

ZMĚNA LEGISLATIVNÍHO RÁMCE VEŘEJNÝCH SLUŽEB PRO PŘEPRAVU CESTUJÍCÍCH

A LEGISLATIVE FRAMEWORK CHANGE ON PUBLIC SERVICES FOR THE CARRIAGE OF PASSENGERS

Pavel Drdla¹

Anotace: Příspěvek se zabývá problematikou připravovaných změn legislativního rámce veřejných služeb pro přepravu cestujících jednak z pohledu právních norem Evropské unie a jednak připravované související právní normy v rámci ČR..

Klíčová slova: Evropská unie, nařízení, zákon, veřejná doprava, přeprava cestujících

Summary: The paper deals with upcoming changes to the legislative framework of public services for the carriage of passengers from the perspective of European Union laws and methods of law standards in the Czech Republic.

Key words: European Union, regulation, law, public transport, carriage of passengers

1. ÚVOD

V současné době se ve všech státech Evropské unie (EU) dokončují přípravy na zajištění souladu ve fungování veřejné soutěže při pokrývání přepravních služeb v železniční a silniční dopravě s novou závaznou právní normou EU [1], kterou je „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 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“). Uvedené Nařízení vstoupí v platnost 3.12.2009 a bude tedy závazné pro všechny členské státy EU.

Současně s tímto Nařízením se pro zahrnutí mezi další související právní normy připravuje na vládní/ministerské úrovni nový zákon [2] s působností pro ČR, který bude navazovat na Nařízení a který stanoví podmínky pro zásahy státu, krajů a obcí k zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou linkovou dopravou a veřejnou drážní osobní dopravou. Návaznost tohoto zákona na uvedené Nařízení je zřejmá i z navrhovaného názvu: „Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů“ (dále jen „Zákon“).

Tento příspěvek si klade za cíl provést rozbor těchto právních norem a jejich vliv na změnu koncepce zajišťování (i integrovaných) přepravních služeb veřejnou dopravou v prostředí České republiky při porovnání se stávajícím stavem [3][4], včetně shrnutí dopadů

¹ doc. Ing. Pavel Drdla, Ph.D., Univerzita Pardubice, Dopravní fakulta Jana Pernera, Katedra technologie a řízení dopravy, Studentská 95, CZ-53210 Pardubice, tel.: +420 466036204, fax: +420 466306094, e-mail: pavel.drdla@upce.cz

změn na fungování systémů veřejné dopravy, integrované dopravní systémy (IDS) nevyjímaje.

2. CHARAKTERISTIKA NOVÉHO POJETÍ NAŘÍZENÍ

V Nařízení [1] je kladen důraz na poskytování služeb ve veřejném zájmu, protože takto se předpokládá, že bude možné nabídnout služby četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by byly nabídnuty při plném respektování tržních mechanismů. Nařízení bere v potaz tzv. regionalizaci veřejné dopravy, protože počítá s existencí tzv. příslušných orgánů a tzv. příslušných místních orgánů. Příslušným orgánem se zde rozumí orgán nebo skupina orgánů veřejné správy členského státu nebo členských států, jenž má pravomoc zasahovat do veřejné přepravy cestujících v dané územní oblasti, nebo jakýkoliv jiný orgán s touto pravomocí (v podmínkách ČR sem bude například spadat Ministerstvo dopravy, Drážní úřad apod.). Narozdíl od tohoto se jako příslušný místní orgán rozumí orgán, jehož územní působnost není celostátní (v našich podmínkách to budou krajské úřady nebo např. dopravní úřady s působností na MHD).

Výslovně se vymezuje kompenzace při ukládání nebo sjednávání závazků veřejné služby provozovatelům veřejné dopravy za vzniklé náklady a také nově udělování výlučných práv za plnění závazků veřejné služby. Pojetí závazku veřejné služby je podobné jako v rámci stávající české legislativy, přičemž Nařízení na toto hledí jako na požadavek, který vymezí nebo stanoví příslušný orgán k zajištění veřejné služby v přepravě cestujících v obecném zájmu, který by provozovatel na základě svých vlastních obchodních zájmů bez odměny nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek. Nové oproti stávající české legislativě je pojetí tzv. výlučného práva, kdy se tímto myslí právo opravňující provozovatele veřejných služeb k provozování některých veřejných služeb v přepravě cestujících na určité trase, síti nebo v určité oblasti, s vyloučením dalších takových provozovatelů. S výlučným právem úzce souvisí i tzv. přímé uzavření smlouvy, kdy jde o uzavření smlouvy o veřejných službách se stanoveným provozovatelem veřejných služeb bez jakéhokoli předchozího nabídkového řízení.

