

**Věcný záměr legislativních změn
v oblasti veřejné dopravy**

2.5.2007
verze 2.4

Obsah:

- A. Důvody předložení, zásady návrhu a přehled stávajících právních předpisů
- B. Zhodnocení stávající právní úpravy
- C. Návrh věcného řešení
 - a. Úvodní ustanovení
 - b. Definice základních pojmů
 - c. Rozdělení působností v oblasti veřejné dopravy
 - d. Výběr dopravce a smlouva o veřejné službě
 - e. Plánování dopravní obsluhy území
 - f. Vztahy mezi cestujícím a dopravcem v oblasti veřejné dopravy
 - g. Novela zákona o silniční dopravě
 - h. Novela zákona o dráhách
 - i. Novelizace ostatních zákonů
 - j. Účinnost
- D. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu
- E. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady a dopady na životní prostředí
- F. Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii
- G. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnost mužů a žen
- H. Účinnost

A. Důvody předložení, zásady návrhu a přehled stávajících právních předpisů

1) Obsahem předloženého materiálu je věcný záměr legislativních změn, jejichž cílem je reagovat na vývoj poznání v oblasti veřejné dopravy, přispět ke zvýšení právní jistoty a zkvalitnění právního prostředí. Realizací opatření je třeba, v návaznosti na změny práva Evropského společenství, zajistit právní prostředí pro veřejnou dopravu, srovnatelné s nejlepší praxí v ostatních členských zemích Evropské unie.

2) Materiál navazuje na Dopravní politiku České republiky pro léta 2007-2013, která předpokládala provedení legislativních změn v oblasti veřejné dopravy. V usnesení vlády č. 882/2005 z 13. července 2005 bylo uloženo zpracovat materiál Strategie podpory dopravní obsluhy území, který byl projednán vládou dne 12. dubna 2006. V usnesení vlády č. 382/2006 z 12. dubna 2006 vláda uložila dále rozpracovat předložený strategický dokument, včetně věcného záměru potřebných legislativních změn.

3) Zajištění dopravy ve veřejném zájmu má zásadní význam pro udržení systému veřejné dopravy. Podle typu obsluhovaného území přibližně 60 až 90 % výkonů regionální a dálkové veřejné dopravy, realizované silniční dopravou, přibližně 95 % výkonů železniční dopravy a všechny výkony městské hromadné dopravy jsou zajišťovány smlouvami o závazku veřejné služby mezi státem, obcí či krajem a dopravci. Bez existence těchto smluv by dané služby nemohly být poskytovány v potřebné četnosti a kvalitě. Také zbývající část objemu veřejné dopravy, poskytovaná na komerční riziko dopravce, je z dopravně-inženýrského hlediska významně provázána se systémem dopravy v rámci smluv o veřejné službě do jediného dopravního systému, ve kterém zejména v oblasti drážní dopravy plní převážná většina spojů provozovaných na komerční riziko dopravce funkci páteře dálkové dopravy.

4) Každoročně je z veřejných rozpočtů určeno na finanční kompenzace na úhradu ztrát dopravců více než 20 mld. Kč. Například v roce 2005 se na základě údajů z resortní statistiky jednalo celkem o 23,387 mld. Kč, z toho bylo vyplaceno 49,51 % v oblasti městské hromadné dopravy, 38,52 % v oblasti regionální dopravy a 11,20 % v oblasti dálkové dopravy. Vzhledem k tomuto významnému finančnímu toku je nezbytné zajistit co možná nejtransparentnější podmínky pro efektivní vynakládání finančních prostředků z veřejných zdrojů, sloužících k zajištění jednoznačně vymezeného, konkretizovaného veřejného zájmu.

5) Regionalizací veřejné dopravy bylo v roce 2005 dosaženo stavu, kdy organizace, financování a odpovědnost za regionální a místní veřejnou dopravu ve veřejném zájmu

je předmětem samostatné působnosti regionů. Proces regionalizace, přenášení organizace, financování i odpovědnosti za veřejnou dopravu na orgány samosprávy, přinesl systémový vztah mezi odpovědností, organizací a financováním jednotlivých úrovní veřejné dopravy, vyžaduje však zároveň jednoznačné vymezení vztahů mezi jednotlivými úrovněmi, které jsou potřebné pro správnou funkci objednávané veřejné dopravy, zejména mezi objednatelem dopravy, kterým je stát, kraje, obce, a poskytovatelem dopravních služeb, dopravci, jakož i vymezení rámcových postupů pro jejich spolupráci, která je v případě síťového odvětví, jakým je doprava, zcela nezbytná. Regionalizace rovněž znamená nutnost úplného oddělení procesu regulace přístupu k trhu (státní správa) od procesu uzavírání smlouvy o závazku veřejné služby (samospráva).

6) Pouze veřejná doprava s propojenou přepravní nabídkou a společnými tarify podporujícími síťovost systému může být alternativou k individuální automobilové dopravě. Rozsah oblastí s propojenou nabídkou jízdního řádu, tarifu a sítě se v České republice zvětšuje. Dopravní systémy veřejné dopravy provozované na základě veřejné služby jsou však na rozdíl např. od Rakouska či Švýcarska stále v mnoha případech neprovázané, síťovost je řešena pouze rámcově určením odpovědnosti kraje za koordinační funkci v regionální dopravě. Je zapotřebí podpořit rozvoj integrované dopravy tak, aby v cílovém stavu jednotlivé integrované dopravní systémy pokrývaly celé území České republiky, neboť dnes existují pouze vzájemně izolované systémy většinou v okolí jádrových měst. V některých případech probíhá integrace mimo jádrové město, vinou odlišných představ jádrového města a kraje, případně dalších obcí v regionu. Vzhledem k procesu regionalizace veřejné dopravy, v rámci kterého je zajišťování městské i regionální dopravy předmětem výkonu samostatné působnosti jednotlivých obcí a krajů, je možné ovlivnit propojení jednotlivých druhů veřejné dopravy pouze nepřímými nástroji. Požadavky na výměnu informací, soulad nabídky veřejné dopravy mezi jednotlivými dopravními obory a geografickými oblastmi napomáhá řešit navrhovaný nástroj plánování dopravní obsluhy území. Výměna informací je o to významnější, že hlavní spádování cestujících neodpovídá ve všech případech správnímu vymezení krajů.

7) Myšlenka tržního prostředí regulované konkurence, vyznačující se soutěží o provozování určité dopravní služby, představuje střední cestu mezi prostředím uzavřených trhů, u nichž neexistuje právo na předložení konkurenční nabídky, a volnou konkurencí, u které dochází ke konkurenci mezi dopravci na reálném trhu. Protože uzavřené trhy a volná konkurence jsou postiženy komplementárními nedostatky spojenými s omezenou cenotvorbou a sníženou

možností prosazení veřejného zájmu, spojuje myšlenka rozšiřování oblasti regulované konkurence výhody a zároveň minimalizuje nedostatky obou extrémních cest.

8) Upřednostnění tržního prostředí regulované konkurence je formulováno při vědomí existence všech tří tržních prostředí i v dalším období. Regulovaná konkurence, spojená s nabídkovým řízením, přináší potřebu zásadních změn ve způsobu poskytování a výpočtu finančních kompenzací dopravcům, které nejsou řešitelné pouze formou úpravy prováděcích předpisů a systémový přístup k nim je možný pouze mezioborově.

9) Náležitosti vztahů mezi objednatelem a dopravcem nejsou vymezeny v jednotlivých modálních předpisech, tj. zákoně č. 111/94 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 266/94 o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, shodným způsobem. Tyto odlišnosti navrhujeme v maximálně možné míře sjednotit a provázat s nástroji pro stanovení výše finančního vyrovnání, zejména v otázce rozdělení časových rizik z provozování veřejné dopravy, zejména v oblasti výnosů.

10) V otázce regulace přístupu na trh, včetně možnosti efektivního prosazení veřejného zájmu, se současným zajištěním stability objednávaných i komerčních dopravních služeb, je třeba zpřesnit právní úpravu ve prospěch stabilního a transparentního prostředí. Řešení této oblasti vyžaduje úpravu licenčního řízení v oblasti silniční dopravy a úpravu postupu přidělení kapacity dopravní cesty v oblasti železniční dopravy. Hlavním motivem je navázání schvalování jízdního řádu na licenční řízení v oblasti silniční dopravy a provázání přístupu na trh s procesem přidělení kapacity dopravní cesty v oblasti železniční dopravy na základě rozhodování nezávislého regulátora.

11) Kvalita vozidlového parku ve veřejné dopravě je zásadním problémem v České republice, jehož míra řešení je v jednotlivých segmentech trhu veřejné dopravy velmi odlišná. Zcela nedostatečný je cyklus obnovy drážních vozidel, rovněž v oblasti silniční veřejné linkové dopravy překračuje cyklus obnovy ekonomickou životnost vozidel. Tento problém však není z velké části řešitelný formou legislativních změn. Existující státní programy na obnovu vozidlového parku bude nutné upravit a budou pro období od roku 2008 projít notifikací Evropské komise. Mezi další významné nástroje na zajištění kvalitního vozidlového parku patří poskytování prostředků na vozidla prostřednictvím úhrady provozní ztráty dopravců při poskytování služeb ve veřejném zájmu, neboť odpisy jsou uznatelným nákladem pro její výpočet. K tomu je však potřebná dlouhodobá garance zajišťování takových dopravních služeb ze strany objednatele, a tedy i vysoká maximální délka smluv, odpovídající ekonomické životnosti vozidel.

12) K řešení uvedených problémových oblastí je nutné přesněji definovat některé základní pojmy, spojené s dopravní obsluhou území veřejnou dopravou. Nedostatečně je řešena např. otázka definice veřejného zájmu ve veřejné dopravě a jeho rozdělení do smluvní a komerční oblasti, kterým nový návrh prostředí veřejné dopravy zpřehledňuje.

13) Po dlouholetém hledání kompromisního řešení na úrovni Evropského společenství je druhý přepracovaný návrh nařízení o veřejných službách v přepravě cestujících v železniční a silniční dopravě ve vysokém stupni projednání na úrovni druhého čtení v Evropském parlamentu, současně bylo na úrovni Rady dosaženo politické shody. Proto je možné s velkou mírou pravděpodobnosti předpokládat, že zásadní změna principů, na kterých je návrh postaven, již v případě přijetí nenastane. Z těchto důvodů usilujeme o to, aby předložený návrh byl v souladu nejen s platnými právními předpisy, ale i s návrhem uvedeného nařízení.

Přehled stávajících právních předpisů:

14) Základní právní předpisy, vztahující se k uvedené problematice, jsou:

- § Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů
- § Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů
- § Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů
- § Nařízení vlády č. 493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti, ve znění pozdějších předpisů
- § Vyhláška MD č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy, ve znění pozdějších předpisů
- § Vyhláška MDS č. 388/2000 Sb., o jízdních řádech veřejné linkové osobní dopravy, ve znění pozdějších předpisů
- § Vyhláška MDS č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční dopravu
- § Vyhláška MD č. 351/2004 Sb., o rozsahu služeb poskytovaných provozovatelem dráhy dopravci

15) Související právní předpisy jsou zejména:

- Vyhláška MD č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška MDS č. 429/2001 Sb., podrobnostech prokazování finanční způsobilosti k provozování dráhy celostátní nebo dráhy regionální, o způsobu prokazování finanční

způsoblosti k provozování drážní dopravy na dráze celostátní nebo na dráze regionální a o doplňkových přepravních službách

- Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška MDS č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům v platném znění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů
- Výměr MF č. 01/2007, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 124/2002 o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení
- Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů

16) Související právní předpisy EU jsou zejména:

- Nařízení Rady č. 1191/69/EHS o postupu členských států v oblasti závazků spojených s veřejnými službami v železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravě, ve znění pozdějších předpisů
- Připravované Nařízení Evropského parlamentu a Rady o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (2000/0212 (COD))
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady č. 3820/85
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě
- Nařízení Rady č. 12/98/ES, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu, ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení Rady č. 11/98/ES, kterým se mění nařízení č. 684/92 o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb
- Směrnice Rady 1991/440/EHS o rozvoji železnic Společenství
- Směrnice Evropského parlamentu a rady 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti.
- Směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům

B. Zhodnocení stávající právní úpravy

17) Právní prostředí v oblasti veřejné dopravy prochází změnami, spočívajícími zejména v převedení pravomocí a odpovědností spojených se zajišťováním veřejné regionální dopravy na vyšší územně samosprávné celky. Přijetím zákona č. 1/2005 Sb., novelizujícího zákon o rozpočtovém určení daní a některé související právní předpisy včetně zákona o drahách

a zákona o silniční dopravě, došlo k dovršení již dříve započatého procesu regionalizace dopravy. S účinností od 3. ledna 2005 kraje odpovídají za veřejnou regionální dopravu ve své samostatné působnosti a hradí finanční vyrovnání za poskytování těchto služeb z přidělených daňových výnosů státu, které nejsou účelově vázány.

18) Vstupem České republiky do Evropské unie se právo Evropského společenství stalo přímo aplikovatelným. Z toho plyne změna pohledu na podmínky a možnosti vyplácení kompenzací dopravcům, neboť je třeba postupovat v souladu s pravidly Evropského společenství zejména v oblasti veřejné podpory. V této souvislosti je rovněž nutné promítnutí požadavků judikatury Evropského soudního dvora z let 2005 a 2006 v posledním období do českého vnitrostátního práva. Stávající právní úprava vyžaduje v některých směrech prověření plného souladu s požadavky komunitárního práva, například v oblasti promítnutí některých závěrů Evropského soudního dvora do způsobu objednávky dopravních výkonů a stanovení výše úhrady v případě uzavření smlouvy o veřejné službě. Zcela nové požadavky v oblastech výběru dopravce a požadavků na smluvní vztahy předkládá navrhované nařízení Evropského parlamentu a Rady o veřejných službách v přepravě cestujících železniční a silniční dopravou.

