Prověření možnosti implementace posílení koncesního modelu veřejné dopravy v České republice

Certifikovaná METODIKA uplatnění výsledků výzkumu

2016

Výstup řešení projektu:	Stabilizace veřejné dopravy ve vztahu ke koncepčním dokumentům státu
ID projektu:	TB0200MD065
Zpracovatel:	Centrum dopravního výzkumu, v. v. i. (CDV)
Autoři metodiky:	PhDr. Ivo Rýc Ing. Zuzana Švédová Ph.D Ing. Bohuslav Dokoupil Ing. Petr Šenk Ph.D
Oponenti:	Prof. Ing. Václav Cempírek, Ph.D Ing. Přemysl Michálek, CSc

Obsah

I Cíl metodiky 4
II Vlastní popis metodiky 5
1 Úvod 5
1.1 Obecně 5
1.2 Prameny právní úpravy 6
1.3 Shrnutí příkladů zahraničních zkušeností 8
1.4 Současný stav v České republice 10
1. 4 1 Popis stávajícího stavu osobní železniční dopravy v ČR 10
1. 4. 2 Zajišťování drážní osobní dopravy v závazku veřejné služby 11
1. 4. 3. Open Access 18
2 Problémové okruhy 22
2.1 PO1 - Právní rámec 22
2.2 PO2- Dopravní obslužnost 29
2.3 PO3 -Liberalizace na železnici 31
2.3.1 Konkurence o trh 32
2.3.2 Konkurence na trhu 32
2.3.3 Tarifní integrace 33
2.3.4 Správce infrastruktury 33
3 Koncese 34
3.1 Důvody pro zavedení 35
3.2 Důvody proti zavedení 35
4 Koncesní model 36
4.1 Obecný popis systému 36
4.2 Koncesní projekt 37
4.3 Nabídkové řízení 37
4.4 Koncesní smlouva 37
5 Návrh zavedení koncesního modelu v dálkové železniční osobní dopravě v ČR 40
5.1 Architektura koncesního systému 40
5.1.1 Plány dopravní obslužnosti drážní osobní dopravou 40
5.1.2 Způsob pořízení vozidel 41
5.1.3 Jednotný tarif v osobní železniční dopravě v ČR 41
5.1.4 Expresní linky 41
5.1.5 Linky dálkové osobní železniční dopravy 43
5.1.6 Přechodné období a časová omezení 44

5.1.7 Linky regionální osobní železniční dopravy 44
5.1.8 Zbytkový Open Access 44
5.2 Role jednotlivých účastníků systému 45
5.2.1 Ministerstvo dopravy ČR 45
5.2.2 Jednotlivé kraje a Hlavní město Praha 45
5.2.3 Dopravci 45
5.2.4 SŽDC 45
5.2.5 ÚOHS 45
5.3 Způsob zavádění 45
III. Srovnání „novosti postupů“ 46
IV. Popis uplatnění certifikované metodiky 47
Seznam použitých zkratek 49
Klíčové pojmy: 50

I Cíl metodiky

Předložená metodika představuje pohled na prověření možnosti implementace posílení koncesního modelu veřejné dopravy v České republice s cílem poskytnout uživateli podklad pro:

1. Vymezení podmínek v oblastech, jejichž splnění umožní efektivně rozhodnout o možnostech využívání koncesního modelu v železniční osobní dopravě v ČR.
   Jedná se o následující oblasti:
   - stabilita systému veřejné dopravy
   - ochrana investic do vozidel a případně v dalších oblastech
   - vytváření provázané nabídky veřejné dopravy v ČR
2. Získání nástrojů k:
   - finančnímu zlepšení železniční dopravy zvýšením efektivity investic
   - zvýšení nabídky přepravních služeb kolejové dopravy i navazujících činností
3. Zhodnocení, zda má smysl vstupovat do oblasti, která je dnes v režimu volného přístupu (*Open Access*).

II Vlastní popis metodiky

1 Úvod

1.1 Obecně

V bílé knize o dopravní politice, která byla přijata 28. března 2011, Komise představila svou vizi jednotného evropského železničního prostoru s vnitřním železničním trhem, na kterém mohou evropské železniční podniky poskytovat služby bez zbytečných technických a správních překážek[1].

Nástrojem pro otevření železniční dopravy v hospodářské soutěži, je postupná harmonizace, která byla zahájena v roce 2001 vydáním legislativních opatření, která jsou nazývána železničními balíčky. Dosud byly vydány tři balíčky a jedno přepracování. Čtvrtý balíček, zaměřený na dokončení liberalizace železniční dopravy, přijal Evropský parlament v plném rozsahu v prvním čtení (únor 2014). Technický pilíř byl přijat ve druhém čtení (28. dubna 2016), oficiální vydání je předpokládáno na konec roku 2016. Navrhované právní předpisy v rámci železničního balíčku č. 4 by unijní odvětví železniční dopravy zreformovaly tím, že by podpořily hospodářskou soutěž a inovace na trzích vnitrostátní osobní dopravy. Zavedly by také strukturální a technické reformy. Balíček má tři základní pilíře:

- vytvoření konzistentních schvalovacích procedur pro železniční interoperabilitu a bezpečnost,
- otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici,
- vytvoření podmínek pro lepší řízení infrastruktury.

Konečným výsledkem by měla být vyšší úroveň bezpečnosti, interoperability a spolehlivosti evropské železniční sítě.

Úspěšná liberalizace železniční dopravy je také podmíněna úpravou právního rámce pro podnikání v tomto oboru.

Jde o to, aby byla zajištěna společná existence komerční a kompenzované dopravy, aniž by jedna část působila na úkor té druhé a znemožňovala její racionální ekonomickou existenci[2][3].

Tohoto je možno dosáhnout cílově orientovaným komplexem opatření jak v oblasti železniční infrastruktury, tak v oblasti provozu.

Soutěžní právo rozlišuje ve vnitrostátní osobní železniční dopravě 4 relevantní trhy[4]:

1. trh vysokorychlostní dopravy
2. trh konvenční meziměstské (dálkové) dopravy
3. trh noční meziměstské (dálkové) dopravy zajišťované lůžkovými nebo lehátkovými vozy

[1] EVROPSKÁ KOMISE: *Bílá kniha: Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje*, KOM (2011) 144.

[2] MINISTERSTVO DOPRAVY ČR, *Bílá kniha – Koncepce veřejné dopravy*, Praha: 2015.

[3] Zkušenosti ze zahraničí například Velké Británie ukazují, že právě uplatňování koncesního modelu ve veřejné dopravě může posílit nabídku přepravních služeb v osobní železniční dopravě a může zároveň docházet k eliminaci rizik spojených s dlouhodobou neudržitelností snížení úrovně cen pod náklady v daném segmentu.

[4] KVIZDA, M., MLSNA, P., NIGRIN, T., SEIDENGLANZ, D., TOMEŠ, Z. *Metodika vymezování relevantního trhu v odvětví železniční dopravy*“ Praha, 2013

4. trh regionální a příměstské dopravy v aglomeracích.

Požadavky cestujících se v jednotlivých segmentech výrazně liší, zejména jsou rozdíly v citlivosti na časové parametry:

- celková rychlost přepravy door-to-door, čas strávený ve vozidle, čas strávený čekáním na spoj, čas strávený nutným přestupem,
- frekvence spojů a dodržování jízdního řádu,
- načasování spoje v rámci dne, týdne a roční sezóny.

Z hlediska souladu poptávky a nabídky se železniční osobní dopravě nejlépe daří v relativně velkých, stabilizovaných a geograficky koncentrovaných přepravních proudech:

- mezi velkými městskými aglomeracemi,
- mezi velkými a středně velkými městy,
- v rámci měst a jejich okolí s rozvinutou každodenní dojížďkou,
- noční vlaky, autovlaky, turistické sezónní vlaky a jiné speciální nabídky.

Pro všechny uvedené segmenty jsou nejvýznamnějšími faktory cena a náklady obětované příležitosti vyjádřené délkou doby přepravy.

Na základě tzv. odvětvové analýzy je možno pro všechny uvedené segmenty definovat relevantní trhy specifikované věcně, geograficky a časově.

1.2 Prameny právní úpravy

V průběhu realizace projektu výzkumný tým sledoval přípravu a vývoj relevantních legislativních dokumentů, vydávaných Evropskou komisí (dále jen „EK“).

Mezi prameny právní úpravy zkoumané problematiky autoři uvádějí následující soubor legislativních dokumentů:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici, a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70[5], *(dále jen „**nařízení PSO “**)*.

  *Účelem nařízení je definovat, jak mohou příslušné orgány zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, které jsou mimo jiné četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by mohly nabídnout samotné tržní mechanizmy. Nařízení opravňuje členské státy a místní orgány uzavírat smlouvy na veřejné služby, které mohou obsahovat výlučná práva na provozování určitých služeb. Proto je nezbytné zajistit, aby ustanovení uvedeného nařízení byla v souladu se zásadou otevření mezinárodní osobní dopravy hospodářské soutěži (*netýká se dosud vnitrostátní osobní dopravy)
- směrnice EP a Rady č. 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru [6],*(dále jen **„směrnice 2012/34/EU“**).*

  Směrnice mimo jiné podrobně definuje otázky přístupu na trh, a to včetně

[5] Úř. věst. L 315, 3. 12. 2007, s. 1
[6] Úř.věst L 343, 14. 12. 2012, s 32

tzv. minimálního přístupového balíku pro železniční podniky.

- návrh nařízení evropského parlamentu a rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici, COM (2013) 28 final[7].

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě[8], (dále jen „**nařízení č. 1371“**).

  Nařízení Rady Evropských společenství jsou přímo aplikovatelnými předpisy na území České republiky a mají přednost před národní (tuzemskou) úpravou. Ustanovení národních právních předpisů navazují na obě nařízení a výklad je v souladu s cíli nařízení.

- *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES,[9](dále jen „**směrnice 2014/24**“),*

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí[10], (*dále jen **„směrnice 2014/23“**)*.

- zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů[11] , (dále jen „**zákon o veřejných službách“**),

  Zákon o veřejných službách představuje adaptaci českého právního řádu na nařízení PSO, které je pro Českou republiku platné a přímo aplikovatelné od 3. 12. 2009. Navazuje na obecné vymezení působnosti nařízení PSO, které je v čl. 1. s stanovuje, že jeho předmětem je postup státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou.

  Zákon o veřejných službách sice obdobnou deklaraci obecných zásad postupu objednatele nemá, důvodem je však skutečnost, že navazuje na nařízení, v němž obecnou specifikaci zásad správného a řádného postupu objednatele nalezneme, a to konkrétně v čl. 5 odst. 3. Z něho lze dovodit, že objednatel je v rámci postupu v nabídkovém řízení (a tentýž závěr je třeba učinit i ve vztahu k přímému zadání) povinen dodržovat zásady transparentnosti a nediskriminace, a zároveň musí dodržovat zásadu rovného zacházení se všemi případnými uchazeči (dopravci), neboť musí být otevřený všem provozovatelům. Postup objednatele zároveň musí být spravedlivý.

  V návaznosti na ustanovení Nařízení PSO a následně i **zákona o veřejných službách** *byla přijata novela zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění do 30. 6. 2010, kdy s účinností od 1. 7. 2010 byla zrušena*

  *Nařízení má **aplikační přednost** před zákonem o veřejných službách, a tak se při výkladových nejasnostech vychází z nařízení PSO.*

[7] Úř.věst COM (2013) 28 final, 30. 1. 2013
[8] Úř.věst L 321, 23. 10. 2007
[9] Úř. věst. L 94, 28. 3. 2014, s. 65
[10] Úř. věst. L 94, 28. 3. 2014, s. 1
[11] Zákon č. 194/2010 Sb.

- zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů[12], ve znění pozdějších předpisů *(dále jen **„ zákon 111/1994“**).*

- zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů[13], *(dále jen **„zákon 266/1994“**).*

  V návaznosti na ustanovení Nařízení PSO, došlo ke změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zrušení prováděcího právního předpisu – vyhláška č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy.

- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek[14], *(dále jen**“ zákon 134/2016“**).*

Působnost:

Dále v textu se zabýváme věcnému kontextu opatření V/1.2., které je uváděno v dokumentu Bílá kniha – Koncepce veřejné dopravy, vydaného Ministerstvem dopravy ČR v červnu 2015. „Prověření možnosti posílení koncesního modelu ve veřejné dopravě“[15].

Dále také popisujeme ustanovení nařízení PSO a národního právního předpisu „zákon o veřejných službách“, ve vztahu k nabídkovým řízením ve veřejných službách v přepravě cestujících a aplikací předpisu, dle něhož dojde k výběru nejvýhodnější nabídky a následně uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících.

Je možno konstatovat, že právní úprava nabídkových řízení ve smyslu zákona o veřejných službách (včetně přímého zadání jako výjimky) a právní úprava obsažená v novém zákoně o veřejných zakázkách sledují shodný cíl. Nabídková řízení lze v tomto obecném pohledu vnímat jako zvláštní ekvivalent k zadávacímu řízení.

1.3 Shrnutí příkladů zahraničních zkušeností

Na základě provedené analýzy autoři metodiky uvádějí následující závěry:

Řada členských států Evropské unie v návaznosti na obecné zásady nařízení PSO (přes absenci právní povinnosti) postupně zavádí nabídková řízení jako základní způsob výběru dopravce. Plně otevřené trhy osobní železniční dopravy jsou ve Švédsku a Velké Británii. Česká republika, Německo, Rakousko, Itálie, Švýcarsko a Nizozemí je otevřely jen částečně.

Zahraniční zkušenosti nejsou bezezbytku přenositelné do prostředí České republiky, ale je důležité uvést následující poznatky:

- Ve Velké Británii je *Open Access* značně regulován (ORR 2011)[16], potencionální dopravce, který se uchází na vstup na železniční síť v tomto režimu, musí prokázat

[12] Zákon č. 111/1994 Sb
[13] Zákon č. 266/1994 Sb
[14] Zákon č. 134/2016 Sb
[15] MINISTERSTVO DOPRAVY ČR, Bílá kniha – Koncepce veřejné dopravy, Praha: 2015
[16] Office of Rail Regulation (ORR)
Modelling the Impacts of Incresed On-rail Competition Through Open Access Operation. Assisting Decisions

regulátorovi, že jeho vstup bude generovat nové tržby a nebude pouze odebírat cestující dosavadním dopravcům provozujícím spojení v režimu franchis. Na základě takto přísné regulace je *Open Access* na omezeném počtu tras.

- V Německu je situace rozdílná, protože dálková doprava je provozována bez kompenzací, na komerční riziko dopravců a je v ní umožněna volná konkurence na trhu. Jiná je situace v dopravě regionální, kde se doprava provozuje v režimu regulované konkurence. Na trhu dálkové dopravy zcela dominují Deutsche Bahn (DB). Tento stav je také mimo jiné důsledkem vysoké ceny za vstup do dopravní infrastruktury. V regionální dopravě se úřady rozhodují, jestli na provozování veřejné osobní dopravy s úhradou prokazatelné ztráty vyhlásí soutěž, nebo bude přímo zadáno vybranému dopravci."
- Podle dostupných analýz je výsledek tohoto modelu takový, že na soutěžených relacích dochází k navýšení frekvence nabízených spojů a vy soutěžená cena byla nižší.

- V Itálii od roku 2012 na vysokorychlostní síti je zajišťován provoz v režimu neregulované konkurence [17]. Jednalo se o jeden z prvních příkladů praxe s otevřením přístupu a soutěží na vysokorychlostní síti, kde soutěžil nový dopravce se stávajícím incumbentem (Trenitalia). Provoz ukazuje, že došlo ke zlepšení úrovně nabízených služeb a četnost dopravního spojení se navýšila o téměř 30% za rok trvaní provozování v režimu otevřeného přístupu.

