

Harmonogram otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy

Úvod

1. Ministerstvo dopravy zajišťuje dopravní obslužnost státu vlaky celostátní dopravy, které mají nadregionální nebo mezinárodní charakter¹ podle § 4 odst. 1 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a změně dalších zákonů (dále jen „zákon č. 194/2010 Sb.“²). Pro zajištění dopravní obslužnosti uzavírá Ministerstvo dopravy jako objednatel smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravci podle § 8 zákona č. 194/2010 Sb. Kromě této objednávané dopravy mohou dopravci provozovat komerční dálkové dopravní služby mimo smlouvy o veřejných službách a bez nároku na kompenzace případných ztrát z veřejných rozpočtů³.
2. Pro smlouvy o veřejných službách uzavřené po 3. prosinci 2009 je klíčovým právním předpisem nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen „nařízení č. 1370/2007“). Toto nařízení stanoví nabídkové řízení jako základní způsob výběru dopravce pro veřejné služby a obsahuje některé výjimky pro možnost objednatele sjednat smlouvu o veřejných službách na základě přímého zadání⁴.
3. Tato koncepce se následně odráží ve vnitrostátním právu České republiky. Na rozdíl od unijního předpisu, který obsahuje pouze obecné zásady, které je třeba v průběhu nabídkového řízení dodržet, je předmětem zákona č. 194/2010 Sb. i konkrétní úprava procesu, podle kterého mají nabídková řízení probíhat, což přispívá k vyšší právní jistotě objednatelů, dopravců a dalších subjektů, které se na organizování veřejné dopravy podílejí.

Vývoj předmětné oblasti

4. Veřejné služby objednávané Ministerstvem dopravy jsou dosud zadávány výhradně akciové společnosti České dráhy, zpravidla přímo bez provedení nabídkového řízení⁵. Tento způsob je i v kontextu současné právní úpravy komunitárního a národního práva možný, nicméně jeví se však pro budoucí období jako nevhodný z důvodů uvedených v následujících odstavcích.

¹ zpravidla vlaky kategorie R, Ex, v omezeném rozsahu vlaky kategorie Sp, IC/EC a EN

² zákon č. 194/2010 nabyl účinnosti dne 1. července 2010, do 30. června 2010 Ministerstvo dopravy jako objednatel dálkové a nadregionální osobní železniční dopravy při uzavírání smluv o závazku veřejné služby s dopravcem postupovalo podle § 39 odst. 1 písm. b) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů a podle uvedeného předpisu se řídí i smlouvy uzavřené před 1. červencem 2010 (bliže § 35 odst. 1 zákona č. 194/2010)

³ jedná se například o vlaky obchodní značky SC Pendolino, plánované vlaky společností RegioJet a Rapid Express v relaci Praha – Ostravsko

⁴ přímým zadáním může objednatel zajišťovat veřejné služby s tzv. vnitřním provozovatelem, v mimořádných situacích, malé zakázky nebo veřejné služby drážní dopravou na dráze celostátní nebo regionální

⁵ výjimku tvoří dva provozní soubory (dopravní služby na linkách Pardubice – Liberec a Plzeň – Most), které byly podrobeny nabídkovému řízení, se zahájením plnění od období platnosti jízdního řádu 2006/2007

5. Setrvání na přímém uzavření smluv by bylo v rozporu s programovým prohlášením vlády⁶, kde se uvádí, že služby v železniční dopravě nabídkovým řízením budou podléhat, a vláda za tímto účelem připraví podmínky pro otevření trhu v železniční dopravě.
6. Návrh postupného otevírání trhu v České republice byl představen v červnu 2009, kdy se předpokládalo každoroční vypsání nabídkového řízení na 5 až 15 % výkonů, a to až do výše 75 % objednávaného rozsahu výkonů v dálkové dopravě. Tento proces vzala vláda České republiky na vědomí na základě usnesení vlády č. 1132 ze dne 31. srpna 2009 při schválení finanční účasti státu na zajištění dopravní obslužnosti železniční dopravou.
7. Potřeba otevírání trhu v železniční dálkové osobní dopravě je rovněž uvedena v dopravně-plánovacích dokumentech Ministerstva dopravy „Strategie podpory dopravní obsluhy území“ a „Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2013“.
8. Jak již bylo uvedeno, Ministerstvo dopravy objednává služby v drážní dopravě výhradně u jediného dopravce, akciové společnosti České dráhy. Rovněž v regionální dopravě jsou České dráhy výrazně převažujícím poskytovatelem služeb⁷ a jiní dopravci zaujímají jen velmi malou část trhu. Tato téměř monopolní situace není pro Ministerstvo dopravy jako objednatele příznivá, protože neumožňuje převzetí části služeb jiným dopravcem v případě, že služby by byly poskytovány za méně výhodných podmínek, než které by umožnila existence tržní situace. Přímé uzavření smluv s sebou dále podle nařízení č. 1370/2007 přináší povinnost vyhovět přísnějším podmínkám pro určení výše kompenzace. Tyto podmínky jsou uvedeny zejména v příloze nařízení a jsou spojeny s měřením tzv. čistého finančního dopadu na náklady a výnosy při plnění veřejných služeb. Ačkoliv je takový postup možný, je určení a kontrola výše čistého finančního dopadu obtížná zejména v případě převažujícího monopolu dominantního dopravce.
9. Řada členských států Evropské unie v návaznosti na obecné zásady nařízení č. 1370/2007 (přes absenci právní povinnosti) postupně zavádí nabídková řízení jako základní způsob výběru dopravce i v oblasti železniční dopravy. Výběr dopravců v nabídkových řízeních již proběhl např. v Německu, ve Velké Británii, v Nizozemsku či ve Švédsku. V této souvislosti lze pro příklad uvést, že ve Spolkové zemi Bavorsko, kterou lze velikostně srovnávat s Českou republikou, existuje plán nabídkových řízení do roku 2023. Např. v Bavorsku došlo u relací vysoutěžených organizátorem dopravní obslužnosti, společností Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG), k výraznému zvýšení kvality poskytovaných služeb při celkovém snížení jednotkové výše prokazatelné ztráty poskytované dopravci⁸. To ale vyžaduje plánovitý přístup a regulaci v průběhu otevírání trhu.
10. Otevření trhu je v souladu s uzavřenou dlouhodobou smlouvou o závazku veřejné služby na období 2010-2019 se společností České dráhy, a.s., která umožňuje Ministerstvu dopravy postupně otevřít až 75 % objednávaného rozsahu výkonů v dálkové dopravě. Smlouva zároveň obsahuje v příloze č. 10 výčet konkrétních linek, které nebudou do roku