19) Stávající národní právní úprava je rozdělena do několika oblastí upravených samostatnými zákony na základě modálního rozdělení podle druhu dopravy. Právní úprava veřejné osobní dopravy pomocí různých modálních předpisů způsobuje v některých oblastech komplikace v organizaci a financování systému veřejné osobní dopravy v otázkách, jejichž dopady jsou průřezové, zejména v otázce integrace a plánování dopravy. Právní prostředí stanovující podmínky podnikání ve veřejné dopravě, přístupu k dopravní infrastruktuře, ale i problematika závazků veřejné služby v dopravě se dosud vyvíjely pro jednotlivé druhy dopravy spíše izolovaně. Potřeba užší integrace v oblasti veřejné osobní dopravy vyžaduje společnou zastřešující právní úpravu. Právní předpisy Evropského společenství o veřejných službách jsou rovněž zaměřeny na oblast veřejné osobní dopravy jako celku. Podobná situace je i v mnoha dalších členských státech Evropského společenství, například v Rakousku, Nizozemí a Velké Británii.

Výběr dopravce a smlouva o veřejné službě

20) Současná právní úprava nevymezuje ve všech případech dostatečným způsobem postupy, spojené s objednávkou dopravních služeb ve veřejném zájmu. Přijetí zákona č. 137/2006, o veřejných zakázkách a zákona č. 139/2006, o koncesních smlouvách a koncesním řízení, v kterých je zejména provedena transpozice Směrnic 2006/17/ES a 2006/18/ES do národního

práva, se rovněž dotýká otázky vymezení postupů, spojených s výběrem dopravce. Koncesní zákon se na případy uzavírání smluv o závazku veřejné služby výslovně nevztahuje (§ 3 písm. h) zákona č. 139/2006 Sb.) a zákon o veřejných zakázkách se k možnosti své aplikace na výběrová řízení, jejichž předmětem je uzavření smlouvy o závazku veřejné služby, nijak nevyjadřuje, ačkoli původně byly smlouvy o závazku veřejné služby ve vládním návrhu zákona z jeho aplikace výslovně vyjmuty. Tato situace je pro objednatele i dopravce značně nepřehledná, a podmínky přímého zadání dopravních služeb v oblasti veřejné dopravy nejsou zřejmé. Vzniká tak velká míra právní nejistoty pro dopravce a objednatele, za jakých podmínek, podle jakého právního předpisu by se mělo při uzavírání smluv postupovat

21) Velmi diskutovanou otázkou, která má souvislosti s širší právní teorií, je problematika povahy uzavíraných smluv s dopravci, zda se jedná o smlouvy soukromoprávní podle obchodního zákoníku, nebo smlouvy veřejnoprávní podle § 159 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Smlouva o veřejné službě je smluvním vztahem mezi orgánem veřejné správy a subjektem soukromého práva. Klasifikace smlouvy je významně závislá na širší konkrétní vymezení subordinačních veřejnoprávních smluv v národním právním systému. Pokud by se jednalo o veřejnoprávní subordinační smlouvy, pak podle § 161 správního řádu *„správní úřad může uzavřít veřejnoprávní smlouvy s osobou, která by byla účastníkem podle §27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí“*. V případě smlouvy o veřejné službě sice je možné udělit závazek veřejné služby rozhodnutím, takové řízení je však výjimečné, ojedinělé a proces udělení závazku je v řadě bodů, včetně stanovení úhrady, odlišný od smluvního postupu. Sama smlouva o veřejné službě upravuje i odlišné skutečnosti (např. kvalitativní standardy) než případné vydané rozhodnutí. Dále platí, že věcné spory z veřejnoprávních smluv by rozhodovalo Ministerstvo vnitra. Vzniklé obtíže, spojené s novým správním řádem a úpravou veřejnoprávních smluv, je nutné odstranit.

22) S úpravou postupu na výběr dopravce souvisí také harmonizace podmínek v oblasti vyplacení úhrady za veřejné služby, kde v současné době není jednoznačně stanovena vazba mezi cenou, kterou navrhl dopravce v rámci případného nabídkového řízení, odborným odhadem prokazatelné ztráty, který dopravce předložil, částkou vyrovnání stanovenou ve smlouvě o veřejné službě, případně rozhodnutí o uložení závazku veřejné služby, a konečným vyrovnáním finančních závazků obou stran. Podle komunitárního práva se v případě uzavření smlouvy o veřejné službě podle čl. 14 nařízení (EHS) 1191/69 způsob výpočtu kompenzace blíže neuvádí (viz rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 16. března 2004 Danske

Busvognménd v. Komise T-157/01 „Combus“), nicméně je zpřesněn judikaturou Evropského soudního dvora (rozsudek ze dne 24. července 2003 ve věci C-280/00, Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH). V případě uložení závazku podle článku 2 dojde k přímému použití komunitárního práva a nutnosti výpočtu výše úhrady podle části II, III, IV. Tento systém, ačkoli vychází z odůvodnitelného historického vývoje, je pro jednotlivé subjekty na přepravním trhu nepřehledný a bude třeba jej v časovém horizontu přijetí nového nařízení o veřejných službách v přepravě cestujících zpřehlednit, resp. upravit v návaznosti na text přijatého nařízení.

23) Významný je problém vymezení úlohy v oblasti organizace, financování a odpovědnosti jednotlivých úrovní veřejné správy, které se podílejí na fungování systému veřejné osobní dopravy. Pojem odpovědnosti není žádným způsobem vymezen, přesto na rozdíl od *nároku* na veřejnou dopravu, který v žádném případě z právního hlediska nevzniká, je *odpovědnost* důležitým pojmem spojeným s regionalizací. Existující případy sporů mezi objednateli a dopravci ukazují, že je třeba zvýšit právní jistotu v oblasti veřejného zájmu, jednoznačně stanovit role v tomto procesu, vymežit komerční dopravu, dopravu smluvní a stabilizovat oblast veřejného zájmu. To lze spatřovat jak v důsledcích pro činnost krajského úřadu v přenesené působnosti, tak i v činnostech, které vyžadují spolupráci orgánů samosprávy mezi krajem a obcemi či pověřenými obcemi nebo mezi kraji navzájem v případě meziregionální osobní dopravy.

24) Definice základní dopravní obslužnosti se opírá jednak o definici veřejného zájmu, dále o příspěvek k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu, na zajištění dopravy po všechny dny v týdnu, na druhé straně však obsahuje demonstrativní výčet účelů cest „*především do škol, do úřadů, k soudům, do zdravotnických zařízení (...) a do zaměstnání, včetně dopravy zpět*“. Ačkoli přednostní zajištění této dopravy je nepochybné, veřejný zájem v oblasti veřejné dopravy nelze omezit pouze na uvedené cíle cest, neboť kvalitní veřejná doprava musí zajistit občanům, pokud v území skutečně přepravní potřeba vzniká, i další přepravní vztahy např. za nákupy, kulturou a podobně. Bez zahrnutí těchto dalších méně naléhavých přepravních potřeb nelze kvalitní dopravní obsluhu vybudovat. V minulosti již nastaly výkladové nejasnosti, zda lze jako základní dopravní obslužnost zajišťovat i další výkony, nesplňující výše uvedené účelové omezení, pokud významným způsobem přispívají k ostatním složkám veřejného zájmu.

25) Další problémy přináší rozdělení dopravní obslužnosti na „základní“ a „ostatní“. V minulosti měla tato definice zajišťovat regulační funkci, která oddělovala část dopravní

obslužnosti, kterou zajistil stát (od roku 2005 kraj) od části, kterou objednaly obce, pokud chtěly zajistit svým občanům určitý nadstandard. Tato myšlenka je v principu správná, nový návrh jí akceptuje tím, že formou dopravního plánování do sebe včleňuje myšlenku základního obslužného standardu. Z důvodu konzistence systému však přináší významné problémy, pokud je základní a ostatní dopravní obslužnost zákonně oddělena, což ve svém důsledku může vést k menší provázanosti mezi oběma složkami dopravní obslužnosti i k obtížím při kalkulaci ztráty dopravcem v případě zakázek, formálně rozdělených do dvou smluv. Tuto „vícekolejnost“ v procesu objednávky je třeba co možná nejvíce omezit.

26) Specifickým problémem je neexistence konkrétní definice dopravních potřeb státu, na které je založena objednávka dálkové železniční dopravy. Jednoduchým způsobem definovat tyto dopravní potřeby, a oddělit je od zajišťování regionální dopravní obslužnosti, je značně obtížné. Současný stav, kdy zpřesnění daného pojmu je pouze formou konkrétní objednávky železniční dálkové dopravy na daný rok, je však rovněž neudržitelný a vede k výkladovým nejasnostem. Současná právní úprava rovněž neumožňuje zajistit dopravní potřeby státu jinak než drážní dopravou, což vede k nerovnému přístupu k regionům, kde není drážní infrastruktura odpovídající kvality.

27) Vznikají spory o principu objednávky, zda má být uplatněn územní nebo zájmový princip. V případě zájmového principu objednává dopravní služby orgán veřejné správy, který zastupuje zájmy občanů, jejichž přepravní vztahy jsou uspokojovány. V případě územního principu objednává dopravní služby ten, na jehož území jsou dané dopravní služby zajišťovány. Pokud objednatel uplatňuje zájmový princip, odmítá hradit dopravní služby na svém území, které využívají především občané z oblasti jiného objednatele. Velmi nepříznivé mohou být kompetenční spory v případě jádrového města a přilehlého regionu nebo dvou blízkých jádrových měst. Objevily se i problémy v případě příhraniční dopravy, ať už na hranici mezi kraji, nebo na hranici mezi státy. Velký problém nastává zejména v případě, kdy jeden z objednatelů zastává územní a druhý zájmový princip. Pak je objednávka veřejné dopravy v příhraničních oblastech zcela paralyzována, dochází k paradoxním situacím, kdy spoj v oblasti veřejného zájmu se překročením krajské nebo státní hranice stává komerčním. Tyto nejasnosti je třeba v maximální možné míře, v rámci dostupných nástrojů, omezit.

28) Dosavadní právní úprava nepodporuje v plném rozsahu případy, kdy na straně objednatele dopravy vystupuje více subjektů, ať už ve stejné úrovni veřejné správy (například dva kraje), v rozdílných úrovních, (mezi státem a krajem, krajem a obcí), nebo v případech zapojení soukromého sektoru (příspěvek objednateli na veřejnou dopravní obsluhu). Podobná

úprava by usnadnila organizaci dopravních služeb, jejichž účel je ve více regionech, anebo má účel zajišťovat přepravu více přepravních segmentů.

Dopravní plánování

29) Současná právní úprava předepisuje obecním úřadům, aby předkládaly kraji návrhy na zabezpečení dostupnosti služeb ve veřejné linkové dopravě a ve veřejné drážní osobní přepravě a informovaly jej o místních přepravních podmínkách a o přepravních potřebách ve veřejném zájmu obce. Kromě této povinnosti stanovené v ustanovení § 19a odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a v § 39b odst. 3 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, není v žádném dalším právním předpisu řešena vzájemná spolupráce veřejných institucí při formulaci veřejného zájmu ve veřejné dopravě. Žádná právní norma ani metodický pokyn neřeší způsob, jakým objednatel definuje zásady objednávky, ani mechanismus dopravních řešení a možných organizačních postupů na hranici společných zájmů.

30) V důsledku neexistence vzájemně porovnatelného plánování dopravní obsluhy území dochází k ne hospodárnostem v systému veřejné osobní dopravy a nedostatečně efektivnímu vynakládání veřejných prostředků v této oblasti. Absence dopravního plánování rovněž vede k rozptylu rozhodovacích kompetencí o rozsahu dopravní obsluhy území. Podobná sídla s podobnými charakteristikami dopravních vztahů mají v některých případech zajištěnu velmi rozdílnou četnost a kvalitu dopravní obsluhy území, aniž je tato skutečnost ze strany objednatele vysvětlena. Zatímco účelem licence je zabránit významné kolizi mezi komerčními oblastmi a oblastmi smluvní (s licencí nepřicházejí finanční prostředky na vyrovnání, proto licence nemůže strukturovat oblast veřejného zájmu s vysokými kvalitativními standardy), účelem dopravního plánu, který dnes zpracovávají jednotlivé regiony bez legislativní podpory v rozdílné hloubce zpracování a s rozdílnou strukturou, by mělo být vytváření plnohodnotného, provázaného systému dopravy v oblasti veřejného zájmu, splňujícího požadavky jednotlivých objednatelů.

31) S uvedenou oblastí úzce souvisí zajišťování dopravní obslužnosti pomocí integrace jednotlivých systémů dopravy, které vyžaduje velké množství organizačních a koordinačních činností. V současné době již dochází poměrně často k přenášení plnění těchto činností z orgánů veřejné správy na specializované organizace, organizátory dopravní obslužnosti, integrovaných dopravních systémů (IDS). Zároveň je zapotřebí zmínit i organizace objednatelů veřejné dopravy, tj. model využívaný ve veřejné dopravě v některých spolkových zemích Německa a Rakouska, náležející do tzv. politické úrovně veřejné dopravy. Postavení

těchto subjektů a jejich působnost zatím nejsou právně zakotveny, což omezuje jejich plné využití.

32) V praxi není plně zdůrazněna páteřnost drážních systémů, která je v případě, že se pro jejich zachování objednatel rozhodne, pro správnou funkci systému nezbytná. Kolejová doprava, která nepřenáší páteřní vztahy, je vzhledem k vysokým fixním nákladům infrastruktury i provozu vysoce neefektivní, naopak vhodně řešená páteřní drážní doprava má značný význam pro snižování zátěže životního prostředí, řešení prostorových problémů dopravy a posílení alternativy k individuální automobilové dopravě. Objednatelé by měli být ještě více motivováni budovat systém veřejné dopravy jako intermodální, s využitím komplementárních předností jednotlivých druhů dopravy, což v současné době sice zákon obecně ukládá (např. ust. §19a odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů), avšak nezabývá se cestami, jak takového propojení lze dosáhnout. Zákonná formulace je rovněž pro praxi nepřesná, neboť například provázání linek a spojů v oblasti komerční dopravy, které rovněž nepřímou vyplývá z § 19a odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb. nemůže kraj nijak ovlivnit, aniž by na dopravce uvalil potenciální finanční břemeno.

