**Situace v železniční dopravě**

**Úvod**

1. Dosud na síti české železnice v osobní přepravě v režimu smluv o veřejných službách zajišťuje dopravní služby téměř výhradně dopravce České dráhy, a.s. Zachování takové situace však nelze garantovat i do budoucího období, protože podle pravidel stanovených čtvrtým železničním balíčkem[[1]](#footnote-1) bude právními předpisy vyžadováno i na železnici zadávat veřejné služby převážně na základě nabídkového řízení. **Vedle otevření přístupu na infrastrukturu, které je již dnes reálnou skutečností,** přičemž do budoucna bude tento přístup zajištěn i pro zahraniční dopravce pro poskytování vnitrostátních služeb, což je požadavek unijního práva, **bude otevřen i přístup k veřejným službám,** tedy drtivé většině služeb v železniční dopravě[[2]](#footnote-2), které jsou provozovány na základě závazku veřejné služby.
2. Je sice skutečností, že přímé smlouvy mohou být jako výjimka z obecného pravidla nabídkového řízení v oblasti železniční dopravy uzavírány do roku 2023 a mohou zůstat účinné zpravidla deset let, ale za prvé je třeba uvést, že trh není vhodné otevřít naráz, a proto je třeba začít s otevíráním trhu postupně dříve, a za druhé nelze opomíjet alternativní nabídky jiných dopravců, jak bude v tomto materiálu popsáno dále. V oblasti regionální dopravy některé kraje k otevření trhu veřejných služeb v rámci nabídkových řízení přistoupily, jiné kraje tak řeší v rámci procesu přímého zadání. V případě nadregionální dopravy vláda České republiky v rámci usnesení ke *Zprávě o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální dopravy*[[3]](#footnote-3) schválila realizaci nabídkových řízení na stanovených linkách. Zároveň i na dalších linkách obdrželo MD řadu alternativních nabídek jiných dopravců než ČD, které nelze bez dalšího odložit, a je nutné se s nimi s ohledem na požadavek na hospodárné a účelné vynakládání veřejných prostředků zabývat. Nelze vyloučit, že tato situace může otevření trhu urychlit. **Lze předpokládat, že uvedená situace může vést k větší pluralitě dopravců i v oblasti železniční dopravy, což je právní skutečnost, která bude reálnou v blízkém časovém horizontu 2-10 let**.

**Postup sjednávání veřejných služeb v regionální dopravě**

1. Předpokládaný **postup regionálních objednatelů při sjednávání smluv o veřejných službách přehledně shrnuje tabulka, která je přílohou č. 1** tohoto materiálu. Tabulka obsahuje postup krajů v jednotlivých případech podle údajů, které jednotlivé kraje Ministerstvu dopravy poskytly v souvislosti s prošetřováním postupu orgánů České republiky při uzavírání smluv o veřejných službách Evropskou komisí.
2. Z tabulky vyplývá, že **některé kraje v přechodném období chtějí postupně otevírat trh železniční dopravy nebo tak již učinily** (například Jihočeský, Jihomoravský, Plzeňský kraj a další) a jiné **prozatím předpokládají přímé zadání** (Středočeský, Pardubický, Karlovarský kraj a další). Některé kraje, jako například Ústecký kraj sice předpokládají přímé zadání, ale **deklarovaly předchozí provedení neformálních tržních konzultací**.

**Postup sjednávání služeb v nadregionální dopravě**

1. Postupem sjednávání smluv o veřejných službách v případech alternativní nabídky se Ministerstvo dopravy podrobně zabývalo v materiálu „*Role státu při zajišťování dopravní obslužnosti v železniční dopravě po roce 2019 a dopady nové legislativy na společnost ČD*“, který byl předložen tripartitě na jaře 2017. V materiálu je mj. uvedeno, že *„lze očekávat, že jakékoliv přímé zadání bude komplikováno zasláním alternativních nabídek. V případě obdržení takové nabídky musí Ministerstvo dopravy posoudit, zda taková nabídka nevede k efektivnějšímu zajištění předmětných veřejných služeb.“* Toto posouzení je v praxi realizováno následovně.
2. MD zveřejnilo dne 26. dubna 2017 v Úředním věstníku EU dvě předběžná oznámení podle článku 7 odst. 2 Nařízení č. 1370/2007 na přímá zadání. Za prvé bylo zveřejněno předběžné oznámení přímo sjednané samostatné smlouvy o veřejných službách s ČD na lince **R14 Pardubice – Liberec na období dvou let od začátku platnosti jízdního řádu 2018/2019 do konce platnosti jízdního řádu 2019/2020**. Dále bylo zveřejněno předběžné oznámení **přímo sjednané jedné nebo více smluv o veřejných službách**, přičemž rozsah výkonů se bude podle pravidel uvedených v oznámení stupňovitě snižovat. Jedná se o následující rozsahy:

Doba plnění 10 let (do konce platnosti JŘ 2028/2029)

**linky Ex1, Ex3, Ex4, Ex5, R15, R19, R20**.

Doba plnění 9 let (do konce platnosti JŘ 2027/2028) **linky Ex2, R18**.

