroje harmonizace působí jako vyvažující prvek těchto řetězců, je předmětem následujícího schématu - viz obrázek 11.

Obrázek 11: Princip nabídky veřejných služeb v dopravě na bázi logistického řetězce



S působení vnějšího

Logistický řetězec je přitom vyvážený platí -li vztah:

$$C_N(A) \geq C_N(A, B)$$

kde :

$C_N(A)$ nákladová cena za přepravu při užití jednoho dopravního oboru

$C_N(A, B)$ nákladová cena za přepravu při užití dvou dopravních oborů

zdroj: vlastní návrh řešitele

Reálné řešení vyváženého logistického řetězce leží na škále mezi: (1) úrovní harmonizace na bázi absolutní spravedlnosti a (2) prostředím, které je zcela neharmonizováno. Čím více se reálné řešení odklání od pólu absolutní harmonizace (na jejímž přiblížení má stát zájem), tím více státních ingerencí (procesních, právních, rozhodovacích, ale i ekonomických) je nutno realizovat. Státní ingerence však mají své limity, které jsou v prostředí EU dány principem nedovolené veřejné podpory. Činnost dopravců je přitom podnikatelskou aktivitou v tržních podmínkách.

Komplexní řešení problematiky harmonizace, které umožní veřejnou dopravu realizovat na bázi vyvážených logistických řetězců tak předpokládá **vymezit klíčové faktory komplexního řešení a tyto odpovídajícím způsobem nastavit**. Nastavení přitom bude realizováno na bázi relativní spravedlnosti, při které odklon od absolutní spravedlnosti může být v konkrétním případě řešen státní ingerencí, která však nesmí překročit hranice nedovolené veřejné podpory. Za optimální situace by stát toto řešení realizoval cestou zákona o veřejné dopravě.

Přijetí této právní normy, spolu s příslušnými podzákonými normami zákona o veřejné dopravě představuje vstupní faktor procesu harmonizace. Realizací zákona o veřejné dopravě by byl splněn první krok na cestě k dosažení odpovídající míry mezioborové harmonizace. Jednalo by se o základní stavební kámen harmonizačního procesu, který by byl v dalším kultivován například dle myšlenek uvedených v předešlých kapitolách této práce.

4.5.1. Klíčové faktory komplexního řešení

(1) Role subjektů zajišťujících dopravní obslužnost

Předmětem tohoto atributu je **vymezení rolí, především povinností jednotlivých subjektů, jež dopravní obslužnost veřejnou dopravou zajišťují a realizují**. Klíčovou roli z hlediska harmonizačního procesu sehrávají objednatelé veřejných služeb v dopravě, vlastní proces dopravní obslužnosti realizují dopravci, na regulérnost a čistotu dopravního procesu dohlíží nezávislý regulátor. Samotný dopravní proces se přitom realizuje v tržním prostředí.

Z pohledu nastavení systému je zřejmé, že **systém nemůže předurčovat detailní vymezení jednotlivých dopravních služeb, které má objednávat stát, kraj nebo obec**. Je snadné definovat typickou dopravní službu, kterou příslušný zadavatel „objednává“, ale je obtížné vymezit definiční pole (územní teritorium, typ služby), mimo které zadavatel dopravní službu objednat nesmí.

Je tedy nutné, aby **systém vymezil způsob, kterým bude stanoven rámeček systému a do takto stanoveného systému zasadí posléze objednatel veřejných služeb svoji objednávku veřejných služeb**. Definiční pole konkrétní objednávané služby může být vymezeno na principu územním nebo zájmovém:

- **územní princip** - každý zadavatel zadává dopravní služby na svém území, nedochází k překrývání nepropojených dopravních služeb, „předání“ je odsouhlaseno na hranicích např. kraje;
- **zájmový princip** - každý zadavatel zadává dopravní služby, které jsou pro jeho občany důležité, bez ohledu na územní charakter; dochází k překrývání dopravních služeb více objednatelů stejné regionalizační úrovni v území.

Je nutno upozornit na méně zřetelný systém veřejné linkové dopravy, jádro je taktéž postaveno na územním principu, nicméně zásahy formou zájmového principu jsou zde četnější.

Z pohledu věcného ale i právního je možné označit v principu za správný územní princip. Zájmový princip uplatněný jako základ vede k nekoordinovanému překrývání nebo naopak odmítání objednat určité dopravní služby. Nelze však *vyloučit* zájmový princip v případě, že ochota financovat dopravní služby existuje pouze ze strany jednoho zadavatele.

Z uvedeného přehledu vyplývá, že **každý zadavatel by měl být oprávněn zadávat dopravní služby na svém území, v případě odchylné dohody může k tomu doplňkově přistoupit princip zájmový**.

Variantní řešení tohoto principu je předmětem Přílohy 2

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(2) Integrovaný dopravní systém

Integrovaný dopravní systém představuje prvek, který výrazným způsobem podporuje občany k užívání veřejné dopravy. Z hlediska procesního se jedná o využití logistických prvků při přepravě formou propojení nabídky více dopravců, respektive dopravních oborů, zapojení dalších podpůrných prvků (doplňkové služby, parkoviště P+R, resp. B+R, apod.) do jednoho systému, který je vůči občanovi uživatelsky přátelský.

Propojení může vzniknout v několika rovinách:

- integrací přepravní nabídky (koordinace jízdních řádů)
- integrací tarifů (jednotný jízdní doklad, jednotné přepravní podmínky)
- integrací „stavební“ (blízkost zastávek, krátké přestupní cesty)
- integrací řízení (jednotné informace, jednotné řízení např. řešení nepravidelností).

Z věcného pohledu musí být kvalitní integrovaný dopravní systém založen na všech uvedených „složkách integrace“.

Funkční integrovaný dopravní systém vyžaduje pevné a jasné zakotvení jeho prvků do systému, které je možno postavit na následujících pilířích:

- vydefinování pojmu integrovaný dopravní systém,
- podmínky pro zavedení integrovaného dopravního systému,
- právní postup zavádění integrovaných dopravních systémů,
- stanovení odpovědnosti za integrovaný dopravní systém,
- postavení organizátora integrovaného dopravního systému.

Správně zvolená definice integrovaného dopravního systému musí zahrnovat čtyři typy propojení musí být tyto typy propojení v definici obsaženy kumulativně, tedy:

„Integrovaným dopravním systémem se rozumí zajišťování dopravní obslužnosti ve vymezeném územním obvodu více druhy dopravy nebo více dopravci, kteří splňují následující znaky:

- poskytují přepravní služby podle provázaného jízdního řádu,
- podílejí se na plnění přepravní smlouvy podle jednotných smluvních přepravních a tarifních podmínek a
- v případě požadavku kraje nebo obce zajišťují jednotnou informační službu, popř. jednotné řízení nepravidelností“.

Těmto definičním prvkům se více blíží definice integrovaného dopravního systému v Nařízení [52] .

Podmínky pro zavedení integrovaného dopravního systému představují minimální balíček, který musí objednatel veřejných služeb, jež IDS zavádí splnit, čímž bude naplněna základ

pro podmínku jednoznačnosti procesů IDS. Podmínky pro zavedení IDS je možno nastavit z definice IDS. Jejich zařazení je nejvhodnější do samostatné podzákoné normy zákona o veřejné dopravě.

Právní postup zavedení integrovaného dopravního systému musí stanovovat právní náležitosti, jež musí subjekt, jež IDS zavádí naplnit. Zdůraznit je nutno zvláště převzetí ekonomické odpovědnosti za funkčnost IDS.

Stanovení odpovědnosti za integrovaný dopravní systém znamená, že příslušným právním předpisem je stanoveno, že subjekt, jež IDS založil za jeho funkčnost i odpovídá a to ve všech rovinách (komerční, technologické, ekonomické) - tedy organizátor IDS přebírá část odpovědnosti dopravců, přičemž je nutno jednoznačně nastavit řez odpovědnosti mezi subjekty.

Postavení organizátora IDS předpokládá, že pokud organizátor IDS přebírá odpovědnost, má i platnou legislativou jednoznačně vymezeno své postavení v systému, práva a povinnosti.

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(3) Standardy kvality dopravní obslužnosti

V oblasti veřejné dopravy je možné identifikovat řadu kvalitativních standardů, jež určují kvalitu veřejných služeb, ale i stabilitu této kvality.

Standardy kvality je nutno posuzovat nejen v jejich věcném kontextu, ale i s ohledem na jejich investiční a provozní ekonomickou náročnost. S ohledem na odpovědnost za jejich zavedení je možno je členit na:

- standardy zaváděné plošně v teritoriu EU, respektive teritoriu národním,
- standardy zaváděné objednatelům veřejných služeb,
- standardy zaváděné dopravcem.

Standardy zaváděné plošně jsou navrhovány jako standardy základní, jejichž aplikace plošně předurčuje základní parametry kvality veřejné dopravy, či jejich zavedení vyplývá z legislativy EU, či technických, provozních, či jiných obdobných norem.

Základními plošnými standardy jsou:

- standard informačních zařízení pro cestující,
- standard podmínek přepravy imobilních občanů,
- bezpečnostní standardy,
- standardy tarifu a odbavení cestujících.