33) Právní normy upravující v současné době fungování veřejné osobní dopravy neřeší kvalitativní kritéria, která by měla být při poskytování těchto služby zajištěna. Základem by měla být evropská norma kvality (ČSN EN 13816), jejíž obecnost však vyžaduje konkretizaci na úrovni jednotlivých plánů dopravní obsluhy území.

34) V současné době není třeba zveřejňovat záměry objednatelů v oblasti otevírání trhu pro přechod od přímého zadání k regulované konkurenci. V důsledku toho může docházet k vyhlašování soutěží bez odpovídajícího časového prostoru pro vypracování nabídky uchazečů a přípravy uchazeče na plnění zakázky, což může potenciálně vést k uzavírání trhu před konkurencí.

Technická podpora v oblasti veřejné dopravy

35) České právní prostředí postrádá úpravu, která by umožnila realizovat potřebnou podporu v oblasti modernizace technické a technologické základny na straně dopravce. Zásadním problémem při zajišťování veřejné osobní dopravy v závazku veřejné služby se jeví smluvní období. Uzavírání smluv o závazcích veřejné služby v drážní či linkové osobní dopravě na smluvní období jednoho roku je naprosto nedostatečné a zásadně komplikuje či přímo znemožňuje plánovat a zajistit obnovu vozového parku na straně dopravce. Smluvní období musí být provázáno s životností dopravních prostředků, což vyžaduje uzavírání smluv o

závazcích veřejné služby až na 10 let v případě veřejné linkové osobní dopravy a 15 let v případě veřejné drážní osobní dopravy. Naopak příliš dlouhé období přináší řadu nejasností do systému veřejné dopravy a je nepřijatelně rigidní. Přiměřená délka smluv s dopravci, vztažená na ekonomickou životnost vloženého kapitálu, je proto velmi významná jak z pohledu přístupu nových dopravců, tak z pohledu snížení nákladů.

36) Vznik integrovaných dopravních systémů přináší značné nároky na spolupráci jednotlivých subjektů na úrovni politické, organizační i výkonné. Při tom je nezbytná vzájemná spolupráce při budování technické infrastruktury pro intermodální dopravu. Ačkoli řešení tohoto problému zjevně překračuje možnosti tohoto věcného záměru, definování základních pravidel pro spolupráci subjektů se jeví jako velmi významný příspěvek pro integraci dopravy.

Přístup na trh v oblasti veřejné dopravy

37) Podle současné právní úpravy je provozování silniční veřejné linkové osobní dopravy podmíněno získáním koncese nebo povolení, licence na příslušnou linku a schváleného jízdního řádu, drážní veřejná osobní doprava je provozována na základě udělené licence, získaného osvědčení dopravce a nezbytné je také přidělení kapacity železniční infrastruktury. V oblasti přístupu na trh veřejné osobní dopravy se vzhledem k technické odlišnosti systémů autobusové a drážní dopravy jeví jako trvale nezbytné zachovat určité rozdíly.

38) Také v této oblasti existuje řada otázek, spojených s nízkým stupněm provázanosti licence a jízdního řádu, možností efektivního prosazení veřejného zájmu v oblasti silniční i železniční dopravy, převoditelnosti licencí na nástupnický subjekt a obtížného řešení krizových stavů. V současném právním řádu nejsou v silniční dopravě vhodně upravena pravidla pro případ kolize dopravy, poskytované na komerčním základě a dopravy, které je poskytováno finanční vyrovnání z veřejných prostředků. Regulačním prvkem pro přístup na trh je licence, na získání této licence je právní nárok s výjimkou vyjmenovaných případů. Jedním z takových případů je podle § 12 odst. 3 písm. a) případ, kdy *„přepravní potřeby v přepravním spojení, kde bude linka vedena, jsou zajištěny provozem jiné veřejné osobní dopravy, která je finančně podporována krajem“*. Současná formulace znamená určitou „přednost“ dopravy, která je finančně podporována krajem, neboť licence na komerční dopravu v obdobných časech nebude udělena. Účelem tohoto ustanovení je ochrana veřejných prostředků, nikoli dopravců před konkurencí ze strany jiných dopravců. (Obecně je žádoucí, aby takovou přednost měla doprava provozovaná na komerčním základě, pokud přepravní potřeby v daném přepravním spojení komerční služby zajistí. V rámci systému veřejné

dopravy však existují časté případy, kdy je linka v průběhu celého dne ztrátová a pouze ve vybraných časech se tato linka stává ziskovou z důvodu jejího výrazně vyššího přepravního zatížení. Pokud by doprava na komerční bázi byla provozována pouze v lukrativních časech, ve kterých je linka zisková a po zbytek dne byly neziskové spoje zajištěny dopravou spolufinancovanou z veřejných rozpočtů, dojde ke zvýšení potřeby úhrady finančního vyrovnaní z veřejných rozpočtů, protože v současné době je na takové dopravní výkony uzavřena zpravidla jediná smlouva o veřejné službě. Tyto lukrativní časy musí být ochráněny, neboť komerční doprava v tomto případě fakticky nenahrazuje dopravu dotovanou, ale snižuje jí pouze na příslušné lince výnos.)

39) Protože však ve vnitrostátní linkové dopravě není součástí žádosti o licenci návrh jízdního řádu, pouze informace o časovém rozložení spojů linky (v praxi obvykle velmi obecná), dopravní úřad činí rozhodnutí bez znalosti jízdního řádu a musí proto předpokládat *všechny potenciální* případy jízdního řádu v daném přepravním spojení. Tento postup je velmi složitý a neumožňuje efektivně prosadit veřejný zájem, protože případné kolize s dopravou v rámci veřejné služby nejsou bez znalosti jízdního řádu předvídatelné, daný postup je rovněž administrativně náročný. Pojem „zajištění přepravních potřeb“ je vzhledem k licenčnímu řízení rovněž velmi hypotetický, neboť přepravní potřeby jsou vždy zajištěny v určité četnosti a kvalitě, a míra zajištění těchto potřeb je subjektivní. Konečně není ošetřen případ, kdy dochází ke kolizi nikoli s dopravou která je finančně podporována krajem, ale obcí nebo Ministerstvem dopravy, přitom se jedná o totožný princip. Uvedená formulace dále nemá v současném právním řádu obdobu v oblasti drážní dopravy. Ochranu služeb spolufinancovaných veřejnými rozpočty proto nelze ve všech případech odpovídajícím způsobem zajistit.

40) Možnost vydávat tzv. „vázané licence“ neumožňuje dopravním úřadům ovlivňovat časovou polohu spojů jízdních řádů předložených ke schválení ani rozsah zajišťované dopravy. Tato slabá možnost navíc zůstává neefektivní i proto, že dopravní úřad není sám objednatelem a nehodnotí efektivitu konkrétních spojů a tedy nezjišťuje ani potřebnost spoje pro zajištění dopravní obsluhy. Vzniká nebezpečí požadavků dopravců na kompenzace v případě, že činností dopravního úřadu vznikne dopravci finanční břemeno. Je nutné jednoznačně vymezit dopravu iniciovanou veřejnými subjekty a dopravu iniciovanou dopravcem jako komerční, a zajistit v obou případech transparentní postup přístupu na trh.

41) V současné době není povinnost poskytovat data za městskou veřejnou dopravu do celostátního informačního systému o jízdních řádech. Přitom městská veřejná doprava tvoří

významnou součást veřejné dopravy. V současné době řada dopravců předává data do informačního systému na bázi dobrovolnosti. Pokládáme za nezbytné, aby předávání dat, která se týkají dopravních služeb za městskou dopravu do informačního systému bylo obligatorní. Takto získaná data budou sloužit zejména cestujícím pro vyhledávání souvislého řetězce za využití dálkové, regionální i obecní (městské) dopravy. Zároveň mohou být objednateli následně využita jako podklady pro dopravní plánování a pro jejich další rozhodování při zefektivňování systému veřejné dopravy. Zároveň musí systém informačního systému s daty umět pracovat tak, aby bylo plně umožněno vyhledávání přepravních řetězců jak se zahrnutím, tak i bez využití městské dopravy (otázka uživatelské přehlednosti vyhledávaných dat).

42) Je velmi nesnadné poskytování dopravních služeb s tzv. pravděpodobnostní obsluhou území, kdy je daná dopravní služba vedena pouze na požádání nebo telefonické objednání. Obtížná právní uchopitelnost těchto služeb ve stávající legislativě zapříčiňuje, že v praxi nejsou provozovány, a protože není možné jejich provozování formou standardní veřejné linkové dopravy, zpravidla zanikají a nemohou systém veřejné dopravy vhodně doplňovat.

43) Výsledkem legislativních i organizačních obtíží v této oblasti a jejich vzájemné neprovázanosti je chybějící návaznost spojů, souběžně subvencované spoje a další systémová selhání. Řada komerčních spojů je vedena před spoji dotovanými v časech, které znamenají výrazný pokles tržeb na dotovaných spojích a tedy větší prokazatelnou ztrátu, která je hrazena z veřejných rozpočtů.

Přístup dopravce na infrastrukturu

44) V případě železniční infrastruktury je podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění přidělcem kapacity železniční dopravní cesty Správa železniční dopravní cesty, s.o., jedná-li se o dopravní cestu ve vlastnictví státu nebo vlastník dráhy v ostatních případech. Jednou z povinností přidělce kapacity je po projednání s provozovatelem dráhy připravit a publikovat prohlášení o dráze. Prohlášení o dráze by tak mělo mít charakter závazné nabídky podmínek použití železniční dopravní cesty, za kterých dopravce může používat drážní infrastrukturu. To vyplývá ze znění § 34c odst. 2 písm. c) zákona o dráhách, které stanoví, že prohlášení o dráze obsahuje rovněž podmínky přístupu na dopravní cestu.

45) V podmínkách České republiky je právně odlišen přidělcem kapacity a provozovatel dráhy, a tedy jimi mohou být dva právně odlišné subjekty. V případě drah ve vlastnictví státu je tomu tak ve všech případech, provozovatelem dráhy jsou České dráhy, a.s. Nezbytnou podmínkou

pro provozování drážní dopravy je kromě přidělené kapacity i uzavření smlouvy o provozování drážní dopravy mezi dopravcem a provozovatelem dráhy, který však není formálně vázán podmínkami přístupu na železniční dopravní cestu zveřejněnými v prohlášení o dráze.

46) Na základě zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy (transformační zákon) byl rozdělen drážní majetek mezi stát, vlastníci část tvořící železniční dopravní cestu) a České dráhy, a.s., vlastníci ostatní majetek, včetně železničních stanic a pozemků pod nimi. Využití budov a služeb v nich, náležejících společnosti České dráhy, a.s. velmi podstatné pro provozování železničních dopravních služeb jakýmkoli dopravcem, v řadě případů se bez nich dopravce nemůže vůbec žádným způsobem obejít, například v případě průchodu jeho zákazníků veřejnými prostory železničních stanic.

47) Podle § 22 odst. 1 písm. g) zákona o dráhách je provozovatel dráhy povinen zajistit dopravcům přístup ke službám poskytovaným provozovatelem dráhy za rovných podmínek. Podmínky přístupu dopravců však nejsou stanoveny v prohlášení o dráze a cena těchto služeb je, přes monopolní postavení vlastníka části infrastrukturních zařízení, cenou smluvní. Není stanoven postup pro případy, kdy by dopravce namítal diskriminační stanovení podmínek využití služeb poskytovaných provozovatelem dráhy. Vlastní rozsah služeb je stanoven vyhláškou č. 351/2004 Sb. (v rozdělení na základní přístupová práva, přístup k zařízení služeb a poskytování služeb na trati, doplňkové a pomocné služby), o rozsahu služeb poskytovaných provozovatelem dráhy dopravci. Situace je komplikována také skutečností, že v případech, kdy je provozovatel dráhy a drážní dopravy jednou osobou, se smlouva o provozování drážní dopravy neuzavírá a prakticky tak neexistuje možnost srovnání podmínek použití služeb mezi jednotlivými dopravci.

48) V případě městských drážních systémů nejsou problémy tak významné, neboť otevření městské drážní dopravy pro regulovanou konkurenci není reálné očekávat v krátkém časovém období a reálná přínosnost konkurenčních vztahů v oblasti městských drah může být předmětem diskuse. Proto tuto problematiku ponecháváme do dalšího řešení mimo tento věcný záměr.

49) V případě silniční infrastruktury (autobusová stanoviště) je problém možné diskriminace přístupu cizích dopravců významný, avšak nástroje pro jeho možné řešení jednoznačně ohraničeny. V řadě případů jsou autobusová stanoviště v soukromém vlastnictví, není možné plně legislativně upravit podrobnosti technických a zejména ekonomických vztahů mezi privátním vlastníkem infrastruktury a dopravcem. Takové řešení by totiž muselo řešit otázku

omezování hospodářské soutěže. K rozhodování takových otázek je plně příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Proto není uvedena oblast v plném rozsahu předmětem řešení tohoto věcného záměru.

Tyto důvody vedou navrhovatele k předložení návrhu legislativních změn, jehož zaměření je především na stěžejní oblasti: úprava přístupu dopravce na trh (v modálních zákonech), úprava výběru dopravce v oblasti veřejného zájmu a vztahů mezi dopravcem a objednatelem (zákon o veřejné dopravě) a úprava dopravního plánování (zákon o veřejné dopravě), jak je dále popsáno v následujících částech návrhu. Realizace těchto legislativních změn musí odpovídat postupu přijímání odpovídající evropské legislativy, jak bylo uvedeno v kapitole A.