Nařízení také reaguje na skutečnost, že se počítá s možností provozování veřejné dopravy na území více států, nejen na území jednoho státu jako se s tímto počítalo doposud. Novinkou je taktéž zavedení nového pojmu vnitřní provozovatel, který je pojetím odlišný od subjektu označovaného jako provozovatel veřejných služeb (ten odpovídá současnému pojetí provozovatele dle naší legislativy). Vnitřním provozovatelem bude tedy právně samostatný subjekt, nad kterým vykonává příslušný místní orgán, nebo v případě skupiny přinejmenším jeden příslušný místní orgán, kontrolu podobnou té, kterou vykonává nad svými vlastními útvary.

Významný vliv na fungování integrované veřejné dopravy v ČR budou mít i tzv. integrované veřejné služby v přepravě cestujících, protože integrace dopravních systémů je pouze v hrubých rysech upravena stávajícím Zákonem o silniční dopravě. Tímto se budou rozumět vzájemně propojené dopravní služby ve vymezené územní oblasti s jednotnou informační službou, systémem jízdného a jízdním řádem.

3. PRAVIDLA A SMLOUVY O VEŘEJNÝCH SLUŽBÁCH DLE NAŘÍZENÍ

Nařízení [1] výslovně počítá s možností, že členské státy EU budou mít pravomoc vyloučit z oblasti působnosti tohoto Nařízení obecná pravidla o finančních kompenzacích závazků veřejné služby, která stanovují maximální přepravní tarify pro žáky, studenty a osoby s omezenou schopností pohybu a orientace.

3.1 Obsahy smluv a pravidel

Pokud se provede rozbor jednotlivých požadavků na povinný obsah smluv o veřejných službách a obecných pravidel ve vztahu k současné české legislativě v této oblasti, lze nalézt některé opatření, která ve větší či menší míře změní současný stav v ČR.

Kromě toho, že se budou muset jasně vymezit závazky veřejné služby, které musí provozovatel veřejných služeb plnit, vymezí se také tzv. dotčené územní oblasti. Ovšem tyto oblasti nejsou zcela jasně specifikovány, proto toto pojetí je velmi široké. Co je dále podstatné, tak stanovuje požadavek na předem (objektivním a transparentním způsobem) stanovení ukazatelů, na základě kterých se vypočítá platba případné kompenzace, dále vymezení způsobů rozdělování nákladů spojených s poskytováním služeb a nakonec i povaha a rozsah případných udělených výlučných práv – musí to být ale způsobem, který zabraňuje tzv. nadměrnému poskytnutí kompenzací. Také je požadavek na vymezení způsobů rozdělování příjmů z prodeje jízdenek, které si může provozovatel veřejných služeb ponechat, které mohou být vráceny příslušnému orgánu, nebo které mohou být rozděleny mezi provozovatele a tento orgán.

Další zásadní záležitostí, kde je změna oproti současným podmínkám v ČR, je časové omezení trvání smluv. Nařízení upravuje dobu trvání smluv tak, že uvádí jako omezení pro autobusovou dopravu limit 10 let a pro železniční a jinou drážní dopravu 15 let. Limit 15 let je navíc podmíněn tím, že železniční nebo drážní doprava musí představovat více jak 50% podílu příslušných služeb. Ale s ohledem na podmínky amortizace majetku může být doba trvání smlouvy prodloužena až o polovinu, pokud je tento majetek spojen převážně se službami v přepravě cestujících. Další důvod prodloužení smluv vychází z geografické situace, kdy se připouští prodloužení smluv až o polovinu v tzv. nejbližších regionech – z Nařízení ale není zřejmé, co se tímto myslí.

Nařízení taktéž připouští nový prvek, a to možnost pomoci národní legislativy příslušným orgánům doplnit podmínku pro provozovatele ke splnění norem kvality, což ale musí být zahrnuto v dokumentaci nabídkového řízení a ve smlouvě.