- Švýcarský model je inspirativní v tom, že má jako jednu z priorit vysoký společenský zájem na strukturované komunikaci všech dotčených subjektů

- Gradualistický charakter reformy železnice ve Švédsku se zvýšenou orientací na konkurenci v oblasti provozu, vedoucí ke zvýšení výkonu a kvality, je zajímavým podnětem pro případné změny zadávání zakázek na provoz v ČR. Reforma ve Švédsku je celkově hodnocena jako úspěšná, protože vedla k růstu výkonu, zvýšení kvality a výraznému růstu produktivity. Za problematický výsledek reformy je považována i nadále velká role státu (zejména v oblasti financování) a nízká efektivita veřejných výdajů na železnici.

[17] The impact of Open Access on intra- and inter-modal rail competition. A national level analysis in Italy

1.4 Současný stav v České republice

1. 4 1 Popis stávajícího stavu osobní železniční dopravy v ČR

Ve smyslu použitelnosti metodiky autoři předkládají obecný popis stávajícího stavu železniční dopravy v ČR.

Objednatelé v České republice zajišťují veřejné služby v osobní železniční dopravě ve třech úrovních:

- Stát zajišťuje podle § 4 zákona o veřejných službách prostřednictvím své organizační složky, kterou je Ministerstvo dopravy, dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou osobní drážní dopravou vlaky celostátní dopravy, které mají nadregionální nebo mezinárodní charakter. Jedná se zejména o spojení krajských měst a jejich spojení s obdobnými centry v zahraničí vlaky prvního („expresního“) a druhého („rychlíkového“) přepravního segmentu.
- Kraj zajišťuje podle § 3 zákona o veřejných službách dopravní obslužnost „ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu“. Tato formulace odkazuje na základní územní princip, podle kterého každý objednatel (stejně jako stát) objednává dopravní služby na svém území v zájmu mobility všech občanů, kteří těchto služeb využívají. Na hranicích kraje či státu mají být dopravní služby po dohodě předány dalšímu objednateli.
- Obec zajišťuje dle § 3 zákona o veřejných službách dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti kraje[18].

Pro smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících uzavřené po 3. prosinci 2009 je klíčovým právním předpisem nařízení PSO, kde je v čl. 5 odst. 3 uváděn následující pokyn pro objednatele. **„***Každý příslušný orgán, který se obrátí na třetí osobu jinou, než je vnitřní provozovatel, musí uzavřít smlouvy o veřejných službách na základě nabídkového řízení, s výjimkou případů uvedených v odstavcích 4, 5 a 6“*[19]*.*

Ministerstvo dopravy jakožto objednatel, uzavírá smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravci podle § 8 zákona o veřejných službách.

Nabídkové řízení je dle nařízení PSO stanoveno jako základní postup zadavatele, protože svojí povahou zajišťuje dodržení všech obecných zásad, tj. především zásadu transparentnosti, spravedlnosti, nediskriminace, rovného zacházení a spravedlivého postupu, neboť jde **o řízení informativní a otevřené všem eventuálním zájemcům (dopravcům).** Projevem zásady transparentnosti je povinnost objednatele rok před zahájením nabídkového řízení uveřejnit záměr uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících v rozsahu nad 50 000 kilometrů včetně informací o typu plánovaných smluv, službách a oblastech, na něž se možné smlouvy vztahují, a vlastních identifikačních údajů v Úředním věstníku Evropské unie.

Výjimky, při kterých může objednatel postupovat přímým zadáním, jsou vymezeny v čl. 5 odst. 4 až 6 nařízení PSO.

[18] MINISTERSTVO DOPRAVY ČR, Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících, Praha 2011

[19] Citován je čl. 5 odst. 3 nařízení 1370

Zákon o veřejných službách pak ve shodě s uvedenými zásadami obsaženými v nařízení PSO **stanovuje podmínky přímého zadání smlouvy o veřejných službách** v ustanovení § 18, kdy objednatel může přímým zadáním uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem, pokud:

- jde o veřejnou drážní osobní dopravu na dráze celostátní nebo regionální, nebo
- pokud jde o veřejné služby v mimořádné situaci, nebo
- pokud jde o veřejné služby, u nichž průměrná roční hodnota nebo počet kilometrů nepřesáhne hodnoty stanovené v nařízení, nebo
- pokud jde o veřejné služby provozované vnitřním provozovatelem, je-li objednatelem kraj nebo obec.

Nařízení PSO a ve shodě s ním i zákona o veřejných službách dále reguluje již činnost objednatele před zahájením nabídkového řízení, resp. před zahájením přímého zadání. Předmětem zákona o veřejných službách je i konkrétní úprava procesu, podle kterého mají nabídková řízení probíhat. Zároveň však § 10 zákona o veřejných službách vymezuje pouze základní rámce tohoto procesu s tím, že v podrobnostech odkazuje na obdobné použití zákona o veřejných zakázkách.

Lze konstatovat že, tato nabídková řízení jsou do určité míry podobným druhem řízení jako řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek, detaily procesu však mohou být částečně odlišné, neboť ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek se použijí pouze delegací plynoucí ze zákona o veřejných službách (tj. pouze zčásti).

Lze tedy shrnout, že po splnění zákonných podmínek dopravcem a přidělení kapacity dopravní cesty neexistují žádná omezení, která by dopravci bránila vstoupit na trh ve veřejné osobní dopravě. Omezení, která musí dopravce při vstupu na trh ve veřejné osobní dopravě splnit před přidělením kapacity dopravní cesty, jsou zákonné podmínky.

V přímé vazbě na výše uvedené, je ale potřeba uvést, že neexistuje jednotný tarif ani jednotný prodejní systém jízdních dokladů. Každý dopravce vydává své jízdní doklady, které jsou jiným dopravcem uznávány jen ve výjimečných případech a má svůj prodejní systém jízdenek. Jedinou formou integrace jsou „krajské“ integrované dopravní systémy, kdy při zakoupení integrovaného jízdního dokladu cestující může využít služeb více dopravců.

1. 4. 2 Zajišťování drážní osobní dopravy v závazku veřejné služby

Dopravce s objednatelem uzavírá smlouvu o ZVS k zajištění dopravních potřeb státu zabezpečovaných veřejnou železniční osobní dopravou. Financování ZVS ze strany objednatele vyplývá z uzavřené smlouvy a objednatel na jejím základě hradí dopravci kompenzaci z veřejného rozpočtu. Přičemž pojem kompenzace a způsob výpočtu upravuje přímo Nařízení PSO. V nařízení PSO je ZVS definován jako *„požadavek, který vymezí nebo stanoví příslušný orgán k zajištění veřejné služby v přepravě cestujících v obecném zájmu, který by provozovatel na základě svých vlastních obchodních zájmů bez odměny nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek.“*[20] V současné době se jedná o nejrozšířenější způsob organizování drážní osobní dopravy v ČR a až na výjimky jsou výkony v ZVS na zajištění dopravní obslužnosti zadávány tzv. přímým zadáním Českým dráhám, a. s. Jedná o výjimky

[20] Viz čl. 2 písm. e) Nařízení EU

dopravních služeb na linkách Pardubice – Liberec a Plzeň – Most, které byly podrobeny nabídkovým řízením, se zahájením plnění od období platnosti jízdního řádu 2006/2007.

Doprava v ZVS je pro jejího objednatele velmi nákladná a představuje pro veřejné rozpočty výdaje v roční výši desítek miliard Kč. Proto by bylo účelné z dlouhodobého pohledu usilovat o postupný a kontrolovaný přechod k transparentnímu soutěžení těchto služeb[21].

Z Dopravní politiky České republiky pro období 2014-2020 vyplývá požadavek jednak na uplatňování soutěže mezi dopravci v dopravě v ZVS ve shodě se zákonem o veřejných službách v přepravě cestujících a Nařízením PSO a na nastavení regulované konkurence, v němž veřejný sektor bude prosazovat zájmy cestujících a dopravci budou efektivně a udržitelně poskytovat dopravní služby ke spokojenosti svých zákazníků.

V souvislosti s výše uvedeným je nutné zmínit, že většina smluv o ZVS v železniční dopravě byla uzavřena před 3. 10. 2009, kdy vstoupilo v platnost nařízení PSO.

Doba platnosti smluv o ZVS uzavřených před 3. prosincem 2009 se pak posuzuje v mezích čl. 4 odst. 3 a čl. 8 odst. 2 a 3 nařízení č. 1370. Z uvedených článků nařízení č. 1370 lze například dovodit, že smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících, uzavřenou v období od 26. 7. 2000 do 3. 12. 2009 na základě jiného než spravedlivého nabídkového řízení (čl. 8 odst. 3 písm. d), lze prodloužit za podmínky, že celková doba její platnosti nepřesáhne 10 let[22].

1.4.2.1 Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou železniční dopravnou

Přestože se metodika nevztahuje na oblast regionální železniční dopravu a koncesní model ve smyslu této práce se nevztahuje na danou oblast, pro úplnost problematiky uvádíme základní informace.

Smlouvy o ZVS na zajišťování dopravní obslužnosti regionální osobní železniční dopravou uzavírají jednotlivé kraje, které si také stanovují rozsah a kvalitu dopravní obslužnosti veřejnou osobní železniční dopravou.

Nařízení PSO délku trvání smluvního závazku stanovuje na max. 15 let v případě jeho soutěžního zadání a 10 let v případě zadání přímého.

Pro kraje je většinou prioritou zajistit spojení mezi velkými sídly a krajským městem a v některých případech není věnována dostatečná pozornost propojení osobní železniční dopravou se sousedními kraji. Toto má dopady na návaznost organizace veřejné hromadné dopravy přes „hranice“ krajů. Ze zákona o veřejných službách vyplývá, že na hranicích kraje či státu mají být dopravní služby po dohodě předány dalšímu objednateli. Zákon připouští, že je možné zajišťovat veřejné služby i v územním obvodu jiného kraje, například pokud dohody o předání je obtížné dosáhnout. V takovém případě je ale nutný souhlas příslušného objednatele, který je zajišťováním veřejných služeb na tomto území pověřen.

V roce 2009 bylo uzavřeno Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou osobní železniční dopravou (dále jen memorandum) mezi Ministerstvem

[21] MINISTERSTVO DOPRAVY ČR, Bílá kniha _ koncepce veřejné dopravy

[22]MINISTERSTVO DOPRAVY ČR, Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících, Praha 2011

dopravy ČR a jednotlivými kraji. Memorandem se zavázal stát poskytnout krajům prostřednictvím Ministerstva dopravy ČR dotaci na financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální osobní železniční dopravou ve výši 2,649 mld. Kč ročně. Tato dotace byla dle stanoveného poměru rozdělena mezi jednotlivé kraje a následně každoročně navyšována o inflaci.

Státní podpora regionální železniční dopravy po roce 2019 je řešena na základě Usnesení vlády č. 645 ze dne 20. července 2016 k právnímu zajištění spolufinancování tohoto segmentu železniční dopravy. Celková výše spolufinancování ze státního rozpočtu se navýší o neposkytované inflační navýšení v letech 2011–2013, na téměř 2,9 mld. Podíl státního příspěvku bude činit u všech krajů 30,5 %.

V letošním roce byla podepsána Smlouva o zajištění stabilního financování regionální železniční osobní dopravy mezi Českou republikou a jednotlivými kraji, jejímž cílem je stabilizovat objednávku v regionální osobní železniční dopravě v letech 2019 – 2034. Dohoda počítá s tím, že kraje dostanou v součtu zhruba 2,9 miliardy korun ročně. Výše příspěvku se bude pravidelně navyšovat o inflaci. Kraje budou moci státní příspěvek použít na spolufinancování regionální osobní železniční dopravy na tratích, kde jsou během pracovních dnů objednány alespoň čtyři páry vlaků. Uvolnění státního příspěvku není podmíněné pořádáním nabídkových řízení na železničního dopravce, který bude pro kraj dopravu zajišťovat.

1.4.2.2 Počátky liberalizace veřejné osobní železniční dopravy

Český železniční trh se otevřel potencionálním konkurenčním dopravcům rozdělením rozdělení Českých drah na společnost poskytující dopravní služby – ČD, a.s. a správce infrastruktury – Správu železniční dopravní cesty (SŽDC) v roce 2003. Tímto rozdělením byl zrušen monopol národního dopravce na úrovni provozu infrastruktury a i služeb.

Součástí liberalizace bylo ustavení dalších institucí nezbytných pro dozor a regulaci nově vznikajícího dopravního trhu: Drážní inspekce a Drážního úřadu zřízených zákonem č. 77/2002 Sb. Drážní úřad je orgánem státní správy a současně je dozorovým orgánem ve věcech drah. Ve smyslu železničních balíčků EU má Drážní úřad postavení regulatorního orgánu s pravomocemi kontroly přidělování kapacity železniční dopravní cesty a regulace zpoplatnění, tzn. struktury a výše poplatků za přístup na cestu [23].

1.4.2.3 Nabídková řízení

Jedná se o způsob výběru dopravce dle nařízení PSO a národní právní úpravy zákona o veřejných službách. V železniční dopravě za současného stavu legislativy se nejedná o právní povinnost, ale v novém návrhu znění nařízení PSO, který je součástí 4 balíčku se předpokládá, že dojde k ustanovení této povinnosti jako závazné.

V Dopravní politice ČR pro léta 2014-2020 se předpokládá že „veřejné služby v přepravě cestujících se budou zadávat postupně na základě jasného harmonogramu v souladu s principy Bílé knihy EU, tj. zejména prostřednictvím otevřených nabídkových řízení[24].

[23] KVIZDA, M. (2011) Vymezování relevantního trhu v odvětví železniční dopravy. In: Kvizda, M. – Tomeš, Z. (eds.) Regulace konkurenčního prostředí na železnici – teorie v centru a praxe v regionech. Brno: Masarykova univerzita MUNIPress, s. 49-64

[24] Dopravní politika České republiky pro období 2014-2020, s. 17.

Zvýšená potřeba podrobné regulace plyne ze snahy zajistit efektivní hospodaření s veřejnými prostředky a zároveň musí být plně chráněna volná a svobodná hospodářská soutěž.

Důležitou součástí úspěšného procesu nabídkového řízení je objednatelem vymezit tu část trhu, na které bude realizováno přímé zadání i v následujícím období, a určitou část trhu, na které bude preferováno zadání veřejných služeb již v následujícím období formou nabídkového řízení. Dopravce se tak bude moci s předstihem připravit.

Přímé zadání sebou stále nese povinnost dle nařízení PSO vyhovět přísnějším podmínkám pro stanovení výše kompenzace. Podmínky jsou součástí přílohy nařízení.

Samotný proces nabídkového řízení je zahájen uveřejněním oznámení o jeho zahájení, tedy „výzvou neomezenému počtu dopravců k podání nabídek a k prokázání splnění požadované kvalifikace“[25] Článek 7 odst. 2 nařízení PSO stanoví povinnost nejpozději jeden rok před zahájením nabídkového řízení nebo jeden rok před přímým uzavřením smlouvy zveřejnit v Úředním věstníku Evropské unie název a adresu příslušného orgánu, typ plánovaných smluv a služby a oblasti, na něž se možné smlouvy vztahují. Článek 7 odst. 2 Nařízení PSO tak stanovuje povinnost prenotifikace pro smlouvy, u nichž dopravce nese riziko ztráty tržeb a které tak mají povahu koncese.

Pro přehled uvádíme popis nabídkových řízení, která byla doposud realizována.

První nabídková řízení v osobní železniční dopravě se uskutečnila v roce 2005 a 2006 a zorganizovaly je v regionální dopravě Karlovarský a Liberecký kraj, v dálkové dopravě pak Ministerstvo dopravy.

Karlovarský kraj vyhlásil soutěž na provozování osobních vlaků po dobu pěti let na regionální trati spojující lázeňská města Karlovy Vary a Mariánské Lázně, přičemž hlavním hodnotícím kritériem byla cena, ale dopravci museli splnit kvalitativní požadavky na motorové vozy (např. nízkopodlažnost). Vítězem se stala společnost Viamont s vozidly RegioSprinter pronajatými od německé společnosti Vogtlandbahn, poraženými zůstaly České dráhy a Railtrans. Viamont měl převzít dopravu od ledna 2006, avšak České dráhy již dříve měly od SŽDC přidělenou potřebnou kapacitu trati pro osobní vlaky, které se odmítly vzdát. Ještě rok tedy provoz zajišťovaly ČD a Viamont se svými vozidly zahájil provoz až o rok později.

