

# ZHODNOCENÍ ZMĚN V ZAJIŠTĚNÍ DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI V ČESKÉ REPUBLICĚ A NÁVRHY JEJICH DOPLNĚNÍ

## ASSESSMENT OF CHANGES IN THE PROVISION OF TRANSPORT SERVICES IN THE CZECH REPUBLIC AND PROPOSALS FOR THEIR COMPLETE

Jaroslav Kleprlík<sup>1</sup>

---

*Anotace: Příspěvek představuje a hodnotí změny v organizaci dopravní obslužnosti v České republice. Zaměřuje se na plán dopravní obslužnosti, doporučuje zde změny a navrhuje ustanovení, z čeho při tvorbě plánu vycházet. Dále představuje a komentuje nabídkové řízení a finanční modely včetně výpočtu kompenzace a předkládá konkrétní návrhy jejich úprav.*

*Klíčová slova: dopravní obslužnost, finanční model, kompenzace, nabídkové řízení, osobní doprava, plán dopravní obslužnosti.*

*Summary: This paper presents and evaluates changes in the organization of transport services in the Czech Republic. Plan focuses on transport services, recommends changes and proposes basic regulations for crating the plan. Further comments and presents tender and financial models, including the calculation of compensation and makes concrete proposals for their modification.*

*Key words: transport service, financial model, compensation, tendering procedure, passenger transport, plan of transport services.*

### ÚVOD DO ZMĚN V DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI V ČESKÉ REPUBLICĚ

Problematika dopravní obslužnosti v rámci Evropské unie je právně upravena v 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 (1). V souladu s tímto nařízením byly v České republice (ČR) provedeny právní změny. V zákoně č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě ve znění pozdějších předpisů i v zákoně č. 266/1994 Sb., o dráhách ve znění pozdějších předpisů byla zrušena ustanovení o základní dopravní obslužnosti a ostatní dopravní obslužnosti, integrované dopravě, závazcích veřejné služby a prokazatelné ztrátě. Současně byly zrušeny dva právní předpisy, a to nařízení vlády č. 493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a vyhláška č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy.

---

<sup>1</sup> doc. Ing. Jaroslav Kleprlík, Ph.D., Univerzita Pardubice, Dopravní fakulta Jana Pernera, Katedra technologie a řízení dopravy, Studentská 95, 532 10 Pardubice, ČR, Tel.: +420 46 603 6431, Fax: +420 46 603 6303, E-mail: [Jaroslav.Kleprlik@upce.cz](mailto:Jaroslav.Kleprlik@upce.cz)

Problematice dopravní obslužnosti je v ČR věnován nový zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (2), ke kterému byly vydány nové prováděcí právní předpisy:

- nařízení vlády č. 295/2010 Sb., o stanovení požadavků a postupů pro zajištění propojitelnosti elektronických systémů plateb a odbavení cestujících (3),
- vyhláška č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace (4),
- vyhláška č. 297/2010 Sb., o stanovení vzoru formuláře pro uveřejnění oznámení o zahájení nabídkového řízení pro výběr dopravce k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících (5).

V souvislosti s právními změnami byly zrušeny pojmy – základní dopravní obslužnost, ostatní dopravní obslužnost, integrovaná doprava, závazek veřejné služby, výkaz nákladů a tržeb z přepravní činnosti, prokazatelná ztráta.

Nově v souladu s nařízením EU (1) byly v zákoně (2) zavedeny pojmy – plán dopravní obslužnosti, dopravní obslužnost státu, dopravní obslužnost kraje, dopravní obslužnost obce, integrované veřejné služby v přepravě cestujících, veřejná služba v přepravě cestujících, finanční model, kompenzace.

Nově je stanovena povinnost pro Ministerstvo dopravy a pro kraje sestavit plán dopravní obslužnosti. Dále v souladu s těmito změnami vyvstala nutnost provést i změny v oblasti výkazů, zpracování dat, informačních toků a to především v souvislosti s dokumentací pro nabídkové řízení, finanční modely a výpočet kompenzace. Další významnou změnou je požadavek na zajištění technické a provozní propojitelnosti systémů elektronického odbavení cestujících.

## **1. ZMĚNY V SOUVISLOTI S PLÁNOVÁNÍM A FINANCOVÁNÍM DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI**

Ke změnám v organizaci dopravní obslužnosti patří požadavek na sestavení „Plánu dopravní obslužnosti státu“ a „Plánu dopravní obslužnosti kraje“, vyhlášení nabídkových řízení a definování podmínek pro případné využití přímého zadání zakázky na veřejnou službu v přepravě cestujících. Z oblasti financování je novinkou zavedení finančních modelů a stanovení kompenzace dopravci.