Další oblast, které se Nařízení věnuje, jsou subdodávky a jejich transparentnost. Převážnou část výkonů musí totiž zajistit přímo provozovatel jakožto výherce výběrového řízení. Na druhou stranu se nevyklučuje ani to, že ve smlouvě se může připustit možnost povolení plného využití subdodávek při provozování těchto služeb. V praxi pro ČR to může znamenat, že se tímto umožňuje zapojení tzv. koordinátorů IDS do veřejné soutěže, kteří pak budou jako subdodávky nabízet dopravní výkony k zajištění přepravy cestujících jednotlivým dopravcům na území krajů.

3.2 Uzavírání smluv dle Nařízení

Nařízení připouští další možnost úpravy vztahů mezi orgány a provozovateli za předpokladu, že nedochází ke konfliktu s národním právem, k čemuž v případě stávající legislativy ČR nedochází. Příslušný místní orgán (samostatný orgán nebo skupina orgánů poskytujících integrované veřejné služby v přepravě cestujících) totiž může rozhodnout o tom, že bude veřejné služby v přepravě cestujících poskytovat sám nebo že uzavře smlouvu přímo s právně samostatným subjektem (nad kterým vykonává orgán kontrolu).

Novinkou je požadavek, aby se tento subjekt neúčastnil nabídkových řízení, týkajících se poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících organizovaných mimo území v působnosti příslušného místního orgánu. Dále každý příslušný orgán, který se obrátí na třetí osobu jinou, než je vnitřní provozovatel, musí uzavřít smlouvy o veřejných službách na základě nabídkového řízení, s výjimkou případů uvedených v následujícím textu (to je velmi důležité).

Pokud to není zakázáno národní legislativou (ve stávající české legislativě není), tak příslušné orgány mohou rozhodnout o přímém uzavření smluv o veřejných službách, pokud je splněna jedna z následujících 2 podmínek:

- a) tzv. průměrná roční hodnota zakázek veřejné služby se odhaduje na méně než milion Euro nebo
- b) v rámci veřejné služby se nabízí dopravní výkon méně než 300 tisíc km za rok.

Pozn.: Pokud se jedná o smlouvu o veřejných zakázkách uzavřenou přímo s malým nebo středním podnikem (musí provozovat maximálně 23 vozidel), tak může dojít ke zvýšení těchto limitů na dvojnásobek (tedy 2 miliony Euro, resp. 600 tisíc km za rok). Dále se připouští možnost, že příslušný orgán může rozhodnout, že nezveřejní informace o smlouvě o veřejných zakázkách, která se týká poskytování dopravního výkonu méně jak 50 tisíc km za rok.

Další podstatnou novinkou je forma uzavírání zakázek při přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace. Zde může příslušný orgán přijmout mimořádné opatření v podobě přímého uzavření smlouvy nebo formální dohody o rozšíření smlouvy o veřejných službách nebo požadavku vykonat určité závazky veřejné služby (provozovatel se ale proti povinnosti vykonat tyto závazky má právo odvolat) – platnost tohoto opatření by ale neměla být více jak 2 roky.

A nakonec je specifické i připuštění možnosti (za situace bez rozporu s národní legislativou), aby příslušný orgán rozhodl o přímém uzavření smluv i pokud se týkají železniční dopravy, ale s výjimkou jiných druhů drážní dopravy (metro, tramvaj apod.).

4. NÁVRH ZÁKONA S PŮSOBNOSTÍ PRO ČR

Navrhovaný Zákon [2] vychází z Nařízení, na které navazuje. Návrh počítá s tím, že kvůli přijetí vlastního „Zákona o veřejných službách v přepravě cestujících“ (Část 1) a počátku platnosti Nařízení bude muset v této souvislosti dojít ke změnám několika zákonů:

- 1) Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění (Část 2),
- 2) Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění (Část 3),
- 3) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění (Část 4),

4) Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), v platném znění (Část 5),

5) Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (Část 6).

Účinnost Zákona, který je již zpracován do paragrafového znění, se předpokládá stejná jako u Nařízení, tedy od 3.12.2009. I když v současné době může vzniknout ztížení konsenzu ohledně potřeby přijetí tohoto Zákona ještě v roce 2009, muselo by stejně dojít k přijetí pěti výše uvedených změn zákonů v souvislosti s počátkem platnosti Nařízení (jinak by existoval rozpor mezi českou a evropskou legislativou).