V lednu 2006 následovalo nabídkové řízení vyhlášené Libereckým krajem na provoz tratí někdejší Jizerské dráhy. Po předložení nabídek však kraj tuto soutěž zrušil s odůvodněním, že všechny nabídky jsou nad finančními možnostmi kraje. Následně se kraj bez nabídkového řízení dohodl na provozování dopravy s ČD, kdy se mu však podařilo zajistit provozování regionální osobní dopravy modernějšími vozidly.

V roce 2005 vyhlásilo dvě zkušební nabídkové řízení na provoz dálkové osobní železniční dopravy Ministerstvo dopravy ČR na neelektrizovaných tratích Pardubice – Liberec (161 km) a Plzeň – Most (157 km). Ministerstvo tak reagovalo na dřívější nabídky společnosti Connex Česká Železniční, která hodlala provozovat dotovanou dopravu právě na lince Pardubice –

[25] Dle § 10, odst. 1 zákon o veřejných službách

Liberec. První kolo výběrového řízení bylo zrušeno, ve druhém kole pak vyhrály ČD, které porazily Viamont a Connex.

V následujících letech pak byly vyhlášeny pouze dvě řízení na provozovatele osobní železniční dopravy v ČR:

a) na provoz osobních vlaků na trati Liberec – Hrádek nad Nisou – Zittau – Varnsdorf – Seifhennersdorf/Rybniště vyhlášená saským dopravním sdružením Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien ve spolupraci s českými kraji Libereckým a Ústeckým. Výběrového řízení se zúčastnily společnosti Vogtlandbahn (ze skupiny Arriva), Sächsisch-Böhmische Eisenbahngesellschaft) a Rhenus-Veniro. ČD se do soutěže nepřihlásily. Vítězem se stala firma Vogtlandbahn, která od roku 2010 po dobu 10 let zajišťuje provoz osobních vlaků na této trati

b) na provoz osobních vlaků na tratích: Smržovka – Josefův Důl, Liberec – Tanvald – Harrachov, Liberec – Frýdlant v Č. – Černousy, Raspenava – Bílý Potok pod Smrkem a Frýdlant v Č. – Jindřichovice pod Smrkem o celkové délce 114 km, na kterých je realizována asi třetina výkonů osobní železniční dopravy objednávané Libereckým krajem. Toto nabídkové řízení bylo přelomovým v tom, že se soutěžil provoz na dobu 15 let (od prosince 2011 do prosince 2026), což je pro dopravce dostatečně dlouhá doba na zajištění financování potřebných vozidel. Na zajištění výkonů v této zakázce byla požadována nová moderní nízkopodlažní vozidla, která musela být speciálně upravená pro jízdy po ozubnicové trati Tanvald – Kořenov. Vítězem soutěže se staly České dráhy, a. s.

I přes nesporné výhody spočívající zejména v úspoře finančních prostředků pro objednatele a zvýšení kvality služeb ze strany dopravců, se další veřejné soutěže ve veřejné osobní drážní dopravě v ČR nepodařilo od té doby dokončit.

V následující tabulce jsou uvedeny dosud realizovaná nabídková řízení

Název tratí	**Rok**	**Zadavatel**	**Vítěz**	**Komentář**
Karlovy Vary a Mariánské Lázně	2005	Karlovarský kraj	Viamont	
Býv. Jizerská dráha	2006	Liberecký kraj	zrušeno	Po předložení nabídek však kraj tuto soutěž zrušil s odůvodněním, že všechny nabídky jsou nad finančními možnostmi kraje. Následně se kraj bez výběrového řízení dohodl na provozování dopravy s ČD
Pardubice – Liberec	2005	MD	České dráhy, a.s.	První kolo výběrového řízení bylo zrušeno, ve druhém kole pak vyhrály ČD, které porazily Viamont a Connex..
Plzeň – Most	2005	MD	České dráhy, a.s.	
Liberec – Hrádek nad Nisou – Zittau – Varnsdorf – Seifhennersdorf/Rybniště	2009	Liberecký kraj	Vogtlandbahn (ze skupiny Arriva)	Provoz od 2010 do 2020
Smržovka – Josefův Důl, Liberec – Tanvald – Harrachov, Liberec – Frýdlant v Č. – Černousy, Raspenava – Bílý Potok pod Smrkem a Frýdlant v Č. – Jindřichovice pod Smrkem		Liberecký kraj	České dráhy, a.s.	Provoz od 2011 do 2026

Obrázek 1: Realizovaná nabídková řízení

1.4.2.4 Typy smluv

Objednatel musí před uzavřením smlouvy o veřejných službách zvolit způsob rozdělování rizik.

U smluv uzavřených na základě nabídkového řízení jsou nákladová rizika dělena standardním způsobem jako u veřejných zakázek. Nákladová rizika znamená to, že se nákladové položky budou vyvíjet jinak, než bylo finančním modelem předpokládáno. Je na zvážení jestli tyto rizika nemá nést objednatel. Naopak výnosová rizika se odvíjí od toho, že dojde k jiným výnosům oproti finančnímu modelu. Zde se rozlišují dva typy smluv.

Netto smlouvy, u kterých rizika z časového vývoje výnosů a příležitosti nese dopravce

Brutto smlouvy, u kterých rizika z časového vývoje výnosů a příležitosti nese objednatel

Netto smlouvy

Tento typ smluv se opírá o jediné hodnotící hledisko a to je ekonomická výhodnost[26], která však není spatřována pouze v ceně, ale i v dalších kritériích[27] (např. kvalita poskytovaných služeb, vozový park, odbavovací zařízení) a váhy jim přiznané. Postupu a hodnocení nabídek je třeba věnovat zvýšenou pozornost a detailně zpracovat hodnotící kritéria a jejich váhu (metoda hodnocení ano/ne; nebo lépe metoda procentní, další dle odlišností nabídek), neboť zpráva z hodnocení je veřejná. Výhodou je oprávnění objednatele stanovit maximálně přijatelnou cenu nabídky.
Objednatel se zaváže kompenzovat dopravci ztrátu dle jím předloženého finančního modelu, přičemž zároveň je povinen kontrolovat oprávněnost výše kompenzace. Použití tohoto typu smlouvy je vhodnější pro uzavírání závazku veřejné služby zejména s velkými dopravci. Pozitivem je informovanost objednatele o skutečné výši ztráty a skutečných nákladech provozovatele závazku veřejné služby. Povinnost předložení finančního modelu skutečné kompenzace ztráty a výpočtu maximálního čistého příjmu umožňuje objednateli požadovat na základě smlouvy a v souladu se zákonem o veřejných službách případnou nadměrnou kompenzaci zpět.

Brutto smlouvy

U Brutto smluv má objednatel možnost zpracování poměrně přesné kalkulace na dobu uzavřených smluv, jakožto mandatorního výdaje, pokud nepodcení vývoj tržeb. Významný vliv má cena energetických zdrojů, zvyšování odvodů na daních, úbytek pracovních míst, úbytek žáků a studentů.

1.4.2.5 Výhled pro nadcházející období v ZVS

Časový plán na vypisování nabídkových řízení na zajišťování dopravní obslužnosti dálkovou osobní železniční dopravou schválený usnesením vlády č. 758 ze dne 15. září 2014 měl značné zpoždění a byl aktualizován Usnesením vlády č. 1050 ze dne 14. prosince 2015. Stávající smlouvy o ZVS na zajištění dopravní obslužnosti krajů veřejnou osobní železniční dopravou se v současné době pomalu blíží ke svému konci. České dráhy mají zájem o prodloužení smluv o ZVS po roce 2019.

Lze se domnívat, že většina výkonů v osobní železniční dopravě v ZVS bude i v nejbližší budoucnosti zadána přímým zadáním Českým dráhám, a. s.

Na obnovu vozidel v osobní železniční dopravě plánuje Ministerstvo dopravy ČR uvolnit finanční prostředky ve výši 20,264 mld. Kč z programu Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel v letech 2015 – 2023. Dne 9. listopadu 2015 Vláda České republiky svým usnesením č. 923 schválila dokumentaci programu ev. č. 127 65 Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel a výši spolufinancování ze státního rozpočtu po dobu trvání tohoto programu ve výši 1,395 mld. Kč.

[26] Viz. § 12 odst. 2 zákona o veřejných službách a § 78 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách
[27] Dílčí kritéria musí vyjadřovat vztah užitné hodnoty a ceny, a vztahovat se k nabízenému plnění zakázky.

1. 4. 3. Open Access

Z hlediska argumentace metodiky považují autoři za vhodné jednak stručně charakterizovat *Open Access* s odvolání na bližší popis v odborné literatuře a dále shrnout zkušenosti vyplývající ze současné praxe.

Open Access nebo li umožnění vstupu na dopravní cestu i jiným dopravcům existuje v České republice již v zásadě od přijetí současné právní úpravy zákona č. 266/1994 o dráhách. Dopravci, kteří jsou oprávněnými osobami, mají osvědčení dopravce, mají vydanou licenci příslušným správním úřadem, mají přidělenou kapacitu dopravní cesty a splňují další stanovené podmínky (např. bezpečnostních parametrů, odborné a finanční způsobilosti), mohou provozovat dopravní služby osobní dopravy bez nároku na kompenzace ztrát ze státního rozpočtu.

Na základě předchozí analýzy odborné literatury uvádíme pro přehled existující tři modely *Open Access* konkurence v osobní dopravě na železnici EU[28].

- Za prvé je to situace, kdy je trh uzavřen pro provozování komerční národní železniční osobní dopravy (Portugalsko, Španělsko, Francie, Nizozemí, Belgie, Irsko, Norsko, Finsko),
- Druhou variantou je situace, kdy je trh otevřen pro externí dopravce a ti také provozují služby národní osobní železniční dopravy. Tato situace existuje v současnosti v Británii, Švédsku, Itálii, Německu, Rakousku a České republice,
- Ostatní státy se nachází ve třetí kategorii, kdy je volný vstup do odvětví umožněn, ale k provozování komerčních služeb osobní dopravy reálně nedochází. Příčinou je především to, že většina ostatní osobní dopravy ve východoevropských zemích není komerčně atraktivní a musí být dofinancována z veřejných rozpočtů.
- Provozovatelé železniční dopravy v režimu "Open Access" jsou ti, kteří poskytují své služby čistě na komerční bázi, to znamená, že je neposkytují v rámci franchisy nebo smlouvy o koncesi. Jsou to společnosti, které identifikovaly příležitost k poskytování služeb, jež v současné době nejsou poskytovány a požádají o práva k přístupu na železniční

Evropská legislativa s cílem zajistit nediskriminační přístup všem železničním podnikům vydala **směrnici 2012/34,** která právě stanovuje společná pravidla a principy upravující podmínky přístupu k síti. Ty zahrnují schémata pro poplatky za přístup k železniční dopravní cestě, přístup k řadě služeb a využití příslušných zařízení (depa, nákladní terminály, opravny), poplatky za tyto služby a zařízení. Navíc legislativa určuje regulační orgány, které nabízejí železničním podnikům zabezpečení proti praktikám, které by mohly vytvořit bariéru pro vstup na železniční trh.

Vyvstává otázka, jestli je vhodné nechat režim *Open Access* zcela bez jakýchkoliv hranic a jakékoliv regulace. Například v *Zelené knize – koncepce veřejné dopravy* je uváděno, že otevření „ Open Access “ režimu může být ve své podstatě v koncepčním rozporu s myšlenkou otevírání trhu veřejných služeb (liberalizace) kontrakty na střednědobé období[29].

[28] TOMEŠ, T OPEN ACCESS V OSOBNÍ ŽELEZNIČNÍ DOPRAVĚ – SHRNUTÍ ZAHRANIČNÍCH A MODELOVÝCH ZKUŠENOSTÍ, Telč 2013 (zdroj: DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-6425-13)“

[29] MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. Zelená kniha koncepce veřejná doprava, Praha: 2014

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES v preambuli přímo uvádí, že: „*Členské státy by měly mít možnost omezit právo přístupu na trh, pokud by toto právo ohrozilo hospodářskou vyváženost těchto smluv na veřejné služby a pokud k tomu příslušný regulační subjekt uvedený v článku 30 směrnice 2001/14/ES udělí souhlas na základě objektivní hospodářské analýzy a na žádost příslušných orgánů, jež uzavřely smlouvu na veřejné služby. Některé členské státy již učinily kroky k otevření trhu osobní železniční dopravy prostřednictvím průhledné veřejné soutěže pro zajištění některých z těchto služeb. Neměly by proto mít povinnost poskytnout zcela otevřený přístup ke službám mezinárodní osobní dopravy, neboť* taková soutěž o právo používat některé železniční trasy *představovala dostatečný test tržní hodnoty provozování těchto služeb"*[30]

1.4.3.1 Open Access v ČR

V návaznosti na přijetí zákona o veřejných službách v roce 2010, kterým se implementovalo nařízení PSO, schválila vláda ČR svým usnesením č. 423 z 8. 6. 2011 časový „Harmonogram otevírání trhu veřejných osobních dopravních služeb na železnici". Ministerstvu dopravy jako objednateli služeb dálkové osobní železniční dopravy tak vznikla povinnost organizovat nabídková řízení na provoz jednotlivých linek. V této souvislosti Ministerstvo bylo oprávněno stanovit linky, které budou vyňaty ze závazku veřejné služby, tzn., že na nich nebude organizováno nabídkové řízení, nebude poskytována finanční kompenzace a dopravci na těchto linkách mohou poskytovat své služby výhradně na své vlastní komerční riziko po splnění podmínek, jak je uvedeno výše. Ministerstvo dopravy zcela vyňalo ze závazku veřejné služby linku Praha – Olomouc – Ostrava a na ní zajišťují provoz konkurující si dopravci zcela na své vlastní riziko. Na této lince vznikl *Open Access* (*otevřená volná konkurence*), neboť žádný dopravce (ani incumbentů ČD) není zvýhodněn kompenzací ani garancí kompenzace případných ztrát z provozu.

Pro úplnost je potřeba zmínit, že do roku 2007 České dráhy provozovaly všechny vlaky kategorie EC/IC/SC bez kompenzace od státu, od uvedeného roku jsou pak provozovány vlaky EC/IC, později Railjet v závazku veřejné služby. Do poloviny roku 2011 byly České dráhy, a. s. jediným dopravcem, který provozoval dálkovou osobní železniční dopravu v ČR, tedy všechny kategorie osobních vlaků od rychlíků výše, tj. rychlíky, expresy, EuroCity, InterCity, SuperCity, Railjet a specifická kategorie nočních vlaků EuroNight. Na vlastní podnikatelské riziko ČD jsou v současné době vedeny pouze vlaky SC, které zahrnují spoje provozované jednotkami Pendolino. Na vozebním rameni Ex 1 Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava jsou i vlaky kategorie EC/IC, provozovány na vlastní riziko.

V návaznosti na krok MDČR, že vyňalo ze závazku veřejné služby linku Praha – Olomouc – Ostrava, v září 2011 zahájil provoz vlaků na trati Praha- Pardubice – Olomouc – Ostrava – Havířov dopravce RegioJet. Pro provoz vlaků na této lince dopravce zakoupil devět elektrických lokomotiv řady E630 od italské společnosti FerrovieNord Milano a rekonstruované vozy rakouských drah řady Ampz, ABmz a Bmz. V listopadu 2012 vstoupil na trh na trati Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava třetí dopravce Leo Expess, který 5 novými elektrickými jednotkami Stadler FLIRT začal konkurovat Českým dráhám a RegioJetu. V březnu 2016 zahájila provoz 1 páru vlaků týdně na trati Praha – Pardubice – Olomouc – Uherské

[30] Úř. věst. L 315, 3.12.2007

Hradiště – Trenčín společnost Arriva vlaky patřící do holdingu DeutscheBahn. Vlaky jsou provozovány motorovou jednotkou řady 845.

Tímto krokem se Česká republika zařadila do skupiny zemí, které umožňují volný vstup komerčním dopravcům na dálkové osobní linky.