Doba plnění 8 let (do konce platnosti JŘ 2026/2027) **linky R8, R12**.

Doba plnění 7 let (do konce platnosti JŘ 2025/2026) **linka R11B**.

Doba plnění 6 let (do konce platnosti JŘ 2024/2025) **linky Ex7, R11A, R17**.

Doba plnění 5 let (do konce platnosti JŘ 2023/2024) **linky Ex6, R16**.

Doba plnění 3 roky (do konce platnosti JŘ 2021/2022) **linky R21, R22, R24, R26**.

Doba plnění 2 roky (do konce platnosti JŘ 2020/2021) **linky R9, R10, R23**.

Doba plnění 1 rok (do konce platnosti JŘ 2019/2020) **linky R14, R27.**

Čísla linek v nadregionální dopravě stanovuje příloha č. 2 tohoto materiálu.

1. V návaznosti na jednání k obsahu smluv obdrželo MD **dne 28. února 2018 nabídku ČD pro přímé zadání „velké“ smlouvy o veřejných službách a dne 10. dubna 2018 nabídku ČD pro přímé zadání na lince R14 Pardubice – Liberec**.
2. Ve vztahu k uvedeným notifikacím byly do dne 26. dubna 2018, kdy skončila jednoletá lhůta od zveřejnění oznámení v Úředním věstníku EU, **podány alternativní nabídky dopravců LEO Express, a.s., Arriva Transport ČR, a.s. a RegioJet, a.s.** Z pohledu orgánu veřejné správy bylo nutné se „alternativní“ nabídkou na zajišťování určitého souboru služeb **zabývat a posoudit, zda taková nabídka reálná, zda může být pro objednatele veřejných služeb výhodnější a přinést v konečném důsledku vyšší užitek pro cestující než smlouva, o které je dosud na základě oznámení v Úředním věstníku EU jednáno.**
3. Jednou z posuzovaných variant bylo i uzavřít přímé zadání dle předpokladu na přechodné období a zároveň vypsat v tomto období standardní nabídkové řízení. S ohledem na již dohodnutý proces postupného otevírání trhu se však jevilo jako vhodnější nevstupovat do harmonogramu jednotlivých soutěží a nerozdělovat plnění jednotlivých provozních souborů **pro přímá zadání na plnění v rámci krátkodobých smluv o veřejných službách a následná plnění v rámci nově nastavených soutěží**. Tato varianta by s sebou přinesla i problém efektivity vynakládání veřejných prostředků v době účinnosti „překlenovacích přímých smluv“. Z těchto důvodů nebyla přijata.
4. **Doporučení proto směřovalo k zachování procesu přímého zadání na již stanovené doby trvání smluv, avšak s určením dopravců na základě porovnání srovnatelných nabídek, u nichž kvalitativní požadavky určí jednotně MD. Protože šlo o proces přímého zadání, mělo MD možnost přihlédnout ke kvalitativním standardům, které jsou schopny a připraveny dle dosavadních jednání zajistit ČD.** Proces porovnání nabídek při využití přímého zadání již využilo MD v roce 2015 při výběru dopravce na linky Plzeň – Most a Pardubice – Liberec mezi dopravci ČD a Arriva. Jedná se tedy již o vyzkoušený a použitelný model přímého zadání veřejných služeb.
5. Neformální výběr mezi nabídkami předpokládal následující postupy:

* **určení provozních souborů a okruhu oslovených dopravců,** kteří ve lhůtě do 26. dubna 2018 uplatnili alternativní nabídku, a to pouze ve vztahu k vybraným provozním souborům,
* **definice základních parametrů zakázky a dalších požadavků MD –** jevilo se jako nezbytné, aby MD nastavilo kvalifikační kritéria a komplexní návrh smlouvy o veřejných službách, včetně určení kvalitativních požadavků (rozsah výkonů, požadavky na vozidla, případně kapacity souprav, rozsah odbavení atd.) a
* **určení procesních pravidel –** bylo třeba určittermíny pro podání závazných nabídek, termíny závazného rozhodnutí o přímém zadání, pravidla pro takové rozhodnutí – podle čeho se nabídky budou porovnávat.