4.1 Část 1 Zákona („Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících“)

V paragrafu 2 se nově předpokládá větší konkretizace pojetí dopravní obslužnosti. Mělo by se zde jednat o zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu především do škol a školských zařízení, do úřadů, k soudům, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a do zaměstnání, včetně dopravy zpět, přispívající k trvale únosnému rozvoji územního obvodu. Zde je podstatné především zdůraznění zajišťování dopravní obslužnosti i o víkendech (pracovní příležitosti mohou být i mimo pracovní dny), dále zdůraznění cest do zaměstnání (zřejmě se předpokládá zohlednění i vícesměnného provozu, příp. i posunutých začátků a konců pracovní doby u různých zaměstnavatelů). Veřejné služby v přepravě cestujících by měly zajišťovat stát, kraje a obce veřejnou linkovou dopravou a veřejnou drážní osobní dopravou a jejich propojením. Toto výslovné připomenutí propojení (tedy integrace) subsystémů veřejné dopravy je velmi důležité jako legislativní podpora IDS.

V paragrafu 3 se umožňuje kraji, aby kromě zajišťování dopravní obslužnosti ve svém územním obvodu mohl toto zajišťovat i v územním obvodu sousedního kraje s jeho souhlasem. Znamená to, že by mělo dojít k úpravě současného stavu u dnešních tzv. krajských IDS, které bývají prakticky „ostře“ ukončeny právě na hranicích kraje a nemohou být prodlouženy například do krajů, které třeba vlastní IDS nemají nebo toto území není a výhledově ani nebude tímto krajským IDS pokryto. Také se počítá s tím, že obec bude zajišťovat dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti kraje, čímž se zamezí tomu, že některé menší systémy neformální městské autobusové dopravy (MAD) již nebudou „de jure“ spadat do dopravní obslužnosti kraje a „de facto“ obsluhovat téměř výhradně území města. Zajišťování a stanovení rozsahu dopravní obslužnosti v daném územním obvodu bude v samostatné působnosti kraje, resp. obce. Podstatné bude i to, že Ministerstvo dopravy bude zajišťovat dopravní obslužnost v drážní osobní dopravě na dráze celostátní a regionální (do dohody s Ministerstvem financí a bude-li se jednat o zajištění potřeb obrany státu i po dohodě s Ministerstvem obrany). Toto znamená, že i dopravní obslužnost regionální drážní osobní dopravou pro potřeby krajů bude spadat pod Ministerstvo dopravy, což je odlišné oproti stávajícímu stavu.

V paragrafu 4 se klade důraz na vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti a také je zde důležitá podmínka, že je-li dopravní obslužnost územního obvodu kraje zajištěna veřejnou osobní drážní dopravou, nelze rozpočtové prostředky použít na financování jiného druhu souběžné veřejné osobní dopravy. Význam tohoto je zcela marginální, protože bude podstatnou měrou podporována veřejná osobní drážní doprava

na úkor zejména veřejné linkové dopravy, a to ještě navíc při zohlednění závěru předchozího odstavce (bude to významný rozdíl oproti současnému stavu).

Další paragrafy vychází z Nařízení a netřeba je zde komentovat - s výjimkou paragrafů 7 a 13. V paragrafu 7 se při porovnání se současným stavem zásadně mění vyžadování kvality přepravních služeb, protože dopravce bude muset splňovat standardy týkající se kvality a bezpečnosti dopravy včetně standardů pro přepravu osob s omezenou schopností pohybu a orientace (podrobnosti k tomuto jsou v příloze Části 1 – viz další odstavec). V paragrafu 13 se v návaznosti na výše uvedené paragrafy předpokládá zrušení nařízení č. 493/2004 Sb. a vyhlášky č. 241/2005 Sb.

V příloze jsou uvedeny standardy kvality (viz další věta) a bezpečnosti (průměrné stáří vozidel, emisní limity ve výfukových plynech). Společné standardy pro vozidla se předpokládají následující (doslovné znění návrhu):

- 1) Ve vozidle musí být umožněna přeprava dětského kočárku s dítětem.
- 2) Ve vozidle musí být vyhrazena a označena místa k sezení pro cestující se zdravotním postižením.
- 3) Ve vozidle na spojích, které jsou označeny v jízdním řádu pro přepravu cestujících na vozíku pro invalidy, musí být umožněna přeprava cestujícího na vozíku pro invalidy.
- 4) Ve vozidle musí být umožněna přeprava vodícího psa doprovázejícího nevidomou osobu.
- 5) Nově pořízená vozidla musí být vybavena elektronickým informačním systémem.
- 6) Část nově pořízených vozidel musí být konstruována jako bezbariérová nebo musí být vybavena zdvihací plošinou.