C. Návrh věcného řešení

50) Návrh věcného řešení se na základě analýzy stávajícího stavu rozděluje do těchto částí:

- a) Úvodní ustanovení
- b) Definice základních pojmů
- c) Rozdělení působností v oblasti veřejné dopravy
- d) Výběr dopravce a smlouva o veřejné službě
- e) Plánování dopravní obsluhy území
- f) Vztahy mezi cestujícím a dopravcem v oblasti veřejné dopravy
- g) Novela zákona o silniční dopravě
- h) Novela zákona o dráhách
- i) Novelizace ostatních zákonů
- j) Účinnost

Popis těchto částí je obsahem následujícího textu.

a) Úvodní ustanovení

51) V úvodní části navrhujeme definovat základní priority zákona. Ve svém souhrnu se jedná o stanovení postupů, na základě kterých mohou být v souladu s podmínkami stanovenými právem Evropského společenství zajišťovány dopravní služby ve veřejné dopravě. Veřejná doprava, kterou upravuje tento zákon, je systém, který vzniká propojením železniční dopravy, další veřejné drážní dopravy, silniční veřejné dopravy, případně vodní veřejné dopravy

s přepravně-užitkovou funkcí. Tento zákon neupravuje podmínky veřejné letecké dopravy a ostatních forem silniční dopravy pro cizí potřeby, pokud není v jednotlivých ustanoveních uvedeno jinak. Veřejná doprava je významným hospodářsko-sociálním rozvojovým faktorem, jehož podpora je nezbytnou složkou rovnoměrného regionálního rozvoje a udržitelného rozvoje.

b) Definice základních pojmů

52) Další část zákona o veřejné dopravě bude obsahovat vysvětlení základních pojmů, které tento zákon používá, případně nově zavádí. Některé z těchto pojmů jsou již v současné době definovány například v jednotlivých zákonech, často se však jedná o neúplné definice, které je třeba novým zákonem upravit poněkud odlišným způsobem.

- §** veřejný zájem v oblasti veřejné dopravy (v definici bude uvedeno, že se jedná o zájem na provozování dopravních služeb vznikající především z důvodů sociálních, prostorových, ekologických, bezpečnosti, zajištění regionálního rozvoje území, konkretizovaný plánem dopravní obsluhy území);
- §** integrovaná doprava (způsob zajišťování přepravních potřeb v území prostřednictvím propojené přepravní nabídky /integrace přepravy/, propojeného tarifu a jediné přepravní smlouvy na jejímž plnění se postupně podílí několik dopravců /integrace tarifní/, popřípadě s minimalizací přestupních cest /integrace stavební/ a s propojením provozního operativního řízení pro případ provozních mimořádností mezi více dopravci /integrace řízení/ mezi drážní, silniční, případně vodní dopravou na úrovni různých přepravních segmentů);
- §** dálková doprava (definice vyjde ze skutečnosti, že dálková doprava zajišťuje spojení významných sídelních aglomerací v rámci České republiky, a významných sídelních aglomerací sousedních států, popř. významných turistických oblastí);
- §** regionální doprava (zajišťuje přepravní potřeby v rámci územního obvodu kraje nadobecní úrovně ve vazbě s přilehlým obvodem sousedních krajů; v případě potřeby může zajišťovat rovněž další přepravní potřeby občanů kraje, je třeba rozlišovat mezi regionální páteří dopravou a regionální obslužnou dopravou, zejména regionální páteří doprava má významné vazby na sousední regiony a nemůže být ohraničena hranicemi krajů);

- § obecní (městská) doprava (zajišťuje přepravní potřeby v rámci územního obvodu obce nad rámec zajištěné regionální dopravy; v případě potřeby může zajišťovat rovněž další přepravní potřeby obyvatel obce).
- § objednatel (subjekt /příslušný orgán/, který je odpovědný za zajištění veřejného zájmu v určitém segmentu veřejné dopravy (dálková, regionální, obecní (městská) doprava);
- § oblast veřejného zájmu (oblast dopravních služeb, ve které z důvodu vzniklého veřejného zájmu objednatelé sledují poskytování jednotlivých dopravních služeb, jejich četnost, kvalitu a vzájemnou provázanost; oblast veřejného zájmu se vymezí přednostně na základě územního principu; tj. principu úhrady dopravních služeb, splňující parametry oblasti veřejného zájmu vždy na svém území v daném segmentu dopravy (obecní, regionální, dálková doprava), pokud není možné efektivně zajistit dopravní služby na základě územního principu, může objednatel využít principu zájmového);
- § smluvní (v předchozích dokumentech označovaná také jako „garantovaná“) oblast veřejné dopravy (oblast v rámci oblasti veřejného zájmu, ve které by tržní síly nezajistily poskytování dopravních služeb v požadované dostupnosti, četnosti a kvalitě a objednatel proto musí přikročit k objednání dopravních služeb);
- § komerční oblast vytvářejí dopravní služby, které v daném území nejsou předmětem smluvní oblasti žádného objednatele;
- § výsadní právo (objednatel poskytuje exkluzivitu v rámci smluvní oblasti, veřejná správa přistupuje v rámci regulace přístupu na trh k dané dopravní službě jako ke smluvní; za jeho udělení může být objednatelem vyžadována platba, kterou je povinen použít na finanční vyrovnaní za veřejné služby v přepravě cestujících; objednatel musí prokázat, že udělení výsadního práva je z hlediska efektivní funkce systému nezbytné).

53) Pro praktické uplatnění veřejného zájmu je předpokladem existence určitých přepravních vztahů v území, neboť dosažené přepravní výkony nejsou dány pouze potenciály jednotlivých oblastí. Ačkoli ani latentní přepravní vztahy by neměly být přehlíženy, přepravní vztahy je třeba přizpůsobit dopravním potřebám v území. Tyto praktické iterace modelů na reálný stav obsluhy území by měly být konkretizovány v dopravním plánu.

54) Vzhledem k přetrvávajícím nejasnostem navrhuje rovněž do úvodní části zákona uvést, že pro zajištění páteřních přepravních vztahů je, se zřetelem ke stavu infrastruktury, účelné využití kolejové dopravy. Na páteře, nositele hlavních přepravních proudů, budou při důsledném respektování zájmu cestujícího navázány napáječe tvořené autobusovou dopravou.

Ačkoli některé páteřní vztahy je účelné zajišťovat autobusovou dopravou, bezúčelné napájecí drážní systémy bez výkonné páteřní dopravy a dublování páteřních vztahů více druhů dopravy jsou obecně znakem nevhodného, požadavky výkonnosti a kvality nesplňujícího a nákladného dopravního systému. I když je třeba významně přihlížet k omezením infrastruktury, uvedené vyjádření v zákoně může napomoci při výkladu některých dalších částí zákona.

c) Rozdělení působností v oblasti veřejné dopravy

55) Významná část zákona by měla jasně definovat působnost jednotlivých orgánů státní správy a samosprávy v rámci dopravního plánování a dalších činností vykonávaných těmito orgány dle zákona o veřejné dopravě. Důraz bude zejména kladen na důsledné rozlišení samostatné a přenesené působnosti u územně samosprávných celků, tedy obcí a krajů. Dále je nutné nadefinovat procesy, umožňující stabilitu finančního rámce na národní a v případě subsidiárně příslušných případů i regionální úrovni pro účely uzavírání smluv na delší období, odpovídající např. amortizaci vozidlového parku.

56) Ministerstvo dopravy plní v rámci navržené úpravy následující úkoly:

- § je objednatelem dálkové dopravy,
- § pořizuje celostátní plány dopravní obsluhy území pro oblast veřejného zájmu v dálkové dopravě,
- § provádí výběr dopravce ve smluvní oblasti dálkové dopravy,
- § uzavírá smlouvu o veřejné službě nebo rozhoduje o uložení závazku v rámci dálkové dopravy,
- § připravuje a vyhodnocuje podklady pro plánování dopravní obsluhy území v oblasti dálkové dopravy,
- § v rámci své působnosti zajišťuje metodickou podporu ostatním objednatelům.

57) Kraj plní v rámci navržené úpravy následující úkoly:

- § je objednatelem regionální dopravy,
- § pořizuje regionální plány dopravní obsluhy území pro oblast veřejného zájmu v regionální dopravě,
- § provádí výběr dopravce ve smluvní oblasti regionální dopravy,
- § uzavírá smlouvu o veřejné službě nebo rozhoduje o uložení závazku v rámci regionální dopravy,
- § připravuje a vyhodnocuje podklady pro plánování dopravní obsluhy území v rámci regionální dopravy.

58) Pro území hlavního města Prahy by vykonával působnost krajského úřadu Magistrát hlavního města Prahy. Zejména v tomto případě je nutné věnovat zvýšenou pozornost provázanosti dopravních plánů pro území hlavního města Prahy a pro Středočeský kraj, neboť přepravní vztahy vykazují mimořádnou míru vzájemné propojenosti i na úrovni regionální a obecní (městské) dopravy. Tuto provázanost není možné zajistit z pozice Ministerstva dopravy, mělo by k ní při odpovědném přístupu objednatelů přispět plánování dopravní obsluhy území.

59) Obec zajišťuje v oblasti veřejné dopravy následující úkoly, pokud definuje veřejný zájem na zajišťování dopravních služeb obecní (městské) dopravy:

- § je objednatelem obecní (městské) dopravy;
- § pořizuje obecní (městské) plány dopravní obsluhy území pro oblast veřejného zájmu v obecní (městské) dopravě;
- § provádí výběr dopravce ve smluvní oblasti obecní (městské) dopravy,
- § uzavírá smlouvu o veřejné službě nebo rozhoduje o uložení závazku v rámci obecní (městské) dopravy
- § připravuje a vyhodnocuje podklady pro plánování dopravní obsluhy území v oblasti obecní (městské) dopravy.

60) Pokud se obec, jejíž objem objednávky nepřekračuje prahovou hodnotu 100 tis. vozidlových km nebo objem finančního vyrovnání dopravcům nepřekračuje prahovou hodnotu 2 mil. Kč, rozhodne plán dopravní obsluhy území nepořizovat, požádá kraj, aby zahrnul tyto dopravní služby obecní (městské) dopravy do regionálního plánu dopravní obsluhy území. Pro účely tohoto zahrnutí poskytne veškerou potřebnou součinnost, zejména při zajišťování podkladů pro plánování dopravní obsluhy území.

61) Při zajišťování dopravních služeb, které zajišťují přepravní potřeby více přepravních segmentů (dálková, regionální, obecní/městská doprava), objednatelé na objednávce spolupracují.

62) Takovou spolupráci lze zajistit vedle roviny plánování dopravní obsluhy území rovněž formou společně uzavřené smlouvy o veřejné službě, ve které na straně objednatelů figuruje více subjektů veřejné správy, nebo formou poskytnutí účelově vázaných prostředků formou veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi objednateli, s účelovým vázáním poskytnuté částky na zajištění konkrétních dopravních služeb. Rozdělení rizik musí být v takovém případě vyřešeno i mezi jednotlivými smluvními stranami na straně veřejné správy.

63) Objednatelům dopravních služeb může být vedle subjektu veřejné správy i soukromoprávní subjekt. Takovou spolupráci lze zajistit jak formou smlouvy o veřejné službě, ve které na straně objednatelů figuruje více subjektů veřejné správy, tak i formou poskytnutí účelově vázaných prostředků formou smlouvy o účelovém sdružení finančních prostředků uzavřené mezi objednateli, s účelovým vázáním poskytnuté částky na zajištění konkrétních dopravních služeb. Rozdělení rizik musí být v takovém případě vyřešeno mezi všemi smluvními stranami.

64) Při uplatnění veřejného zájmu zohlední objednatelé následující faktory:

- a) uspokojení základních přepravních potřeb v území, zejména při cestách do škol, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči, do zaměstnání, do úřadů a k soudům,
- b) uspokojení přepravních potřeb, které přispívají k regionálnímu rozvoji území, nebo rozvoji měst;
- c) objednávku dopravních služeb, které přispívají k celkové bezpečnosti dopravy a zmírnění ekologické nebo prostorové náročnosti dopravy,
- d) provázanost s ostatními oblastmi dopravního a územního plánování, například koncepce pěší a cyklistické dopravy, parkování, vymezení funkcí území v územním plánu a dalších souvisejících prvků,
- e) při návrhu oblasti veřejného zájmu zohlední, zda existuje skutečná nebo latentní přepravní poptávka po dopravních službách v daném přepravním spojení, při tom může zohlednit i přepravní vztahy, které jsou v současnosti realizovány individuální automobilovou dopravou při zohlednění podílu který může získat veřejná doprava, a rozsah objednávky této skutečnosti přizpůsobí.

65) Zajištění veřejné dopravy v oblasti veřejného zájmu probíhá na třech úrovních: na úrovni objednávky, kterou zajišťují objednatelé nebo organizace objednatelů; na úrovni organizační, kterou zajišťují organizátoři nebo objednatelé a na úrovni výkonné, kterou zajišťují dopravci.

66) Skupina objednatelů může ke společnému plnění úkolů, plynoucích z tohoto zákona, zřídit organizaci objednatelů. Cílem činnosti organizace objednatelů je tvorba společné, ucelené objednávky veřejné dopravy v území. Organizaci objednatelů je možné pověřit

kterýmikoli úkoly předepsanými tímto zákonem, kromě odpovědnosti za zajištění veřejné dopravy.