⁶ v Programovém prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010 se na str. 38 doslovně uvádí „*Veškeré služby železniční hromadné osobní přepravy budou podléhat transparentním výběrovým řízením. Za tímto účelem vláda připraví podmínky pro otevření trhu v železniční dopravě.*“

⁷ na některých dráhách zajišťují veřejné služby jiné společnosti, například společnost Viamont Regio, a.s. (na tratích Trutnov – Svoboda na Úpou a Trutnov – Královec v oblasti Královéhradeckého kraje, na trati Milotice nad Opavou – Vrbno pod Pradědem v Moravskoslezském kraji), dopravce Veolia Transport Morava, a.s. (na trati Šumperk – Kouty nad Desnou/Sobotín v oblasti Olomouckého kraje), dopravce Jindřichohradecké místní dráhy s.r.o. (na tratích Jindřichův Hradec – Obrataň a Jindřichův Hradec – Nová Bystrice), Vogtlandbahn GmbH (na trati Liberec – Rybníště/Seifhennersdorf) atd.

⁸ srv. např.: SPNV-Wettbewerbsprojekte in Bayern. Zpráva objednatele železniční dopravy ve spolkové zemi Bavorsko, Bayerische Eisenbahngesellschaft, München, 2009.

2019 předmětem soutěže. Jedná se o linky: Ex 1 Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava – *Polsko/Slovensko*, Ex 4 *Rakousko/Slovensko* – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – *Polsko*, R 7 Praha – České Budějovice – *Rakousko*, R 13 Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc, R 22 Kolín – Mladá Boleslav – Česká Lípa – Rumburk, R 23 Kolín – Ústí nad Labem, R 25 Rakovník/Lužná u Rakovníka – Chomutov – Jirkov, N 28 *Německo* – Praha – Olomouc/Brno – *Polsko/Slovensko/Rakousko* (noční vlaky). Zároveň bylo se společností České dráhy, a.s. sjednáno, že v každém období platnosti jízdního řádu bude rozsah objednávaného dopravního výkonu podle sjednané smlouvy tvořit nejméně 25 % celkového rozsahu objednávaných dopravních služeb v dálkové dopravě.

11. V současné době projevilo zájem o poskytování veřejných služeb v oblasti dálkové dopravy objednávané státem více dopravců. Ministerstvo dopravy již v červnu 2009 obdrželo nabídku společnosti RegioJet, a.s., která zahrnovala zajištění provozování tří souborů linek dálkové železniční dopravy k zajištění dopravních potřeb státu. Jak bylo uvedeno v odpovědi ministra dopravy na uvedenou nabídku (č.j. 24/2009-190-STSP), nabídka byla zaměřena pouze na vybrané linky a proto byla obtížně srovnatelná s podmínkami, za kterých byly uzavírány smlouvy s Českými drahami, a.s., které zajišťovaly přepravní služby na všech linkách dálkové dopravy v České republice. Ministr dopravy v této souvislosti uvedl, že Ministerstvo dopravy připravuje projekt postupného otevírání trhu, při němž se uvažuje o každoročním vypsání nabídkového řízení na 5 až 15 % výkonů až do výše 75 % objednávaného rozsahu výkonů v dálkové dopravě⁹. K nastavení možných pravidel otevírání trhu se aktivně vyjadřovali i další dopravci (např. Arriva holding ČR, s.r.o., Veolia Transport ČR a.s. a VIAMONT a.s.). Při dlouhodobém odmítání jiných zájemců než monopolního poskytovatele hrozí rizika stížností alternativních dopravců a případných soudních sporů v předmětné věci.
12. V situaci, kdy existuje více potenciálních zájemců o poskytování veřejných služeb, se jeví z pohledu hospodárného vynakládání veřejných prostředků jako nezbytné provést formalizovaný výběr mezi uchazeči na základě předem stanovených podmínek a transparentních hodnotících kritérií, v případě veřejných služeb v přepravě cestujících tedy na základě nabídkového řízení.
13. Otevření trhu však v minulém období bylo ztíženo dosavadní unitární povahou „národního“ železničního podniku, kdy byl jiný poskytovatel dopravních služeb zcela závislý na poskytnutí služeb tímto podnikem. Vzhledem k tomu, že v současné době prošly České dráhy, a.s. a Správa železniční dopravní cesty, s.o. (dále jen „SŽDC“) transformačním a restrukturalizačním procesem, jehož výsledkem bylo převedení funkce provozovatele dráhy na státní organizaci SŽDC, je třeba dořešit dílčí otázky, např. způsob využívání železničních stanic, které zůstaly ve vlastnictví akciové společnosti České dráhy. Jak bylo sjednáno na Pracovní skupině pro přípravu otevírání trhu veřejných služeb (viz násl. bod), bude tato otázka řešena zvláštním procesem mimo procesní nastavení harmonogramu otevírání trhu veřejných služeb, byla zároveň konstatována potřeba jejího řešení. V rámci procesu otevírání trhu veřejných služeb bude dále zvláštním procesem řešena problematika tarifní spolupráce mezi dopravci tak, aby bylo zajištěno vzájemné uznávání jízdních dokladů a byl i nadále zachován celosíťový charakter železniční osobní dopravy.