Jak je již výše uvedeno v segmentu trhu, však nastává zvláštní situace, kde je státem nebo samosprávným krajem objednána a finančně kompenzována doprava ve veřejném zájmu a současně na trase takových linek nabízí své služby komerční dopravce na vlastní riziko v režimu *Open Access.* Dle autorů metodiky je možné tuto situaci upravit právě zavedením koncesního modelu.

1.4.3.2 Výkony Open Access v ČR

Shrnutí výše uvedeného:

Vybrané výkony v dálkové osobní dopravě v ČR v režimu *Open Access*

- vlaky SC/EC/IC/EN v trati Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava provozované dopravcem České dráhy,
- vlaky RJ společnosti RegioJet v trati Praha – Pardubice - Olomouc – Ostrava – Slovensko/Staré Město u Uherského Hradiště,
- vlaky LE společnosti Leo Express v trati Praha – Pardubice - Olomouc – Ostrava – Slovensko/Staré Město u Uherského Hradiště,
- vlaky Ex společnosti Arriva vlaky v trati Praha – Pardubice – Olomouc – Uherské Hradiště – Trenčín.

Výkony v regionální osobní dopravě v trati Praha – Benešov u Prahy zajišťované společností Arriva vlaky

- nostalgické a turistické vlaky provozované různými dopravci,
- zvláštní vlaky různých dopravců vedených k dopravě návštěvníků významných kulturních či sportovních akcí,
- zvláštní vlaky různých dopravců na objednávku pro uzavřené skupiny cestujících.

1.4.3.3 Přínosy Open Access v ČR

Výhody režimu *Open Access,* v oblasti osobní železniční dopravy lze dnes, na základě zkušeností na relaci Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava, shrnout do několika bodů:

- významné rozšíření nabídky vlakových spojů,
- různorodá politika zastavování,
- konkurence v rychlosti spojení,
- oslovení nových cestujících pro cesty vlakem (některé odhady uvádějí nárůst počtu cestujících na tomto vozebním rameni až o 200 procent),
- nabídka různých tříd s různou úrovní servisu,
- zkvalitňování služeb poskytovaných dopravcem České dráhy, vlivem konkurence začaly zkvalitňovat služby i na dalších relacích.

1.4.3.4 Nevýhody Open Access v ČR

Nevýhody režimu Open Access v oblasti osobní železniční dopravy lze dnes, na základě zkušenosti na relaci Praha – Pardubice – Olomouc - Ostrava, shrnout do několika základních bodů:

- obsazení kapacity železniční dopravní cesty vlaky různých dopravců jedoucími ve stejné relaci (správce železniční infrastruktury není schopen zajistit atraktivní trasy pro regionální osobní železniční dopravu v okolí velkých měst či pro nákladní dopravu),
- obtížná orientace cestujícího v nabídce cen jízdného (každý dopravce má svůj vlastní tarif, který platí pouze ve vlacích daného dopravce),
- nepřehlednost, neexistuje jeden prodejní systém jízdenek (dopravci mezi sebou nezajišťují prodej ani uznávání jízdenek),
- omezená otevřenost systému → cestující je vázán na konkrétní spoj,
- omezený síťový efekt tarifu → otázka návazných spojení a přestupů,
- rozdílná politika slev a tarifních nabídek,
- nejednotné Smluvní přepravní podmínky.

2 Problémové okruhy

Tato kapitola definuje hlavní problémové okruhy, které se váží k problematice posílení koncesního modelu.

2.1 PO1 - Právní rámec

Problém

V praxi vyvstává otázka jak dosáhnout udělení výlučného práva a jejího právního ukotvení v současných legislativních podmínkách ČR

Legislativní rozbor

Nastavení správné legislativně právní charakteristiky koncesní smlouvy je pro další užité této metodiky klíčové.

Koncese je podskupina závazku o veřejné službě. Koncesní smlouva je potom formou smlouvy o veřejných službách, kde kompenzace není ve formě finanční, ale poskytuje se dopravci forma zvýhodněného postavení.

V uplynulých deseti letech prošla legislativa EU i ČR týkající se železniční přepravy osob několika zásadními změnami. Cílem těchto změn bylo otevírání trhu přepravních služeb zejména ve vnitrostátní přepravě. Vzhledem k tomu, že zamýšlených cílů nebylo – i přes nárůst poskytovaných služeb – dosaženo, je reálné předpokládat, že budou přijaty další úpravy stávajícího právního prostředí.

Bez ohledu na používanou terminologii je předmětem těchto úprav zajištění veřejných služeb při přepravě osob na železnici.

V následujícím odstavci uvádíme SDĚLENÍ KOMISE o výkladových pokynech pro nařízení PSO zásadní pokyny vztahující se k danému tématu:

Nařízení PSO upravuje uzavírání smluv o veřejných službách definovaných v čl. 2 písm. i) v oblasti veřejné přepravy cestujících po silnici a železnici.

Podle čl. 2 písm. i) Nařízení PSO se za smlouvu o veřejných službách považuje „jeden nebo několik právně závazných aktů potvrzujících dohodu mezi příslušným orgánem a provozovatelem veřejných služeb, jejímž cílem je svěřit provozovateli veřejných služeb řízení a provozování veřejných služeb v přepravě cestujících, které spadají pod závazky veřejné služby“.

Smlouva může rovněž sestávat z rozhodnutí přijatého příslušným orgánem, které má formu zvláštního zákona nebo podzákonného právního aktu nebo které obsahuje podmínky, za nichž příslušný orgán poskytuje služby sám nebo jejich poskytování svěří vnitřnímu provozovateli. Pojem „smlouva o veřejných službách“ podle definice Nařízení PSO se rovněž vztahuje na koncese na veřejné služby.

Avšak tyto smlouvy o veřejných službách mohou rovněž spadat do oblasti působnosti směrnic o zadávání veřejných zakázek (směrnice 2014/24/EU a směrnice 2014/25/EU). Vzhledem k tomu, že směrnice, na které odkazuje nařízení (ES) č. 1370/2007 (směrnice 2004/17/ES a směrnice 2004/18/ES), byly zrušeny a nahrazeny výše uvedenými směrnicemi, měly by se odkazy v nařízení (ES) č. 1370/2007 chápat tak, že se vztahují na nové směrnice."

Dle nové směrnice 2014 /24 EU je uvedeno v preambuli 27 následující:

Mělo by být připomenuto, že **čl. 5 odst. 1 nařízení PSO** výslovně stanoví, že směrnice **2004/17/ES a 2004/18/ES** se vztahují na veřejné zakázky a zakázky na veřejné služby v přepravě cestujících autobusem či tramvají, zatímco nařízení PSO se vztahuje na koncese na veřejné služby v přepravě cestujících autobusem či tramvají. Dále by mělo být připomenuto, že se uvedené nařízení i nadále vztahuje na veřejné zakázky a zakázky na služby a na koncese na služby v oblasti veřejné přepravy cestujících po železnici nebo metrem. Za účelem vyjasnění vztahů mezi touto směrnicí a nařízením PSO by mělo být výslovně stanoveno, že by se tato **směrnice neměla vztahovat na veřejné zakázky na služby v oblasti poskytování služeb veřejné přepravy cestujících po železnici nebo metrem**, jejichž zadávání by se nadále mělo řídit uvedeným nařízením. V rozsahu, v jakém nařízení PSO ponechává vnitrostátnímu právu možnost odchýlit se od pravidel stanovených uvedeným nařízením, by měly mít členské státy i nadále možnost stanovit ve vnitrostátním právu, že veřejné zakázky na služby pro veřejnou přepravu cestujících po železnici nebo metrem mají být zadávány prostřednictvím zadávacího řízení podle jejich obecných pravidel pro zadávání veřejných zakázek."

V následující tabulce je uveden přehled použitelného právního základu pro zadávání zakázek podle druhu smluvního uspořádání a oboru dopravy:

Veřejné služby v přepravě cestujících	smlouvy o (veřejných) službách podle definice ve směrnicích 2014/24/EU a 2014/25/EU	koncese na služby podle definice ve směrnici 2014/23/EU
autobusem a tramvají	směrnice 2014/24/EU a 2014/25/EU	Nařízení (ES) č. 1370/2007
po železnici a metrem	Nařízení (ES) č. 1370/2007	Nařízení (ES) č. 1370/2007

Tabulka 2: přehled použitelného právního základu pro zadávání zakázek podle druhu smluvního uspořádání a oboru dopravy, Zdroj: SDĚLENÍ KOMISE o výkladových pokynech pro nařízení PSO

Analýza

Zkušenosti získané při vstupu nových přepravců na trh ukazují na potřebu dále upravit právní rámec pro podnikání v tomto oboru tak, aby umožnil vytváření podmínek tohoto podnikání v souladu se současným stavem a budoucími potřebami tohoto specifického trhu služeb ve veřejné dopravě. Jednou z možností potenciálně umožňující rozšíření těchto služeb je koncesní model.

Česka republika se zavázala již před vstupem do Evropské unie v roce 2004 implementovat legislativu týkající se železniční dopravy a především pak postupných kroků vedoucích k její liberalizaci. V období po vstupu ČR do Evropské unie, dále pokračovala Evropská komise v práci na prohloubení společné dopravní politiky, jejímž dlouhodobým cílem se stalo vytvoření jednotného železničního prostoru.

Ten by měl být maximálně otevřený, liberalizovaný a také efektivní, protože by v něm působila cela řada vzájemně si konkurujících dopravců v osobní i v nákladní dopravě. Výsledný stav by měl přinést úsporu nákladů, což by kromě veřejných rozpočtů působilo motivačně také na potenciální zákazníky železniční dopravy, jak osobni, tak i nákladní a přilákalo další přepravy z přeplněných a neekologických silnic na koleje.

Obecným cílem společné evropské dopravní politiky je dosaženi vyváženého rozvoje dopravního trhu spočívajícího mimo jiné v nárůstu významu environmentálně šetrnějších druhů dopravy, k nimž je řazena pravě i železniční doprava. Její liberalizace je pak – zejména vedle rozvoje drážní infrastruktury a dosaženi celoevropské interoperability a daných bezpečnostních parametrů – vnímána jako jeden z nástrojů, který by měl vest k její revitalizaci. Konkurence drážních dopravců totiž podle názoru EU povede k tomu, že železnice bude svým zákazníkům jak v osobni, tak i nákladní dopravě, poskytovat kvalitnější a atraktivnější služby, které jednak udrží existující poptávku a jednak budou stimulovat poptávku novou.
Cesta k otevření železniční dopravy a naplnění cílů společné dopravní politiky vede skrze postupnou harmonizaci oblasti železniční dopravy. Jejím nástrojem jsou soubory legislativních opatřeni nazývané železniční balíčky. Od roku 2001, resp. od r. 2003 (datum pro provedení transpozice), kdy nastala podstatná liberalizace železničního trhu, byly dosud vydány čtyři železniční balíčky. Ty z legislativního hlediska spočívají v tom, že se jejich prostřednictvím novelizuji starší základní směrnice (směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství či směrnice Rady 95/18/ES o vydáváni licenci železničním podnikům) a přijímají nové směrnice a nařízeni.

První železniční balíček
První železniční balíček je považován za reálný počátek společné dopravní politiky a reálné snahy harmonizovat železniční dopravu v Evropské unii. Balíček byl přijat v roce 1991 a jeho základním ustanovením je požadavek na účetní odděleni správy a údržby drážní infrastruktury od zabezpečení drážního provozu. Vznik nezávislých manažerů infrastruktury totiž podle EU umožňuje (i) nezávislou a transparentní správu infrastruktury a (ii) příchod nových drážních dopravců, neboť manažer infrastruktury s nimi všemi jedná stejným, nediskriminačním způsobem. Důsledkem má být vznik konkurence na železnici a tedy oživeni odvětví včetně tržnějšího chováni a restrukturalizace dosud dominantních incumbentů.

Balíček předpokládá vznik nezávislého regulačního orgánu, který by měl mimo jiné zodpovídat za stanovení podmínek pro zisk požadovaných vlakových tras a za stanovení poplatků za použití drážní infrastruktury. Větší efektivitu nařízení má zajistit částečná aktualizace legislativy balíčku z roku 2001.

První železniční balíček obsahuje tyto dokumenty:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství[31],
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/ES o vydáváni licenci železničním podnikům[32],

[31] Úř. věst. L 75, 15.3. 2001
[32] Úř. věst. L 75, 15.3.2001

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001, o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatněni železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti[33], a
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES ze dne 19. března 2001 o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému (již byla zrušena směrnicí 2008/57/ES)[34].

Těmito směrnicemi byly především podrobněji rozpracovány a rozšířeny zásady, které stanovila již směrnice 91/440/EHS, zejména zásada nezávislosti řízení železničních podniků, zásada odděleni správy železniční infrastruktury od poskytování dopravních služeb a zásada nediskriminace mezi železničními podniky. Byla potvrzena práva přístupu k infrastruktuře pro mezinárodni sdruženi železničních podniků a železniční podniky provozující mezinárodni kombinovanou přepravu zboží (tato práva stanovila už směrnice 91/440/EHS) a dále byla pro železniční podniky EU zakotvena nová práva přístupu: jednak plný přistup k tzv. transevropské železniční síti nákladní dopravy a jednak s účinností od března 2008 veškerý přístup k celé železniční sítí, který je potřebný pro provozování mezinárodní přepravy zboží. Baliček měl zlepšit záruky výkonu těchto práv, když stanovil oddělení některých důležitých funkci (zejména pokud jde o certifikaci bezpečnosti) či požadavek na zřízení nezávislého regulátora a na sledování hospodářské soutěže na trhu železniční dopravy.

Druhý železniční balíček

Druhý balíček vstoupil v platnost v roce 2004 a jeho cílem je revitalizace železnic prostřednictvím vzniku tzv. Integrated European Railway Area. Součásti balíčku je prosazováni principů bezpečnosti a interoperability železniční dopravy v území EU, tzn. odstraňování nekompatibilit technických a bezpečnostních předpisů. K tomuto účelu se balíčkem zřizuje European Railway Agency (dále ERA) se sídlem ve Valenciennes (Francie). Důležitým cílem druhého balíčku je také úplné otevřeni trhu nákladní železniční dopravy včetně kabotáže, a to od roku 2007.

Druhy železniční baliček obsahuje tyto dokumenty:

- nařízeni Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 881/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice (nařízeni o agentuře)[35],
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydáváni licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydání osvědčení o bezpečnosti (Směrnice o bezpečnosti železnic)[36],
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/50/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 96/48/ES o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému (Tato směrnice mění obě směrnice upravující interoperabilitu, jež byly „novou“

[33] Úř. věst. L 75, 15.3.2001
[34] Úř. věst. L 110, 20.4.2001
[35] Úř. věst. L 164, 30.4.2004, s. 3
[36] Úř. věst. L 164, 30.4.2004, s. 16.

směrnici o interoperabilitě 2008/57/ES zrušeny. Přestože směrnice 2004/50/ES nebyla zrušena explicitně, lze její normy považovat za obsoletní) [37]a

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství[38].

Účelem druhého balíčku bylo překonat roztříštěnost evropského železničního trhu, danou technickými a provozními rozdíly mezi železničními systémy jednotlivých členských států.

Směrnice 2004/49 proto vytvořila společný regulační rámec pro bezpečnost železnic (až dosud si většinu bezpečnostních předpisů vypracovávaly samy členské státy na základě svých specifických technických a provozních koncepcí). Byla zřízena agentura Společenství, která poskytuje Komisi odbornou podporu v otázkách železniční interoperability a harmonizace osvědčovaní bezpečnosti a která vede veřejné seznamy s tím souvisejících údajů a dokumentů, jako jsou údaje z registrů kolejových vozidel a prvků infrastruktury, ES prohlášeni o shodě či ES prohlášeni o ověření.