1. **U linek, kde nebyla relevantní alternativní nabídka podána**, lze po skončení procesního postupu popsaného výše předběžně předpokládat uzavření nové přímo zadané smlouvy s ČD, pokud nepovede jednání k ekonomicky nezvládnutelné variantě.
2. Během letních měsíců proběhl režim výběru dopravce na lince R14A Pardubice – Liberec. **Dopravci ČD, Leo Express a Arriva byli dne 21. června oficiálně osloveni se žádostí podat nabídku**, následně do 3. července mohli k návrhu smlouvy o veřejných službách uplatnit doplňující dotazy. Otázky byly doručeny pouze ze strany ČD, odpovědi MD byly dopravcům odeslány dne 9. července. **Termín pro podání nabídek byl stanoven na 23. července. V uvedený den došlo k otevření obálek s nabídkami, s následujícími výsledky u dvouleté smlouvy**:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Dopravce | Hodnotící kritérium | Výše kompenzace pro dvouleté období |
| České dráhy, a.s. | Maximální předpokládaná výše celkové kompenzace | 203 708 174,- Kč |
| Arriva vlaky s.r.o. | Maximální předpokládaná výše celkové kompenzace | 214 452 346,- Kč |

Stávající cena pro jízdní řád 2017/2018 činí 133 397 065,- Kč.

Dne 24. července bylo na úřední desce MD zveřejněno oznámení o záměru uzavřít smlouvu o veřejných službách **se společností ČD, v zákonné patnáctidenní lhůtě proti postupu MD nikdo nepodal námitky**. Po uplynutí dvou měsíců (tedy nejdříve 24. září 2018) bude možné uzavřít smlouvu o veřejných službách.

1. MD **ušetřené prostředky ponechalo v železniční dopravě a z části je využilo na objednávku nových služeb na lince R10 v úseku Praha – Hradec Králové** (vlaky ve 13:06 Praha – HK a ve 13:08 HK – Praha nově pojedou denně) a **na lince R14B Ústí nad Labem – Liberec** (nový rychlík Ústí nad Labem – Liberec s příjezdem na cca 7:30 hodin, nový rychlík v cca v 20:30 z Liberce do Ústí nad Labem, prodloužený rychlík v cca 21:15 Ústí nad Labem – Česká Lípa s příjezdem až do Liberce a rychlík Česká Lípa – Ústí nad Labem s příjezd na cca 7 hodinu a nově z odjezdem již z Liberce).
2. U provozních souborů, u nichž bude prováděn výběr dopravce, byly posouzeny možné synergické efekty. V úvahu bylo bráno i to, na jakou dobu mají být veřejné služby na základě přímého zadání uděleny a kolik dopravců podalo nabídky. **S ohledem na uvedené se jevilo jako možné i vhodné, spojit do provozních celků v druhé vlně neformálních tržních konzultací následující linky:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Ex2 | Praha – Pardubice – Olomouc – Vsetín - Slovensko | 9 let |
| R18 | Praha – Olomouc – Luhačovice | 9 let |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| R21 | Praha – Mladá Boleslav – Turnov – Tanvald | 3 roky |
| R22 | Kolín – Nový Bor | 3 roky |
| R24 | Praha – Rakovník | 3 roky |
| R26 | Praha – Písek – České Budějovice | 3 roky |

Zároveň se předpokládá v této vlně vypsat samostatně linku **R8 Brno – Bohumín** s dobou plnění 8 let.