⁹ popsany způsob předpokládaného vypisování dílčích nabídkových řízení byl zvolen proto, aby umožnil jednotlivým dopravcům dostatečnou přípravu na zpracování provozního konceptu a zajištění finančních prostředků nutných pro investice do vozidlového parku; postupné otevírání trhu tak má zajistit plynulý a nediskriminační přístup, kdy se (rozdílně od jednoho velkého celosíťového nabídkového řízení) budou moci nabídkových řízení zúčastnit i dopravci, kteří v současnosti nedisponují dostatečným technologickým záze-
mím

14. Konkrétní způsob vymezení provozních souborů linek veřejných služeb v dálkové železniční osobní dopravě byl podle předchozích dohod projednáván během prvního pololetí roku 2010 v rámci Pracovní skupiny pro přípravu otevírání trhu veřejných služeb. Tato pracovní skupina je složena ze zástupců Ministerstva dopravy, akciové společnosti České dráhy, dalších dopravců, majících zájem ucházet se o zajišťování veřejných služeb v dálkové železniční dopravě, SŽDC, odborových organizací v dopravě (organizací Českomoravská konfederace odborových svazů a Asociace samostatných odborů České republiky) a Asociace krajů České republiky.
15. Záměrem pracovní skupiny bylo především vymezit kritéria pro výběr přiměřeně velkých souborů linek, které budou z provozního hlediska efektivně zajišťitelné a budou mít územní souvislost. Projednaná a schválená kritéria jsou předmětem přílohy č. 1 tohoto materiálu. Následně Ministerstvo dopravy navrhlo rozdělení 75 % rozsahu dálkové dopravy do provozních souborů, které bylo rovněž v rámci této skupiny odsouhlaseno.
16. Zároveň byly určeny úvodní dva provozní soubory, u kterých bude proces nabídkových řízení v dálkové dopravě zahájen. Jedná se o provozní soubor obsahující linku R 27 vedenou v relaci Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník a soubor obsahující linku R 5 vedenou v relaci Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb a linku R 20 vedenou v relaci Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín.
17. Dne 12. října 2010 bylo dopisem ministra dopravy ČR¹⁰ do Úředního věstníku EU odesláno předběžné oznámení podle článku 7 odst. 2 nařízení 1370/2007, týkající se předpokládaného vypsání nabídkových řízení na linkách Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc (Jeseník) a na linkách Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb společně s Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín s předpokládaným zahájením provozu od období platnosti jízdního řádu 2013/2014, popř. v případě druhého provozního souboru od období platnosti jízdního řádu 2014/2015¹¹. Tím byl proces postupného otevírání trhu v dálkové železniční osobní dopravě v České republice zahájen. V současné době Ministerstvo dopravy pokračuje v dalších procesních krocích souvisejících s výše uvedenými provozními soubory.
18. S ohledem na existující zkušenosti, zejména pokud vezmeme v úvahu obtíže spojené se snížením síťovosti a provázanosti veřejné železniční dopravy vzniklé uplatňováním zcela otevřeného přístupu bez koordinovaného harmonogramu v některých evropských státech (např. ve Velké Británii)¹², se však jeví jako nezbytné stanovit harmonogram pro další pokračování zahájeného procesu otevírání trhu veřejných služeb v dálkové železniční dopravě podle § 4 odst. 1 zákona č. 194/2010 Sb. Tento harmonogram je předmětem předloženého materiálu.

Finanční rámec pro dálkovou dopravu

19. V oblasti financování dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy v České republice Ministerstvo dopravy vychází při přípravě objednávky veřejných služeb z rozsahu

¹⁰ oficiální žádost České republiky o předběžné oznámení nabídkového řízení ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení 1370/2007, č.j. 19/2010-190-STKO/1

¹¹ oznámení bylo zveřejněno v Úředním věstníku EU dne 26. října 2010

¹² o problémech s regulací železničního sektoru v průběhu transformace British Rail viz např. Schnöbel, Christian R.: Vertikale Desintegration des britischen Eisenbahnsektors. Internationales Verkehrswesen (57) 4/2005, s. 136–142.

finančních prostředků ve specifickém ukazateli státního rozpočtu „Drážní doprava“ v kapitole 327 Ministerstva dopravy.

20. Za účelem nastavení stabilního prostředí v dálkové železniční dopravě vláda České republiky schválila dlouhodobý finanční rámec úhrad smluv o veřejných službách a uložila ministru financí zpracovat do přípravy návrhů státních rozpočtů a střednědobých rozpočtových výhledů na léta 2010 až 2019 jako specifický ukazatel rozsah prostředků na zajištění stabilního financování smlouvy o závazku veřejné služby na zajištění dopravních potřeb státu zabezpečovaných veřejnou železniční osobní dopravou, a to pro rok 2010 v rozsahu 3 873,305 mil. Kč (bez relací Pardubice – Liberec a Plzeň – Most a bez žákovského jízdného), a po dobu následujících devíti let (2011-2019) tuto částku navyšovat o odpovídající průměrný roční index spotřebitelských cen. Na celkový rozsah dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy tak bylo v roce 2010 vyčleněno včetně relací Pardubice – Liberec a Plzeň – Most celkem 4 077,161 mil. Kč. Vzhledem k úsporným rozpočtovým opatřením byly na zajištění dálkové železniční dopravy pro rok 2011 poskytnuty finanční prostředky v úrovni roku 2010, bez inflačního navýšení.
21. V případě železničních služeb je klíčová zadavatelem požadovaná a skutečně realizovaná obnova vozidlového parku, a od ní bude odvozena doba trvání kontraktu – doba účinnosti smlouvy o veřejných službách. Nemá-li být vozidlový park tvořen pouze odepsanými vozidly, jejichž ekonomická i technická životnost je vyčerpána, a jejichž disponibilita je omezena na některé, již etablované dopravce, musí být získání vozidel v době trvání kontraktu finančně realizovatelné. V případě nabídkových řízení proto platí, že se zvyšující se dobou účinnosti smlouvy klesá část nabídkové ceny, alokovaná na pořízení vozidel, neboť je možné ji rozložit do delšího časového období. V případě železničních kolejových vozidel je po skončení doby trvání smlouvy z pohledu dopravce v řadě případů rizikové uplatnit vozidla, technicky přizpůsobená podmínkám České republiky, jinde na trhu. Proto s rostoucí délkou smlouvy klesá riziková přírážka dopravce, spojená s obchodním rizikem nevyužitelnosti vozidel v posmluvním období. Zároveň roste udržitelnost projektu z pohledu bankovního sektoru a získání cizího kapitálu je pro dopravce snazší a levnější. Z těchto důvodů předpokládá Ministerstvo dopravy uzavírání smluv až na dobu 15 let. Vzhledem k předpokládanému počtu provozních souborů (viz příloha č. 2) bude postupným vypisováním jednotlivých souborů zajištěno postupné otevírání trhu v krátkých časových odstupech.
22. Vedle požadavků na obecné zvýšení kvality vozidel bude s ohledem na závazky České republiky v oblasti integrace osob se zdravotním postižením nezbytné věnovat pozornost rovněž tomu, aby součástí podmínek vyhlašovaných nabídkových řízení byla také povinnost dopravce zajišťovat bezbariérové přepravy pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace tomu odpovídajícími a vybavenými dopravními prostředky.
23. Uzavírání smluv až na dobu 15 let neznamena nutnost zcela konstantního rozsahu služeb, vyžaduje však stabilní finanční rámec. S ohledem na trvalou platnost usnesení vlády č. 1132 ze dne 31. srpna 2009 se předpokládá, že finanční prostředky budou v tomto rozsahu zajištěny. Výrazné změny v oblasti financování jsou nejen problémem pro zajištění veřejných služeb, ale proces otevírání trhu bezprostředně ohrožují a mohou být při uzavřených dlouhodobých smlouvách vysoce rizikové. V souvislosti s nabídkovými řízeními bude tedy nezbytné při přípravě dokumentací nabídkových řízení pro výběr dopravce nastavit takový rozsah objednávaných veřejných služeb, aby souhrn kompenzací ze všech smluv o veřejných službách v jednotlivých letech platnosti smluv nepřekročil finanční rámec nastavený usnesením vlády č. 1132 ze dne 31. srpna 2009.