Třetí železniční balíček

Třetí balíček předložila Evropská komise v roce 2007. Balíček liberalizuje od roku 2010 trh mezinárodní osobní dopravy, a to včetně kabotáže mezi nácestnými stanicemi uvnitř jednotlivých států. Kromě toho balíček zavádí Evropskou licenci strojvedoucího (European driver licence), jejímž cílem je usnadněni pohybu strojvedoucích v prostoru Integrated European Railway Area. V balíčku je pozornost věnována i otázkám práv cestujících. Balíček otevřel s účinností od roku 2010 trh mezinárodní osobní železniční dopravy v rámci Společenství (Unie). Za tím účelem bylo třeba udělit provozovatelům oprávnění k nástupu a výstupu cestujících na trase mezinárodního spoje, avšak pouze v takových mezích, aby mezinárodní spoje nemohly představovat konkurenci vnitrostátním spojům, protože trh vnitrostátní osobni dopravy měl zůstat uzavřen. Bylo též nezbytné upravit vztah mezi těmito novými přístupovými právy a smlouvami na veřejné zakázky, které mohou členské státy uzavírat podle nařízeni č. 1370 a které mohou obsahovat výlučná práva na provozování určitých služeb.

V souvislosti s otevíráním trhů nákladní i osobní dopravy bylo třeba reagovat na očekávanou vyšší mobilitu strojvedoucích a vyřešit problém, který působí odlišnost předpisů členských států o vydávání potřebných osvědčeni strojvedoucím. Byl zaveden systém vydávání licencí strojvedoucího, které dokládají splnění určitých společných minimálních podmínek a jsou platné na celém území Unie, a k nim vydávaných harmonizovaných doplňkových osvědčení, která uvádějí, na které části infrastruktury a která vozidla je držitel oprávněn řídit. V souvislosti s otevřením trhu mezinárodní osobní dopravy bylo vydáno také nařízení č. 1371, jehož působnost je však širší a vztahuje se i na dopravu vnitrostátní. Toto nařízení si klade za cíl unifikovat celou řadu pravidel, a to včetně odpovědnosti dopravců za škodu.

Třetí železniční balíček obsahuje tyto dokumenty:

- nařízení č. 1371[39]

[37] Úř. věst. L 164, 30.4.2004, s. 40.
[38] Úř. věst. L 315, 3.12.2007, s. 1
[39] Úř. věst. L 315, 23.10.2007

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství a směrnice 2001/14/ES o přidělovaní kapacity železniční infrastruktury a zpoplatněni železniční infrastruktury[40];
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES ze dne 23. října 2007 o vydávání osvědčeni strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému Společenství (prováděcím předpisem k ní je nařízeni Komise (EU) č. 36/2010 ze dne 3. prosince 2009 o vzorech Společenství pro licenci strojvedoucího, doplňková osvědčeni, ověřené opisy doplňkových osvědčeni a formuláře žádosti o licenci strojvedoucího podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES)[41].

Současně s přijetím třetího balíčku bylo přijato nařízení č. 1371. Dalším právním aktem, jenž se následně dotkl výše uvedené úpravy v oblasti interoperability železničního systému, je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství[42].
Tímto předpisem došlo k přepracování dosavadní úpravy obsažené ve směrnici Rady 96/48/ES a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES a spojení jejich ustanovení do jednoho dokumentu. Tato směrnice byla později novelizovaná směrnicí Komise 2011/18/EU ze dne 1. března 2011, kterou se mění přílohy II, V a VI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES o interoperabilitě železničního systému ve Společenství[43].

Čtvrtý železniční balíček

Čtvrtý železniční balíček předložila Evropská komise v roce 2013. Jedná se o soubor nařízení, směrnic a dalších nelegislativních dokumentů, který představuje téměř kompletní revizi stávajících předpisů práva EU v oblasti železniční dopravy.

Balíček je zaměřen na čtyři klíčové oblasti:

- **Jednotné normy a schválení platná pro celou EU** – Vlaky a kolejová vozidla by měly být vyráběny a certifikovány k provozu v celé Evropě pouze jednou, což společnostem ušetří čas a peníze. Společnostem by k provozu po celé Evropě mělo postačovat jedno osvědčení o bezpečnosti.
- **Fungující struktura** – Pro zajištění efektivního provozování železniční sítě nediskriminačním způsobem navrhuje Komise posílení provozovatelů infrastruktury a oddělení funkce správy dráhy od funkce provozování vlaků.
- **Širší přístup k železnicím** – S cílem podpořit inovace a efektivnost navrhuje Komise otevřít vnitrostátní přepravu cestujících po železnici novým provozovatelům a službám.
- **Zajištění kvalifikované pracovní síly** – Prosperující železniční doprava potřebuje kvalifikované pracovníky s vysokou motivací. Železniční balíček zajišťuje členským státům širší možnosti při ochraně zaměstnanců v případě převodu smluv o veřejných službách.

[40] Úř. věst. L 315, 3.12.2007
[41] Úř. věst. L 315, 3.12.2007
[42] Úř. věst. L 191, 28.7.2008
[43] KVIZDA, M., MLSNA, P., NIGRIN, T., SEIDENGLANZ, D., TOMEŠ, Z. Metodika vymezování relevantního trhu v odvětví železniční dopravy" Praha: 2013

Obsahuje tyto klíčové dokumenty:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/796 ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro železnice a o zrušení nařízení (ES) č. 881/2004;
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/797 ze dne 11. května 2016 o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii. Tato směrnice vstoupila v platnost dne 15. června 2016.
- **Směrnice 2008/57/ES** ve znění směrnic uvedených v části A přílohy V **se zrušuje** s účinkem ode dne **16. června 2020**, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro provedení zmíněných směrnic ve vnitrostátním právu;
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/798 ze dne 11. května 2016 o bezpečnosti železnic. Tato směrnice vstoupila v platnost 15. června 2016. **Směrnice 2004/49/ES** ve znění směrnic uvedených v části A přílohy IV **se zrušuje** s účinkem ode dne **16. června 2020**, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro provedení zmíněných směrnic ve vnitrostátním právu a jejich použitelnost;

V souvislosti s přijetím 4. železničního balíčku dochází ke změně právních předpisů (např. novela Zákona o drahách), které zavádí řadu nových institutů významně ovlivňujících právní podmínky provozování železniční osobní veřejné dopravy. Současně vývoj uplynulých let umožňuje vyhodnotit zkušenosti s uplatňováním Zákona o veřejných službách a rozhodovací praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a obecných soudů. S ohledem na reálnou situaci v železniční osobní dopravě je také žádoucí vyhodnotit zkušenosti s poskytováním kompenzací v době po 3. prosinci 2009 na základě smluv o veřejné přepravě cestujících, zejména z pohledu rizik spojených s poskytováním nedovolené veřejné podpory (dopady rozsudku Evropského soudního dvora ve věci Altmark – C-280/00 ze dne 24. července 2003)[44]. I přes zásadní změny ve veřejné osobní dopravě od doby vydání rozsudku v kauze Altmark mají závěry tohoto rozsudku potenciál širokého využití .

Možný důsledkem výše uvedených skutečností může být právní nejistota při uplatňování změny podmínek pro vstup dopravců do železniční osobní dopravy.

[44] Věc C-280/00 – Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, Sb. rozh. 2003, s. I-7747.

2.2 PO2- Dopravní obslužnost

Problém

V případě že objednatel předpokládá zadávat veřejné služby na základě nabídkového řízení je dlouhodobý plán nezbytný. Plán dopravní dopravní obslužnosti definuje předmět koncese a je podkladem pro zadávací dokumentaci nabídkového řízení. Pro koordinaci dopravních služeb bude potřeba vyšší nasazení objednatelů.

Analýza

S ohledem na rostoucí poptávku po službách v dálkové osobní železniční přepravě a časové náročnosti úpravy nabídky těchto služeb (úpravy jízdních řádů, nákupy dopravních prostředků apod.) hraje významnou roli v této oblasti dopravní plánování, které je upravené zákonem o veřejných službách podle § 5 a je základní podmínkou a předpokladem pro odpovědnou přípravu a zpracování celostátní, ale i regionální[45] dopravní obslužnosti.

Nejde zde jenom o vyhodnocování přepravních výkonů a prognózu jejich budoucích trendů, ale hlavně o budoucí potřeby cestujících a o změny jejich dopravního chování. Významnou roli také mají analýzy vývoje nabídkové substituce v konkurenčních oborech. Samotné zjištění budoucích potřeb cestujících a na to navazující návrhy pro rozšíření nabídky jejich uspokojení v železniční osobní dopravě tvoří základ pro vytvoření podmínek pro reálné rozšíření nabídky služeb. Toto rozšíření případně úpravy stávající nabídky je podmíněno jednak opatřeními ze strany správce infrastruktury (kapacita sítě, tvorba jízdního řádu, přidělení kapacity sítě umožňující přístup na síť, apod.), jednak opatřeními ze strany zadavatele zajišťující výběr dopravce.

Harmonogram otevírání trhu umožňoval postupně v období 2010-2019 otevřít až 75% objednávaného rozsahu výkonů v dálkové dopravě.

Ve smlouvě MD ČR uzavřené se společností České dráhy, a.s. byl v příloze č. 10 taxativně uveden soupis linek, které nebudou předmětem nabídkového řízení v uvedeném období. Z hlediska tehdy dostupných zkušeností ze zahraničí (zejména Velké Británie a Švédska) se určitá opatrnost při otevírání trhu ukazovala s ohledem na složitost tohoto procesu jako potřebná.

Podle Nařízení PSO a i dle zákona o veřejných službách je možno sjednat smlouvu o veřejných službách na základě přímého zadání. Přímé zadání používané v omezeném rozsahu ve výjimečných případech nevede k deformaci relevantního trhu, jeho častější používání naopak trh deformuje.

Zkušenosti získané v ČR v období let 2010 – 2015 tento přístup potvrdily.

V současné době plní krajské plány dopravní obslužnosti svoji funkci v dopravním systému ČR a jsou dobrým nástrojem stabilizace systému veřejné dopravy. Organizace dopravy

[45]Úkolem regionální dopravní obslužnosti není zajišťovat v zásadě přepravní potřeby, které se uskutečňují výhradně v územním obvodu obce, ty musí být řešeny obecní dopravní obslužností.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících. Zvláštní část. K § 3. ASPI

v aglomeracích se od 90. let 20. století vyznačovala zejména multimodální integrací, což vedlo postupně k dobrovolnému vzniku integrovaných dopravních systémů (IDS). V současné době působí v ČR 21 IDS různého charakteru i různého stupně integrace.

Jednotlivé IDS vymezují přepravní potřeby a plány dopravní obslužnosti pro dotčené území, na jejichž základě sestavují harmonogramy uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících.

Zkušenosti získané v uplynulých pěti letech při využívání plánu dopravní obslužnosti ukazují, že zvolená strategie jejich uplatňování byla správná a je reálné předpokládat jejich další rozvoj bez potřeby zásadních změn v právním rámci.

2.3 PO3 -Liberalizace na železnici

Problém

Pro zajištění úspěšného procesu liberalizace na železnici je důležitá stabilita financování veřejné dopravy, dopravního plánu a ochrana linek v koncesním modelu před nepředvídatelným vstupem komerčních dopravců.

Analýza

Liberalizace na železnici sestává ze dvou procesů – otevírání přístupu k infrastruktuře pro nové dopravce a otevírání přístupu k poskytování přepravních služeb na železnici.

Přístup k infrastruktuře české železniční sítě byl plně liberalizován, kterýkoliv z dopravců splňující zákonné podmínky má právo požádat správce této sítě o přidělení kapacity, správce sítě má povinnost takovou žádost vyhodnotit a o ni rozhodnout. Případné spory jsou řešeny regulačním orgánem předem definovaným postupem. Česká legislativa byla v posledních době aktualizována jednak v návaznosti na úpravy legislativy EU, jednak s ohledem na zkušenosti z praktického uplatňování liberalizace.

Přístup k poskytování přepravních služeb v železniční nákladní dopravě byl plně liberalizován. Přesto rozvoj tohoto segmentu železniční dopravy se nevyvíjí uspokojivě, ale základním problémem nejsou právní podmínky provozu, ale nedostatečná kapacita a kvalita sítě.

Přístup k poskytování přepravních služeb v železniční osobní dopravě se pro nové dopravce otevírá postupně tempem, který není cestujícími považován za odpovídajícím poptávce po těchto službách. Jednou z příčin pomalého růstu je i otázka zajišťování smluv o veřejných službách v přepravě cestujících dle zákona č.194/2010 Sb. Proto je na místě analyzovat možnost posilování koncesního modelu při zajišťování těchto služeb.“

Právní nastavení pro **liberalizaci osobní železniční dopravy** je z pohledu výše uvedeného evropského přístupu formálně v pořádku. Jako **problematické se však jeví praktické naplňování liberalizačních cílů.**

Z důvodu potřeby zvýšení nabídky přepravních služeb ve veřejné dopravě a zejména v železniční dopravě je v současné době aktuální vyhodnocení dosavadních zkušeností z liberalizace přístupu k železniční dopravní cestě a vypracování strategie uplatňování změn v přístupu k zavádění konkurence na železnici.

Umožnění vstupu nových dopravců na trh železničních přepravních služeb nevedlo v krátkodobém horizontu k zajištění stejných práv pro všechny subjekty na trhu, protože z historických důvodů nemají a ani nemohou mít rovnoprávné postavení na trhu jako národní železniční dopravce – incumbentů-

Ve střednědobém a zvláště v dlouhodobém horizontu je možno očekávat uplatnění stejných práv pro všechny subjekty na tomto trhu.

Liberalizace železniční dálkové osobní dopravy je veřejností většinově přijímána kladně a veřejnost očekává její další rozšiřování. Na druhé straně si je, zejména odborná veřejnost,

vědoma rizik stávající formy rozšiřování a problémů s nimi souvisejících, a proto požaduje návrhy na opatření tato rizika eliminující, případně minimalizující.

2.3.1 Konkurence o trh

Dopravci soutěží o provozování určité linky, případně o dopravní obsluhu vymezeného **území.**

2.3.2 Konkurence na trhu

Dopravci soutěží o provoz vlaků v přímé konkurenci proti sobě v boji o zákazníka na konkrétní lince.

Konkurence o trh v podstatě ponechává monopolní postavení dopravce na lince (případně na definovaném území) s tím, že místo přímého zadání exkluzivních práv jsou tato udělena vítězi výběrového řízení. Typickým příkladem je provozování MHD ve městech s vlastnictvím dopravce přímo městem. Cílem výběrového řízení je dosažení snížení nákladů formou konkurenčního tlaku na vítěze a snížení závislosti objednatele na monopolním dopravci.

Konkurence o trh více respektuje pojetí efektivní konkurence s tlakem na snižování nákladů a lepší využívání tržních příležitostí. Zkušenosti ze zahraničí uvádí, že obvykle došlo k poklesu cen, růstu kvality služeb a zvýšení frekvence spojení.

V případě nejednoznačného přiřazování nákladů (zejména při klíčování fixních nákladů) může docházet k ekonomicky neopodstatněnému výpočtu ziskovosti/ztrátovosti jednotlivých relací/linek v síti. Obecně platný Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví vzhledem k řadě ekonomických specifik platných v oboru železniční dopravy nemůže zajistit validní data o cenách a nákladech týkajících se jednotlivých linek případně tras. Problém je v odborné literatuře popsán, avšak v praxi není vyřešen. Návrh takového konkrétního předpisu je mimo rámec této metodiky.

Z tohoto důvodu vyžadují právní předpisy v rámci soutěžního práva nad rámec obecně platných účetních předpisů účetní sledování výnosů a nákladů dle jednotlivých relací/linek.

Zásadním problémem je jednotná metodika klíčování výnosů a nákladů jednoznačně nepřiřaditelných ke konkrétním relacím/linkám. Z tohoto důvodu je potřebné tuto metodiku stanovit jednotně pro všechny dopravce podnikající na daném relevantním trhu buď formou právního předpisu, nebo ve všeobecných obchodních podmínkách.

Dalším významným faktorem je nárůst celkových nákladů odvětví vstupem nových dopravců v důsledku vysokých fixních nákladů, což vede ke snížení rentability investice. Tato rentabilita by mohla být kompenzována dramatickým nárůstem nových cestujících (obvykle se uvádí přes 30%), protože noví zákazníci představují pouze minimální nárůst variabilních nákladů. Z hlediska soutěžního práva je významným problémem praxe tzv. predátorských cen, která ve svých důsledcích rozvrací celý trh a proto je regulátory dopravy ostře napadána.