Standardy zaváděné objednatelem veřejných služeb musí splňovat základní platformu plošně uplatněných standardů a určují kvalitativní parametry konkrétního dopravního systému. Doporučuje se je vázat na parametry teritoriálně sousedních dopravních systémů.

Standardy zaváděné dopravcem mají ryze komerční charakter a platí pro ně principy obdobné standardům, jež zavádí objednatel veřejných služeb.

Věcný kontext standardů kvality je uveden v Příloze 3.

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(4) Souběžná doprava

Problém souběžné dopravy je veřejností vnímán velice citlivě. V historickém kontextu - vzdálenějším i bližším - se dopravní obory veřejné linkové a železniční dopravy chovají na sobě relativně nezávisle. Služby, které nabízejí jsou odvozeny od dopravní infrastruktury, která je k dispozici.

Souběžná realizace veřejných služeb vede k jejich nižší ekonomické efektivnosti, což se zpětně v režimu veřejné služby promítá do nároku dopravců na prokazatelnou ztrátu. Proto byl již v minulosti zájem státu tento problém řešit.

Současné řešení souběhu, kdy je tento stav právně vymezen ve skutečnosti nevede k efektivnímu vynakládání veřejných zdrojů do veřejných služeb. Situaci, kdy souběh není možno definovat obecně pro každý místní případ je vhodné nahradit zavedením **ekonomických mechanismů, které v rukou bude mít objednatel veřejných služeb a bude to on, kdo bude stimulován k nalezení kompromisu mezi požadavky občanů a minimalizací souběžné dopravy.**

Pro úplnost jsou v Příloze 4 vydefinovány čtyři základní možnosti řešení souběhu, jako efektivní a mezioborově nediskriminační se však jeví varianta výše uvedená.

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(5) Určení dopravce formou nabídkového řízení

Otázka, jak vybírat dopravce v nabídkovém řízení, je **otázkou volby odpovídajícího zadávacího postupu**, v němž má být vybrán dopravce, se kterým bude následně uzavřena smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících. Smyslem zadávacího postupu je výběr nejvhodnější nabídky. Zvolený způsob zadávání pak musí vyhovovat zásadám:

- otevřenosti,
- spravedlnosti,
- transparentnosti,
- zákazu diskriminace,

tedy obecným principům evropského trhu volné soutěže.

Povinnost výběru dopravce v nabídkovém řízení je stanovena v Nařízení EU č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici [52] a to pro případy výběru dopravce mezi třetími osobami, tedy mimo tzv. „vnitřní provozovatele“.

Možnosti zadávacích postupů v nabídkovém řízení, přenesené z Nařízení [52] do národního práva, je možno definovat následujícími možnými právními cestami:

- podle koncesního zákona,
- podle ustanovení obchodního zákoníku o obchodní veřejné soutěži.

S uvedenými zadávacími postupy je spojen i způsob jejich přezkumu. Podle Nařízení [52] jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření, aby zajistily, že i rozhodnutí přijatá v nabídkovém řízení budou moci být přezkoumána. Přitom z uvedeného ustanovení vyplývají tyto požadavky na přezkum:

- účinnost a rychlost přezkumu,
- aktivní definování osoby, která má nebo měla zájem o uzavření konkrétní smlouvy a která byla poškozena nebo které hrozí, že bude poškozena porušením právních předpisů,
- preference soudního přezkumu a zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí a nezávislosti jiných orgánů případně zúčastněných na přezkumu.

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(6) Určení dopravce formou přímého zadání

Z obecné povinnosti uzavírat smlouvy o veřejných službách prostřednictvím nabídkového řízení existují dle Nařízení [52] **čtyři výjimky**. Jedná se o (1) **přímé uzavření smlouvy s vnitřním provozovatelem**; tento postup nemohou využít orgány, jejichž působnost je celostátní, (2) **přímé uzavření smlouvy s železničním dopravcem**, s výjimkou tramvajové dopravy a metra, (3) **přímé uzavření smlouvy menšího rozsahu**, a (4) **přímé uzavření smlouvy v případě nastalého nebo hrozícího přerušování dopravních služeb**.

S výjimkou případu přímého zadání při přerušování dopravních služeb nebo hrozbě přerušování, může být přímé zadání vnitrostátním právem omezeno nebo zakázáno.

Jestliže tedy nebude přímé zadání systémem zakázáno, pak je vhodné vymezit podmínky, kdy institut přímého zadání lze či nelze využít. Nabízí se několik způsobů, a to:

- vymezit situace, kdy institutu přímého zadání využít nelze,
- vymezit situace, kdy institut přímého zadání využít být musí,
- vymezit situace, kdy institut přímého zadání být využít může,
- různá kombinace předchozích tří variant,
- využití institutu přímého zadání nezakázat a současně je samostatně blíže neupravovat.

Stanovení podmínek pro aplikaci přímého zadání je v podmínkách ČR vhodné, protože tímto lze dosáhnout jednotnosti postupu všech regionů při zajišťování veřejných služeb. Jednoznačné vymezení uvedených variant vede k transparentnosti při zadávání veřejných služeb v dopravě.

Specifickým případem je pak nutné vydefinovat přímé zadání v případě přerušení služeb nebo bezprostředního rizika takové situace. Jedná se o naprosto specifickou situaci, kdy je objednatel veřejných služeb nucen řešit - na základě vzniklé situace - rychle zadání veřejné služby.

Vznik takové skutečnosti musí zadavatel **legitimně deklarovat**, neboť je nutné, aby bylo možno naplnit právo provozovatele veřejných služeb odvolat se proti rozhodnutí o uložení povinnosti vykonat určité závazky veřejné služby. Nepůjde ovšem pouze o tohoto dotčeného provozovatele veřejných služeb, nýbrž i o všechny osoby, které měly zájem o uzavření smlouvy a které jejím uzavřením byly poškozeny nebo hrozí, že uvedeným rozhodnutím došlo k porušení právní předpisů.

Přijetí mimořádného opatření, které má podobu přímého uzavření smlouvy nebo dohody o rozšíření stávající uzavřené smlouvy, musí tedy předcházet správní rozhodnutí o stvrzení uvedení právní skutečnosti, která odůvodňuje další popsaný postup.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že uložení závazku veřejné služby je možné **toliko správním rozhodnutím**, kdy individuálním správním aktem je konkrétnímu adresátu veřejné správy (dopravci) uloženo vykonat závazek veřejné služby za v rozhodnutí stanovených podmínek. Velmi přesvědčivým argumentem pro volbu správního rozhodnutí je nejen to, že samo nařízení [52] používá termín „rozhodnutí“, ale především to, že tímto opatřením je významným způsobem zasazeno do privátní autonomie dopravce. Proto musí být ve správním rozhodnutí konkrétně a průkazně rozvedeno, proč je závazek veřejné služby takto „nuceně“ ukládán, v čem je spatřováno bezprostřední riziko vzniku takové situace, případně uvedeno, kdy, v jakém rozsahu bylo poskytování služeb přerušeno.

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(7) Financování veřejné dopravy

Systémové nastavení financování veřejné dopravy má pro spravedlivé podmínky dopravního trhu zcela zásadní význam a to jak v rovině provozního financování, tak v rovině financování investičního.

Vstupním axiomem provozního financování závazku veřejné služby drážní dopravy je dlouhodobá nerovnováha mezi rozsahem objednávky výkonů drážní dopravy ze strany krajů a jejich zdrojovými možnostmi. S ohledem na fakt, že dominantní část výkonů realizuje státem vlastněná akciová společnost České dráhy, byl tento problém o rozměru cca 3 mld. Kč/rok

přenášen na tuto společnost, jež vykazovala dlouhodobě ztrátové hospodaření. Tento stav vedl k paradoxní situaci, kdy právně byl trh těchto služeb otevřen, nicméně vykonávat aktivity v něm prakticky mohla jen státní firma.

Zde je třeba přijmout systémové řešení, které má tři varianty:

Varianta 1: Převod zajišťování dopravní obslužnosti do přenesené působnosti. V takovém případě je třeba zajistit financování veřejné dopravy prostřednictvím státního rozpočtu, a to variantně účelově vázanou částkou poskytovanou krajům, dělbou financování mezi ministerstvo dopravy a kraje nebo plně státem, například prostřednictvím celostátního organizátora dopravní obslužnosti území podobně jako např. ve spolkové zemi Bavorsko.

Varianta 2: Navýšení podílu rozpočtového určení daní pro kraje na vyšší procentní část, odpovídající udržitelné míře nedofinancovanosti regionální dopravy, která v cenách roku 2008 tvořila cca. 3,2 mld. Kč. Nevýhodou tohoto řešení je skutečnost, že není možné poskytnout záruky, že zvýšené finanční prostředky budou poskytnuty právě na dopravní obslužnost a nikoli do jiné oblasti.

Varianta 3: K určité části finančních prostředků, financovaných krajem, bude přiřazena část účelově vázaných finančních prostředků ze státního rozpočtu. Jedná se o kompromisní variantu k předchozím možnostem řešení. Výpočet lze provést tak, že na základě alokovaných finančních prostředků do veřejné dopravy v předchozím roce budou zcela předvídatelně, stabilně a transparentně rozděleny další finanční prostředky ze státního rozpočtu, odpovídající souhrnné míře nedofinancovanosti veřejné dopravy. Uvedené prostředky bude možno využít na drážní dopravu nebo na silniční veřejnou linkovou dopravu v případě, že zajišťování drážní dopravy nahradila. Rámcově obdobným způsobem je financována ve spolupráci státu a kantonů rovněž např. veřejná doprava ve Švýcarsku. Uvedený model je aplikován pro rok 2010 Usnesením Vlády ČR č. 1132 ze dne 31.08.2009.