Základní principy a vymezení objednávky veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy

24. Ministerstvo dopravy objednává vlaky celostátní dopravy v relacích, u nichž kvalita drážní infrastruktury a reálná poptávka po přepravě umožňuje efektivně zabezpečovat spojení železniční osobní dopravou. Hodnocení úspěšnosti nabídky spojení je založeno především na základě soustavné analýzy přepravních průzkumů¹³. Vzhledem k odlišnému přepravnímu potenciálu jednotlivých směrů lze linky dálkové drážní dopravy v objednávce Ministerstva dopravy rozdělit do tří hlavních skupin (seznam linek v příloze č. 3; grafické znázornění koncepce vedení linek v příloze č. 4).
25. První skupinu tvoří relace, sloužící pro spojení nejvýznamnějších sídelních aglomerací České republiky, u kterých je Ministerstvem dopravy objednávana tzv. *dvousegmentová dopravní obsluha*. Zde první segment tvoří tzv. expresní linka (tj. vlaky kategorie Ex, popř. IC/EC), rychle spojující hlavní sídelní aglomerace a zastavující v jejich centrech¹⁴. Druhý přepravní segment tvoří rychlíková linka zabezpečující především dopravní obsluhu regionálních center na jejich spojnici a zastavující ve všech stanicích, které obsluhuje dálková doprava¹⁵. Jedná se v současné době o relace Praha – Pardubice – Olomouc/Brno a Praha – Ústí nad Labem, u kterých bylo toto řešení možné i vzhledem k provedené modernizaci infrastruktury, která jednak zvyšuje rozdíl v jízdní době zastavujícího a expresního vlaku, a zejména umožňuje dosáhnout železniční dopravě konkurenceschopnosti vzhledem k jiným způsobům dopravy, zejména vzhledem k individuální automobilové dopravě.
26. U těchto relací zpravidla platí, že obě linky jsou provozovány ve špičkovém intervalu 60 minut, neboť vlivem přepravní diferenciace (výrazné rozdíly v jízdní době, zastavovací koncepci) linky nejsou vzájemně zastupitelné.
27. O zavedení dvousegmentové dopravní obsluhy (tj. zavedení expresního vlaku) bude usilováno ve střednědobém výhledu rovněž na dalších tratích po dokončení jejich modernizace, především v úseku Praha – Plzeň, a s ohledem na vývoj přepravní poptávky postupně i na relacích Praha – České Budějovice (v obou případech s protrasováním expresního segmentu do zahraničí) a Brno – Ostrava. V případě zachování stávajících rozsahů dopravy by k využití modernizace tratí pro cestující mezi krajskými městy téměř vůbec nedošlo a současné spojení vlaky druhého přepravního segmentu by nebylo adekvátní nabídkou vzhledem k jiným způsobům přepravy. Prostředky alokované do modernizace železničních tratí by nebyly v plném rozsahu využity. Proto je objednávka na těchto tratích předpokládána ve střednědobém horizontu rovněž dvousegmentově.

¹³ pro tyto účely jsou využity údaje dopravce České dráhy a.s., který má na základě uzavřené smlouvy o závazku veřejné služby povinnost poskytovat údaje o frekvenci cestujících (zpravidla 4 týdenní sčítání za rok), údaje o matici přepravních vztahů (zdrojů a cílů cest v síti) a tržbách ve vlacích objednávaných Ministerstvem dopravy. Zároveň jsou pro hodnocení potenciálu jednotlivých přepravních relací využívány další údaje, např. proudy dojíždějících sledované v rámci Sčítání lidu, domů a bytů Českým statistickým úřadem

¹⁴ jedná se především o sídelní aglomerace krajských měst s výhodnou dopravní polohou v železniční síti doplněná některými významnými stanicemi s přestupními vazbami, jako např. Přerov, Břeclav, Kolín apod.

¹⁵ zpravidla se jedná o sídla nad 5 000-15 000 obyvatel; zastavení je však podmíněno kombinací několika faktorů: poloha střediska v rámci sítě včetně lokalizace železniční stanice vůči intravilánu střediska; geografická poloha střediska ve vztahu k hierarchicky nadřazenému centru – např. střediska splňující velikostní kritérium lokalizovaná v zázemí velkých sídelních aglomerací by měla být přesto primárně obsluhována příměstskou dopravou; převládající směry pracovní a školské dojížděky apod.