V ČR se v současné době uplatňují oba přístupy (konkurence o trh, konkurence na trhu) v závislosti na charakteru a rozsahu relevantního trhu."

Protože důvody pro využívání obou přístupů jsou objektivního charakteru a odpovídají dlouhodobým tendencím, není žádný reálný důvod tuto praxi měnit. Negativní dopady zejména na trh a dopravce v jednotlivých konkrétních případech však ukazují na potřebu

upravit podmínky pro jejich využívání. Z hlediska uživatele jednoznačně z krátkodobého hlediska převažují pozitivní změny, z dlouhodobého hlediska existuje však riziko neudržitelnosti této tendence. Negativní dopady se nejprve mohou projevit na ekonomické situaci některých dopravců, později na ekonomické situaci celého odvětví a teprve poté se projeví dopady na uživatele (zvýšení ceny jízdného nebo dotací, snížení atraktivity železniční osobní přepravy při růstu nabídkové substituce v důsledku intermodální konkurence apod.).

V rámci záměru **liberalizovat veškerou železniční osobní přepravu** se jeví jako nejvhodnější **urychlený postup v segmentu dálkové dopravy**, podmínkou pro takovýto návrh je **dořešení eliminace již známých negativních dopadů** vyplývajících z dosavadní liberalizační praxe.

Nenaplňování plánu otevírání trhu v dálkové dopravě a jejich následné aktualizace dokládají potřebu **urychlit kroky k jeho realizaci**. Negativními dopady stávající praxe jsou například neukončená výběrová řízení na vybrané trasy.

Stanovení harmonogramu otevírání trhu v dálkové dopravě nahrazujícího současný harmonogram na období let 2012 – 2016 je předpokládáno pro následující období od jízdního řádu 2016/2017. S vysokou pravděpodobností nebudou v tomto termínu ještě vytvořeny podmínky pro zásadní akceleraci otevírání trhu, jako reálný termín takové změny se jeví období po roce 2022.

2.3.3 Tarifní integrace

Zavedení více tarifních systémů v rámci železniční osobní dopravy má sice pro cestující řadu výhod, na druhé straně absence tarifní integrace ukazuje na některé nežádoucí vedlejší dopady na cestující, zejména ztráta dříve garantovaných práv a snížení síťovosti železniční dopravy.

Lze předpokládat (v dlouhodobém horizontu) i nadále používání jak typu komerčních i nekomerčních přeprav, bude důležitým faktorem atraktivnosti železnice pro cestující **míra tarifní integrace**. V případě zavedení jednotného tarifu se může jednat o tarif platný v celé síti nebo v části sítě

2.3.4 Správce infrastruktury

Liberalizace železniční osobní dopravy vycházející z oddělení správce infrastruktury od dopravců přináší nový problém spočívající v (objektivním) rozporu zájmů správce infrastruktury a dopravců (ať již jednotlivých, dílčích skupin dopravců nebo i všech dopravců). Problém není jenom v otázce řešení sporů vzniklých z této rozdílnosti zájmů, ale hlavně v předem vymezených pravidlech platných pro vztah mezi správcem infrastruktury a dopravci.

Jedním z klíčových faktorů pro tento vztah bude problematika přidělování kapacity na síti. Kompetence pro přidělování kapacity významně ovlivní celý systém provozu na železniční síti a je proto vhodné vyhodnotit zkušenosti ze stávajícího systému a navrhnout nové řešení, které by mělo vycházet ze **směrnice 2012/34**(obchodování s kapacitou sítě).

3 Koncese

Struktura předkládané metodiky vychází zejména ze snahy vyřešit nevýhody režimu *Open Access*, které jsou uvedeny v kapitole 1.4.3.4 a dle autorů metodiky mohou být vyřešeny uplatněním koncese (tzv. výlučného práva) v rámci veřejných služeb na železnici bez poskytnutí finanční kompenzace.

Jak již bylo uvedeno, koncese je podskupinou závazku o veřejné službě a koncesní smlouva je formou smlouvy o veřejných službách.
Udělení koncese je spojeno s výlučným právem koncesionáře sestávajícím ze zajištěním hospodářské ochrany před konkurencí v požadovaném rozsahu v souvislosti s provozováním služeb v rámci koncese.
Ochrana koncesionáře je následující:

Ochrana koncesionáře před konkurencí veřejných služeb
součástí koncesní smlouvy je poskytnutí výlučných práv svou povahou spočívajících ve formě ochrany koncesionáře před konkurencí veřejných služeb nepředpokládanou v zadávacích podmínkách nabídkového řízení. Veřejné služby jsou v tomto pojetí chápány jako veřejné služby podle nařízení PSO nikoliv všechny dopravní služby. Například budou-li v nabídkovém řízení limitován počet koncesí na dvě, nemůže objednatel udělit případně další koncesi. Pokud se změní plán dopravní obsluhy, musí se jednat o transparentní proces a bude tato změna ohlášena v předstihu.
Lze tedy konstatovat, že se jedná o poměrně silnou ochranu koncesionáře.

Ochrana koncesionáře před *Open Accessem*
Je potřeba uvést, že tento druh ochrany nemůže být nikdy absolutní. Jedná se o ochranu koncesionáře před službami, které nejsou součástí koncesního modelu a jsou jako nadstavba. Jedná se tedy o jiný druh ochrany a touto jedinou formou je test ekonomické nevyváženosti veřejných služeb. Tento test provede regulátor, objednatel se nemůže zavázat k tomu, že tento test bude proveden, může ale podat regulátorovi podnět.
Regulační orgán posuzuje v rámci zákonem stanovených kompetencí na základě testu hospodářské vyváženosti (par. 34 d zákona č. 319/2016 Sb.).“

Po zavedení koncese tedy vyvstanou dvě varianty:

1) dopravce bude vykonávat službu v koncesním modelu a pak je součástí veřejných služeb
2) dopravce nebude vykonávat službu v koncesním modelu a pak se bude jednat o *Open Access* a bude potřeba zdůvodnit, že se nejedná o narušení hospodářské vyváženosti veřejných služeb.

3.1 Důvody pro zavedení

Hlavní důvody pro uplatnění tzv. výlučného práva v rámci zadávání či sjednávání veřejných služeb na železnici jsou:

- Železniční doprava vzhledem ke svému charakteru určitou regulaci potřebuje, železniční infrastruktura není neomezená a není schopna pojmout neomezené množství požadavků v jeden čas.
- Železniční infrastruktura v ČR je dlouhodobě pod investována, zejména v okolí velkých aglomerací Praha, Pardubice, Olomouc, Ostrava dochází dnes v určitých časech k zahlcení železniční sítě, což přináší problémy v regionální osobní železniční dopravě (prodloužení jízdních dob osobních vlaků kvůli předjíždění těchto vlaků vlaky vyšší kategorie, nemožnost trasování osobních vlaků v době nejvyšší poptávky v časech požadovaných objednateli), v nákladní dopravě a při mimořádnostech.
- Ochrana veřejných finančních prostředků a jejich efektivní vynakládání na kompenzace v osobní železniční dopravě tak, aby nedocházelo k ekonomickému poškozování dopravců provozujících relace/linky v závazku veřejné služby.
- Rozsah dopravní obslužnosti je ponechán na rozhodnutí jednotlivých dopravců a dopravci ho mohou dle své libosti různě měnit s přihlédnutím k síťovému charakteru systému veřejné osobní dopravy.
- Zajištění snadnější orientace cestujícího v systému veřejné osobní železniční dopravy (zajištění jednotného prodeje a vzájemného uznávání jízdních dokladů, v maximální možné míře sjednocení smluvních přepravních podmínek apod.).
- Zavedení taktového modelu do konstrukce jízdních řádů jednoznačně přispělo ke zvýšení nabídky přepravních služeb pro cestující. V režimu Open Access často dochází k narušování taktového modelu, což vede k dalšímu zatěžování kapacity sítě, zejména infrastruktury v železničních uzlech. Koncesní model posiluje přínosy využívání taktového modelu konstrukce jízdních řádů.

3.2 Důvody proti zavedení

Open Access přinesl na železnici inovaci a díky inovativním přístupům jednotlivých dopravců změnil pohled veřejnosti na železniční dopravu v České republice a velmi výrazně ji zatraktivnil. Vzhledem k tomu, že příjem tržeb od cestujících je klíčovým faktorem úspěchu dopravců, neustále pracují na svých nabídkách, snaží se je zlepšovat, zefektivňovat, propagovat a co nejvíce přiblížit potřebám cestujících. Vzniká tak vysoce efektivní systém dopravní obslužnosti osobní železniční dopravou, který je velmi atraktivní pro všechny (cestující, stát i dopravce). Konkurenční tlaky ale současně mohou vést k dlouhodobě nevyrovnané bilanci příjmů a výdajů u všech dopravců, což může destruovat celý trh (tzv. destruktivní konkurence).

I přesto není žádoucí tento systém likvidovat či zásadním způsobem omezovat. Všechny kroky, které budou *Open Access* usměrňovat, musí být vyváženy v rámci liberalizace v oblasti veřejných služeb. Tedy aby se zachovaly výhody, které dnes vznikly *Open Accessem*.

4 Koncesní model

4.1 Obecný popis systému

Zavedení koncesního modelu v osobní železniční dopravě může znamenat pro dopravce, kterému bude vydána koncese (bude uzavřena koncesní smlouva) na provozování dané linky drážní osobní dopravy, určitou míru exkluzivity, (ochrany jak je uvedeno v kap. 3)

Exkluzivita v tomto případě znamená, že jiný dopravce nebude moci provozovat drážní osobní dopravu v obdobném rozsahu a s obdobnými parametry.

Koncese na služby ve veřejné přepravě osob na železnici legislativně právně spadá po nařízení PSO v přenesené působnosti zákona o veřejných službách.

Pro uzavření koncesní smlouvy s provozovatelem (koncesionářem) celé linky bude zahájeno nabídkové řízení.

Vedením koncesního řízení a uzavíráním koncesní smlouvy pro provoz dané vlakové linky mohou být pověřeni objednatelé veřejné osobní železniční dopravy: Ministerstvo dopravy pro vlaky dálkové osobní železniční dopravy a jednotlivé kraje pro vlaky regionální osobní železniční dopravy

Protiplnění ve prospěch dodavatele služeb bude v právu braní užitků vyplývajících z poskytování služeb, případně v tomto právu společně s platbou.

Provozní riziko spojeného s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb bude přeneseno na dodavatele těchto služeb (koncesionáře).

Za provozní riziko je považováno riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Znamená to tedy, že dodavateli není zaručena ze strany zadavatele návratnost vynaložených investic nebo nákladů spojených s poskytováním služby.
Za převzetí provozního rizika koncesionářem se považuje, když za normálních provozních podmínek není zaručena návratnost provedených investic nebo nákladů vzniklých při provádění prací nebo služeb, jež jsou předmětem koncese. Část rizika převedeného na koncesionáře musí zahrnovat opravdové vystavení náhlým změnám trhu tak, aby jakákoli potenciální odhadovaná ztráta vzniklá koncesionáři nebyla pouze symbolická nebo zanedbatelná.
Lze konstatovat že, koncese dle navrhovaného modelu mohou být vydávány na jakékoliv pravidelné výkony v osobní železniční dopravě v ČR, a to jak v dálkové, tak v regionální

Dopravce dle navrhovaného modelu bude mít dvě následující varianty.

1) Bude mít zájem participovat na koncesním modelu a bude se tedy ucházet o získání koncese v příslušném řízení.
2) Nebude mít zájem participovat na koncesním modelu a pak tedy půjde cestou *Open Access*. V tomto případě vyvstává možnost, že tento postup bude napaden u regulátora a dojde k žádosti o test ekonomické vyváženosti.
   (Regulátor by měl rozhodovat na základě zvážení dostupných argumentů a měl by zvážit významnost ekonomického poškození veřejných služeb v přepravě cestujících)

4.2 Koncesní projekt

„Koncesní projekt“ bude fakticky i procesně obdobný jako projekt standardního nabídkového řízení.

Před zahájením vlastního řízení bude muset zadavatel zajistit vypracování dokumentace nabídkového řízení.

Dokumentací nabídkového řízení se rozumí základní vymezení činnosti, která má být předmětem koncesní smlouvy, základní vymezení ekonomických podmínek a právních vztahů vyplývajících z realizace koncesní smlouvy

Jedním ze základních podkladů pro koncesní projekt bude dle navrhovaného modelu **plán dopravní obslužnosti drážní osobní dopravou** viz. Kap 5.1.1.

Proces pro přípravu koncesního modelu bude shodný s přípravou jiného standardního nabídkového řízení na veřejné služby.

4.3 Nabídkové řízení

Zadavatel stanoví podmínky pro průběh nabídkového řízení při respektování nařízení PSO.
Dále bude platit zákon o veřejných službách v plném rozsahu, včetně delegace ZVZ.

Nabídkové řízení bude jednokolové bez jednání o nabídkách.

Na základě výsledků nabídkového řízení vybere zadavatel pro uzavření koncesní smlouvy dopravce, jehož nabídka byla vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější s ohledem na splnění dílčích požadavků.

4.4 Koncesní smlouva

„*Koncesní smlouvou*“ (*smlouva o veřejných službách*) se koncesionář bude zavazovat poskytovat služby ve veřejné osobní železniční dopravě a zadavatel se bude zavazovat umožnit koncesionáři brát užitky vyplývající z poskytovaných služeb. Podstatnou část rizik spojených s braním užitků vyplývajících z poskytovaných služeb bude nést koncesionář; rozdělení ostatních rizik mezi zadavatele a koncesionáře bude stanovovat koncesní smlouva.

„Koncesní smlouva“ bude muset obsahovat: důvody, na jejichž základě může dojít k předčasnému ukončení smlouvy a vymezení právních vztahů smluvních stran k majetku, který je určen k realizaci koncesní smlouvy, včetně pravidel jejich vypořádání, pokud dojde k předčasnému ukončení smlouvy.

„Koncesní smlouva“ bude muset být uzavřena jen na dobu určitou a dobu stanovenou zadavatelem v nabídkové dokumentaci

Rozhodnutí o délce koncese je v rozhodující míře závislé na úrovni ochrany investic., zejména v oblasti přístupu ke kolejovým vozidlům. Jednou z hlavních překážek pro železniční podniky v účasti na nabídkových řízeních je historicky vzniklý diskriminační přístup ke kolejovým vozidlům. Podle toho, jak se bude dařit přijímat opatření k zajištění nediskriminačního přístupu ke kolejovým vozidlům, bude v zájmu rovného zacházení v průběhu nabídkového řízení žádoucí přizpůsobit délku koncesí reálné situaci.

Koncesní model může pracovat s alternativami délky koncese:

VARIANTA A:

Tato varianta se dělí na dvě následující sub varianty

Sub varianta 1A

5 – 8 let na zajišťování provozu

- na linkách generujících zisk
- na linkách generujících ztrátu při vlastnictví železničních vozidel zadavatelem příp. třetím subjektem (např. leasingovou společností)

10 let na zajišťování provozu

- na linkách generujících ztrátu při pořízení vozidel dopravcem

15 let na zajišťování provozu

- na linkách generujících ztrátu při pořízení vozidel dopravcem a při vynaložení finančních prostředků ve větší míře než obvykle (např. při pořízení vozidel typu tram-train, vozidel speciálně upravených pro provoz na dané lince apod.)

Sub varianta 2A

10 let na zajišťování provozu

- na linkách generujících zisk
- na linkách generujících ztrátu při vlastnictví železničních vozidel zadavatelem příp. třetím subjektem (např. leasingovou společností)
- na linkách generujících ztrátu při pořízení vozidel dopravcem

15 let na zajišťování provozu

- na linkách generujících ztrátu při pořízení vozidel dopravcem a při vynaložení finančních prostředků ve větší míře než obvykle (např. při pořízení vozidel typu tram-train, vozidel speciálně upravených pro provoz na dané lince apod.)