Dalším významným faktorem je nastavení finančních toků v rámci systému. Finančním zdrojem pro dopravce, jež výkony ve veřejné dopravě realizují jsou: (1) tržby od cestujících, (2) kompenzace do závazku veřejné služby. I nadále je pro systém navrhováno, aby kompenzace byla poskytována objednatelům závazku veřejné služby, čímž se tento finanční tok stává adresným.

Investiční dotace poskytované státem musí být otevřeny nediskriminačním způsobem pro všechny dopravce. Zároveň musí systém umožnit jejich efektivní využití - tzn. nově systém poskytování investičních dotací upravit tak, že poskytnutí investiční dotace jde za konkrétním vozidlem, pro jehož užití má dopravce sestaven střednědobý projekt, dokládající jeho provozní využití, přičemž je tento projekt schválen objednatelům závazku veřejné služby.

Klíčovou otázkou, která pro praktické řešení problematiky harmonizace vyžaduje dlouhodobější horizont, je fakt průměrného stáří vozidlového parku v dopravní oboru jako celku. V podmínkách České republiky je poměrně zásadní disproporce - průměrné stáří vozidlového parku veřejné linkové dopravy je 10,5 roku, v případě drážní dopravy je to 27 roků. Vypovídací hodnotu tento ukazatel získává teprve v porovnání s průměrným stavem ekonomicky zdravého

dopravního oboru, což je v případě veřejné linkové dopravy 7-8let, v případě dopravy drážní 14 let. Situaci dále komplikuje diametrálně odlišná pořizovací hodnota nových vozidel, rozptyl pořizovací ceny v případě vozidel drážních (50 - 220 mil. Kč) neumožňuje pracovat s průměrnými hodnotami.

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(8) Slevy jízdného ve veřejné osobní dopravě

Slevy jízdného ve veřejné dopravě je možno členit na slevy:

- komerční - poskytované dopravci, jejichž systémové pojetí, včetně řešení dopadů je komerční záležitostí dopravce,
- sjednané mezi dopravci a objednateli veřejných služeb, pro které platí v přiměřené míře výše uvedené,
- slevy nekomerční - poskytované dopravcem na základě širších záměrů státu.

Předmětem dalšího řešení jsou slevy uvedené jako poslední. Pro tento typ slev je nezbytné nastavit regulérní systém, který umožní jejich řádné začlenění, poskytování, ale i financování, aby jejich poskytnutím dopravce neutrpěl ztrátu.

Předmětem systémového řešení jsou tedy slevy, které je nutno dopravci uložit **na základě obecně platných předpisů**, které jsou dopravci povinni přiznávat, aniž by byli za poskytnuté slevy ze zákona jakýmkoliv způsobem kompenzováni.

Cenový výměr MF obecně buď stanovuje regulované ceny přímo, nebo uděluje kompetence k regulaci místní samosprávě (obce, kraje). Slevy ve veřejné linkové, železniční dopravě a MHD stanovuje přímo, pro IDS podmíněčně s tím, že se uplatní v případě, kdy příslušný kraj vyhlásí IDS svým nařízením.

Výměr MF upravuje ceny obecně, kriteria pro jejich stanovení a dále slevy, případně bezplatnou přepravu. Vyjma určení výše a podmínek přiznávání slev tedy Výměr MF nastavuje pravidla výpočtu jízdného formou **věcného usměrňování ceny**. To má zajistit určité omezení dopravců ve stanovování tarifu jízdného tak, aby nemohli zneužít své dominantní postavení na trhu (které u většiny linek reálně existuje, neboť dopravu na příslušné trase zajišťuje pouze jeden dopravce).

Záměrem řešení tak je nastavit v oblasti nekomerčních slev jednoznačný systém zavádění těchto slev, včetně finančního řešení těchto slev vůči dopravcům.

Nástin možného systémového řešení je předmětem Přílohy 5.

Zdroj: pracovní podklad MD ČR a ČD, a.s.

(9) Určení nadřízeného správního orgánu (orgán dohledu)

Nařízení [52] v bodu 21 preambule deklaruje nutnost záruky právní ochrany subjektům dopravního trhu.

V nastaveném dopravním systému musí členské státy zajistit, aby:

- přijatá rozhodnutí mohla být účinně a rychle přezkoumána na požádání osoby, která má nebo měla zájem na uzavření smlouvy nebo které hrozí, že bude poškozena předpokládaným porušením,
- v případě, že přezkumným orgánem nejsou soudy, ale jiné orgány, byla jejich rozhodnutí písemně odůvodněna a existovala možnost soudního přezkumu jakéhokoliv správního rozhodnutí nebo opatření.

Přezkumná opatření v Nařízení [52] se tedy omezují jen na způsob výběru dopravce v nabídkovém řízení a rozhodnutí o přímém uzavření smlouvy. Nad rámec Nařízení [52] je však nutné, aby nastavený systém umožňoval účinnou kontrolu zajišťování dopravní obslužnosti v celé její šíři a kontrola tak nebyla omezena pouze na kontrolu výběru dopravce.

Dozor nad zajištěním dopravní obslužnosti

Pokud bude výběr dopravce v nabídkovém řízení realizován podle koncesního zákona, pak jeho kontrolu bude zajišťovat ÚOHS, jiné dozorové, kontrolní a obdobné orgány nemohou do jeho působnosti zasahovat. Podle tohoto zákona však nelze zajistit kontrolu přímého zadání ani kontrolu dopravní obslužnosti jako celku.

Pokud bude zvolen pro výběr dopravce Obchodní zákoník, tj. půjde se cestou obchodní veřejné soutěže, lze řešit dohled přes jiné právní normy, které upravují dozor a kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů. Kontrola výkonu samostatné působnosti přísluší v obou případech ministerstvu vnitra, výkon přenesené působnosti kontrolují u obcí krajské úřady a u krajů věcně příslušná ministerstva. Tato kontrola by byla kontrolou širší, zahrnovala by vedle kontroly výběru dopravce i přímé zadání a zajištění dopravní obslužnosti.

5. Závěr, zhodnocení přínosů

Problematika harmonizace železniční a silniční dopravy má zásadní význam pro nastavení podmínek dopravního trhu, potažmo fungování dopravního systému. Podstatou řešení je detailní znalost fungování dopravního systému, který je potřeba v rámci analytické činnosti detailně strukturovat.

Detailní strukturace dopravního systému je základem pro práci v oblasti harmonizace. V systému je potřeba definovat nástroje, kterými se úroveň harmonizace ovlivňuje. Konkrétní nastavení těchto nástrojů poté určuje míru harmonizace.

Dosažení absolutní míry harmonizace je pouze teoretickou možností. Za této situace by mezioborové podmínky byly nastaveny zcela rovnoprávně a toto by zároveň bylo možno prokazatelně doložit. Plnohodnotné a průkazné naplnění těchto podmínek není v praktické rovině možné, proto se nastavení harmonizace pohybuje v rovině relativní míry spravedlnosti. Důvodem je především odlišná strukturace oboru železniční a silniční dopravy.

Nastavení potřebné míry relativní spravedlnosti v rámci harmonizačního procesu by mělo reflektovat zásady schválené dopravní politiky. Mezioborová harmonizace tak představuje jeden z nástrojů dopravní politiky státu, byť v ní samotná harmonizace nemusí být rigidně uvedena.

Problematika mezioborové harmonizace má odlišný význam v nákladní dopravě (jedná se o standardní trh a proto harmonizace určuje konkurenceschopnost dopravních oborů, potažmo dopravců) a v dopravě osobní - zde se jedná o veřejnou službu a tudíž uplatnění harmonizace může předcházet volba dopravního oboru.

Návrhová část práce zároveň potvrdila definovanou hypotézu. Přesně vymezené nástroje, kterými se úroveň harmonizace mezi železniční a silniční dopravou realizuje dávají objednatelům veřejných služeb možnost přesně definovat, čím bylo motivováno konkrétní rozhodnutí k volbě dopravního oboru. Nástroje je možno nastavovat dle aktuálně stanovené dopravní politiky. Zároveň je možno dosáhnout relativní míry spravedlnosti.

Návrhová část práce zároveň potvrdila zásadní význam Nařízení [52], respektive realizační národní právní normy - zákona o veřejné dopravě. Vstup tohoto prvku do systému zároveň znamená, že dosavadní základní „oborové“ zákony [58, 61] se posouvají ve svém významu do role nosných technologických a technických principů dopravních oborů. S ohledem na zásadní význam této problematiky byla část 4.5. této práce zpracována se zohledněním postupu přípravy zákona o veřejné dopravě a příslušných podkladů. Problematika byla dále konzultována i se zájmovými institucemi (zástupci Svazu Dopravy ČR, ale i zástupci krajů, měst a obcí, či zástupci zaměstnanců), neboť řešitel disertační práce měl - s ohledem na svoji pracovní pozici možnost získat široké spektrum názorů.