28. Druhou skupinu tvoří relace, u kterých je spojení zabezpečováno jedním segmentem (zpravidla vlaky kategorie rychlík) v hodinovém intervalu v období přepravních špiček. Tyto dopravní služby společně zajišťují jak spojení mezi sídelními aglomeracemi (první přepravní segment), tak i rychlou nadregionální dopravu (druhý přepravní segment). Jedná se především o stávající radiální spojení v rámci Čech s Prahou (tj. Praha – Plzeň, Praha – České Budějovice, Praha – Hradec Králové, Praha – Havlíčkův Brod/Jihlava) a hlavní moravskou relaci Brno – Ostrava.
29. Do třetí skupiny se řadí relace, u kterých je spojení zabezpečeno zpravidla v dvouhodinovém intervalu. Jedná se především o relace tangenciálního charakteru (např. Pardubice – Liberec, Plzeň – České Budějovice), v některých případech sloužící jako provozně propojená ramena radiálních linek (tj. např. Olomouc – Luhačovice, Ústí nad Labem – Cheb, Hradec Králové – Trutnov).
30. Ministerstvo dopravy postupně provedlo zásadní změnu koncepce objednávaných vlaků a objednává vlaky formou integrovaného taktového jízdního řádu¹⁶ tak, aby nabídka byla podle možností infrastruktury vzájemně provázaná a vytvářela síť. Po této systémové změně je hlavním cílem systém stabilizovat a soustředit se v rámci otevírání trhu za první na optimalizace systému vlivem nasazení kvalitnějších vozidel a za druhé na zvýšení kvality poskytovaných služeb pro cestující. Tento obecný princip má určité výjimky.
31. Určité rozsáhlejší změny koncepce lze očekávat ve třech případech:
- a) Na trati Praha – Ostrava projevilo zájem provozovat komerční dopravní služby v prioritním přepravním segmentu více dopravců. Ačkoli dosud žádný z nich provoz nezahájil, v jednom případě již požádal o přidělení kapacity železniční dopravní cesty¹⁷ a v druhém případě svůj zájem o zahájení provozu zveřejnil¹⁸. Případné zahájení provozu komerčních dopravců bude mít zásadní dopad do koncepce objednávky v této relaci a v případě konkurence tří subjektů lze očekávat značné problémy s tvorbou konzistentního jízdního řádu na souvisejících drahách¹⁹.
 - b) Po dokončení modernizace drah v úsecích Praha – Plzeň a Praha – České Budějovice se předpokládá, že bude nezbytné zcela změnit koncepci nabízených služeb pro cestující veřejnost, nutné je např. zavedení non-stop vlaků mezi Prahou a Plzní, které budou schopny využít parametrů modernizované infrastruktury. Naopak je třeba očekávat i změny vyvolané situací ve veřejných rozpočtech (viz body 18-21), které nutně povedou k určitým dílčím změnám zejména na linkách, kde v minulosti veřejné služby v objednávce MD zastupovaly chybějící spojení v regionální dopravě.

¹⁶ integrovaný taktový jízdní řád představuje způsob organizace dopravy, při kterém jsou vlaky provozovány *v pravidelných intervalech a významné uzlové stanice dosahují v určitých specifických časových polohách*; v tomto systému nedochází k optimalizaci časových poloh jednotlivých vlaků, ale celých linek (množiny spojů), které jsou optimalizovány z pohledu celosíťových provázaností, což přináší výhody pro cestující z pohledu plošné a časově konkurenceschopné dostupnosti území; tento systém byl poprvé použit ve Švýcarsku (1982) a stal se základním technologickým nástrojem pro tvorbu jízdních řádů v řadě vyspělých evropských států jako např. Rakousko, Německo, Maďarsko, Nizozemsko

¹⁷ společnost RegioJet, a.s. požádala o přidělení kapacity železniční dopravní cesty na relaci Praha – Ostrava pro období platnosti jízdního řádu 2010/2011

¹⁸ společnost Rapid Express oznámila zahájení provozu na relaci Praha – Ostrava pro období platnosti jízdního řádu 2012/2013, s tím, že již uzavřela smlouvu na výrobu a dodávku potřebných vozidel

¹⁹ např. na trati č. 011 Praha – Kolín lze očekávat značné problémy s ohledem na kvalitu přidělených tras vlaků, zejména regionální dopravy

- c) Je třeba očekávat změny vyvolané koncepčními úpravami jiných objednatelů, a to jak regionální dopravy, které lze předpokládat například v Pardubickém nebo Plzeňském kraji, tak i v jiných státech – očekávat lze dopady koncepčních změn v Bavorsku, v Horním Rakousku či v přeshraniční dopravě mezi Českem a Slovenskem²⁰. Na tyto změny bude přiměřeným způsobem reagovat i doprava v objednatelce Ministerstva dopravy.

Změny v koncepci budou projednány s dotčenými kraji tak, aby i kraj mohl svůj dopravní systém přizpůsobit předpokládaným parametrům dálkové dopravy.

Ministerstvo dopravy v následujícím období očekává, že základní koncepce dálkové dopravy bude až na uvedené výjimky v zásadě stabilní, z čehož vychází předkládaný návrh harmonogramu.

Harmonogram otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy

32. Způsob vymezení provozních souborů a časový harmonogram předpokládaného zahájení plnění služeb připravovaných nabídkových řízení vychází z kritérií, která byla odsouhlasena v rámci pracovní skupiny pro přípravu otevírání trhu veřejných služeb (viz příloha č. 1). Z hlediska časové posloupnosti jednotlivých nabídkových řízení na provozní celky bylo akcentováno kritérium postupné modernizace železniční sítě, která ovlivňuje možnosti dopravního řešení. Harmonogram rovněž vychází z koordinace se zahraničními objednateli, např. s Ministerstvem dopravy, výstavby a regionálního rozvoje, objednatel železniční dopravy ve Slovenské republice, či společností Bayerische Eisenbahngesellschaft, organizátorem dopravní obslužnosti v Bavorsku. Zároveň akceptuje časový harmonogram dlouhodobých smluv na relace Pardubice – Liberec a Plzeň – Most, jejichž účinnost skončí s jízdním řádem 2013/2014.
33. Harmonogram (viz příloha č. 2) obsahuje u každého provozního souboru rok předběžného oznámení nabídkového řízení podle čl. 7 odst. 2 nařízení EP a Rady č. 1370/2007 v Úředním věstníku EU a železniční jízdní řád, od kterého by mělo být zahájeno plnění zakázky zpravidla na 15 let. Obecně se přitom vychází ze skutečnosti, že nabídkové řízení je podle příslušných předpisů unijního práva zahájeno nejdříve rok po předběžném oznámení v Úředním věstníku EU. Důležitým faktorem je také časový rozdíl mezi zveřejněním a zahájením plnění u jednotlivých provozních souborů, který vyplývá především z předpokládané dostupnosti potřebného technického vybavení dopravce vybraného k plnění zakázky, zejména pořízení požadovaných kolejových vozidel.
34. Vzhledem k trvání smlouvy o závazku veřejné služby na období 2010-2019 se společností České dráhy, a.s., a z ní vyplývajících omezení je harmonogram rozdělen na dvě období:
- a) provozní soubory s předpokládaným zahájením plnění v režimu stávající smlouvy do jízdního řádu 2018/2019, tj. záměr vypsání nabídkového řízení u posledního souboru se předpokládá oznámit v Úředním věstníku EU v roce 2014, tj. za stávající vlády;
 - b) provozní soubory s předpokládaným zahájením plnění od jízdního řádu 2019/2020, tj. mimo režim stávající smlouvy o závazku veřejné služby; v této části lze předpokládat dílčí úpravy na základě vývoje v oblasti veřejné železniční osobní dopravy.