**Síťové služby**

1. V souvislosti s liberalizací veřejných služeb v železniční dopravě je **často diskutována otázka tzv. *„síťovosti“*.** Tento pojem se poprvé objevil v právním předpise v rámci zákona o veřejných službách z roku 2010[[4]](#footnote-4), kde bylo uvedeno, že za účelem vytvoření zadávacích podmínek nabídkového řízení *„objednatel vymezí veřejné služby v přepravě cestujících tak, aby a) tvořily ucelené technické a provozní soubory a* ***v případě veřejné drážní osobní dopravy na dráze celostátní nebo regionální nenarušovaly síťový charakter drážní dopravy*** *a b) byly dopravně provázané s jinými veřejnými službami v přepravě cestujících.“*
2. Důvodová zpráva k předmětnému zákonu z roku 2010 k tomu uvedla, že *„pro obsah zadávací dokumentace (…) se použijí příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách obdobně s tím, že jsou dále stanoveny požadavky směřující k tomu, aby způsob vymezení veřejných služeb v přepravě cestujících, které budou předmětem nabídkového řízení, umožňoval tvorbu technicky ucelených provozních souborů, jejichž technické zajištění nevyvolá neúměrné vícenáklady, např. bude možné tyto provozní soubory obsloužit z účelného množství technických základen. Zároveň musí být tyto veřejné služby v přepravě cestujících dopravně provázané s ostatními službami, tj. musí mít zajištěny odpovídající přípojové vazby. Cílem těchto požadavků je zamezit rozdělování zajišťovaných veřejných služeb na rozdrobené, vzájemně neprovázané celky, což by ve svém důsledku mohlo vést ke zvyšování nároků na veřejné rozpočty. U železniční dopravy je zvláště zdůrazněn její síťový charakter. Způsob vymezení veřejných služeb v přepravě cestujících by tak měl přispívat k účelnému zajištění dopravní obslužnosti a trvale udržitelnému rozvoji území.“* Uvedené nenarušení síťového charakteru má tedy zvláště zdůraznit význam „sítě“ v oblasti železniční dopravy.
3. V souvislosti s těmito obecnými podmínkami je třeba si položit otázku nad konkrétním vymezením pojmu „síť“ či „síťovost“. Toto téma se často mezi objednateli i dopravci diskutuje, aniž by byl pojem sítě přesně vymezen. Z věcného pohledu je třeba konstatovat, že **celá veřejná doprava tvoří nebo má tvořit provázanou skupinu dopravních služeb, kterou označujeme jako *„síť“***. Dopravní obslužnost musí být poskytována **vhodným provázáním drážní a silniční veřejné dopravy** tak, aby spoje na sebe navazovaly, při mimořádnostech racionální měrou[[5]](#footnote-5) **zachovávaly vzájemné vazby** a umožňovaly **snadné přestupování z pohledu dopravně-technického i tarifního**. Různé subsystémy veřejné dopravy požadavek „*síťovosti*“ splňují různou měrou: například dálková autobusová doprava je zřídkakdy „*síťová*“, což lze ukázat i pohledem do jízdních řádů prakticky tím, že tyto dopravní služby na sebe (mimo integrované dopravní systémy) zpravidla nevyčkávají. Většina cestujících používá dálkové autobusy způsobem start-cíl, bez přestupů. Rozdílně od systému silniční dopravy je **systém veřejné železniční dopravy více přestupní** (přepravní jednotky jsou větší, a proto se cesta do menších měst realizuje přestupem mezí více dopravními službami). Vlivem otevřených jízdenek cestující dále očekává, že **pokud nestihne zamýšlený spoj či přípoj, bude moci využít spoj následující**. To jsou věcné důvody, proč se v železniční dopravě více poukazuje na „síťovost“, k jejímuž dosažení jsou potřebné síťové služby. Na druhé straně, síťovost zdaleka není výsadou železniční dopravy, neboť největší úrovně „*síťovosti*“ dosahují systémy integrovaných dopravních systémů u velkých aglomerací, což popírá názor, že síťovost lze dosáhnout pouze poskytováním služeb jedním provozovatelem, i když v takovém případě je dosažení „*síťovosti*“ jednodušší.
4. Na základě výše uvedených skutečností i po průběžných konzultacích s dotčenými subjekty je potřebné definovat pojem síťovosti nikoliv obecnou definicí, ale nepřímo, tedy výčtem vlastností, které splňuje. Z pohledu MD lze uvést, že **systém dopravních služeb se chová „síťově“, je-li zajištěna**:
5. **návaznost tras dopravních služeb v pravidelném provozu přiměřená jejich významu (přípoje),**
6. **odpovídající návaznost tras dopravních služeb při mimořádnostech (řešení dopadů mimořádností, zejména čekací doby a spolupráce s dispečinkem provozovatele dráhy),**
7. **odpovídající tarifní návaznost, tj. lze využít určité jízdní doklady přímo mezi dvěma body takové sítě, včetně rezervací, a to i pro specifické skupiny cestujících,**
8. **zajištění prodeje jízdních dokladů ve stanoveném rozsahu (vnitrostátní, mezinárodní doprava, vazby na integrované dopravní systémy, rezervace, a to i specifické),**
9. **odpovídající informovanost cestujících o provozu na celé síti, včetně informací o mimořádných situacích a výlukových stavech, a**
10. **stanovená úroveň ostatního staničního servisu (např. čekárny, úschovny zavazadel, informace pro cestující).**