67) Objednatel, skupina objednatelů nebo organizace objednatelů mohou zřídit nebo založit organizátora dopravní obsluhy území. Organizátora je možné pověřit plněním úkolů podle tohoto zákona, například přípravou podkladů pro výběr dopravců, přípravou smluvních vztahů mezi objednatelem a dopravcem, koordinačními činnostmi, marketingem a dalšími činnostmi. Na organizátora není možné přenést uzavírání smluv o veřejné službě ani odpovědnost za zajištění veřejné dopravy.

d) Výběr dopravce a smlouva o veřejné službě

68) Nařízení (EHS) 1191/69, ve znění pozdějších předpisů, v současné době neupravuje způsob výběru dopravce. Připravované nařízení o veřejných službách v přepravě cestujících na železnici a silnici vymezuje taxativně možnosti přímého zadání na malé zakázky, nouzové situace, zadání tzv. vnitřnímu provozovateli a železniční dopravní služby. Z tohoto vymezení je třeba vycházet a v návaznosti na přijetí uvedeného nařízení a v návaznosti na judikaturu Evropského soudního dvora (viz zejména případ C-280/00 Altmark, T-157/01 Combis a C-107/98 Teckal) zpřesnit vymezení přímého zadání pro podmínky vnitrostátního práva České republiky. V této souvislosti je třeba upozornit, že Evropský soudní dvůr vymezil dva způsoby, na základě kterých je možné zajistit, aby vyrovnávací platby za plnění závazku veřejné služby nepředstavovaly státní podporu. První je realizace výběrových řízení, druhým případem stanovení vyrovnávací platby na základě analýzy nákladů se stanovením poměrně náročných kritérií, která se pro stanovení výši kompenzace využijí. Přestože je zřejmá vysoká časová, organizační i odborná náročnost výběrových řízení, představuje tento způsob zadávání veřejných zakázek na služby nejvyšší záruku, že nebude poskytnuta nedovolená státní podpora. Uvedený návrh respektuje současný stav projednávání nařízení, přičemž v zákoně budou uvedeny pouze části, které doplňují nebo zpřesňují uvedený návrh nařízení, čímž bude respektována bezprostřední použitelnost nařízení ve smyslu čl. 249 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství. Z důvodu přehlednosti, srozumitelnosti a pro pochopení souvislostí jednotlivých institutů jsou v dalším textu zahrnuty i klíčové oblasti připravovaného nařízení o veřejných službách. Jedná se zejména o případy přímého zadání a definice některých pojmů (např. vnitřní provozovatel). Pokud se v průběhu legislativního procesu prokáže potřeba omezení některých případů přímého zadání umožněného připravovaným nařízením v podmínkách České republiky, a to jak z hlediska věcného, tak

z hlediska časového, budou v národní právní úpravě zahrnuta. Tato zpřísnění budou v souladu s připravovaným nařízením (čl. 5 odst. 2 připravovaného nařízení).

69) Zakázky na služby budou vznikat buď na základě uzavření smlouvy o veřejné službě nebo v nouzových případech, kdy hrozí nebo již přímo nastala nestabilita veřejné dopravy v daném území, například přerušení dopravních služeb, na základě rozhodnutí o uložení závazku veřejné služby. V takovém případě není vyloučeno ani uzavření veřejnoprávní smlouvy podle příslušných ustanovení správního řádu.

70) Přímé zadání dopravní služby bude možné, v souladu s uvedeným nařízením, v následujících případech:

§ Zadání vnitřnímu provozovateli. Vnitřní provozovatel bude definován jako právnická osoba, nad kterou zadavatel vykonává kontrolu podobnou té, kterou vykonává nad svými vlastními odděleními. Jako kritéria kontroly budou sloužit míra zastoupení ve správních, řídicích nebo dozorčích orgánech, znění stanov, vlastnická práva, skutečný vliv a skutečná kontrola nad strategickými rozhodnutími a jednotlivými řídicími rozhodnutími. Přímé zadání vnitřnímu provozovateli bude spojeno s omezeními v možnosti účastnit se nabídkových řízení v oblasti veřejné dopravy a ve stanovení dodatečných kritérií limitujících výši úplaty za poskytování veřejné služby. Významné je, aby byl vnitřní provozovatel významným způsobem ovládán příslušným objednatelem ve smyslu judikatury Evropského soudního dvora, ve smyslu činnosti podniku v rámci veřejného zájmu (viz např. C-107/98 Teckal, C458/03 Parking Brixen, C 340/04 Comune di Busto Arsizio, C 410/04 Comune di Bari). Institut vnitřního provozovatele je velmi významný pro případy, kdy zejména u velkých městských podniků specifické infrastruktury potenciály synergie překračují možné úspory vzniklé působením tržních sil.

§ Zadání malé zakázky. Tato možnost přímého zadání je významná v případech, kdy by objednávka malého rozsahu služeb vedla ke zbytečně nákladnému výběrovému řízení, jehož potenciály úspornosti by nepřevýšily rozptýl nabídkové ceny u přímo vybraného dopravce. Za malou zakázku se považuje zakázka, jejíž průměrná roční hodnota se odhaduje na méně než 1 mil. Euro (asi 28,500 mil. Kč), nebo se zakázka týká rozsahu přepravní činnosti, obnášejícího za rok méně než 300 000 km. V případě zakázky přímo zadané malému nebo střednímu podniku, který provozuje maximálně 20 vozidel, může být výše uvedený práh navýšen buď na průměrnou roční odhadovanou hodnotu nižší než 1,7 mil. Euro nebo na méně než 500 000 kilometrů veřejných služeb

v přepravě cestujících. Objednatelé na požádání podají vysvětlení, ze kterého plyne že nedošlo k cílenému rozdělení zakázky a že soutěž by nebyla efektivní z hlediska nákladů na její zajištění.

§ Zadání v případě přerušení služeb dosavadním dopravcem nebo v případě bezprostředního rizika takového přerušení služeb. Doba, na kterou bude zakázka přímo zadána, nesmí překročit dva roky.

§ Zadání v oblasti železničních služeb. Úroveň konkurence v oblasti železniční dopravy je dosud velmi nízká, zvýšení této konkurence je třeba dosáhnout postupným otevíráním trhu, aby nebylo vypisování nabídkových řízení pouze formální. Přímé zadání pro železniční přepravní služby bude možné na dobu nejvýše deseti let, nepoužije-li se prodloužení z důvodů investic do provozování veřejné dopravy.

71) V ostatních případech je nabídkové řízení, splňující zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, nutným požadavkem pro objednání veřejných služeb v přepravě cestujících. V případě, že žádná nabídka není pro objednatele přijatelná, může nabídkové řízení zrušit. Podmínky tohoto zrušení stanoví objednatel v zadávací dokumentaci, nebo uloží takové informace prokazatelným způsobem před vyhlášením nabídkového řízení (v případě, že by taková informace, například o výši maximální nabídkové ceny, mohla vést k ovlivnění výsledků soutěže).

72) Pokud v některých případech postačí k provozování služeb v potřebném rozsahu a kvalitě poskytování výlučného práva, je možné uzavřít smlouvu o výlučném právu (viz též definice pojmů), jejímž předmětem není vyrovnávací platba ze strany objednatele. V tomto případě za poskytnutí exkluzivity provozovat danou dopravní službu dopravce smluvně garantuje určité standardy četnosti a kvality. Přestože se nejedná o typický případ, bude vhodné takovou smlouvu v národním právu upravit a to v návaznosti na komunitární úpravu v rámci připravovaného nařízení, pokud bude v této podobě schváleno. Taková smlouva o výsadním právu je standardní součástí smluvní oblasti a je smlouvou o veřejné službě podle tohoto zákona.

73) Smlouva nesmí být v rozporu se zpracovaným projektem dopravní obsluhy území. Objednatel se může v odůvodněných případech od navržené podoby dopravního plánu odchýlit, avšak tyto změny musí zahrnout do aktualizace stávajícího plánu a odchýlení zdůvodnit v projektu dopravní obsluhy území.

74) Oproti současné úpravě bude nově umožněno, aby stát zastoupený Ministerstvem dopravy vystupoval jako objednatel v případě nadregionální silniční veřejné linkové dopravy, a to v těch případech, kdy nebude možné uspokojit přepravní potřeby drážní dopravou v obdobné kvalitě.

75) Je třeba jednoznačně stanovit povahu smluv o závazku veřejné služby. V tomto případě se jedná o otázku širší definice veřejnoprávních smluv, která významně přesahuje oblast veřejné dopravy. Stávající právní rámec ve správním řádu (§ 159 a násl.) definuje subordinační veřejnoprávní smlouvy v § 161 jako náhradu rozhodnutí ve správním řízení. V případě veřejné dopravy je sice možné uložit závazek veřejné služby rozhodnutím, tento způsob, v současnosti realizovatelný na základě článku 2 nařízení (EHS) 1191/69 je však výjimečný a při jeho uplatnění se využije zcela jiného postupu, předepsaného komunitárním právem, včetně odlišného způsobu výpočtu náhrad. Uzavření smlouvy není tedy náhradou rozhodnutí, v samotném smluvním vztahu podle článku 14 Nařízení objednatel nedisponuje žádným vrchnostenským oprávněním, a tedy není oprávněn založit takovou smlouvu o veřejné službě svým jednostranným aktem. Pak je nutné klasifikovat smlouvu jako soukromoprávní, a tuto skutečnost jasně stvrdit explicitním odkazem na aplikovatelnost ustanovení obchodního zákoníku. V žádném případě není možné přenášet právní nejistotu na jednotlivé objednatele a dopravce. Pravomoc rozhodovat spory ze smlouvy o veřejné službě bude svěřena soudům. Současně bude výslovně vyloučeno použití příslušných ustanovení správního řádu, která upravují veřejnoprávní smlouvy, na smlouvu o veřejné službě

76) Povinnými náležitostmi smlouvy uzavřené mezi zadavatelem a dopravcem budou:

- a) označení smluvních stran,
- b) rozsah objednávky veřejné dopravy, stanovení objednaných spojů a závazek dopravce plnit tuto veřejnou službu,
- c) závazek objednatele na finanční vyrovnání nebo zajištění exkluzivity pro zajišťování dané dopravní služby ve smluvní oblasti,
- d) rozsah dopravních služeb, o který lze v průběhu platnosti smlouvy změnit rozsah objednávky ze strany objednatele dopravy,
- e) výše finančního vyrovnání mezi objednatelem a dopravcem, včetně výpočtu výše finančního vyrovnání v případě přímého zadání (předběžný odborný odhad),
- f) způsob rozdělení nákladových a výnosových časových rizik mezi smluvní strany, včetně případů přípustné změny sjednaného finančního vyrovnání a pravidla takové změny,

- g) povinnost stanovit tarif, smluvní přepravní podmínky v souladu s určitými požadavky, pokud takové skutečnosti objednatel v rámci integrace dopravy požaduje,
- h) podrobnosti poskytované služby, zejména požadavky kvality vztahující se zejména ke požadavkům na dopravní výkony, pravidelnost, kvalitu vozidlového parku, bezpečnostní a ekologické standardy a požadované parametry odbavovacího systému, pokud jsou objednatelem vyžadovány,
- i) kontrolní oprávnění ze strany zadavatele a sankce pro případ nedodržení smlouvy,
- j) rozsah a pravidla pro poskytování informací o realizované dopravě dopravcem objednateli,
- k) rozsah a podmínky poskytování služeb třetími osobami,
- l) dobu platnosti smlouvy, vymezení časového období pro účely finančního vyrovnání,
- m) pravidla o změnách a dodatcích smlouvy, zejména s ohledem na nepředvídané změny,
- n) možnost výpovědi a výpovědní důvody, výpovědní lhůta nesmí být nižší než 45 dní.

Obecně bude kladen důraz na princip objednávky, podle kterého je objednatel povinen uhradit náklady takového standardu veřejné dopravy, který si ve své objednávce stanovil.

77) Uložení závazků veřejné služby rozhodnutím namísto přímého zadání v nouzových situacích bude alternativou plnění veřejné služby, kdy dopravci vznikne právo na úplatu z prostředků zadavatele. Uložení závazku bude možné pouze v případech, kdy dopravní obsluhu území nebude možné v požadovaném rozsahu zajistit uzavřením smlouvy o veřejné službě a hrozí bezprostřední zastavení poskytování dopravních služeb, anebo k takovému zastavení již došlo. Ukládání závazků veřejné služby i samotné rozhodování bude řešeno a hrazeno v samostatné působnosti krajů a obcí. Navrhovaná právní úprava bude zároveň řešit otázku vazby na licenční řízení. Povinné náležitosti rozhodnutí o uložení závazku budou obdobné jako náležitosti smlouvy o veřejné službě, avšak v tomto případě není možné jednostranně zatížit dopravce časovými riziky z poskytování takové služby. Výše úplaty pro dopravce bude limitována oběma směry tak, aby na straně jedné nevzniklo dopravci v konečném důsledku negativní finanční břemeno a na straně druhé nedocházelo k vyplácení nedovolených veřejných podpor.

78) Doba trvání smlouvy, po kterou je stanoven rámcový rozsah zakázky a výše vyrovnání s určitými možnými odchylkami, by měla být úměrná době ekonomické životnosti potřebných investic. Horní hranice bude dána ustanoveními komunitárního práva.