²⁰ případy těchto změn se v dlouhodobé koncepci předpokládají v souvislosti s dopady změny zajištění spojení mezi Chebem a Norimberkem v intervalu 120', mezi Olomoucí a Žilinou, jakož i směřování ke čtyřhodinovému intervalu mezi Prahou a Lincem do dokončení úprav na infrastrukturu

35. Rozdělení linek do provozních souborů v zásadě vychází z návrhu materiálu, který byl předložen v rámci Pracovní skupiny pro přípravu otevírání trhu veřejných služeb na období trvání stávající smlouvy o závazku (tj. do roku 2019). Dílčí rozdíly proti původnímu návrhu v prvním plánovacím období lze shrnout následovně:
- a) Linku R 6 (Praha-Plzeň s dalším pokračováním) se předpokládá s ohledem na aktualizaci investičních předpokladů na pojižděné infrastruktury a koordinace s ostatními objednateli rozložit do dvou provozních souborů tak, aby plnění prvního z nich mohlo být zahájeno v průběhu dokončování III. tranzitního koridoru, zatímco plnění druhého z nich bude výrazně ovlivněno plánováním přeshraniční dopravy v sousedící oblasti Bavorska (hraniční přechody Cheb a Furth im Wald).
 - b) Některé linky, které jsou dnes provozovány v motorové trakci, budou tvořit samostatný provozní soubor. Týká se to zejména linky R 26 (Praha – Písek – České Budějovice), u kterého se vzhledem k pojižděné infrastruktury předpokládá možnost zavedení hybridních vozidel a linky R 16 (Plzeň – Most) vzhledem k její územní a provozní izolovanosti od ostatních linek v motorové trakci.
 - c) Vzhledem k tomu, že vysoutěžení provozního souboru na trati Brno-Přerov (linky R 8 a R12) se předpokládá až v době po skončení účinnosti stávající smlouvy s ČD, a.s., předpokládá se logické doplnění tohoto provozního souboru o linku R 13 (Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc), která je součástí nesoutěžní části současné smlouvy. V případě, že to umožní infrastruktura, bude doplněna i o dosud chybějící spojení Brno – Zlín.“

Závěr

S ohledem na uvedené skutečnosti, zejména Programové prohlášení vlády a navazující koncepční dokumenty, se navrhuje pokračovat v procesu otevírání trhu veřejných služeb objednávaných Ministerstvem dopravy podle kritérií stanovených Pracovní skupinou k otevírání trhu veřejných služeb v dálkové železniční dopravě a v souladu s navrženou koncepcí. V souvislosti s nabídkovými řízeními bude při přípravě dokumentací nabídkových řízení pro výběr dopravce stanoven takový rozsah objednávaných veřejných služeb, aby souhrn kompenzací ze všech smluv o veřejných službách v jednotlivých letech platností smluv nepřekročil finanční rámec nastavený usnesením vlády č. 1132 ze dne 31. srpna 2009.

Příloha č. 1: Hlavní kritéria výběru provozních celků dle návrhů členů pracovní skupiny k harmonogramu otevírání trhu v dálkové železniční dopravě

| | |
|--|--|
| Modernizace dopravní infrastruktury | Při sestavování jednotlivých provozních souborů je nutné brát ohled na velké investiční stavby, které budou mít vliv na změnu provozního konceptu nebo použití trakce po ukončení plánované modernizace (potřebná koordinace harmonogramu se SŽDC). |
| Provozní a prostorová ucelenost souboru | Provozně propojený soubor linek, u kterého je eliminováno vedení technologických (soupravových) jízd. Jednotlivé linky seskupené v provozním souboru musí mít společné provozní jádro (depo, zázemí pro čištění vozidel atd.) umožňující obsluhu ostatních bodů ve vymezeném souboru. |
| Ucelenost trakce | Provozní soubor by měl vymezovat linky zejména pouze v rámci jedné trakční kategorie (závislé/nezávislé). Toto neplatí pro linky vedené v obou trakcích, kdy je navrženo přidat je k provozním souborům s linkami závislé trakce, kterým se více přibližují v rámci ostatních kritérií. Trakční napájecí systém je méně důležitý vzhledem k předpokladu požadavku vícesystémových vozidel. |
| Optimální velikost provozního souboru | Provozní soubory s dopravním výkonem v rozsahu 1,5 – 5 mil. vlkm/rok. Optimální je zároveň rozsah, kdy je zapotřebí (10-)15-20 hnacích vozidel (jednotek). V odůvodněných případech (např. přeshraniční spolupráce) lze uvažovat i o menším provozním souboru. Tento návrh odpovídá zkušenostem z jiných států, které se rozhodly trh mezinárodní železniční dopravy otevřít (např. Bavorsko – rozsah jednotlivých zakázek cca 1,0-5,5 mil. vlkm ročně). |
| Dopad do ekonomiky zbývajících rozsahu v ZVS | Při výběru provozních celků je třeba zohlednit i dopad na zbývající rozsah dopravy (jednotlivé celky se mohou prolínat). Je možné, že k některému ze souborů bude nutné připojit i trať, které budou v důsledku vysoutěžení celku velmi obtížně obsluhovatelne původním dopravcem, resp. jen za cenu výrazně zvýšených nákladů. |
| Provázanost s ostatními smlouvami ZVS v regionu | Před vypsáním nabídkového řízení bude nutné projednat koncepci dopravy (rozsah, zastavovací strategie atd.) s ostatními objednateli v zájmovém území soutěženého souboru linek, a to hlavně z pohledu zajištění návazností (připoje), resp. případné konkurence paralelně existujících smluv o závazku veřejné služby. |
| Mezinárodní dohody u přeshraničních linek | Před vypsáním nabídkového řízení pro linky překračující hranice České republiky je nutná dohoda a koordinace se sousedními státy a objednateli, kteří mohou být nabídkovým řízením přímo dotčeni. |
| Ucelenost přepravní poptávky | Linky v jednom provozním souboru by měly mít podobné charakteristiky přepravní poptávky a nároky na cestovní komfort z důvodu úspory nákladů při unifikaci vozového parku v rámci jednoho provozního souboru. Nevhodné je promíchání linek (kapacitních) určených pro vozbu klasickými soupravami a linek určených pro vozbu moderními ucelenými jednotkami. |
| Technické specifikace vozidel | Vozidla nasazovaná dopravci musí být kompatibilní se současnou infrastrukturou. |
| Řízení provozu | Učelné je řešení problematiky tzv. „živé dopravní cesty“, kdy je důležité, že provozovatelem dráhy je nezávislý subjekt. |