Síťové služby jsou služby, které dosažení síťovosti umožňují, a přispívají tedy k tomu, aby **případný vstup dalších dopravců do veřejných služeb neměl nepříznivý dopad na cestující**. Jeví se proto jako potřebné a účelné, aby objednatelé našli prostor k diskuzi nad tématem síťovosti a ve spolupráci s dopravci a Správou železniční dopravní cesty nastavili vhodný a udržitelný systém síťových služeb. V dané věci však bude důležité rozlišit, které služby by měly být do budoucna zajištěny provázáním železničních služeb bez ohledu na dopravce a které služby jsou síťově zavedeny právě v důsledku toho, že převážnou většinu služeb doposud zajišťuje pouze jeden dopravce a do budoucna nutnou podmínkou *„síťového“* fungování železnice nejsou. **Zároveň je důležité určit, které činnosti musí primárně zajišťovat objednatelé veřejných služeb, které dopravci ve vzájemné součinnosti, a které provozovatel dráhy. Tyto otázky budou řešeny primárně s objednateli veřejných služeb a se SŽDC.**

**Závěr**

1. **Podle pravidel stanovených čtvrtým železničním balíčkem bude právními předpisy vyžadováno i na železnici zadávat veřejné služby převážně na základě nabídkového řízení. Vedle otevření přístupu na infrastrukturu, které je již dnes reálnou skutečností, bude otevřen i přístup k veřejným službám, drtivé většině železničních služeb, které jsou provozovány na základě závazku veřejné služby.**
2. **V oblasti regionální dopravy materiál podává přehled předpokládaného postupu regionální objednatelů. V oblasti nadregionální dopravy byly do dne 26. dubna 2018, kdy skončila jednoletá lhůta od zveřejnění oznámení v Úředním věstníku EU, podány alternativní nabídky. Z pohledu orgánu veřejné správy bylo nutné se „alternativní“ nabídkou na zajišťování určitého souboru služeb zabývat a posoudit, zda taková nabídka reálná, zda může být pro objednatele veřejných služeb výhodnější a přinést v konečném důsledku vyšší užitek pro cestující než smlouva, o které je dosud na základě oznámení v Úředním věstníku EU jednáno. Tato posouzení v současné době probíhají způsobem, který je v materiálu podrobně popsán.**
3. **MD vnímá sedm základních oblastí, které vytváří síťové chování systému veřejné železniční dopravy. Jsou to návaznost tras v pravidelném provozu a při mimořádnostech, tarifní návaznost, dostupnost jízdních dokladů, informovanost a ostatní staniční služby. Postupem uvedeným výše lze síťové chování zajistit odpovídajícím způsobem i v situaci liberalizovaného železničního trhu v součinnosti objednatelů veřejné dopravy, provozovatelů dráhy a dopravců.**

Přílohy:

Příloha č. 1 - Postup krajů při výběru železničního dopravce pro zajištění regionální dopravní obsluhy území

Příloha č. 2 – Čísla linek v nadregionální dopravě

1. Novelizační bod 9) Nařízení EP a Rady (EU) 2016/2338, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici. [↑](#footnote-ref-1)
2. Jedná se o přepravní služby veřejné drážní osobní dopravy na železničních dráhách s výjimkou dráhy speciální. [↑](#footnote-ref-2)
3. Usnesení vlády č. 220 ze dne 22. března 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ust. § 10 odst. 3 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších předpisů. Lze doplnit, že připravovaná novela tohoto zákona předpokládá úpravu tohoto ustanovení, protože dnes uvedené podmínky platí pouze pro nabídková řízení a nevztahují se právně vzato na přímé zadání, ačkoliv dopravní provázanost a *„síťovost“* je vlastnost, která nemá být závislá na způsobu výběru dopravce. [↑](#footnote-ref-4)
5. S cílem minimalizace časových ztrát všech cestujících může být například někdy racionální přípoj zachovat, jinak rozvázat, podle poměru cestujících, kteří přestupují, ve vztahu k cestujícím, kteří již v dopravní službě vyčkávají (a případně jedou do cíle své cesty dalším přípojem). Tyto návaznosti a podmínky jejich zachování dnes stanovuje dopravce opatřeními k tzv. čekacím dobám, ale již dnes při jejich vydání spolupracuje s objednateli. [↑](#footnote-ref-5)