79) Z hlediska výše vyrovnání budou platit následující základní pravidla:

- a) V případě přímého zadání nesmí výše vyrovnání překročit částku nezbytnou pro pokrytí čistého finančního dopadu na náklady a příjmy, který nastal při plnění závazků veřejné služby, přičemž se zohlední přiměřený zisk.
- b) V případě výběrového řízení vychází výše vyrovnání z nabídkové ceny, jejíž výše může být ze strany objednatele požadována doložit strukturálními údaji.
- c) V případě přímého zadání a rozhodnutí o uložení plnění závazku veřejné služby dopravce předkládá předběžný odborný odhad výše finančního vyrovnání. Pokud *v případě uložení plnění závazku veřejné služby rozhodnutím* dopravce předběžný odborný odhad nepředloží, bude objednatel oprávněn stanovit vyšší úplaty na základě dostupných statistických údajů o nákladech dopravců v České republice za uplynulý kalendářní rok.
- d) Dopravce předkládá předběžný odborný odhad výše finančního vyrovnání ve struktuře:
 - i) náklady, spojené s plněním závazků veřejné služby
 - ii) předpokládané výnosy z plnění závazků veřejné služby,
 - iii) přiměřený zisk, jehož výše je stanovena dohodou mezi objednatelem a dopravcem a v případě přímého zadání nepřesáhne 5 % ekonomicky oprávněných nákladů.
- e) Zisk nebude oproti dosavadní úpravě vycházet z rozsahu potřebné obnovy dopravních prostředků nad rámec uhrazených odpisů z pořízených vozidel. Definici přiměřeného zisku by bylo třeba zaměřit na míru návratnosti vlastního kapitálu, která zohledňuje míru rizika vyplývající pro dotyčného dopravce. Tato míra by měla být stanovena na základě průměrné míry běžné v daném odvětví v komerční oblasti v posledním období. Taková ucelená komerční oblast však v případě veřejné dopravy neexistuje. Dále by mělo dojít k jejímu stanovení na základě potřebného kapitálu. Návrh předpokládá z důvodu obtížnosti stanovení výše potřebného kapitálu navázání na ekonomicky oprávněné náklady, což je patrně jediná schůdná varianta, neboť výše potřebného (nikoli pouze investičního) kapitálu je velmi obtížné obecně stanovit. V rámci přiměřeného zisku bude možné zahrnout kvalitativní pobídková kritéria, a v případě vazby na konkrétní investice na smluvním základě lze uvažovat o navýšení maximální výše zisku na základě dohody s objednatelem.
- f) Podrobnější strukturu předběžného odhadu výše finančního vyrovnání stanoví prováděcí předpis. Zejména se bude jednat o náklady na personál, energii, cenu za

použití infrastruktury, údržbu a opravu vozidel pro veřejnou dopravu, kolejových vozidel a zařízení nezbytných pro provozování přepravních služeb a fixní náklady. Tato úprava by měla být co možná konzistentní v případě drážní a silniční veřejné dopravy.

- g) Nárok na budoucí úhradu finančního vyrovnání vzniká uzavřením smlouvy o veřejné službě nebo rozhodnutím o uložení plnění závazků veřejné služby.
- h) Objednatel může uzavřít smlouvu, ve které se zaváže k finančnímu vyrovnání, které nemá pokryto schváleným rozpočtem. Vzhledem k časovému nesouladu schválení rozpočtů a potřebného časového horizontu pro uzavírání smluv o veřejné službě (zajištění investic pro veřejnou dopravu) je tato skutečnost nezbytná.

80) Motivační prvky pro dopravce jsou významnou částí při řešení problematiky stanovení výše finanční kompenzace. Tyto motivační prvky jsou součástí variabilní složky přiměřeného zisku a detaily této části finančního vyrovnání mohou být stanoveny ve smlouvě mezi objednatelem a dopravcem. Výše vyrovnání se v tomto případě řídí následujícími pravidly:

- a) výše uplatňovaných nákladů, spojených s plněním závazků veřejné služby, nesmí převýšit jejich kalkulaci v předběžném odhadu výše finančního vyrovnání zahrnuté ve smlouvě o veřejné službě, zvýšenou pouze o nepředvídatelné prokazatelné náklady, jedná-li se o přímé zadání nebo uložení závazku veřejné služby rozhodnutím,
- b) v ostatních případech časových změn může být rozdělení rizik součástí smlouvy, v takovém případě dopravce postupuje podle ustanovení smlouvy,
- c) výše přiměřeného zisku nepřekročí kalkulaci v předběžném odhadu výše finančního vyrovnání zahrnutou ve smlouvě o veřejné službě, jedná-li se o přímé zadání nebo uložení závazku veřejné služby rozhodnutím.

81) Celostátní informační systém o jízdních řádech (CIS JŘ) podle současné právní úpravy neobsahuje nutně jízdní řády městské dopravy provozované na území obce ani informace o tarifech a smluvních přepravních podmínkách dopravců. Bude povinnost tyto informace do CIS JŘ poskytovat a nabízet veřejnosti komplexní informace o spojení veřejnou hromadnou dopravou. Pro možnost zobrazování trasy spojení na mapě a pro operativní provádění změn jízdních řádů při uzavírkách pozemních komunikací, případně i v případě vzniku mimořádné situace, je nutné znát popis vedení linek. Nová úprava proto stanoví povinnost postupovat jízdní řády městské, regionální i dálkové dopravy do CIS JŘ. V případě:

- § dráhy celostátní a regionální poskytne jízdní řád provozovatel dráhy;
- § jiných drážních systémů drážní správní úřad;
- § silniční veřejné linkové dopravy dopravní úřad;
- § vodní dopravy příslušný dopravce (obligatorně pouze ve smluvní oblasti).

Lhůty, stanovené pro ukládání dat městské hromadné dopravy budou přizpůsobeny režimu změn licencí v městské hromadné dopravě.

Bude upraven i režim, pro provádění změn jízdních řádů veřejné linkové osobní dopravy při mimořádných událostech. Tato skutečnost je v současné době řešena Metodickým pokynem ministerstva dopravy ze dne 22.3.2004 č.j. 5/2004-140-CIS/1.

e) Plánování dopravní obsluhy území

82) Cílem dopravního plánování je zajištění formulace veřejného zájmu v oblasti veřejné dopravy. Dopravní plánování rovněž přispívá k zajištění vzájemné provázanosti jednotlivých dopravních služeb.

83) Ačkoli není v České republice dopravní plánování upraveno žádným předpisem, v mnoha regionech, tj. bývalých okresech, v krajích, městech, v příměstských oblastech takové plány zpracovány v minulosti byly. Důležitá je však jejich vzájemná provázanost a přímá vazba na územní plán, který „vytváří“ prvotní přepravní vazby. V některých státech Evropy (např. Německo, Rakousko), které plány dopravní obsluhy zavedly, se toto plánování veřejné dopravy dobře osvědčuje. Při tak významných veřejných příspěvcích, jaké existují v oblasti veřejné dopravy, a nutné udržitelnosti dopravy jako celku, je střednědobé plánování způsobu zajišťování dopravních služeb ve veřejném zájmu velmi významné, neboť posiluje odpovědné a plánovité investování prostředků do dopravní obslužnosti. Proto je důležité v návaznosti na přípravu zákona o veřejné dopravě navrhnout rovněž proces plánování dopravní obsluhy území.

84) Cílem dopravního plánu není zvýšit rigiditu systému. Střednědobý plán dopravní obsluhy území předpokládá stav, ke kterému se předpokládá objednatel dostat v jeho horizontu, tedy zpravidla za 5 let. Konkrétní řešení jednotlivých oblastí dopravní obslužnosti stanovují projekty dopravní obsluhy území, jejichž obsah se může v čase měnit v závislosti na vývoji přepravních vztahů. Určitou setrvalost prostředí veřejné dopravy však budou způsobovat dlouhodobější smluvní vztahy, způsobené vyšším podílem oblasti regulované konkurence a potřebou zajistit obnovu vozidlového parku.

85) Procesní nastavení dopravního plánu vychází z principů maximálního snížení administrativní náročnosti a bude přizpůsobeno charakteru plánování dopravní obsluhy území, při kterém po zpracovaném zadání následuje návrh. Návrh bude předložen partnerským objednatelům, kteří budou mít možnost se k němu vyjádřit. Po projednání stanovisek bude schválen výsledný plán dopravní obsluhy příslušným orgánem samosprávy, popř. v případě celostátního plánu vládou. V případě obecních a krajských dopravních plánů si příslušný orgán samosprávy před samotným schválením dopravního plánu ověří, zda tento návrh není v rozporu se schváleným celostátním plánem dopravní obsluhy a zda byl náležitě zdůvodněn případný rozpor s již schválenými dopravními plány okolních krajů; pokud tato podmínka není naplněna, nemohou plán dopravní obsluhy území schválit.

86) Dopravní plány by se z časového hlediska dělily na:

- a) střednědobý dopravní plán, vydávaný na dobu pěti let, alternativně na delší časové období maximálně deseti let,
- b) projekt dopravní obsluhy území, vydávaný na časové období jeden rok.

87) Plány dopravní obsluhy území by se zpracovávaly na základě existujících podkladů pro plánování dopravní obsluhy území, dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje (například podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů), dokumentů veřejné správy, které mají vliv na rozvoj dopravy, využívání veřejné dopravy a dokumentů územního plánování. Subjekt veřejné správy může zadat zpracování plánu dopravního území třetímu subjektu.

88) Střednědobý dopravní plán by obsahoval minimálně:

- a) popis existujících dopravních služeb, zajišťujících dopravní obsluhu území veřejnou dopravou, se zaměřením na oblast veřejného zájmu,
- b) formulaci přepravních potřeb na základě zjištěných přepravních vztahů, popřípadě latentních přepravních vztahů v území,
- c) návrh cílů ve veřejné dopravě a zásad pro objednávku veřejné dopravy, základní kvalitativní požadavky na objednávku veřejné dopravy,
- d) stanovení oblasti veřejného zájmu,
- e) zprávu o propojení mezi jednotlivými obory dopravy, tj. železniční dopravou, ostatní drážní dopravou, silniční veřejnou dopravou, případně dalšími druhy dopravy;

propojení s ostatními segmenty veřejné dopravy, hierarchické stanovení páteřních přepravních vztahů a způsobů jejich uspokojování,

- f) rámcový časový harmonogram pro otevírání trhu v období platnosti plánu dopravní obsluhy území,
- g) rámcový finanční rámec pro veřejnou dopravu v období platnosti plánu dopravní obsluhy území,
- h) návrh způsobu monitorování veřejné dopravy v plánovacím období za účelem získání podkladů pro plánování dopravní obsluhy území,
- i) návaznost veřejné dopravy na strategii ostatních oborů dopravy, například cyklistickou, pěší dopravu, individuální automobilovou dopravu, a na ostatní funkce v území podle zpracovaného dopravního plánu,
- j) potřeby investic do infrastruktury, které jsou potřebné pro zajištění dopravních služeb v oblasti veřejného zájmu příslušného segmentu veřejné dopravy, tato potřeba investic se stanoví na plánovací období 15 let a je jedním z východisek pro plánování rozvoje infrastruktury.

89) Před uplynutím platnosti střednědobého dopravního plánu rozhodne v případě plánu dopravní obsluhy území pro dálkovou dopravu vláda, v případě plánu dopravní obsluhy území kraje rada kraje a v případě plánu dopravní obsluhy území obce rada obce, zda bude třeba vypracovat nový dopravní plán nebo bude stávající dopravní plán aktualizován.

90) Projekt dopravní obsluhy by měl obsahovat konkretizaci rozsahu a struktury objednávky dopravních služeb, jejich kvality a vzájemné provázanosti, včetně způsobu finančního zajištění pro příslušný rok.

91) Při uzavírání smluv s dopravci by měl objednatel postupovat v souladu s přijatým plánem dopravní obsluhy území. Od navržené podoby plánu dopravní obsluhy území se může odchýlit v odůvodněných případech, zejména při změně přepravních potřeb v území, změně rozsahu financování ze strany dalších subjektů. Tyto odchylky zahrne do následujícího plánu dopravní obsluhy území, případně do aktualizace stávajícího plánu.

Podklady pro plánování dopravní obsluhy území

92) Objednatelé pro zajištění své činnosti shromažďují data o linkách veřejné dopravy, které jsou provozovány v oblasti veřejného zájmu, o jejich trasách, zastávkách, přestupních uzlech

a četnosti provozu, dále v rozsahu potřebném pro formulaci objednávky a v rámci dostupných možností i údaje o přepravních potenciálech a přepravní poptávce.

93) Uvedená data ve smluvní oblasti veřejné dopravy nejsou ve vztahu k objednatelům dopravy předmětem obchodního tajemství. Objednatel tato data na vyžádání poskytne i ostatním objednatelům, jejichž objednávku provoz takových dopravních služeb ovlivňuje. Minimální rozsah poskytovaných informací stanoví prováděcí předpis.

Celostátní plán dopravní obsluhy území

94) Celostátní plán dopravní obsluhy území obsahuje požadavky na konkretizaci úkolů plánování dopravní obsluhy území v národních a mezinárodních souvislostech, a strukturu pro segment dálkové dopravy.

95) Návrh střednědobého plánu pořizuje Ministerstvo dopravy. Oznámení o zpracování plánu dopravní obsluhy území zašle příslušným orgánům sousedních států. Pokud budou mít tyto orgány zájem o konzultaci, tuto konzultaci jim poskytnou.

96) Návrh střednědobého plánu zašle Ministerstvo dopravy Ministerstvu pro místní rozvoj, Ministerstvu financí a objednatelům regionální dopravy k vyjádření. Ministerstvo dopravy upraví návrh střednědobého plánu na základě získaných připomínek. Takto upravený návrh předloží ke schválení vládě, doplněný o vypořádání připomínek a vypořádání podnětů vzešlých z konzultací s příslušnými orgány sousedních států.

97) Ministerstvo dopravy zveřejní schválený celostátní střednědobý plán dopravní obsluhy území.

98) Celostátní projekty dopravní obsluhy území by pořizovalo Ministerstvo dopravy na základě schváleného střednědobého plánu. Od střednědobého plánu se může v odůvodněných případech odchýlit, tyto změny zahrne do aktualizace nebo do nového zpracování střednědobého plánu dopravní obsluhy území.

Regionální plán dopravní obsluhy území

99) Zadání střednědobého regionálního plánu dopravní obsluhy území, odpovídající nejméně minimálním požadavkům aplikovaným na segment regionální dopravy, připraví krajský úřad, a předloží jej ke schválení radě kraje.

100) Na základě schváleného zadání vypracuje krajský úřad návrh střednědobého plánu. Návrh střednědobého plánu zašle objednatelům dálkové dopravy a objednatelům obecní (městské) dopravy, provozované na území kraje, stejně jako objednatelům regionální dopravy

v sousedících krajích k vyjádření. Krajský úřad upraví návrh střednědobého plánu na základě získaných připomínek. Takto upravený návrh předloží ke schválení radě kraje, doplněný o vypořádání připomínek. Rada kraje si před schválením střednědobého plánu ověří, že předložený plán není v rozporu se schváleným celostátním plánem a schválenými regionálními plány okolních krajů.