Na základě skutečností uvedených v této práci je možno - pro uplatnění mezioborové harmonizace mezi železniční a silniční dopravou v přepravě osob přijmout následující globální závěry:

- proces mezioborové harmonizace má odlišný význam v prostředí nákladní a osobní dopravy, což vyplývá z míry uplatnění tržních podmínek. Nákladní doprava je realizována v tržních podmínkách a úroveň harmonizace má přímý vliv na konkurenceschopnost ve všech svých sférách,
- v prostředí osobní dopravy má harmonizační proces sekundární efekt, neboť volba dopravního oboru je ovlivňována širšími celospolečenskými zájmy,
- pro analýzu i návrh systému harmonizace je nutné detailně strukturovat fungování prostředí zájmových dopravních oborů
- mezi železniční a silniční dopravou je dosaženo relativní míry spravedlnosti, dosažení absolutní spravedlnosti je pouze teoretickou záležitostí, neboť by oba dopravní obory musely vystupovat na bázi jednotné vnitřní struktury, což je pro odlišnou technologickou podstatu nemožné,
- jádrem harmonizačního procesu je práce s jednotlivými harmonizačními nástroji,
- s nástroji harmonizace se doposud pracovalo pouze izolovaně, vyššího efektu je však možno dosáhnout, pokud jsou jednotlivé nástroje harmonizace při práci s nimi vzájemně provázány do uceleného systému,
- rozvoj veřejné dopravy je nutné spatřovat v komplexní obsluze zákazníka, na které se podílí více subjektů, tedy i více dopravců. Mezioborová harmonizace by měla být nastavena tak, aby podporovala přepravy v logistických řetězcích v situaci, kdy přímá přeprava není efektivní.

Za klíčový přínos práce je možné považovat detailní strukturaci fungování dopravního trhu v oblasti veřejné dopravy a v rámci této činnosti definování jednotlivých faktorů, které fungování dopravního trhu ovlivňují. Zjištění relativní míry spravedlnosti v harmonizačním procesu není nikterak průlomové, za podstatné je však možno označit definování postavení procesu harmonizace v dopravním systému a na této bázi práce s jednotlivými nástroji.

Z hlediska rozvoje dopravního trhu tak práce může představovat vstupní rozvojový krok systému veřejné dopravy, neboť nabytí účinnosti Nařízení [52] může na první pohled vyjadřovat konzervaci současného stavu na desetiletou účinnost smluv o závazku veřejné služby, realita je však přesně opačná, neboť dlouhodobé kontrakty otevírají nové dimenze rozvoje veřejné dopravy a startují nutné systémové změny v prostředí dopravního trhu.

Seznam použité literatury

- [1] Evropská dopravní politika pro rok 2010: Čas rozhodnout. Bílá kniha evropských společenství. DATIS Praha, 2001
- [2] UIC,. UIC RAIL PLAN scénář - strategie - akce. Strategický dokument mezinárodní unie železnic, říjen 1997
- [3] UIC,. Benchmarking vybraných železničních podniků za rok 2002. březen 2003
- [4] UIC,. Benchmarking vybraných železničních podniků za rok 2003. březen 2004
- [5] Intraplan consult GmbH,. Passenger traffic study 2010/2020. Studie zpracovaná pro UIC, leden 2002
- [6] CityPlan spol. s r. o.,. Aplikace dopravně logistických přístupů v městských aglomeracích. Studie zpracovaná v rámci projektů výzkumu a vývoje pro dopravu a spoje objednaná MDS ČR, leden 2002
- [7] Maibach, M., External Cista of Transport. Studie k dané problematice, INFRAS Consulting Group for Policy and Implementation, IWW Univerzitaet Karlsruhe, březen 2000
- [8] CDV., Zelená kniha o osobní dopravě ČR. Studie zpracovaná v rámci projektů výzkumu a vývoje pro dopravu a spoje objednaná MDS ČR, září 1997
- [9] Pearce, D., Macmillanův slovník moderní ekonomie. Victoria publishing, 1992, ISBN 80-856-05-42-2
- [10] Samuelson, P., Northaus, V., Ekonomie. Svoboda, 1991, ISBN 80-205-0192-4
- [11] Synek, M., Manažerská ekonomika. Grada Publishing, a.s., 2003, ISBN 80-247-0515-X
- [12] Staněk, V., Zvyšování výkonnosti procesním řízením nákladů. Grada Publishing, a.s., 2003, ISBN 80-247-0456
- [13] Líbal, V., a kol.. ABC logistiky v podnikání. Nadatur, spol. s r. o. pro Společnost dopravy ČSVTS, 1994, ISBN 80-85884-11-9
- [14] Kurfirst, P., Řízení poptávky po dopravě jako nástroj šetrné dopravní politiky. Sborník referátů o evropských zkušenostech, Centrum pro dopravu a energetiku, březen 2002
- [15] Cajchan, R., Identifikácia procesov cestnej nákladnóm dopravy. Sborník z mezinárodní vědecké konference „Doprava v tržních podmínkách“, květen 2002, ISBN 80-01-02 548-9
- [16] Mocková, D., Pokorná, O., Regulační činnost státu v dopravě ve vztahu k EU. Sborník z mezinárodní vědecké konference „Doprava v tržních podmínkách“, květen 2002, ISBN 80-01-02 548-9
- [17] Rubriciusová, P., Dosavadní účast organizace ČD, státní organizace na projektu PÉAGE III v rámci UIC. Sborník z mezinárodní vědecké konference „Doprava v tržních podmínkách“, květen 2002, ISBN 80-01-02 548-9
- [18] Svoboda, V., Harmonizace dopravní politiky ČR a EU. Kurz Doprava projektu MATRA (PHARE), rok 2000
- [19] Pernica, P., Novák, R., Kavalec, K., Zelený, L., Doprava a zasilatelství. ASPI Publishing, 2001

- [20] Kunst, J., Harmonizace přepravních podmínek na přepravním trhu. Sborník z mezinárodní vědecké konference „Doprava v tržních podmínkách“, květen 2002, ISBN 80-01-02 548-9
- [21] Duchoň, B., Honců, M., Říha, Z., Výzkum problematiky externalit. Konference „Výuka a výzkum v odvětvových ekonomikách a podnikovém managementu na technických vysokých školách“ Univerzita Pardubice, září 2000
- [22] Říha, Z., Možnosti a požadavky na internalizaci externalit. Konference „Doprava v období globalizace“ ČVUT Praha, Fakulta dopravní, březen 2001
- [23] Melichar, V. Cenová elasticita poptávky po veřejné osobní dopravě. Scientific Papers of the University of Pardubice, srpen 2002, ISSN 1211-6610, ISBN 80-7194-513-7
- [24] Kampf, R., Modelování cenové úrovně v silniční dopravě. Sborník referátů z odborného semináře „Strategie dopravního podniku“ Hodonín, únor 2002, ISBN 80-86530-04-3
- [25] Kleprlík, J., Ledvinová, M., Vliv kalkulace vlastních nákladů na strategii dopravního podniku. Sborník referátů z odborného semináře „Strategie dopravního podniku“ Hodonín, únor 2002, ISBN 80-86530-04-3
- [26] Jahrliche Unfall-, Umwelt- und Staukosten belaufensich auf rund 10% des europaischen BIP. Luwemburger Wort, publikováno ČD - DATIS pro potřeby ČD, 2000
- [27] Maut gilt als ester Schritt zur Chancengleichheit. Frankfurter Rundschau, publikováno ČD - DATIS pro potřeby ČD, 2000
- [28] Les chemins de fer reclamation des politiques fiscales dui tiennent compte des „coust externes“ des transport. Bulletin Quitidien Europe, publikováno ČD - DATIS pro potřeby ČD, 2000
- [29] Studie gegen Studie. Verkehrs Rundschau, publikováno ČD - DATIS pro potřeby ČD, 2003
- [30] Stejskal, P., Liberalizační trendy evropských železnic. Doprava, ekonomicko-technická revue 6/2000, listopad 2000, ISSN 0012-5520
- [31] Příbyl, O., Příbyl, P., Elektronické platby za přepravní výkony ve Švýcarsku. Doprava, ekonomicko-technická revue 2/2001, duben 2001, ISSN 0012-5520
- [32] Zatloukal, J., Jak dál v rozvoji dopravní infrastruktury. Doprava, ekonomicko-technická revue 2/2001, duben 2001, ISSN 0012-5520
- [33] Landa, j., Modelování scénářů dělby přepravní práce. Workshop projektu SWITCH, Praha, duben 2000
- [34] Maibach, M., Externe Kosten des Verkehrs. Sborník referátů z mezinárodní konference „Deutsche Ausgabe - Rail International Schienen der Welt, Wien, Juli 2001
- [35] Hittmár, Š., Doprava v trhovom prostredí - služba pre zákazníka. Sborník z mezinárodní vědecké konference „Doprava v tržních podmínkách“, květen 2002, ISBN 80-01-02 548-9
- [36] Vypracování systému na vytváření spravedlivého prostředí dopravního trhu včetně harmonizace zpoplatnění užívání dopravní infrastruktury, SOFRETU-BCEOM/SBP Praha, 2004
- [37] Metodika kvantifikace externalit v dopravě v souladu s přístupy EU. Studie zpracovaná pro potřeby MD ČR, SOFRETU-BCEOM/SBP Praha, 1996
- [38] Posouzení možností státních intervencí pro harmonizaci ekonomických podmínek trhu. Studie zpracovaná pro potřeby MD ČR, SOFRETU-BCEOM/SBP Praha, 1996