### **1.1 Plán dopravní obslužnosti**

Dle zákona (2) musí Ministerstvo dopravy ČR a kraje vytvořit plán dopravní obslužnosti území minimálně na 5 let dopředu a tento plán musí zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. Plán musí podle zákona (2) obsahovat:

- popis zajišťovaných veřejných služeb v přepravě cestujících,
- předpokládaný rozsah poskytované kompenzace,
- časový harmonogram uzavírání smluv o veřejných službách a postup při uzavírání těchto smluv,

- harmonogram a způsob integrace, pokud se stát a kraje podílejí na organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících.

Zavedení požadavku na tvorbu dlouhodobého plánu dopravní obslužnosti je správné a přínosné. Je škoda, že nebyla také stanovena povinnost sestavovat plán dopravní obslužnosti obce a to především pro města, kde je provozována městská hromadná doprava dopravními podniky jednotlivých měst (např. Dopravní podnik města Pardubic, a.s.) nebo i za spolupráce měst (např. Dopravní podnik měst Mostu a Litvínova, a.s.). S ohledem na to, že městská hromadná doprava je významnou součástí v integrovaných dopravních systémech (IDS), mohla být pro dopravní obslužnost obce stanovena koordinace ve vazbě na plán dopravní obslužnosti kraje.

Zákonem (2) stanovený obsah plánu dopravní obslužnosti je pouze rámcový a obecný, stálo by za zvážení vydat prováděcí vyhlášku konkretizující obsah tohoto plánu, především z důvodu bližší kvantifikace popisu zajišťovaných veřejných služeb v přepravě cestujících a s ohledem na obsah vyhlašovaných nabídkových řízení.

Také by bylo vhodné definovat požadavky na spolupráci při tvorbě plánů dopravní obslužnosti (obce-kraj, kraj-Ministerstvo dopravy). Do plánování by měli být rovněž zapojeni organizátoři IDS a definována jejich kompetence.

Při tvorbě plánu dopravní obslužnosti by stálo za zvážení také stanovit, že by měla vycházet z:

- analýzy statistických dat z uplynulých období,
- analýzy současných potřeb,
- předpokládaných (prognózovaných) potřeb v budoucím období,
- dlouhodobých dokumentů, mezi které patří Dopravní politika státu, Dopravní strategie, v roce 2011 jsou to konkrétně:
  - Dopravní politika České republiky pro léta 2005 – 2013, schválená Usnesením vlády ČR č.882/2005 (6),
  - Strategie podpory dopravní obsluhy území dle Usnesení vlády č. 882/2005 (7),
  - Strategie dopravy jako nevyhnutelná součást rozvoje ČR do roku 2025 (Superstrategie) schválené MD ČR 19.1.2011 (8).

Cílem plánování dopravní obslužnosti je vytvářet podmínky pro její ekonomicky hospodárné a účelné zajišťování na základě vzájemné spolupráce obcí, krajů a Ministerstva dopravy a s využíváním synergických efektů ze spolupráce jednotlivých druhů dopravy, především při budování a rozvoji integrovaných dopravních systémů (IDS).

## 1.2 Nabídkové řízení nebo přímé zadání

Dopravní obslužnost je zajišťována na základě uzavřené „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“ mezi objednavatelem a dopravcem (Organizátor dopravy může být pověřen, aby jménem kraje nebo obce uzavíral smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravci). V souladu s předpisem Evropských společenství (1) může být tato smlouva uzavřena na základě nabídkového řízení nebo přímým zadáním.

Nabídkové řízení se zahajuje uveřejněním oznámení o zahájení nabídkového řízení v informačním systému veřejných zakázek. Formulář pro uveřejnění oznámení o zahájení nabídkového řízení pro výběr dopravce k uzavření „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“ v informačním systému o veřejných zakázkách je uveden ve vyhlášce č. 297/2010 Sb. (5).

Obsah oznámení nabídkového řízení je stanoven v zákoně (2) a formulář v prováděcím předpise tohoto zákona, kterým je vyhláška (5). V zákoně a následně ve formuláři by stálo za zvážení blíže upřesnit popis předmětu nabídkového řízení a předpokládanou hodnotu v Kč bez DPH i předpokládaný rozsah veřejných služeb v km, případně přesnější ukazatel - předpokládaný rozsah nabízených míst. Hodnotu služeb totiž ovlivňuje skladba vozového parku ve veřejné linkové dopravě (malý autobus, autobus, velký autobus) a skladba vozového parku a použitá trakce ve veřejné drážní osobní dopravě (použité hnací vozidlo, druh vozů, počet vozů).