101) Kraj zveřejní schválený střednědobý plán dopravní obsluhy území.

102) Regionální projekty dopravní obsluhy území pořizuje kraj na základě schváleného střednědobého plánu. Od střednědobého plánu se může v odůvodněných případech odchýlit, tyto změny zahrne do aktualizace nebo do nového zpracování střednědobého plánu dopravní obsluhy území.

Obecní (městský) plán dopravní obsluhy území

103) Zadání střednědobého obecního (městského) plánu dopravní obsluhy území, odpovídající nejméně minimálním požadavkům aplikovaným pro segment obecní (městské) dopravy, připraví objednatel obecní (městské) dopravy, nevyužije li ustanovení o podprahovém rozsahu objednávky, a předloží jej ke schválení radě obce.

104) Na základě schváleného zadání vypracuje obecní úřad návrh střednědobého plánu. Návrh střednědobého plánu zašle objednateli regionální dopravy k vyjádření. Obecní úřad upraví návrh střednědobého plánu na základě získaných připomínek. Takto upravený návrh předloží ke schválení radě obce, doplněný o vypořádání připomínek. Rada obce si před schválením střednědobého plánu ověří, že předložený plán není v rozporu se schváleným regionálním plánem.

105) Obec zveřejní schválený celostátní střednědobý plán dopravní obsluhy území.

106) Obecní (městské) projekty dopravní obsluhy území pořizuje obecní úřad na základě schváleného střednědobého plánu. Od střednědobého plánu se může v odůvodněných případech odchýlit, tyto změny zahrne do aktualizace nebo do nového zpracování střednědobého plánu dopravní obsluhy území.

f) Vztahy mezi cestujícím a dopravcem v oblasti veřejné dopravy

107) Stávající ustanovení, vztahující se k vztahům mezi dopravcem a cestujícím a k přepravnímu řádu, uvedené v jednotlivých modálních zákonech (§ 35a a následující zákona č. 266/1994 Sb., a § 18a a následující zákona č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů),

navrhujeme zahrnout do mezioborového zákona o veřejné dopravě. Na tato ustanovení bude navázán prováděcí předpis, který je již v současné době pojat mezioborově.

g) Novela zákona o silniční dopravě

108) Nástrojem změn by měla být úprava licenčního řízení a schvalování jízdního řádu pro oblast silniční dopravy. Při hledání těchto nástrojů je zapotřebí zachovat stabilitu komerčních dopravních služeb tak, aby udělená licence pro provozování komerční dopravy se stala po dobu své platnosti (s definovanými odchylkami pro poskytování služeb ve smluvní oblasti) oprávněním tuto službu s daným jízdním řádem provozovat.

109) Základní myšlenkou návrhu je odlišení dvou případů již v rovině přístupu na trh:

- a) Dopravce provozuje komerční dopravu, získá licenci ve všech případech kromě výjimečné situace, kdy významným způsobem ekonomicky narušuje služby ve smluvní oblasti, aniž by funkci veřejného zájmu včetně požadovaných kvalitativních standardů sám zajistil (narušující „souběh“ s dopravou ve smluvní oblasti bez převzetí funkce veřejného zájmu). Toto ekonomické narušení vyhodnocuje regulátor trhu, kterým je dopravní úřad. Z takto udělené licence nevyplývá nárok na jakoukoli úplatu ze strany veřejných rozpočtů.
- b) Dopravce provozuje dopravu ve smluvní oblasti, tedy oblasti, ve které tržní síly nejsou schopny zajistit dopravní služby ve veřejném zájmu v dostatečné četnosti a kvalitě. Protože doprava nebude komerčně životaschopná v četnosti a kvalitě, kterou objednatel definoval jako konkrétní aplikaci veřejného zájmu, bude mít dopravce s objednatелеm uzavřenu smlouvu o veřejné službě, na jejímž základě mu budou poskytovány kompenzace. V tomto případě může dopravce provozovat své služby na základě udělené licence a smlouvy s objednatелеm (ve výjimečném případě na základě rozhodnutí o udělení závazku veřejné služby).

110) Nová právní úprava by proto měla obsahovat ustanovení, na základě kterého by jízdní řád pro veřejnou linkovou dopravu byl nedílnou součástí vydané licence a byl její přílohou. V rámci posuzování žádosti o licenci již musí být k dispozici návrh jízdního řádu, který předloží dopravce. Licenci by bylo možno udělit na dobu až deseti let (případ komerční dopravy) a v případě, že má na dané dopravní výkony dopravce uzavřenu smlouvu s příslušným úřadem, pak na dobu platnosti smlouvy, nebo na dobu, po kterou objednatel

v rámci zadávacího řízení předpokládá udělení zakázky příslušnému dopravci (případ dopravy ve smluvní oblasti).

111) Ustanovení zákona o silniční dopravě, vztahující se k licenčnímu řízení, budou z velké části vyhovující, pokud celý proces bude probíhat při znalosti konkrétního návrhu jízdního řádu. K žádosti o licenci vydávají své stanovisko dopravní úřady, jejichž územním obvodem prochází trasa linky, přičemž jejich stanovisko je závazné, neboť každý dopravní úřad je regulačním úřadem na svém území. V zájmu vyvážení oprávněných zájmů jednotlivých subjektů navrhujeme navázat případné výjimečné odmítnutí udělení licence na případ, kdy komerční linka významně ekonomicky narušuje existenci spojů ve smluvní oblasti. Současná formulace § 12 odst. 3 písm. a), citovaná v bodě 32 tohoto materiálu („*dopravní úřad licenci neudělí v případě, že přepravní potřeby v přepravním spojení, kde bude linka vedena, jsou zajištěny provozem jiné veřejné osobní dopravy, která je finančně podporována krajem*“) musí být upravena. Podstatou je posouzení, zda dochází k významnému ekonomickému narušení služeb ve veřejném zájmu (významnému snížení příjmů) komerčními službami, které potřeby veřejného zájmu v plném rozsahu nezajistí, tj. toto negativní působení musí být kvalifikované a odůvodněné ze strany regulačního úřadu. Uvedený návrh nově vymezuje případ, kdy může být vydání licence odmítnuto, na situaci, kdy je skutečně ohrožen veřejný zájem, tj. lze předpokládat významnou veřejných rozpočtů. K tomu uvádíme, že i současná právní úprava nemá za cíl chránit dopravce před konkurencí, ale výhradně chránit veřejné rozpočty před zavedením služby, která výnosy sníží, ale sama dopravní službu nezajistí.

112) Pro stanovení míry ekonomického ohrožení navrhujeme, aby dopravní úřad mohl požádat o stanovisko objednatele dopravy v daném území. Ve většině případů bude ovšem dopravním úřadem krajský úřad a objednatelem dopravy kraj, a tak by takové stanovisko bylo značně formální. Stanovisko takového objednatele bude doporučující. Rozhodnutí o ekonomickém narušení bude výhradní odpovědností dopravního úřadu, stejně tak jako v současné právní úpravě v přenesené působnosti státní správy.

113) Vyjadřování připomínkových míst, kterým je předložena žádost o licenci k vyjádření, bude za účelem zpřehlednění procesu zákonně omezeno na okruh, ve kterém mohou do procesu licenčního řízení vstupovat:

§ obce; polohu spojů však mohou posuzovat pouze z hlediska ekonomického ovlivnění provozu dopravy objednané obcí ve veřejném zájmu (viz výše uvedené stanovisko objednatele dopravy);

- § silniční správní úřad z hlediska zajištění parametrů pojižděné infrastruktury, stanovisko vlastníka pozemní komunikace v případě využití účelových komunikací, například autobusových stanovišť, musí být součástí žádosti o licenci souhlas vlastníků s jejich využíváním;
- § popřípadě, shledává-li dopravní úřad potřebnost takového vyjádření, může oslovit objednatele dálkové dopravy z hlediska ekonomického narušení služeb dálkové dopravy ve smluvní oblasti.

114) Souhlas policie ČR se v současné době předpokládá z hlediska bezpečnosti silničního provozu. Toto vyjádření navrhujeme zrušit, neboť jeho potřebnost je v současnosti dána zejména rozmístěním zastávek na dopravní infrastruktuře. Zřizování nových zastávek není předmětem licenčního řízení. V případě, že jsou na trase linky navrženy nové zastávky, které dosud nejsou pro linkovou dopravu zřízeny, musí být součástí žádosti o licenci souhlas správního orgánu, oprávněného ke stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, s jejich umístěním a stanovením příslušného dopravního značení.

115) Vyjádření majitele označníku bylo významné z důvodu případné přetíženosti zastávky, v ostatních ohledech se jednalo v mnoha případech o vyjádření konkurenčního provozovatele, jehož nestrannost nemohla být zaručena. Toto vyjádření navrhujeme zrušit, přetíženost zastávky stanoví v případech, kdy by to mohlo nastat dopravní úřad nebo vlastník účelové komunikace.

116) V současné době schválení jízdního řádu podle vyhlášky Ministerstva dopravy č. 388/2000 Sb. obsahuje malou míru správního uvážení. Zahrnutím do licenčního řízení má dopravní úřad možnost využít ustanovení licenčního řízení při znalosti časových poloh v jízdním řádu.

117) Vzhledem k tomu, že s licencí nemohou být spojeny žádné požadavky na vyrovnání a v souladu s principem, že způsob zajištění veřejného zájmu určuje objednatel, není možné, aby v rámci licenčního řízení byly ukládány požadavky na provozování služeb veřejného zájmu. V opačném případě by jednostranné ukládání závazků ze strany státní správy mohlo vést k následným požadavkům na vyrovnání případně vzniklé ztráty ze strany státní správy. Proto navrhujeme zrušit ustanovení § 12 odst. 2, podle něhož může dopravní úřad vázat udělení licence na souhlas dopravce s provozováním jiné linky nebo na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby.

118) Obdobně podle ustanovení § 14 ve veřejném zájmu na uspokojování přepravních potřeb zahájí dopravní úřad řízení o změně rozhodnutí o udělení licence, v němž je možno udělit dopravci rozšíření podmínek nebo jejich změnu oproti předchozímu rozhodnutí o udělení licence. Řízení o změně licence bez podnětu dopravce by se mohlo stát obdobným uložením závazku, pokud by bylo vedeno z důvodu nikoli základních celospolečenských požadavků (bezpečnost, průjezdnost infrastruktury). Je proto třeba vypustit jako důvod existenci veřejného zájmu, a jako důvody pro změnu rozhodnutí o udělení licence je možné akceptovat nadále pouze ostatní uvedené (bezpečnost dopravy, uzavírky – i plánované, žádost dopravce). Dopravní úřad dále může změnou licence zajistit změnu názvu zastávky, aby dopravci, obsluhující tutéž zastávku například nepoužívali odlišný název; tato podmínka odpovídá obecnému zájmu a nebude podkladem pro možné finanční vyrovnání. Při ukládání změny názvu zastávky musí dopravní úřad vycházet ze zásady hospodárnosti a zásady jednoznačnosti pro cestující.

119) Řízení o změně licence bude stanoveno tak, aby vycházelo z procesu udělení licence, neboť změna licence může být svým rozsahem stejně významná jako vydání licence nové. Budou však otevírány pouze ty oblasti, které se změnou licence mění.

120) Pokud se změnou licence mění pouze jízdní řád vnitrokrasské linky, navrhuje, aby dopravní úřad postupoval následujícím způsobem:

- a) v případě, že změna jízdního řádu spočívá výhradně ve zrušení části spojů na lince, dopravní úřad takovou změnu schválí a zašle ji dotčeným úřadům na vědomí;
- b) v ostatních případech není povinen si rozdílně od řízení o udělení licence vyžádat stanovisko silničních správních úřadů.

V případě mezikrasské linky je nevyhnutelné získat vyjádření dotčených dopravních úřadů jako regulátorů veřejné dopravy v dané oblasti. Lhůtu pro poskytnutí vyjádření dotčených úřadů navrhuje v zájmu nutné flexibility rozhodování stanovit pouze na 15 dnů.

Namísto písemného vyhotovení rozhodnutí lze v takových případech vydat dopravci kopii jízdního řádu opatřenou schvalovací doložkou.

121) V případě časově omezené změny licence, zapříčiněné stavebními pracemi na infrastruktuře, si dopravní úřad ověří u příslušného silničního správního úřadu průjezdnost objízdné komunikace a v případě kladného vyjádření objízdný jízdní řád schválí. V případě havárie nebo neplánované uzavírky postupuje dopravní úřad operativně podle vzniklé situace a podle možností využije téhož postupu.

122) V současné době může dopravce, pokud zánik smlouvy neumožňuje další poskytování služeb, požádat o odejmutí licence v obvyklých lhůtách správního řízení. V případě, že tak neučiní, rozhodnutí o udělení licence mu nadále ukládá danou službu provozovat. V budoucnu je třeba stanovit možnost zahájit řízení o odejmutí licence z moci úřední v případě ukončení smlouvy o veřejné službě nebo ukončení závazku uloženého rozhodnutím.

123) V případě mezinárodní dopravy je třeba vycházet z ustanovení nařízení Rady (EHS) č. 684/92 o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících. V tomto případě je nutné určité požadavky upravit pro potřeby této dopravy, jedná se například o obsažení trasy linky v žádosti o udělení licence, a naopak o její zahrnutí v případě rozhodnutí o udělení licence. Tyto úpravy, spojené se specifičností mezinárodní linkové dopravy budou do novelizace zákona v minimální míře zahrnuty.