- [39] Externí účinky a náklady dopravy. Přístup k jejich internalizaci. Studie zpracovaná pro potřeby MD ČR, SOFRETU-BCEOM/SBP Praha, 1999
- [40] Studie o zpoplatnění uživatelů pozemních komunikací. Studie zpracovaná pro potřeby MD ČR, SOFRETU-BCEOM/SBP Praha, 1993
- [41] Ekonomická efektivnost pozemních komunikací. Studie zpracovaná pro potřeby MD ČR, SOFRETU-BCEOM/SBP Praha, 1999
- [42] Návrh systému na podporu rozhodování pro výběr optimálního dopravního systému na logistickém řetězci. Studie zpracovaná pro potřeby MD ČR, SOFRETU-BCEOM/SBP Praha, 1996
- [43] Směrnice 91/440/EHS o rozvoji železnic společenství
- [44] Směrnice 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům
- [45] Směrnice 2001/12/ES ze dne 26.02.2001, kterou se mění směrnice 91/440/EHS o rozvoji železnic společenství
- [46] Směrnice 2001/13/ES ze dne 26.02.2001, kterou se mění směrnice 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům
- [47] Směrnice 2001/14/ES ze dne 26.02.2001, o přidělování kapacity železniční infrastruktury, vybírání poplatků za užívání železniční infrastruktury a o ověření bezpečnosti
- [48] Směrnice 2001/16/ES o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému
- [49] Směrnice 2004/49/ES o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, vybírání poplatků za užívání železniční infrastruktury a o ověřování bezpečnosti
- [50] Směrnice 2004/51/ES pozměňující směrnici 91/440/ EHS o rozvoji železnic společenství
- [51] Směrnice 2004/881 o zřízení Evropské železniční agentury
- [52] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1370 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici
- [53] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1371 o právech a povinnostech cestujících
- [54] Pokyny společenství ke státním podporám železničním podnikům
- [55] Nařízení Rady ES č. 2009/169 o uplatňování pravidel hospodářské soutěže v dopravě po železnici, silnici a po vnitrozemských vodních cestách
- [56] Návrh III. železničního balíčku ES. Informační materiály ČD-Telematika. Praha, 2005
- [57] Rakouský spolkový zákon o usporiadaní verejnej osobnej dopravy na krátke vzdialenosti a regionalnej dopravy (Zákon o verejnej osobnej doprave na kratke vzdialenosti a regionalnej doprave 1999 - OPRNV-G 1999). DATIS Praha 2001
- [58] Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění
- [59] Vyhláška MDS č. 366/1999 Sb., o způsobu prokázání finanční způsobilosti dopravcem, v platném znění

- [60] Zákon č. 13/1997 o pozemních komunikacích
- [61] Zákon č. 266/1994 Sb. o dráhách, v platném znění
- [62] Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/94 Sb., o dráhách ve znění pozdějších předpisů a o změně zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, v platném znění
- [63] Vyhláška č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy, v platném znění
- [64] Vyhláška MDS č. 429/2001 Sb., o podrobnostech prokazování finanční způsobilosti k provozování dráhy celostátní nebo dráhy regionální, o způsobu prokazování finanční způsobilosti k provozování drážní dopravy na dráze celostátní nebo dráze regionální a o doplňkových přepravních službách
- [65] Vyhláška MD č. 351/2004 Sb., o rozsahu služeb poskytovaných provozovatelem dráhy dopravci
- [66] Vyhláška MD č. 44/2003 Sb., o vymezení nákladů spojených s provozováním železniční dopravní cesty
- [67] Sdělení MD č. 111/2004 Sb., o výčtu železničních tratí, zařazených do evropského železničního systému
- [68] Annual Report UIC 1998-2004
- [69] Statistiky UIC 1998-2004
- [70] Ročenky dopravy za léta 1999 - 2003, MD ČR
- [71] Statistické ročenky ČD za léta 2000 - 2003
- [72] Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2012
- [73] Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury"
- [74] Strategie podpory dopravní obsluhy území veřejnou dopravou

Seznam tabulek

Tabulka 1/strana 32: Dosavadní příjmy SFDI

Tabulka 2/strana 32: Dosavadní kapitálové výdaje SFDI

Tabulka 3/strana 33: Dosavadní kapitálové výdaje z rozpočtu MD

Tabulka 4/strana 34: Dostupnost zdrojů v jednotlivých operačních programech

Tabulka 5/strana 51: Zprůměrované hodnoty subvencí do závazku veřejných služeb poskytnuté dopravcům z veřejných rozpočtů

Tabulka 6/strana 53: Základní povinnosti při přístupu k dopravnímu podnikání

Tabulka 7/strana 108: Externí náklady silniční a železniční dopravy - Česká republika

Tabulka 8/strana 109: Externí náklady silniční a železniční dopravy - státy EU

Seznam obrázků

Obrázek 1/strana 10: Postupová osa řešení

Obrázek 2/strana 21: Blokové schéma harmonizace

Obrázek 3/strana 22: Obchodní vztahy ve veřejné službě

Obrázek 4/strana 45: Náklady dopravce v osobní dopravě

Obrázek 5/strana 46: Faktory ovlivňující harmonizaci podmínek na dopravním trhu

Obrázek 6/strana 47: Mapka aktivovaných integrovaných dopravních systémů

Obrázek 7/strana 49: Postižení základních finančních vazeb na dopravním trhu ČR

Obrázek 8/strana 51: Souhrnné srovnání nákladů veřejné osobní dopravy

Obrázek 9/strana 54: Koncept navrhovaného řešení

Obrázek 10/strana 71: Pyramida systému dopravního trhu

Obrázek 11/strana 88: Princip nabídky veřejných služeb v dopravě na bázi logistického řetězce

Obrázek 12/strana 109: Srovnání externích nákladů v silniční a železniční dopravě - Česká republika

Seznam příloh

Příloha 1/strana 107 - Externí náklady dopravy a jejich internalizace

Příloha 2/strana 110 - Varianty řešení objednávky veřejných služeb

Příloha 3/strana 112 - Věcný kontext standardů kvality

Příloha 4/strana 114 - Varianty řešení souběžné dopravy

Příloha 5/strana 116 - Harmonizovaný systém řešení slev

Příloha 1 - Externí náklady dopravy a jejich internalizace

Nedílnou součástí řešení problematiky mezioborové harmonizace je i problematika vymezení a zpoplatnění nákladů, vyvolaných účinky dopravy.

Jedná se o specifickou problematiku, kterou se v minulosti dlouhodobě zabývala i Evropská unie. V momentě, kdy se externí náklady stávají významnou nákladovou položkou dopravce, je nutno tuto agendu řešit napříč budovaným panevropským dopravním trhem.

S ohledem na specifičnost problematiky je tato v této práci zmíněna okrajově, jako sumarizace výstupu z vybrané studie.

Z hlediska externích účinků má každý dopravní prostředek specifické dopady na jednotlivé receptory (složky životního prostředí, faunu, flóru, krajinu, lidi, objekty). Na základě současné úrovně znalostí jsou účinky dopravních prostředků pro jejich následné ekonomické hodnocení, tj. určení externích nákladů, a dále pro cílenou internalizaci těchto externích nákladů souhrnně vyjadřovány pro jednotlivé dopravní obory, tedy především souhrnně pro silniční a železniční dopravu.

Externí účinky negativního charakteru v případě silniční a železniční dopravy jsou:

- emise - lokální znečištění, regionální znečištění,
- emise - globální znečištění,
- hlukové účinky, rázy, vibrace,
- kongesce (pouze v případě silniční dopravy),
- nehody,
- znepříjemňování pohody obyvatel,
- zhoršené podmínky pro faunu,
- zábor pozemků a vliv dopravní cesty na krajinu,
- znečištění vod v blízkosti komunikací,
- produkce tuhých a kapalných odpadů,
- mechanické účinky dopravy - dopady na dopravní cestu.

Vedle těchto negativních účinků existují i kladné přínosy jednotlivých dopravních oborů, ať již z hlediska rozvoje území, zajištění obsluhy území, minimalizace nákladů na skladování, charakter přeprav z domu do domu, ...

Každý dopravní obor je charakteristický jinou měrou externích účinků a přínosů, přičemž vzájemné srovnání externích účinků mezi železniční dopravou a dopravou silniční vyznívá ve všech kategoriích pozitivně ve prospěch dopravy železniční (výjimku tvoří pouze hlukové účinky železniční dopravy, kde je postavení z hlediska dopadů prakticky srovnatelné).

Za komponenty schopné internalizace z pohledu negativních účinků se v současnosti považují zejména:

- znečišťování ovzduší - lokální, globální,
- hluk,
- kongesce (charakteristické pouze pro silniční dopravu),
- nehody.