Pro nabídková řízení vyvstávají i některé otázky:

1. Budou s ohledem na oddělené finanční výkazy a finanční modely pro veřejnou linkovou dopravu a pro veřejnou drážní osobní dopravu zvlášť nabídková řízení pro tyto druhy dopravy nebo bude jedno obecné?
2. Bude vypsáno nabídkové řízení na jeden druh dopravy a sklídí kritiku, že bylo lepší vypsát na druhý druh dopravy, který je např. ekonomicky výhodnější?
3. Bude jedno nabídkové řízení (např. zajištění dopravní obslužnosti části kraje) a bude věcí dopravce (dopravců) jaký druh dopravy zvolí?
4. Bude vyhlášováno nabídkové řízení jedno za celý kraj nebo budou dílčí?
5. Jaká budou nabídková řízení v případě, že se přihlásí dopravce provozující oba druhy dopravy a jeden vyhraje a druhý ne a třeba odstoupí?
6. Jak to bude v případě přihlášení „konsorcia dopravců“ – např. jeden podá na veřejnou linkovou dopravu a druhý na veřejnou drážní osobní dopravu jeden vyhraje a druhý ne, takže vyhrají z části?
7. Jak to bude v případech kdy je na území provozován IDS?

Pokud předpokládaný rozsah veřejných služeb v přepravě cestujících, které jsou předmětem nabídkového řízení, dle (1) překročí 50 000 km za rok, musí objednatel uveřejnit oznámení rovněž v Úředním věstníku Evropské unie prostřednictvím Úřadu pro úřední tisky.

Na základě výsledků nabídkového řízení je v zákoně č. 194/2010 Sb. v § 13 odst. 1) stanoveno, že objednatel vybere pro uzavření „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“ dopravce, jehož nabídka byla vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější. To by znamenalo, že rozhoduje pouze jedno kritérium, a to cena, ale přitom ve formuláři nabídkového řízení (5) je připravena možnost využití až deseti kritérií. Jak to potom bude posuzováno při srovnávání standardů kvality a bezpečnosti, která jsou stanovena v příloze zákona č. 194/2010 Sb., v nabídkách dopravců?

Pokud jsou splněny podmínky Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (1) lze přímým

zadáním uzavřít „Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících“ s dopravcem, který má zajišťovat:

- veřejnou drážní osobní dopravu na dráze celostátní nebo regionální,
- veřejné služby v mimořádné situaci (Když dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takovéto přerušení bezprostředně hrozí). Uzavření „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“ nebo její prodloužení prostřednictvím mimořádného opatření nebo uložení povinnosti vykonat takový závazek by neměly překročit 2 roky,
- veřejné služby, u nichž průměrná roční hodnota nebo počet kilometrů za rok nepřesáhne hodnoty uvedené v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007. Zde je uvedeno, že se jejich průměrná roční hodnota odhaduje na méně než 1 000 000 EUR, nebo pokud se týkají poskytnutí méně než 300 000 kilometrů veřejných služeb v přepravě cestujících ročně. V případě „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“ uzavřené přímo s malým nebo středním podnikem, který provozuje maximálně 23 vozidel, mohou být tyto prahy zvýšeny buď na průměrnou roční odhadovanou hodnotu nižší než 2 000 000 EUR, nebo pokud se týkají poskytnutí méně než 600 000 kilometrů veřejných služeb v přepravě cestujících ročně.
- veřejné služby jako vnitřní provozovatel (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.), je-li objednatelem kraj nebo obec.

Z hlediska transparentnosti doporučuje autor příspěvku jednoznačně preferovat a v maximální míře využívat princip nabídkového řízení. Pro přímá zadání využívat pouze ustanovení o mimořádné situaci.

### 1.3 Finanční model a kompenzace

Při uzavírání „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“ předloží dopravce objednateli dle (2) „Výchozí finanční model“, který obsahuje výchozí náklady, výchozí výnosy, hodnotu provozních aktiv, čistý příjem, kompenzaci, dotaci na pořízení a modernizaci vozidel a jiné dotace, které mají vyplynout ze „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“.