124) Podle ustanovení § 16 zákona o silniční dopravě pozbývá licence platnosti dnem zániku právnické osoby, která je držitelem licence, nebo pokud jde o fyzickou osobu, uplynutím 30 dní od její smrti. Živnostenský zákon naopak umožňuje právním nástupcům pokračovat v živnosti. V budoucnu je proto nutno zajistit ve shodě s živnostenským zákonem možnost přechodu licence na nástupnický subjekt. Nová úprava by proto měla umožnit provozování linkové osobní dopravy po dobu tří měsíců po smrti fyzické osoby nebo zániku právnické osoby (držitele licence) za předpokladu, že právní nástupce oznámí dopravnímu úřadu úmysl pokračovat v provozování dopravy a získá potřebné živnostenské oprávnění.

125) Pro případ nouzových situací navrhuje, aby dopravní úřad měl možnost udělit namísto licence na krátké období (navrhuje se dvou měsíců) časově omezené osvědčení o možnosti provozovat linku ve smluvní oblasti na základě existující smlouvy s dopravcem o veřejné službě nebo vydaném rozhodnutí o udělení závazku veřejné služby. Bez existence smlouvy či rozhodnutí o udělení závazku není možné řízení zahájit, neboť v opačném případě by mohlo dojít k pochybnostem, zda se nejedná o vznik závazku ze strany státní správy podle čl. 2 nařízení 1191/69. Žádost o vydání takového osvědčení by obsahovala návrh jízdního řádu a jednoznačný popis předpokládané trasy linky. Dopravní úřad si před vydáním osvědčení ověří, zda navržená trasa linky je z hlediska využití infrastruktury realizovatelná. Vydané osvědčení může mít namísto písemného vyhotovení rozhodnutí podobu kopie jízdního řádu, doplněného jednoznačným popisem trasy linky a opatřeného schvalovací doložkou. Osvědčení se vydává na základě žádosti dopravce nebo objednatele.

126) Navrhujeme, aby byla v novém zákoně upravena oblast alternativních forem linkové dopravy, při kterých vozidla obsluhují zastávky v závislosti na objednatelce přepravy, případně

může z předem připravených tras volit způsob obsluhy zastávek podle přepravních požadavků. Alternativní formy veřejné dopravy mohou umožnit existenci dopravních služeb, které by jako veřejná linková doprava nemohly být pro svojí nízkou rentabilitu provozovány. Jízdní řád a trasa linky může v tomto případě odpovídat charakteru této dopravy, musí být však stanoveny určité zásady, umožňující pravidelné zajištění takové dopravní služby. Výhody alternativních forem linkové dopravy lze spatřovat zejména v jejich snadnější adaptaci na přepravní požadavky, přinášejí zefektivnění systému veřejné dopravy, přitom síť veřejné dopravy doplňují tam, kde pravidelná linková doprava nemůže být zajišťována standardním způsobem formou pravidelné linkové dopravy.

127) V návaznosti na přijetí nového zákona o veřejné dopravě budou ze zákona o silniční dopravě vypuštěna ustanovení, která nový zákon řeší intermodálně. Jedná se zejména o část o dopravní obslužnosti a závazcích veřejné služby (§19 a následující), resp. ustanovení o celostátním informačním systému o jízdních řádech a ustanovení o přepravním právu.

128) V přechodných ustanoveních je zapotřebí řešit ukončení platnosti licencí, vydaných bez časového omezení nebo na velmi dlouhou dobu, překračující výrazně pravidla stanovená návrhem. Platnost licencí bez časového omezení skončí v rámci přechodného období, stanoveného v navrhovaném zákoně o veřejné dopravě.

h) Novela zákona o dráhách

129) V současné době není možné odepřít přístup k trhu dopravci, který má platnou licenci, osvědčení dopravce a přidělenou kapacitu dopravní cesty. Z hlediska polohy trasy je jediným omezujícím prvkem kapacita dopravní cesty. Je tedy třeba před udělením kapacity dopravní cesty vložit do procesu přístupu k dopravnímu trhu regulační stupeň, určený pro výjimečné případy, kdy komerční spoje svým provozem významným způsobem ohrozí provozování dopravy ve veřejném zájmu, jedná se o proces obdobný jako existuje v oblasti silniční dopravy s tím rozdílem, že rozhodování probíhá na celostátní úrovni. Takovým regulačním stupněm je přezkoumatelné stanovisko nezávislého regulátora, které rozhodne, zda se jedná o významné ekonomické narušení služeb v oblasti veřejného zájmu. Stanovisko je bezpředmětné v případě, že některý objednatel s dopravcem uzavřel, nebo hodlá uzavřít smlouvu o veřejné službě (popř. rozhodl o uložení závazku veřejné služby). Rovné a nediskriminační zacházení s dopravci bude přezkoumávat v souladu se směrnicí 2001/14/ES regulační orgán, kterým je v České republice Drážní úřad.

130) Drážní úřad si po obdržení žádosti vyžádá stanoviska dopravce i příslušných orgánů, objednávajících veřejnou dopravu v předmětném území. Příslušné úřady vydají stanovisko, ve

kterém na základě dopravního plánu věcně zdůvodní, zda daná linka může významně ekonomicky ohrozit linky ve smluvní oblasti. Stanovisko dotčených úřadů bude pro regulátora doporučující. V případě, že nezávislý regulátor rozhodne, že navrhovaná služba může ekonomicky významně ohrozit provozování služeb ve veřejném zájmu, může odmítnout přístup k trhu, popřípadě stanovit podmínky pro jeho omezení analogicky k bodu II.4 týkající se linkové autobusové dopravy. Toto stanovisko bude přezkoumatelné.

131) Provozovatel dráhy bude povinen poskytnout přidělci kapacity informace o podmínkách, za kterých bude poskytovat služby jednotlivým dopravcům, prohlášení o dráze bude nově pro provozovatele dráhy závazné. Doplnkové služby podle § 5 vyhlášky č. 351/2004 Sb. budou poskytovány provozovatelem dráhy za cenu, zveřejněnou v prohlášení o dráze, cena za zastavení vlaku ve stanici musí být řešena v souvislosti s drážní reformou.

132) Otázka zpoplatnění zastavení vlaku ve stanicích tak, jako je tomu v sousedních zemích (Německo, Rakousko) musí být řešena v souvislosti s postupem drážní reformy. Je nutné zamezit situaci, kdy by výše ceny mohla být předmětem hospodářské soutěže mezi dopravcem, který tato zařízení vlastní a ostatními dopravci. Zároveň je třeba zamezit situaci, kdy z těchto prostředků by mohla být financována údržba nepotřebných zařízení. Při zaručeném splnění těchto podmínek je zavedení uvedených plateb logickým způsobem úhrady uvedených nákladů, výše poplatků je pro oblast veřejné dopravy významným determinujícím faktorem. Postup zavedení těchto poplatků by byl rovněž v souladu s připravovaným nařízením o právech a povinnostech cestujících v mezinárodní železniční dopravě, který zavádí pojem manažera stanice.

133) Ostatní doplnkové služby by měly být poskytovány provozovatelem dráhy za cenu zveřejněnou v prohlášení o dráze. V těchto případech nebude cena za poskytování služeb regulována, nicméně bude i nadále platit podmínka rovného a nediskriminačního zacházení se všemi dopravci. Případná pochybení budou opět řešena Drážním úřadem, popřípadě Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, pokud by jednání provozovatele dráhy naplňovalo znaky zneužití dominantního postavení na relevantním trhu.

134) Části zákona, která v navrhované úpravě řeší zákon o veřejné dopravě, tj. část o dopravní obslužnosti a závazcích veřejné služby (zejména § 39 a následující), jakož i ustanovení vztahující se k přepravnímu právu navrhujeme ze znění zákona vypustit a nahradit je příslušnými ustanoveními zákona o veřejné dopravě.

i) Novelizace ostatních zákonů

135) V případě zákona o krajích je třeba provést změnu ustanovení souvisejících s veřejnou dopravou tak, aby byly v souladu s novým zákonem o veřejné dopravě. Jedná se zejména o znění § 35 odst. 2 písm. h), ve kterém je zastupitelstvu kraje vyhrazeno stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje. V souladu s novým zákonem o veřejné dopravě bude zastupitelstvu kraje vyhrazeno stanovit rozsah oblasti veřejného zájmu a smluvní oblasti ve veřejné dopravě v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o veřejné dopravě. Obdobným způsobem je třeba upravit zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

136) V návaznosti na úpravu uvedených zákonných ustanovení je třeba upravit příslušné prováděcí předpisy, zejména ve vztahu k výpočtu prokazatelné ztráty, náležitostem jízdních řádů, poskytování služeb provozovatelem dráhy dopravci a dalších prováděcích předpisů.

137) Přístup na trh vodní dopravy bude stanoven i nadále postupy stanovenými v zákoně č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů. V tomto zákoně není třeba provádět v souvislosti s tímto věcným záměrem změny. V návaznosti na volnost členských států při zahrnutí vodní dopravy do systému veřejné dopravy ve veřejném zájmu bude možné ze strany objednatelů zahrnout do systému veřejné dopravy dopravní služby s přepravně-užitkovou funkcí a uzavřít na jejich provozování smlouvu o veřejné službě, pokud vzniká veřejný zájem na jejich provozování obdobně jako je tomu v případě železniční a silniční dopravy. Přepravní užitek dopravní služby posuzuje na základě zahrnutí do smluvní oblasti objednatel regionální nebo obecní dopravy.

j) Účinnost

138) V tomto bodě bude stanovena účinnost zákona o veřejné dopravě (viz bod 150).

D. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

139) Charakter předkládaných věcných změn překračuje vzhledem ke své oborové průřezovosti rozsah novely stávajících právních předpisů. Zatímco dosud bylo možné ustanovení o závazcích veřejné služby a dopravní obslužnosti vložit do modálních zákonů, jeví se jako nezbytné upravit rozsáhlejší průřezovou oblast integrované veřejné dopravy,

zejména vztahy mezi objednateli a dopravci a proces plánování dopravní obsluhy území v intermodální právní úpravě.

140) Se změnou uvedených zákonů bude spojena i změna příslušných navazujících prováděcích předpisů, zejména předpisů o prokazatelné ztrátě jak v oblasti veřejné silniční linkové dopravy, tak i v oblasti veřejné drážní dopravy, vyhlášky o jízdních řádech veřejné osobní linkové dopravy a obdobných prováděcích předpisů. Ve spojitosti s připravenými legislativními změnami je třeba provést návaznost upravené problematiky na zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, a každoročně vydávaný cenový výměr. Vzhledem k tomu, že se jedná o specifickou problematiku, není úprava předmětem tohoto věcného záměru a bude zpracována ve spolupráci s Ministerstvem financí v přímé návaznosti na tento věcný záměr.

E. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady a dopady na životní prostředí

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

141) Přijetí zákona se žádným způsobem nedotýká vnější nákladovosti systému veřejné dopravy. Navržené definice veřejného zájmu budou i nadále respektovat volnost objednatelů při zároveň uplatněné odpovědnosti za rozvoj územního obvodu samosprávného celku (v případě Ministerstva dopravy území státu). Návrh je zaměřen na vnitřní efektivitu systému v rámci stávajících finančních rámců.

142) Určité dopady na finanční zajištění je třeba spatřovat v oblasti navrhovaného plánování dopravní obsluhy území. Přijetí zákona o veřejné dopravě si vyžádá vytvoření celkem cca 60 tabulkových míst na jednotlivých krajích, obcích a Ministerstvu dopravy v souvislosti s přípravou dopravních plánů, zároveň lze předpokládat nutnost počáteční jednorázové investice ve výši zhruba 80 milionů Kč. Samotné dopravní plánování však podle předpokladů povede k efektivnějšímu vynakládání veřejných prostředků na dopravní obsluhu území. V konečném důsledku to bude znamenat buď snížení objemu finančních prostředků vynakládaných na zajišťování dopravní obsluhy území nebo zvýšení rozsahu zajišťované obsluhy území, její kvality a vzájemné provázanosti.

Dopady na podnikatelské prostředí v ČR, na malé a střední podniky

143) Navrhované řešení dle předkládaného věcného záměru bude mít vliv na zkvalitnění konkurenčního prostředí na trhu s veřejnou osobní dopravou a odrazí se tak zprostředkovaně i na hospodářských subjektech, zejména na malých a středních podnicích. Předpokládá se, že malé a střední podniky se budou moci více podílet na plnění zakázek v oblasti veřejného zájmu, a to jak v oblasti silniční, tak postupně i v oblasti železniční dopravy.

Dopady na cestující a sociální dopady

144) Prvořadým cílem předloženého návrhu je zvýšit atraktivitu systému veřejné dopravy pro cestující. Zákon o veřejné dopravě bude mít kladný vliv na integraci systému veřejné osobní dopravy v regionech České republiky. Podpora systému veřejné dopravy má významný sociální rozměr, který je zvýrazněn její regionálně-rozvojovou funkcí.

Dopady na životní prostředí

145) Předložený návrh věcného záměru bude mít kladný dopad na životní prostředí, zkvalitnění systému veřejné osobní dopravy tento systém zatraktivní, což v konečném důsledku může přispět ke změně dosavadních trendů a snížení přepravních výkonů individuální automobilové dopravy. Cíl udržitelné dopravy je tedy podporou integrovaného dopravního plánování, včetně podpory veřejné dopravy a její provázání s cyklistickou a pěší dopravou, popřípadě systémy Park&Ride, významně podpořen.

F. Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

146) Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, se na danou oblast nevztahují.

147) Navrhované řešení je v souladu s obecnými principy evropského práva. Návrh není v rozporu s platným právem Evropského společenství upravujícím veřejnou dopravu a je v plném souladu s připravovanými právními předpisy v této oblasti, tj. připravovaným nařízením o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (2000/0212 (COD)) a dokumenty připravovanými v rámci tzv. třetího železničního balíčku.

G. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen

148) Vzhledem k otevřenosti celého systému bez rozdílu pohlaví zákon nikterak neovlivní principy nediskriminace mužů a žen.

H. Účinnost

149) Účinnost navrhovaného zákona o veřejné dopravě a souvisejících novelizací navrhujeme v návaznosti na přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady o veřejných službách v přepravě cestujících železniční a silniční dopravou.