Prosazování internalizační politiky lze očekávat v postupných krocích a s užitím nástrojů:

- ekonomických - daně, poplatky,
- politických - zákony, vyhlášky, předpisy, normy,
- technických - měřicí a registrační přístroje.

Jako podpůrné nástroje dočasného charakteru lze označit dotace ekologicky příznivějším druhům dopravy, které v současnosti substituují uplatnění výše uvedených nástrojů do doby jejich širšího užití při postupné internalizaci externích nákladů.

Koncepce internalizace externích nákladů dopravy musí do budoucna:

- podpořit tvorbu spravedlivého tržního prostředí,
- vytvořit podmínky pro rovnou konkurenci mezi dopravními obory,
- omezovat negativní dopady dopravy na životní prostředí, zdraví a pohodu obyvatel,
- vykonávat osvětu a tlak na ekologické chování do budoucna,
- podporovat vývoj a zavádění ekologičtějších technik a technologií.

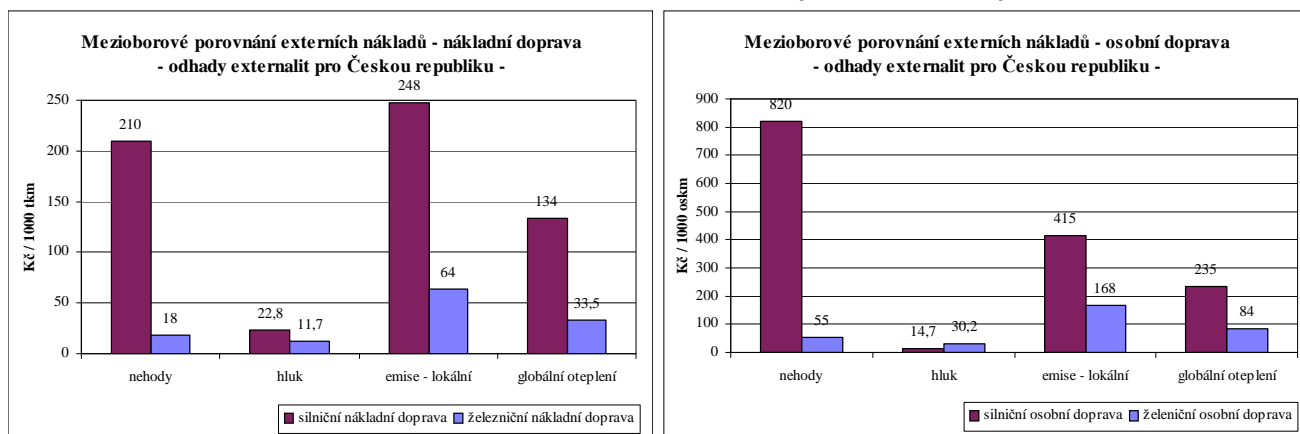
Tabulka 7: Externí náklady silniční a železniční dopravy - Česká republika

druh externality	silniční doprava		železniční doprava	
	Kč/1000 tkm nákladní	Kč/1000 oskm osobní	Kč/1000 tkm Nákladní	Kč/1000 oskm osobní
Nehody	210	820 *)	18	55 *)
Hluk	22,8	14,7	11,7	30,2
emise - lokální	248	415	64	168
globální oteplení	134	235	33,5	84
Celkem	614,8	1 484,7	127,2	337,2

Poznámka: *) stínová cena života v ČR stanovená speciálním propočtem

Zdroj: MDS ČR / SBP (říjen 1997)

Obrázek 12: Srovnání externích nákladů v silniční a železniční dopravě - Česká republika



Zdroj: MDS ČR / SBP

Tabulka 8: Externí náklady silniční a železniční dopravy - státy Evropské unie

druh externality	silniční doprava		železniční doprava	
	Kč/1000 tkm	Kč/1000 oskm	Kč/1000 tkm	Kč/1000 oskm
	nákladní	osobní	Nákladní	osobní
Nehody	235-370	670-1 310	25	67
Hluk	100-250	67-168	60-117	150-300
emise - lokální	67-268	134-470	20-67	50-180
globální oteplení	134	235	33	84
Celkem	536-1 022	1 116-2 183	138-242	350-630

Zdroj: MDS ČR / SBP

Internalizace externích nákladů představuje jeden z nástrojů harmonizace podmínek na dopravním trhu. Železniční doprava se vyznačuje z hlediska externích účinků oproti dopravě silniční jako dopravní obor s jednoznačnými přednostmi. Otázkou zůstává míra internalizace externích nákladů dopravy, a to nejen s omezením na dopravní obor jako celek, ale v cílovém stavu v podobě internalizace pro jednotlivá vozidla (dopravní prostředky).

zdroj: interní podklad ČD

Příloha 2 - Varianty řešení objednávky veřejných služeb

Varianta 1 (vycházející z dokumentu Strategie podpory dopravní obsluhy území)

Stát zastoupený ministerstvem dopravy zajišťuje dopravní obslužnost pro zajištění dopravních potřeb státu.

Z hlediska obchodního principu dopravce objednává objednatel veřejnou službu pro tržní segmenty:

- dálkové osobní dopravy standardní kvality,
- rychlé regionální a meziregionální dopravy.

Detailní provozní a ekonomické oddělení těchto segmentů je prakticky nemožné a proto je spolu s tím nutno vygenerovat mechanismy, které umožní tuto dělbu přenést do smluvních vztahů mezi jednotlivými objednateli veřejných služeb a dopravci a zároveň umožní dopravcem nabízené služby integrovat do příslušných dopravních systémů.

V konečném důsledku pak mohou být konkrétní služby v těchto segmentech propojeny se službami v sousedních státech (*objednání spoje je na území České republiky, přičemž na hranici zpravidla navazuje partnerský objednatel sousedního státu, např. spojení Plzeň - Domažlice - Cham - Regensburg, které se ukázalo jako ekonomicky nesoběstačné a je provozováno jako veřejná služba s příspěvkem českého i bavorského státu*) popřípadě s významnými turistickými oblastmi České republiky nadregionálního významu.

Krajské úřady pak zajišťují dopravní obslužnost regionální dopravou, kterou se rozumí zajištění uspokojení přepravních potřeb v rámci územního obvodu kraje nadobecní úroveň ve vazbě s přílehlými oblastmi územního obvodu sousedních krajů. Za určitých podmínek mohou tyto dopravní služby překračovat územní obvod kraje.

Obec zajišťuje dopravní obslužnost obecní dopravou, kterou se rozumí zajištění uspokojení přepravních potřeb v rámci územního obvodu obce nad rámec regionální dopravy. Za určitých podmínek mohou i tyto dopravní služby překračovat územní obvod obce.

Nevýhodou Varianty 1 je časté použití nedefinovaných obecných pojmů (významná sídlení oblast, nadregionální význam, nadobecní úroveň). Tyto pojmy jsou sice srozumitelné, ale jejich hranice neostře.

Varianta 2 (vycházející z existujícího rozdělení na základní a ostatní obslužnost)

Kraj zajišťuje základní dopravní obslužnost, obec zajišťuje ostatní dopravní obslužnost, ministerstvo dopravy zajišťuje dopravní potřeby státu ve veřejném zájmu

V zásadě se nejedná významnou změnu oproti současnému stavu. Zásadní nevýhodou této varianty je její rigidita, skutečnost, že i obce reálně zajišťují základní dopravní obslužnost, a to včetně dopravy do škol, do zaměstnání a zdravotnických zařízení. V případě městské dopravy není reálně ostatní dopravní obslužnost „nadstavbou“. Rovněž v kontextu samostatné působnosti není logické, aby ostatní dopravní obslužnost nemohl zajišťovat kraj. Konečně sám demonstrativní výčet v definici základní dopravní obslužnosti nedává jasnou hranici mezi oběma částmi dopravní obslužnosti. Pojem „dopravní potřeby státu ve veřejném zájmu“ je zcela nejasný.

Varianta 3 (vycházející z pojetí dopravní obslužnosti zajišťované státem, kraji i obcemi):

Je vydefinována minimální dopravní obslužnost a je zároveň definováno, který objednatel jakou část dopravní obslužnosti zajišťuje, vše na níže uvedeném principu.

Dopravní obslužnost je zabezpečení dopravy:

- = po všechny dny v týdnu,
- = především do škol a školských zařízení, do zaměstnání, k orgánům státní správy a samosprávy, k soudům, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a k uspokojení kulturních, rekreačních a společenských potřeb, včetně dopravy zpět,
- = přispívající k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu

Stát zajišťuje dopravní obslužnost veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy, které mají nadregionální nebo mezinárodní charakter.

Ministerstvo dopravy stanoví rozsah dopravní obslužnosti a po dohodě s ministerstvem financí uzavírá smlouvy o veřejných službách. Dohoda se uzavírá písemně a stanoví se v ní maximální výše kompenzace pro časové období odpovídající době platnosti smluv o veřejných službách.

Kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu a se souhlasem příslušných orgánů sousedního státu v přilehlém územním obvodu tohoto sousedního státu.

Obec zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje zajišťované krajem a mimo územní obvod obce se souhlasem kraje na jehož území bude dopravní obslužnost zajišťovat veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením.

Dopravní obslužnost zajišťují kraje a obce veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou linkovou dopravou, veřejnou drážní dopravou a jejich propojením.