Struktura tohoto výchozího finančního modelu je přehlednější oproti zrušenému dříve používanému „Výkazu nákladů a tržeb z přepravní činnosti“. Obsahuje však pouze ekonomické položky. Mohla být doplněna s vazbou na nabídkové řízení na formulář „Oznámení o zahájení nabídkového řízení pro výběr dopravce k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“. Doplnění provést konkrétně v dílu II. o předpokládaný rozsah veřejných služeb v km, případně dále i rozsah nabízených služeb v místech. Dále mohla být doplněna o plánované neproduktivní výkony s vazbou na „Výkaz skutečných nákladů a výnosů“. Tyto údaje (rozsah km, počet míst, neproduktivní výkony) mohou sloužit pro srovnání nabídkového řízení, výchozího finančního modelu a skutečně realizovaného stavu nejen z ekonomického, ale i z technologického hlediska.

Ve „Výkazu skutečných nákladů a výnosů“ je pak použita stejná ekonomická struktura jako u „Výchozího finančního modelu“ doplněná o uskutečněný dopravní výkon v km a ostatní neproduktivní výkony (přistavné, odstavné jízdy, přejezdy) v km.

Struktura „Výchozího finančního modelu“ je stanovena zvlášť pro veřejnou drážní osobní dopravu – „Výchozí finanční model (veřejná drážní doprava)“ a zvlášť pro veřejnou linkovou dopravu – „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“. Struktury těchto modelů jsou uvedeny ve vyhlášce č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace (4).

Výchozí finanční model musí být dle (4) sestaven tak, aby zahrnoval všechny předpoklady známé v době uzavření „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících“ a jejich očekávaný vývoj, a aby čistý příjem dopravce nenabýval záporné hodnoty.

Čistým příjmem je součet výnosů a kompenzace snížený o náklady, viz. vztah 1.

$$CP = (V + K) - N \quad [\text{Kč}] \quad (1)$$

Kde:

CP.....čistý příjem dopravce [Kč],

V .....výnosy [Kč],

K .....kompenzace [Kč],

N.....náklady [Kč].

Kompenzací je částka, k jejíž úhradě se v daném období se objednatel zavazuje dopravci na základě „Smlouvy o poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících“. Kompenzace se na základě vztahu 1 vypočte dle vztahu 2.

$$K = N - V + CP \quad [\text{Kč}] \quad (2)$$

Kompenzaci v rozsahu stanoveném ve „Smlouvě o veřejných službách v přepravě cestujících“ poskytuje objednatel ze svého rozpočtu.

Všechny modely a výkazy by bylo vhodné zpracovat do podoby elektronických formulářů. Výstupy z nich poté provázat s formulářem nabídkového řízení a také propojit do softwarových produktů pro konstrukci a plánování dopravy a účetnictví dopravce i pro zpracování (vyplňování) statistických výkazů. Cílem je zjednodušit administrativní zpracovávání výkazů a umožnit jednoznačně porovnat plán a skutečnost včetně vyvození opatření.

## ZÁVĚR

Zajišťování dopravní obslužnosti území je významnou úlohou osobní dopravy. Problematika dopravní obslužnosti v rámci Evropské unie je právně upravena v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě



cestujících po železnici a silnici. V souladu s tímto nařízením byly provedeny v ČR legislativní úpravy a vydány nové právní předpisy, především pak zákon o veřejných službách v přepravě cestujících č.194/2010 Sb. a jeho prováděcí vyhlášky. To je přínosem pro zlepšování dopravní obslužnosti, ale některá ustanovení jsou nedostatečně specifikována a vzájemně málo provázána. V příspěvku jsou proto navržena a doporučena konkrétní opatření na doplnění a upřesnění, která by měla vést k precizování plánů dopravní obslužnosti území, k jednoznačnosti a zpřehlednění nabídkových řízení a k doplnění finančních modelů za účelem kontroly a porovnání údajů z nabídkového řízení, z výchozího finančního modelu a vykázaného skutečného stavu nejen z oblasti ekonomických, ale i technologických ukazatelů.

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

## **POUŽITÁ LITERATURA**

- (1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici.
- (2) Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.
- (3) Nařízení vlády č. 295/2010 Sb., o stanovení požadavků a postupů pro zajištění propojitelnosti elektronických systémů plateb a odbavení cestujících.
- (4) Vyhláška č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace.
- (5) Vyhláška č. 297/2010 Sb., o stanovení vzoru formuláře pro uveřejnění oznámení o zahájení nabídkového řízení pro výběr dopravce k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících.
- (6) Dopravní politika České republiky pro léta 2005 – 2013 schválená Usnesením vlády ČR č.882/2005.
- (7) Strategie podpory dopravní obsluhy území dle Usnesení vlády č.882/2005.
- (8) Strategie dopravy jako nevyhnutelná součást rozvoje ČR do roku 2025 (Superstrategie) schválená MD ČR 19.1.2011.