Poznámka: Pořadí jednotlivých kritérií odpovídá jejich významu. Zachování této posloupnosti nebude v některých případech možné dodržet v závislosti na specifických podmínkách jednotlivých linek.

Příloha č. 2: Časový plán otevírání trhu

a) Harmonogram otevírání trhu do období platnosti jízdního řádu 2018/2019

| Zahájení plnění* | Notifikace | Linky zahrnuté v provozním souboru | Trakce | Rozsah | Podíl |
|------------------|------------|--|--------|--------|-------|
| 2013/2014 | 2010 | R 27: Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc | M | 0,5 | 1,4 |
| 2014/2015 | 2010 | R 5: Praha – Ústí n.L. – Karlovy Vary – Cheb R 20: Praha – Roudnice n. L. – Ústí n.L. – Děčín | E | 2,4 | 6,5 |
| 2014/2015 | 2011 | R 14: Liberec – Pardubice R 15: Liberec – Ústí nad Labem | M | 1,6 | 4,3 |
| 2014/2015 | 2011 | R 16: Plzeň – Most | M | 0,5 | 1,2 |
| 2015/2016 | 2011 | Ex 2 (R 18): Praha – Olomouc – Vsetín (- Slovensko) / Luhačovice | E+M | 3,7 | 10,1 |
| 2016/2017 | 2012 | R 6: Praha – Plzeň – Klatovy R 10: Praha – Hradec Králové | E | 2,8 | 7,7 |
| 2017/2018 | 2013 | R 9: Praha – Havlíčkův Brod – Brno R 19: Praha – Pardubice – Česká Třebová – Brno | E | 3,2 | 8,8 |
| 2018/2019 | 2014 | R 21: Praha – Turnov – Tanvald R 24: Praha – Kladno – Rakovník | M | 1,8 | 5,0 |

Poznámky: Notifikace u provozních souborů části a) bude provedena stávající vládou České republiky.

b) Harmonogram otevírání trhu od období platnosti jízdního řádu 2019/2020

| Zahájení plnění* | Notifikace | Linky zahrnuté v provozním souboru | Trakce | Rozsah | Podíl |
|------------------|------------|---|----------|------------|------------|
| 2019/2020 | 2015 | R 6 (část Ex): Praha – Plzeň – Německo/Cheb | E+M | 2,4 | 6,6 |
| 2020/2021 | 2016 | R 26: Praha – Písek – České Budějovice | M | 0,9 | 2,4 |
| 2021/2022 | 2017 | R/Ex: Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava – Polsko/Slovensko | E | 2,6 | 7,2 |
| 2022/2023 | 2018 | R 7 (+Ex): Praha – České Budějovice – Rakousko | E | 1,9 (3,0) | 5,2 (8,2) |
| 2024/2025 | 2020 | část R 11: Plzeň – České Budějovice část R 11: České Budějovice – Jihlava – Brno | E E+M | 0,7 1,2 | 2,0 3,3 |
| 2025/2026 | 2020 | R 8: Brno – Ostrava – Bohumín R 12: Brno – Šumperk R 13: Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc R (nový): Brno – Zlín | E | 3,5 | 9,5 |
| 2026/2027 | 2021 | Ex: Brno – Ostrava – Bohumín Ex 4: Rakousko/Slovensko – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – Polsko | E | 0,7 a více | 2,0 a více |
| 2027/2028 | 2022 | Ex 3: Německo – Děčín – Praha – Brno – Břeclav – Rakousko/Slovensko | E | 4,1 | 11,1 |

Poznámky: Nezařazené linky R 17 Pardubice – Jihlava, R 22 Kolín – Mladá Boleslav – Česká Lípa – Rumburk, R 23 Kolín – Ústí nad Labem, R 25 Rakovník/Lužná u Rakovníka – Chomutov – Jirkov a části linek R 10 v úseku Hradec Králové – Trutnov a R 27 Krnov – Jeseník budou upřesněny v koordinaci s regionálními objednateli. V části harmonogramu b) jsou zařazeny rovněž některé vlaky, které jsou v roce 2011 provozovány jako komerční produkty dopravců, přestože tvoří integrální součást nabídky dálkové drážní dopravy v České republice.