Výhodou této varianty je minimalizace neurčitých pojmů v definicích. Definice pak naráží na limity ve strohých vyjádřeních, např. vyjádřením, že ministerstvo dopravy zajišťuje „vlaky, které mají mezinárodní charakter“ nebylo zamýšleno, že všechny vlaky, které překračují státní hranici a jsou vedeny v regionálním měřítku bude objednávat ministerstvo dopravy, ačkoli jsou přirozenou součástí sítě regionální dopravy.

Pro komplexní řešení dané problematiky je dále nutno jednoznačně vyřešit následující skutečnosti:

- **možnost zajišťovat veřejné služby i ve veřejné linkové dopravě.** Tato varianta je možno reálně zvažovat na relacích, kde železniční infrastruktura není schopna zajistit odpovídající dopravní služby (Praha-Liberec, Praha-Karlovy Vary apod.). Veřejná linková doprava je však na těchto relacích provozována autobusovými dopravci na komerční riziko a je v principu (s výjimkou zcela špičkových časů, kdy dochází k odmítání cestujících) plně funkční. Otevření možnosti zadávat veřejné služby v přepravě cestujících v tomto segmentu by nesporně vedlo ke zvýšení tlaku trhu na poskytování subvencí i v této oblasti. Přínosy z otevření možnosti objednat dálkové silniční spoje by nevyvážily toto riziko, proto není vhodné tuto variantu podporovat,
- **možnost využití zájmového principu.** Je nesporné, že v určitých případech je nezbytné zájmový princip využít a proto je vhodné tuto variantu podporovat. Podmínkou je neformalizovaný souhlas mezi zadavateli,
- **objednávka státu by neměla být omezena pouze na zajištění vlaků na dráze celostátní.** ministerstvo dopravy objektivně zajišťuje objednávku i na dráze regionální, např. (Praha -) Železný Brod - Tanvald. Sama existence zařazení trati jako regionální není argumentem, proč by na trati nemohly být v provozu vlaky dálkové dopravy. Zejména nesprávné je vysvětlení, že by tím došlo k omezení sporných bodů s kraji - naopak základ regionální dopravy je provozován právě na dráhách celostátních. Tento faktor se navrhuje nesledovat,
- **návrh vymezit, že jednotliví zadavatelé objednávají určené kategorie vlaků (v případě krajů vlaky osobní a spěšné, v případě státu rychlíky a expresy) přesný seznam vlaků by měl být stanoven v prováděcím předpise.** Kategorie vlaků nejsou závazné a ani nejsou definovány v právních předpisech. Zařazení vlaků do kategorií nepodléhá schvalovacímu procesu, i v objednávce ministerstva dopravy na rok jsou vlaky kategorie spěšný vlak a naopak v ní chybí vlaky kategorie rychlík, které si ministerstvo dopravy neobjednalo. Rozsah objednávané dopravy se každoročně mění v závislosti na výši finančních prostředků ze státního rozpočtu, což by znamenalo každoroční změnu prováděcího právního předpisu. Tento faktor se navrhuje nesledovat.

Zdroj: pracovní podklad ČD, a.s. a MD ČR

Příloha 3 - Věcný kontext standardů kvality

Veřejná doprava v ČR je regionalizována, rozhodují o ní z velké části kraje a obce. Je skutečností, že jejich rozhodnutí může být v jednotlivých oblastech ČR odlišné.

Objednatelé mohou rozhodnout v každé části území ČR odlišně, což může být pro dopravce zatěžující (například odlišné přepravní podmínky, technické podmínky na vozidla, odlišné tarifní podmínky, apod.)

Z uvedených důvodů je žádoucí do budovaného systému zahrnout v konkrétních oblastech jednotné celostátní minimum, vymezující přesně stanovené základní kvalitativní parametry. Limitem těchto návrhů jsou výše uvedené rozdílné požadavky na jednotlivé dopravní služby.

Optimální vztah mezi kvalitou zajištěných služeb a parametry rozhodování cestujících o volbě dopravního prostředku je zásadní pro úspěšnost veřejné dopravy. Přitom však platí, že:

- u každého typu dopravní služby (městská doprava, příměstská doprava, dálková doprava, regionální doprava v odlehlých horských oblastech) jsou zcela odlišné požadavky na kvalitu dopravní služby.
- existují příklady příliš nízké kvality služeb, která odrážejí cestující od používání služeb, ale i nákladných služeb, které zatěžují veřejnou dopravu náklady, ačkoli pozitivní odezvu cestujících vyvolávají ve velmi malé míře.
- zadavatel, který disponuje finančními prostředky na zajištění dopravní obslužnosti a rozhoduje o výši těchto prostředků, musí mít možnost přizpůsobit kvalitu nabízených služeb (ze které vyplývají náklady a výnosy z takové služby) svým finančním možnostem. Rozhodnutí o kvalitě dopravy musí být úměrné ekonomickým možnostem zadavatele.

Proto bude komplikované podstatnou část kvalitativních parametrů stanovit paušálně pro území ČR. Jeví se jako nezbytné, aby jádro stanovení standardů leželo na objednateli, který musí mít možnost v dokumentaci nabídkového řízení a ve smlouvě o veřejné službě uplatnit odpovídající kvalitativní standardy. Nicméně nad takto stanovenými parametry musí být přesně vymezeno jednotné minimum, které bude muset být respektováno v rámci celé České republiky.

Zdroj: pracovní podklad ČD, a.s. a MD ČR

Příloha 4 - Varianty řešení souběžné dopravy

Varianta 1: Současný právní stav byl měl být zachován

V této variantě by stávající definice z prováděcího předpisu byla využita pro nově nastavovaný systém. Výhodou je ponechání právního stavu, se kterým objednatelé veřejných služeb umějí pracovat, nicméně nevýhody stávajícího řešení byly uvedeny v předchozím textu. Stávající definice může být rovněž mírně upravena tak, že bude do definice zahrnuta i kapacita jednotlivých dopravních spojů, jádrem však zůstává technický popis souběžných přeprav.

Varianta 2: Ustanovení o souběžné dopravě by byla ze systému bez náhrady vypuštěna.

Protože o rozsahu dopravní obslužnosti a o jejím zajištění rozhodují obce a kraje v samostatné působnosti, pouze tyto územní samosprávné celky by měly rozhodovat o tom, jaký druh dopravy a v jakém rozsahu budou ze svých rozpočtů na svém území financovat. Dopravní řešení přísluší zadavateli v samostatné působnosti.

Tato varianta vychází z faktu, že ustanovení o souběžné dopravě by měla být vypuštěna, protože jsou nedokonalá a jsou schopna pokrýt jen minimum variant dopravních řešení, např. dvě prostorově totožné linky nemusí být souběžné, pokud způsob obsluhy území je s ohledem na zastavování spojů odlišný. To vede ke zcela neúčinné definici, její mlhavosti a následným rozdílným výkladům. Jasná a výstižná přednost drážní dopravy je velmi obtížně zpracovatelná do zákona, v praxi na každém území existují různé dopravní služby, z nichž drážní, má-li mít ekonomický smysl, musí tvořit páteř, ale to neznamena, že v daném přepravním spojení nemají existovat jiné dopravní služby, jejichž segment obsluhy je odlišný (příklad linky rychlé příměstské železnice a obslužné autobusové linky - obě služby jsou paralelní a časově téměř synchronní, protože autobusová linka na vlaky příměstské železnice navazuje, přesto se jedná o vhodné dopravní řešení).

Varianta 3: Souběžná doprava by měla být vymezena přísněji, ve prospěch železniční dopravy

V definici by bylo uvedeno, že dopravní obslužnost se přednostně zajišťuje drážní dopravou, pokud tam železniční doprava je provozována, nelze financovat souběžný druh dopravy.

Je-li dopravní obslužnost územního obvodu kraje či obce zajištěna veřejnou drážní osobní dopravou, lze rozpočtové prostředky použít pro účely [kompenzace] jiného druhu souběžné osobní dopravy pouze na základě výslovného souhlasu zastupitelstva příslušného kraje či obce. Zastupitelstvo musí být před vydáním takového rozhodnutí seznámeno s vyjádřením ministerstva dopravy k navrhovanému souběhu a také se zprávou o posouzení hospodárnosti takového souběhu. Pokud ministerstvo dopravy neodpoví na žádost o vyjádření předloženou společně

se zprávou o posouzení hospodárnosti souběhu do 1 měsíce, může zastupitelstvo projednat souběh i bez vyjádření ministerstva dopravy.

Výhodou této varianty je její srozumitelnost a jednoznačnost, má však řadu limitů především:

- technické parametry a stav železniční dopravní cesty v konkrétních případech předurčují pro občany jednoznačně zajímavější veřejnou linkovou dopravu,
- narušení nynější dělby přepravní práce mezi veřejnou linkovou dopravou a drážní dopravou s minimální možností uživatelů se k těmto změnám vyjádřit či následně je objednatel realizovat.

V praktické podobě lze tedy očekávat, že v jednotlivých krajích bude velké množství případů souběžných linek a spojů, které bude nutné řešit na úrovni ministerstva dopravy a na úrovni zastupitelstva krajů a obcí, a proto lze očekávat na úrovni státní správy i samosprávy nárůst administrativy při posuzování jednotlivých případů souběžné dopravy.