4.2 Část 2 Zákona („Změna zákona o silniční dopravě“)

V rámci této změny Zákona č. 111/1994 Sb. [3] se předpokládá, že budou zapracovány i mnohé změny, které nesouvisí s platností Nařízení nebo připravovaným vlastním Zákonem o veřejných službách v přepravě cestujících. V této podkapitole jsou proto uvedeny pouze informace o podstatných změnách s vlivem na fungování veřejných služeb v přepravě cestujících. Podobně se postupuje i v následující podkapitole, věnující se změně Zákona č. 266/1994 Sb.

Na rozdíl od platného znění Zákona č. 111/1994 Sb. se nově prokazování finanční způsobilosti bude vztahovat na veřejnou linkovou dopravu bez výjimky, tedy i tu, kterou se zajišťuje základní dopravní obslužnost a dále se ruší požadavek na to, že ve veřejném zájmu na uspokojování přepravních potřeb může dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy vázat udělení licence na souhlas dopravce s provozováním jiné linky nebo vedením linky odlišné od žádosti dopravce nebo na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby, protože toto bude upraveno v Nařízení. Také v souvislosti s Nařízením se mění pojetí z „obecné finanční podpory“ kraji nebo obcemi na „provozování na základě smlouvy“.

Zpřísňují a upřesňují se taktéž povinnosti dopravce v linkové dopravě dle stávajícího § 18 (např. provozování zvláštní linkové dopravy). Současné paragrafy 19 až 19c se zrušují, protože toto bude nově upravovat Nařízení a připravovaný Zákon (analogicky i to,

že Ministerstvo dopravy nebude vykonávat státní odborný dozor nad financováním dopravní obslužnosti).

4.3 Část 3 Zákona („Změna zákona o dráhách“)

Zrušují se ve stávajícím paragrafu 2 odstavce 5 a 7 a dále současné paragrafy 39 až 39d [4], protože toto bude nově upravovat Nařízení a připravovaný Zákon. Také v souvislosti s Nařízením se mění pojetí ze „závazků veřejné služby“ na „provozování na základě smlouvy“.

5. ZÁVĚR

Schválené Nařízení, které vstoupí v platnost počátkem prosince 2009, zásadním způsobem změny pojetí zajišťování dopravní obslužnosti ve většině členských států Evropské unie, Českou republiku nevyjímaje. Nařízení, které upraví a zpřesní jednotlivé postupy při zajišťování dopravní obslužnosti států a jejich částí (regionů), vytvoří předpoklad pro zvýšení konkurenceschopnosti v poskytování přepravních služeb ve veřejné dopravě a tímto by mělo umožnit zlepšení podmínek pro uživatele těchto služeb, tedy cestující. V návaznosti na toto Nařízení je u nás připravován nový Zákon, který bude z Nařízení vycházet a konkretizovat jeho jednotlivé zásady.

Při rozboru obou právních norem bylo zjištěno, že v některých případech jsou změny opravdu zásadní, a proto byl doplněn komentář s charakteristikou dopadu na fungování systému veřejné dopravy u nás. Z rozboru rovněž vyplynul poznatek, že z důvodu působnosti Nařízení pro všechny členské státy EU se zde objevují pravidla, která se v současné době v podmínkách ČR nevyužívají.

*Příspěvek vznikl za podpory Institucionálního výzkumu „Teorie dopravních systémů“
(MSM 0021627505) Univerzity Pardubice.*

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70* [online]. c2007 [cit. 2009-03-25]. Dostupné z <<http://eur-lex.europa.eu>>
- [2] *Návrh Zákona o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.* Ministerstvo dopravy, leden 2009.
- [3] *Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění* [online]. c2008 [cit. 2009-03-25]. Dostupné z <<http://www.mdcz.cz>>
- [4] *Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění* [online]. c2008 [cit. 2009-03-25]. Dostupné z <<http://www.mdcz.cz>>

Recenzenti: Ing. Martina Lánská, Ph.D.
ČVUT v Praze, FD, Ústav řízení dopravních procesů a logistiky
prof. Ing. Václav Cempírek, Ph.D.
Univerzita Pardubice, DFJP, Katedra technologie a řízení dopravy