VARIANTA B

Tato varianta odpovídá současným lhůtám v systému smluv o veřejných službách v přepravě cestujících v rozsahu 10 – 15 let a je charakterizována tlakem na stabilizaci provozu v delším časovém období. U této varianty je potřeba umožnit jistou míru flexibility podmínek uplatňování koncese jako nástroje eliminujícího riziko rigidity vyplývající z delší doby koncese, což je důležité v době obtížně předvídatelného vývoje poptávky (např. vlivem faktorů mimo železniční obor).

Analýza

Bez ohledu na volbu alternativy přístupu k určování délky doby koncese zůstává zásadním problémem **doba koncese** na jedné straně (dle koncesního projektu) a na druhé straně doba závazného přidělování kapacity na dobu roční platnosti jízdního řádu.

Tento problém by bylo možné řešit uzavřením Rámcové dohody (dle Zákona o drahách – ve znění dle §34c) vymezujícím vlastnosti a rozsah kapacity dráhy na časové období přesahující jedno období platnosti jízdního řádu. Současně Rámcová smlouva může též definovat podmínky změny přidělování kapacity dráhy.

V případě, že dopravci budou vnímat právně garantovanou ochranu investic v tomto oboru za dostatečnou, pak je pro cestující a zadavatele výhodnější použít variantu A.

V případě, že dopravci budou vnímat právně garantovanou ochranu investic v tomto oboru za nedostatečnou, pak je logické použití varianty B, což odpovídá dnešním délkám smluvně zajištěného provozování linek.

Použití navrženého postupu (koncesní řízení, v případě neudělení koncesí, přechod na režim Open Access) umožňuje zadavateli získat mimořádné cenné informace z trhu, které mohou verifikovat plán dopravní obslužnosti. Na jejich základě může zadavatel posoudit, zda danou linku nevyřadit z plánu dopravní obslužnosti.

5 Návrh zavedení koncesního modelu v dálkové železniční osobní dopravě v ČR

Z provedených analýz vyplývá, že je reálné vytvořit podmínky pro zavedení koncesního modelu v dálkové železniční osobní dopravě a že to může být přínosem pro liberalizaci přepravního trhu v ČR v tomto přepravním segmentu.

Autoři se domnívají, že forma přímého zadání smlouvy o veřejných službách v železniční dopravě je projevem selhání trhu a po zavedení povinnosti soutěžit by mohla být i obcházením zásady konkurenčního zadávacího řízení. Z těchto důvodů by tato forma neměla být nedílnou součástí systémového řešení zajišťování přepravních služeb ve veřejné železniční dopravě. Protože však nelze vyloučit ani do budoucnosti selhání trhu v této oblasti, autoři předpokládají, že i přes očekávaná zásadní opatření k omezení používání této formy zajišťování veřejných služeb pro všechny druhy dopravy, bude tato forma i nadále výjimečně možná při respektování ochranných opatření zamezujícím protiprávnímu obcházení zásady konkurenčního zadávacího řízení.

Analýzy se nezabývaly potencionálním přínosem pro cestující (a zadavatele) v segmentech regionální a příměstské železniční osobní dopravy. Vytvoření podmínek pro koncesní model v těchto segmentech bude náročnější vzhledem k tomu, že v současném stavu těchto segmentů převažuje dominantní až monopolní postavení jednoho dopravce. Tomu by se lépe používalo prosazování konkurence o trh (než konkurence na trhu jak je tomu u dálkové osobní dopravy), což se ale v praxi může vést zakonzervování stávajícího stavu. Zavedení koncesního modelu je v těchto segmentech možné, ale krátkodobě nemusí přinést očekávatelné přínosy jako je tomu u dálkové dopravy. Z tohoto důvodu zavedení koncesního modelu v těchto segmentech si vyžádá delší přechodné období.

5.1 Architektura koncesního systému

5.1.1 Plány dopravní obslužnosti drážní osobní dopravou

Základním dokumentem, který bude definovat výkony zadávané prostřednictvím koncesního systému v osobní železniční dopravě v ČR, musí být podrobný dopravní plán dopravní obslužnosti území osobní železniční dopravou, který bude definovat jednotlivé linky drážní osobní dopravy v ČR. Plány dopravní obslužnosti jsou zpracovávány v pětiletých cyklech."

V tomto plánu budou definovány parametry jednotlivých linek, kterými bude zajišťována dopravní obslužnost území. Výhledově by součástí dopravních plánů měly být následující údaje:

- Počet a charakteristika objednávaných vlaků na lince
    - počet vlaků
    - orientační jízdní řád s trasami jednotlivých vlaků a definovanými místy zastavení
    - výkon ve vlkm
- Požadavky na nasazovaná vozidla
    - požadovaná konstrukční rychlost
    - potřebné dynamické vlastnosti vozidel

    - doba nutná pro změnu směru jízdy v min.
    - požadavek na nízkopodlažnost
    - požadavky na přístupnost pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace
    - požadavek na vybavenost klimatizací
    - požadavky na akustický a vizuální systém
    - požadovaná kapacita pro přepravu dětských kočárků, cestujících na invalidním vozíku, jízdních kol
    - počet a přístupnost toalet
    - atd.
- Požadavky na služby nabízené dopravcem ve vlacích
    - požadavky na rezervační systém
    - zajištění prodeje občerstvení, doplňkové služby apod.
- Požadavky na služby nabízené dopravcem v místech zastavení vlaků
    - zajištění prodeje jízdních dokladů apod.
- Požadavky na tarifní systém
    - požadavky na sortiment nabízených jízdních dokladů
    - požadavky na ceníky jízdného a nabízené slevy

Plány dopravní obslužnosti drážní osobní dopravou v ČR jsou stanovovány jednotlivými objednateli - povinnost stanovená Zákonem o veřejných službách. Pro potřeby koncesního modelu budou muset být výkony v drážní osobní dopravě popsány podrobněji než v plánu dopravní obslužnosti a bude nutné zajistit jejich provázanost (na některých železničních tratích jsou provozovány vlaky, které podléhají objednávce více objednatelů). I do budoucna ale pravděpodobně tento dokument nebude existovat pro celou Českou republiku jako jeden celek.

5.1.2 Způsob pořízení vozidel

Způsob pořízení vozidel bude mít vliv na dobu uzavření koncesní smlouvy na zajištění provozu na linkách veřejné osobní železniční dopravy, které budou generovat ztrátu. Doporučené doby, na které by měly být vydávány koncese, na provozování veřejné osobní železniční dopravy jsou uvedeny v kapitole 4.4.

5.1.3 Jednotný tarif v osobní železniční dopravě v ČR

Zavedení koncesního modelu v osobní železniční dopravě v ČR by mělo předcházet zavedení jednotného tarifu, aby cestující nebyli nuceni kupovat si jízdní doklady pro každého dopravce zvlášť. Společně s touto metodikou koncesního modelu je zpracovávána metodika tarifní soudržnosti, která danou problematiku řeší.

Jednotný tarif by měl cestujícím umožnit zakoupit si jednoduchým způsobem jízdní doklad mezi jakýmikoliv dvěma tarifními body na síti české železnice.

5.1.4 Expresní linky

Nejrychlejším segmentem osobní železniční dopravy v ČR v současné době jsou expresní vlaky. Segment zahrnuje vlaky kategorií EC/IC/Ex/EN a vlaky komerčně pojmenované: LE (Leo express), Railjet, RJ (RegioJet) a SC (SuperCity).

Plán dopravní obslužnosti území vlaky celostátní dopravy 2012 – 2016 zpracovaný MDČR definuje 4 expresní linky v ČR:

- Ex1 Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava – Polsko/Slovensko
- Ex2 Praha – Pardubice – Olomouc – Luhačovice/Zlín/Slovensko
- Ex3 Německo – Ústí nad Labem – Praha – Pardubice – Brno – Rakousko/Slovensko
- Ex4 Rakousko/ Slovensko – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – Polsko

V prosinci 2016 k těmto 4 expresním linkám přibude pátá:

- Ex7 Praha – České Budějovice – Rakousko

V delším časovém horizontu po dokončení modernizace železniční trati Praha – Plzeň k těmto expresním linkám přibude linka:

- Ex6 Praha – Plzeň - Německo

Expresní linky zajišťují kromě vnitrostátního spojení i spojení se sousedními státy. Většinou to jsou linky, které jsou konkurenceschopné individuální automobilové dopravě a veřejné linkové autobusové dopravě. U těchto linek lze očekávat, že mohou generovat zisk.
Expresní linky jsou primárně určeny pro cestující na velké vzdálenosti, měly by nabízet dostatečný komfort pro cestující a pestrou nabídku doprovodných služeb. Není žádoucí, aby je využívali cestující jedoucí na krátké vzdálenosti např. Ústí nad Labem – Děčín, Praha – Kolín – Pardubice či Brno – Břeclav (obtěžování cestujících jedoucích na velké vzdálenosti, přeplňování vlaku).

Návrh možného řešení: proces udělení koncese (uzavírání koncesní smlouvy) na provoz expresních linek by mělo zajišťovat Ministerstvo dopravy, které by mělo také určovat rozsah provozu jednotlivých linek, počty vlaků, jejich kapacitu i kvalitativní požadavky.

Koncesi pro provoz dané linky osobní železniční dopravy by měl získat dopravce, který nabídne jak **nejlepší cenu** za provozování osobní železniční dopravy tak i **nejlepší úroveň služeb**. Při stanovování podmínek nabídkového řízení a následném vyhodnocení by měl být brán zřetel na riziko reálnosti podaných nabídek.

Do této kategorie spadá i dnešní **Open Access na trati Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava**.
Jako vhodný kompromis mezi dnešním stavem a budoucí regulací prostřednictvím **koncesního modelu** se jeví vydání dvou koncesí pro tuto expresní linku.

Daný návrh je stanoven s ohledem na stávající stav Open Access na expresní lince Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava, kde v současné době operují 3 dopravci v dálkové osobní železniční dopravě.
Udělení jedné koncese by mohlo vést ke značnému snížení konkurenčního boje na dané lince, která je v současnosti komerčně nejzajímavější v České republice. Tento konkurenční boj sice přináší přínosy, ale i negativa popsaná výše v této zprávě.
Pro variantu udělení tří (a více) koncesí není dostatečná kapacita železniční dopravní cesty – zejména v okolí velkých měst Praha, Pardubice, Olomouc, Ostrava je už dnes kapacita železniční dopravní cesty v některých časech naplněna a není možné optimálně uspokojit všechny požadavky dopravců a objednatelů.
V případě vydání jedné koncese by nešlo o konkurenci na trhu, ale o konkurenci o trh, což nabízí cestujícím minimum čerpání výhod konkurenčního tlaku.

V případě tří a více koncesí v případě pozvolného růstu přepravní poptávky je zvýšené riziko fenoménu „destruktivní konkurence“.
Z tohoto důvodu je možno považovat počet dvou koncesí na linku za nejvhodnější. Plné efekty tohoto přístupu se projeví zavedením koncesního modelu v celé síti, což umožní dopravcům dosahovat optimálních úspor z rozsahu.

Obdobný model by se dal využít i na expresní lince Praha – Pardubice – Brno.

5.1.5 Linky dálkové osobní železniční dopravy

Linky dálkové osobní železniční dopravy zahrnují linky, které jsou dnes v objednávce Ministerstva dopravy ČR: kategorie vlaků R (v některých případech komerčně označené dopravcem jako Rx).
Plán dopravní obslužnosti území vlaky celostátní dopravy 2012 – 2016 popisuje 23 těchto linek:

- R5 Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb
- R6 Praha – Plzeň – Cheb/Německo/Klatovy
- R7 Praha – České Budějovice (–Rakousko)
- R8 Brno – Ostrava – Bohumín
- R9 Praha – Havlíčkův Brod – Brno/Jihlava
- R10 Praha – Hradec Králové – Trutnov
- R11 Brno – Jihlava – České Budějovice – Plzeň
- R12 Brno – Olomouc (– Jeseník/Šumperk)
- R13 Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc
- R14 Pardubice – Liberec
- R15 Ústí nad Labem – Liberec
- R16 Plzeň – Žatec – Chomutov – Most R17 Pardubice – Jihlava
- R18 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Olomouc – Vsetín/Luhačovice/Veselí n.M.
- R19 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Brno
- R20 Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín
- R21 Praha – Mladá Boleslav – Turnov – Tanvald
- R22 Kolín – Mladá Boleslav – Česká Lípa – Rumburk
- R23 Kolín – Ústí nad Labem
- R24 Praha – Rakovník
- R25 Rakovník/Lužná u Rakovníka – Chomutov – Jirkov
- R26 Praha – Beroun – Příbram – Písek – České Budějovice
- R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník

Přičemž linka R25 Rakovník / Lužná u Rakovníka – Chomutov – Jirkov již není v objednávce Ministerstva dopravy a objednávku jednotlivých vlaků převzal Středočeský a Ústecký kraj.

Udělení koncese na provoz dálkových linek osobní železniční dopravy by mělo probíhat podle navrhovaného schématu metodiky. Tedy udělení koncese by měl zajišťovat objednatel (dle zákona o veřejných službách - Ministerstvo dopravy), který také bude určovat rozsah provozu jednotlivých linek, počty vlaků, jejich kapacitu i kvalitativní požadavky.

Koncesi pro provoz dané linky dálkové osobní železniční dopravy získá dopravce – vítěz veřejné soutěže, který nabídne nejlepší cenu za provozování osobní železniční dopravy (bude požadovat nejmenší kompenzace) a nejlepší úroveň služeb.

5.1.6 Přechodné období a časová omezení

Při implementaci koncesního modelu je nutno počítat s dlouhým přechodným obdobím v rozsahu 10 let (analogicky tomu bylo i při zavedení kompenzace ze závazku veřejné služby). Souběžně s tímto opatřením by bylo vhodné na dané konkrétní trase zavést v tomto přechodném období koncese až po vypršení stávajících smluv. V případě přijetí takovýchto opatření, by bylo žádoucí počet nabídkových řízení zahajovat relativně rovnoměrně v počtu 2 – 3 ročně s případným nárůstem počtu řízení až v druhé polovině přechodného období. Tento počet by zcela odpovídal současné úrovni počtu zájemců o provozování linek dálkové železniční osobní dopravy v ČR.
V případě, že budou v rámci přijímání opatření k posílení otevírání trhu ve vnitrostátní železniční osobní dopravě zkracující přechodné období (např. na 6 let) a ukončující stávající smluvní vztahy k datu ukončení přechodného období (viz Sdělení Komise Evropskému parlament 2013/0028 (COD) ze dne 24.10.2016), předpokládáme, že to může negativně tato nabídková řízení ovlivnit vzhledem k reálně omezené struktuře zájemců.
Proto autoři doporučují, aby při projednávání uvedených návrhů ČR prosazovalo stanovení přechodného období v kompetenci členských zemí na dobu maximálně 10 let.

5.1.7 Linky regionální osobní železniční dopravy

Linky regionální osobní železniční dopravy zahrnují linky, které jsou dnes v objednávce jednotlivých krajů a Hlavního města Prahy (příp. jimi zřízených organizací). Zahrnují vlaky kategorií Os a Sp.

Udělení koncese na provoz linek v regionální osobní železniční dopravě by mělo probíhat obdobně dle navrhovaného schématu metodiky. Tedy je možné, aby udělení koncese zajišťoval příslušný krajský úřad (v případě mezikrajských linek příslušné krajské úřady), které by také měly určovat rozsah provozu jednotlivých linek, počty vlaků, jejich kapacitu i kvalitativní požadavky.

Koncesi pro provoz dané linky regionální osobní železniční dopravy získá dopravce – vítěz veřejné soutěže, který bude požadovat nejnižší kompenzace na provozování regionální osobní železniční dopravy a současně nabídne nejlepší úroveň služeb.