Vysvětlivky:

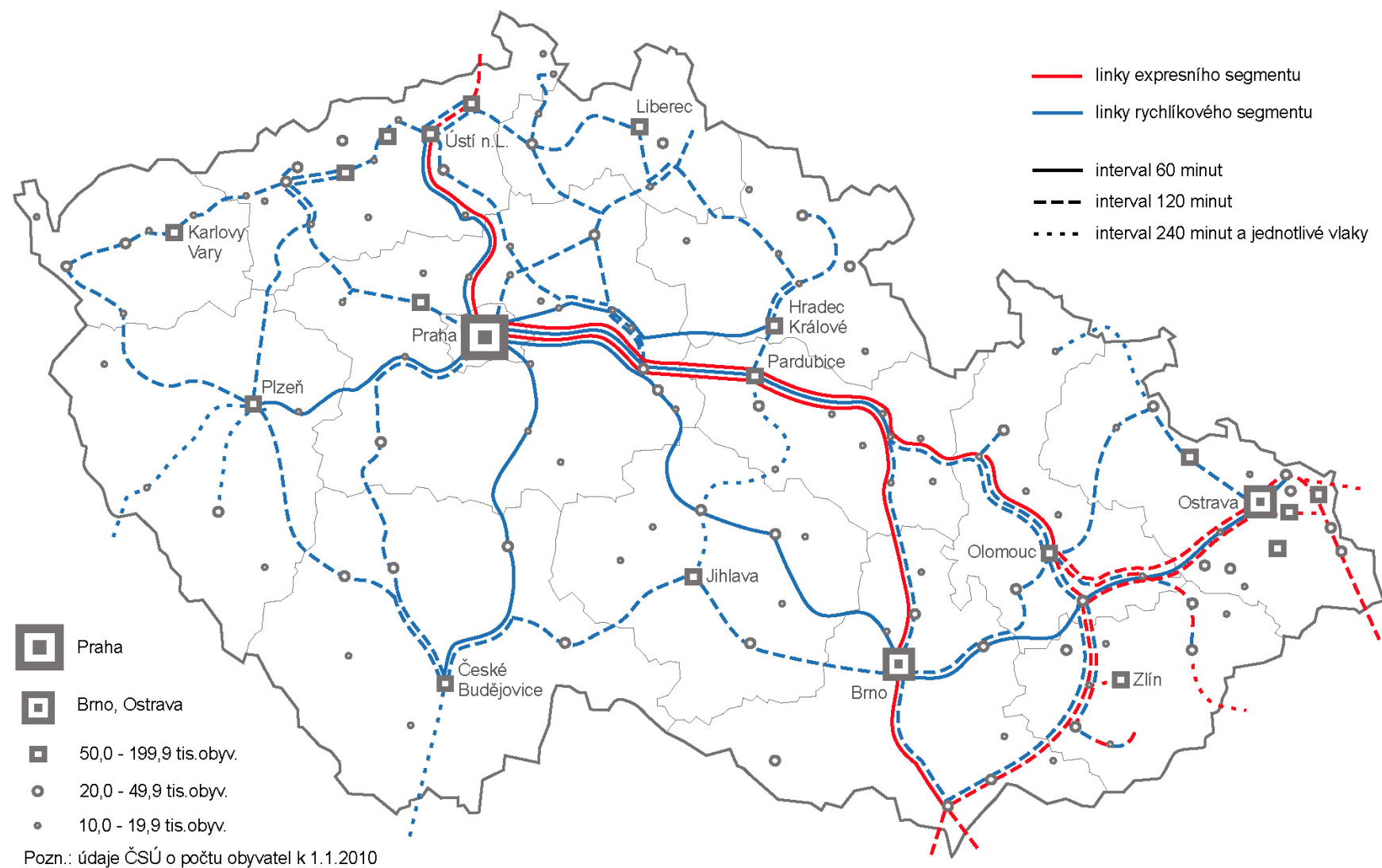
* Uvádí se období platnosti jízdního řádu, v jehož první den platnosti bude zahájeno plnění provozního souboru novým dopravcem. Jízdní řád platí zpravidla pro období, které začíná nedělí (aktuálně druhou v měsíci) v prosinci jednoho roku a končí sobotou (aktuálně druhou v měsíci) v prosinci následujícího roku.

V tabulkách je u každého provozního souboru linek dále uveden rok předběžného oznámení nabídkového řízení v Úředním věstníku EU (tj. notifikace), trakce (E – elektrická, M – motorová), předpokládaný rozsah zakázky (v mil. vlkm/rok) a orientační podíl zakázky na celkové objednávce Ministerstva dopravy (v %) vztahený k rozsahu v jízdním řádu 2009/2010.

Příloha č. 3: Linky dálkové drážní dopravy

- Ex1** Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava – *Polsko/Slovensko*
Ex2 Praha – Pardubice – Olomouc – Luhačovice/Zlín/*Slovensko*
Ex3 *Německo* – Ústí nad Labem – Praha – Pardubice – Brno – *Rakousko/Slovensko*
Ex4 *Rakousko/ Slovensko* – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – *Polsko*
- R5** Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb
R6 Praha – Plzeň – Cheb/*Německo/Klatovy*
R7 Praha – České Budějovice (*–Rakousko/Šumava*)
R8 Brno – Ostrava – Bohumín
R9 Praha – Havlíčkův Brod – Brno/Jihlava
R10 Praha – Hradec Králové – Trutnov; Ústí n.O. – Letohrad – *Polsko*
R11 Brno – Jihlava – České Budějovice – Plzeň
R12 Brno – Olomouc (*– Jeseník/Šumperk*)
R13 Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc
R14 Pardubice – Liberec
R15 Ústí nad Labem – Liberec
R16 Plzeň – Žatec – Chomutov – Most
R17 Pardubice – Jihlava
R18 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Olomouc – Vsetín/Luhačovice/Veselí n.M.
R19 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Brno
R20 Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín
R21 Praha – Mladá Boleslav – Turnov – Tanvald
R22 Kolín – Mladá Boleslav – Česká Lípa – Rumburk
R23 Kolín – Ústí nad Labem
R24 Praha – Rakovník
R25 Rakovník/Lužná u Rakovníka – Chomutov – Jirkov
R26 Praha – Beroun – Příbram – Písek – České Budějovice
R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník
- N28** Praha – Olomouc – *Polsko/Slovensko*
Německo – Praha – Brno – *Slovensko*
Rakousko/ Slovensko – Břeclav – Přerov– Ostrava – *Polsko*

Příloha č. 4: Koncepce vedení linek dálkové dopravy v objednávce MD



Zdroj: Ministerstvo dopravy, odbor veřejné dopravy