Varianta 4: Souběžná doprava by měla být vymezena přesněji zcela novou definicí

Je třeba vytvořit definici, která vystihuje ekonomické podmínky souběžné dopravy, což je možné např. takto:

„Je-li dopravní obslužnost zajištěna veřejnou drážní osobní dopravou, nelze rozpočtové prostředky zároveň použít na financování jiného druhu souběžné veřejné osobní dopravy. Souběžnou veřejnou linkovou osobní dopravou se rozumí případ, kdy:

- *spoje mají s veřejnou drážní osobní dopravou obdobné směrové vedení ve stejných nebo blízkých časech a*
- *většinu cestujících je možné za srovnatelných podmínek přepravit veřejnou drážní osobní dopravou.“*

Uvedená definice vychází ze skutečností, že pokud více než polovina cestujících může za srovnatelných podmínek využít spoj drážní dopravy, pak linky vzájemně konkurují samy sobě, jejich vedení je z dopravně-inženýrského pohledu nesprávné a dochází tak k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Definice problém souběžné dopravy vystihuje nejvýstižněji, zároveň však ve své podstatě nepřipouští nestandardní řešení. Řešením je potom buď změnit řešení veřejné dopravy v území tak, že spoj veřejné silniční linkové dopravy bude mít obslužnou funkci, nebo dát přednost veřejné linkové dopravě a vytvořit z ní páteřní způsob dopravní obsluhy v území.

Zdroj: pracovní podklad ČD, a.s. a MD ČR

Příloha 5 - Harmonizovaný systém řešení slev

Vymezení klíčových faktorů pro řešení harmonizovaného systému slev

Klíčové faktory je možno vymežit třemi základními otázkami:

- a) Je možné zachovat státem nařízené slevy, aniž by byly kompenzovány?
- b) Pokud ne, jakým způsobem by měly být kompenzovány?
- c) Kdo by měl kompenzaci provádět?

Zachování státem nařízených slev

S ohledem na skutečnosti dosud uvedené je možné konstatovat, že nelze pokračovat v současné praxi bez toho, aby byl stát vystaven riziku žalob ze strany dopravců (mimo závazek veřejné služby) o náhradu ztráty vzniklé přiznáváním státem nařízených slev, a to především s odvoláním na to, že:

- závazek vznikl tím, že je dopravci vnuceno něco, co by „na základě svých vlastních obchodních zájmů bez odměny“ nepřijal. Dopravce přirozeně potvrdí, že slevu neposkytuje dobrovolně.
- pokud je Výměr MF obecným pravidlem, náleží dopravci za plnění tarifního závazku kompenzace za „čisté finanční dopady“. Dopravce může tyto dopady vyčíslit jako součet slev poskytnutých na jednotlivé jízdenky.

Je možné učinit závěr, že existují v zásadě dvě možná řešení:

- ponechat plošnou regulaci cen s tím, že bude nutné slevy z jízdného kompenzovat,
- omezit regulaci pouze na linky v závazku veřejné služby, které samozřejmě kompenzovány jsou.

Způsob kompenzace slev

Slevy je možné:

- ponechat v Cenovém výměru MF s tím, že mohou být omezeny pouze na dopravu v závazku,
- z Výměru MF je odstranit a definovat je v příloze připravovaného zákona o veřejné dopravě (mezi kvalitativními kritérii). Toto řešení je však velmi nepraktické z pohledu možnosti provádění operativních změn,
- ponechat zcela bez regulace.

Subjekt, jež slevy dopravcům kompenzuje

V rámci navrhovaného systému je nutné stanovit subjekt, jež vyhlášené slevy kompenzuje, obecně se navrhuje přijmout zásadu, že slevy kompenzuje ten subjekt státní správy, jež konkrétní slevu požaduje:

- pokud zůstanou v Cenovém výměru MF, mělo by je hradit MF,
- pokud budou součástí kvalitativních standardů (tedy ZVD) nařizuje je MD a to by je mělo kompenzovat,
- odchylně od obou výše uvedených možností lze logicky odvodit, že by slevy měly být hrazeny objednatelům veřejné dopravy. Ztráta ze slev by měla být zahrnuta do celkové ztráty ze zajišťování dopravní obslužnosti. Takovéto řešení má dvě přednosti:
 - není nutné vyčíslvat čistý finanční dopad samotných slev, což je vysoce problematický krok,
 - slevy samy o sobě mohou přivést dodatečné cestující, a tak dodatečné tržby snižují celkovou ztrátu dopravce. Kompenzace pak daleko průkazněji odráží čistý finanční dopad;
- alternativou na úrovni regionální dopravy je cesta, kdy by kraje mohly požadovat úhradu ztráty způsobené slevami od MD/MF s tím, že slevy jsou nařízené centrálně (i přes skutečnost, že prostředky na kompenzaci slev již v rozpočtech krajů jsou);
- jelikož slevy mají převážně sociální charakter, je možnou alternativou i kompenzace cestou ministerstva práce a sociálních věcí. Tuto variantu podporuje i nově zaváděné sestavování rozpočtu dle cílového orientování jednotlivých výdajů, podle kterého jednotlivé resorty vynakládají prostředky na plnění svých úkolů; úkolem MD je zajistit veřejnou dopravu, nikoliv sociální politiku státu.

Řešení **žakovského jízdného** nelze nadále sledovat separátně. Je nezbytné zařadit žakovské jízdné mezi ostatní slevy a jeho nařízení a kompenzaci realizovat společně s ostatními slevami.

Návrh řešení

Jako reálné se jeví následující přístupy:

I. plošné nařízení slev (Cenovým výměrem MF či zákonem) a jejich kompenzace ze strany MD

výhody:

- cestující bude mít (tak jako doposud) jistotu nároku na slevu v dané kategorii u všech dopravců na trhu;
- *nevýhody:*

- rozpočet MD s takovými výdaji nepočítá. Jejich výši nelze přesně určit, lze ji však předpokládat ve výši jednotek mld. Kč;
- pro vyčíslení kompenzací je nutné znát „čistý finanční dopad“, což je vysoce problematické a vede k riziku při posuzování plnění Nařízení [52] se všemi důsledky (problém nadměrných kompenzací);
- v současnosti kompenzují slevy objednatelé v rámci závazku veřejné služby na dopravní obslužnost (resp. dopravní potřeby státu). K pokrytí rozpočtových potřeb na straně MD by bylo nutné od těchto objednatelů - konkrétně **krajů a obcí** - prostředky stáhnout (již by ztráty nehradili), k čemuž by byl nutný zásah do zákona o rozpočtovém určení daní;
- s ohledem na změnu rozpočtových principů, kdy má být nově sledováno „cílově orientované rozpočtování“ (záměrem je sledovat hlavní cíle příslušného úřadu, což pro MD znamená zajištění dopravy), se jeví úhrada slev z rozpočtu MD jako problematická;
- každý dopravce by musel uzavírat smlouvu o kompenzacích s MD, což by s sebou neslo zbytečnou administrativní zátěž.

II. nařízení slev pouze pro dopravce v závazku veřejné služby na dopravní obslužnost (resp. dopravní potřeby státu) a kompenzace slev objednatelem v rámci smlouvy o závazku

výhody:

- nenastaly by komplikace s vyčíslováním „čistého finančního dopadu“;
- nebylo by nutné předisponovat prostředky;
- vše by bylo řešeno v rámci jedné smlouvy na dopravní obslužnost;
- *nevýhody:*
- riziko požadavků objednatelů (krajů, obcí), aby MD hradilo slevy, které jsou státem nařízeny. V tom případě by se však musely vzdát části finančních prostředků (viz předchozí varianta),
- povinnost poskytovat slevy by se lišila podle toho, zda by daná dopravní služba plnila závazek veřejné služby nebo nikoli, pokud by se jednalo o komerční dopravu, byl by režim slev dobrovolný. Mohlo by pak dojít k tomu, že v rámci 1 linky budou některé spoje v závazku (cestující bude mít nárok na slevu) a jiné nebudou (tedy bez nároku na slevu).

III. slevy nenařizovat a stanovit právním předpisem kategorie poskytovaných slev (bez procentního stanovení slevy), výši slevy by Ministerstvo dopravy mělo doporučit (nestanovit však právním předpisem)

výhody:

- žádné riziko požadavků na kompenzace z rozpočtu MD;

- žádné riziko „překompenzace“;
- větší volnost dopravců a objednatelů veřejných služeb při současném jednotném vymezení skupiny cestujících
- možnost doporučení pro objednatele a dopravce, které může mít za cíl sjednocení slev, nebude však předsáno právním předpisem - toto doporučení může být širšího charakteru a zahrnovat i koncepční otázky vývoje tarifu jednotlivých dopravců;
- *nevýhody:*
- možnost stanovení slev ve výši 0 % (tedy faktické zrušení slev) ze strany dopravců nebo objednatelů v případě, že uvedené slevy nebudou pokládat za tržně odůvodněné;
- politické riziko odstranění explicitní cenové regulace;
- roztržštění výše slev mezi jednotlivými dopravci nebo objednateli.

Zdroj: pracovní podklad ČD, a.s. a MD ČR