5.1.8 Zbytkový Open Access

V případě zavedení koncesního modelu v osobní železniční dopravě v ČR bude podstatná část výkonů zajišťována v režimu koncesí. Okrajově ale budou existovat výkony v osobní železniční dopravě, které budou zajišťovány i nadále mimo tento koncesní model např. zvláštní vlaky pro uzavřené skupiny cestujících.
Tyto vlaky budou moci být provozovány na obchodní riziko dopravce a nebudou podléhat regulaci prostřednictvím koncesního modelu.

5.2 Role jednotlivých účastníků systému

5.2.1 Ministerstvo dopravy ČR

Ministerstvo dopravy ČR jako objednatel dálkové osobní železniční dopravy v ČR bude vydavatelem koncesí (bude uzavírat koncesní smlouvy) na expresní a dálkové linky celostátní osobní železniční dopravy.

5.2.2 Jednotlivé kraje a Hlavní město Praha

Jednotlivé kraje a Hlavní město Praha jako objednatelé regionální osobní železniční dopravy v ČR budou vydavatelé koncesí (budou uzavírat koncesní smlouvy) na linky regionální osobní železniční dopravy. U linek, které budou překračovat hranice jednoho kraje, budou vydavateli koncese (budou uzavírat koncesní smlouvy) všechny kraje, jimiž bude linka regionální osobní železniční dopravy procházet. Kraje se budou moci domluvit na zplnomocnění jednoho kraje, který jménem všech zainteresovaných bude zajišťovat koncesní řízení a příp. i uzavírání koncesní smlouvy na danou linku.

5.2.3 Dopravci

Dopravci budou zajišťovat výkony v osobní železniční dopravě na základě udělené koncese (v případě, že daný výkon podléhá koncesnímu modelu) či bez koncese (v případě, že pro zajišťování daného výkonu není koncese vyžadována). Další podmínky, které dopravce musí splňovat pro realizaci dopravních výkonů, nejsou touto metodikou dotčeny.

5.2.4 SŽDC

Správa železniční dopravní cesty, s. o. bude přidělovat kapacitu železniční dopravní cesty pro výkony v osobní železniční dopravě dopravcům na základě Zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách v platném znění, svých vnitřních směrnic a přidělené koncese (uzavřené koncesní smlouvy) v případě, že je pro daný výkon uzavření koncesní smlouvy požadováno.

5.2.5 ÚOHS

Úřad vykonává dozor nad dodržováním pravidel stanovených zákonem o veřejných službách, při kterém rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné služby postupoval v souladu s tímto zákonem

5.3 Způsob zavádění

Zavádění koncesního modelu v osobní železniční dopravě v ČR by mělo předcházet zavedení jednotného tarifu, který umožní cestování osobní železniční dopravou v ČR bez ohledu na to, který dopravce zabezpečuje provoz vlaků.

Koncesní model v osobní železniční dopravě v ČR bude možné zavádět postupně. Jednodušší bude zavedení koncesního modelu na výkonech, které jsou dnes realizovány v závazku veřejné služby. Oproti současné praxi ale bude nutné před vydáním koncese (podpisem koncesní smlouvy) pro danou linku osobní železniční dopravy vyhlásit nabídkové řízení na jejího provozovatele.

Pro výkony, které jsou dnes zajišťovány formou Open Access a do budoucna by měly být regulovány koncesním modelem, bude nutné stanovit přechodné období. Délka tohoto přechodného období by měla být stejně dlouhá jako doba, na kterou v budoucnu budou vydávány koncese na provozování osobní železniční dopravy na dané lince.

III. Srovnání „novosti postupů“

Z důvodu zajištění návratnosti vložených investic do železniční infrastruktury a dopravních prostředků je zapotřebí zvýšit efektivitu jejich využívání. Protože zavadění konkurence v železniční dopravě je spojeno s většími riziky než v jiných ekonomických odvětvích, je nutno počítat s rozložením liberalizace do delšího časového období s tím, že „nové postupy“ je nejprve nutno prověřit v praxi.

V železniční osobní dopravě se institut koncese v ČR dosud nevyužívá. Analýzy zahraničních zkušeností uvádí významnou roli tohoto institutu při liberalizaci železničního dopravního módu.

V tomto smyslu předložená metodika je nová a dosud v železniční dopravě ČR neznámá.

Rozsah použití navržené metodiky

V rámci liberalizace železničního sektoru v ČR došlo k vertikálnímu rozčlenění do té doby jednotné železniční sítě na dvě části: části infrastrukturní a provozní.

Oddělení infrastrukturních činností od provozních trvá v ČR 12 let a stále ještě není dokončeno. Manažer infrastruktury zajišťuje přidělování kapacity dopravní cesty, výstavbu a údržbu tratí, přípravu jízdního řádu a samotné řízení dopravy na železniční síti. Dopravní politika ČR předpokládá dlouhodobě státní formu vlastnictví manažera infrastruktury, a proto se nepředpokládá využití koncesního modelu pro oblast infrastruktury.

V nákladní železniční dopravě se dlouhodobě nepředpokládá financování z veřejných zdrojů, z tohoto důvodu je v tomto segmentu železniční dopravy uplatňován volný přístup na síť *(Open Access*). S ohledem na omezenou kapacitu sítě je však každý nový dopravce omezen již tím, že volné sloty pro nákladní dopravu nemusí odpovídat přepravní poptávce. Pro tento segment se také nepočítá s využitím koncesního modelu.

Osobní železniční doprava je ve všech zemích financována z veřejných zdrojů a cílem liberalizace přístupu k veřejným službám je jednak snížení objemu veřejné podpory, jednak zvýšení efektivity jeho provozu. Vhodným nástrojem k tomu je udělování koncesí na jednotlivé linky, resp. zajištění dopravní obslužnosti na určitém území. K výhodám tohoto řešení se řadí nárůst konkurence v nabídkových řízeních, pokles nákladů a nárůst kvality dopravních služeb. V praxi je však často tvrdý konkurenční boj doprovázen predátorským chováním velkých dopravců, kteří nabízí ceny pod náklady s následnou kompenzací ztrát v jiné oblasti. Navržená metodika bude využívána především v tomto tržním segmentu.

Současný způsob zadávání osobní dopravy v ČR

Osobní železniční doprava na bázi veřejné služby (nekomerční) byla historicky vždy zadávána přímo národnímu dopravci. Po zahájení procesu liberalizace se provozování vybraných linek začalo zadávat formou veřejného zadání se záměrem rozšiřovat počet takto provozovaných linek. Z dlouhodobého hlediska je možno očekávat v ČR zadávání provozování přepravy v tomto segmentu formou přímého zadání jako výjimku ve specifických situacích.
Zavedení koncesního modelu bezpochyby ovlivní Open Access. Zatímco právní forma Open access zůstane zachována, jeho rozsah bude limitován v rozhodující míře rozsahem uplatnění koncesního modelu.

IV. Popis uplatnění certifikované metodiky

Na základě provedených analýz je ze systémového hlediska vhodné a možné implementovat koncesní model veřejné dopravy v ČR.

V současné době má odpovědnost za zadávání dálkové osobní železniční dopravy Ministerstvo dopravy jako objednatel. Pokud bude rozhodnuto o změně přístupu k zajištění dopravní obslužnosti v této oblasti a bude v budoucnu zaveden koncesní model, bude předloženou metodiku využívat Ministerstvo dopravy. Navrhovanou metodiku je možno s mírnými úpravami rozšířit i na regionální dopravu.

Alternativou k současné praxi je případný výkon funkce objednatele jiným existujícím subjektem v rámci železniční dopravy nebo nově vzniklým samostatným subjektem. V tomto případě by tento subjekt prakticky uplatňoval předkládanou metodiku.

Výchozím bodem pro zajištění osobní dopravy v daném konkrétním území je poznání přepravního trhu charakterizovaného poptávkou cestujících (rozsah, struktura, spotřebitelské chování a jeho změny apod.) a nabídkou dopravců (kapacita, územní a časové členění, technické podmínky apod.).

Protože poptávka po dopravních službách je (až na výjimky typu služeb cestovního ruchu) poptávkou odvozenou, je nedílnou součástí analýzy přepravního trhu i stanovení substitucí poptávky a podmínek omezení spotřeby. Produktem přepravních služeb je proto několik segmentů, které se vzájemně v různých parametrech významně liší nebo naopak podobají.

Předkládaná metodika je primárně určena pro segment konvenční dálkové osobní železniční dopravy, lze ji však použít v plném rozsahu veřejné dopravy osob.

Pro zajištění budoucího využití koncesního modelu v železniční osobní přepravě je nutno nejprve vytvořit podmínky, zejména v oblasti procesního řízení výběru dopravců. Bez zajištění těchto podmínek (právní rámec, zejména judikatura – prováděcí právní předpisy, manuály pro řízení procesu výběru dopravců, proškolení pracovníků zadavatelů apod.) nebude možno efektivně koncesní model provést.

V případě neexistence těchto podmínek dojde k pokračování stávajícího postupu liberalizace se všemi negativními dopady na cestující a zadavatele. Toto riziko identifikujeme jako středně velké. K jeho eliminaci jsou navržené činnosti ze strany MD adekvátní a náklady na ně jsou velmi nízké vzhledem k potencionálním přínosům z jejich uplatnění.

V Ekonomické aspekty

Zavedení postupů dle předložené metodiky u objednatele dálkové dopravy předpokládá tyto činnosti:

1. Vypracování interního předpisu pro zavedení koncesního modelu
2. Vypracování manuálu pro tvorbu koncesního projektu
3. Vypracování manuálu pro řízení výběrových řízení
4. Školení pracovníků objednatele

Průběžnou dobu zavedení doporučených postupů předpokládáme 6 měsíců, náklady objednatele odhadujeme na 1 400 tis. Kč, z toho 400 tis. Kč vlastní mzdové náklady 1 000 tis. Kč nakupované externí poradenské služby.

Předložená metodika nepředpokládá přímé ekonomické přínosy pro objednatele.

Ekonomické přínosy předložené metodiky budou spočívat v efektivnějším využívání již vynaložených investic (u dopravců a u správce dopravní infrastruktury) a ve snížení výše poskytovaných kompenzací ze závazku veřejné služby ze státního rozpočtu.

Vyčíslení těchto přínosů by mělo být povinnou součástí koncesního projektu vypracovaného na základě manuálu.

VI Seznam použité související literatury

- DEVILLE, X., VERDUY, F.,. Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and the Netherlands. National Bank of Belgium.,2012
- EVROPSKÁ KOMISE: Bílá kniha: Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje, KOM(2011) 144.
- KVIZDA, M*, Aplikace politiky hospodářské soutěže v odvětví železniční dopravy a možnosti vymezování relevantního trhu, habilitační práce,*Brno*:* 2015
- KVIZDA, M., MLSNA, P., NIGRIN, T., SEIDENGLANZ, D., TOMEŠ, Z.
- KVIZDA, M., MLSNA, P., NIGRIN, T., SEIDENGLANZ, D., TOMEŠ, Z. (2013) *Metodika optimalizace institucionálního prostředí v železniční dopravě v České republice*. Praha. 116
- KVIZDA, M., MLSNA, P., NIGRIN, T., SEIDENGLANZ, D., TOMEŠ, Z. *Metodika vymezování relevantního trhu v odvětví železniční dopravy*" Praha: 2013
- MINISTERSTVO DOPRAVY ČR, Bílá kniha – Koncepce veřejné dopravy, Praha: 2015.
- MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. *Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících,* Praha: 2011
- MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. *Zelená kniha koncepce veřejná doprava*, Praha: 2004
- Office of Rail Regulation (ORR) *Modelling the Impacts of Incresed On-rail Competition Through Open Access Operation. Assisting Decisions,*2010
- TOMEŠ, T,OPEN ACCESS *V OSOBNÍ ŽELEZNIČNÍ DOPRAVĚ – SHRNUTÍ ZAHRANIČNÍCH A MODELOVÝCH ZKUŠENOSTÍ*, Telč, 2013(zdroj: DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-6425-13)"

Seznam použitých zkratek

CDV	Centrum dopravního výzkumu v. v. i.
ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
EHS	Evropské hospodářské společenství
EP	Evropský parlament
EU	Evropská unie
IDS	Integrovaný dopravní systém
MD ČR	Ministerstvo dopravy České republiky
MDS ČR	Ministerstvo dopravy a spojů České republiky
MHD	Městská hromadná doprava
ST	Sněmovní tisk
PSO	Nařízení 1370
ŽDC	Železniční dopravní cesta

Klíčové pojmy:

Autoři metodiky uvádějí vymezení klíčových pojmů pro zamezení desimpretace znění metodiky.

dopravce	subjekt, který realizuje vlastní činnost přemístění v prostoru a čase. smluvní železniční podnik, s nímž cestující uzavřel přepravní smlouvu
dopravní sít	soubor vzájemně propojených dopravních bodů. Dopravní síť může být definována ve vztahu ke službám konkrétního dopravce nebo vzhledem k širší geografické oblasti
incumbent	dominantní dopravce
koncesionář	subjekt, se kterým objednatel uzavřel koncesní smlouvu
kompenzace za veřejné služby	jakákoli výhoda, zejména finanční, kterou přímo nebo nepřímo poskytne příslušný orgán z veřejných zdrojů během období provádění závazku veřejné služby nebo v souvislosti s tímto obdobím;
koncesní smlouva	smlouva o veřejných službách dle zákona o veřejných službách
nabídkové řízení	postup vedoucí k uzavření koncesní smlouvy dle nařízení PSO.
obecné pravidlo	opatření, které se nediskriminačním způsobem použije na všechny veřejné služby v přepravě cestujících stejného druhu ve stanovené územní oblasti, za kterou odpovídá příslušný orgán
provozovatel infrastruktury	subjekt nebo podnik pověřený zejména zřizováním a údržbou železniční infrastruktury nebo její části, jak jsou definovány v článku 3 směrnice 91/440/EHS, což může rovněž zahrnovat provozování kontrolních a bezpečnostních systémů infrastruktury; funkcemi provozovatele infrastruktury v rámci sítě nebo její části mohou být pověřeny různé subjekty nebo podniky,

provozovatel veřejných služeb	veřejný nebo soukromý podnik nebo skupina podniků provozující veřejné služby v přepravě cestujících nebo jakýkoli jiný veřejný subjekt, který poskytuje veřejné služby v přepravě cestujících;
provozovatel infrastruktury	subjekt nebo podnik pověřený zejména zřizováním a údržbou železniční infrastruktury nebo její části, jak jsou definovány v článku 3 směrnice 91/440/EHS, což může rovněž zahrnovat provozování kontrolních a bezpečnostních systémů infrastruktury; funkcemi provozovatele infrastruktury v rámci sítě nebo její části mohou být pověřeny různé subjekty nebo podniky
přímé uzavření smlouvy	uzavření smlouvy o veřejných službách se stanoveným provozovatelem veřejných služeb bez předchozího nabídkového řízení
smlouva o veřejných službách	jeden nebo několik práv závazných aktů potvrzujících dohodu mezi příslušným orgánem a provozovatelem veřejných služeb, jejímž cílem je svěřit provozovateli veřejných služeb řízení a provozování veřejných služeb v přepravě cestujících, které spadají pod závazky veřejné služby; podle práva členského státu může smlouva rovněž sestávat z rozhodnutí přijatého příslušným orgánem: — které má formu zvláštního zákona nebo podzákonného právního aktu nebo — které obsahuje podmínky, za kterých příslušný orgán poskytuje služby sám nebo jejich poskytování svěří vnitřnímu provozovateli;
služby	souhrn činností poskytovaných Koncesionáři na základě Koncesních smluv, zahrnujících provozování a řízení přepravních služeb a služeb navazujících
výlučné právo	právo opravňující provozovatele veřejných služeb k provozování některých veřejných služeb v přepravě cestujících na určité trase, síti nebo v určité oblasti, s vyloučením dalších takových provozovatelů; nebo taky

	jako práva, která nepřesahují to, co je nezbytné k zajištění požadované hospodářské ochrany pro dané služby, avšak zároveň pokud možno ponechávají prostor i pro ostatní druhy služeb
závazek veřejné služby	Požadavek, který vymezí nebo stanoví příslušný orgán k zajištění veřejné služby v přepravě cestujících v obecném zájmu, který by provozovatel na základě svých vlastních obchodních zájmů bez odměny nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek.