

METODIKA OPTIMALIZACE INSTITUCIONÁLNÍHO PROSTŘEDÍ V ŽELEZNIČNÍ DOPRAVĚ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Martin Kvizda – Petr Mlsna – Tomáš Nigrin – Daniel Seidenglanz – Zdeněk Tomeš
lektoroval: Antonín Peltrám



Text vznikl jako součást grantového projektu Optimalizace regulace konkurenčního prostředí v železniční osobní a nákladní dopravě v ČR č. TD010063 podporovaného Technologickou agenturou České republiky.

Obsah

1. Executive summary.....	3
2. Metodika – problémové okruhy	5
P1: Neexistence regulačního orgánu dle směrnic EU	5
P2: Správce infrastruktury a jeho role ve vztahu k incumbentovi.....	32
P3: Přístup na dopravní cestu	38
P4: Poplatky za zastavení vlaků v osobních stanicích.....	44
P5: Poplatek za trakční elektřinu, resp. odkup rekuperované energie	48
P6: Výběrová řízení na veřejnou dopravu – definice zadání	53
P7: Tarif a distribuce	60
P8: Zaměstnanci a jejich přechod mezi dopravci	64
3. Přílohová část – charakteristika odvětví železniční dopravy v České republice v kontextu Evropské unie.....	67
3.1. Charakteristika odvětví železniční dopravy v Evropské unii.....	67
3.1.1. Stav a vývojové trendy dopravního trhu v Evropské unii – podíl jednotlivých módů na dopravních výkonech (intermodální konkurence)	67
3.1.2. Česká republika a Německo – stručná charakteristika	76
3.2. Specifika železniční dopravy v České republice ve srovnání se SRN.....	82
3.2.1. Institucionální struktura odvětví	82
3.2.2. Stav implementace evropských pravidel	85
3.2.3. Institucionální struktura odvětví – Česká republika.....	87
3.2.4. Nákladová struktura odvětví.....	89
3.2.5. Investiční a neinvestiční dotace do dopravní cesty v ČR.....	91
3.2.6. Dotace pro incumbentu na dopravním trhu a dotace poskytované v závazku veřejné služby.....	92
3.2.7. Finanční analýza	93
3.2.8. Analýza zadluženosti	96
3.2.9. Intenzita konkurence, míra a tvar otevření přístupu na síť	97
3.2.10. Srovnání s Německem	99
3.3. Regulační na železnici – stav v České republice versus právo Evropské unie	101
3.3.1. Institucionální vymezení a vývoj	101
3.3.2. Vymezení právního rámce dle zásad společné evropské dopravní politiky.....	101
4. Seznam použitých zdrojů	108

1. Executive summary

Liberalizace v sektoru železniční dopravy učinila v České republice v posledních letech velké pokroky, i když srovnávací studie se zahraničím (například IBM Liberalisation Index) ukazují ještě značné rezervy. Principem dalších kroků liberalizace na železnici by mělo být narovnání a transparentnost plateb za objednávku osobní železniční dopravy, plateb za přístup na dopravní cestu a maximální standardizace vztahů mezi železničními dopravci a správcem infrastruktury (SŽDC) včetně omezení vlivu společnosti České dráhy (ČD) v této oblasti.

Určitou překážkou při vytváření nediskriminačního prostředí na trhu železničních dopravních služeb v dnešní době představuje především nedořešená otázka odvětvového regulátora dle požadavků Evropské komise (viz problémový okruh P1) a neúplný převod infrastruktury potřebné pro železniční provoz, především staničních budov (P2) od ČD k SŽDC. Dále je to nedořešená otázka nezávislého přidělování a nediskriminačního zpoplatnění dopravní cesty (P3), stanovení poplatků za zastavení osobních vlaků ve stanicích v závislosti na problematice P2 (P4) a spotřeby trakční energie včetně výkupu energie rekuperované (P5).

Vyřešení otázky absence regulačního orgánu (P1) pro sektor železniční dopravy dle požadavků evropské legislativy patří mezi prioritní úkoly České republiky. Jako nejvhodnější se jeví vytvoření samostatného orgánu státní správy, který zajistí splnění výše uvedených podmínek a dostatečné odborné erudice pracovníků. Zmíněný orgán bude působit samostatně, podle č. 55 odst. 1 směrnice č. 2012/34/EU a bude institucionálně i funkčně nezávislý na Ministerstvu dopravy ČR (ani mu nemůže být přímo podřízen), jiném ústředním orgánu státní správy, jakémkoliv jiném orgánu státní správy (zejména na Drážním úřadě), provozovateli infrastruktury (SŽDC), správci poplatků za užití infrastruktury (SŽDC), přidělcí kapacity dopravní cesty (SŽDC), žadateli o kapacitu dopravní cesty a objednateli (stát, kraj, obec) veřejných služeb v přepravě cestujících. V jeho kompetenci bude především oblast regulace přístupu k zařízením služeb, přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury, železničním podnikem či provozovatelem zařízení služeb a spolupráce s regulačními subjekty ostatních států.

Další postup liberalizace železniční dopravy předpokládá minimalizaci bariér volného podnikání jasným vymezením činnosti správce infrastruktury a jeho role ve vztahu k incumbentovi (P2) – konkrétně v případě České republiky vydělením infrastruktury a činností spojených s údržbou a řízením sítě od Českých drah. Nejzávažnější problém představují v současné době staniční budovy setrvávající v majetku Českých drah. Jejich převod na SŽDC je vhodným krokem pro vytvoření rovných podmínek při provozování železniční dopravy postavených na jasném vyčíslení poplatků za využití služby. Pevod drážní infrastruktury (tedy včetně nádražních budov) od ČD pod SŽDC může být (ve zpracovaném variantním řešení) spojen s výmazem části současných finančních závazků Českých drah.

Transparentně a nediskriminačně je nutné stanovit poplatky za použití dopravní infrastruktury (a dalších infrastrukturních služeb) využívaných dopravci s cílem dosáhnout ekonomické rovnováhy mezi užitím dopravní cesty a náklady na zajištění provozu na ní. Přístup na dopravní cestu (P3) by měl být postaven na funkčním systému nezávislého a transparentního přidělování kapacity dopravní cesty. Systémové kongesce může napomoci vyřešit zavedení ekonomických stimulů (cena cesty ve vazbě na kvalitu, resp. s možností jejich dražby) spolu s uzavřením několikaleté rámcové smlouvy, což by na základě koncepčních požadavků objednatelů a dopravců upřesňovalo strategii investičního rozvoje sítě. Zvláštním režimem by mohla být řešena tvorba grafikonu linek procházejících skrze přetížené úseky a uzly. Úhrada nákladů spojených s využíváním a údržbou osobních stanic (P4) představuje nutný krok k dalšímu posunu liberalizace na železnici v České republice (souvisí s P2). Při stanovování poplatků je nutné zohlednit možná rizika

plynoucí z případné netransparentnosti jeho nastavení. Z pohledu státní dopravní politiky se jeví jako preferované řešení nezahrnování investičních odpisů z nádražních budov do úhrady poplatku za zastavení ve stanici. Na druhou stranu jednoznačně by do poplatků měly být zahrnuty náklady na jejich provoz, aby nevznikaly průběžné náklady státního rozpočtu spojené mj. s podnikatelskou činností komerčních subjektů (zde nestátních železničních dopravců).

Odběr trakční energie a její rekuperace (P5) včetně volby jejího distributora umožní větší flexibilitu pro dopravce, kteří budou motivováni hledat nejvýhodnějšího dodavatele trakční elektřiny a zároveň budou motivováni k provozování úsporných vozidel a k preferenci závislé trakce před vozidly poháněnými naftou. Celkově se tak dále zvýší konkurenceschopnost a ekologičnost železničního provozu. Diskutována by v této souvislosti měla být možnost prohlášení rekuperované energie za obnovitelný zdroj energie.

Úspěšná liberalizace železniční dopravy je také podmíněna zprůhledněním zakázek v dotované osobní železniční dopravě. Výběrová řízení na veřejnou dopravu (P6) představují nástroj, který při správném zacházení umožní veřejným rozpočtům ušetřit prostředky za objednané dopravní služby a zároveň dosáhnout zlepšení jejich kvality. Mechanismus výběrových řízení je maximálně funkčním, pokud zadání soutěže osloví co největší množství soutěžících subjektů. Především na stav veřejných rozpočtů v České republice je také nutné zvážit minimální, ale i maximální požadovaný standard soutěžených spojení. Nadsazené požadavky povedou sice ke zvýšení kultury cestování, nicméně odrazí se v ceně pro objednatele. Samostatnou otázkou také zůstávají odpisy investic, s nimiž by měl objednavatel počítat a nabídnout dopravcům alternativu, která by jej nenutila promítnout odpisy celé investice do délky jednoho kontraktu – tedy do kratšího období než probíhají účetní odpisy. Problematiku je však třeba ošetřit novou, podrobnější, komplexní metodikou.

V souvislosti s postupujícími výběrovými řízeními v dálkové i regionální osobní dopravě v České republice by měla být centrálně (nebo alespoň pro jednotlivé objednatele) řešena otázka tarifu a vzájemného uznávání jízdních dokladů mezi dopravci – v opačném případě hrozí rozpad jednotného tarifního systému (tedy v současnosti reprezentovaného tarifním systémem Českých drah) – P7. V případě scénáře nejhoršího možného výsledku by mohlo během několika málo let dojít k tarifnímu rozpadu všech linek na jednotlivé trasy (případně i vrstvy) a cestující bude při každém přestupu znovu tarifně odbavován – to platí obdobně pro segment dálkové i regionální dopravy. Pozitivním projevem netarifní integrace liberalizovaných linek může být snižování (akčních) cen a přinášení inovativních cenových nabídek. Výsledný model by měl skloubit jak pozitivní, tak negativní stránky. Mohl by tak být stanoven jeden průchozí tarif a současně být umožněno dopravcům oslovovat cestující nejrůznějšími např. relačními nabídkami, které by už nebyly přenosné na druhé dopravce.

Výběrová řízení mohou znamenat odchod současného incumbenta, Českých drah, z některých linek. Objednavatel dopravy by měl pozorně sledovat proces propouštění provozních zaměstnanců a nabírání potřebného personálu novými dopravci pro případ negativních sociálních dopadů. V této oblasti není nutné zatím podnikat další kroky, pouze ji monitorovat (P8).

2. Metodika – problémové okruhy

P1: Neexistence regulačního orgánu dle směrnic EU

P1.1 Executive summary:

Legislativa:

směrnice 91/440/EHS; 2001/14/ES; 2012/23/ES, 2012/34/EU; zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury; rozsudek Soudního dvora EU C-545/10 – Komise vs. Česká republika.

Tematický odkaz na kapitolu 3:

3.3. Regulační na železnici – stav v České republice versus právo Evropské unie

3.3.1. Institucionální vymezení a vývoj

3.3.2. Vymezení právního rámce dle zásad společné evropské dopravní politiky

Metodika – stručný návrh řešení:

Povinnosti pro zřízení regulátora:

- působnost jako samostatný orgán dle čl. 55 odst. 1 směrnice č. 2012/34/EU;
- institucionální i funkční nezávislost na Ministerstvu dopravy; jiném ústředním orgánu státní správy; jakémkoliv jiném orgánu státní správy (zejména na Drážním úřadě); provozovateli infrastruktury (Správě železniční dopravní cesty – SŽDC); správci poplatků za užití infrastruktury (SŽDC); přidělci kapacity dopravní cesty (SŽDC); žadateli o kapacitu dopravní cesty; objednateli (stát, kraj, obec) veřejných služeb v přepravě cestujících;
- orgán nemůže být přímo podřízen Ministerstvu dopravy (MD ČR), které je orgánem zasahujícím do organizace a financování železniční dopravy.

Vymezení kompetencí regulátora:

- oblast regulace přístupu k zařízením služeb;
- přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury, železničním podnikem či provozovatelem zařízení služeb;
- hospodářská soutěž na železnici;
- spolupráce s regulačními subjekty ostatních států.

Návrh preferovaného řešení:

- Vytvoření samostatného orgánu státní správy, který zajistí splnění výše uvedených podmínek a dostatečnou odbornou erudici pracovníků.

Další možná řešení

- Možnost spojení regulačního subjektu s vnitrostátním orgánem obecného typu pro hospodářskou soutěž (Úřad pro hospodářskou soutěž – ÚOHS) nebo jiným sektorovým regulátorem (Energetický regulační úřad – ERÚ, Český telekomunikační úřad – ČTÚ nebo Drážní úřad – za dodržení výše uvedených podmínek).

Stručné zdůvodnění preferovaného řešení:

- Zřízení samostatného orgánu státní správy je s přihlédnutím k českému prostředí právně nejčistší. Lze konstatovat, že podobný model, kdy je regulačním subjektem speciální

samostatný orgán, je rozšířen ve většině evropských zemí. Tato varianta může být méně výhodná z hlediska ekonomického;

- cena za užití dopravní cesty a za zařízení služeb již nebude stanovována cenovým výměrem Ministerstva financí na základě zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Regulátor nebude oprávněn vydávat cenová rozhodnutí dle zákona o cenách, ale bude cenovým orgánem ve smyslu zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, neboť tento orgán bude vykonávat působnost při sjednávání a kontrole cen v oblasti poplatků za užití železniční infrastruktury;
- rámec zpoplatnění a zásady (obsažené ve směrnici) musí být implementovány do zákona. Zákonná úprava by měla nabídnout provozovateli infrastruktury v první řadě metodiku pro sestavení pravidel zpoplatnění;
- v zákonném textu by měly být uvedeny zejména poplatky za použití železniční infrastruktury a zařízení služeb, které jsou hrazeny provozovateli infrastruktury, resp. provozovateli služeb a slouží k financování jejich činnosti;
- stanovení a výběr poplatků by měl provádět provozovatel infrastruktury, přičemž je nezbytné, aby provozovateli infrastruktury byla zachována autonomie vůle při stanovování výše poplatků, není tedy možné, aby byl provozovatel infrastruktury omezen pouze na výběrce poplatků stanovených státem;
- stanovení poplatků musí být transparentní a nediskriminační;
- samotná pravidla zpoplatnění budou vydávána provozovatelem infrastruktury a budou součástí zprávy o síti, resp. prohlášení o dráze, a budou tak následovat právní režim prohlášení o dráze, tedy soukromoprávní charakter blíží se svou povahou všeobecným obchodním podmínkám, resp. adhezním návrhem smlouvy, jímž je vázán jak provozovatel dráhy, tak dopravce;
- regulátor bude oprávněn kontrolovat soulad pravidel zpoplatnění se zákonem, tedy s rámcem a zásadami zpoplatnění, a to jak na návrh, tak z úřední povinnosti. V případě, že regulátor zjistí nesoulad pravidel zpoplatnění se zákonem, vyžádá si změnu těchto pravidel, což je postup v souladu s čl. 56 odst. 9 směrnice;
- regulátor bude nucen podle směrnice respektovat autonomii vůle provozovatele infrastruktury a z tohoto důvodu nebude mít pravomoc pravidla zpoplatnění změnit úředním rozhodnutím.

Související problematika (dílní kapitoly zdůvodnění metodiky):

- Analýza rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-545/10 Komise v. Česká republika
- Procesní aspekty činnosti regulátora podle práva Evropské unie
- Prohlášení o dráze a zpoplatnění železniční infrastruktury *de lege ferenda*
- Zahraniční zkušenosti (SRN, Rakousko, Slovensko)

P1.2 Zdůvodnění metodiky

Požadavek na zavedení právní úpravy regulačního subjektu byl obsažen již ve směrnici 2001/14/ES, konkrétně byla povinnost zřídit regulační subjekt obsažena v čl. 30 směrnice 2001/14/ES. Členské státy EU měly uvést v účinnost právní a správní předpisy nutné pro dosažení souladu s touto směrnicí do dne 15. března 2003. Jelikož tato transpoziční lhůta uplynula před vstupem České republiky do Evropské unie, měla být tato směrnice implementována do data vstupu ČR do EU, tedy do 1. května 2004. Nejpozději k 1. květnu 2004 měl nabýt účinnosti právní předpis, kterým by mimo jiné byl ustanoven regulační subjekt (tento regulační subjekt není možné zaměnit se se subjektem splňujícím podmínky dle směrnice 34/2012/EU – pozn. ed.). Dle našeho právního názoru však požadavky směrnice 2001/14/ES nebyly v České republice zcela naplněny a tato směrnice do současné doby nebyla zcela dokonale do českého právního řádu implementována. Z tohoto důvodu byla Česká

republika jedním ze členských států, se kterými bylo zahájeno řízení Komisí. Jedním z bodů žaloby byla i absence regulačního subjektu. Rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 11. července 2013 ve věci C-545/10 byla Česká republika odsouzena pro nesplnění povinností vyplývajících z výše uvedených směrnic a pro nedostatečné provedení ustanovení týkajících se zavedení nezávislého regulátora na železnici a související problematiky (způsob stanovení cen za dopravní cestu, způsob přezkumu rozhodnutí nezávislého regulátora apod.).

Zásadním legislativním přelomem v právu Evropské unie, pokud jde o regulaci na železnici a otázku regulačního subjektu, byl rok 2012. **Dne 21. listopadu 2012 vstoupila v platnost směrnice 2012/34/EU o vytvoření jednotného železničního prostoru (dále jen „směrnice“)**, kterou byly přepracovány a sloučeny do jediného aktu směrnice 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství, 95/18/EHS o vydávání licencí železničním podnikům a 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury. Směrnice obsahuje v článcích 55 až 57 obecné požadavky na regulační subjekt. V souladu s požadavky směrnice spočívají důvody pro zavedení právní úpravy regulačního subjektu ve specifické povaze železničního odvětví. Z výše uvedených směrnic vyplývá snaha o zajištění konkurenceschopnosti železniční dopravy mezi ostatními odvětvími osobní či nákladní přepravy. Za tímto účelem by měly členské státy zajistit, aby železniční podniky měly status nezávislého provozovatele a mohly se chovat v maximální míře tržně a pružně se přizpůsobovat požadavkům trhu. Zavedení regulačního subjektu jako nezávislého orgánu je nutné zejména za účelem podpory regulované a řízené hospodářské soutěže a umožnění alespoň základní funkčnosti regulovaného trhu v železniční dopravě.

Jedním ze specifíků železniční dopravy, které je třeba respektovat, je skutečnost, že kapacita železniční dopravní cesty je na rozdíl od silniční, lodní či letecké dopravy fakticky z pohledu uspokojování potřeb provozovatelů drážní dopravy – dopravců – výrazně omezena a musí být regulována z důvodu svého využití v nediskriminační hospodářské soutěži, jakož i pro zajištění maximální bezpečnosti na železnici. Regulaci vyžaduje nejen samotná železniční doprava, ale i s omezenou kapacitou železniční dopravní cesty velmi úzce související proces jejího přidělování. Přídělcem kapacity je z povahy železničního odvětví faktickým monopolistou nebo výrazným dominantem, což neskýtá záruky transparentního a nediskriminačního procesu přidělování kapacity cesty. Garantem nediskriminačního a transparentního přístupu k žadatelům o kapacitu dopravní cesty by měl být právě regulační subjekt. Oblast přidělování dopravní cesty však není jedinou oblastí železničního odvětví, která by měla být regulačním subjektem kontrolována. Dalšími oblastmi, v nichž by měl regulační subjekt vykonávat svou činnost, jsou:

- regulace přístupu k zařízením služeb,
- přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury, železničním podnikem či provozovatelem zařízení služeb,
- hospodářská soutěž na železnici,
- spolupráce s regulačními subjekty ostatních států.

Regulačním subjektem může být samostatný nově konstituovaný orgán nebo může být v souladu se směrnicí regulační subjekt spojen s regulačním subjektem příslušným pro několik regulovaných odvětví. V českém právním řádu je takovýmto regulačním subjektem Energetický regulační úřad a Český telekomunikační úřad. Dále může být regulační subjekt z organizačního hlediska spojen s vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž, kterým je v ČR Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, s bezpečnostním orgánem, kterým je Drážní inspekce či s orgánem vydávajícím licence, kterým je Drážní úřad.

Avšak výše uvedené subjekty mohou být regulačními subjekty pouze za splnění podmínek uvedených v článku 55 odst. 1 směrnice, tj. jedná se o samostatný orgán, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního

nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý. Takovýto orgán musí být nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli.

Podle podmínek obsažených v článku 55 odst. 2 směrnice není v českém právním prostředí možné, aby funkce regulátora do budoucna, tj. po vypršení transpoziční lhůty Směrnice 2012/34/EU, vykonával Drážní úřad, jak je tomu doposud. Drážní úřad sice splňuje požadavek, že se jedná o samostatný orgán, nezávislý pokud jde o organizaci, funkce a hierarchii, není však již zcela nezávislý na jakémkoli jiném veřejnoprávním či soukromoprávním subjektu, zejména když Ministerstvo dopravy rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí Drážního úřadu. Zároveň je Drážní úřad právně odlišný od jakéhokoli veřejnoprávního či soukromoprávního subjektu. Z tohoto důvodu je třeba, aby regulační subjekt splňoval i podmínku nezávislosti, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování na provozovateli infrastruktury, resp. na Správě železniční dopravní cesty, a na přidělujícím subjektu, kterým je též Správa železniční dopravní cesty. Tato podmínka je v případě Drážního úřadu splněna, ovšem již není splněna podmínka organizační nezávislosti a nezávislosti v oblasti právní struktury na žadateli. Žadatelem je dle čl. 3 odst. 19 směrnice železniční podnik nebo mezinárodní seskupení železničních podniků nebo jiné osoby nebo právní subjekty, jako například příslušné orgány ve smyslu nařízení 1370/2007 a zasilatelé, dopravci a provozovatelé kombinované dopravy se zájmem v oblasti veřejné služby nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury. Příslušným orgánem je v souladu s nařízením č. 1370/2007 orgán nebo skupina orgánů veřejné správy členského státu nebo členských států, jenž má pravomoc zasahovat do veřejné přepravy cestujících v dané územní oblasti, nebo jakýkoli jiný orgán mající takovou pravomoc. Tímto orgánem je v České republice Ministerstvo dopravy či jednotlivé územně samosprávné celky, zejména kraje. Regulační subjekt tedy musí být, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, nezávislý na Ministerstvu dopravy. Tato podmínka není u Drážního úřadu splněna, protože Drážní úřad je podle § 53 zákona o dráhách podřízen Ministerstvu dopravy.

Drážní úřad rovněž nesplňuje požadavek funkční nezávislosti na kterémkoli příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na provozování veřejné služby, tj. i na Ministerstvu dopravy. Drážní úřad tak není v souladu se směrnicí jediným vnitrostátním regulačním subjektem pro železniční odvětví, určité regulační funkce zastává i Ministerstvo dopravy a Ministerstvo financí (stanoví maximální ceny) a v rozporu se směrnicí podléhá rozhodnutí Drážního úřadu kontrole jiného správního úřadu – Ministerstva dopravy.

P1.2.1 Regulační na železnici v České republice *de lege ferenda*

Podle čl. 55 odst. 1 směrnice je každý členský stát povinen zřídit jediný vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví. Tento regulační subjekt je samostatným orgánem, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý. Dále je nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli. Tento subjekt je dále funkčně nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu účastnícím se uzavírání smlouvy na veřejné služby.

Článek 55 odst. 2 směrnice připouští, aby regulační subjekty byly příslušné pro několik regulovaných odvětví, pokud takové integrované regulační subjekty splňují nezávislost podle čl. 55 odst. 1 směrnice. Výslovně pak směrnice uvádí, že regulační subjekt může být z organizačního hlediska rovněž spojen s vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž, s bezpečnostním orgánem nebo s orgánem vydávajícím licence, a to za podmínky, že takový subjekt splňuje požadavky na

nezávislost stanovené v čl. 55 odst. 1 směrnice. Je tedy možné spojení regulačního subjektu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, Drážní inspekcí nebo s Drážním úřadem.

Zřízení nezávislého regulátora musí zajistit institucionální i funkční nezávislost na následujících subjektech:

- Ministerstvo dopravy,
- jiný ústřední orgán státní správy,
- jakýkoliv jiný orgán státní správy (zejména Drážní úřad),
- provozovatel infrastruktury (SŽDC),
- správce poplatků za užití infrastruktury (SŽDC),
- přidělitel kapacity dopravní cesty (SŽDC),
- žadatel o kapacitu dopravní cesty,
- objednatel (stát, kraj, obec) veřejných služeb v přepravě cestujících.

S ohledem na požadavky směrnice by funkci regulačního subjektu mohl obecně teoreticky zastávat, a to za splnění dalších podmínek a předpokladů dále uvedených:

- nově vytvořený samostatný orgán státní správy;
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže;
- Energetický regulační úřad;
- Český telekomunikační úřad;
- Drážní úřad.

Zřízení samostatného ústředního orgánu státní správy je s přihlédnutím k českému prostředí právně nejčistší. Je možné konstatovat, že podobný model, kdy je regulačním subjektem speciální samostatný orgán, je zachovávan ve většině evropských zemí. Tato varianta může být méně výhodná z hlediska ekonomického – především kvůli nutnosti zřízení zcela nového správního úřadu s vlastním administrativním aparátem a dalšími náklady spojenými s provozem tohoto správního úřadu.

Požadavkům směrnice vyhovuje také rozšíření působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jelikož tento úřad je organizačně oddělen od výše uvedených subjektů, není podřízený Ministerstvu dopravy, je právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, je nezávislý na provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli a je nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu účastnícím se uzavírání smlouvy na veřejné služby.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je navíc podle zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování a jednou z významných pravomocí regulačního subjektu v železniční dopravě je podle směrnice sledování situace v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy. Na druhé straně ovšem podstatná část kompetencí regulačního subjektu vyžaduje odbornou specializaci, již úředníci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nedisponují, a bude tedy nezbytné zajistit potřebné personální vybavení.

U Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je rovněž splněn požadavek uvedený v důvodech přijetí směrnice (bod 77 preambule *„Financování regulačního subjektu by mělo zaručit jeho nezávislost a mělo by být prováděno ze státního rozpočtu nebo z povinně vybíraných příspěvků z odvětví...“*). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je jako ústřední orgán státní správy rovněž finančně nezávislý – má zvláštní kapitolu ve státním rozpočtu.

Vzhledem k tomu, že podle směrnice má financování regulačního subjektu zajišťovat jeho nezávislost, měl by být regulační subjekt orgánem státní správy, což odpovídá i požadavku na nezávislost na jakémkoli jiném ústředním orgánu státní správy, která je na regulační subjekt kladena právem Evropské unie. Směrnice nestanoví žádná pravidla pro umístění sídla. Regulační subjekt má podle čl. 56 odst. 3 směrnice úzce spolupracovat s vnitrostátním bezpečnostním orgánem a orgánem vydávajícím licence.

Podle bodu 78 preambule směrnice je v zájmu zajištění nezávislosti regulačního subjektu třeba při jmenování jeho členů postupovat vhodným způsobem, který zejména zajistí, aby osoby s rozhodovací pravomocí jmenoval veřejný orgán, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva, přičemž při splnění této podmínky by tímto orgánem mohl být například parlament, prezident republiky nebo vláda.

Podle čl. 55 odst. 3 směrnice musí členské státy zajistit, aby byl regulační subjekt personálně zajištěn a spravován způsobem, jenž zaručí jeho nezávislost, zejména pak mají zajistit, aby osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu byly jmenovány na základě jasných transparentních pravidel, jež zajišťují jejich nezávislost na národním vládním kabinetu či ministerské radě (tj. na vládě) nebo jakémkoli jiném veřejnoprávním subjektu, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva.

Směrnice ponechává na členských státech, zda tyto osoby budou jmenovány na pevně stanovené období, které lze obnovit, nebo na dobu neurčitou, kdy odvolání je možné pouze z disciplinárních důvodů, které nesouvisejí s jejich rozhodováním.

Směrnice dále stanoví, že osoby jsou vybírány transparentním postupem na základě zásluh, včetně příslušné odbornosti a odpovídajících zkušeností a výhodou jsou zkušenosti v oblasti železnic či jiných síťových odvětví. Směrnice však již podrobně neuvádí, jaký postup je transparentní a o jaké zásluhy by se mělo jednat.

Vedoucí úřadu pak podle směrnice musí každoročně činit závazné prohlášení a prohlášení o zájmech, v němž uvede veškeré přímé nebo nepřímé zájmy, které by mohly být považovány za újmu jeho nezávislosti nebo které by mohly ovlivňovat výkon jakékoliv funkce. Vedoucí úřadu nesmí činit rozhodnutí v případech týkajících se podniku, ke kterému měl přímý nebo nepřímý vztah během roku, který předcházel zahájení řízení.

Ohledně personálního obsazení (vyjma obsazení osob odpovědných za rozhodnutí regulačního subjektu) nestanoví směrnice žádné podmínky. Pouze v čl. 56 odst. 5 směrnice se uvádí, že regulační subjekt má mít potřebnou organizační kapacitu, pokud jde o lidské a materiální zdroje, jež je přiměřená významu železničního odvětví v členském státě. Plné oprávnění k náboru a řízení pracovníků regulačního subjektu pak dle čl. 55 odst. 3 směrnice má osoba odpovědná (resp. osoby odpovědné) za rozhodnutí regulačního subjektu.

Podle směrnice je regulační subjekt rovněž nezávislý, pokud jde o rozhodnutí o *financování na jakémkoli provozovateli* infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli. Směrnice přitom považuje za žadatele taktéž příslušné orgány ve smyslu nařízení (ES) č. 1370/2007. Příslušným orgánem je podle čl. 2 písm. b) nařízení č. 1370/2007 orgán nebo skupina orgánů veřejné správy členského státu nebo členských států, jenž má pravomoc zasahovat do veřejné přepravy cestujících v dané územní oblasti, nebo jakýkoli jiný orgán mající takovou pravomoc. V případě České republiky to tedy znamená, že z hlediska rozhodování o jeho financování má být regulační subjekt nezávislý taktéž na Ministerstvu dopravy.

Je vhodné poukázat na článek 63a preambule ke směrnici, který stanoví: „*Financování regulačního subjektu by mělo zaručit jeho nezávislost a mělo by být prováděno ze státního rozpočtu nebo z povinně vybíraných příspěvků z odvětví při dodržování zásad spravedlnosti, transparentnosti, nediskriminace a proporcionality.*“

Z výše uvedeného vyplývá, že výdaje na financování regulačního subjektu by neměly být součástí kapitoly státního rozpočtu, kterou spravuje Ministerstvo dopravy. V úvahu tedy přichází, aby financování regulačního subjektu bylo v samostatné kapitole státního rozpočtu, jejímž správcem bude regulační subjekt. V souladu s ustanovením § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel platí, že správci kapitol státního rozpočtu jsou ústřední orgány státní správy a další organizační složky státu, stanoví-li zvláštní zákon, že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu, nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy, nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely.

V úvahu přichází i možnost financování regulačního subjektu na základě povinně vybíraných příspěvků z odvětví při dodržování zásad spravedlnosti, transparentnosti, nediskriminace a proporcionality, jak předpokládá preambule směrnice. Je ovšem politicky sporné, jaká by byla akceptovatelnost tohoto způsobu financování, který by fakticky znamenal snížení příjmů na straně Správy železniční dopravní cesty (pro případ, že by došlo k faktickému snížení poplatků, které přidělce stanoví a vybírá od železničních podniků), nebo naopak zvýšení poplatků pro železniční podniky (pro případ, že by tíže financování regulačního subjektu byla přenášena na železniční podniky).

P1.3. Analýza rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-545/10 Komise v. Česká republika

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. července 2013 ve věci C-545/10 Komise v. Česká republika konstatoval, že Česká republika nesplnila povinnosti vyplývající z čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 (1. železniční balíček).

Předmětem řízení byla namítaná chybná, resp. nedostatečná transpozice některých směrnic tzv. 1. železničního balíčku, které upravují oblast rozvoje železnic společenství, přidělování kapacity železniční infrastruktury, vybírání poplatků za její užívání a ověřování bezpečnosti, interoperability konvenční železniční sítě a vydávání licencí železničním podnikům.

Řízení bylo zahájeno dne 27. června 2008, kdy Česká republika obdržela ve věci formální upozornění, v němž byla Komisí vyzvána, aby zajistila soulad se směrnicemi 91/440/EHS a 2001/14/ES, zejména s jejich ustanoveními týkajícími se poplatků za použití železniční infrastruktury a s ustanoveními týkajícími se regulačního subjektu. Česká republika nedostatky v transpozici popřela. V návaznosti na to zaslala Komise dne 9. října 2009 České republice odůvodněné stanovisko, v němž jí konkrétně vytkla, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 3, článku 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES a z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS a vyzvala Českou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Česká republika na odůvodněné stanovisko odpověděla dopisem ze dne 8. prosince 2009, v němž opětovně popřela, že by se dopustila nesplnění povinnosti, které jí Komise vytýká. Následně Komise podala dne 23. listopadu 2010 žalobu k Soudnímu dvoru EU. Svou žalobou se Evropská komise domáhala, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu:

- s čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 3, čl. 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004), a
- s čl. 10 odst. 7 směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004.

Rozsudek ve věci byl vynesena dne 11. července 2013. Soudní dvůr konstatoval, že Česká republika tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, článkem 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES, nesplnila povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají. Soudní dvůr naopak zamítl žalobu v té části, kde se Komise domáhala konstatování, že Česká republika nesplnila povinnosti vyplývající z čl. 7 odst. 3 a částečně i z čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES a dále z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS, neboť Komisi se nepodařilo porušení povinnosti prokázat.

K jednotlivým žalobním důvodům:

P1.3.1. První žalobní důvod:

Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14/ES „členské státy stanoví rámec zpoplatnění s ohledem na nezávislost vedení podniků stanovenou v článku 4 směrnice 91/440/EHS. S výhradou uvedené podmínky nezávislosti vedení podniku mohou členské státy zavést specifická pravidla zpoplatnění nebo delegovat tuto pravomoc na provozovatele infrastruktury. Stanovení poplatků za použití infrastruktury a vybírání těchto poplatků provádí provozovatel infrastruktury“. Prvním žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14/ES tím, že stanovila maximální výši poplatků za použití infrastruktury, kterou nemůže provozovatel infrastruktury překročit.

Česká republika transponovala uvedené ustanovení do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách [§ 23 odst. 1 písm. a), § 24 odst. 7 písm. d), § 34c odst. 2, písm. g)] ve spojení se zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (§ 10 odst. 2) a s navazujícím výměrem Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Podle České republiky stanovení maximální výše poplatků naplňuje význam slova „rámec“ coby určité omezení, v rámci kterého provozovatel může samostatně určit výši poplatků.

Soudní dvůr názor České republiky odmítl. Přiklonil se k výkladu, že česká právní úprava není v souladu se směrnicí, neboť k zajištění cíle nezávislosti řízení provozovatele infrastruktury musí mít tento provozovatel v rámci zpoplatňování, který je stanovován členskými státy, určitý rozhodovací prostor pro stanovení výše poplatků tak, aby tyto poplatky mohl použít jako nástroj řízení. Stanovení maximální ceny za používání železniční infrastruktury každoročním výměrem Ministerstva financí má ale za následek zúžení rozhodovacího prostoru provozovatele infrastruktury v míře neslučitelné s cíli směrnice 2001/14/ES. Rozhodnutí se opíralo o stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena, který ve svém stanovisku mj. také uvedl, že k zajištění cíle nezávislého vedení podniků smí být státem definován pouze normativní finanční rámec. Takový rámec může obsahovat obecná pravidla zpoplatnění a za předpokladu, že bude dodržena podmínka nezávislého vedení podniků, také konkrétní pravidla. Dle jeho názoru takovýto státem určený rámec může také definovat finanční cíle pro správu infrastruktury například ve vztahu k jednotlivým druhům železniční dopravy. U nákladů na infrastrukturu vynaložených v souvislosti s jednotlivými druhy železniční dopravy (jako je nákladní železniční doprava, dálková osobní železniční doprava nebo příměstská doprava) může stát například stanovit variabilní limity nákladů podle druhu dopravy, které povinně připadají na provozovatele. Každopádně bylo zdůrazněno, že v souladu s ustanoveními čl. 8 odst. 2 směrnice 2001/14/ES musí mít provozovatel infrastruktury možnost zavést nebo pokračovat v zavádění vyšších poplatků na základě dlouhodobých nákladů určitých investičních projektů.

Na základě tohoto konstatování bude tedy třeba upravit příslušná transpoziční ustanovení tak, aby maximální výše poplatků nebyla nadále stanovena v rámci výměru Ministerstva financí konkrétní částkou. Možným řešením by bylo např. zakotvení pravidel pro určení výše poplatků v obecně závazném právním předpisu, na který by následně odkazovala jednotlivá ustanovení zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, která nyní odkazují na cenové předpisy.

P1.3.2 Druhý žalobní důvod:

Článek 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES stanoví, že „s řádným ohledem na bezpečnost a na udržení a zvyšování kvality služeb infrastruktury se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup“. Dále je v čl. 6 odst. 3 v této souvislosti stanoveno, že „členské státy zajistí provedení odstavce 2 buď smluvním ujednáním mezi příslušným orgánem a provozovatelem infrastruktury na dobu nejméně tří let, v němž se stanoví státní dotace, nebo zavedením vhodných regulačních opatření s přiměřenými pravomocemi“. Druhým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES tím, že nepřijala opatření, na základě kterých by se provozovatelům infrastruktury poskytovaly podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup.

Česká republika uvedená ustanovení transponovala do zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku ČR, ve znění pozdějších předpisů [§ 2 odst. 1 písm. c) a § 3]. Česká republika zastávala názor, že členské státy jsou povinny sledovat a naplňovat cíl tohoto ustanovení až poté, co dojde k dosažení dostatečné úrovně kvality a bezpečnosti železniční infrastruktury v rámci celé sítě, či alespoň v její převažující části. Tvrdila, že za stávajícího stavu české železniční infrastruktury ale nelze provedení povinnosti stanovené v čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES plně zajistit bez ohrožení bezpečnosti či kvality služeb dotčené infrastruktury. Činnost Státního fondu dopravní infrastruktury tyto podněty tedy poskytuje v takové míře, jaká je za aktuálního stavu možná.

Soudní dvůr dospěl k názoru, že česká právní úprava není v tomto případě v souladu se směrnicí, neboť špatný stav infrastruktury nevyklučuje poskytnutí podnětů, jejichž cílem je zajistit, aby náklady související s provozováním infrastruktury odpovídaly nákladům efektivně řízené infrastruktury a dále aby uvedené náklady nezahrnovaly nadbytečné náklady, které by byly provozovatelem infrastruktury vynakládány neuváženě. Soudní dvůr dále konstatoval, že samotné státní dotace pro provozovatele infrastruktury sice vedou ke snížení nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup, samy o sobě však uvedeného provozovatele nemotivují, neboť od něj nevyžadují žádný závazek. Soudní dvůr tedy v podstatě přijal názor Komise, že systém podnětů tak, jak jej předvidá předmětné ustanovení směrnice, předpokládá přímou souvislost mezi poskytnutím finančních prostředků a jednáním provozovatele infrastruktury v tom smyslu, že provozovatel musí být veden ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury nebo ke snižování poplatků za přístup.

Generální advokát v souvislosti s druhým žalobním důvodem ve svém stanovisku připomněl, že čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/14/ES upravuje pouze dvě možnosti, jak provést povinnost stanovenou v odstavci 2 uvedeného článku. Musí se jednat buď o dohodu uzavřenou na několik let mezi provozovatelem infrastruktury a příslušným orgánem, v níž se stanoví státní dotace, anebo o zavedení vhodných regulačních opatření s přiměřenými pravomocemi. I kdyby bylo možné za podněty považovat i jednotlivá opatření, taková opatření by neodpovídala opatřením podle čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice, jestliže nebyla přijata v rámci jedné z oněch dvou možností stanovených v odstavci 3.

K vyhovění rozsudku bude potřeba upravit související českou právní úpravu tak, aby v zákoně č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, byla promítnuta jedna či druhá varianta poskytování podnětů provozovatelům infrastruktury dle čl. 6 odst. 3 směrnice, tj. byla stanovena povinnost uzavření smluvního ujednání mezi příslušným orgánem a provozovatelem infrastruktury na dobu nejméně tří let, v němž se stanoví státní dotace, nebo byla zavedena vhodná regulační opatření s přiměřenými pravomocemi tak, aby byla zakotvena přímá souvislost mezi poskytnutím finančních

prostředků a jednáním provozovatele infrastruktury v tom smyslu, že provozovatel musí být veden ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury nebo ke snižování poplatků za přístup. Případně je možné obě varianty kombinovat v závislosti na subjektu, který je poskytovatelem dotací.

P1.3.3. Třetí žalobní důvod:

Článek 7 odst. 3 směrnice 2001/14/ES stanoví, že „*aniž jsou dotčeny odstavce 4 a článek 8, stanoví se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy*“. Třetím žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14/ES tím, že nezajistila, aby poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici byly stanoveny ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy.

Česká republika uvedené ustanovení transponovala do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách (§ 34c odst. 2) ve spojení s prohlášením o dráze na roky 2010/2011, které výši poplatků za minimální přístupový balík určuje v závislosti na definovaném druhu vlaku, jeho hmotnosti a ujeté vzdálenosti. Metoda výpočtu ceny za užití dopravní cesty podle ní zohledňuje také regulačním úřadem stanovená specifická pravidla a rámec zpoplatnění, náklady na řízení provozu vyjádřené ve vlakových kilometrech, přímé náklady na zajištění provozuschopnosti dopravní cesty skutečně vzniklé provozováním vlakové dopravy vyjádřené v hrubých tunových kilometrech a zvýšené přímé náklady při užití dopravní cesty.

Soudní dvůr akceptoval vysvětlení České republiky, přičemž uvedl, že česká právní úprava, a konkrétně prohlášení o dráze na roky 2010/2011, obsahuje údaje, které umožňují provozovateli infrastruktury stanovit – a regulačnímu subjektu ověřit – výši poplatků v souladu s požadavkem stanoveným v čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14/ES. Zároveň konstatoval, že Komise neposkytla žádné příklady konkrétního používání uvedených údajů, z nichž by vyplývalo, že poplatky za přístup jsou v České republice stanovovány v rozporu s uvedeným požadavkem. V souladu s ustálenou judikaturou se přitom Komise nemůže v tomto ohledu opírat o žádnou domněnku. V této souvislosti Soudní dvůr rovněž zmínil, že směrnice 2001/14/ES neobsahuje žádnou definici pojmu „náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy“ a že žádný předpis unijního práva neurčuje, jaké náklady pod tento pojem spadají a jaké nikoli.

Jelikož Soudní dvůr shledal třetí žalobní důvod za neopodstatněný, neplyne z rozsudku pro Českou republiku povinnost upravovat související vnitrostátní právní úpravu.

P1.3.4. Čtvrtý žalobní důvod:

Článek 11 odst. 1 směrnice 2001/14/ES stanoví, že „*systemy zpoplatnění použití infrastruktury povzbuzují železniční podniky a provozovatele infrastruktury v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě pomocí systému odměňování výkonu. Tento systém může zahrnovat pokuty za činnosti narušující provoz sítě, kompenzace pro podniky trpící závadami a odměny za přesáhnutí plánovaného výkonu*“ a v odst. 2, že „*základní zásady systému odměňování výkonu se vztahují na celou síť*“. Čtvrtým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila článek 11 směrnice 2001/14/ES tím, že nezavedla systém odměňování výkonu povzbuzující podniky a provozovatele infrastruktury v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě.

Česká republika transponovala ustanovení článku 11 směrnice 2001/14/ES do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách [§ 34c odst. 2, písm. k)]. Učinila tak však až v průběhu projednávání žaloby

před Soudním dvorem (příslušné ustanovení bylo do zákona o drahách doplněno novelou, která byla pod číslem 134/2011 Sb., vyhlášena dne 3. května 2011) a nedodržela tak lhůtu stanovenou v odůvodněném stanovisku.

Soudní dvůr při rozhodování zohlednil skutečnost, že ke konci lhůty vyznačené v odůvodněném stanovisku neobsahoval zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, žádné ustanovení, podle kterého by v sobě mělo prohlášení o dráze zahrnovat systém odměňování výkonu. Připomněl, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu. Vzhledem k tomu, že byl zákon č. 134/2011 Sb. ze dne 3. května 2011 přijat až po uplynutí lhůty stanovené Komisí v jejím odůvodněném stanovisku ze dne 9. října 2009, nebyla tato novela v rámci zkoumání opodstatněnosti projednávané žaloby Soudním dvorem zohledněna a Soudní dvůr konstatoval, že povinnost vyplývající z článku 11 směrnice 2001/14/ES nebyla Českou republikou splněna.

Vzhledem k tomu, že Česká republika novelizovala zákon č. 266/1994 Sb., o drahách tak, že v současné době je dle § 34c odst. 2 písm. k) povinnou součástí prohlášení o dráze „vymezení systému finančních pobídek pro přídělce i dopravce k zajištění minimalizace závad na dopravní cestě a zvyšování její propustnosti pro účely sjednávání smlouvy o provozování drážní dopravy; systém může zahrnovat pokuty i odměny“, nebude za účelem naplnění rozsudku ve vztahu k transpozici článku 11 směrnice potřeba přistupovat k dalším změnám v českých právních předpisech.

P1.3.5. Pátý žalobní důvod:

Článek 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES stanoví, že „regulační subjekt rozhoduje o všech stížnostech a provádí opatření k nápravě situace nejpozději do dvou měsíců ode dne obdržení veškerých informací. Aniž je dotčen odstavec 6, jsou rozhodnutí regulačního subjektu závazná pro všechny strany, na něž se rozhodnutí vztahuje. V případě odvolání proti odmítnutí žádosti o poskytnutí kapacity infrastruktury nebo proti podmínkám nabídky kapacity regulační subjekt buď potvrdí, že žádná změna rozhodnutí provozovatele infrastruktury není žádoucí, nebo si vyžádá změnu tohoto rozhodnutí v souladu s pokyny, které stanoví“. Pátým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES tím, že jej nesprávně provedla do své vnitrostátní právní úpravy. Komise spatřovala pochybení ve faktu, že rozhodnutí regulačního subjektu (drážní správní úřad) podléhají v české právní úpravě správnímu přezkumu, a nikoliv pouze soudnímu, jak stanoví směrnice. Dále Komise České republiky vytýkala, že regulační subjekt nedisponuje plným rozsahem pravomocí ve smyslu čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES (zejména pravomocí jednat z vlastního podnětu ve věcech úrovně nebo systému poplatků za použití železniční infrastruktury).

Česká republika čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES transponovala do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (§ 34g odst. 1-3, § 58 odst. 2) ve spojení se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 71 odst. 1-3). Regulačním subjektem je drážní správní úřad, přičemž jeho rozhodnutí podléhají správnímu přezkumu Ministerstva dopravy a následně i soudnímu přezkumu. Česká republika při transpozici vycházela z premisy, že ve světle zásady procesní autonomie členských států nic nebrání tomu, aby rozhodnutí regulačního subjektu podléhala obligatorně přezkumu jiného správního orgánu před případným přezkoumáním soudem. Co se týče rozsahu pravomocí, pak státní dozor v oblasti železnic je vykonáván na základě § 58 odst. 2 zákona o dráhách, podle kterého regulační subjekt dohlíží na to, „zda jsou při provozování dráhy a drážní dopravy dodržovány a plněny povinnosti vlastníka dráhy, provozovatele dráhy a dopravce stanovené právními předpisy“. Uvedené ustanovení ve spojení se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, který dává orgánům nadaným pravomocí k výkonu státního dozoru pravomoc provádět zjištění a na jejich základě zahajovat řízení o porušení stanovených povinností, přijímat opatření k nápravě nebo ukládat

sankce za takto zjištěné přestupky a správní delikty, uděluje regulačnímu subjektu oprávnění přijímat z vlastního podnětu rozhodnutí uvedená v § 34g odst. 3 zákona o dráhách (tj. i v souvislosti s úrovní či systémem poplatků za použití infrastruktury).

V případě první části pátého žalobního důvodu se Soud přiklonil k restriktivnímu výkladu směrnice a konstatoval, že jelikož směrnice hovoří o regulačním subjektu, nikoliv subjektech, musí být článek 30 směrnice 2001/14/ES vykládán v tom smyslu, že správní rozhodnutí přijatá regulačním subjektem smí podléhat pouze soudnímu přezkoumání. V této části tedy rozhodl o nesouladu české právní úpravy se směrnicí 2001/14/ES. V případě druhé části pátého žalobního důvodu Soudní dvůr naopak konstatoval, že se Komisi nepodařilo prokázat opodstatněnost svého tvrzení, že drážní správní úřad nemá pravomoc jednat z vlastního podnětu, ani opodstatněnost tvrzení ohledně pravomocí regulačního subjektu v souvislosti s úrovní či systémem poplatků za použití infrastruktury.

V důsledku rozsudku Soudního dvora, který jednoznačně vyloučil možnost správního přezkumu rozhodnutí regulačního subjektu dle čl. 30 odst. 5 (drážní správní úřad), bude proto potřeba upravit korespondující ustanovení v českém právním řádu (§ 34g odst. 1 až 3, § 58 odst. 2) tak, aby rozhodnutí regulačního subjektu podléhala pouze soudnímu přezkumu. Co se týče otázky rozsahu pravomocí regulačního subjektu, pak z rozsudku pro Českou republiku nevyplývá povinnost přistupovat ke změnám právních předpisů.

P1.3.6. Šestý žalobní důvod:

Článek 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS stanoví, že „*aniž jsou dotčeny předpisy Společenství a vnitrostátní předpisy týkající se hospodářské soutěže a orgánů příslušných pro tuto oblast, sleduje regulační subjekt zřízený podle článku 30 směrnice 2001/14/ES nebo kterýkoli jiný subjekt se stejným stupněm nezávislosti hospodářskou soutěž na trhu železničních dopravních služeb, včetně trhu železniční přepravy zboží. Tento orgán je zřízen podle pravidel stanovených v čl. 30 odst. 1 uvedené směrnice. Každý žadatel nebo dotčená strana může podat stížnost na tento orgán, pokud se domnívá, že je s ním jednáno nespravedlivě, je diskriminován nebo jinak poškozen. Na základě stížnosti a případně z vlastního podnětu regulační orgán rozhodne při nejbližší příležitosti o příslušných opatřeních k nápravě nežádoucího vývoje tohoto trhu*“. Šestým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS tím, že nezajistila, aby byl v České republice zřízen subjekt, který by mohl být považován za subjekt dle čl. 10 odst. 7 a plnil funkce, které jsou v tomto ustanovení uvedené.

V České republice sleduje hospodářskou soutěž na trhu železničních služeb Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jehož působnost vymezuje zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Působnost uvedeného úřadu je omezena na otázky přímo spojené s hospodářskou soutěží na trhu železničních služeb. Komise z toho vyvodila, že tento úřad tedy nevykonává všechny činnosti, které by měl vykonávat v souladu s čl. 10 odst. 7 druhým pododstavcem směrnice 91/440/EHS, takže jej nelze považovat za subjekt plnící funkce uvedené v tomto ustanovení. Komise konkrétně tvrdila, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nemůže rozhodovat o stížnostech žadatelů, kteří se domnívají, že s nimi bylo jednáno nespravedlivě, byli diskriminováni nebo jinak poškozeni, a nemůže, na základě stížnosti či z vlastního podnětu, rozhodnout o příslušných opatřeních k nápravě nežádoucího vývoje trhu železničních služeb.

Při posuzování šestého žalobního důvodu Soud především připomenul, že předmět žaloby podané podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) je vymezen postupem před zahájením soudního řízení stanoveným tímto článkem. V důsledku toho musí být žaloba Komise založena na důvodech, které jsou stejné jako důvody uvedené v odůvodněném stanovisku. Komise v odůvodněném stanovisku České republiky vytýkala, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají

z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS, jelikož směrnice 91/440/EHS a 2001/14/ES neumožňují rozdělení pravomocí uvedených v tomto ustanovení a pravomocí uvedených v článku 30 směrnice 2001/14/ES mezi více orgánů. V rámci své žaloby však Komise České republiky vytykala, že Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nesvěřila pravomoci nezbytné k plnění funkcí uvedených v čl. 10 odst. 7 druhém pododstavci směrnice 91/440/EHS. V důsledku toho byl šestý žalobní důvod Komise prohlášen za nepřípustný z důvodu, že nebyl uplatněn během postupu před zahájením soudního řízení.

V případě šestého žalobního důvodu nebyl konstatován rozpor mezi českou právní úpravou a směrnicí 91/440/EHS, ovšem stalo se tak díky procesnímu pochybení ze strany Komise. Faktem zůstává, že pravomoci dle čl. 91/440/EHS jsou v České republice rozděleny mezi dva regulační subjekty (Drážní úřad a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), ačkoliv tato možnost ve směrnici výslovně zmíněná není. Ze samotného rozsudku však České republice neplynou povinnosti změnit příslušnou právní úpravu.

V rozsudku Soudního dvora ze dne 11. července 2013 ve věci C-545/10 bylo konstatováno chybné provedení čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, článku 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004, do českého právního řádu. Povinností České republiky je přijmout opatření, která z rozsudku vyplývají a napravit tak vytykané nedostatky v nejkratší možné době. V opačném případě může Komise zahájit proti České republice řízení dle čl. 260 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, které může vyústit v uložení finanční sankce. Konstatované nedostatky se týkají zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, zejména § 23 odst. 1 písm. a), § 24 odst. 7 písm. d), § 34g, § 58 odst. 2, dále zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, které by měly být pozměněny ve smyslu výše zmíněných výtek, a dále Výměru Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, který by měl být ve vztahu k určení výše poplatků za použití infrastruktury nahrazen jiným obecně závazným předpisem, jež by stanovil pouze normativní, popř. finanční rámec tohoto zpoplatnění.

P1.4. Procesní aspekty činnosti regulátora podle práva Evropské unie

Regulátor může žádat o poskytnutí informací od dotčených subjektů, podle směrnice může požadovat následující informace:

- Podle čl. 11 odst. 2 směrnice jsou povinny příslušné orgány a železniční podniky poskytující veřejné služby poskytnout regulátorovi informace potřebné pro rozhodnutí o hospodářské vyváženosti smlouvy na veřejné služby.
- Podle čl. 31 odst. 2 směrnice může regulátor požadovat od provozovatele infrastruktury a provozovatele zařízení služeb veškeré nezbytné informace o uložených poplatcích. Tito provozovatelé musí být schopni prokázat, že poplatky jsou účtovány v souladu se systémem zpoplatnění.
- Podle čl. 56 odst. 8 směrnice je regulátor oprávněn požadovat příslušné informace od provozovatele infrastruktury, žadatelů a jakýchkoli jiných zúčastněných třetích osob z členských států EU. Příslušnými informacemi jsou veškeré údaje, které regulátor požaduje v rámci své funkce přezkoumávání rozhodnutí provozovatelů infrastruktury, a funkce sledování hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy.

- Podle čl. 56 odst. 12 směrnice má regulátor pravomoc vyžadovat od provozovatele infrastruktury, provozovatele zařízení služeb a železničních podniků předložení účetních údajů.

Je otázkou, zda by měl mít regulační subjekt oprávnění k šetření na místě, resp. ke vstupu do obchodních prostor provozovatelů infrastruktury a zařízení služeb a železničních podniků. Toto oprávnění by bylo účelné obzvláště k výkonu pravomoci provádět audit. Směrnice v tomto ohledu nestanoví bližší požadavky a je dostačující, pokud by si pro provádění auditu regulátor vyžádal účetní informace od příslušných subjektů bez nutnosti provádět šetření na místě; nicméně často může být pro samotné železniční podniky praktičtější, když regulátor provede šetření na místě, a to s ohledem na množství poskytovaných dokumentů.

Regulátor má podle směrnice pravomoc přijímat následující rozhodnutí:

- Rozhodnutí o tom, zda je hlavním účelem dopravní služby přeprava cestujících mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech (dle čl. 10 odst. 3 směrnice). Toto rozhodnutí přijímá regulační subjekt na žádost příslušných orgánů nebo dotčených železničních podniků.
- Rozhodnutí o tom, zda by byla ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy na veřejné služby (dle čl. 11 odst. 2 směrnice). Toto rozhodnutí přijímá regulační subjekt na žádost příslušného orgánu, který uzavřel smlouvu na veřejné služby, jiného dotčeného orgánu, provozovatele infrastruktury nebo železničního podniku.
- Stanovení lhůty pro vyřízení žádosti železničního podniku o přístupu k zařízení služeb (dle čl. 13 odst. 4 směrnice). Tuto lhůtu stanovuje regulační subjekt z úřední povinnosti.
- Rozhodnutí o schválení rámcové dohody podle čl. 42 směrnice nebo rozhodnutí o vstupu takové dohody v platnost. Regulační subjekt může rozhodovat na základě žádosti stran rámcové dohody o vyslovení předchozího souhlasu s touto dohodou nebo o povolení vstupu takové dohody v platnost. Účelnější by bylo, aby regulátor rozhodoval pouze o vstupu rámcové dohody v platnost dle čl. 42 odst. 6 směrnice, neboť udělování předchozího souhlasu s rámcovou smlouvou by nepřiměřeně zatěžovalo administrativní aparát regulačního subjektu, obzvláště v případě, kdy by rámcová smlouva vyžadovala výraznější zásahy.
- Rozhodnutí o udělení souhlasu provozovateli infrastruktury nadále vybírat poplatky za příslušnou infrastrukturu (dle čl. 51 odst. 4 směrnice). Toto rozhodnutí vydá regulátor na žádost provozovatele infrastruktury za podmínek čl. 51 odst. 4 směrnice.
- Rozhodnutí o přezkumu rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury, železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, které se týká
 - zprávy o síti (resp. prohlášení o dráze);
 - kritérií stanovených ve zprávě o síti;
 - procesu přidělování kapacity a jeho výsledků;
 - systému zpoplatnění;
 - výše nebo struktury poplatků za infrastrukturu;
 - úpravy přístupu k železniční infrastruktuře;
 - přístupu ke službám a zpoplatnění služeb.

Toto rozhodnutí může vydat regulátor na základě žádosti žadatele o kapacitu (dle čl. 56 odst. 1 směrnice), avšak regulátor může přezkum zahájit i z vlastní iniciativy (dle čl. 56 odst. 2 směrnice).

- Vydání nezávazného stanoviska k předběžnému znění obchodního plánu, smluvního ujednání a plánu na rozšíření kapacity (dle čl. 56 odst. 4 směrnice). Zda bude taková rozhodnutí regulátor vydávat, záleží na zákonodárci příslušného členského státu.
- Rozhodnutí o provedení auditu ze strany regulačního subjektu nebo pověření externího auditora provedením auditu u provozovatele infrastruktury, provozovatele služeb nebo železničního podniku (dle čl. 56 odst. 12 směrnice). Regulační subjekt je oprávněn provádět audit sám, případně může pověřit provedením auditu externího auditora. Dle našeho právního názoru by

musel mít regulační subjekt rozsáhlý personální aparát obsazený odborníky v oboru účetnictví, aby mohl audit provést sám, z tohoto důvodu bychom doporučovali, aby regulační subjekt spíše pověřil provedením auditu externí odbornou osobu.

Výše uvedenými rozhodnutími bude regulátor přímo rozhodovat o předmětné otázce s výjimkou rozhodnutí uvedených pod bodem f). V případě rozhodnutí uvedených pod bodem f) bude regulátor fungovat jako odvolací instance proti rozhodnutím provozovatele infrastruktury, provozovatele zařízení služeb a případně železničního podniku. Směrnice však dává regulátorovi pouze možnost svým rozhodnutím buď potvrdit rozhodnutí těchto subjektů, resp. konstatovat, že jimi vydané akty nevyžadují žádnou změnu nebo vydat opatření k nápravě, kterým si vyžádá změnu těchto rozhodnutí v souladu s jeho pokynem. Tímto postupem zůstává zachována autonomie vůle výše uvedených subjektů, která je jedním ze základních principů, na kterých je úprava dle směrnice postavena. Regulátor tedy nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí těchto subjektů.

Směrnice tedy pouze stanoví, o čem by měl regulátor rozhodovat, nestanoví však žádné požadavky na náležitosti tohoto rozhodnutí. Příslušné rozhodnutí regulátora by proto mělo splňovat obecné náležitosti stanovené správním řádem.

Podle ustanovení čl. 56 odst. 9 směrnice by měla být rozhodnutí regulátora pro jejich adresáty závazná a regulační subjekt musí být schopen prosazovat svá rozhodnutí příslušnými sankcemi včetně pokut.

Vnitrostátní právní úprava by proto měla obsahovat i následující správní delikty:

- Neposkytnutí informací – za tento správní delikt by byla potrestána fyzická či právnická osoba, která neposkytne regulátorovi na jeho žádost potřebné informace.
- Nedodržení opatření k nápravě – za tento správní delikt by byla potrestána fyzická či právnická osoba, která nebude respektovat regulátorem uložené opatření k nápravě dle písm. f) předchozího bodu.
- Nerespektování jiného rozhodnutí regulátora – za tento správní delikt by byla potrestána fyzická či právnická osoba, která se nebude řídit rozhodnutím regulátora dle písm. c) a e) předchozího bodu.

Za tyto správní delikty by mohl ukládat regulátor pokuty. Výše těchto pokut by měla být dostatečně motivační.

Směrnice stanoví lhůty pro řízení o rozhodnutí dle písm. a), b) a f). Vydání těchto rozhodnutí musí předcházet poskytnutí informací a posouzení poskytnutých informací. Regulátor musí o poskytnutí informací požádat do 1 měsíce od zahájení řízení, následně informace posoudí, a pokud shledá, že informace jsou kompletní a dostačující pro vydání rozhodnutí, vydá do 6 týdnů odůvodněné rozhodnutí.

Dle směrnice jsou subjekty regulátorovi povinny poskytnout požadované informace v rozumné lhůtě stanovené regulátorem, která nebude delší než jeden měsíc. Za výjimečných okolností může regulátor povolit časově omezené prodloužení lhůty, které nebude delší než dva dodatečné týdny. Pro ostatní rozhodnutí nejsou směrnici stanoveny lhůty pro vydání, avšak vzhledem k tomu, že některá rozhodnutí mají povahu operativních rozhodnutí, bude nezbytné stanovit krátké lhůty pro vydání těchto rozhodnutí v řádu maximálně jednotek týdnů, u ostatních by se pak použily lhůty dle správního řádu.

Podle čl. 56 odst. 9 směrnice nepodléhají rozhodnutí regulátora kontrole ze strany žádného jiného správního orgánu. Je třeba stanovit, zda by mělo být řízení před regulátorem dvojinstanční nebo jednoinstanční. V případě dvojinstančního řízení by bylo proti rozhodnutí regulátora možné podat rozklad k předsedovi regulátora, resp. k osobě stojící v čele regulačního subjektu. V případě jednoinstančního řízení by bylo rozhodnutí přezkoumatelné pouze soudně. Přezkoumatelná by měla být rozhodnutí uvedená pod písm. a), b), d), e) a f). Správní řád by měl být na řízení před regulátorem aplikován subsidiárně. Pokud v dílčích otázkách není stanoveno jinak, zejména úprava zvláštních lhůt pro vydání některých rozhodnutí bude mít přednost před ustanoveními správního řádu. Na řízení o správní žalobě je třeba aplikovat soudní řád správní, a to bez jakýchkoli výhrad.

Regulátoři všech členských států EU by si měli vyměňovat informace o své činnosti, zásadách rozhodování a praxi. Regulační orgány členských států EU vytvoří síť, v jejímž rámci se schází v pravidelných intervalech. Součástí této sítě je i Komise EU, která koordinuje a podporuje činnost této sítě a případně vydá doporučení. Regulátoři všech členských států EU navzájem úzce spolupracují. Pokud regulátor řeší otázku vztahující se k mezinárodní trase vlaku, je povinen konzultovat s regulátory dotčených členských států a vyžádat si od nich veškeré potřebné informace. Dotčení regulátoři ostatních členských států jsou povinni poskytnout českému regulátorovi veškeré informace, které je oprávněn požadovat. Regulátoři jsou oprávněni požadovat nezbytné informace od sdružení provozovatelů infrastruktury a přezkoumávat rozhodnutí a postupy těchto sdružení.

Podle čl. 56 odst. 3 směrnice regulátor úzce spolupracuje s vnitrostátním bezpečnostním orgánem (Drážní inspekce) a s orgánem vydávajícím licence (Drážní úřad). Společně tyto orgány vypracují rámec pro sdílení informací, jehož prostřednictvím bude regulátor poskytovat vnitrostátnímu bezpečnostnímu orgánu a orgánu vydávajícímu licence doporučení o otázkách, které mohou mít dopad na hospodářskou soutěž, a jehož prostřednictvím budou regulátorovi poskytovány doporučení o otázkách, jež mohou mít dopad na bezpečnost. Regulátor by měl rovněž spolupracovat s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a případně mu dávat podněty.

P1.5. Prohlášení o dráze a zpoplatnění železniční infrastruktury de lege ferenda

Směrnice svěřuje regulátorovi kompetence ve vztahu k prohlášení o dráze (v terminologii směrnice „zpráva o síti“). Vzhledem k tomu, že regulátor podle směrnice má mimo jiné pravomoc přezkoumávat zprávu o síti (prohlášení o dráze), je nutné vyjasnit charakter tohoto prohlášení, tj. zda má charakter soukromoprávní či veřejnoprávní.

Otázkou je, zda má prohlášení o dráze charakter soukromoprávního aktu, který ovšem vykazuje některé výrazné prvky veřejnoprávní. Ve své podstatě se jedná o soubor podmínek pro přístup k příslušné železniční infrastruktuře a dále se v něm stanoví technická povaha dopravní cesty a její kapacita pro železniční dopravu. Podle směrnice by prohlášení mělo stanovit i podmínky pro přístup k zařízení služeb napojených na síť provozovatele infrastruktury a pro poskytování služeb v těchto zařízeních. Provozovatel dráhy, který prohlášení o dráze vydává, vystupuje vůči jednotlivým dopravcům z pozice osoby, která vykonává práva vlastníka dopravní cesty. Provozovatel železniční dopravní cesty tedy jedná při vydávání prohlášení o dráze a s tím souvisejících a navazujících činnostech vůči dopravcům z titulu soukromoprávního (v případě Správy železniční dopravní cesty se jedná o výkon práva hospodaření k majetku státu). V souladu s aktuálně nejvíce přijímanou teorií dělení soukromého a veřejného práva, teorií organickou, platí, že je kladen důraz na to, zda právní subjekt se ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některé veřejné korporaci či nikoli (Hendrych 2009, s. 24). V prvním případě jde o poměr práva veřejného, ve druhém o poměr práva soukromého.

Z hlediska soukromoprávního tedy lze prohlášení o dráze v zásadě považovat za adhezni návrh rámcové smlouvy svého druhu. Subjekty, které mají zájem provozovat drážní dopravu, by neměly mít možnost dohodnout si podmínky jinak, než jak jsou stanoveny v prohlášení o dráze a v jejích mezích. Na výše uvedeném závěru nemění nic ani skutečnost, že prohlášení o dráze vykazuje některé znaky typické spíše veřejnému právu, tj. zejména možnost orgánů veřejné moci významným způsobem ingerovat do podmínek prohlášení o dráze (cenová regulace, rozhodovací pravomoc drážního úřadu podle ustanovení § 34g odst. 3 zákona o dráhách, pravomoci regulačního subjektu předvídané směrnicí ve vztahu ke zprávě o síti).

Pokud by mělo prohlášení o dráze veřejnoprávní charakter, mohlo by se teoreticky jednat o opatření obecné povahy ve smyslu §§ 171 – 174 správního řádu. V žádném případě se nejedná o právní předpis či rozhodnutí. Prohlášení o dráze ovšem nemůže být opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy upravené v § 171 správního řádu je výkonem veřejné moci, která přísluší pouze orgánům veřejné moci, kterým výkon této moci přísluší na základě zákonného zmocnění. Žádný provozovatel infrastruktury v České republice není orgánem veřejné moci, tudíž ani nemůže vydávat opatření obecné povahy. Podle § 171 správního řádu musí zvláštní zákon správnímu orgánu uložit vydání závazného opatření obecné povahy, což rovněž v tomto případě není splněno – žádný zákon neukládá provozovatelům infrastruktury povinnost vydat opatření obecné povahy. Podle směrnice je prohlášení o dráze (zpráva o síti) přezkoumatelné regulačním subjektem, což je v rozporu s § 173 odst. 2 správního řádu, podle kterého proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. I z tohoto důvodu se nemůže jednat o opatření obecné povahy.

Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. K přezkumnému řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, je na základě § 95 odst. 1 příslušný správní orgán nadřízený (§ 178 správního řádu) správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal. Zde tedy opět narážíme na problém, že provozovatel infrastruktury není správním orgánem, tudíž nemá ani nadřízený správní orgán, a nemůže tak vydávat opatření obecné povahy.

Navíc je třeba zdůraznit, že opatření obecné povahy v souladu s doktrínou a judikaturou vyšších soudů je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Za zásadní pro závěr, zda je možné, aby pravidla zpoplatnění infrastruktury a zařízení služeb byla ze zákona opatřením obecné povahy, tedy považujeme, zda prohlášení o dráze je nebo může být svou povahou materiálně (obsahově) opatřením obecné povahy či nikoli, tedy, zda má konkrétně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů. Vzhledem k obsahu prohlášení o dráze je však možné říci, že jejich předmět je vymezen druhově (stejně jako druhově vymezený okruh adresátů). Z tohoto důvodu tedy není možné ani zákonem stanovit, že se v případě prohlášení o dráze jedná o opatření obecné povahy.

Pokud dojde k zavedení nezávislého regulátora na železnici, bude muset být změněn celkový systém zpoplatnění železniční infrastruktury v českém právním řádu. Směrnice totiž v oblasti zpoplatnění železniční infrastruktury přiznává regulačnímu subjektu významné kompetence. Regulační orgán by měl mimo jiné zejména přezkoumávat rozhodnutí provozovatele infrastruktury, která se týkají zpoplatnění služeb, preventivně zkoumat systém zpoplatnění, výši nebo strukturu poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány, dohlížet nad vyjednáváním mezi žadatelem a provozovatelem o výši poplatku a také přijímat opatření k nápravě ve vztahu k systému zpoplatnění.

Směrnice upravuje zpoplatnění použití železniční infrastruktury v kapitole IV, kde konkrétně v oddíle 2 jsou upraveny poplatky za infrastrukturu a služby. V těchto ustanoveních je v obecné rovině nastíněn systém zpoplatnění, který se skládá z následujících složek, a to rámce zpoplatnění, který stanoví stát (nelze podle směrnice delegovat, tj. odpovědnost má stát), a specifických pravidel

zpoplatnění, jejichž vydání může být delegováno na provozovatele dráhy. Provozovatel infrastruktury stanoví a vybírá poplatky za použití infrastruktury v souladu se stanoveným rámcem zpoplatnění a pravidly zpoplatnění.

Z hlediska českého právního řádu je možné systém zpoplatnění stanovit následujícím způsobem:

- *rámec zpoplatnění* v našem systému práva může vymezit pouze zákon a zavazuje provozovatele při stanovování poplatku;
- *pravidla zpoplatnění* může v našem systému práva stanovit zákon nebo provozovatel, pokud je pravomoc k jejich vydání delegována na provozovatele infrastruktury;
- *zpráva o síti neboli prohlášení o dráze*, ve které jsou zveřejněny rámec i pravidla;
- *stanovení poplatku (ceny)* provozovatelem, který je tak povinen učinit v souladu s rámcem zpoplatnění a pravidly zpoplatnění a též veškeré informace o stanovení poplatku vč. výše jeho sazeb (tarifu);
- *metoda pro přiřazování nákladů mezi různé kategorie služeb* – stanoví provozovatel.

Pravidla sestavená na základě rámce poté spolu se stanovením výše poplatku konkrétními tarify provozovatele infrastruktury tvoří systém zpoplatnění, který může být přezkoumáván regulátorem. Regulátor z povahy věci nemůže přezkoumávat rámec zpoplatnění, který bude určen zákonem.

Na tomto místě je nutné zmínit, že celý systém zpoplatnění vychází z ustanovení čl. 4 odst. 1, 3, 4, 5 a 6 a čl. 7 až 12 směrnice 2001/14/ES, která měla být Českou republikou implementována již před jejím vstupem do Evropské unie. Vzhledem k tomu, že směrnice 2001/14/ES byla Českou republikou do českého právního řádu implementována nedostatečně, byla Česká republika odsouzena Soudním dvorem EU pro nesplnění povinnosti (viz rozsudek ze dne 11. července 2013 ve věci C-545/10). V souvislosti s tzv. prvním železničním balíčkem byla ze strany Komise podána žaloba i proti Portugalsku, Španělsku, Německu, Rakousku a Maďarsku¹. Předmětem některých z těchto sporů bylo, stejně jako u České republiky, zpoplatnění použití železniční infrastruktury. Při zvažování možného konkrétního modelu systému zpoplatnění je třeba vzít v úvahu žalobní návrhy Komise a stanoviska generálního advokáta v těchto věcech. Vzhledem k výše uvedeným právním názorům lze koncepci zpoplatnění železniční infrastruktury a služeb pojmout například níže uvedeným způsobem.

Cena za užití dopravní cesty a za zařízení služeb již nebude stanovována cenovým výměrem Ministerstva financí na základě zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Regulátor nebude oprávněn vydávat cenová rozhodnutí dle zákona o cenách, ale bude cenovým orgánem ve smyslu zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, neboť tento orgán bude vykonávat působnost při sjednávání a kontrole cen v oblasti poplatků za užití železniční infrastruktury.

Rámec zpoplatnění a zásady (obsažené ve směrnici) musí být implementovány do zákona. Zákonná úprava by měla nabídnout provozovateli infrastruktury v první řadě metodiku pro sestavení pravidel zpoplatnění. V zákonném textu by mělo být uvedeno zejména následující:

- poplatky za použití železniční infrastruktury a zařízení služeb (dále také jen „poplatky“) jsou hrazeny provozovateli infrastruktury, resp. provozovateli služeb a slouží k financování jejich činnosti;
- stanovení a výběr poplatků provádí provozovatel infrastruktury, přičemž v souladu se stanovisky generálního advokáta ve věci Komise v. ČR a Komise v. Španělsko je nezbytné, aby provozovateli infrastruktury byla zachována autonomie vůle při stanovování výše poplatků, není tedy možné,

¹ Komise v. Maďarsko (C-473/10), Komise v. Španělsko (C-483/10), Komise v. Rakousko (C-555/10), Komise v. Německo (C-556/10) a Komise v. Portugalsko (C-557/10).

aby byl provozovatel infrastruktury omezen pouze na výběrce poplatků stanovených státem, zároveň je také nepřipustné² stanovení maximální výše poplatku, jak je to možné dle současné úpravy;

- stanovení poplatků musí být transparentní a nediskriminační;
- poplatky za minimální přístupový balíček musí být stanoveny ve výši nákladů přímo vynaložených provozovatelem infrastruktury na provoz železniční dopravy – způsob výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy stanoví Komise svým opatřením. K fungování systému zpoplatnění je nezbytné, aby způsob výpočtu těchto nákladů byl stanoven již před vydáním opatření Komise. Způsob výpočtu těchto nákladů by měl být stanoven regulátorem jako nezávislým orgánem pověřeným kontrolou stanovení konečné výše poplatků, pomocí metodiky výpočtu, nebo taxativním výčtem nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy přímo v zákoně;
- poplatky mohou zahrnovat: poplatek za nedostatek kapacity, náklady působení na životní prostředí, náklady na údržbu apod. (viz čl. 31 a násl. směrnice);
- pokud to trh unese, je možné vybírat přírážky, avšak za dodržení zásady transparentnosti a nediskriminace; přírážky mohou být pro určité segmenty trhu, zboží ze třetích zemí, investiční projekty, železniční komodity dle rozhodnutí Komise 2009/561/ES;
- z poplatku lze poskytovat slevy za dodržení zásady transparentnosti a nediskriminace;
- systém odměňování za výkon (viz čl. 35 směrnice);
- možnost vybírání poplatků za rezervaci kapacity (viz čl. 36 směrnice);
- provozovatel infrastruktury stanoví metodu přiřazení nákladů mezi různými kategoriemi služeb. Tato metoda by měla podléhat předchozímu schválení ze strany regulačního subjektu.

Samotná pravidla zpoplatnění budou vydávána provozovatelem infrastruktury a budou součástí zprávy o síti, resp. prohlášení o dráze, a budou tak následovat právní režim prohlášení o dráze, tedy soukromoprávní charakter blížíci se svou povahou všeobecným obchodním podmínkám, resp. adhezním návrhem smlouvy, jímž je vázán jak provozovatel dráhy, tak dopravce.

Regulátor bude oprávněn kontrolovat soulad pravidel zpoplatnění se zákonem, tedy s rámcem a zásadami zpoplatnění, a to jak na návrh, tak z úřední povinnosti. V případě, že regulátor zjistí nesoulad pravidel zpoplatnění se zákonem, vyžádá si změnu těchto pravidel, což je postup v souladu s čl. 56 odst. 9 směrnice. Regulátor bude nucen podle směrnice respektovat autonomii vůle provozovatele infrastruktury a z tohoto důvodu nebude mít pravomoc pravidla zpoplatnění změnit úředním rozhodnutím, avšak změnu bude moci prosadit systémem sankcí, včetně sankce v podobě pokuty.

V případě nečinnosti provozovatele infrastruktury, která by významně ohrožovala zájmy na řádném provozování drážní dopravy a v důsledku níž by hrozil vznik mimořádně vážných následků, však podle směrnice není vyloučena pravomoc regulátora upravit poměry účastníků zatímním rozhodnutím. Veškerá rozhodnutí budou podléhat soudnímu přezkumu.

Takto koncipovaný systém zpoplatnění maximálně odráží požadavky a cíle směrnice na ochranu hospodářské soutěže na železnici a zároveň ponechává autonomii vůle provozovateli infrastruktury.

Další otázkou, kterou je třeba řešit, je neexistence podnětů pro provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů na zajištění dopravní infrastruktury. Tento problém byl předmětem řízení před Soudním dvorem EU, podle kterého Česká republika nepřijala opatření, na základě kterých se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty, resp. pobídky ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a s tím související snižování výše poplatků za přístup. Česká republika ve svém

² Stanovisko generálního advokáta Niila Jääskinena ve věci C-483/10 Komise v. Španělsko, bod 49.

vyjádření tvrdila, že toto opatření bylo naplněno zřízením Státního fondu dopravní infrastruktury (dále také jako „SFDI“). Dle stanoviska generálního advokáta jsou prostředky poskytované SFDI pouze dotacemi, a nikoli pobídkami ve smyslu směrnice 2001/14, a tedy ani ve smyslu čl. 30 směrnice.

Z výše uvedeného vyplývá, že do koncepce zpoplatnění je nutné zahrnout i pobídky poskytované provozovateli infrastruktury. Pobídky podle našeho názoru mohou být dotacemi poskytnutými SFDI, avšak jako dotace musí být podmíněny efektem na snižování nákladů a potažmo i poplatků. Tato podmíněnost dotace může být uvedena v podmínkách poskytnutí dotace, případně ve strukturálním rámci poskytování dotace.

P1.6. Zahraniční zkušenosti:

P1.6.1. Spolková republika Německo

Spolkový úřad pro síťová odvětví (Bundesnetzagentur)

V Německu vykonává funkce regulačního subjektu Spolkový úřad pro síťová odvětví. Oprávnění Bundesnetzagentur pro regulování drážního provozu vyplývají v první řadě z ustanovení §§14 až 14f zákona o drahách³, která jsou doplněna úpravou nařízení pro využívání železniční dopravní infrastruktury (Eisenbahninfrasturkturbenutzungsverordnung).

Mezi hlavní pravomoci Bundesnetzagentur patří:

- dohled nad dodržováním předpisů upravujících přístup k železniční dopravní síti;
- rozhodování o přidělování železničních dopravních tras ve sporných případech;
- rozhodování o pravidlech a výši zpoplatnění železničních dopravních tras;
- rozhodování o přidělování a podmínkách použití obslužných železničních zařízení;
- rozhodování o udělení souhlasu s udělením povolení k osobní přepravě přes státní hranice;
- provozovatelé železniční dopravní trasy jsou dále povinni informovat Bundesnetzagentur o některých rozhodnutích (např. pokud má být žádost o přiznání trasy vlaku nebo žádost o přístup k obslužným zařízením zamítnuta) – Bundesnetzagentur může tato rozhodnutí zrušit, a to, pokud rozhodnutí provozovatele železniční dopravní trasy není v souladu s ustanovením drážních předpisů (do uplynutí zákonných lhůt nemůže nabýt rozhodnutí provozovatele železniční dopravní trasy účinnosti) – tohoto práva se může Bundesnetzagentur úplně nebo pouze částečně předem vzdát;
- následný dohled nad podmínkami použití drážní sítě a obslužného zařízení sítě (Nutzungsbedingungen für Schienennetze und Serviceeinrichtungen), jako i dohled nad mírou zpoplatnění těchto drah;
- schvalování rámcových smluv upravující železniční dopravní trasu, které jsou vypracovány na dobu delší než 5 let;
- informační povinnost, tj. informovat drážní regulační subjekt ostatních členských států EU ohledně práce a rozhodnutí Bundesnetzagentur (včetně pravidel rozhodování);
- Bundesnetzagentur vyhotovuje v souvislosti s každým jízdním řádem zprávu ohledně její činnosti;
- přijímá opatření, která slouží k odstranění zjištěných porušení předpisů drážního práva a k zabránění budoucích porušení předpisů drážního práva.

³ §§ 14-14f Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) ze dne 27. prosince 1993, ve znění pozdějších zákonů.

Správě Bundesnetzagentur podléhají všichni provozovatelé železniční dopravní trasy, a to bez ohledu na jejich tržní postavení. Provozovatelé železničních dopravních tras mají vůči Bundesnetzagentur povinnost součinnosti u případných průzkumů. Bundesnetzagentur není speciální samostatný železniční úřad, jedná se úřad regulující síťová odvětví, konkrétně elektřinu, plyn, telekomunikace, poštovní služby a železniční dopravu.

Spolkový drážní úřad (Eisenbahn-Bundesamt)

Správa spolkové železniční dopravy přísluší Spolkovému ministerstvu dopravy s tím, že Spolkové ministerstvo dopravy může svou povinnost správy spolkové železniční dopravy převést zcela nebo částečně na Spolkový drážní úřad (Eisenbahn-Bundesamt), aniž by takový přenos vyžadoval souhlas Spolkové rady. Souhlas Spolkové rady se vyžaduje v případě, pokud Spolkové ministerstvo dopravy chce pověřit výkonem dohledu nad provozováním železniční dopravy a udělováním koncesí, licencí a povolení k provozování dopravy včetně jejich omezení, dočasného přerušení nebo odejmutí v celém rozsahu nebo částečně jiné veřejné nebo soukromé subjekty, nebo pokud chce Spolkové ministerstvo dopravy převést na Spolkový drážní úřad pravomoc, aby tento úřad mohl převádět jeho pravomoc udělovat koncese, licence a povolení k provozování dopravy včetně jejich omezení, dočasného přerušení nebo odejmutí nebo pravomoc k vedení registru zcela nebo částečně na soukromé subjekty, nebo aby zapojil soukromé subjekty do výkonu činností spojených se správou spolkové železniční dopravy. Převedení činností na soukromý subjekt nebo spoluúčast soukromého subjektu je přípustná pouze za předpokladu, že soukromý subjekt je spolehlivý, nezávislý a disponuje nezbytnými odbornými znalostmi. V právním nařízení o přenesení pravomoci musí být blíže stanoveny předpoklady požadované pro převedení činností nebo spoluúčast soukromého subjektu, přičemž soukromé subjekty podléhají doзору Spolkového drážního úřadu.

Spolkový drážní úřad je samostatným ústředním správním úřadem podléhajícím Spolkovému ministerstvu dopravy.

Do působnosti Spolkového drážního úřadu patří zejména tyto pravomoci:

- vedení územního řízení pro stavbu či rekonstrukci provozních zařízení spolkových železnic,
- dohled nad železničními dopravními cestami,
- stavební dozor při výstavbě provozních zařízení spolkových železnic,
- udělení a odejmutí povolení k provozování zařízení spolkových železnic,
- výkon výsostných pravomocí, práva dohledu a spoluúčasti dle ustanovení jiných zákonů a nařízení,
- příprava a realizace smluv podle zákona o výstavbě spolkových železničních tratí,
- odborné přezkoumání nehod v železničním provozu,
- schvalování spolkových finančních prostředků na podporu železniční dopravy a kombinované dopravy (tj. kombinace železniční dopravy s jinými druhy dopravy).

Spolkový drážní úřad je bezpečnostním orgánem podle všeobecného zákona o železnicích a jeho úkolem je zajištění a dohled nad bezpečností železniční dopravy ve smyslu práva Evropské unie. V územním řízení je povinností Spolkového drážního úřadu předložit projektovou dokumentaci pro stavbu nových nebo rekonstrukci stávajících provozních zařízení spolkových drah úřadu příslušnému podle právních předpisů spolkové země, ve kterém se stavba nachází, za účelem provedení konzultačního řízení, jestliže stavba zasahuje i do jiné oblasti nežli jsou spolkové dráhy. Spolkový drážní úřad provede územní řízení podle všeobecného zákona o železnicích, vydá územní rozhodnutí nebo učiní jiné rozhodnutí podle tohoto zákona. Spolkový drážní úřad vykonává dohled nad železniční dopravní sítí spolkových zemí a je oprávněn vydávat povolení na základě dohody se spolkovými zeměmi podle jejich pokynů a na jejich účet.

Drážní bezpečnostní rada (Eisenbahnsicherheitsbeirat)

Při Spolkovém drážním úřadu je zřízen poradní sbor pro bezpečnostní otázky, ve kterém je každá spolková země zastoupena jedním zástupcem z řad nejvyššího zemského úřadu příslušného pro dohled nad železnicemi.

Poradnímu sboru předsedá zástupce spolkového ministerstva dopravy. Řízení činnosti poradního sboru pro bezpečnostní otázky přísluší Spolkovému drážnímu úřadu. Zasedání poradního sboru jsou neveřejná. Zasedání se účastní prezident Spolkového železničního úřadu nebo jím pověřený zástupce, který přednese své stanovisko. Na žádost některého člena poradního sboru nebo prezidenta Spolkového železničního úřadu mohou být k jednání přizvány další osoby. Poradní sbor pro bezpečnostní otázky si stanoví jednací řád, který musí být schválen spolkovým ministerstvem dopravy.

K úpravě postavení regulačního subjektu v dalších členských zemích Evropské unie uvádíme tabulku v příloze této metodiky, která uvádí název regulačního subjektu ve vybrané evropské zemi a skutečnost, zda se jedná o specializovaný železniční útvar, případně o úřad sdružující kompetence z více oblastí, tak jak to úprava komunitárního práva připouští (spojení s orgány příslušnými pro jiná regulovaná odvětví).

P1.6.2. Rakousko

V Rakousku vykonává kompetence regulačního subjektu Drážní kontrolní úřad (*Schiene Control GmbH*). Úlohy Drážního kontrolního úřadu (dále také jen „DKÚ“) jsou upraveny zejména ustanovením § 76 a násl. rakouského zákona o drahách (*Eisenbahngesetz* – dále také jen „*EisBG*“). Nicméně úkoly DKÚ upravují i další ustanovení drážního zákona, např. §§26, 53a, a další. DKÚ je speciálním železničním regulačním subjektem a svou organizací a uspořádáním se jedná o samostatný úřad.

Zákonná úprava DKÚ zahrnuje následující oprávnění a povinnosti:

- sledování trhu a hodnocení vývoje soutěže na rakouském drážním trhu;
- dohled nad dodržováním provozuschopnosti železničních tras a bezpečnostních předpisů ze strany drážních přepravců a dalších společností podnikajících na dráze;
- DKÚ má na starosti vedení podniku – Komise pro kontrolu dráhy (*Schiene – Control Kommission*);
- informační povinnost, tj. informování drážních regulačních úřadů ostatních členských států Evropské unie;
- činnost smírčího orgánu (DKÚ přijímá od osob jakkoli zainteresovaných v drahách stížnosti proti postupu provozovatelů železničních tras – DKÚ má dle ustanovení § 78a odst. 3 *EisBG* postavení smírčího orgánu, cílem je pokud možno mimosoudní vyřešení případných sporů);
- DKÚ sbírá od provozovatelů drážní železniční trasy informace různého charakteru související s provozem železničních tras, a to za účelem dalšího předání Rakouskému statistickému úřadu (provozovatelé železničních tras jsou povinni řádnou součinností);
- dohled nad přístupem k železniční dopravní cestě, a to zejména dohled nad tím, aby provozovatelé železniční dopravní trasy umožňovali zákonný přístup k železniční dopravní cestě
- § 65b *EisBG* umožňuje DKÚ účastnit se řízení ke koordinaci jízdních řádů mezi jednotlivými provozovateli železniční trasy v pozici pozorovatele;
- dle ustanovení § 68a je možné sjednávat výši poplatků za přístup k železniční trase pouze za předpokladu, že se jednání mezi oprávněným k přístupu a přidělcem kapacity účastní i DKÚ.

K prosazování výše uvedených oprávnění náleží DKÚ oprávnění vydávat nařízení. DKÚ postupuje při rozhodování dle rakouského obecného správního řádu. *EisBG* upravuje dále vznik Drážní kontrolní komise (tzv. *Schiene Control Kommission*), jejíž úloha spočívá zejména v působení jako odvolací orgán proti rozhodnutím DKÚ. Drážní kontrolní komise rozhoduje také v některých složitějších případech samostatně (např. rozhoduje v případě, pokud provozovatel železniční trasy neumožnil vstup železničnímu dopravci, dohled nad hospodářskou soutěží dopravců, zákazem diskriminace mezi soutěžiteli, rozhodování ve věcech příhraniční osobní přepravy, rámcové smlouvy mezi provozovatelem a dopravcem na dobu delší 10 let (DKK schvaluje rámcové smlouvy do 5ti let),

stížnosti proti místu, které přiděluje železniční trasy, stížnosti proti železniční dopravní společnosti, a další).

P1.6.3. Slovensko

Na Slovensku vykonává funkce regulačního subjektu Úřad pro regulaci železniční dopravy (*dále jen „ÚRŽD“*), jehož působnost je upravena zejména zákonem o drahách v ustanoveních § 52 a násl. (*dále jej upravuje slovenský správní řád, zákon o dopravě na drahách a další předpisy*). Obecně je hlavní úlohou ÚRŽD dohled nad nediskriminačním a transparentním přístupem k železniční infrastruktuře a přidělování kapacity infrastruktury. ÚRŽD je speciálním železničním regulačním subjektem a svou organizací a uspořádáním se jedná o samostatný úřad.

Dle zákona o drahách jsou oprávnění a povinnosti ÚRŽD následující:

- monitoruje hospodářskou soutěž na železničním trhu a zkoumá přístup o omezení přístupu na železniční infrastrukturu a na tento účel může požadovat informace a údaje od managementu provozovatelů železničních tras (za odmítnutí poskytnout výše uvedené informace je ÚRŽD oprávněn uložit pořádkovou pokutu);
- zaobírá se podněty a stížnostmi na nespravedlivé a diskriminační rozhodování a činnost manažera infrastruktury, jež se týkají
 - podmínek používání železniční sítě a kritérií uvedených v těchto podmínkách
 - přidělovacího procesu při poskytování kapacity infrastruktury
 - přístupu k železniční infrastruktuře a železničním službám s tím spojeným
 - uplatňování úhrady (poplatků) za používání železniční infrastruktury;
- určuje obecně závazným právním předpisem výši poplatkové povinnosti za přístup k železniční dopravní infrastruktuře;
- dále stanovuje „regulační rámec“, který stanoví způsob regulace, podrobnosti postupu při určování poplatkové povinnosti (článek 3);
- vykonává kontrolu dodržování ustanovení dle článku 3;
- schvaluje rámcové dohody (tj. dohoda mezi provozovatelem železniční trasy a žadatelem, jejímž obsahem jsou práva a povinnosti týkající se přidělování kapacity dopravní infrastruktury a poplatkové povinnosti z toho vyplývající);
- ukládá pokuty za porušení regulačního rámce dle čl. 4;
- účast na jednání mezi provozovatelem železniční infrastruktury a žadatelem (uživatel) o poplatkové povinnosti (tato jednání se bez účasti ÚRŽD nemůžou uskutečnit);
- k dosažení plné návratnosti nákladů vynaložených provozovatelem železniční trasy na provoz železniční infrastruktury může regulační subjekt povolit (za nediskriminačních podmínek) navýšení poplatkové povinnosti nad rozsah uvedený v ust. § 57 Drážního zákona;
- vydává povolení k provozu dráhy fyzické nebo právnické osobě na určitou, v povolení specifikovanou dobu;
- rozhoduje o tom, zda je základním účelem přístupu železničního podniku k železniční infrastruktuře přeprava cestujících na mezinárodní vlakové trase;
- ÚRŽD může omezit přístup železničního podniku se sídlem v jiném členském státě k železničním službám, pokud se na tuto část železniční infrastruktury vztahuje smlouva o dopravních službách ve veřejném zájmu;
- regulační subjekt může uložit železničnímu podniku se sídlem v jiném členském státě, jenž uskutečňuje železniční přepravu osob na mezinárodní vlakové trase, povinnost zaplatit objednateli dopravních služeb cenový rozdíl za provoz železniční tratě mezi dvěma stanicemi jako kompenzaci za závazek vyplývající ze smlouvy o dopravních službách ve veřejném zájmu, aby železniční podniky (dopravci) provozující vnitrostátní přepravu osob a železniční podniky provozující mezinárodní přepravu osob platily stejný poplatek za užívání těch samých železničních tratí. (§ 39 odst. 7 zákona o drahách);

- regulační subjekt může požadovat po železničních podnicích, aby se podíleli na dohledu dodržování bezpečnostních norem a určených pravidel. Železniční podniky jsou povinny v rámci svých možností vyhovět tomuto požadavku.

P1.6. Tabulkové znázornění – regulátoři na železnici ve vybraných evropských státech.

Tab. P1.1.6.1: Regulátoři na železnici ve vybraných evropských státech.

Stát	Organizace	Typ regulačního subjektu
AT	Schienen-Control GmbH (monitoring) Schienen-Control Kommission (complaints)	speciální železniční
BE	Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal / Service de Régulation du Transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles	regulační pro železnice a mez. letiště v Bruselu
BG	Railway Administration Executive Agency	speciální železniční
CZ	Drážní úřad, Ministerstvo dopravy	speciální železniční
DE	Bundesnetzagentur / Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Post and Railway	síťová odvětví
DK	Jernbanenævnet Danish Railway Regulatory Body	speciální železniční
EE	Estonian Competition Authority (Konkurentsiamet)	Úřad pro hospodářskou soutěž
EL	Regulatory Authority for Railways (RAS)	speciální železniční
ES	Comité de Regulacion Ferroviaria - CRF	speciální železniční
FI	Finnish Transport Safety Agency (Finnish Rail Agency)	speciální železniční
FR	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF)	speciální železniční
HU	National Transport Authority Department of Railway Regulation	speciální železniční
IE	žádný	žádný
IT	Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari	speciální železniční
LT	Competition Council	Úřad pro hospodářskou soutěž
LU	Institut Luxembourgeois de Régulation	Regulační úřad – všechna odvětví
LV	Public Utilities Commission (PUC) State Railway Administration of Latvian Republic	speciální železniční a některé kompetence v této oblasti pod Komisí pro veřejné služby
NL	NMa Nederlandse Mededingingsautoritet	Úřad pro hospodářskou soutěž
PL	Office for Rail Transport	speciální železniční
PT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes terrestres URF - Unidade de Regulação Ferroviária	Ústav pro mobilitu a pozemní dopravu s oddělením pro regulaci železnic
RO	Railway Supervision Council	speciální železniční

SE	Transportstyrelsen - Swedish Transport Agency	speciální pro dopravu
SI	Post and Electronic Communications Agency of the Republic of Slovenia (APEK)	Agentura pro poštovní a elektronickou komunikaci
SK	Railway Regulatory Authority (URZD)	speciální železniční
UK	Office of Rail Regulation	speciální železniční
CH	Railways Arbitration Commission RACO Schiedskommission im Eisenbahnver SKE	speciální železniční
HR	Rail Market Regulatory Agency	speciální železniční
MK	Railway Regulatory Agency (RRA)	speciální železniční
NO	The Norwegian Railway Authority	speciální železniční

Zdroj: Výzkum autora (Petr Mlsna).

P2: Správce infrastruktury a jeho role ve vztahu k incumbentovi

P2.1. Executive summary:

Legislativa:

2001/14/ES; 2012/23/ES a 2001/14/ES

Tematický odkaz na kapitulu 3:

3.2.2. Stav implementace evropských pravidel

3.2.3. Institucionální struktura odvětví – Česká republika

3.2.6. Dotace pro incumbentu na dopravním trhu + Dotace poskytované v závazku veřejné služby

3.2.10. Srovnání s Německem

Popis problému:

- Předpokladem vytvoření nediskriminačního prostředí na železnici je maximální dostupnost železniční infrastruktury pro všechny dopravce – kromě přístupu na dopravní cestu se to týká i související infrastruktury jako jsou seřaďovací a odstavná nádraží, provozní zázemí (depa) a opravy. Do této oblasti patří také vyřešení otázky osobních nádraží a poplatků za jejich využívání (podrobněji k tarifu za použití nádraží – P4).
- Zahraniční zkušenosti ukazují, že holdingová struktura (například u Deutsche Bahn) může vést k vytváření diskriminačního prostředí na železnici a k vytváření bariér pro činnost konkurenčních dopravců v osobní i nákladní dopravě.
- Všechny způsoby možné diskriminace se (v zahraničí) stávají záminkou pro soudní spory dopravců se státem.

Metodika – stručný návrh řešení:

Česká republika učinila významný krok k minimalizaci bariér volného podnikání v železniční dopravě vydělením Správy železniční dopravní cesty a činností spojených s údržbou a řízením sítě od (tehdy) státní organizace České dráhy. Zahraniční zkušenosti ukazují, že je třeba transparentně vyřešit otázku infrastruktury související s železničním provozem, která zůstala v majetku Českých drah (seřaďovací a odstavná nádraží, provozní zázemí (depa) a opravy, osobní nádraží), jinak se Česká republika v budoucnu vystavuje možné hrozbě soudních sporů.

U vymezování infrastruktury nutné pro provoz je potřebné zohledňovat aktuální podmínky. Otázku přístupu třetích dopravců do opraven de facto vyřešila privatizace bývalých ŽOS a jejich převedení téměř beze zbytku do rukou soukromého kapitálu. Přístup k opravárenským kapacitám v současné době nemůže incumbent, České dráhy, fakticky nijak ovlivnit. Do sítě SŽDC patří v ČR také seřaďovací nádraží, na nichž mohou rozřazovat své vlaky jednotliví dopravci. V této souvislosti ale není vyřešen přístup třetích dopravců k nutným posunovacím náležitostem, tedy především posunovacím lokomotivám a případně i k posunovacímu personálu. Zpřístupnění provozního zázemí není v současné době příliš reálné, za zvážení stojí obecná úprava přístupu třetích dopravců k myčkám a stanicím PHM. Posledním, avšak o to závažnějším problémem železnice v České republice, jsou osobní nádraží, která jsou doposud součástí majetku Českých drah.

Úřady státní správy by měly být připraveny na kroky vycházející z politického rozhodnutí, jak s výše zmíněnými soubory majetku Českých drah naložit. Ve vztahu k nim se nabízejí v zásadě dvě varianty, které ovšem mohou být na konkrétní části infrastruktury aplikovány odděleně.

Varianta 1: Česká republika má možnost infrastrukturu nutnou pro provoz třetích dopravců převést pod SŽDC po uhrazení hodnoty majetku Českým drahám. Tato varianta by ale znamenala zátěž pro veřejné rozpočty (především při převodu zahrnujícím nádražní budovy). Česká republika bude navíc

s největší pravděpodobností vystavena kritice (s možností soudního sporu) za nedovolenou finanční podporu Českým drahám, protože ty zmíněný majetek získaly bezúplatně v průběhu železniční reformy. Na druhou stranu ale České dráhy v uplynulých letech do budov a jejich správy investovaly nemalé finanční prostředky.

Varianta 2: Doplnujícím řešením představené varianty 1 je převod infrastruktury výměnou za snížení závazků ČD. Nemuselo by tak dojít k přímé platbě. Podobným způsobem se postupovalo při transformaci v roce 2002, kdy na SŽDC byla převedena infrastruktura a finanční závazky, tudíž by celá transakce mohla být pojata jako dokončení transformace. S ohledem na současný stav zadlužení ČD se jeví jako velmi reálná, protože zadlužení skupiny ČD vzrostlo v období 2003–2012 z 1 na 44 mld. Kč. Konkrétně by to řešení mělo podobu ocenění nádražních budov buď v odhadní nebo tržní ceně a její převod na SŽDC spolu s převodem závazků ČD na SŽDC ve stejné nebo alikvotně krácené výši.

Obě výše představené varianty by měly v těch oblastech, kde bude aplikovány, vést k dosažení řešení s nejméně problematickým výsledkem. Umožní jasné stanovení nákladů za služby pro dopravce poskytnuté na železniční infrastrukturu, vyřeší problematiku čerpání státních investičních prostředků (případně prostředků z operačních programů) – poslední bod se týká především oblasti nádražních budov – a zároveň vytvoří prostor pro politické rozhodnutí, zda budou poplatky za použití infrastruktury (zde míněno nad rámec poplatku za použití dopravní cesty) kryt veškeré náklady včetně odpisů či nikoliv (blíže ke struktuře možného tarifu v metodice P5).

Ve výsledku je tedy možné říci, že železniční reforma spolu s oddělením SŽDC od ČD včetně souvisejících činností znamená velký přínos pro otevřené soutěžní prostředí na české železnici. V současné době je třeba učinit několik kroků k tomu, aby byla reforma dotažena do detailu – tato poznámka se týká především vyřešení problematiky nádražních budov.

P2.2. Zdůvodnění metodiky:

Spolková republika Německo zvolila v průběhu železniční reformy strategii holdingového uspořádání Deutsche Bahn, do něhož je zahrnut jak správce železniční infrastruktury (DB Netze), správce nádražních budov (DB Station & Service), tak i majoritní dopravce v osobní regionální (DB Regio), osobní dálkové (DB Fernverkehr) a nákladní dopravě (DB Cargo/DB Schenker Rail Deutschland) a mnoho dalších dceřiných společností (Link 2013). V rámci tohoto modelu došlo k účetnímu oddělení jednotlivých společností, což umožnilo identifikovat a oddělit náklady a výnosy jednotlivých činností. Nicméně právě holdingová struktura, ve které je sdružen jak incumbent, tak i správce infrastruktury, stojí za vznikem mnoha překážek postupující liberalizace, což neumožňuje plně využít největší přínosy liberalizovaného železničního trhu – tedy efektivitu a nízké provozní náklady. Odborné spolkové orgány jsou si tohoto stavu vědomy. Některé jej otevřeně kritizují – viz například Monopolkommission, která je vládním poradním orgánem dozorujícím volný trh (Monopolkommission 2013), – jiné jej akceptují jako fakt a jako legitimní podnikatelskou strategii, zde např. Bundesnetzagentur, sektorový regulační orgán.

Existence holdingu Deutsche Bahn ve stávající podobě a snaha vyhnout se dalším změnám se staly středobody německého postoje v oblasti společné dopravní politiky. Ačkoliv toto uspořádání stálo v protikladu s původně deklarovanými cíli Evropské komise v oblasti železnic, dokázalo Německo ve spolupráci (s dalšími zeměmi) úspěšně lobovat pro změnu postoje EU. Podle návrhu tzv. čtvrtého železničního balíčku by tak mělo být možné, aby v členských státech EU, kde dosud nedošlo k oddělení správce infrastruktury od incumbentu, zůstaly holdingy zachovány ve stávající podobě.

Akademický pohled na výše uvedené uspořádání není jednotný. Níže je představeno několik studií, které zastávají všechna názorová spektra. Ve výsledku se tedy nelze dojít k jasnému důkazu, že holding funguje efektivněji. Spíše se tedy v případě prosazování tohoto řešení jedná o obecnější

představu, jak by měl fungovat železniční sektor. V Německu se k tomu přidává ještě přesvědčení, že silné státní podniky není vhodné omezovat v jejich podnikatelské činnosti. Tento přístup je nutné brát v potaz při hodnocení rozhodnutí německé politické reprezentace.

Studie předpokládající snížení nákladů při vertikálním rozdělení holdingu Deutsche Bahn uvádějí např.:

Cantos, P. – Pastor, J. – Serrano, L.: Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and its Effects on Productivity, *Journal of Transport Economics and Policy* 44(2), 2010, s. 139-160.

Friebel, G. – Ivaldi, M. – Vibes, C.: Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison, *Economica* 77(305), 2010, s. 77-91.

Merkert, R. – Smith, A. – Nash, C.: Benchmarking of train operating firms – a transaction cost efficiency analysis, *Transportation Planning and Technology*, 33(1), 2010, s. 35-53.

Mizutani, F. – Uranishi, S.: Does vertical separation reduce cost? An empirical analysis of the rail industry in European and East Asian OECD Countries, "[Journal of Regulatory Economics](#)", Springer, vol. 43(1), 2013, s. 31-59.

Studie předpokládající neutrální nákladový výsledek při vertikálním rozdělení holdingu Deutsche Bahn uvádějí např.:

Vaterlaus, S. a kol.: Finanzierungsansätze für Verkehrsinfrastrukturen und deren Einfluss auf die Produktivität, *Volkswirtschaftliche Studie zur Finanzierung und Produktivität der Verkehrsinfrastrukturen*, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, 12. Oktober 2011; http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00462/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6i0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCFfH1_fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-

Cantos, P. – Pastor, J. – Serrano, L.: Evaluating European Railway Deregulation Using Different Approaches, *Transport Policy* 24, 2012, s. 67-72.

Studie předpokládající zvýšení nákladů při vertikálním rozdělení holdingu Deutsche Bahn uvádějí např.:

Growitsch, Ch. – Wetzel, H.: Testing for Economies of Scope in European Railways: An Efficiency Analysis, [Journal of Transport Economics and Policy](#), London School of Economics and University of Bath, vol. 43(1), 2009, s. 1-24;

Nash, C., Nilsson, J. E., & Link, H. (2013). Comparing three models for introduction of competition into railways. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, 47(2), 191-206.

V případě úvah o budoucím uspořádání Deutsche Bahn tedy převažuje spíše politický názor nad ekonomickými argumenty a je nutné stav v SRN takto vnímat. Nejedná se zde o jasný důkaz, že holding funguje efektivněji, ale spíše o obecnější představu, jak by měl fungovat železniční sektor a o snahu politiků neoslabovat státní podniky.

Holdingové uspořádání Deutsche Bahn tak v současné době představuje v Německu největší překážku pro vytvoření (zcela) rovných podmínek pro podnikání v železniční dopravě. Ačkoliv jsou zákonné limity nastaveny neutrálně a v odvětví funguje také sektorový regulátor, integrovaná struktura Deutsche Bahn ponechává v této době stále ještě mnoho možností, jak negativně ovlivňovat konkurenční prostředí na železnici. Provázanost holdingové struktury Deutsche Bahn ještě

posiluje odměňování vedoucích pracovníků všech společností Deutsche Bahn podle výsledku hospodaření celého holdingu. Manažeři tedy nejsou primárně zainteresováni na hospodářském výsledku vlastní dceřiné společnosti, ale mohou těžit také z finančních transferů uvnitř holdingu. Dokazovalo by to fakt, že Deutsche Bahn postupují metodou navyšování nákladů konkurenci (*raising's competitors costs*), protože zvýšené výdaje dceřiných společností z holdingu Deutsche Bahn se v hospodářském výsledku vyrovnají, nicméně konkurenty finančně poškodí (*Privatisierung der Deutschen Bahn*, s. 200).

Zajímavý pohled na hospodářské výsledky holdingu Deutsche Bahn a jeho jednotlivých částí nabízí přehled ročního hrubého zisku (EBIT) v roce 2005 a 2011. Po roce 2005 došlo k posílení regulace trhu železniční dopravy skrze Bundesnetzagentur a zvýšilo se také množství konkurentů DB na německé železniční dopravní síti. Právní rámec a regulace se v tomto období vylepšily a mělo by dojít ke snížení diskriminačního potenciálu v oblasti železniční dopravy. Ve skutečnosti ale došlo k proměnám ve struktuře hospodaření Deutsche Bahn ve prospěch právě těch součástí holdingu, které jsou správci infrastruktury a zároveň stanovují výši poplatku za její použití. Tabulka ukazuje zisk EBIT v letech 2005 a 2011 včetně jeho procentního nárůstu. Poslední dva sloupce pak vyjadřují procentní podíl zisku jednotlivých společností na celkovém výsledku holdingu. Tato data, která pro názornost navíc zobrazuje graf, ukazují, že došlo k výraznému nárůstu zisku společnosti DB Netze, která zajišťuje a udržuje železniční infrastrukturu. Její zisk překonává pouze DB Regio zajišťující (v naprosté většině subvencovanou) regionální dopravu. Nezanedbatelnou část zisku (asi 10 %) přináší provoz nádraží (*Deutsche Bahn. Geschäftsbericht 2005*, s. 144 a 145; *Deutsche Bahn. Geschäftsbericht 2011*, s. 176 a 177). Ačkoliv je nutné brát data s rezervou, protože došlo v průběhu sledovaného období k restrukturalizaci společnosti – především v oblasti nákladní dopravy, logistiky a vyčlenění zahraničních akvizic Deutsche Bahn v osobní dopravě do společnosti DB Arriva – jasně ukazují zásadní trendy změny struktury výnosů holdingu ve sledovaném období. Bezprecedentní nárůst zisku DB Netze může sloužit jako jeden z důkazů strategie Deutsche Bahn, jak přibrzdit a znevýhodnit nástup konkurence na německé koleje tím, že samy sobě, ale i konkurenci, navýší poplatky za využívání infrastruktury. Holdingová struktura takové kroky Deutsche Bahn výrazně ulehčuje (*Engartner: Privatisierung der Deutschen Bahn*, s. 200).

Tab. P2.2.1.: Přehled zisku EBIT hlavních součástí holdingu Deutsche Bahn včetně nárůstu a vyjádření procentní váhy na celkovém zisku EBIT holdingu Deutsche Bahn v letech 2005 a 2011.

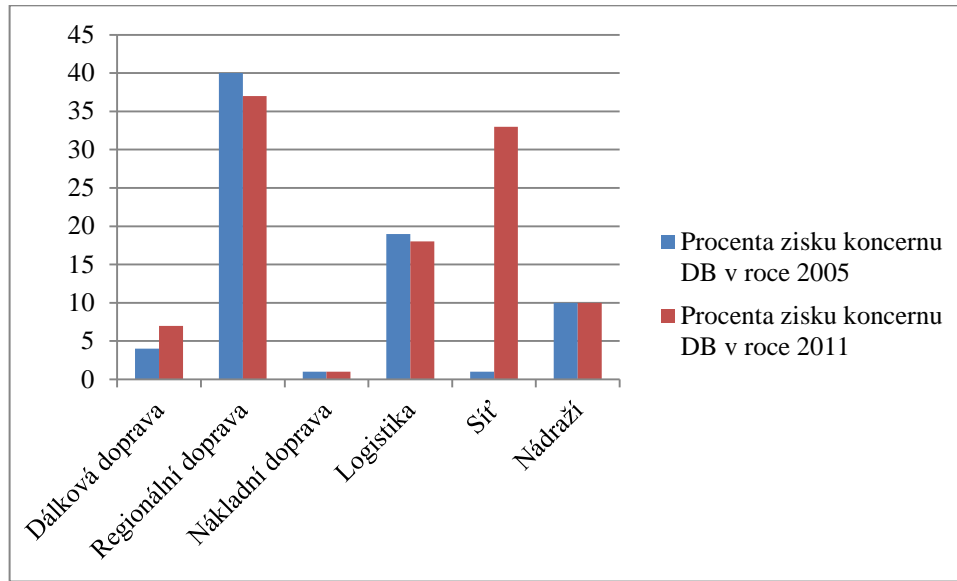
	2005 (v mil. €)	2011 (v mil. €)	Rozdíl 2005/2011 (v násobcích, 2005 = 1)	Procenta zisku koncernu DB v roce 2005 (v %)	Procenta zisku koncernu DB v roce 2011 (v %)
Dálková doprava (DB Fernverkehr / DB Bahn Fernverkehr)	50	159	3,14	4	7
Regionální doprava (DB Regio + DB Stadtverkehr/ DB Bahn Regio)	554	801	1,45	40	37
Nákladní doprava (DB Railion / DB Schenker Rail)	12	32	2,70	1	1
Logistika (DB Schenker / DB Schenker Logistics)	257	403	1,57	19	18
Sít (DB Netz / DB Netze Fahrweg)	17	715	42,05	1	33
Nádraží (DB Personenbahnhöfe / DB Netzte /Personenbahnhöfe)	136	226	1,66	10	10
Celkem koncern DB	1352*	2177*	1,61	xx	xx

Poznámka: Ceny nezohledňují inflaci.

** Součet jednotlivých položek neodpovídá celkovému hospodářskému výsledku holdingu Deutsche Bahn. Jeho celkovou výši ovlivňují ještě výsledky dalších dceřiných společností, z nichž některé vykázaly ztrátu.*

Zdroj: Deutsche Bahn. Geschäftsbericht 2005, s. 144 a 145; Deutsche Bahn. Geschäftsbericht 2011, s. 176 a 177.

Obr. P2.2.1.: Procentní podíl nejvýznamnějších společností holdingu Deutsche Bahn na jeho zisku EBIT (v procentech).



Poznámka: Zdrojová data nezohledňují inflaci.

Zdroj: Deutsche Bahn. Geschäftsbericht 2005, s. 144 a 145; Deutsche Bahn. Geschäftsbericht 2011, s. 176 a 177.

P3: Přístup na dopravní cestu

P3.1. Executive summary:

Legislativa:

2001/14/ES; z. 266/1994 Sb.

Související problém: P2**Stručný popis problému:**

- Transparentní a nediskriminační přidělování kapacity dopravní cesty je základem rovného konkurenčního prostředí na železnici.
- Netransparentnost postupu vede jednak k vytvoření překážek a dodatečných nákladů pro vstup jednotlivých železničních dopravců do odvětví (náklady vyhledání, nejistoty a rizika, korupce apod.), současně může ohrozit rentabilitu podnikatelských záměrů již etablovaných dopravců (náklady změny, diskriminace vzhledem ke konkurenčním dopravcům apod.). Netransparentní systém vede k vytvoření nerovných podmínek mezi dopravci a nespravedlivé, neopodstatněné a nepředvídatelné preferenci určitých dopravců a dopravních služeb.
- Rigidní systém přidělování kapacity cesty bez ekonomických stimulů vede k neefektivnímu využívání infrastruktury, jejímu přetěžování, ke kongescím a k tlaku na neodůvodněné zvýšení její kapacity.
- Struktura a výše poplatků za použití železniční dopravní cesty může vytvářet diskriminační potenciál, např. při vazbě na frekvenci jízdy, rozsah využitých služeb nebo na typ vozidla.
- Neočekávaná a nesystémová změna výše poplatků může mít dopad na podnikatelské záměry jednotlivých dopravců.

Tematický odkaz na kapitolu 3:

3.2.5. Investiční a neinvestiční dotace do dopravní cesty v ČR

3.2.9. Intenzita konkurence, míra a tvar otevření přístupu na síť

Metodika – stručný návrh řešení:

- Vytvořit funkční systém nezávislého a transparentního přidělování kapacity dopravní cesty.
- Zavést do přidělování kapacity ekonomické stimuly: cenu za kapacitu přiměřeně zvýšit v exponovaných časech a úsecích. Alternativou cenového vyjednávání může být dražba grafikonových tras. Zvláštním režimem řešit tvorbu grafikonu linek procházejících skrze přetížené úseky a uzly a koncipovat na základě koncepčních požadavků objednatelů a dopravců strategii investičního rozvoje sítě.
- Stabilizovat využití a rozvoj infrastruktury zavedením víceletých rámcových smluv na přidělení kapacity cesty za zvýhodněných a garantovaných stabilních podmínek.
- Navázat na systém transparentní stanovení poplatků za použití dopravní infrastruktury (včetně dalších infrastrukturních služeb) bez jednostranné diskriminace a s cílem dosáhnout ekonomické rovnováhy mezi užitím dopravní cesty a náklady na zajištění provozu na ní.

Návrh možného dosažení cíle:Přidělení grafikonových tras:

Varianta 1: V souladu se zákonem č. 266 o dráhách (§34e) založit přidělování kapacity dopravní cesty na víceletých smlouvách s jednotlivými dopravci. Navrhujeme dobu trvání rámcové smlouvy tři roky: kratší doba se mine stabilizačním účinkem, delší doba vytvoří přílišnou rigiditu systému a omezí konkurenční tlaky v odvětví. Dopravci by v souladu s Prohlášením o dráze a všemi souvisejícími dokumenty a na základě (i) svého podnikatelského záměru (v případě nákladní dopravy nebo osobní dopravy na komerční riziko), nebo (ii) na základě požadavku objednatele (v případě osobní dopravy na základě přímého zadání nebo veřejné soutěže) podávali žádost o přidělení kapacity a následně by uzavřeli s přidělcem kapacity *Smlouvu o přidělení kapacity dopravní cesty* platnou na období tří let (dále jen Smlouvu). Tyto Smlouvy by uzavíral přidělcem vždy v pravidelných tříletých cyklech se všemi zájemci o provozování drážní dopravy. Součástí Smlouvy by bylo stanovení přesných grafikonových tras pro určité kategorie vlaků. (Toto nevyklučuje technologicky podmíněné posuny odjezdů vlaků v řádu minut. Rozhodující zůstávají kvalitativní parametry dané trasy.) Pokud by na základě podání žádostí o přidělení kapacity bylo zřejmé, že u některých tras došlo k časové *kolizi v poloze vlaků* různých dopravců (tzn. nutnost předjíždění nebo křižování, přičemž ani jeden z dopravců by a priori nebyl ochoten k zastavení a čekání svého vlaku) nebo k *vyčerpání kapacity cesty* (tzn. když v určitém časovém intervalu není možné po dané trase provést všechny vlaky požadované jednotlivými dopravci), uspořádal by přidělcem ještě před podpisem Smluv dražbu těchto jednotlivých tras. V dražbě by byla vyvolávací cenou trasy platná cena na základě stanoveného poplatku za její použití; jednotliví dopravci by s ohledem na své podnikatelské záměry a ekonomiku provozu o tuto trasu soutěžili, čímž by bylo dosaženo zvýšení její ceny. V případě taktové dopravy by byl předmětem dražby vždy celý balík tras tak, aby případný zájemce o průjezd jednoho vlaku cenově soutěžil s polohou celého taktu. Tento systém vyžaduje stanovení přesné definice vyčerpání kapacity dopravní cesty ve smyslu uvedeném výše (současný stav – viz. Prohlášení o dráze, s. 59 – není vyhovující). Za vyčerpanou kapacitu pro účely této metodiky by byl považován stav, kdy není možné v požadované době, resp. relativně úzkém časovém intervalu v řádu několika desítek minut, v požadované trase zajistit průjezd vlaku požadovanou rychlostí s požadovaným maximálním počtem zastavení.

Ve zvláštním režimu by dále byla řešena tvorba grafikonu linek procházejících skrze přetížené úseky a uzly (např. pro průjezd Nového spojení v Praze, průjezd uzlem Brno, průjezd tratí v úseku Praha-Běchovice – Kolín nebo Přerov – Ostrava atd.) nebo pro úseky s plánovanou významnou a dlouhodobou rekonstrukcí doprovázenou výlukami: pro průjezd těmito uzly a úseky by byl přidělcem předem stanoven ideální grafikon tak, aby jej dopravci mohli zahrnout již do žádostí o přidělení kapacity. Následně by pravděpodobně proběhla dražba o tyto plánované ideální trasy.

Po provedení aukcí by byly podepsány Smlouvy se všemi dopravci, v nichž by byla na tři roky garantována přidělená kapacita cesty s garancí průjezdu vlaků a s garantovanou cenou (Smlouva by obsahovala standardní inflační doložku umožňující přidělcem každoročně navýšit poplatek za použití cesty v případě zvýšení cenové hladiny o určité procento).

O další kapacitu dopravní cesty by mohl jakýkoli etablovaný nebo nově nastupující dopravce kdykoli požádat, ale již bez garance průjezdu a bez možnosti vydražení požadované trasy; ve tříletém období platnosti Smluv by takový dopravce musel využít pouze grafikonové trasy, které by žádným způsobem neovlivnily průjezd vlaků na trasách garantovaných ve Smlouvách.

Smlouvu by mělo být možné vypovědět pouze s přiměřenou sankcí; nasmlouvané grafikonové trasy by mohly být předmětem prodeje dalšímu dopravci a bylo by možné vyjednat v ročních intervalech snížení rozsahu Smlouvy o řádově procenta vlakových kilometrů. Za každou

smluvně přidělenou a nevyužitou grafikonovou trasu by byl hrazen sankční poplatek daný určitým procentem z ceny objednané trasy, aby se zabránilo spekulacím.

Varianta 2: Postupovat jako ve Variantě 1 s tím, že by z dražeb byly vyňaty všechny objednávané dopravní služby ve veřejném zájmu; dražeb by se účastnili pouze nákladní dopravci a osobní dopravci se službami na komerční riziko. Kolize mezi objednávanými službami by řešil regulátor. Varianta 2 přiznává absolutní prioritu dopravě ve veřejném zájmu, silně však podvazuje účinnost systému a rovný přístup ke všem dopravcům. Zejména nákladní doprava by byla v tomto případě silně znevýhodněna, což by snižovalo i její intermodální konkurenceschopnost.

Varianta 3: Postupovat jako ve Variantě 1 nebo 2, ale s vynecháním Smlouvy s platností na tři roky. Dopravci by žádali o přidělení kapacity dopravní cesty v souladu se zákonem č. 266 o dráhách (§34d-g) a aktuálně platnými směrnice EU s dostatečným předstihem tak, aby mohl přidělcce zpracovat grafikon pro příslušné (tedy roční) období. Vypořádání kolizí v požadovaných trasách mezi jednotlivými dopravci by probíhalo na základě ad hoc dražeb, jak je uvedeno výše; přidělená kapacita by byla garantována na období platnosti jízdního řádu, platil by sankční poplatek za nevyužití.

Varianta 4: Postupovat jako ve Variantě 1, 2 nebo 3, ale bez pořádání dražeb. Řešit kolize v časové poloze vlaků nebo vyčerpání kapacity cesty pomocí administrativního stanovení priorit kategorií vlaků (EC, IC, Ex, R, Sp, Os; analogicky pro nákladní dopravu, zejména pro Nex). V případě kolize vlaků se stejnou prioritou by rozhodl dozorčí orgán – regulátor. Problémem této varianty je administrativní stanovení priorit vlaků, které neodráží skutečnou relevanci spoje a jeho nákladovou strukturu. Rizikem je opět podcenění významu nákladní dopravy (zejména tranzitních a mezinárodních vlaků Nex) s důsledkem, které může vést k její intermodální nekonkurenceschopnosti. V osobní dopravě je rizikem samoučelné zařazování vlaků do vyšších kategorií jednotlivými dopravci s cílem získat preference v přidělení výhodnější časové polohy spoje.

Součástí všech výše zmíněných navrhovaných řešení je požadavek na flexibilní řešení mimořádných událostí na síti, při nichž by měl manažer infrastruktury postupovat tak, aby minimalizoval jejich dopady na reálný provoz. Tj. neměl by striktně aplikovat přednosti v jízdě vlaků dle Dopravního řádu drah, ale v ideálním případě využívat (elektronický) dispečerský systém modelování provozních situací a řídit se jeho doporučeními (podrobnější zpracování tohoto postupu včetně uvedení vzorových řešení ze zahraničí není předmětem této metodiky a bude jej nutné dále upřesnit).

Parametry systému poplatků za použití dopravní cesty:

Stanovení výše poplatků za použití dopravní cesty (a případné další související infrastrukturní služby) by mělo být vyňato z působnosti Ministerstva financí ČR a mělo by přejít do pravomoci nově zřízeného regulátora (viz P1). Systém poplatků by neměl jednostranně zvýhodňovat segmenty dopravy, ve kterých je na trhu činný jen jeden dopravce, a u nichž vzhledem k nezbytnému vynaložení dodatečných nákladů a při současné ekonomické ztrátovosti tohoto segmentu není pravděpodobné, že se i po účelové slevě bude v takovém segmentu angažovat další dopravce (např. přeprava jednotlivých vozových zásilek). Systém nesmí obsahovat množstevní slevy ani paušální poplatky; musí být přehledný a nastavený na bázi lineárního tarifu.

Systém poplatků by měl obsahovat složku efektivního postihu pro manažera infrastruktury za výpadky a technické problémy sítě, respektive kompenzace pro dopravce za komplikace a zdržení, která byla vyvolána nevyhovujícím stavem infrastruktury (podrobněji viz P1), a zejména za porušení nebo nedodržení závazků stanovených ve Smlouvě.

Varianta 1: V souladu s §§50 a 51 Dopravního řádu drah (vyhláška MD ČR 173/1995 Sb. ve znění vyhlášky č. 133/2003 Sb.) doplnit stávající systém stanovení poplatku za použití dopravní cesty tak, aby zohledňoval zařazení vlaků do jednotlivých kategorií (EC, IC, Ex, R, Sp, Os a analogicky v nákladní dopravě, zejména rozlišit kategorie kontejnerových vlaků, ucelených vlaků a vozových zásilek) a provázat jej s předpokládaným grafikonem. Výše poplatku by odrážela prioritu kategorie vlaku při sestavení grafikonu (čím delší ve Smlouvě garantovaný průjezd vysokou rychlostí bez nutnosti zastavení kvůli předjíždění nebo křížování, tím vyšší poplatek) i prioritu při operativním řízení provozu při zpoždění nebo mimořádných událostech na dráze (čím vyšší kategorie a tedy cena za průjezd vlaku, tím vyšší priorita při regulaci průjezdu). Cena za průjezd vlaku by byla pevně dána příslušným poplatkem a spojena s přidělenou kapacitou cesty na základě Smlouvy (tzn. nelze např. objednat trasu pro osobní dopravu za cenu Os (tedy zastávkového vlaku) a požadovat průjezd 50 km bez zastavení a bez předjíždění jinými vlaky) – pásmovým osobním vlakům je možné zavést novou kategorii. Varianta je kompatibilní s výše uvedenou V4.

Varianta 2: Použít stávající systém stanovení poplatku za použití dopravní cesty na základě výkonových ukazatelů. Cenový systém by neodrážel priority a garance dané grafikonem, což by snižovalo ekonomickou motivaci dopravců při vyjednávání o trase a komplikovalo prováděné aukce, na druhé straně by byl systém transparentnější a jednodušší. Varianta je kompatibilní s předchozími variantami V1, V2 a V3.

Cenová úroveň poplatků za použití dopravní cesty:

Varianta 1: cenovou úroveň poplatků za použití dopravní cesty nastavit tak, aby poplatky zhruba kryly náklady správce infrastruktury spojené se zajištěním provozu na síti a údržbou infrastruktury. Tímto bude zajištěna základní finanční stabilita správce sítě. Současně by ale mohla být ohrožena konkurenceschopnost železniční dopravy v segmentech, o jejichž rozvoj má stát zájem (zejména dálková osobní doprava a nákladní doprava). Pravděpodobný je dopad také na regionální osobní dopravu. Zátěž vyšších poplatků se v objednávané osobní dopravě promítne do vyšší prokazatelné ztráty dopravců a bude uhrazena z veřejných rozpočtů (úspora vynaložených prostředků, které by jinak požadoval správce infrastruktury na zajištění provozu dráhy, se tímto relativizuje). V nákladní a osobní dopravě na komerční riziko se vyšší poplatky promítnou do cen dopravních služeb; dopad na konkurenční pozici železniční dopravy v tomto segmentu je třeba přesně namodelovat.

Varianta 2: Cenovou úroveň poplatků za použití dopravní cesty nastavit tak, aby byla železniční doprava jako mód konkurenceschopná zejména vůči silniční dopravě. Tímto bude posílen intermodální posun ve prospěch výkonů železniční dopravy s příznivými dopady na životní prostředí a bezpečnost provozu. Systém si vyžádá vyšší objem dotací ze státního rozpočtu na zajištění provozuschopnosti infrastruktury.

P3.2. Zdůvodnění metodiky:

Výhodou aukčního řešení je vypořádání všech zájemců na základě srovnání nabídky s poptávkou skrze cenu, zajištění maximálního možného příjmu z přidělení dopravní cesty pro přidělce, zajištění garantovaného průjezdu vlaků bez vícenákladů vzniklých zpožděním, rozjížděním a brzděním, nastavení priority průjezdu vlaku na základě ekonomických kritérií, transparentnost řešení pro všechny zúčastněné strany, omezení a zprůhlednění tlaků na dodatečné zvyšování kapacity dopravní cesty. Realizovat by se měly ve vztahu k dopravní infrastruktuře především ty investice, které přinesou provozní efekt v krátkém časovém horizontu – může tak dojít k efektivnímu zlepšení stávajícího stavu především ve vztahu k přetrvávajícím síťovým kongescím.

Rozdělování grafikonových tras představuje také v Německu velký problém, který výrazně ovlivňuje působení konkurence Deutsche Bahn – především se jedná o problematiku přidělování komerčně atraktivních tras. V Německu požádají dopravci každý rok o zhruba 55 554 vlakových tras a zhruba u pětiny z nich (cca 12 500) dochází ke vzájemné kolizi. Následně je nutné řešit přidělení dopravní kapacity skrze koordinační řízení. V roce 2012 nenašlo 27 kolizí tras žádné řešení a musela být striktně uplatněna pravidla o přednosti vlaků při přidělování tras (Bahn, 2013: 65). Celkové číslo sice není příliš vysoké, nicméně právě problémy s přidělováním (vhodných) tras jsou nejčastějším rizikem konkurenčních projektů Deutsche Bahn. Například plánovanému vstupu operátora dálkové dopravy Hamburg-Köln-Expres (HKX) stál několik let v cestě právě nedostatek přidělených tras, které částečně blokoval jiný neuskutečněný, avšak mezinárodní, projekt Keolis. Tento projekt měl spojit Německo s Francií a v kolizním řízení tak měl dle standardních pravidel přednost před vnitrostátním vlakem společnosti HKX.

Dalším souvisejícím problémem je existence tzv. rámcových smluv na využití infrastruktury. Tyto smlouvy uzavírá správce infrastruktury (DB Netze) s jednotlivými železničními operátory. Za jejich zavedením stála snaha efektivně vynakládat investiční prostředky na základě požadavků a potřeb dopravců. Důsledkem je však také vytvoření výrazných bariér pro vstup nových dopravců na trh (zejména v osobní dopravě na komerční riziko); incumbent je v tomto segmentu vystaven účinné konkurenci pouze v období uzavírání nových smluv. Doba trvání těchto kontraktů je pět let a v průběhu jejich platnosti je pro nově přicházející dopravce v praxi velmi těžké ke smlouvě přistoupit, ačkoliv tato teoretická možnost de iure existuje. Dlouholeté rámcové kontrakty se dotýkají především dopravců v osobní dálkové dopravě, protože je pro ně nejdůležitější sestavit jízdní řád tak, aby na sebe jejich vlaky navazovaly (resp. přijížděly do měst v atraktivní hodinu), aby byl jejich jízdní řád pravidelný (taktový, byť třeba v delším intervalu) a aby byl provozně efektivní. Podnikání v odvětví železniční dopravy však není i vzhledem k investiční náročnosti, životnosti vozidel a jejich omezenému second-handovému trhu rychloobrátkovou činností. Rovněž počet dopravců skutečně i potenciálně aktivních na národních dopravních trzích je relativně nízký ve srovnání s jinými dopravními módy nebo službami vůbec. Proto nemusí být horizont pěti let, po něž je vstup do odvětví vzhledem k přiděleným trasám omezený, na překážku rozvoji konkurence. Současně může být tento nedostatek více než vynahrazen stabilitou systému a lepší možností investičního plánování rozvoje a údržby infrastruktury.

V posledních letech se podařilo naplnit požadavky evropských směrnic (konkrétně 2001/14/ES) a trasy jsou přidělovány anonymně. Do budoucna je třeba v Německu zamezit riziku, aby se rámcové smlouvy nestaly předmětem strategických kroků zamezujících konkurenci vstup na lukrativní trasy ve výnosných časech (Bahn, 2013: 70). Zde se kromě zvýšení transparentnosti rámcových smluv diskutuje také možnost dražby jednotlivých tras. V případě, že by o určitou trasu nebo soubor tras mělo zájem více dopravců, ochota platby vyšší ceny za tuto trasu by rozhodla o jejím přidělení.

Základním předpokladem vytvoření rovného tržního prostředí na železnici je správné stanovení výše poplatku za využití kolejové infrastruktury. Poplatek by měl pokrývat náklady na sestavení grafikonu, organizaci drážního provozu, průjezd vlaku z pohledu opotřebení železniční infrastruktury a na nutné opravy, jinak by docházelo k nepřímému dotování i mezinárodní tranzitní dopravy. Investice a jejich amortizace by měly být kryty z veřejných rozpočtů vzhledem k zájmu státu na dopravní obsluhu a ekologické dopravě. Vzhledem k zásadě odpovědného hospodáře a k čerpání zdrojů z veřejných rozpočtů je potřebné transparentní určení nákladů společnosti, která spravuje dopravní cestu a řídí dopravu.

Určení ceny za provoz vlaků se stalo základním stavebním pilířem německé železniční reformy a v roce 1994 byl v Německu vytvořen první systém pro určení poplatků za využití železniční dopravní cesty v Evropě (tzv. Trassenpreissystem – TPS 94). Cesta od TPS 94 k dnešnímu stavu, kdy je

od roku 2011 v platnosti již jeho několikátá generace a plánuje se další restrukturalizace tarifu, byla velmi dlouhá. Doposud jsou výše poplatků za vlakovou cestu tématem mnoha soudních sporů a předpokládá se, že i nejnovější nastavení tarifu k 1. lednu 2013 bude nutné revidovat. Je třeba se důsledně vyvarovat zneužití systému poplatků k preferenci incumbenta, což je v České republice částečně eliminováno důsledným unbundlingem.

Společným jmenovatelem všech dosavadních tarifů za použití vlakové cesty TPS 94 a TPS 98 (TPS98 představuje revidovaný ceník tras platný od roku 1998) se stalo zvýhodnění častých jízd jednoho dopravce po určité trase, což nemá žádný ekonomický význam a je projevem diskriminace. Na tuto slevu ale dosáhly pouze společnosti ze skupiny Deutsche Bahn. Konkurence tak nemohla provozovat vlaky za stejných ekonomických podmínek. Od tarifu TPS 01 (tarif platný od roku 2001) zvolily Deutsche Bahn novou strategii. Vzhledem k stále většímu nástupu konkurence na železnici, začaly zvyšovat ceny tarifu za použití dopravní cesty. TPS 01 byl sice s ohledem na konkurenci rovnější, nicméně i zde se zdálo, že v některých kategoriích, například v osobní dálkové dopravě, jsou náklady i nadále zvyšovány nad „řádnou“ úroveň (Privatisierung der Deutschen Bahn, s. 200).

Od začátku roku 2013 vstoupil v platnost revidovaný cenový systém TPS 13, který doplňoval a vylepšoval stávající systém. Zároveň z něj byly odstraněny diskriminující prvky podle výtek Bundesnetzagentur. Požadavky na přidělení vlakových tras mají DB Netze nově vyřizovat anonymně. Nemělo by tak nadále docházet k cílené diskriminaci konkurenčních dopravců. DB Netze se snaží snižovat zpoždění a výpadky v síti. K jejímu lepšímu využití měl vést systém, podle kterého budou za použití dopravní cesty platit více vozidla s nižší maximální konstrukční rychlostí než 50 km/h a zpoždění zaviněná dopravcem také zvýší cenu za dopravní cestu (Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß §36 AEG, Sondergutachten 60, s. 109–113). Na druhou stranu ale bude správce infrastruktury nahrazovat zpoždění, která budou vyvolána výpadkem infrastruktury. Rámcové smlouvy o přidělení tras nebude možné zcela vypovědět, ale bude možné redukovat objem vlakových kilometrů maximálně pouze o 1,5 % ročně. Za každou objednanou a nevyužitou vlakovou trasu se navíc bude hradit poplatek 80 €. Zajímavou pobídkou pro nové dopravní projekty bude „zaváděcí“ sleva 10 % z poplatku za dopravní cestu pro nové projekty a také pro nově získané přepravy ve prospěch železnice (Deutsche Bahn, 2013: 9). Tlak na zvyšování cen za vlakovou cestu ale neustal. Zatímco mezi lety 2006 a 2011 dosáhla inflace celkem 9 %, cena tras pro nákladní dopravu stoupla o 16 %, pro osobní dálkovou dopravu o 14% a pro regionální osobní dopravu o 9%. (Marktuntersuchung, Eisenbahnen 2011: 37). Ve výsledku se podařilo koncernu Deutsche Bahn skrze neustálé zvyšování poplatků za dopravní cestu alokovat zhruba třetinu prostředků (bez započítání výtěžku z jízdného), které plynou každoročně ze státního rozpočtu do regionální železniční dopravy. V roce 2011 to bylo 2,79 mld. eur z celkových 7 mld. eur, které byly vyplaceny všem železničním dopravcům provozujícím dopravu v závazku veřejné služby (Engel, 2013: 76). Na tomto místě je nutné uvést srovnání poplatků za vlakokilometr dle studie IBM z roku 2011. Nákladní sazba činila v České republice 4,3 eur a v Německu 2,46 eur; pro regionální osobní dopravu v České republice 0,9 eur a v Německu 4,1 eur; a v dálkové osobní dopravě v České republice 1,4 eur a v Německu 5 eur. Oba systémy poplatků vykazují naprosto protichůdné tendence a to je třeba mít na paměti při diskuzi německých modelů. Částečně je disproporce vysvětlena ve zdůvodnění metodiky P2 jako reakce německého integrovaného holdingu Deutsche Bahn na nástup konkurence.

P4: Poplatky za zastavení vlaků v osobních stanicích

P4.1. Executive summary:

Popis problému:

- Osobní stanice⁴ včetně nástupišť a kolejiště jsou nezbytnou součástí infrastruktury železničního provozu.
- Dosavadní stav panující v České republice, kdy zůstávají staniční budovy v majetku Českých drah a kdy se třetí dopravci nepodílejí na úhradě nákladů spojených se zajištěním služeb cestujícím a posádkám svých vlaků, je nestandardní a dlouhodobě neudržitelný.
- Bez ohledu na přijaté řešení dle metodiky P2 by měly být poplatky za zastavení vlaku v osobních stanicích nádraží stanoveny transparentně a nediskriminačně pro všechny dopravce, kteří je využívají.

Související problém: P3

Tematický odkaz na kapitolu 3:

3.2.7. Finanční analýza

3.2.8. Analýza zadluženosti

Metodika – stručný návrh řešení:

Úhrada nákladů spojených s využíváním a údržbou osobních stanic představuje jeden z největších nedořešených problémů liberalizace železnice v České republice. Návrhy řešení postupu jsou rozpracovány v P2. Tato dílčí metodika se zaměřuje pouze na možnou strukturu poplatků za využívání osobních stanic. Při jejich stanovování je nutné zohlednit možná rizika plynoucí z případné netransparentnosti jeho nastavení. Zkušenosti z Německa ukázaly, že i struktura poplatků a jejich nastavení se může stát nástrojem diskriminace stejně, jako je diskriminující neexistence poplatků pro jiné dopravce než ČD a.s.

Předložený návrh možného řešení lze aplikovat na všechny varianty metodiky P2 s tím, že bude hospodaření správy a údržby nádraží účetně odděleno od zbytku společnosti (ať již SŽDC nebo ČD). Významným bodem, který je třeba zvážit s ohledem na politickou představu, stav veřejných rozpočtů a možné dopady na železniční dopravu, včetně nákladové stránky u dopravy v závazku veřejné služby, je stanovení výše poplatku za využití služeb, resp. rozhodnutí o rozsahu zahrnovaných nákladových položek. Obecně platí, že cílem státní dopravní politiky je podpora rozvoje železniční dopravy jakožto energeticky efektivního, bezpečného a ekologického módu dopravy. Z tohoto úhlu pohledu se na jednu stranu jeví jako preferované řešení nezahrnování investičních odpisů z nádražních budov do úhrady poplatku za zastavení ve stanici. Na druhou stranu by do nich jednoznačně měly být zahrnuty poplatky na jejich provoz, aby nevznikaly průběžné náklady státního rozpočtu spojené mj. s podnikatelskou činností komerčních subjektů. Stanovení případné podnákladové ceny za zastavení vlaku ve stanici (tj. nekryjící kromě odpisů ani plné náklady na služby) by mělo být v současné době odloženo.

⁴ Termín odpovídá legislativní zkratce dle vyhlášky č. 175/2000 Sb., přepravní řád pro veřejnou drážní a silniční dopravu tedy zahrnuje kromě stanic také zastávky.

Obecně k tarifu za použití nádraží: Východiskem pro následující metodiku je účetní oddělení správce nádraží, ať již uvnitř SŽDC (podmínkou je převod nádraží pod SŽDC – viz P2 – preferovaný postup), nebo uvnitř ČD. Základem by mělo být transparentní stanovení nákladů za zastavení vlaku v osobní stanici. Samotná výše stanovení poplatků a její vztah k nákladům na provoz (případně včetně investičních odpisů) je popsána výše. Obecně lze pracovat s několika základními koncepty pojetí poplatků: paušalizovat zastavení vlaků ve všech stanicích (varianta 1), stanovit cenu za zastavení vlaku individuálně pro všechny stanice (varianta 2), stanovit cenu za zastavení vlaku v určité kategorii stanic (varianta 3).

Varianta 1: Tento model je ze všech níže představených účetně a administrativně nejjednodušší. Celoroční náklady (se zohledněním variant 1, 2 a 3) za provoz všech stanic by stačilo vydělit počtem všech zastavení osobních vlaků v nich. Výsledná cena by ale neodpovídala konkrétnímu standardu stanic. Ve výsledku by vlaky dálkové a rychlé nadregionální dopravy byly zatíženy objektivně nižšími poplatky na zastavení, než by měly ve skutečnosti být, protože většinou zastavují ve velkých a dobře vybavených stanicích. Naopak vlaky regionální dopravy, jejich zastávky se často pohybují na nejnižším možném standardu, by platily vyšší poplatek za zastavení než by činily skutečné náklady. Výsledkem by tedy byla opět nerovnováha a transfer nákladů v systému.

Varianta 2: Tato varianta předpokládá, že budou stanoveny individuální poplatky pro každou stanicí vycházející z nákladů (se zohledněním variant 1, 2 a 3) na její správu a údržbu vydělené počtem zastavujících vlaků. Výpočet by se vždy stanovil na základě nákladů a počtu zastavení osobních vlaků v roce předchozím ($P=(R-1)/n$) – P je poplatek, R-1 jsou náklady předchozího roku a n je počet zastavení osobních vlaků. Systém by ale představoval administrativně velmi náročný konstrukt a zároveň diskriminoval regiony s nižší hustotou dopravy, především lokální dráhy. Dále systém nezohledňuje délku soupravy – i na velkých nádražích se staniční budovou nabízející velký servis zastavují osobní vlaky vedené motorovým vozem 814-914 a zároveň 12ti vozové vlaky *EuroCity*. Rizikem této varianty pro státní dopravní politiku vztaženou na užitnost investic a zájmy cestujících by se mohlo stát, že by např. komerční dopravci preferovali zastavení v levnějších stanicích.

Varianta 3: Tato varianta vychází z výpočtového principu uvedeném ve variantě 2 s tou změnou, že poplatek nebude vypočítáván pro každou stanicí, ale pro jejich kategorie. Ty by byly rozděleny podle nabízeného standardu pro cestující a podle náročnosti údržby. Nabízí se členění podle počtu nástupištních hran, druhu čekárny (přístřešek vs. vytápěná/klimatizovaná místnost), informačního systému pro cestující a nadstandardních služeb (bezpečnostní agentura či informační servis). Jako vhodné se jeví zohlednit v poplatku koeficientem také délku soupravy (nebo její sedadlovou kapacitu) tak, aby se co nejlépe odlišily stávající kategorie vlaků – např. by možný předěl mezi poplatky mohl být stanoven soupravou vedenou 2x regionova duo (814-914), což by zahrnovalo většinu dnešních osobních vlaků (zřejmě vyjma kapacitní příměstské dopravy pantografovými jednotkami). Druhá kategorie by představovala ekvivalent maximálně 4–5 vozů B – to by zahrnovalo většinu spěšných vlaků a rychlíků včetně kapacitních příměstských vlaků. Třetí kategorie by pak zahrnovala všechny delší soupravy. Výsledkem by byl systém, který stanovuje maximálně objektivní poplatky za zastavení vlaku s ohledem na vybavenost stanice a délku vlaku s tím, že by se finanční transfery odehrávaly pouze mezi zastávkami ze stejné kategorie, tj. byly by tímto systémem mírně zvýhodněny regiony s nižší hustotou obyvatelstva a tedy i nižší frekvencí regionální dopravy.

Doplněním k výše představeným bodům, hlavně pak k variantě 3, může být úvaha o zohlednění vytíženosti nádraží v určitých částech dne. Zde navazuje tato metodika na princip uvedený v metodice P3 (s možným analogickým zohledněním dílčích variant řešení 1, 2 a 3), který předpokládá navýšení ceny za zastavení vlaku ve špičkových časech, kdy je vyčerpána kapacita daného nádraží. Je tedy možné uvažovat o zavedení časového koeficientu, který by se vztahoval na několik nejvytíženějších stanic v České republice, nebo podobně jako v metodice P3 zavést dražby nejvytíženějších časů.

Výnosy z nájmu obchodních a bytových prostor ve stanicích by měly sloužit jako motivační prvek pro provozovatele stanic, ten by tedy měl mít možnost si tyto prostředky (nebo alespoň jejich část) ponechat. Dá se předpokládat, že na hlavních nádražích velkých měst budou příjmy z pronájmů schopné de facto pokrýt většinu nákladů stanice. Provozovatel stanic by tak byl motivován investovat do lukrativních nádražních budov další finanční prostředky i nad rámec státních investic, aby zvýšil atraktivitu lokality a mohl tak požadovat vyšší nájemné.

P4.2. Zdůvodnění metodiky:

V otázce platby za použití nádraží se stav v České republice výrazně liší od stavu ve Spolkové republice Německo. Zatímco v ČR zůstala nádraží po reformě v majetku incumbenta Českých drah a jejich správa nebyla ani dále vyčleněna do účetně oddělené dceřiné společnosti, v Německu byla vytvořena holdingová společnost *DB Service and Stations*, která zajišťuje správu a pronájem nádraží. Stalo se tak v roce 1999 a od té doby hradí všechny vlaky poplatek za zastavení ve stanici. Dělo se tak v rámci vytváření podmínek umožňujících otevřenou hospodářskou soutěž na železnici podle směrnic EU. V Německu sice poplatky zahrnují odpisy, ovšem pouze z investic hrazených z prostředků Deutsche Bahn. Odpisy z investic státního rozpočtu se nehradí. Ceník byl sestaven bez zřejmé systematiky, cena byla stanovena vydělením celkových nákladů na provoz nádraží počtem zastavení vlaků. Ve výsledku tak vznikl seznam se zhruba 5 400 položkami, které určovaly ceny za využití jednotlivých nádraží (Deutsche Bahn, Stationsanzeiger, 2010).

V roce 2005 vstoupil v platnost ceník (SPS 05) vycházející z rozčlenění nádraží do šesti kategorií podle jejich kvality a nabízených služeb. Ceník zároveň umožňoval, aby se ceny počítaly po jednotlivých spolkových zemích. Systém tak předpokládal spektrum až 96 různých cen. Cenová politika vycházela primárně z vybavení nádraží a z délky vlakové soupravy. Nádraží všech kategorií měla disponovat nástupištěm (či místem pro nástup), cedulí se jménem nádraží, místem pro výlep jízdního řádu, plochou pro automat na prodej jízdenek, místním navigačním systémem, pravidelným úklidem, odpadkovými koši a informační plochou pro provozovatele dopravy a služby (včetně zajištění bezpečnosti) měly spadat pod jednu z centrál 3-S (zkratka pro *Service, Sicherheit und Sauberkeit* – služby, bezpečnost a čistota) (Stadt und Bahnhof, 2007, s. 78). Ve vyšších kategoriích pak muselo nádraží navíc disponovat další vybaveností – nádraží v nejvyšší kategorii musí být vybavena Service-Pointem, musí být přítomen staniční personál, musí být značeny oddíly na nástupišti, dále musí disponovat elektronickým nebo akustickým informačním systémem, přístřeškem, lavičkami a nádražními hodinami (Stadt und Bahnhof, 2007, s. 78).

Významnou proměnou určující cenu za jedno zastavení vlaku pak představovala délka souprav. Samotná cena za zastavení vlaku na nádraží je vypočítána vydělením nákladů na údržbu stanice počtem zastavení vlaku, přičemž je zastavení vlaku s délkou nad 180 metrů počítáno jako dvě zastavení. Cena tak odpovídá reálným nákladům vztahujícím se k jednotlivým nádražím. Jedno zastavení vlaku s délkou do 180 metrů tak stálo podle ceníku SPS 05 například na hlavním nádraží v Berlíně 41,26 €. (Stadt und Bahnhof, 2007, s. 77)

Od vyhlášených cen pak byly odečítány slevové položky, pokud došlo k nefunkčnosti nádraží nebo zpoždění vlaku zaviněného ze strany *DB Station and Service*. Zahrnovalo to jak technické výpadky, tak například nedostatečnou nebo pomalou zimní údržbu. I provozovatelé dráhy tak měli možnost vymáhat určitou míru služeb na konkrétních nádražích (Stadt und Bahnhof, 2007, s. 77).

Hlavním bodem kritiky představovaného systému byl fakt, že společnost *DB Station and Service* je dceřinou společností holdingu Deutsche Bahn, kvůli čemuž jsou podmínky nastavovány

jejími vnitřními mechanismy tak, aby vyhovovaly ostatním společnostem v holdingu. Konkurenční dopravci navíc musí toto nastavení podmínek akceptovat, protože není možná volba využití „jiné“ infrastruktury. Bundesnetzagentur proto v roce 2009 prohlásila SPS 05 za neplatný a Deutsche Bahn byly nuceny připravit nový cenový systém (Stadt und Bahnhof, 2007, s. 77).

V roce 2011 vstoupil v platnost valorizovaný ceník SPS 11, který zvýšil ceny za využití nádraží skokově o cca 3,4 %, i když již nárůst cen SPS 05 činil v průběhu šesti let jeho platnosti zhruba 8 %. SPS 11 přinesl změnu koeficientu délky vlaků určující ceny za zastavení vlaků. Nově byla zavedena kategorie pro vlaky do 90 metrů délky. Koeficient zde zůstal na hodnotě 1,0, vlaky do 170 metrů měly hodnotu 1,2 a vlaky nad tuto hodnotu pak 3,0. Ačkoliv poplatky mírně zvýhodňovaly regionální dopravu, tvrdě dopadly na nastupující konkurenci Deutsche Bahn v dálkové dopravě. Společnost chystající spojení expresními vlaky z Kolína do Hamburku (HKX) vycházela při kalkulacích nákladů provozu z pravidel platných v SPS 05; její soupravy měly mít délku 178 metrů (Schlesinger, 2012) a změny v nastavení tarifu ji tak výrazně poškodily. Výsledkem zavedení SPS 11 bylo řízení u Bundesnetzagentur, která zrušila platnost SPS 11 a vyzvala Deutsche Bahn k vypracování nového tarifního systému platného od roku 2015. Do té doby platí od 1. ledna 2013 přechodný systém, ve kterém bude zrušen faktor délky vlaku pro výpočet ceny za jeho zastavení. Nadále bude existovat jeden koeficient za zastavení pro vlaky regionální dopravy a jeden pro vlaky dálkové dopravy bez ohledu na délku vlaku (Hennigfeld, 2012).

P5: Poplatek za trakční elektřinu, resp. odkup rekuperované energie

P5.1. Executive summary:

Popis problému:

Napájení železničních vozidel trakční energií má dvě základní roviny – samotnou dodávku trakční energie a rekuperaci.

- Dopravce by měl mít reálnou možnost zvolit si pro sebe nejvýhodnějšího dodavatele elektrické energie, podobně jako je tomu u ostatních fyzických a právnických osob.
- Dalším krokem k narovnání podmínek pro dopravce a k motivaci dopravců k energeticky úspornému chování, ve smyslu úhrady reálných nákladů, je odbourání paušální platby elektrické energie za jízdu vlaku a osazení všech trakčních vozidel měřičem spotřebované energie.
- Rekuperace představuje prostředek, jak významně snížit náklady na provoz železničních vozidel a zvýšit efektivitu a tím i ekologičnost provozu. U dodavatelů elektrické energie by měla být zavedena povinnost vykupovat rekuperovanou elektrickou energii (technická opatření) a stanovit odpovídající výši výkupní ceny rekuperované energie (legislativní opatření).

Tematický odkaz na kapitolu 3:

3.2.4. Nákladová struktura odvětví

Metodika – stručný návrh řešení:

Cílem⁵ státní dopravní politiky by mělo být maximální narovnání podmínek v oblasti dodávek trakční elektřiny včetně umožnění rekuperace na maximálním rozsahu sítě SŽDC v České republice. Ve výsledku umožní tyto kroky větší flexibilitu pro dopravce, kteří budou motivováni hledat nejvýhodnějšího dodavatele trakční elektřiny a zároveň budou motivováni k provozování úsporných vozidel závislé trakce s maximálním využíváním možností rekuperace a též k preferování elektrických vozidel před vozidly poháněnými naftou. Celkově se tak dále zvýší konkurenceschopnost a ekologičnost železničního provozu. Níže jsou představené další kroky možného postupu – týkají se možné změny dodavatele trakční energie, platby za odběr trakční elektřiny a rekuperace.

Možná změna dodavatele trakční energie: V minulosti nakupovala energii pro železnici SŽDC. Avšak poté, co byla mezi ČEZ a SŽDC uzavřena smlouva s velmi vysokou cenou (smlouva byla uzavřena těsně před poklesem cen energií v průběhu hospodářské krize), vyjednaly ČD novou smlouvu s výrazně nižší cenou. Existovaly tak paralelně dvě platné smlouvy (viz kauza vymáhání penále od SŽDC za neodebranou energii). ČD se staly poskytovatelem elektrické energie zcela neplánovaně, jen aby nemusely odebírat předraženou energii od ČEZ přes SŽDC. V současné době jsou tak dle prohlášení o dráze a dle z. 458/2000 Sb. (energetický zákon) poskytovatelem elektrické energie na síti SŽDC České dráhy. Došlo tak k vytvoření nestandardního prostředí v konkurenčním vztahu dopravců. Paradoxně je dnes pro dopravce výhodnější odebírat energii za nižší ceny od ČD než od SŽDC. Cílovým stavem v této oblasti by měla být situace, kdy bude SŽDC plnit roli distributora a kdy si bude každý dopravce uzavírat smlouvy s dodavatelem elektrické energie. To ale bude ve výsledku možné, až budou všechna trakční vozidla závislé trakce osazena elektroměry (podrobněji viz níže).

⁵ Technická stránka této metodiky včetně posouzení technické proveditelnosti navržených řešení byla konzultována s Ing. Jiřím Pohlem ze společnosti Siemens Česká republika.

Platby za odběr trakční elektřiny: Spotřeba energie je v současnosti měřena a placena na vstupu trakčních napájecích stanic z distribuční sítě 110 kV. Dominantní vliv na velikost spotřeby má dopravce (hmotnost vlaku, rychlost jízdy vlaku, četnost zastávek, technické řešení vozidel, technika jízdy, vedlejší spotřeba – topení a klimatizace). Avšak nezanedbatelný vliv na velikost spotřeby má i správce infrastruktury (rychlostní profil trati, plynulost jízdy, ztráty ve vedení).

Přeúčtování spotřeby na jednotlivé vlaky může probíhat v zásadě třemi způsoby:

Varianta 1: jednotné celosíťové stanovení paušální platby pro základní druhy vlaků podle dopravní práce (tkm).

Varianta 2: adresné platby podle výpočtu (selektivně pro jednotlivé tratě a typové vlaky zjištěné výpočtem nebo vzorovým měřením).

Varianta 3: podle měření na jednotlivých vozidlech (s dopočtem ztrát v pevných trakčních zařízeních).

Na železniční síti SŽDC je poplatek za trakční energii v současnosti účtován podle varianty 1. Od tohoto způsobu účtování se v dnešní době (v zahraničí) již ustupuje, neboť nemotivuje dopravce k úsporám (investice do moderních vozidel s aerodynamickými tvary, energeticky optimální řízení vozidel, rekuperace). Variantu 3, která počítá s osazením elektroměrů na všechna trakční vozidla závislé trakce zvládajících rekuperaci na obou napájecích soustavách, je možné vnímat jako cílový stav nejvíce se blížící spravedlivé úhradě nákladů. Rozúčtování spotřeby podle jednotlivých vozidel umožní na železnici vytvořit stav, kdy SŽDC bude distributorem trakční elektřiny a dopravce si zvolí svého dodavatele (v tomto směru již existuje memorandum mezi ČD a SŽDC). Varianta 2 představuje při realitě diskriminačního působení celosíťových paušálů a při vzdáleném horizontu zavedení elektroměrů na vozidla střední cestu. Jednalo by se o období několika let (do doby zavedení elektroměrů) a některým dopravcům (například ČD Cargo) by platby bližší skutečné spotřebě citelně pomohly a též by vedly k odklonu od nežádoucího používání motorových lokomotiv na elektrifikovaných tratích. Kraje by přestaly být dotovány nákladními přepravci a zaplatily by dopravcům ve vyšší kompenzaci skutečnou cenu spotřeby elektrické energie osobních zastávkových vlaků.

Důvodem pro nutnou změnu současného stavu (tedy účtování ad varianta 1) je fakt, že má řada vlaků výrazně vyšší spotřebu energie, než odpovídá stávajícím paušálům (typicky: hranaté rychle jedoucí vlaky s klimatizovanými vozy, osobní zastávkové vlaky na hlavních tratích), které byly stanoveny v době, kdy vlaky klimatizaci neměly a jezdily pomaleji. To se například týká IC vlaků Regiojet. Řada vlaků pak má výrazně nižší spotřebu energie než odpovídá paušálům (typicky: ucelené nákladní vlaky na rovinatých tratích, které platí až dvojnásobek skutečné spotřeby) – důsledkem je použití motorových lokomotiv i na elektrifikovaných tratích, neboť u těch platí dopravce jen skutečnou spotřebu. Stav negativně dopadá také na ČD Cargo a zpomaluje přechod nákladní dopravy ze silnic na železnice (vysoké dovozní).

Současný systém paušální platby za trakční energii vede k transferu nákladů mezi jednotlivými dopravci – paradoxně často v neprospěch ČD. Usazení elektroměrů do hnacích vozidel (ad varianta 3) umožní vyčíslit skutečnou spotřebu hnacích vozidel a určení skutečných nákladů za provoz vlaků. To však znamená zajistit pro SŽDC zdroje (nabízí se možnost nalezení zdrojů v nově nastavené době dnešního operačního programu doprava) na nákup měřidel, která následně poskytne dopravcům (stejně jako je tomu v každé distribuční síti: měřidla nejsou majetkem odběratele, ale distributora).

Systém platby za trakční energii podle skutečného odběru (varianta 3) by mohl být doplněn transparentním systémem objednávky a nákupu kapacity dopravní cesty a ceny za její použití (ad metodika P3). Pokud budou dopravci nákladních vlaků platit za skutečný odběr energie, nemohou současně platit stejnou cenu za dopravní cestu (slot), který předpokládá časté zastavování vlaku kvůli předjíždění nebo křížování, jako za cestu (slot), která garantuje rychlý průjezd bez zastavování.

Rekuperace: Rekuperace elektrické energie při brzdění trakčních vozidel závislé trakce umožňuje využít takto vyrobenou energii jinými vozidly (technicky proveditelné na stejnosměrné i střídavé napájecí soustavě) nebo ji vrátit do distribuční sítě (technicky proveditelné na střídavé napájecí soustavě). V současné době je možné rekuperovat elektrickou energii vybranými řadami trakčních vozidel na stejnosměrném systému všeobecně (mezi vozidly v rámci sítě SŽDC) s níže diskutovanými omezeními. Na střídavém systému (mezi vozidly i do distribuční sítě) je možné rekuperovat pouze na úsecích České Budějovice – Horní Dvořiště/České Velenice a Svitavy/Nedakonice – Břeclav, kde je dodavatelem elektrické energie EON, nikoliv na zbytku sítě, kde je dodavatelem ČEZ.

Vyššímu efektu rekuperace ve stejnosměrné napájecí soustavě brání používání zastaralých elektrických lokomotiv řad 162,163,362 a 363, které používají dopravci ČD, ZSSK a Regiojet. Důvodem je zvýšení napětí při rekuperaci nad 3600 V, zatímco evropská norma (včetně lokomotiv novější stavby) předpokládá zvýšení napětí při rekuperaci na 3900 V. SŽDC je po technické stránce připravena vyšší napětí prakticky ihned akceptovat. Je rozumné stanovit konečný termín vyřazení starých elektrických lokomotiv a dosažení plnějšího efektu rekuperace, aby nebyly mařeny investice dopravců do moderních vozidel, které rekuperaci umožňují, ale plný efekt dosud nepřinášejí, a SŽDC do technického vybavení měníren. V současné době představují takto technicky zastaralá vozidla pouze menšinu vozového parku a vozidel umožňující „plnou“ rekuperaci se zvýšením napětí na 3900 V přibývá.

Technická specifikace rekuperace dle napájecích systémů:

Stejnosměrný systém 3 kV: Z principu použitého typu trakčních napájecích stanic (měníren), které neumožňují opačný tok energie, musí být rekuperovaná energie spotřebována jinými vozidly (viz též tramvaje a metro). Ke zvýšení pravděpodobnosti předání energie jinému vozidlu provedlo SŽDC propojení sousedních napájených úseků (příčně i podélně). Ke zvýšení vzdálenosti předání energie jinému vozidlu je SŽDC připraveno zvýšit toleranci napájecího napětí na evropský standard 3900 V (přínosy viz diplomová práce Jiřího Pytelky, Dopravní fakulta, Univerzita Pardubice), avšak z důvodu provozování zastaralých elektrických lokomotiv řad 162, 163, 362, 363 dopravci ČD a Regiojet (obava z poškození kondenzátorů) je dosud v ČR odchylně používáno jen napětí 3,6 kV. To sice rekuperaci neznemožňuje, ale snižuje její dosah a tím i množství ušetřené energie. Rekuperace na systému 3 kV je interní záležitostí železnice, dodavatele energie se přímo netýká (nepřímo však ano – sníží se mu tržby).

Střídavý systém 25kV: Vzhledem k principu použitého typu napájecích stanic (trakční transformovny), které umožňují oboustranný tok energie, probíhá rekuperace nejen mezi vozidly, ale navrácí elektrickou energii i zpět do energetické sítě. V minulosti byla na vstupu trakčních transformoven osazena watová relé, která vypínala přívod při opačném toku energie a bránila tak rekuperaci. SŽDC je připravena je odpojit, ale to je podmíněno souhlasem dodavatele elektrické energie. Dodavatel elektrické energie je totiž prioritně prodejcem elektrické energie a je přirozeně proti jeho ekonomickým zájmům ji vykupovat zpět. Navíc pokud zpětné dodávky zakáže, tak znemožní rekuperaci všeobecně (i mezi vozidly) a tím si zajistí vyšší odběr a vyšší tržby. Aktuálně v ČR panuje situace, kdy jeden ze dvou dodavatelů (EON) umožňuje dodávání energie do distribuční sítě 110 kV alespoň zadarmo (a díky tomu je možná i rekuperace mezi vozidly) a druhý (ČEZ) neumožňuje dodávání energie do distribuční sítě 110 kV ani zadarmo (a kvůli tomu není možná ani rekuperace mezi vozidly). Tento stav je výsledkem kombinace technických a obchodních důvodů – rekuperující

lokomotiva je velmi výkonným, ale nestálým a nepředvídatelným energetickým zdrojem. Nicméně obchodní nezájem ze strany železničních společností nevytváří tlak na řešení technické stránky problému.

Rekuperovaná energie má všechny znaky obnovitelného zdroje – vzniká z kinetické či potenciální energie vlaku, která byla dosud mařena třecími brzdami. Měla by jí tedy náležet zvýhodněná výkupní cena podobně jako je tomu u energie z větrných či solárních elektráren. Provozovatel vozidel musí investovat do jejich vybavení, aby ji získal a jeho investice je v současné době mařena rozhodnutím dodavatele energie neodebrat ji ani zdarma.

Návrhy představené ve variantě 3 ale mohou narážet na následující problémy – SŽDC se může snažit vyhnout z jejího pohledu zbytným investicím; bude třeba určit datum, do kdy bude nutné vyřadit z provozu zastaralé lokomotivy bránící rekuperaci na střídavé napájecí soustavě, resp. rekonstruovat jejich elektrickou výzbroj; jedná se o oblast (regulace oblasti trakčního proudu), která se týká gesce Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO ČR), resp. ERÚ. Celkově bude tento krok zřejmě znamenat pouze narovnání stavu, nikoliv krok směrem k diskriminaci. Z hlediska rozvoje dopravy (včetně energetických a enviromentálních aspektů) není žádoucí, aby zákazníci železnice hradili náklady nesouvisející s jízdou jejich vlaků.

P5.2. Zdůvodnění metodiky:

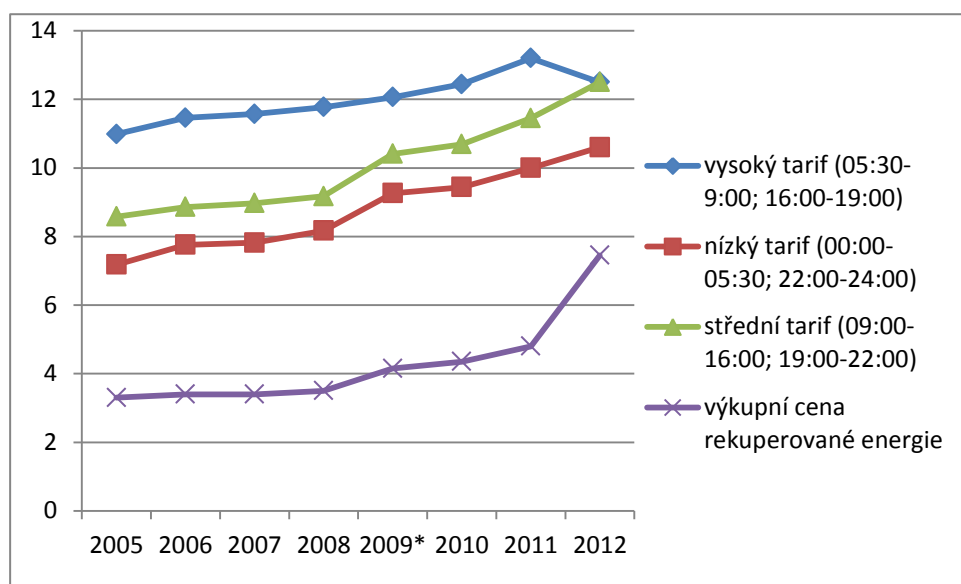
Problematika trakční elektrické energie představuje oblast, která není se situací v České republice jednoduše srovnatelná. Součástí Deutsche Bahn je i výroba, přenos a distribuce elektrické energie a síť je vzhledem ke své frekvenci oddělena od veřejné sítě. V České republice tyto činnosti zajišťují jiné subjekty než ČD či SŽDC (ČEZ, EON atd.). I tak je však možné ukázat několik příkladů různě závažných problémů, které ohrožují konkurenční prostředí na německé železnici. Trakční elektrická energie a její dodávky totiž představují z pohledu liberalizace trhu oblast, kterou pociťují ve Spolkové republice Německo konkurenční železniční dopravci jako nejvíce diskriminační. Výhrady vůči němu má podle výzkumu Bundesnetzagentur zhruba 60 % dopravců (Bundesnetzagentur, 2012: 37). Důvodem je fakt, že je tato oblast jednak velmi technicky a infrastrukturně složitá a jednak pro ni ještě nebyl v celé její šíři jasně stanoven regulační orgán. Z vývoje posledních let se zdá, že tyto kompetence v budoucnu převezme Bundesnetzagentur. V současné době (konec roku 2013) tomu tak ale ještě není.

Do roku 1997 tvořil poplatek za trakční proud součástí platby za železniční dopravní cestu. V dalším období byl trakční proud účtován separátně na základě bilaterálních smluv mezi dopravci a DB Energie. Po změně legislativní úpravy, především soutěžního práva, musel být zaveden transparentní tarifní systém. V roce 2003 byl proto spuštěn nový ceník trakční energie (Bahnstrompreissystem 2003 – BPS 2003), který počítal s odlišnými cenami energie podle denní doby, kdy byla odebrána. BPS 2003 byl prvním tarifem, který neúčtoval spotřebu elektrických hnacích vozidel paušálně, nýbrž počítal s reálnou spotřebou u danou měřiči instalovanými na každé lokomotivě. Ty umožňovaly měřit také elektřinu, kterou lokomotiva vyrobila při brzdění elektrodynamickou brzdou, tzv. rekuperací. O rok později byl zaveden revidovaný tarifní systém BPS 04, který snižoval rozdíl mezi cenami energie odebírané ve špičce a mimo ni. Ceny za trakční energii se připočítávaly k poplatku za použití železniční dopravní cesty a hradily se společností DB Netze. Dalším nedostatkem BPS 04 byla především faktická nemožnost dodávky elektrické energie od jiného dodavatele než DB Energie. Až několik soudních sporů vedlo ke změnám tarifu, který umožňoval vyčíslení nákladů pouze za využití drážní energetické sítě, což bylo nutnou podmínkou pro možné objednání elektrické energie u jiného dodavatele. Podle rozhodnutí spolkového soudního dvora byla stanovena v této dílčí oblasti regulátorem Bundesnetzagentur (Bundesnetzagentur, Pressemitteilung 29.2.2012).

Realitou nového tarifního systému se opět staly kritizované objemové slevy za odebranou energií, tentokrát explicitně určené společností ze skupiny Deutsche Bahn – jedná se o negativní projev integrované struktury dopravce a správce infrastruktury. Slevy se proto staly terčem ostré kritiky a DB Energie oznámily, že přestanou od 31. prosince 2012 platit úplně (Neue Bahnstrompreise, Eisenbahnjournal, 27.3.2012). Nicméně v průběhu druhého pololetí roku 2012 vzaly Deutsche Bahn toto své rozhodnutí zpět a nový ceník na rok 2013 (BPS 13) rabaty opět obsahuje. Kromě ostré kritiky konkurenčních společností (Henningfeld, 2012) zahájila Evropská komise řízení s Deutsche Bahn a DB Energie pro podezření z porušení zásad volné soutěže v dodávkách trakční energie (ibid).

Významným a dosud nedořešeným sporem mezi soukromými dopravci a DB Energie zůstává otázka ceny rekuperované energie. Cenový systém DB Energie tuto elektrickou energii zohledňoval, nicméně vždy ji vykupoval od dopravců za výrazně nižší cenu, než za jakou ji běžně DB Energie prodává. Přitom se nejedná o zanedbatelné množství energie – podle odhadů je železničními vozidly na železnicích v Německu takto rekuperováno 5–7 % energie. Rozdíl mezi výkupní a prodejní cenou tedy v daných objemech hraje velmi významnou roli. Technické vybavení měření a nemožnost plánování objemu vyrobené rekuperované energie sice přináší DB Energie vícenáklady, nicméně zůstává otázkou, zda je nepřevyšuje výnos z rozdílu cen mezi prodávanou a vykupovanou energií. V této oblasti ale dosud není stanovený příslušný státní regulátor a není tedy možné podrobit ceny jakémukoliv přezkumu (Bahn 2011, s. 91–100). Celkově také oblast rekuperované energie zapadá do mozaiky snahy Deutsche Bahn vytvářet nevýhodné podmínky pro konkurenci. Nízká cena rekuperované energie totiž nepoškozuje Deutsche Bahn, jejíž vozidla nejsou z velké části uzpůsobena na rekuperaci energie. Naproti tomu konkurenti disponují v naprosté většině vozidly, které rekuperaci umožňují, nicméně z toho nemohou kvůli nastavení tarifu vytěžit konkurenční výhodu (Eikelberg, 2012).

Obr. P5.2.1.1.: Vývoj ceny trakční energie od roku 2005 (v ct/kWh).



*Poznámka: ceny nezohledňují inflaci; * uvedená hodnota platí po snížení cen v průběhu roku.*

Zdroj: Bundesnetzagentur 2012, s. 35.

P6: Výběrová řízení na veřejnou dopravu – definice zadání

P6.1. Executive summary:

Popis problému:

Výběrová řízení na relace dotované železniční dopravy představují možnost, jak dosáhnout snížení ceny za poskytnuté služby pro objednatele a také zvýšení komfortu pro cestující. Aby mohla výběrová řízení přinést očekávané úspory, je zapotřebí precizně nastavit formální mechanismus jejich fungování.

Tematický odkaz na kapitolu 3:

3.1.1. Stav a vývojové trendy dopravního trhu v Evropské unii – podíl jednotlivých módů na dopravních výkonech (intermodální konkurence)

3.2.6. Dotace pro incumbenta na dopravním trhu a dotace poskytované v závazku veřejné služby

Metodika – stručný návrh řešení problému:

- Základním předpokladem maximalizace přínosu výběrových řízení, je takové nastavení jejich podmínek, které umožní maximalizovat počet soutěžících subjektů.
- Při definici zadání se jedná o kombinaci formálních kritérií výběrového řízení a nastavení technických a technologických požadavků na soutěžené trasy.

Návrh možného dosažení cíle:

Zahraniční zkušenosti (viz P6.2.) ukazují možnosti, jak učinit mechanismus výběrových řízení na veřejnou dopravu maximálně funkční. Je proto možné se domnívat, že nejnižší cenu při požadované kvalitě pro objednatele zajistí splnění níže uvedených bodů s tím, že je možné pro alespoň dílčí zlepšení situace aplikovat pouze jejich část.

Soutěžený soubor relací by měl oslovit maximální množství potenciálních soutěžitelů. Rozsah soutěžené relace/souboru relací by neměly určovat pouze provozní specifikace, ale musí také reflektovat schopnost subjektů (investičně) zajistit provozní náležitosti a dostát tak svým závazkům. Objednatel by měl mít možnost odmítnout realizaci cenově nejuvýhodnější nabídky, pokud existuje výrazné riziko, že by soutěžitel nebyl schopen dostát svým závazkům. Zadavatel výběrových řízení by měl být připraven na flexibilitu v delimitaci soutěžených souborů, jež by měla reflektovat vývoj na soutěžním trhu; měl by být připraven (politicky i prakticky) na přehodnocení rozsahu souborů soutěžených relací. Dlouhodobý plán vypisování soutěží (co do rozsahu jednotlivých souborů) by se neměl stát dogmatickým dokumentem, ve kterém nebudou připouštěny jakékoliv změny s ohledem na panující situaci na trhu. Renegociace uzavřených smluv je u dlouhodobých kontraktů velmi častá a objednatel by měl být na tuto variantu připraven.

1. Objednatel by měl vhodně přizpůsobit definici vozidel požadovaných v soutěži s ohledem na význam a ekonomické parametry relace. Požadavek na přehnaně moderní nebo nadstandardně vybavený vozidlový park zvyšuje výslednou cenu nabízených služeb a snižuje počty soutěžitelů. Pro objednatele v České republice (MD ČR a kraje) se nabízí možnost využít vzhledem k parametrům tuzemské ekonomiky a výši investic do nových železničních vozidel vozidla ze „second-handového“ trhu z jiných evropských zemí, kde je vyšší tlak na jejich obnovu a kde disponují objednatelé většími finančními zdroji. Zkušenosti ze zahraničí tak ukazují, že příliš mnoho precizně formulovaných požadavků na kvalitu vozidel a požadovaných služeb snižuje počet soutěžitelů a limituje tak celkový přínos veřejné soutěže. Na druhou stranu je (také) kontraproduktivní nestanovit na vozidla žádné kvalitativní požadavky, protože to může ve výsledku zvýhodnit soutěžící subjekt, jenž je majitelem zastaralého a již (účetně) odepsaného vozového parku.

2. Výslednou cenu výrazně ovlivňují odpisy z investic do vozového parku požadovaného v soutěži. Negativní dopad výše odpisů při kontraktech kratších než je doba účetního odepsání vozidla, je možné eliminovat následujícími způsoby:

Varianta 1: Přislíbit v zadávací dokumentaci soutěže uchazečům, že bude možné vozidla uplatnit v následném výběrovém řízení na stejnou relaci – to platí v případě požadavku na pořízení nových vozidel v prvním kole soutěže.

Varianta 2: Přislíbit v zadávací dokumentaci soutěže uchazečům, že vozidla, která pořídili v rámci prvního výběrového řízení, bude moci předat subjektu, jenž vyhraje v následném výběrovém řízení, tj. že se převzetí vozidel z dané relace stane součástí zadávací dokumentace pro příští výběrové řízení.

Varianta 3: Vybudovat vozidlový pool investičně krytý objednatel, ze kterého by se vozidla pronajímala jednotlivým dopravcům. Tato varianta je v České republice těžko průchodná především pro vysokou ekonomickou náročnost, protože by prvotní investice znamenala velkou finanční zátěž pro veřejné rozpočty. Pokud by se ale trh soutěžených veřejných služeb v osobní železniční dopravě v Evropské unii dále rozvíjel, lze očekávat vznik komerčního celoevropského vozidlového poolu, ze kterého by se vozidla pronajímala jednotlivým dopravcům.

Větší rozvoj výběrových soutěží by mohl vést k větší ochotě bank a leasingových společností financovat tyto projekty. Většina subjektů účastnících se výběrových řízení totiž nedisponuje dostatečným cash-flow pro zajištění potřebného vozového parku (dle definice výběrového řízení – nového nebo použitého) a využije úvěrové nabídky na krytí této investice.

3. Objednavatel dopravy by měl zvážit volbu smlouvy, podle níž je hrazena prokazatelná ztráta dopravce.

Varianta 1: Netto smlouvy jsou vhodné pro trasy (a tarifní systémy), kde je struktura cestujících dle tarifu smíšená, tj. využívají kromě nabídek tarifního svazu také jízdenky dopravce. Dopravce je v tomto případě motivován zlepšovat svoji nabídku a kvalitu spojů, protože si ponechává výtěžek z jízdného.

Varianta 2: Brutto smlouvy je vhodné uzavírat na zajišťování dopravních služeb tam, kde funguje propracovaný tarifní systém, jehož nabídky využívá většina cestujících. Aktivitu při přípravě tarifních nabídek přebírá v tomto případě koordinátor tarifního svazu.

4. Objednavatel by měl zvážit přidělování finanční kompenzace, jež nemusí nutně dosahovat 100 % krytí nákladů za zpracování kvalitní a relevantní nabídky pro ty subjekty, které soutěž nevyhrály a umístily se v soutěži např. na druhém až čtvrtém místě. Tato kompenzace by neodrážela skutečné náklady soutěžícího subjektu, ale vyčíslovala by ji předem stanovená suma. Účast ve veřejné soutěži by tak nepředstavovala pro relevantní soutěžitele nepřekonatelný finanční náklad, který by je od účasti v soutěži odrazoval. To se týká především menších společností. Z německých zkušeností vyplývá, že náklady výběrových řízení jsou výrazným faktorem, který snižuje počet soutěžitelů, a to především u menších společností.

Objednavatel by měl v případě prvních kol výběrových řízení na zajištění všech tras pomýšlet na budoucí vývoj. Výběrová řízení s sebou mohou nést efekt zaváděcích cen: druhá soutěž po uplynutí prvního kontraktu z pravidla generuje vyšší cenu pro objednatel. V některých případech se mohou

objevit problémy s plněním podmínek soutěže v průběhu trvání smlouvy, měnící se ekonomická situace může výrazně změnit parametry ekonomického fungování jednotlivých relací a objednavatel by tak měl být schopen pružně reagovat na měnící se ekonomickou realitu.

Související problematika (dílčí kapitoly zdůvodnění metodiky):

- Vozový park – životnost a odpisy vs. doba kontraktů

P6.2. Zdůvodnění metodiky:

Systém osobní železniční dopravy v Německu se zásadně liší od systému v České republice: veškerá německá dálková doprava (tedy vlaky IC, EC a ICE) je provozována bez dotací na podnikatelské riziko dopravce, kterým je z 99% Deutsche Bahn. Ostatní vlaky spadají do zákonné definice regionální dopravy, která je dle Zákona o regionalizaci (Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs) plánována a za pomoci spolkových prostředků hrazena spolkovými zeměmi. Mohlo by se tedy zdát, že v Německu není možné nalézt příklad srovnatelný se situací v České republice, kdy je Ministerstvem dopravy ČR objednávána také dálková doprava. Zdání ale vychází spíše z rozdílné terminologie, tedy z nesrovnatelnosti definice dálkové dopravy v ČR s dálkovou dopravou v Německu. Jednotlivé spolkové země objednávají v rámci základní dopravní obslužnosti také „nadregionální“ spoje významné pro celé spolkové země, které jsou samy o sobě často lidnatější než Česká republika. Typickým příkladem je spolková země Bavorsko, jejíž nadregionální dopravní osy se více než co jiného podobají českým dálkovým linkám – ve vzdálenosti mezilehlých stanic, v rychlosti, délce vlaku i složení soupravy. Proto je tedy možné komparovat situaci v německé regionální dopravě a ukázat možné postupy i pro výběrová řízení v České republice na dálkovou dopravu.

Východiskem při rozlišování druhů dopravy v SRN je její zákonná definice. Základní dopravní obslužnost (pro účely této metodiky je užíván pro označení základní dopravní obslužnosti také synonymní termín „regionální doprava“) zákon definuje jako veřejnou službu. Zároveň byla de iure stanovena zákonná vymezení podle délky spojení a času stráveného v dopravním prostředku – hranice je stanovena na přepravní vzdálenost maximálně 50 km a na dobu cesty, která nemá přesáhnout jednu hodinu pro většinu přepravených cestujících v určitém dopravním prostředku (Zákon o regionalizaci, §3). De facto se ale vychází z reálných potřeb dopravních proudů a zákonem vymezená definice není v žádném případě zcela rigorózní a nepřekročitelná. Praxe ukázala, že není možné tuto hranici vnímat jako neměnnou, vždy by měla odpovídat místním podmínkám. Pokud se tedy dvě významná regionální centra od sebe nacházejí více než 60 minut dojezdového času, je možné mezi nimi vést dotovaný vlak nadregionálního spojení. Ukazují to například linky objednávané v Bavorsku, které protínají tuto spolkovou zemi od severu na jih a z východu na západ, a větší centra od sebe někdy leží i dvě hodiny jízdy. V této věci není vedeno s Bavorskem žádné řízení pro porušení zákonné úpravy regionalizačního zákona.

Vzhledem k tomu, že došlo k přenesení úkolů z celostátní (spolkové) úrovně na spolkové země, muselo dojít k redispozici odpovídajících finančních prostředků. Spolkové země měly získat na krytí nákladů spojených se zajištěním regionální dopravy část výnosu daně z pohonných hmot. Nejistá výše vybraných daní a jeho časté výpadky vedly spolek ke stanovení pevné minimální výše prostředků. V letech 1996 až 2001 došlo k výraznému nárůstu prostředků určených na financování tzv. regionalizace, tedy základní dopravní obslužnosti v jednotlivých spolkových zemích, nicméně spolu s tímto nárůstem prostředků naopak poklesly spolkové investice do rozvoje místní dopravní infrastruktury. Ten měl být nyní nově zajištěn z prostředků plynoucích do spolkových zemí (Verteilung der Regionalisierungsmittel, pro-bahn.de).

Od roku 1996 mohly spolkové země samy rozhodnout, jakým způsobem bude zajišťována regionální doprava. Obecně lze říci, že v jednotlivých spolkových zemích byly ustanoveny (zpravidla) dvě úrovně organizátorů veřejné dopravy, státní společnosti (například Bayerische Eisenbahngesellschaft – BEG) a dopravní svazy. Na jedné straně například Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc nebo Hesensko předaly všechny pravomoci v organizaci veřejné dopravy dílčím komunálním koordinátorům (regionální železniční, autobusová doprava a MHD). Na druhou stranu například v Bavorsku, Šlesvicku-Holštýnsku nebo Duryňsku získaly dopravní svazy tyto kompetence pouze v autobusové dopravě a v MHD, koordinace zemské regionální železniční dopravy zůstalo v rukou státních společností (zemských koordinátorů) – zde například BEG. (Engartner 2008, s. 160).

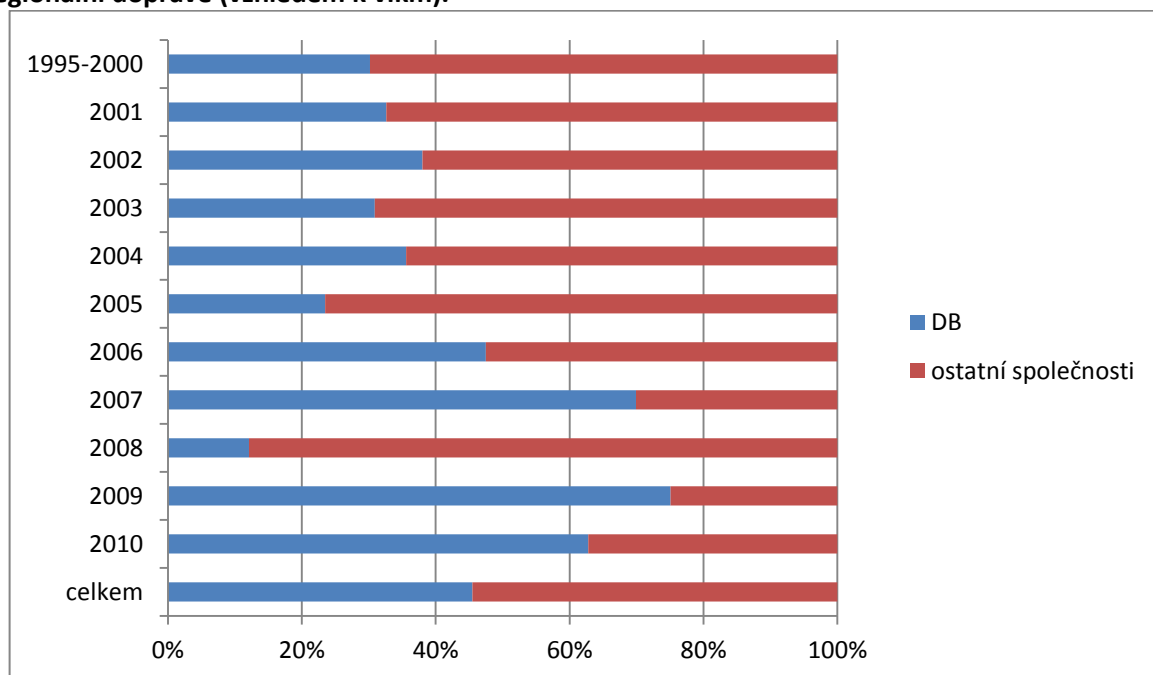
Regionalizace neměla na dopravce v regionální dopravě zpočátku téměř žádný vliv – stále zde dominovaly Deutsche Bahn. Většina výkonů v regionální dopravě byla i nadále zadávána bez výběrového řízení a konkurence si do regionální dopravy zatím pouze opatrně hledala cestu. Pro Deutsche Bahn představovaly dlouhodobé objednávky na zajištění regionální dopravy ze strany spolkových zemí nebo dopravních svazů zvýšení jistoty plánování. Vzhledem k jasné výši prostředků a rozsahu provozu mohly přistoupit k rozsáhlé obnově svého vozového parku. Rozhodly se zmodernizovat nebo nakoupit regionální vlaky v takovém množství, aby průměrné stáří jejich vozů dosahovalo kolem roku 2000 pouhých 10-ti let (Schlote, 1997). Rozsah regionální dopravy vzrostl mezi lety 1996 a 2005 o 12,3 % a regionální doprava se díky objemu zemských dotací stala nejvýnosnější a co do obrátu nejvýznamnější činností Deutsche Bahn a předčila tak dokonce nákladní dopravu (Engartner 2008, s. 161 a 163).

K zásadnější změně v zadávání dopravních výkonů došlo až v roce 2000, kdy bylo spolkovou radou přijato usnesení o zadávání služeb ve veřejném zájmu (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge). V sektoru regionální dopravy mělo nadále docházet k transparentnímu zadávání výkonů. Mezi lety 2002 a 2014 již mělo být pouze výjimečně možné, aby tyto závazky jednotlivé země zadávaly přímo a bez výběrového řízení. Po tomto datu mají všichni provozovatelé dopravy vzejít z veřejných výběrových řízení (Monopolkommission 2011). Na počátku tohoto období získaly ale Deutsche Bahn pod nejrůznějšími záminkami ještě velké provozní celky v regionální dopravě bez výběrových řízení. Velice zajímavý přehled nabízí obr. P.6.2.1. znázorňující výsledky výběrových řízení na provozovatele osobní železniční regionální dopravy. Deutsche Bahn byly v celkovém výsledku ve výběrových řízeních stále méně úspěšné a to i s ohledem na jejich objem (daný ve vlakových kilometrech). Znamená to, že se konkurence dokázala prosadit na stále větších provozních celcích (Wettbewerber-Report, Eisenbahnen 2010/2011).

Hunold – Wolf (2013) uvádí na příkladu německých regionálních výběrových soutěží, že se do výběrového řízení přihlásí více soutěžitelů, pokud je délka kontraktu dlouhá a pokud je riziko výpadku tržeb nízké. Dále uvádí, že pravděpodobnost vítězství národního dopravce DB Regio je větší, pokud již DB provozovalo danou relaci v minulosti a pokud se jedná o větší soubor relací. Dalším zjištěním je, že DB Regio má větší šanci na vítězství v soutěži, pokud je délka kontraktu delší, pokud není vyžadováno nasazení nových vozidel a pokud je počet soutěžitelů nízký.

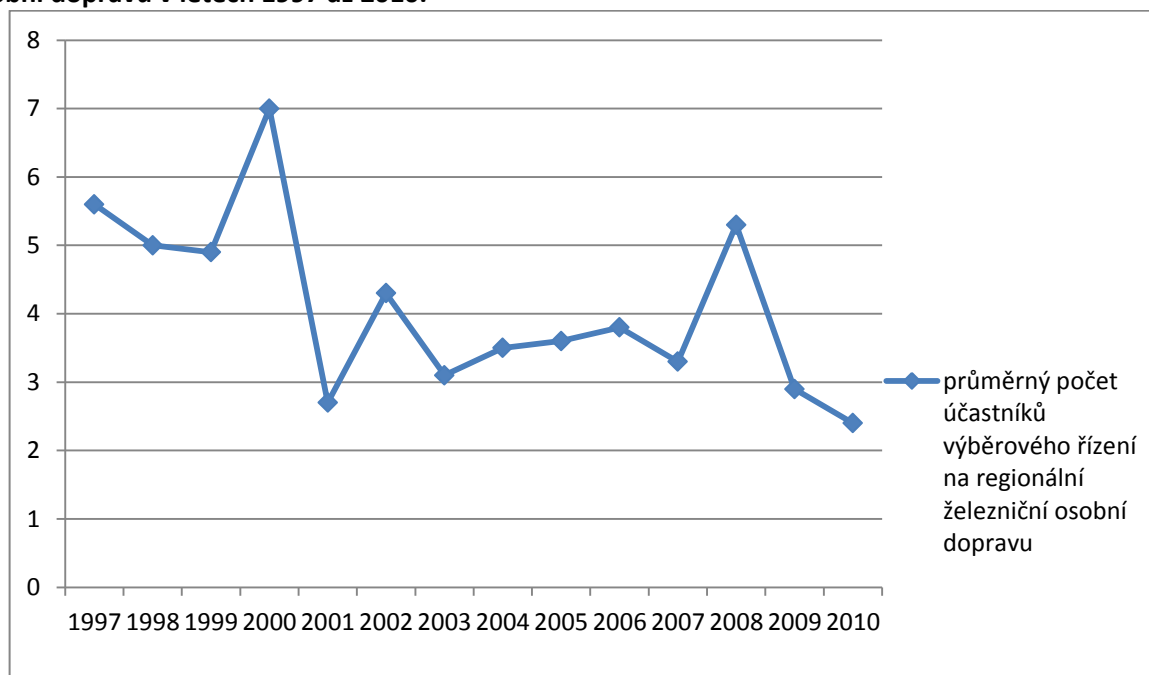
V Německu působí v současné době (počátek roku 2013) 25 objednavatelů regionální osobní železniční dopravy. Každoročně je objednána doprava v rozsahu zhruba 630 milionů vlakových kilometrů, na které poskytuje spolkový rozpočet zhruba 7 mld. Eur ročně. V roce 2011 byly tyto prostředky rozdělovány mezi 69 železničních společností, z části stále na základě přímého zadání, část vzešla z veřejné soutěže.

Obr. P.6.2.1.: Vývoj úspěšnosti německých drah a třetích subjektů ve výběrových řízeních v regionální dopravě (vzhledem k vlkm).



Zdroj: Wettbewerber-Report, Eisenbahnen 2010/2011, mofair.de.

V Německu se během let, kdy byla vypisována výběrová řízení, ukázal zvláštní trend –stoupající počet výběrových řízení a zvětšující se rozsah soutěžených celků s sebou přináší snížení počtu soutěžících subjektů, což vede ke snížení efektu výběrového řízení (blíže viz P.4.). Absolutního maxima dosáhl průměrný počet soutěžících subjektů v roce 2000 a od té doby klesá a přibližuje se k průměrné hodnotě 2,4 v roce 2010. V rámci odvětví osobní dopravy došlo ke spojování společností, čímž se snížila jejich vzájemná konkurence. Vzhledem k tomu, že se většiny výběrových řízení účastní Deutsche Bahn, snížilo se množství jejich konkurentů v případě výběrového řízení v průměru na 1,4 (Wettbewerber-Report, Eisenbahnen 2010/2011, mofair.de).

Obr. P.6.2.1.2.: Vývoj průměrného počtu soutěžících subjektů ve výběrovém řízení na regionální osobní dopravu v letech 1997 až 2010.

Zdroj: Wettbewerber-Report, Eisenbahnen 2010/2011, s. 57, in:

http://mofair.de/content/20110519_wettbewerber-report-eisenbahn-2010-2011.pdf, staženo 8.10.2012.

Ve prospěch liberalizace regionální železniční osobní dopravy hovoří především úspora veřejných prostředků pro zadavatele. Výběrová řízení na (dotované) výkony v rámci veřejné dopravy umožňují, kromě vysoutěžení nižší ceny, aby si objednavatel zcela přesně definoval podmínky provozu a povinnosti dopravce. Základním principem uzavíraných smluv je úhrada dopravního výkonu v přesně stanoveném rozsahu a kvalitě. V podmínkách výběrového řízení je většinou definována minimální požadovaná kvalita vozidel, jejich vybavení a další provozní ustanovení. Dopravci jsou nuceni tuto kvalitu dodržovat a mohou být postiženi malusem (či jinou formou smluvního postihu) v případě závad na vozidlech či jejich nedostatečné čistotě. V provozní oblasti je možné uzavřít smlouvu na pevné finanční plnění objednavatele s tím, že výnos z jízdného bude železniční dopravce přeposílat objednavateli (brutto smlouvy), nebo v druhém případě zůstane část nebo celé jízdné dopravci (netto smlouvy). Zatímco první jmenovaný model je vhodný pro výkony v oblastech, kde je zaveden a většinou využíván tarifní systém integrující železnici, druhý jmenovaný se dosud prosazuje většinou tam, kde kromě místního tarifního svazu, resp. místních tarifních svazů, nabízí dopravce ještě svůj tarif, který využívá nezanedbatelná část cestujících⁶ (Bahn 2011, s. 143).

Ze zkušenosti z proběhlých výběrových řízení ve Spolkové republice Německo se ukazuje, že snížení ceny vysoutěžených nabídek dosahuje 20–30 % ve srovnání s přímým objednáním provozu u jedné společnosti. Ke snížení ceny dochází také v případě, že dopravcem zůstaly po výběrovém řízení Deutsche Bahn. I ony jsou nuceny vlivem konkurenčního tlaku přehodnotit své původně požadované ceny. Například v soutěži na dílčí síť v dieselové trakci v Severním Porýní Vestfálsku (první výběrové řízení) podaly jako jediné konkrétní nabídku na provozování dílčí sítě za 125 mil. Eur Deutsche Bahn. Vypisovatel, účelový svaz rýnské místní dopravy (Zweckverband Nahverkehr Rheinland), se rozhodl výběrové řízení zrušit a vypsát je znovu. Rozsah sítě zůstal stejný, ale došlo ke změně dílčích podmínek tak, aby umožnily zúčastnit se i soukromým firmám. Do nově vypsáno

⁶ Popřípadě tam, kde žádná tarifní integrace není.

výběrového řízení dodaly DB opět svoji nabídku, tentokrát za 80 mil. €, tedy zhruba o 35 % levnější (Bahn 2011, s. 140).

P6.2.1. Vozový park – životnost a odpisy vs. doba kontraktů

Zkušenosti s výběrovými řízeními za posledních více než 10 let ukazují, že správná definice podmínek výběrového řízení má zásadní dopad na výslednou cenu. V ideálním případě dochází vysoutěžením dopravního celku (bez ohledu na jeho velikost) k úspoře 25–30 % z původní ceny. Druhou zásadní oblastí je definice požadavků na vozidla. V první vlně výběrových řízení v Německu v letech 2000 až 2010 byla většinou požadována nová vozidla s vysokými parametry komfortu pro cestující. Nicméně se ukázalo, že se vinou těchto požadavků vytrácí efekt úspor z výběrového řízení, protože dosavadní výkony splňovala starší, resp. rekonstruovaná, vozidla, která byla zatížena nižšími odvody. I přes zrychlení dodávek nových vozidel od výrobců na jeden až dva roky může být v některých případech pro společnost Deutsche Bahn problematické stihnout všechny nutné zákonné lhůty pro vypsaní soutěže na nová vozidla. Vzhledem k široké základně vozového parku u DB toto ale není tím hlavním problémem. Závažnější je jistota financování a odpisy vozidel. Běžná amortizace kolejového vozidla se pohybuje kolem 25 let, zatímco běžná doba trvání vysoutěženého kontraktu bývá 7 až 15 let. Společnost, která se uchází o provozování určitého dopravního celku, tak má dvě možnosti: buď promítne výši odpisů do kratší doby trvání kontraktu (podobně se zachová také případná leasingová společnost u operativního leasingu vozidel), nebo na sebe vezme riziko, že se jí podaří vozidla po vypršení kontraktu uplatnit v jiných soutěžích, (nebo) prodat či pronajmout. Druhá možnost je pro soukromé společnosti velmi riskantní, protože nasazení vozidel není vždy univerzální: bývají přizpůsobena sklonovým poměrům trati, napájecí soustavě, výšce nástupišť a někdy také poloměru oblouků; v takovém případě není možné jejich efektivní nasazení na jiném místě, což opět zvyšuje investiční riziko.

V zásadě byly vytvořeny následující modely financování vozidel a nakládání s nimi po skončení kontraktu:

- Převzetí vozidla – Vozidla jsou po uplynutí kontraktu přenechána zadavateli za zbytkovou hodnotu stanovenou odečtením stávajících odpisů vozidla. Vozidla převezme, resp. odkoupí za zbytkovou hodnotu, buďto společnost vzešlá z následného výběrového řízení, nebo je odkoupí leasingová společnost nebo třetí dopravce, který danou relaci vysoutěžil v následném výběrovém řízení. Rizikem tohoto řešení je hrozící špatný technický stav předávaných vozidel, protože je možné předpokládat, že se dopravce bude snažit v posledním období provozování vozidel snížit náklady na jejich údržbu (Bahn 2011, s. 101).
- Garance budoucích rámcových podmínek výběrového řízení – Objednavatel se zaváže k takovému nastavení rámcových podmínek příštího výběrového řízení, podle kterých bude možné přihlásit se do něj s vozidly, která byla nasazena v průběhu „prvního“ výběrového řízení – to platí samozřejmě pouze tehdy, byla-li při prvním výběrovém řízení požadována nová vozidla. Společnost tedy v případě vítězství v soutěži může nasadit do provozu stejná vozidla, případně je bude moci převzít vítěz výběrového řízení (ibid).
- Vozidlový pool – V případě Dolního Saska a některých dopravních svazů v Severním Porýní-Vestfálsku vznikl pool vozidel, která jsou pronajímána společností, jež vyhrály výběrová řízení na jednotlivé relace. Výhodou této varianty je snížení nákladů na financování (nových) vozidel, protože veřejné instituce dokáží docílit výhodnějších úrokových sazeb a úvěrových podmínek. Dílčí variantou tohoto přístupu je provozování poolu v zodpovědnosti soukromé společnosti. Vozidlový pool umožňuje, aby na velké výkonové celky dosáhly také menší společnosti, které by jinak nedokázaly profinancovat požadovaný rozsáhlý vozový park. Ve výsledku tak tato varianta vede k větší konkurenci a k dosažení úspor. Na druhou stranu patří toto řešení mezi nejkomplexnější a nejvíce organizačně náročné pro objednavatele ze všech zmíněných řešení (ibid).

P7: Tarif a distribuce

P7.1. Executive summary:

Popis problému:

- V osobní železniční dopravě hraje v současné době sjednocující roli především tarif Českých drah, kombinovaný v některých regionech s plošnými tarify integrovaných dopravních systémů.
- Postupující liberalizace, kdy může každou relaci vysoutěžit jiný dopravce nebo na ní provozovat linku v režimu *open-access*, může vést k rozpadu dosud jednotného tarifního systému fungujícího skrze České dráhy. Měl by být přijat mechanismus, podle kterého by cestující i nadále mohl uskutečnit cestu „na jednu“ jízdenku, a to i v případě využití více dopravců.
- Zavedení případného jednotného tarifu by nemělo zcela zamezit přínosům liberalizace, tedy úspoře nákladů na straně dopravců – výše jednotného tarifu by měl být pro dopravce ekonomicky nevýhodná a rozhodně by neměl vést k jejich zvýšeným nákladům.

Metodika – stručný návrh řešení:

Představený stručný návrh řešení rýsuje možné cesty dalšího vývoje, které je třeba nadále dopracovat. S ohledem na komplexnost problematiky a široké spektrum možných dílčích specifikací, by představené řešení založené na současných nedostatečně upřesněných stanoviscích státní dopravní politiky nebylo jako celek aplikovatelné, a proto je nutné tuto část metodiky vnímat pouze jako možný nástin variantních řešení předložených k další diskuzi.

Česká republika se nyní nachází v situaci, kdy stojí před zásadním (politickým) rozhodnutím, jakým způsobem zohlednit při postupující liberalizaci trhu dotované železniční dopravy otázku tarifu, resp. možnost cestujícího uskutečnit jízdu tzv. na jeden jízdní doklad. Vzhledem k tomu, že se v České republice nacházejí dvě roviny objednatelů osobní železniční dopravy (MD ČR a kraje), které budou vypisovat výběrová řízení, je nutné toto rozložení zohlednit také v návrhu řešení. Obě roviny pak doplňuje ještě (nedotovaná) aktivita dopravců v režimu *open-access*. V případě scénáře nejhoršího možného výsledku by mohlo během několika málo let dojít k tarifnímu rozpadu všech linek na jednotlivé trasy (případně i vrstvy) a cestující by musel být při každém přestupu znovu tarifně odbaven – to platí obdobně pro segment dálkové i regionální dopravy. Pozitivním projevem liberalizace (*open access*) bez tarifní integrace linek může být snižování cen a přinášení inovativních cenových nabídek. Výsledný model by měl umět skloubit jak pozitivní tak negativní stránky – jednou z možností by mohlo být jednak stanovení jednoho „průchozího“ tarifu a jednak umožnění dopravcům oslovovat cestující s nejrůznějšími např. relačními nabídkami, které by už nebyly přenosné na druhé dopravce.

Návrh možného dosažení cíle:

Obě níže představené varianty vedoucí k možnému dosažení cíle předpokládají učinění jasného politického rozhodnutí na nejvyšší úrovni (dále viz specifikace jednotlivých variant). Jeho prosazení nemůže být úkolem pouze pro MD ČR, nýbrž by mělo vycházet z rozhodnutí Vlády ČR a na jeho prosazování by měly spolupracovat všechny zainteresované rezorty. U níže popsaného řešení předpokládajícího zavedení jednotného tarifu je z pohledu státu nutné zohlednit dopad tohoto řešení na společnost ČD plně vlastněnou státem. Výhodou plné tarifní integrace by bylo posílení tlaku na společnost České dráhy, které jsou ve srovnání s ostatními dopravci nákladově neefektivní, ale mají oproti nim právě výhodu tarifní integrace ve vlastní síti. Požadavek plošné tarifní integrace pak tuto výhodu přenesou na všechny operátory a postaví je konkurenčně na roveň. Problémem jednotného tarifu je ale fakt, že obsahuje vnitřní křížové dotace, kdy jsou jednotným tarifem pokrývány více i méně ziskové trasy, což klade nároky na objednavatele při výběru jednotlivých relací pro soutěže.

Varianta 1: První varianta předpokládá vytvoření jednotného tarifního systému na základě dohody dopravců (pravděpodobně v čele s Českými drahami), která by řešila vzájemné zúčtování tržeb z jízdného (tedy bottom-up). Znamenalo by to rozvinutí a prohloubení dosavadní praxe, kdy si již dnes někteří dopravci v České republice vzájemně uznávají jízdní doklady. Varianta se ale jeví jako potenciálně riziková vzhledem kvůli dohledu ze strany ÚOHS a jeho možného posouzení této dohody jako kartelové, především pokud by dopravci vstupovali do soutěží právě s tímto tarifem – v případě, že by soutěžní zadání obsahovala podmínku tarifní integrace, neměla by být připomínka týkající se ÚOHS relevantní.

V rámci této varianty je možné předpokládat, že by někteří menší dopravci uvítali možnost „přistoupit“ k tarifu Českých drah. V reálu by to znamenalo, že by kromě dohodnutého zúčtovacího mechanismu za „odjeté“ trasy s Českými drahami, využíval dopravce jejich tarifního systému – tedy distribuci jízdenek v pokladnách (POP apod.) a prostřednictvím e-shopu. Výhodou pro dopravce by bylo využití fungujícího distribučního systému, který by za poplatek přebíral od Českých drah, na druhou stranu by ČD inkasovaly finanční prostředky za využití daného systému ve výši procenta z tržeb. V tomto případě je možné se domnívat, že by dopravce uznával všechny tarifní nabídky ČD, protože by byl součástí jejich zúčtovacího systému. Dosažení shody by bylo v této variantě velmi komplikované a vyžadovalo by účinnou součinnost všech operátorů.

Varianta 2: Představená varianta se vztahuje na otázku tarifní integrity pouze u objednávané dopravy. Varianta 2 počítá, podobně jako je tomu u varianty 1, s konstrukcí tarifního systému vycházejícího z tarifu jednoho dopravce, nejspíše dosavadního incumbenta, tedy Českých drah (tím by se zaručilo akceptování tarifu i tam, kde je provozována dotovaná doprava na základě přímého zadání) – v současné době se jako výchozí nabízí TR 10. Tato varianta počítá s procesem top-down – tedy stanovením cílového stavu objednavatelem a následně jeho implementací. V případě snahy o vytvoření prostupného tarifu se nabízejí České republice skrze MD ČR následující kroky:

a) Politické a odborné rozhodnutí o formě společného tarifu. Rozhodnutí o této otázce by mělo být co nejjednoznačnější a jeho podpora by měla v ideálním případě vycházet z více směrů politického spektra, aby byla zaručena maximální legitimita a tím i šance na dlouhodobější udržitelnost. Nové uspořádání by mělo do systému přinést stabilitu na mnoho let dopředu. Legitimitu a větší sílu rozhodnutí by mohlo dodat svolání expertní komise odborníků, která by vypracovala rámcový návrh postupu zavedení tarifního systému a rámcové metodiky. Zřejmě nejschůdnějšího kompromisu by mohlo být dosaženo při dohodě o průchozím tarifu primárně ve výši obyčejného tarifu – ve variantních řešeních je také možné zahrnout věrnostní tarif („in-25%“ a „in-50%“ – za finanční kompenzaci dopravcům vypočtené z ceny věrnostních karet), časových traťových jízdenek a celostátních tarifních nabídek (síťová jízdenka, SONE+ apod.). Stranou jsou ponechány státem doplácené tarifní nabídky (studenti, důchodci apod.) a krajské tarifní nabídky.

b) Příprava tarifního a zúčtovacího modelu: MD ČR by mělo připravovat zúčtovací model, který by měl využívat informace z elektronických pokladních systémů doplněné daty z „terénního šetření“ provedeného nezávislými odborníky.

c) Diskuze s dopravci a reflexe jejich připomínek: Dopravci by se měli vyjádřit ke způsobu zúčtování. Není nutné v této fázi dosáhnout souhlasu všech dopravců. Výsledek dohovorového procesu by posoudil buď odbor MD ČR nebo komise expertů zmíněná pod písmenem a).

d) Implementace: Tarifní systém u dopravy provozované v závazku veřejné služby je možné převést do praxe relativně rychle. Po zpracování a schválení mechanismu rozúčtování

tarifního systému se stane výsledek součástí podmínek uvedených v zadávací dokumentaci při soutěži na dané železniční relaci. Tím bude jednotný tarifní systém postupně zaveden v režimu dotované dopravy v segmentu dopravy objednávané MD ČR a kraji (zatím není řešen tarifní průnik objednávané dopravy ze strany MD ČR a krajů).

Představená varianta počítá s tím, že by dopravci po vzájemném zúčtování jízdného volně disponovali výnosy. Na tomto místě je třeba upozornit na riziko, pokud by byl systém svázán např. s TR 10. Jedná se o propracovaný tarif s výší obyčejného jízdného, která je (zřejmě) přijatelná jak pro dopravce objednávané, tak i *open-access* dopravy. V tomto případě by se opětovně zvýšil vliv ČD na konkurenční dopravce, tentokrát skrze strukturu tarifu. MD ČR by se tak mělo připravit na možnost, stanovit vlastní tarifní systém, pokud začnou ČD měnit výši tarifu TR10 ve snaze negativně ovlivnit výnosovou stránku konkurenčních dopravců nebo vlivem nejistoty destabilizovat systém. Přesnější mechanismy tohoto postupu bude třeba vypracovat na základě upřesnění stanoviska MD ČR.

Ve výsledku varianty 2 by při postupujících soutěžích na železniční dopravu na celostátní a krajské úrovni nedocházelo k rozpadu jednotného systému dotované železniční dopravy na jednotlivé tarifní ostrůvky a na úrovni základního tarifu by to umožňovalo udržet pro cestujícího prostupnost a čitelnost. Zároveň by bylo umožněno dopravcům i nadále nabízet vlastní akční jízdenky doplňující společný tarif.

P7.2. Zdůvodnění metodiky:

Zajištění možnosti uskutečnit celou cestu na jeden jízdní doklad (nemusí být unifikovaný), být ne nutně s nejméně výhodným tarifem, patří k zákonným právům německého cestujícího, které vychází ze zákona o drahách (§12, Zákon o železnicích). Jednotný tarifní systém a rozpočítání výnosů v Německu nepředstavuje zcela ideální model, ale ukazuje možné alternativy, jakým směrem je možné se ubírat. Uspořádání tarifu lze v Německu rozdělit do tří rovin. (i) V regionální dopravě vycházejí všichni dopravci z tarifu incumbenta a svaz všech dopravců (v německém případě s majoritou incumbenta) rozhoduje na základě sčítání cestujících (včetně terénního šetření) a dalších mechanismů (elektronická evidence jízdenek apod.) o rozdělení výnosu z jízdného dle tzv. regionálního tarifu. (ii) Druhá úroveň představuje rozpočítání tarifu dálkové dopravy, kde je jízdné v případě přechodu cestujícího do regionální dopravy lomeno dle ujeté vzdálenosti mezi dálkovým a regionálním tarifem. Chod mechanismu je v tomto případě financován obchodní marží danou procentem z obrátu, kterou inkasuje zúčtovatel, tedy Deutsche Bahn. (iii) Třetí rovinou jsou regionální dopravní svazy s tarifem integrujícím železnice, případně zemské tarifní nabídky (např. v Bavorsku Bayern-Ticket), jejichž uznávání je součástí podmínek zadávacího řízení na regionální dopravu.

V rámci Tarifního svazu železnic ve vlastnictví spolku a mimo vlastnictví spolku (Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland – TBNE), který je koordinačním a dohádovacím orgánem mj. ve věcech tarifu, disponují Deutsche Bahn 50 % hlasů a tedy i právem veta. Ve výsledku prosadily univerzální platnost svého regionálního tarifu. Ten sám o sobě nemusí být pro dopravce nevýhodný. Ale zúčtování výnosů a stanovení prodejních marží probíhá zcela v režii Deutsche Bahn a dopravci musí svůj podíl na tarifu dokazovat výsledky z pravidelného sčítání cestujících, ke kterému se využívají také nejrůznější technické nástroje (fotobuňky v nástupním prostoru apod.) (Bahn 2011, s. 79–81). Někteří dopravci se v oblasti tarifu a distribuce dále hlouběji integrují s Deutsche Bahn a přejímají v tomto případě všech souvisejících nástrojů (pokladny, e-shop). Většinou ale nedistribuuují akční jízdenky Deutsche Bahn a někdy neuznávají víkendové nebo zemské jízdenky (Schönes-Wochenende-Ticket nebo Länder-Ticket). O uznávání těchto nabídek se musí cestující informovat před jízdou, protože jejich akceptování není dáno výše zmíněným zákonem a zcela záleží na bilaterální dohodě obou dopravců. Tito dopravci (včetně těch, co přistoupili k distribučnímu systému Deutsche Bahn) se ale musí spokojit s tím, že

výsledný výnos za přepravu cestujících bude určen zúčtovacím mechanismem Deutsche Bahn, který nemusí být pro tyto společnosti výhodný, a zároveň do něj bude započtena prodejní marže distribuční sítě DB.

Druhou možností pro dopravce je zavedení vlastního tarifu, který odpovídá výši regionálního tarifu DB, výhodou ale je, že neprochází zúčtovacím mechanismem Deutsche Bahn. Při odbavení ve směru na nebo z tratí třetího dopravce je cestující odbaven buď přímou jízdenkou, která se stane součástí zúčtování mezi dopravci dle systému TBNE, nebo přechodovou jízdenkou, se kterou je ve vlaku jiného dopravce bez příplatku dodatečně komerčně odbaven – v tomto případě se jedná o menší společnosti, které nedisponují zařízením odbavujícím všechny relace v Německu nebo o tratě, kde je možné zakoupit jízdenku pouze v rámci jednotného tarifu dopravního svazu. V tomto případě ale není cestující ve výsledku odbaven nevýhodněji, než kdyby si zakoupil jízdenku předem za tarif daný TBNE (tedy např. z předprodeje Deutsche Bahn).

P8: Zaměstnanci a jejich přechod mezi dopravci

P8.1. Executive summary:

Popis problému:

- Soutěže na provozovatele osobní dopravy otevírají problematiku přechodu dopravního personálu mezi jednotlivými dopravci.
- Objednavatel dopravy by měl mít na zřeteli, že by v tomto rámci mohlo docházet ke zvýšenému sociálnímu napětí, především v odlehlejších a strukturálně postižených regionech. Na druhou stranu ale zvýšená liberalizace a konkurence v odvětví povede k tlaku na zvýšení produktivity práce a úroveň mezd se v odvětví dostane pod tlak nabídky a poptávky na trhu práce.
- Objednavatel by se měl připravit na možnost cílené snahy odborů limitovat dopady konkurence na úroveň mezd a zaměstnanosti v odvětví.

Legislativa:

1370/07/ES, Podniková kolektivní smlouva ČD a.s.

Metodika – stručný návrh řešení:

Sektor dopravy se (nejen) v České republice vyznačuje historicky silným postavením odborových svazů, díky němuž se dnes dostává zaměstnancům incumbenta, Českých drah, nadprůměrného odměňování (tarifní mzda a příplatky, bonusy a zaměstnanecké benefity, navýšené zákonné odstupné), které ve výsledku výrazně zatěžují nákladovou stránku podnikatelské činnosti ČD. Vzhledem k tomu, že je pro České dráhy obtížné (de facto pak vzhledem k výše zmíněné pozici odborů nemožné) tyto zaměstnanecké výhody redukovat, je možné předpokládat, že budou tímto stavem znevýhodněny na nákladové stránce provozu při soutěžích na dotovanou dopravu. Noví dopravci budou uzavírat se zaměstnanci nové pracovní smlouvy a vyvážou je tak z kolektivní smlouvy ČD. Zároveň bude každá ztracená relace (spojená s odchodem zaměstnanců) generovat jednorázové zvýšené náklady pro ČD, které budou nuceny vyplácet (vyšší než zákonné) odstupné přebytečným zaměstnancům a to i těm, kteří vzápětí přestoupí k novému dopravci. Současná legislativa v ČR neumožňuje tzv. delimitaci zaměstnanců bez jejich předchozího souhlasu mezi Českými drahami a jiným dopravcem, při níž by nebylo vypláceno odstupné (zákonné, resp. dle kolektivní smlouvy) dotčeným zaměstnancům. Nelze obecně říci, že by se bez ohledu na souhlas zaměstnance mohly dva podniky mezi sebou dohodnout a převést si zaměstnance, protože pracovní smlouva je smlouvou soukromého práva a vždy platí autonomie vůle, tj. volnost smluvního jednání jak zaměstnance, tak i zaměstnavatele.

Vzhledem k tomu, že mzdy tvoří v provozování železniční dopravy nezanedbatelnou část nákladů, představují mzdové náklady výraznou konkurenční výhodu pro nové dopravce – zde je nutné vzít v potaz reálnou situaci, kdy jsou relace provozované Českými drahami zatíženy personálními náklady rozsáhlé řídicí struktury společnosti. V tomto ohledu bude výchozí pozice konkurenčních dopravců jednoznačně výhodnější. Objednavatel by zde měl sledovat a pravidelně analyzovat situaci a být připraven reagovat ve chvíli, kdy by úspory pro veřejnou dopravu byly menší než vyvolané náklady pro systém sociálního zabezpečení (například při nahrazení dopravních zaměstnanců levnějšími pracovníky ze Slovenska či jiných zemí). Dopad na odlehlejší regiony postižené již dnes strukturální nezaměstnaností by mohl být citelný, resp. mohlo by se toto stát politickým tématem.

Pro objednavatele se v současné době nerýsují žádné nutné kroky, na řadě je nyní pečlivé sledování situace. Zda a v jaké míře bude nutné reagovat, ukáží až první výběrová řízení, ve kterých nevyhrají České dráhy – jinak zde problém přechodu zaměstnanců odpadá. Situace se stále vyvíjí a

průběžně se mění stanoviska jak Českých drah, tak i odborových svazů. Rovněž by se měl objednatel připravit na možný postup odborových organizací v (železniční) dopravě, které se mohou pokusit, podobně jako se tomu děje na západ od našich hranic, o systematizaci mzdového odměňování v celém sektoru železniční dopravy. V případě komplikace situace v této oblasti se nabízejí dvě varianty (viz níže), z nichž první představuje možnost ponechat veškerá jednání o zaměstnancích pouze na dohodě odborů s dopravci, a druhá naopak opačný extrém – tedy maximální regulaci celého odvětví, což by mohlo mít závažné ekonomické důsledky pro celý dopravní sektor.

Varianta 1: Objednatel akceptuje přechod zaměstnanců mezi dopravci (většinou směrem od ČD) bez úpravy a dalších podmínek, tj. s využitím stávající zákonné úpravy, kdy zaměstnanec odchází (dohodou nebo pro nadbytečnost včetně souvisejícího finančního vyrovnání) od jednoho dopravce a vstupuje do pracovního poměru u druhého dopravce. I v případě, že na sebe pracovní poměry bezprostředně navazují, získávají „přecházející“ zaměstnanci finanční vyrovnání dané zákonem či ještě navýšené kolektivní smlouvou v závislosti na formu ukončení pracovního poměru u původního zaměstnavatele. Případná bilaterální jednání dopravců s odbory nebudou vnímány jako záležitost týkající se objednatelů.

Varianta 2: V případě zaznamenání problémů při odměňování dopravního personálu (výrazný sociální dumping) v kombinaci s možným tlakem odborů lze uvažovat o stanovení tarifních podmínek pro všechny dopravce, které provozují dopravu v závazku veřejné služby. Dá se předpokládat, že snahou odborů bude rozšíření platnosti podnikové kolektivní smlouvy ČD na všechny dopravce. Tento vývoj by ale deformoval ekonomiku provozu a negativně by ovlivnil provoz na železnici na dlouhou dobu do budoucna. Pokud by byla jednání započata, stál by za přehodnocení současný stav zaměstnaneckých odměň jako celek včetně benefitů. Vzhledem k vysokému nátlakovému potenciálu odborů a případnému globálnímu dopadu jejich protestů na celou ČR, se zdá tato varianta jako velmi těžko realizovatelná.

P8.2. Zdůvodnění metodiky:

Do soutěží o dopravní celky se v Německu, podobně jako v České republice, hlásí společnosti, které nemají ve chvíli výběrového řízení dostatek vozidel a personálu. Otázka personálu se stává klíčovou, protože s narůstajícím počtem výběrových řízení vzrůstá nejistota velkého počtu zaměstnanců, což vede ke zvýšené aktivitě odborů. V Německu se vžilo pravidlo, že personál zajišťující přebírané výkony přechází k novému provozovateli. Neznamena to ale, že budou převzati všichni zaměstnanci končícího dopravce, konečné rozhodnutí je samozřejmě ponecháno na nastupující společnosti.

V praxi se ale ukazuje, že po přechodu zaměstnanců od Deutsche Bahn k novému dopravci dochází většinou k poklesu celkové mzdy. Ačkoliv může být započítán za práci shodný mzdový tarif, často se liší výše a struktura příplatků. Německá média zaznamenávají případy, ve kterých činí rozdíl původní a nové hrubé mzdy 100 až 300 € měsíčně (Randelhof, 2013). Běžně se uvádí pokles v intervalu 10–20% hrubé mzdy (Zippel, 2010). Na druhou stranu je výše mezd u Deutsche Bahn celkově vyšší než je německý průměr pro dotyčné profese, resp. podobné mimo dopravní sektor.

Přechody personálu a vznik nových dopravců vyvolal nutnost změny organizace odborových organizací. Podobný vývoj bude zcela jistě ve zvýšené míře možné zaznamenat v České republice. Zatímco v minulosti se definovaly odbory jako primárně vázané na společnosti, v současné době dominuje celé oblasti železnic a dopravy Odborový svaz železnic a dopravy (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft), který tak sdružuje dopravní zaměstnance Deutsche Bahn a zároveň také zaměstnance dalších železničních dopravců. Celkově dosahuje počet jeho členů v současné době asi 250 000. Odborový svaz představuje partnera při mzdovém vyjednávání s menšími dopravci a aktivně vstupuje do jednání v otázce udržení maximální jednoty mzdových tarifů v rámci odvětví železniční

dopravy i v dopravě všeobecně. V tomto směru tedy (v Německu) dochází (k) jednoznačně (k) větší regulaci sektoru, než je tomu v České republice.

3. Přílohová část – charakteristika odvětví železniční dopravy v České republice v kontextu Evropské unie

Železnice v České republice včetně incumbenta, Českých drah, se v současné době nachází v období dvojité transformace – jednak se stále vyrovnává s dědictvím 40 let fungování v rámci centrálně plánovaného hospodářství a jednak je vystavena stále intenzivnějšímu tlaku na vytvoření prostoru pro liberalizaci a především konkurenci. Ačkoliv se železnice v České republice stále více modernizuje a otevírá konkurenci, a to jak v oblasti přístupu na dopravní cestu, tak v soutěžích o výkony, čeká ji ještě velmi dlouhá cesta. Vytyčené mezníky dalšího vývoje se ale často přesouvají, ať již vlivem rozhodnutí Evropské komise, která vytyčuje hlavní rámec další postupující liberalizace, nebo v jeho intencích se měnících priorit české dopravní politiky. Jedno je ale jisté – je třeba ještě vykonat velké množství práce, která, pokud se zdaří, umožní železnici zachovat nebo zlepšit svoji pozici v národním hospodářství. V opačném případě bude předznamenán výrazný útlum tohoto odvětví, jehož výsledkem bude pouze omezené fungování železnice pro společnost a ekonomiku.

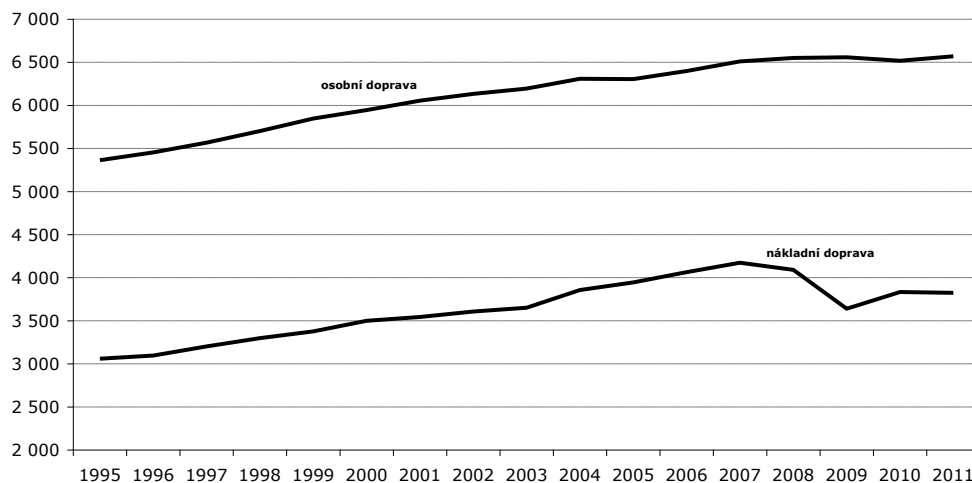
3.1. Charakteristika odvětví železniční dopravy v Evropské unii⁷

3.1.1. Stav a vývojové trendy dopravního trhu v Evropské unii – podíl jednotlivých módů na dopravních výkonech (intermodální konkurence)

V období po roce 1995 dochází v zemích Evropské unie k mírnému růstu přepravních výkonů v osobní i nákladní dopravě, a to přesto, že se zejména v nákladní dopravě od roku 2008 poměrně výrazně projevil vliv hospodářské krize (konkrétní údaje viz v obr. 3.1). Mezi roky 1995 a 2011 přepravní výkony v osobní, respektive nákladní dopravě vzrostly o 22,5 %, respektive o 25 %.

⁷ Předchozí verze textu byly publikovány: Kvizda, M. – Tomeš, Z. a kol. (2013): Modely a metody regulace konkurenčního prostředí na trhu železničních dopravních služeb. MuniPress. In print. Tomeš, Z. (2013): Economic Transition of Railways in Eastern Europe. V recenzích. Tomeš, Z. – Kvizda, M. – Nigrin, T. – Seidenglanz, D. (2013): Competition in the railway passenger market in the Czech Republic. Paper presented at Thredbo 13 conference. Oxford. UK. Tomeš, Z. (2010) Veřejné dotace do železniční dopravy v ČR. *Scientia et Societas*, Praha: Newton College, VI, 4s. 134-142. ISSN 1801-7118. Tomeš, Z. (2013): Analýza vlivu liberalizace na hospodaření Českých drah. *Scientia et Societas*, Praha: Newton College, In print. ISSN 1801-7118.

Obr. 3.1.: Celkové přepravní výkony v osobní a nákladní železniční dopravě v EU.
EU-27, r. 1995 - 2011: celkové přepravní výkony
v osobní a nákladní dopravě
 (v mld. oskm / tkm)

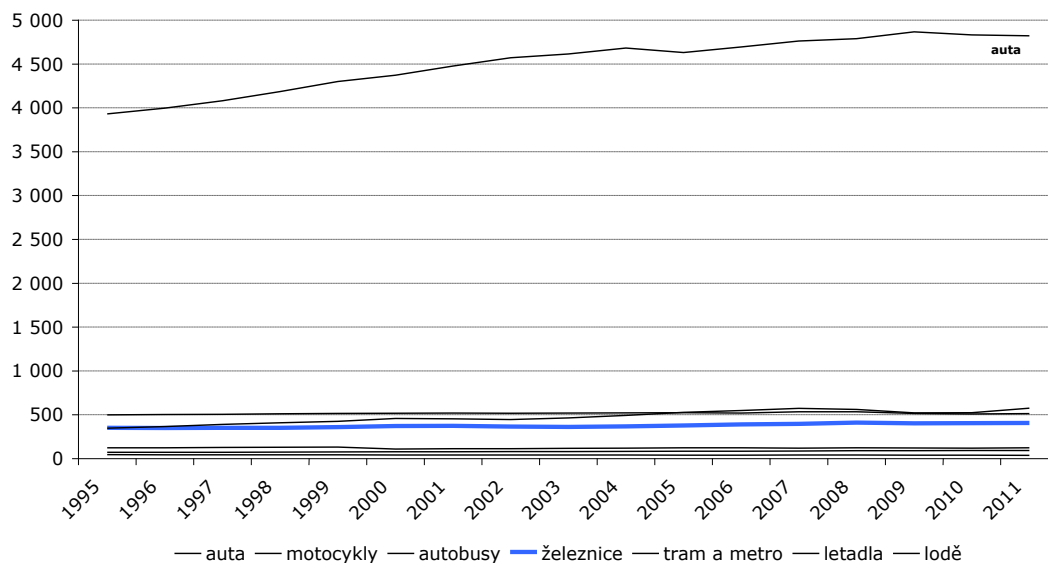


Zdroj: *Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).*

Přepravním výkonům v osobní dopravě v EU výrazně dominuje individuální automobilová doprava, její podíl na *modal splitu* dosáhl v roce 2011 73,4 % (viz obr. 3.2.). V nákladní dopravě dosahují na trhu nejvyššího zastoupení dva dopravní módy – vedle dopravy silniční je nutné zmínit dopravu námořní (uvažována je ovšem pouze námořní doprava v přepravách uvnitř území EU, obr. 3.2.). Každý ze zmíněných druhů dopravy zabezpečuje více než 35 % přepravní práce v Evropské unii.

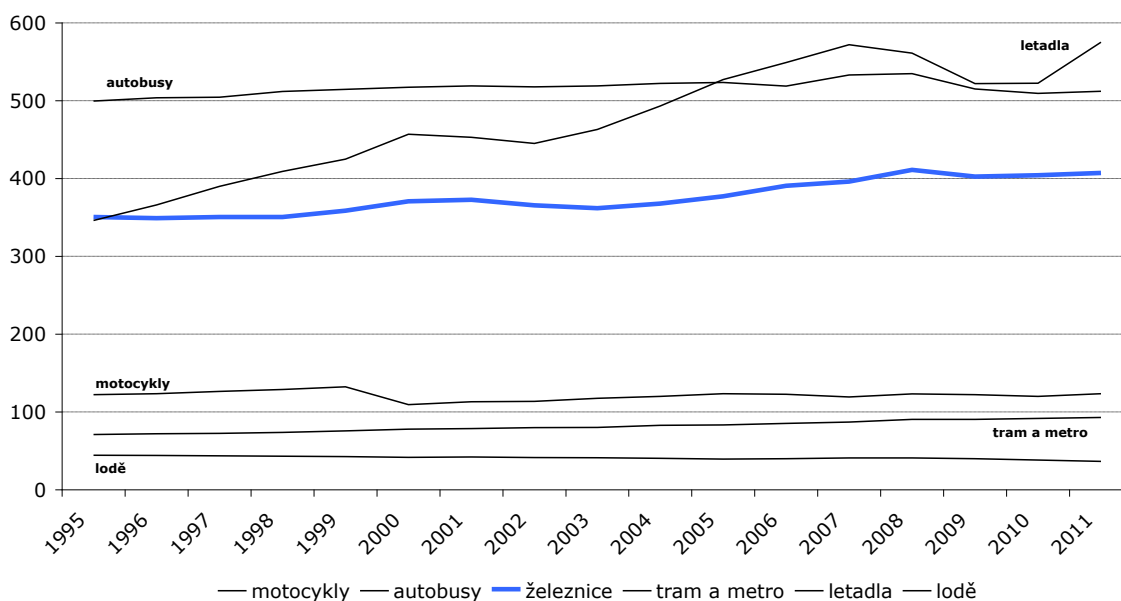
Přepravní výkony železnic v EU mezi roky 1995 a 2011 v absolutních hodnotách mírně rostou, v osobní dopravě došlo k nárůstu z 351 mld. oskm na 407 mld. oskm, v dopravě nákladní pak z hodnoty 386 mld. tkm na 420 mld. tkm. Přesto význam železniční dopravy v relativních číslech stagnuje – podíl železnic na výkonech osobní dopravy se pohybuje kolem 6 %, podíl železnic na výkonech nákladní dopravy se pohybuje mezi 10 a 12 %.

**Obr. 3.2.: Modální split dopravních výkonů v EU v osobní dopravě.
EU-27, r. 1995 - 2011: přepravní výkony v osobní dopravě
(v mld. oskm)**



Zdroj: Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).

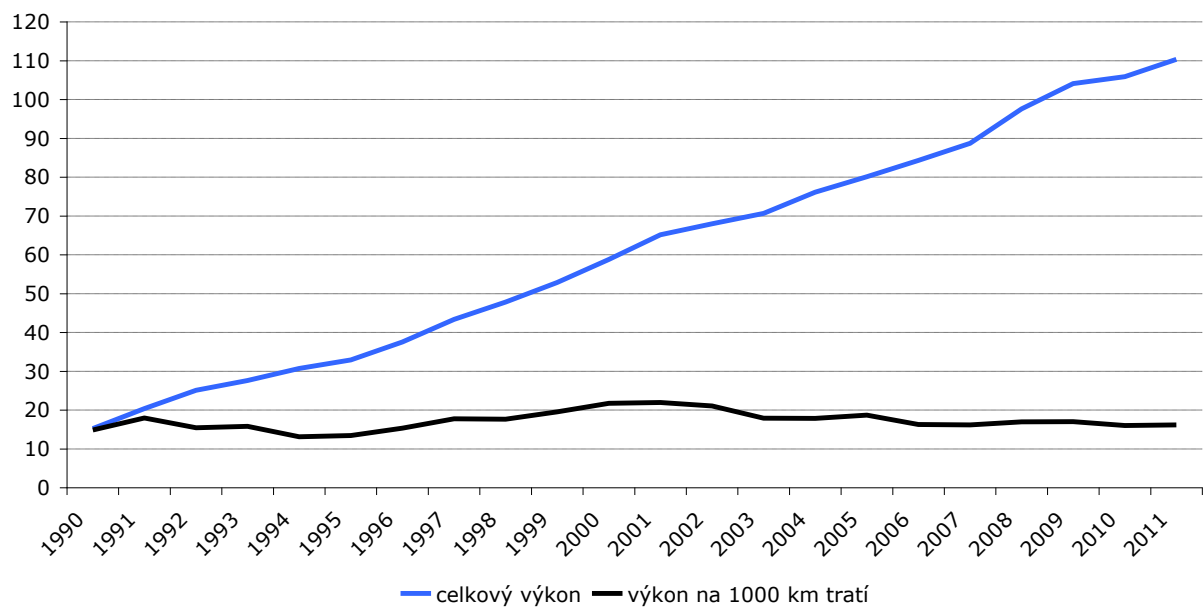
**Obr. 3.3.: Modální split dopravních výkonů v EU v osobní dopravě (bez aut).
EU-27, r. 1995 - 2011: přepravní výkony v osobní dopravě
(bez aut, v mld. oskm)**



Zdroj: Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).

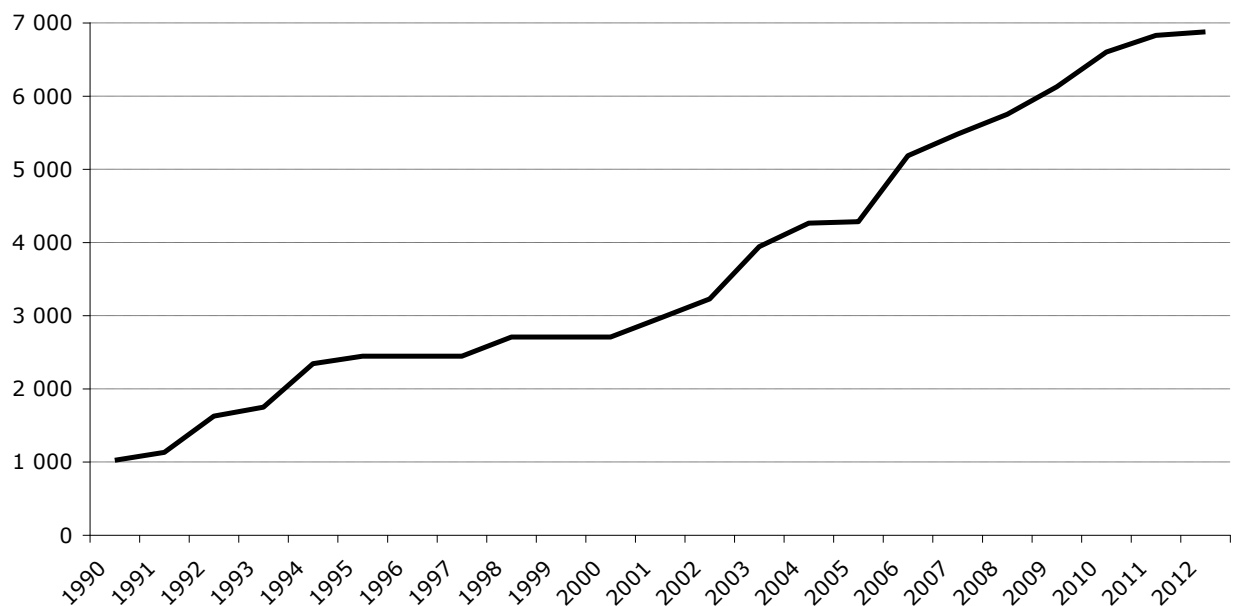
V současné době je nejdynamičtěji se rozvíjejícím segmentem osobní železniční dopravy v EU vysokorychlostní doprava umožňující jízdu rychlostí 250 km/h . Zatímco v roce 1995 dosahovala vysokorychlostní železnice přepravního výkonu 15 mld. oskm, v roce 2011 to bylo již 110 mld. oskm (obr. 3.5). Růstu přepravních výkonů vysokorychlostní železnice je do značné míry dosahováno prodlužováním délky (tedy výstavbou) těchto tratí, relativizovaný přepravní výkon na 1000 km tratí je víceméně stabilní (všechny údaje uvádí též tab. 3.1.).

Obr. 3.4.: Přepravní výkony vysokorychlostních železnic v EU (v mld. oskm).
EU-27, r. 1990 - 2011: přepravní výkony
vysokorychlostní železniční dopravy
 (v mld. oskm)



Zdroj: *Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).*

**Obr. 3.5.: Převážní výkony vysokorychlostních železnic v EU (v mld. oskm).
EU-27, r. 1990 - 2012: délka
vysokorychlostních železničních tratí
(v km)**



Zdroj: *Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).*

Na úrovni jednotlivých evropských států je situace v železniční dopravě poměrně výrazně diferencovaná (viz tab. 3.1. a obr. 3.6.). V absolutním měřítku zabezpečuje největší přepravní výkony osobní železnice ve Francii (89 mld. oskm v roce 2011), v Německu (85 mld. oskm), ve Velké Británii (57 mld. oskm), v Itálii (43 mld. oskm) a ve Španělsku (23 mld. oskm). Z celoevropského pohledu jsou naopak zanedbatelné přepravní výkony osobní železniční dopravy v Estonsku, Lucembursku, Litvě, Lotyšsku, Slovinsku, Řecku a Irsku (ve všech uvedených státech méně než 2 mld. oskm).

Belgie, Dánsko, Německo, Francie, Rakousko, Švédsko a Velká Británie představují z hlediska osobní železniční dopravy úspěšné státy, neboť v nich roste přepravní výkon a zároveň jsou na přepravních výkonech pozemní dopravy nadprůměrně zastoupeny železnice. Např. ve Velké Británii se přepravní výkon osobní železniční dopravy mezi roky 1995 a 2011 téměř zdvojnásobil a ve Švédsku vzrostl zhruba o dvě třetiny. Při interpretaci relativní úspěšnosti osobní železnice je ve vyjmenovaných státech potřeba zdůraznit jak historický vývoj a geografický kontext (např. uspořádání sídelního systému, ekonomická síla středisek, koncentrovanost dojížděkových proudů), tak i stav železniční infrastruktury a kvalitu nabídky dopravních služeb. Jistý vliv, alespoň v některých státech, bude pravděpodobně mít i míra liberalizace drážního sektoru.

Na opačné straně žebříčku se nacházejí státy jako Řecko, Litva, Estonsko, Bulharsko a Portugalsko, v nichž se nízký podíl železnic na celkových výkonech pozemní dopravy kombinuje ještě s absolutním poklesem přepravních výkonů. V těchto státech osobní železniční doprava nikdy nepatřila k výkonným dopravním systémům a spíše pouze okrajově doplňovala ostatní dopravní módy.

Specifickou skupinu tvoří postsocialistické státy, v nichž ve všech (s výjimkou Slovinska) dochází k poklesu přepravních výkonů železniční dopravy. Takový vývoj je patrně důsledkem změny dopravního chování obyvatelstva spojeného s přechodem k individuální automobilové dopravě, k němuž zde dochází v souvislosti se změnami životního stylu a charakteru spotřeby paralelně s přechodem od centrálně řízených ekonomik na ekonomiky tržní. Přes poklesy přepravních výkonů

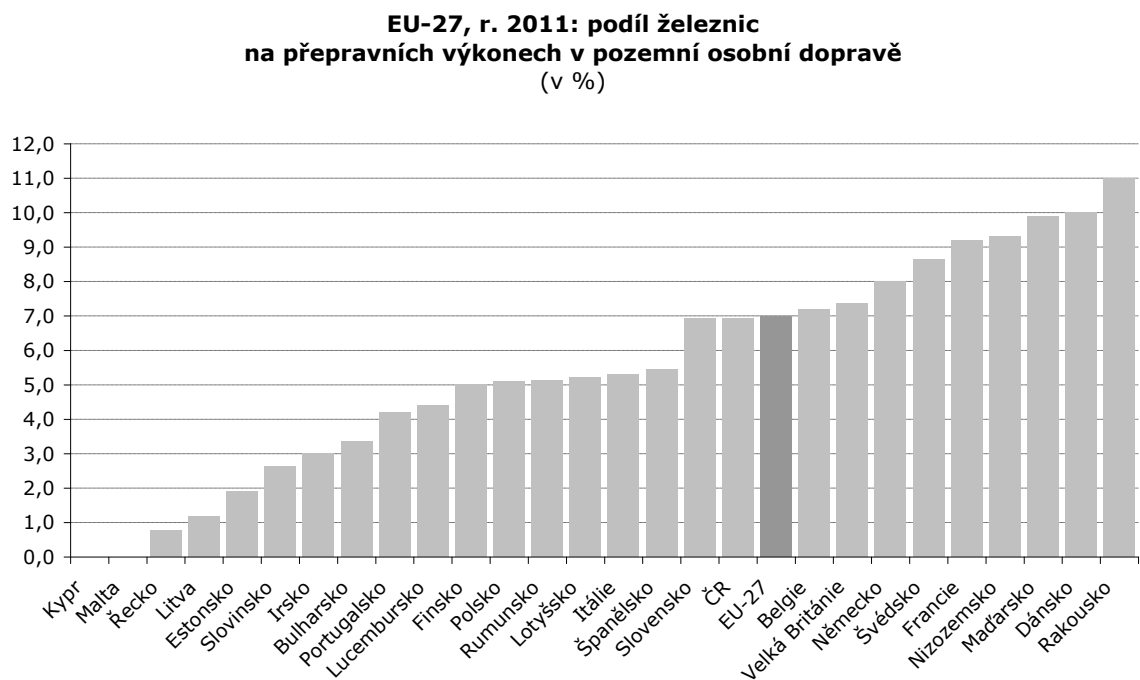
však v řadě z těchto států zůstává podíl železnic na výkonech pozemní dopravy srovnatelný s průměrem EU – tato charakteristika plně popisuje aktuální situaci v Polsku, v Rumunsku, v Lotyšsku, na Slovensku, v ČR a v Maďarsku.

Tab. 3.1.: Osobní železniční doprava v členských státech EU – vývoj přepravních výkonů (v mld. oskm).

	1995	2000	2005	2010	2011	2011-1995	2011/1995	LIB
						(abs.)	(v %)	index 2011 (kategorie)
Belgie	6,76	7,73	9,15	10,40	10,41	3,65	154,1	on schedule
Bulharsko	4,69	3,47	2,39	2,10	2,07	-2,63	44,1	on schedule
ČR	8,02	7,30	6,67	6,59	6,71	-1,31	83,7	on schedule
Dánsko	4,89	5,54	5,97	6,35	6,61	1,72	135,2	advanced
Německo	70,98	75,40	74,95	83,03	84,98	14,00	119,7	advanced
Estonsko	0,42	0,26	0,25	0,25	0,24	-0,18	57,7	on schedule
Irsko	1,29	1,39	1,78	1,68	1,64	0,35	126,9	delayed
Řecko	1,57	1,89	1,85	1,34	0,96	-0,61	61,1	delayed
Španělsko	16,58	20,14	21,62	22,39	22,80	6,22	137,5	delayed
Francie	55,56	69,87	76,20	85,90	89,00	33,44	160,2	delayed
Itálie	46,65	49,57	50,47	47,29	43,34	-3,31	92,9	on schedule
Kypr	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	.	.	.
Lotyšsko	1,37	0,72	0,89	0,75	0,74	-0,63	54,0	delayed
Litva	1,13	0,61	0,43	0,37	0,39	-0,74	34,4	delayed
Lucembursko	0,29	0,33	0,27	0,35	0,35	0,06	121,6	delayed
Maďarsko	8,44	9,69	9,85	7,69	7,81	-0,64	92,5	delayed
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	.	.	.
Nizozemsko	16,35	14,67	15,15	15,40	15,75	-0,60	96,3	on schedule
Rakousko	10,12	8,74	9,51	10,74	10,88	0,75	107,4	on schedule
Polsko	26,64	24,09	18,16	17,92	18,18	-8,46	68,2	on schedule
Portugalsko	4,81	4,03	3,81	4,11	4,14	-0,67	86,2	on schedule
Rumunsko	18,88	11,63	7,99	5,44	5,07	-13,81	26,9	on schedule
Slovinsko	0,60	0,71	0,78	0,81	0,77	0,18	129,9	delayed
Slovensko	4,20	2,87	2,18	2,31	2,43	-1,77	57,9	on schedule
Finsko	3,18	3,41	3,48	3,96	3,88	0,70	121,9	on schedule
Švédsko	6,84	8,24	8,94	11,22	11,38	4,54	166,4	advanced
Velká Británie	30,27	38,41	44,42	55,83	56,62	26,35	187,0	advanced
EU-27	350,52	370,71	377,15	404,20	407,14	56,62	116,2	.

Zdroj: Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).

Obr. 3.6.: Podíl železnice na osobní dopravě v EU.



Zdroj: *Transport in figures 2013* (European Commission, 2013).

Rozdíly mezi evropskými státy jsou typickým rysem i na trhu nákladní železniční dopravy (konkrétní údaje viz tab. 3.2 a obr. 3.7). Největších přepravních výkonů v nákladní dopravě dosahuje železnice v Německu (113 mld. tkm v roce 2011), v Polsku (54 mld. tkm), ve Francii (34 mld. tkm), ve Švédsku (23 mld. tkm), v Lotyšsku (21 mld. tkm), ve Velké Británii (21 mld. tkm), v Rakousku (20 mld. tkm) a v Itálii (rovněž 20 mld. tkm). Naopak nízké, naprosto zanedbatelné přepravní výkony, realizuje nákladní železnice v Irsku (0,11 mld. tkm), v Lucembursku (0,29 mld. tkm) a v Řecku (0,35 mld. tkm).

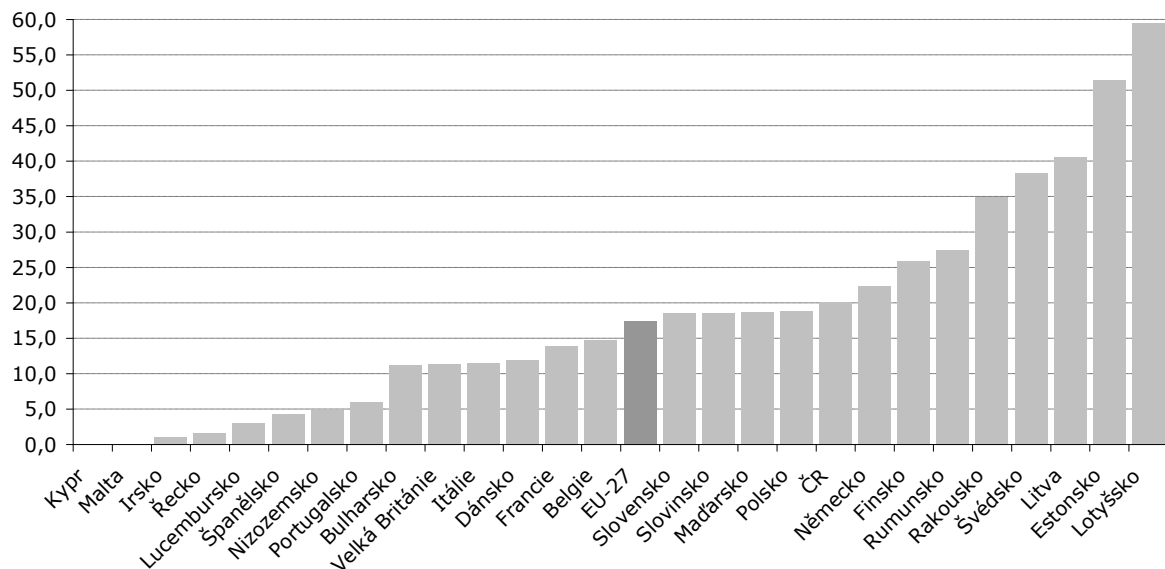
Tab. 3.2.: Nákladní železniční doprava v členských státech EU – vývoj přepravních výkonů (v mld. tkm).

	1995	2000	2005	2010	2011	2011 -	2011/1	LIB
						1995	995	
						(abs.)	(v %)	(kategorie)
Belgie	7,30	7,67	8,13	7,48	7,59	0,29	104,0	advanced
Bulharsko	8,60	5,54	5,16	3,06	3,29	-5,31	38,3	advanced
ČR	22,62	17,50	14,87	13,77	14,32	-8,31	63,3	on schedule
Dánsko	1,99	2,03	1,98	2,24	2,62	0,63	131,7	advanced
Německo	70,50	82,68	95,42	107,32	113,32	42,82	160,7	advanced
Estonsko	3,85	8,10	10,64	6,64	6,27	2,43	163,1	on schedule
Irsko	0,60	0,49	0,30	0,09	0,11	-0,50	17,4	on schedule
Řecko	0,29	0,43	0,61	0,61	0,35	0,06	120,5	on schedule
Španělsko	10,96	11,61	11,59	9,21	9,75	-1,21	89,0	on schedule
Francie	48,27	57,73	40,70	29,97	34,20	-14,06	70,9	on schedule
Itálie	21,69	22,82	22,76	18,62	19,79	-1,90	91,2	advanced
Kypr	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	.	.	.
Lotyšsko	9,76	13,31	19,78	17,18	21,41	11,65	219,4	on schedule
Litva	7,20	8,92	12,46	13,43	15,09	7,89	209,6	on schedule
Lucembursko	0,53	0,63	0,39	0,32	0,29	-0,24	54,4	on schedule
Maďarsko	8,40	8,80	9,09	8,81	9,12	0,72	108,5	on schedule
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	.	.	.
Nizozemsko	3,10	4,52	5,87	5,93	6,38	3,28	205,7	advanced
Rakousko	13,20	16,60	18,96	19,83	20,35	7,15	154,1	advanced
Polsko	68,20	54,00	49,97	48,71	53,75	-14,45	78,8	advanced
Portugalsko	2,02	2,18	2,42	2,31	2,32	0,30	115,0	advanced
Rumunsko	17,91	16,35	16,58	12,38	14,72	-3,19	82,2	advanced
Slovinsko	3,08	2,86	3,25	3,42	3,75	0,68	122,0	on schedule
Slovensko	13,80	11,23	9,46	8,11	7,96	-5,84	57,7	on schedule
Finsko	9,60	10,11	9,71	9,75	9,40	-0,21	97,9	on schedule
Švédsko	19,39	19,48	21,68	23,46	22,86	3,47	117,9	advanced
Velká Británie	13,30	18,10	21,43	18,58	20,97	7,67	157,7	advanced
EU-27	386,14	403,68	413,19	391,21	419,96	33,81	108,8	.

Zdroj: Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).

Obr. 3.7.: Podíl železnice na pozemní nákladní dopravě v EU (v %).

**EU-27, r. 2011: podíl železnic
na přepravních výkonech v pozemní nákladní dopravě
(v %)**



Zdroj: *Transport in figures 2013 (European Commission, 2013).*

Lotyšsko, Litva a Estonsko tvoří v Evropě z hlediska nákladní železniční dopravy samostatnou kategorii. Ve všech třech pobaltských státech přepravní výkony v nákladní dopravě rychle rostou a zároveň v nich železnice dosahuje v rámci Evropy zdaleka nejvyšších podílů na pozemní dopravě celkem – v Lotyšsku a Estonsku tento podíl překračuje dokonce hodnotu 50 %. Specifické postavení železnic v nákladní dopravě v pobaltských státech je patrně nutné do značné míry přičíst jejich tranzitnímu významu v rámci doprav mezi Ruskem a Evropou, respektive mezi Ruskem a exportními přístavy právě v těchto třech státech.

Relativně vysokých podílů na celkových přepravních výkonech v pozemní dopravě (konkrétně mezi 20 a 40 %) dosahuje železnice také v ČR, Německu, Finsku, Rumunsku, Rakousku a Švédsku. Ve třech z těchto států – v Německu, Rakousku a Švédsku – navíc od roku 1995 přepravní výkony železnic relativně rychle rostou. Rychlý růst přepravních výkonů je kromě této skupiny států dosahován i ve Velké Británii, v Nizozemsku a v Dánsku. Ve všech případech jde o státy s významnou tradicí nákladní železniční dopravy, v některých případech i o státy s relativně velkými přepravními vzdálenostmi. V některých vyjmenovaných státech bude k výkonnosti nákladní železniční dopravy přispívat i vysoká míra liberalizace trhu spojená s konkurencí drážních dopravců (zejména Velká Británie, Švédsko a také Německo). V případě Rakouska pak může být na jedné straně stimulem k využívání nákladní železniční dopravy její, zákazníci pocíťovaná, šetrnost vůči životnímu prostředí, na straně druhé systematicky rozvíjený systém zpoplatnění jízdy kamionů na silnicích.

V ČR, Rumunsku a Polsku sice od roku 1990 výkony nákladní železniční dopravy poměrně rychle a výrazně klesají, nicméně stále ještě v evropském srovnání patří ke státům s relativně významnou nákladní železniční dopravou. Pokles přepravních výkonů nákladní železnice v těchto státech zejména v 90. letech 20. století souvisel se změnou charakteru hospodářství spojenou s útlumem těžkého průmyslu.

3.1.2. Česká republika a Německo – stručná charakteristika

Česká republika i Německo patří ke státům s tradičně vysokým významem železniční dopravy. Oba státy disponují hustou železniční sítí – na 100 km² připadá v ČR 12,0 km tratí, v Německu pak 9,4 km (viz tab. 3.3.). Přes podobnou hustotu železnice se však parametry drážní infrastruktury v ČR a Německu výrazně liší, neboť německé železnice ve srovnání s českými vykazují vyšší podíly elektrifikovaných a vícekolejných úseků a rovněž vysokorychlostní tratě.

Tab. 3.3.: ČR a Německo – základní údaje o infrastruktuře železniční dopravy (stav v r. 2011).

	Tratě v provozu – délka (v km):			Z toho tratě (v %):		
	celkem	na 10 tis. obyv.	na 100 km ²	vysoko- rychlostní	elektrifiko- vané	Dvou a vícekolejné
ČR	9 470	9,0	12,0	0,0	33,9	20,2
Německo	33 576	4,2	9,4	3,8	59,0	54,5

Zdroj: *Transport in figures 2013* (European Commission, 2013); databáze Eurostatu (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>); *Ročenka dopravy 2012* (www.mdcz.cz).

Tab. 3.4.: ČR a Německo – obyvatelstvo a největší města.

		ČR	Německo
		(k 1.1.2013)	(k 31.12.2012)
Počet obyvatel	(abs.)	10 516 125	80 523 746
Rozloha	(km²)	78 867	357 023
Hustota zalidnění	(obyv./km²)	133	226
Města s ≥ 1,0 mil. obyvatel			
- počet	(abs.)	1	4
- počet obyvatel	(abs.)	1 246 780	7 522 175
- podíl na počtu obyvatel celkem	(%)	11,9	9,3
Města s ≥ 500 tis. a < 1,0 mil. obyvatel			
- počet	(abs.)	0	7
- počet obyvatel	(abs.)	.	4 012 800
- podíl na počtu obyvatel celkem	(%)	.	5,0
Města s ≥ 300 tis. a < 500 tis. obyvateli			
- počet	(abs.)	1	5
- počet obyvatel	(abs.)	378 327	1 830 097
- podíl na počtu obyvatel celkem	(%)	3,6	2,3
Města s ≥ 100 tis. a < 300 tis. obyvateli			
- počet	(abs.)	3	39
- počet obyvatel	(abs.)	567 006	6 960 169
- podíl na počtu obyvatel celkem	(%)	5,4	8,6
Města s ≥ 100 tis. obyvateli celkem			
- počet	(abs.)	5	55
- počet obyvatel	(abs.)	2 192 113	20 325 241
- podíl na počtu obyvatel celkem	(%)	20,8	25,2

Zdroj: *Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus, 2012* (www.destatis.de), www.czso.cz.

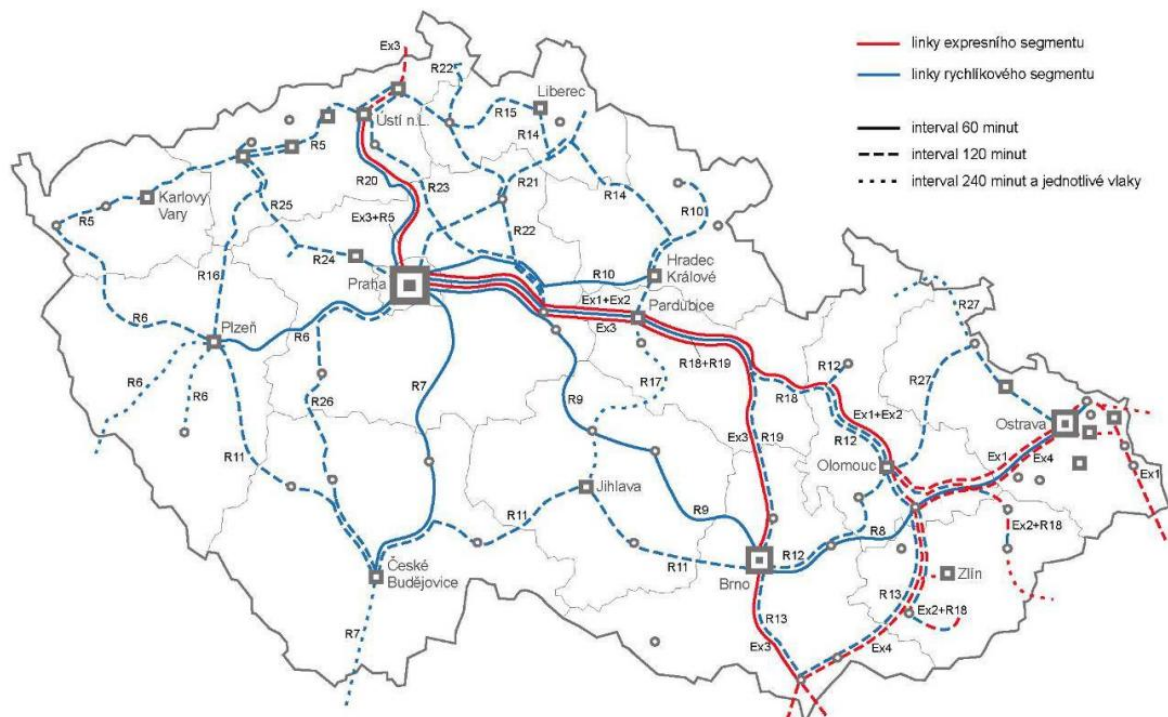
Pro posouzení poptávky po osobní železniční dopravě je kromě infrastrukturní vybavenosti klíčovým faktorem také charakter sídelního systému. Základní informace o největších městech jakožto potenciálních zdrojích přepravních proudů v ČR i v Německu poskytuje tab. 3.4. Vyplyvá z ní, že

rozložení obyvatelstva v prostředí největších českých a německých měst je strukturálně zhruba podobné, protože v miliónových a statisíkových městech žijí v obou státech zhruba podobné podíly obyvatel. Početnost a velikost přepravních proudů v osobní dopravě v německém prostředí však silně favorizuje jak absolutně větší počet velkých měst, tak i absolutně větší počet v nich žijících obyvatel. Z hlediska geografického uspořádání sídelního systému vyplývá ze srovnání ČR a Německa ještě jeden podstatný rozdíl, totiž silnější monocentričnost urbánního systému v ČR daná relativně silnou dominancí Prahy a výraznější polycentričnost systému německého, projevující se existencí většího počtu srovnatelně silných a v sídelní hierarchii podobně postavených středisek (viz např. miliónové metropole Berlín, Hamburk, Mnichov a Kolín nad Rýnem).

Odlišné geografické uspořádání systému největších měst v ČR a v Německu vede i k odlišnému prostorovému vzorci hlavních přepravních proudů v dálkové osobní dopravě v obou státech (blíže viz obr. 3.8. a 3.9.). V ČR se nabídka dálkových meziměstských spojů primárně orientuje na spojení hierarchicky níže postavených center s Prahou: radiální trasy jsou obsluhovány s vyšší frekvencí (většinou v intervalu 60 minut) a ve více dopravních segmentech. Na druhou stranu tangenciální tahy spojující regionální centra vzájemně mezi sebou jsou obsluhovány většinou pouze rychlíkovým segmentem a navíc většinou jen ve dvouhodinovém taktu. Ve srovnání s ČR lze v Německu identifikovat složitější, spíše síťový či dokonce mřížový, vzorec systému dálkových vlaků kategorií ICE a EC/IC. Víceméně rovnocenných uzlů je v německém systému také více než v ČR, za hlavní organizační body dálkové dopravy zde lze považovat města Berlín, Hamburk, Hannover, Dortmund, Kolín nad Rýnem, Lipsko, Frankfurt nad Mohanem, Mannheim, Norimberk a Mnichov.

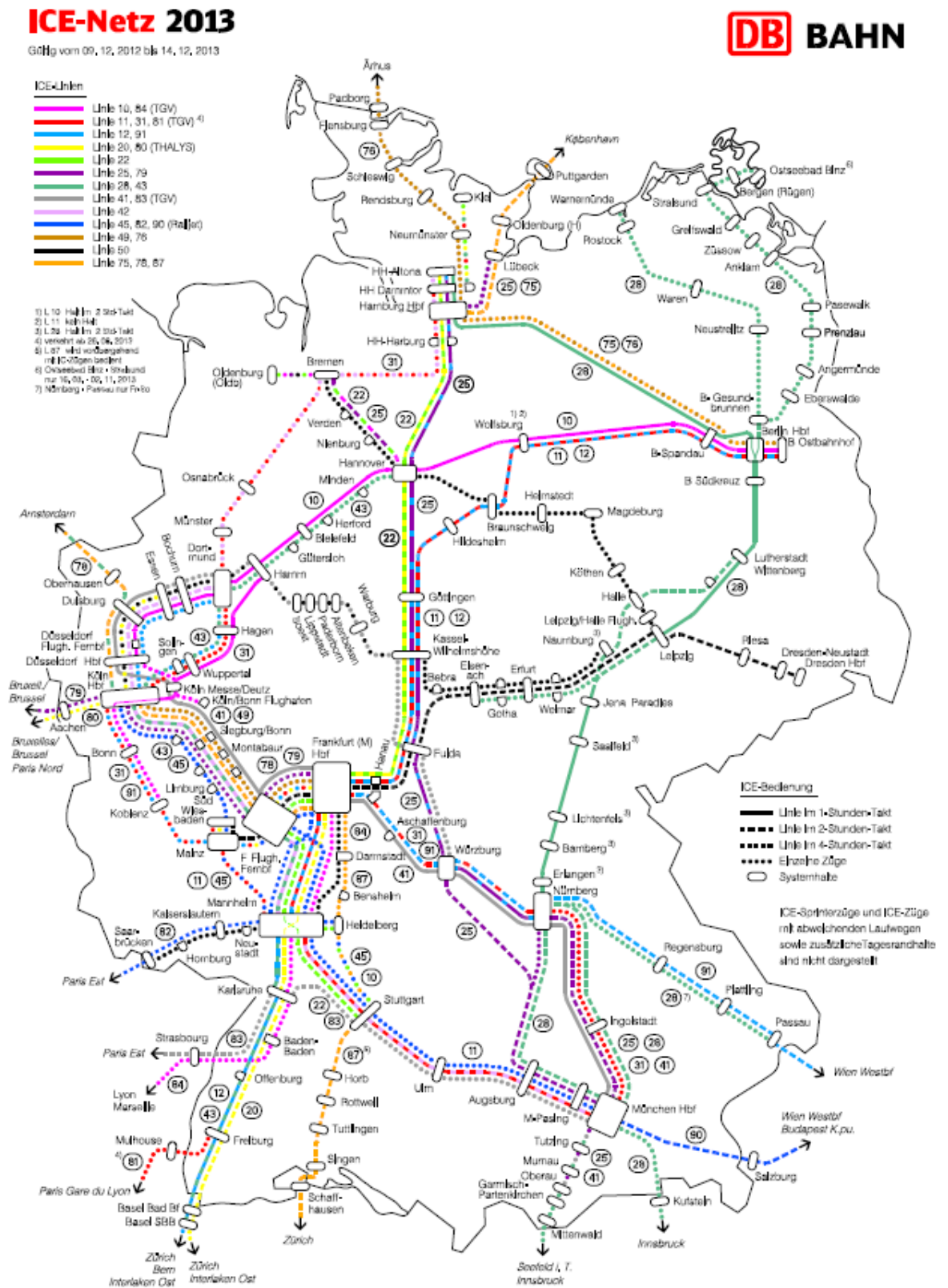
Větší absolutní počet populačně velkých středisek v Německu ve srovnání s ČR (55 statisíkových a větších měst v Německu versus jen 5 takových měst v ČR) také přispívá k nárůstu poptávky po příměstské a regionální osobní železniční dopravě. Silnější střediska si totiž vytvářejí intenzivnější dojížděkové proudy, a to jak ve svém bližším, tak i ve vzdálenějším zázemí.

Obr. 3.8.: Hlavní přepravní směry v osobní dopravě v ČR – linkové vedení vlaků dálkové a nadregionální dopravy.



Zdroj: Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy, zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2012-2016 (Ministerstvo dopravy, 2011).

Obr. 3.9.: Hlavní přepravní směry v osobní dopravě v Německu – linkové vedení dálkových vlaků kategorií ICE a EC/IC.



EC-/IC-Netz 2013

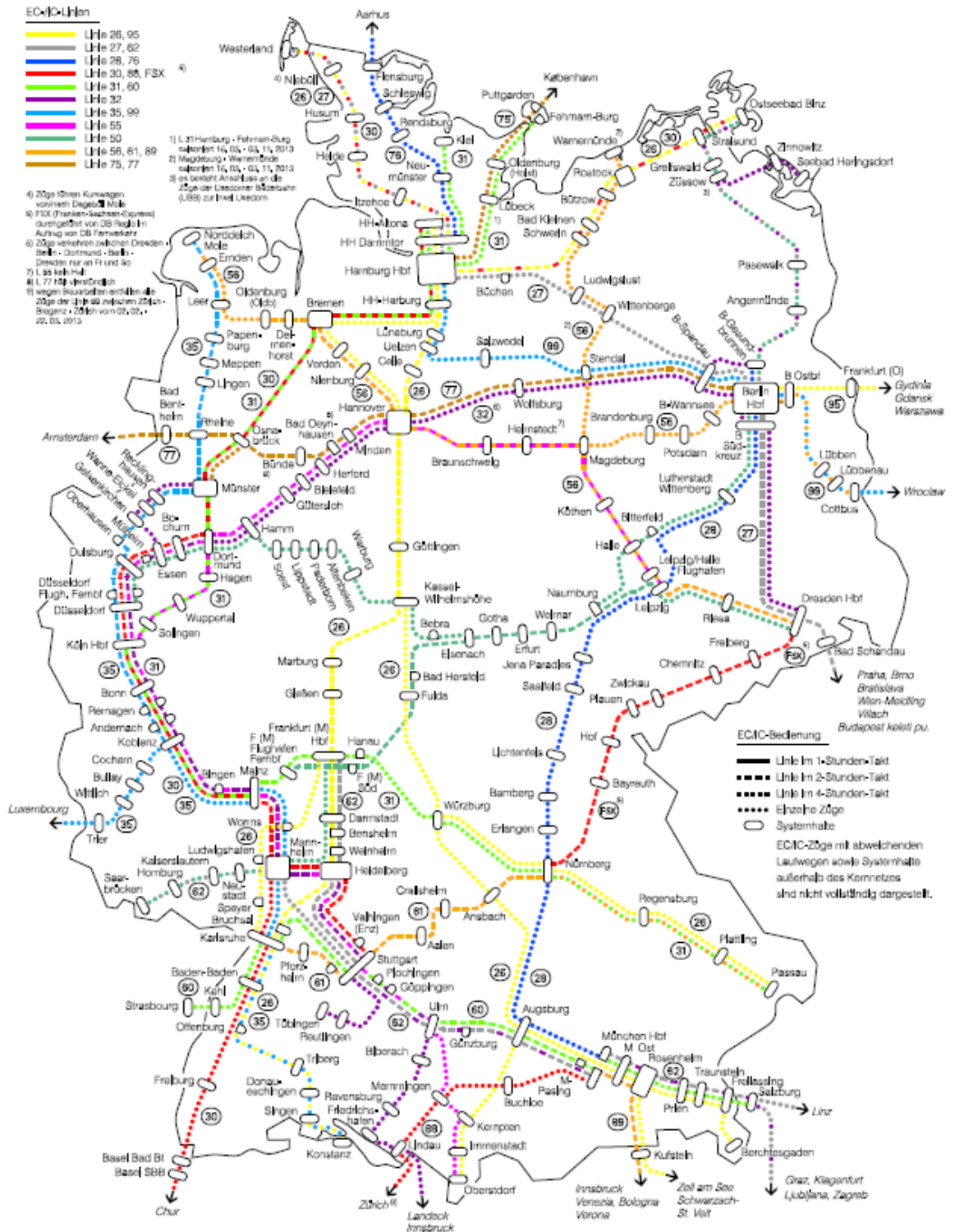


GdHg vom 09. 12. 2012 bis 14. 12. 2013

EC-/IC-Linien

- Linie 26, 95
- Linie 27, 62
- Linie 28, 76
- Linie 30, 88, FSX
- Linie 31, 60
- Linie 32
- Linie 35, 99
- Linie 55
- Linie 56, 61, 69
- Linie 75, 77

- 1) L 31 Hamburg - Fernman-Burg
- 2) Magdeburg - Wernigerode
- 3) an Sonnt. Anwerkleinhalte
- 4) nur bei Lössener Bf (SBB) zur Insel Usedom
- 5) Züge ohne Kurzwagen
- 6) FSX (Franken-Sachsen-Express)
- 7) L 25 kein Hbf
- 8) L 77 kein Hbf
- 9) wegen Bauarbeiten entfallende Züge der Linie 30 zwischen Zwickau - Bregenz - ZÜRICH vom 05.05. - 22.05.2013



Zdroj: <http://www.bahn.de/>.

Hlavní přepravní směry v nákladní železniční dopravě lze identifikovat podstatně obtížněji, neboť data o tomto segmentu železniční dopravy nejsou poskytována v příliš velkém územním detailu. Z toho důvodu je možné prostorové uspořádání nákladní dopravy charakterizovat jen poněkud obecněji, v ČR na úrovni krajů (tab. 3.6.) a v Německu na úrovni spolkových zemí (tab. 3.5.).

V obou státech je největší množství nákladů přepravovaných po železnici vázáno na tradiční průmyslové regiony charakteristické silným zastoupením těžkého průmyslu (hutnictví, ocelářství, chemie apod.), případně těžbou nerostných surovin. Typickým příkladem tohoto druhu je v Německu spolková země Severní Porýní-Vestfálsko, v níž množství zboží přepravovaného nákladními vlaky několikrát převyšuje hodnoty jiných spolkových zemí. V ČR takové regiony reprezentují zejména Ústecký a Moravskoslezský kraj.

Relativně velké množství nákladní železniční dopravy generují také další průmyslové oblasti, v nichž jsou lokalizovány např. elektrárny či velké, nadregionálně významné podniky. V Německu lze v této souvislosti zmínit Bavorsko, v ČR pak třeba Středočeský a Pardubický kraj. V řadě pobřežních oblastí Německa generuje velké množství nákladní železniční dopravy také intermodální překládka zboží mezi námořními loděmi a vlaky. Tento efekt se velmi silně projevuje jak v Dolním Sasku, tak i v Hamburku a Brémách.

Zatížení nákladní železniční dopravou je jak v ČR, tak i v Německu relativně vysoké také na mezinárodních tranzitních trasách. Nákladní vlaky přepravily podle dostupných statistických údajů v roce 2012 v tranzitu přes Německo celkem 15,5 mil. tun zboží a přes území ČR 8,1 mil. tun (www.destatis.de, Ročenka dopravy 2012).

Tab. 3.5.: Německo – nákladní železniční doprava ve spolkových zemích (stav v r. 2012).

Spolková země	Přepravené zboží (bez tranzitu, v tis. tun):		
	celkem	z toho:	
		vývoz	dovoz
Bádensko-Württembersko	33 499	15 029	18 470
Bavorsko	52 837	22 827	30 010
Berlín	5 441	1 048	4 393
Braniborsko	33 172	17 989	15 183
Brémy	18 681	5 976	12 705
Hamburk	45 654	26 115	19 539
Hesensko	17 548	9 521	8 027
Meklenbursko-Přední Pomořansko	10 956	4 194	6 762
Dolní Sasko	94 014	42 657	51 357
Severní Porýní-Vestfálsko	148 268	75 194	73 074
Porýní-Falc	16 526	7 734	8 792
Sársko	25 650	9 093	16 557
Sasko	23 128	12 886	10 242
Sasko-Anhaltsko	57 092	34 562	22 530
Šlesvicko-Holštýnsko	7 632	4 162	3 470
Durynsko	7 649	3 418	4 231

Zdroj: www.destatis.de.

Tab. 3.6.: ČR – nákladní železniční doprava v krajích (stav v r. 2012).

Kraj	Přepravené zboží (bez tranzitu, v tis. tun):			
	celkem	z toho:		
		vývoz	dovoz	uvnitř regionu
Praha	2 051,6	1 025,6	1 010,3	15,7
Středočeský kraj	7 339,0	2 361,3	4 425,3	552,4
Jihočeský kraj	1 164,8	130,7	1 004,4	29,7
Plzeňský kraj	2 121,2	595,3	1 349,3	176,6
Karlovarský kraj	3 330,3	1 419,9	471,0	1 439,4
Ústecký kraj	19 454,9	11 352,6	2 974,9	5 127,4
Liberecký kraj	435,2	249,8	179,7	5,7
Královéhradecký kraj	1 494,6	684,0	773,0	37,6
Pardubický kraj	6 390,3	379,4	5 963,4	47,5
Kraj Vysočina	1 205,3	389,2	771,9	44,2
Jihomoravský kraj	1 224,5	647,1	533,6	43,8
Olomoucký kraj	1 918,4	914,2	814,8	189,4
Zlínský kraj	1 878,9	614,4	1 242,8	21,7
Moravskoslezský kraj	10 527,4	2 719,2	1 943,6	5 864,6

Pramen: Ročenka dopravy 2012 (www.mdcz.cz).

3.2. Specifika železniční dopravy v České republice ve srovnání se SRN

3.2.1. Institucionální struktura odvětví

V 19. a v první polovině 20. století představovaly evropské železnice dopravní mód, který dominoval vnitrozemské přepravě. Železnice obvykle vznikaly jako vertikálně integrované organizace, které vlastnily železniční infrastrukturu a provozovaly na ní vlastní vlaky. Z důvodu výlučného vlastnictví infrastruktury a nerozvinutosti ostatních dopravních módů, disponovaly železnice v minulosti významnou monopolní silou a byly obvykle státem regulovány. Po druhé světové válce se téměř ve všech evropských zemích prosadil model integrované, národní železnice ve státním vlastnictví (Kvizda 2009). To na jedné straně zabezpečilo finanční stabilitu, síťové synergie a veřejné dotace. Na druhou stranu se železnice ve státním vlastnictví brzy začaly potýkat s nedostatkem flexibility a postupně ztrácely schopnost adaptace na nové ekonomické podmínky.

Tab. 3.7.: Ekonomické problémy železnice na konci dvacátého století.

Železniční problém	Typické příčiny
1. Chronické finanční deficity	Cenová regulace; Trvale přebytečná kapacita; Provozování služeb za fixní ceny; provozování služeb za ceny pod mezními náklady; neschopnost identifikovat náklady; neefektivita při vybírání tržeb; nízká produktivita; zbytečně vysoké provozní náklady; přezaměstnanost
2. Rostoucí provozní dotace	Chronické finanční deficity; chybějící komercializace; nedostatečné rozlišování mezi rolí vlády a železničního operátora; neadekvátní dotační politika.
3. Archaická cenová struktura	Ceny nejsou vztaženy k mezním nákladům; náklady nejsou správně identifikovány nebo měřeny; neadekvátní finanční a manažerské účetní systémy; nedostačující nebo neexistující cenové cíle.
4. Nevyrovaná struktura tarifů; monopolní sazby	Chybějící zastoupení konečných uživatelů v rozhodování o službách a cenách; soukromý nebo veřejný monopol.
5. Přemrštěné náklady; nízká manažerská a technická efektivita; nízká produktivita	Chybějící konkurence nebo existence přirozeného monopolu; přezaměstnanost; chybějící investice.
6. Nízká kvalita služeb; kongesce; služby nereagují na potřeby	Chybějící konkurence; neexistence cenových přírážek ve špičce; cenová politika, která nereflektuje snahu pokrýt náklady; nemožnost reinvestovat provozní přebytky nebo navýšit fondy na investice
7. Nedostačující fyzická infrastruktura; nedostačující investiční financování; zanedbaná údržba aktiv	Cenová politika není schopna ufinancovat obnovu kapitálových nákladů; nemožnost získat/reinvestovat provozní přebytky; regulace, která brání investicím nebo zadlužování
8. Rozšířené státní vlastnictví železniční infrastruktury a služeb; nízký stupeň participace soukromého sektoru	Chybějící politický nebo strategický cíl zaměřený na konkurenci/komercializaci/privatizaci.

Zdroj: United Nations (2003).

Železniční doprava má oproti jiným odvětvím určitá specifika, která determinují její ekonomickou efektivnost i možnosti intramodální konkurence. Prvním významným faktorem je skutečnost, že železnice je multiproductové odvětví, které současně poskytuje služby nákladní i osobní dopravy, přičemž mají tato odvětví významně odlišnou skladbu poptávky i strukturu nákladů. Současné provozování osobní a nákladní dopravy na jedné infrastruktuře vytváří potenciální synergie, ale i konflikty ohledně priorit v přidělování kapacity, vzniku kongescí a odlišných požadavků na kvalitu infrastruktury. Na většině železničních systémů světa jsou provozovány oba typy přeprav, ale vzhledem k jejich vnitřním charakteristikám budou parametry zavádění konkurence odlišné pro

železniční systémy s dominantní nákladní dopravou (např. USA, Kanada), s dominantní osobní dopravou (např. Japonsko) či pro systémy smíšené (např. většina evropských zemí, Čína).

Hlavní konkurenční výhodou **nákladní** železniční dopravy oproti silniční je přeprava velkých objemů jednodruhového zboží (především hromadných substrátů jako je uhlí, rudy, chemikálie nebo obilí), přeprava ucelených vozových souprav na střední a velké vzdálenosti a vhodně kombinovaná intermodální přeprava. Železnice může u těchto typů přepravy dosáhnout nižších jednotkových nákladů. Rozlehlé země s velkými vzdálenostmi mezi hospodářskými centry jsou významnými producenty surovin, nebo mají vysoký podíl tranzitní přepravy (například Rusko, Čína nebo USA), proto mají výrazně vyšší modální podíl železnice v nákladní dopravě než země ostatní. Silniční doprava má konkurenční výhodu, pokud je klíčovým parametrem čas, pokud se jedná o nepravidelné maloobjemové přepravy, a pokud jsou místa nakládky a vykládky rozptýlená.

Nákladní železniční doprava může být členěna na tři tržní segmenty (viz Božičník 2009, Gerondeau 1997):

- ucelené vlaky;
- jednotlivé vagóny (vozové zásilky);
- jednotlivé zásilky (kusové zásilky).

V ekonomice nákladní železniční dopravy je nejefektivnější přeprava ucelených vlaků, kdy je přepravce schopen s relativně nízkými náklady zorganizovat dlouhé a pravidelné vlaky na ustálené trase. O tuto nejlukrativnější přepravu je v nákladní dopravě také nejintenzivnější konkurenční boj. V současnosti se také dynamicky rozvíjí kombinovaná přeprava, která těží ze standardizace umožňující snadné střídání přepravních módů. Naopak kdysi rozsáhlá a zisková přeprava vozových zásilek je v celoevropském měřítku na ústupu. Příčiny této situace shrnuje Gerondeau: „*Přeprava individuálních vagónů byla dominantním způsobem přepravy ve zlatém věku železnice na přelomu 19. a 20. století. V současnosti se v Evropě nachází ve vážných problémech. Pokud chce nějaký zákazník poslat vagónovou zakázku, tak pokud má vlastní vlečku, naloží si vagón u sebe v závodě, pokud jí nemá, musí náklad dopravit do nákladní železniční stanice a tam jej nechat naložit na vagón. Když je dost naložených vagónů, jsou zformovány do vlaků a otaženy do seřadovací stanice, kde jsou rozděleny a zformovány do jiných vlaků v závislosti na místě konečné destinace. Stejný postup je pak aplikován při vykládce. Pokud má konečný zákazník vlečku, je mu na ní vagón přivezen, pokud nikoliv, musí si náklad vyzvednout v nákladní stanici. Pouhý popis těchto nutných procedur objasňuje, proč je mnohem jednodušší a ekonomičtější, nechat si takovéto vagónové zásilky poslat kamionem, který je dopraví na místo určení bez ztráty času a peněz v překládkách. Ve všech zemích Evropy objem kusových zásilek nákladní železniční dopravy, který je vysoce náročný na lidskou práci, prudce klesá a pravděpodobně brzy vymizí. Pouze na německých drahách se zdá, že se tento způsob přepravy drží*“ (Gerondeau 1997, s. 111).

Božičník (2009) uvádí, že jednotlivé segmenty nákladní dopravy jsou mezi sebou úzce propojeny a jedním z důvodů celoevropského poklesu vagónových zásilek na železnici může být právě konkurenční tlak daný liberalizací trhu. Před otevřením trhu, kdy jednotlivé železnice byly národními monopoly, tak byla přeprava ucelených vlaků díky neexistenci konkurence mimořádně zisková a z těchto zisků byly dotovány ztráty z provozování vozových zásilek a osobní dopravy. Liberalizace trhu a vstup nových konkurentů vede k poklesu zisků z přepravy ucelených vlaků, což způsobuje omezování ztrátové přepravy vagónových zásilek a tlak na růst veřejných dotací u osobní dopravy.

Výrazná komerční ztrátovost **osobní** železniční dopravy vyplývá z kombinace vysokých nákladů na její provozování a intenzivní konkurence ze strany silniční a letecké dopravy. Podle údajů CER (2007) musí být až 90 % veškerých železničních služeb v Evropě dotováno z veřejných zdrojů. V osobní železniční dopravě lze rozlišit čtyři tržní segmenty (viz Holvad 2009, Gerondeau 1997):

- vysokorychlostní dálková;
- standardní dálková meziměstská doprava;
- příměstská doprava a doprava v aglomeracích;
- regionální doprava.

Komerčně velmi ztrátovou je především regionální doprava, kde se kombinují slabé a roztříštěné proudy cestujících s potřebou pokrýt rozsáhlá území. Z regionálních, sociálních i environmentálních důvodů přistoupila většina evropských států k subvencování tohoto typu přepravy, velmi často pomocí delegování pravomocí v objednávání a úhradě osobních železničních služeb na regionální autority (kraje). Dojíždka do velkých měst je obvykle ztrátová méně, je jí však často obtížné odlišit od regionální přepravy – v řadě případů bývají regionální s příměstskou dopravou vzájemně integrovány v rámci regionálních dopravních systémů.

Dálková meziměstská doprava je v evropských podmínkách obvykle považována za potenciálně ziskový segment. V některých zemích je přesto její provoz dofinancován z veřejných zdrojů (Česká republika), v jiných zemích je provozována komerčně bez veřejných dotací (Německo). I v těchto zemích je ovšem potřeba vzít v úvahu, že v nákladech osobní železniční dopravy nejsou plně zahrnuty náklady na výstavbu a údržbu infrastruktury, kterou na sebe v rámci evropské železniční reformy převzal stát. Osobní železniční doprava potřebuje pro své komerčně úspěšné provozování koncentrované proudy přepravy, proto je její úspěšnost kriticky závislá na hustotě osídlení obyvatelstva a jeho prostorovém rozmístění. Nejpriznivější parametry pro provozování osobní železniční dopravy (včetně vysokorychlostní) pak existují v oblastech, kde se nacházejí shluky velkých aglomerací ve vzdálenostech několika set kilometrů od sebe, jejichž obyvatelé disponují vysokou kupní silou. Týká se to především Japonska, východní Číny, osy: Londýn-Paříž-Brusel-Amsterdam-Kolín v západní Evropě, severovýchodní koridor Boston-Washington v USA.

Osobní železniční doprava je také typická existencí přepravních špiček a sedel, kdy poptávka po přepravních službách významně kolísá během dne, týdne, či měsíce. Přeplněné spoje ve špičkách snižují kvalitu služeb a spokojenost cestujících, nevyužitá vozová kapacita v sedlových časech zvyšuje dopravcům průměrné náklady. Proto se obzvláště nově vstupující dopravci snaží pomocí aktivní cenové politiky vyrovnávat rozdíly v obsazenosti spojů mezi špičkami a sedly.

Novým a zcela specifickým segmentem železniční dopravy se v současnosti stala vysokorychlostní železnice. Na jedné straně si dokázala najít své zákazníky a jedná se v současnosti o velmi dynamicky rostoucí trh. Na druhé straně by bylo financování výstavby infrastruktury a v řadě případů i samotný provoz neuskutečnitelné bez masivních státních dotací. Gerondeau (1997, s. 124) argumentuje, že na základě zkušenosti z Francie se ukazuje, že pro vysokorychlostní železnici v Evropě existuje velmi přesně vymezený tržní segment, který je dán dojíždkovou vzdáleností mezi dvěma stanicemi v rozmezí jedné hodiny až dvou a půl hodiny, což odpovídá vzdálenosti 250 až 600 km. Při kratších vzdálenostech zůstává hlavním konkurentem individuální automobilová doprava, při vyšších vzdálenostech doprava letecká, jak ukázaly zkušenosti z otevírání některých nových linek ve francouzské síti TGV. Důvodem pro horní hranici jsou jednodenní pracovní cesty, což umožňuje cestovní čas dvakrát dva a půl hodiny, delší čas potom již nikoliv. Gerondeau (1997, s. 126) dále argumentuje, že díky efektu státních hranic jsou hlavními potenciálními tratěmi pro vysokorychlostní přepravu spojnice mezi hlavními národními hospodářskými centry. Jedinou výjimkou s potenciálem

pro výraznou mezinárodní přepravu je v Evropě zlatá hvězdice aglomerací Londýn-Paříž-Brusel-Amsterdam-Kolín nad Rýnem.

3.2.2. Stav implementace evropských pravidel

Při implementaci evropské železniční reformy zvolily jednotlivé evropské země tři různé strategie pro naplnění povinnosti oddělit infrastrukturu od provozování dopravy na ní. První strategie je založena na kompletním vydělení infrastruktury od provozu do dvou plně nezávislých organizací. To je model, který v Evropě zvolila například Británie a Švédsko. Druhou možností je integrace manažera infrastruktury a dopravního operátora v jednom holdingu; takto postupovalo například Německo a Rakousko. V rámci tohoto modelu jsou sice vlastnicky propojeni manažer infrastruktury s provozovatelem služeb v rámci jednoho subjektu, je však zajištěno oddělení účetnictví a zajištění nediskriminačního vstupu dalších operátorů na infrastrukturu. Třetí možností je hybridní model, kdy sice došlo k oddělení manažera infrastruktury a operátora, ale klíčové kompetence správy a provozu infrastruktury byly převedeny nikoli na manažera infrastruktury, ale právě na operátora (incumbenta); takto postupovala Francie nebo v období 2003 až 2008 i Česká republika. Separační i holdingový model mají své výhody a své nevýhody. Výhodou holdingového modelu je, že se od sebe zcela neodtrhne plánování infrastrukturních investic a běžného provozu, což může pomoci uchovat některé synergie, které se provedením vertikální separace ztrácejí. Pokud je správa infrastruktury a provoz prováděna v rámci divizí jednoho holdingu, je možné lépe koordinovat modernizace a úpravu infrastruktury s ohledem na potřeby dopravce a také lépe plánovat komplementaritu investic do infrastruktury a kolejové techniky. Nevýhodou a potenciálním rizikem tohoto uspořádání je, že takto integrovaný správce infrastruktury může mít motivaci diskriminovat nové operátory vstupující na trh ve prospěch vlastního integrovaného operátora.

Druhým významným parametrem železničních reforem je způsob institucionálního nastavení regulace železničního trhu: cenový regulační orgán může být součástí některého ze stávajících subjektů železničního trhu, součástí ministerstva nebo samostatným regulačním orgánem. Ve většině západních zemí EU došlo ke vzniku samostatného regulačního úřadu; ve východních zemích EU je situace odlišná – samostatný regulační orgán nevznikl nikde a regulaci provádí buď ministerstvo, nebo drážní úřad. Situaci s organizační strukturou a nastavením regulace ve východních zemích EU zachycuje tab. 3.9:

Tab. 3.8.: Modely konkurence ve východních zemích Evropské unie.

		REGULÁTOR		
		Ministerstvo	Drážní úřad	Nezávislý úřad
MANAŽER INFRASTRUKTURY	Separační model	<i>Rumunsko</i>	<i>Bulharsko Slovensko</i>	
	Hybridní model		<i>Česká republika</i>	
	Holdingový model	<i>Slovensko Litva Estonsko</i>	<i>Polsko Maďarsko Lotyšsko</i>	

Zdroj: IBM 2011.

Východoevropské země byly zpočátku pomalé v implementaci evropských směrnic na otevírání svých železničních trhů. S blížícím se vstupem do EU se ovšem toto úsilí výrazně zvýšilo a východoevropské země počaly velmi rychle postupovat kupředu. Pokud míru otevřenosti železničního trhu měříme pomocí LIB indexu (IBM 2011), patří tyto země v rámci EU k zemím s průměrnou otevřeností železničního trhu. Nejvyšší míry otevřenosti vykazuje ČR, SR a Polsko, naopak nižší hodnoty otevřenosti vykazuje Maďarsko a obzvláště pak Litva a Lotyšsko. U těchto dvou pobaltských zemí došlo na rozdíl od ostatních východoevropských zemí v období 2007–2011 k poklesu tohoto indexu. Existují také rozdíly v míře otevírání trhu v nákladní a osobní železniční dopravě. V nákladní dopravě došlo k nadprůměrné liberalizaci především v Polsku a Rumunsku, zatímco v otevírání trhu osobní dopravy jsou na špici ČR a Slovensko. Vstřícný postoj východoevropských zemí k železničním reformám společně se slabou pozicí domácího incumbenta vedl v některých zemích k situaci, kdy byla nastupující konkurence schopna získat v nákladní dopravě významné tržní podíly. Podle Drew-Nash (2011) jsou v EU v intenzitě konkurence na trhu nákladní železniční dopravy na prvních dvou místech Estonsko a Rumunsko. V první desítce zemí s nejvyšším podílem nových dopravců je polovina zemí z východní Evropy.

Tab. 3.9.: Intenzita konkurence v nákladní železniční dopravě (tržní podíl nových dopravců).

	Východní země EU	Západní země EU
> 30%	Estonsko (49%) Rumunsko (41%)	Švédsko (35%)
20-30%	Polsko (24%)	V. Británie (25%); Nizozemí (25%); Německo (22%)
10-20%	Maďarsko (14%); Bulharsko (14%)	Rakousko (14%); Itálie (12%); Francie (10%)
1%-10%	Lotyšsko (10%); Česká Rep. (5%); Slovensko (2%),	Belgie (6%); Španělsko (6%); Dánsko (5%);
0%	Litva (0%); Slovinsko (0%)	Finsko (0%); Portugalsko (0%); Irsko (0%) Řecko (0%); Lucembursko (0%)

Zdroj: Drew-Nash 2011.

V osobní dopravě je situace s pronikáním nových dopravců na trhy východní Evropy méně dramatická. V Evropě existují tři modely *open access* konkurence v osobní dopravě na železnici (IBM 2011). Za prvé je to situace, kdy je trh uzavřen pro provozování komerční národní železniční osobní dopravy (Portugalsko, Španělsko, Francie, Nizozemí, Belgie, Irsko, Norsko, Finsko). Druhou variantou je situace, kdy je trh otevřen pro externí dopravce a ti také provozují služby národní osobní železniční dopravy. Tato situace existuje v současnosti v Británii, Švédsku, Itálii, Německu, Rakousku a České republice. Ostatní státy se nachází v třetí kategorii, kdy je volný vstup do odvětví umožněn, ale k provozování komerčních služeb osobní dopravy reálně nedochází. Příčinou je především to, že většina ostatní osobní dopravy ve východoevropských zemích není komerčně atraktivní a musí být dofinancována z veřejných rozpočtů.

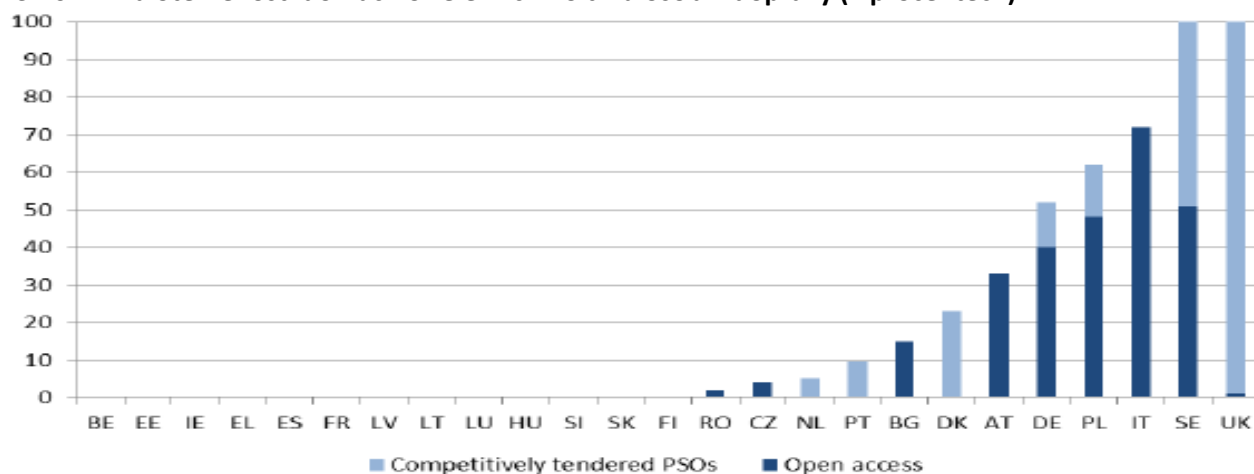
Tab. 3.10.: Index liberalizace trhu osobní železniční dopravy v EU (vyšší hodnota indexu znamená vyšší hodnotu liberalizace).

	Východní země EU	Západní země EU
801-900		Švédsko (855); V. Británie (852); Německo (814); Dánsko (808)
701-800	Česká rep. (705); Slovensko (702); Estonsko (701)	Nizozemí (779); Rakousko (761); Itálie (706)
601-700	Polsko (699); Bulharsko (668); Rumunsko (650)	Švýcarsko (680); Portugalsko (676); Belgie (663); Finsko (661); Norsko (652)
501-600	Maďarsko (592); Slovinsko (590); Litva (530)	Řecko (559); Francie (521); Lucembursko (508)
301-500	Lotyšsko (500)	Španělsko (485); Irsko (399)

Zdroj: IBM 2011.

Jednotlivé státy se ovšem velmi liší v tom, zda jsou dotované služby přidělovány přímo či jsou na právo jejich provozování vypisovány veřejné soutěže.

Obr. 3.10.: Míra otevřenosti domácího železničního trhu osobní dopravy (v procentech).



Zdroj: EC 2013.

Index liberalizace je pouze hrubou mírou otevřenosti v odvětví osobní železniční dopravy. Udává, jak dalece jsou či nejsou přítomny bariéry pro vznik konkurence na tomto trhu. Neměří ovšem ani intenzitu konkurence, ani její strukturu. V prezentovaném grafu je na vzorku evropských zemí zachycen alternativní způsob měření otevřenosti trhu, a to nikoliv pomocí existence bariér pro vznik konkurence, ale pomocí procentuálních tržních podílů, které jsou otevřeny vůči *open access* vstupu a vůči veřejným soutěžím (competitively tendered PSO). V levé části grafu je tak možné identifikovat země, které mají svůj trh stále uzavřený vůči komerčnímu *open access* vstupu nových operátorů, a kde jsou služby ve veřejném závazku vyhrazeny přímým zadáním pro národního dopravce. Klasickým případem tohoto ochranného přístupu je Francie. V pravé části grafu jsou země s liberálnějším přístupem. Z celého spektra zemí se vyčleňuje Velká Británie a Švédsko, kde je 100% trhu otevřeno. Významným trendem posledních let je rychlý postup liberalizace ve východoevropských zemích.

3.2.3. Institucionální struktura odvětví – Česká republika

Česká železnice se v současné době nachází v procesu liberalizace trhu a aktivně na ní působí řada nezávislých operátorů. Ovšem i nadále si dominantní postavení na trhu udržuje společnost České dráhy (ČD), jejíž tržní podíl (vlkm) na trhu nákladní železniční dopravy činil v roce 2012 75,8 % a na trhu železniční osobní dopravy 97,2 % (SŽDC 2012). Operátoři nově vstupující na český železniční trh se soustředí především na nejatraktivnější tržní segmenty, kterými jsou přepravy ucelenými soupravami v nákladní dopravě a linka Praha-Ostrava v dopravě osobní.

V České republice bylo otevírání trhu služeb železniční dopravy formálně započato již v roce 1993 na základě zákona č. 9/1993 Sb. „o Českých drahách“. Tento zákon, jeho následující novela (č. 212/1993 Sb.) a o rok později přijatý zákon č. 266/1994 Sb. „o drahách“ stanovil incumbentovi Českým drahám povinnost umožnit vstup na dopravní cestu i jiným dopravcům. Prvním krokem ke skutečné liberalizaci však bylo až vertikální rozdělení Českých drah na společnost poskytující dopravní služby – ČD, a.s. a správce infrastruktury – Správu železniční dopravní cesty (SŽDC) v roce 2003. Teprve rozdělením byl fakticky zrušen monopol národního dopravce na úrovni provozu infrastruktury i *essential facility* (tj. zařízení pro doplňování paliva, osobní nádraží, seřadovací nádraží, místa nakládky a vykládky pro přepravu nákladu apod.) a český železniční trh se tak otevřel potenciálním konkurenčním dopravcům. Důležitou součástí liberalizace bylo ustavení dalších institucí nezbytných

pro dozor a regulaci nově vznikajícího dopravního trhu: Drážní inspekce a Drážního úřadu zřízených zákonem č. 77/2002 Sb. Drážní úřad je orgánem státní správy a současně je dozorovým orgánem ve věcech drah. Ve smyslu železničních balíčků EU má Drážní úřad postavení regulatorního orgánu s pravomocemi kontroly přidělování kapacity železniční dopravní cesty a regulace zpoplatnění, tzn. struktury a výše poplatků za přístup na cestu. Drážní inspekce je orgánem státní správy vykonávajícím státní dozor v oblasti bezpečnosti železničního provozu.

Transformace z roku 2003 však byla neúplná. Manažer infrastruktury získal do vlastnictví železniční infrastrukturu a byl učiněn zodpovědným za její výstavbu, modernizaci a údržbu. Ovšem současně zůstaly ve vlastnictví operátora ČD nádražní budovy, technologická zařízení a vybavení související s dopravní cestou. Zároveň zůstali v ČD také zaměstnanci nutní k zajištění údržby a řízení provozu na železniční infrastruktuře. Manažer infrastruktury (SZDC) tak v období 2003 až 2008 musel objednávat služby zabezpečení a údržby infrastruktury, sestavování jízdního řádu a řízení provozu na síti od incumbenta ČD. Tato situace se změnila až v roce 2008, kdy SŽDC (tzn. stát) odkoupila za cenu 11,85 mld. Kč od ČD část podniku, která se zabývala údržbou infrastruktury a tvorbou jízdního řádu. Průběh této transakce byl podroben silné kritice, protože manažer infrastruktury koupil s využitím státní dotace od ČD část majetku, který získaly ČD během transformace roku 2003 zdarma, a který dle logiky věci patřil od začátku do sféry vlivu manažera infrastruktury. Další změna v organizaci železničního provozu přišla v roce 2011, kdy bylo z ČD na SŽDC převedeno řízení provozu na síti. Rostoucí role v zabezpečení funkcí správy infrastruktury a postupný nárůst počtu zaměstnanců na SŽDC ukazuje tab. 3.11.

Tab. 3.11.: Počet zaměstnanců SŽDC v letech 2002 – 2012.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
67	126	528	598	647	656	10545	9 929	8 795	17765	17331

Zdroj: SŽDC 2003–2012.

Trvalo pět let, než byla převedena údržba infrastruktury, a osm let, než bylo převedeno řízení provozu z ČD na manažera infrastruktury. V období 2003 až 2008 tak SŽDC měla pouze velmi omezenou kontrolu nad vývojem nákladů spojených s údržbou infrastruktury a v období 2003 až 2011 ČD přímo kontrolovaly provoz na síti. Tato pomalá transformace železničního sektoru nepochybně zpomalila proces jeho liberalizace a dala konkurenční výhodu ČD oproti ostatním dopravcům. I v současné době však zůstávají ve vlastnictví ČD nádražní budovy, což způsobuje problémy při vynucování rovných podmínek pro hospodářskou soutěž v osobní železniční dopravě. Konkurenční operátoři si stěžují, že vlastnictví nádražních budov dává ČD konkurenční výhodu a že mají problém získat nediskriminační přístup k jejich zařízení. Na druhou stranu ČD argumentují, že zcela financují provoz a údržbu nádražních budov, přestože je využívají i cestující konkurenčních operátorů. Řešením těchto sporů by byl převod nádražních budov z ČD na SŽDC, ale nepanuje shoda, zda by tento převod měl být za úplaty či nikoliv. Ve výsledku je nadále blokován další postup transformace železniční dopravy v České republice. Podobné problémy jsou s převodem vlastnictví u vlakových myček, opravárenských dílen a dalších, k provozu nezbytných, zařízení, jejichž výhradním vlastníkem jsou dosud ČD.

3.2.4. Nákladová struktura odvětví

V hospodaření železničních společností lze rozlišit náklady variabilní a fixní. Náklady variabilní jsou náklady, které firma může měnit v rámci krátkého období, a jsou závislé na počtu přepravených jednotek. Náklady fixní jsou náklady, jejichž výši firma v krátkém období změnit nemůže a jsou nezávislé na objemu přepravené produkce (viz též tab. 3.13).

Dopravní infrastruktura vytváří pro železniční odvětví vysoké fixní náklady, což v kombinaci s nízkými mezními náklady vytváří dlouhodobě klesající průměrné náklady. Vznikají tak předpoklady pro utváření monopolní tržní struktury v tomto odvětví. Monopolní síla dopravců je však silně omezena intenzivní intermodální konkurencí na dopravním trhu. K pokrytí vysokých nákladů na infrastrukturu jsou v železničním podnikání zapotřebí vysoké úspory z hustoty dopravy. Zatímco většina ekonometrických studií se shoduje, že sice v rámci železničního podnikání nebyly prokázány úspory z rozsahu dopravy (pokles jednotkových nákladů v důsledku rozšíření délky železniční sítě), (viz Driessen et al 2006, Nash 2011), existuje ovšem silná empirická podpora pro úspory z hustoty dopravy (pokles jednotkových nákladů v důsledku většího počtu vlaku na fixní železniční síti) (viz Driessen 2006, Nash 2011). Ke zvýšení úspor z hustoty je potom potřeba buď zvýšit frekvenci provozu na železniční síti, nebo zmenšit její rozsah (Heatley 2009).

Provozování železniční dopravy je kriticky závislé na specifické a velmi nákladné infrastruktuře. Náklady na infrastrukturu navíc nejsou homogenní a závisejí především na geografických podmínkách (investiční náročnost staveb ve zvládněném terénu je mnohem vyšší) a také na účelu využití tratí (investičně nejnáročnější jsou tratě pro smíšený provoz mnoha segmentů osobní a nákladní dopravy). Náklady na infrastrukturu zásadně ovlivňují celkovou nákladovou strukturu odvětví; podle DiPietroantonio-Pelkmans (2004) tyto náklady představují až 50 % nákladů, Nash-Preston (1993) zase uvádějí, že až 50–80 % nákladů na infrastrukturu je fixních v krátkém období.

Tab. 3.12.: Skladba nákladů a tržeb železničních společností.

	Provoz	Infrastruktura
Náklady	Vozidla Zaměstnanci	Investice Údržba
Tržby	Jízdné Dotace	Poplatek za přístup Dotace

Zdroj: Beck et al 2013

Tab. 3.13.: Skladba nákladů společnosti České dráhy, a.s. v osobní dopravě, rok 2012.

	celkem, mil. Kč	na 1 vlkm, Kč
trakční náklady	2 976	24,46
poplatek za ŽDC	1 665	13,68
ostatní výkonová spotřeba	5 269	43,30
zaměstnanci	7 775	63,90
odpisy	4 019	33,03
finanční náklady	653	5,37
CELKEM	22 357	183,73

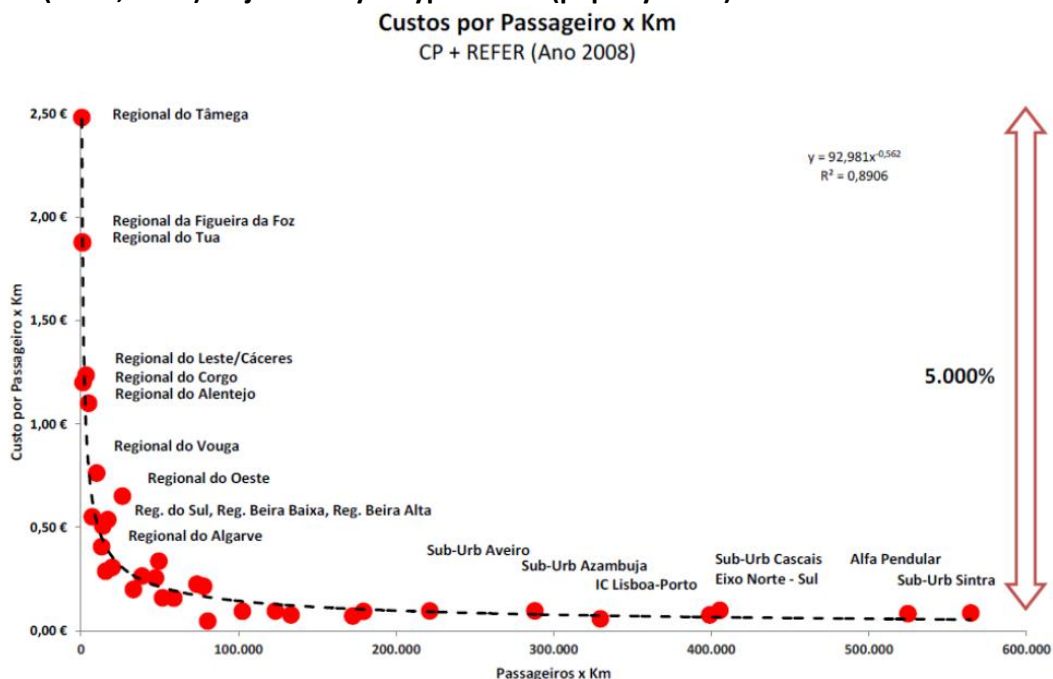
Zdroj: České dráhy 2012

Tabulka 3.13 zachycuje velmi zjednodušenou skladbu nákladů společnosti ČD v osobní dopravě. Jedná se o zprůměrované náklady napříč celou sítí provozovanou ČD, a.s., přičemž náklady přepočtené na jeden vlakový kilometr nebo osobový kilometr se výrazně liší v závislosti na charakteristice sítě, především pak na celkovém počtu cestujících využívajících danou linku. Díky

vysokým fixním nákladům, které jsou spojeny s provozováním železniční dopravy, znamená vyšší počet cestujících to, že se tyto fixní náklady rozkládají na větší počet přepravních jednotek a jednotkové náklady na jednotku produkce klesají. Výrazné odlišnosti v nákladové skladbě různých typů osobní přepravy (regionální, příměstská, dálková) v závislosti na intenzitě jejího využívání zachycuje graf na obr. 3.11.

Fixní náklady v železničním podnikání nejsou přítomny pouze na úrovni infrastruktury, ale také na úrovni provozování služeb. Každý dopravce vstupující na trh provozování osobních železničních služeb čelí nutnosti zaplacení vysokých počátečních nákladů v oblasti pořízení kolejové techniky, investic do technického zázemí, vytvoření základního specializovaného týmu strojvůdců a technického personálu. Tyto náklady vznikají již dlouho před rozjezdem operací a z pohledu operátora jsou fixní, to znamená, že je musí uhrazovat i při nulovém počtu přepravených cestujících. Tudíž i v provozování služeb (ovšem v menší míře než v provozování infrastruktury) platí, že operátor čelí vysokému podílu fixních nákladů v celkových nákladech.

Obr. 3.11.: Náklady na železniční osobokilometr (Eur, osa y) v Portugalsku v závislosti na počtu cestujících (oskm, osa x) na jednotlivých typech tratí (popisky bodů).



Source: Portuguese government - Ministerio da Economia e do Emprego (2011), relatório sobre Mobilidade sustentável.
Zdroj: převzato z EC 2013.

3.2.5. Investiční a neinvestiční dotace do dopravní cesty v ČR

Společnost Správa železniční dopravní cesty (SŽDC) je státní organizace, jejímž posláním je správa, údržba a modernizace železniční dopravní cesty, a která vznikla v roce 2003 jako jedna ze dvou nástupnických organizací po státní organizaci České dráhy (ČD, s.o.). Na SŽDC bylo převedeno vlastnictví železniční dopravní cesty a většina závazků s infrastrukturou spojených. SŽDC je povinna umožnit vstup na železniční dopravní cestu všem subjektům, které k tomu prokáží způsobilost; za použití železniční dopravní cesty vybírá SŽDC poplatek. Příjmy SŽDC z poplatku, které se pohybují na úrovni cca 4–6 mld. Kč ročně, ovšem ani zdaleka nedostačují k financování veškerých nákladů spojených s údržbou, provozuschopností a investicemi do dopravní cesty. Proto musí být rozpočet SŽDC dofinancován z veřejných zdrojů pomocí:

- investiční dotace,
- dotace na provoz,
- odpuštění závazků,
- ostatních dotací.

Investiční dotace

Investiční dotace SŽDC slouží k financování investic na železniční dopravní cestě. Hlavní podíl na investicích má dosud modernizace čtyř koridorových tratí. První dva koridory již byly zmodernizovány, třetí a čtvrtý jsou rozestavěné. Celkové náklady na výstavbu koridorových tratí jsou plánovány na 187 miliard Kč, přičemž k 31. prosinci 2013 bude prostavěno již 135 miliard Kč. Cílem investic do modernizace koridorů je zvýšení cestovní rychlosti až na 160 km/h a napojení české železnice na evropskou koridorovou síť. Dominantním poskytovatelem investiční dotace je vláda ČR skrze Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI), menšinovým pak strukturální fondy Evropské unie.

Provozní dotace

Příjmy SŽDC z poplatku za použití železniční dopravní cesty nejsou dostatečně vysoké, aby pokryly veškeré provozní náklady spojené s provozováním cesty. Dalším typem dotace, kterou SŽDC dostává, je proto dotace na údržbu a provoz železniční dopravní cesty od SFDI. Povinností SŽDC je s využitím této dotace zajistit provoz na síti. V období 2003–2008 tuto funkci pro SŽDC smluvně zajišťovaly ČD, a.s. a SŽDC jim z této dotace platila za provedené služby. Od 1. července 2008 převzala tuto funkci SŽDC do vlastní režie, k tomuto účelu převedla od ČD 10,5 tisíce zaměstnanců a odkoupila od ČD, a.s. část podniku, která s provozem cesty přímo souvisela.

Odpuštění závazků vůči státu

Další způsob, kterým do SŽDC plynou veřejné dotace, představuje odpouštění závazků vůči státu. Tyto závazky vznikají tím, že Ministerstvo financí průběžně hradí za SŽDC závazky, které má tato organizace u jiných subjektů. K 1. lednu 2003 došlo k převodu téměř všech krátkodobých i dlouhodobých závazků zanikající ČD, s.o. na SŽDC; nejvýznamnější část představovaly bankovní úvěry poskytnuté na výstavbu železničních koridorů, za něž se zaručil stát. Tyto závazky dosahovaly k 1. 1. 2003 57,7 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že SŽDC nemá žádné volné disponibilní zdroje na jejich úhradu, splácí tyto závazky za SŽDC Ministerstvo financí, a tím dochází ke vzniku pohledávek státu za SŽDC, které jsou postupně promíjeny. Úhrady Ministerstvem financí byly uskutečňovány již od samotného vzniku SŽDC, významnější odpouštění vznikajících závazků ovšem nastalo až po roce 2005 a pohybuje se na úrovni 4–8 mld. Kč ročně.

Ostatní dotace

V červenci 2008 došlo k faktickému převodu výkonu funkce provozovatele dráhy z ČD na SŽDC, a tím pro SŽDC vznikla faktická mimořádná dotace. SŽDC odkoupila od ČD majetek potřebný k provozování

dráhy a Ministerstvo dopravy poskytlo k financování tohoto nákupu dotaci ve výši 11,852 mld. Kč. SŽDC je také průběžně příjemcem menších neinvestičních dotací.

Tab. 3.14.: Celkové veřejné dotace do železniční dopravy v ČR 2003–2012 (mil. Kč).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
investiční SŽDC	9.630	10.581	13.843	13.229	15.783	22.905	18.960	14.775	11.415	9.502
provozní SŽDC	5.400	5.400	5.400	5.763	5.387	7.665	8.005	8.471	8.513	8.783
odpuštění závazku SŽDC	98	4	8.000	6.450	4.567	6.369	6.357	3.751	5.877	5.647
Neinvestiční SŽDC	1.167	759	454	636	1.588	214	1.460	1.861	1.236	679
mimořádná SŽDC	0	0	0	0	0	11.852	0	0	0	0
dotace osobní doprava ČD (kraje)	2.175	2.175	4.469	4.562	4.670	4.871	8.364	8.036	8.176	8.348
dotace osobní doprava ČD (MD ČR)	4.996	4.867	2.626	2.536	3.491	4.034	3.997	4.075	4.081	4.024
ostatní ČD	373	524	720	587	455	407	290	267	24	33
investiční ČD	1.053	1.150	444	572	527	662	372	104	850	945
CELKEM	24.892	25.460	35.956	34.335	36.468	58.979	47.805	41.340	40.172	37.961
Podíl dotací na HDP (%)	0,93 %	0,87%	1,15%	1,06%	1,00%	1,53%	1,27%	1,09%	1,05%	0,99%

Zdroj: vlastní výpočty podle České dráhy 2003–2012 a Správa železniční dopravní cesty 2003–2012.

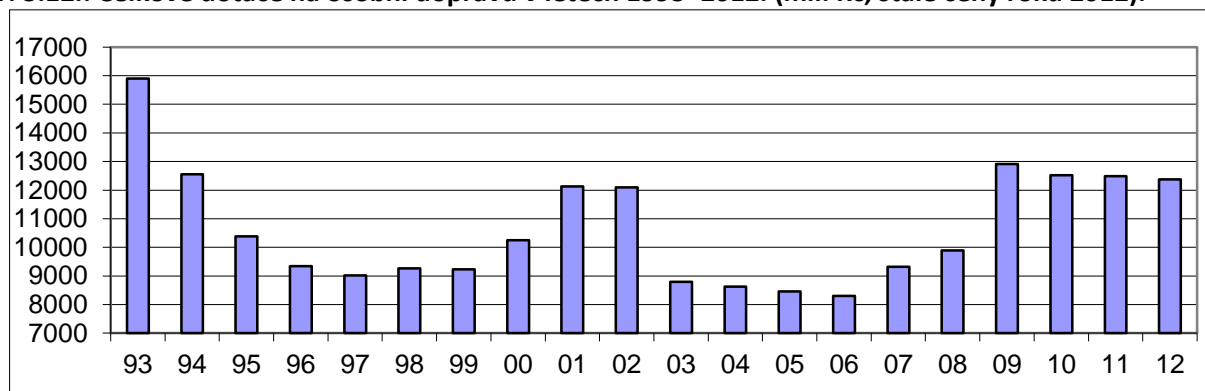
3.2.6. Dotace pro incumbenta na dopravním trhu a dotace poskytované v závazku veřejné služby

České dráhy, a.s. jsou dominantním poskytovatelem služeb v železniční osobní i nákladní dopravě v ČR. Během transformace roku 2003 byly zbaveny téměř veškerých dluhů z předchozí činnosti. V provozování nákladní dopravy se předpokládá finanční soběstačnost a nelze na její provozování nárokovat veřejné dotace. Naopak provozování osobní železniční dopravy funguje v závazku veřejné služby, kdy jsou ztráty vznikající Českým drahám z jejich provozování hrazeny z veřejných zdrojů. Veřejné dotace do Českých drah lze rozdělit na následující:

- úhrada ztrát osobní dopravy,
- investiční dotace,
- ostatní dotace.

Úhrada ztrát z osobní dopravy

Úhradu ztrát z provozování osobní dopravy lze rozdělit do dvou kategorií. První představuje dálková doprava, která je klasifikována jako dopravní obslužnost státu. Ztrátu z provozu tohoto typu spojů uhraduje Českým drahám Ministerstvo dopravy. Druhým typem veřejné dotace na úhradu ztrát vznikajících z osobní dopravy je úhrada ztrát vznikajících z provozování regionální dopravy, především osobních a spěšných vlaků, a tuto veřejnou dotaci poskytují Českým drahám jednotlivé kraje. Podle údajů ČD ani takto vysoké veřejné dotace nepostačují na úhradu veškerých ztrát spojených s provozováním osobní dopravy.

Obr. 3.12.: Celkové dotace na osobní dopravu v letech 1993–2012. (mil. Kč, stálé ceny roku 2012).

Zdroj: České dráhy 1996–2010.

V roce 2009 byl tento dotační mechanismus prolongován na dalších deset let. České dráhy tehdy uzavřely s jednotlivými kraji i s Ministerstvem dopravy smlouvu na deset let na provozování osobní železniční dopravy v závazku veřejné služby, což pro ČD znamená garanci dlouhodobého toku veřejných dotací. Na jedné straně tato smlouva umožňuje zajištění dlouhodobých zdrojů pro nákup nových vozidel, na druhé straně tak ovšem došlo k uzavření tohoto trhu pro ostatní operátory v osobní železniční dopravě.

Investiční dotace

I České dráhy jsou příjemci investičních dotací, i když ve výrazně menší míře než SŽDC. Investiční dotace slouží především ke spolufinancování nákupu a modernizace vozidel. Nízká ziskovost celého odvětví způsobuje Českým drahám velké obtíže s financováním běžného provozu a na investice se jim nedostává vlastních zdrojů; proto se při snaze o modernizaci zastaralého vozového parku opět obrací na veřejné zdroje. Investice do nových a modernizovaných vozidel jsou dílem vyvolány potřebou čelit skutečným, nebo i potenciálním konkurenčním tlakům a současně také požadavkem objednatelů služeb ve veřejném závazku na určité kvalitativní standardy přepravy.

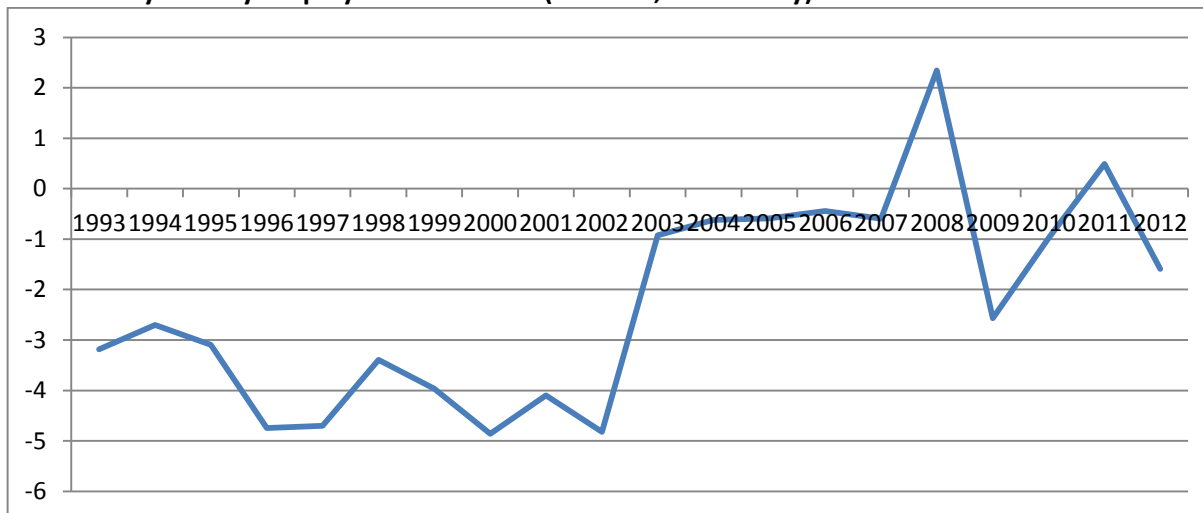
Ostatní dotace

Hlavní část ostatní dotací představuje dotace na doprovodný sociální program ČD spojený s dlouhodobým snižováním počtu zaměstnanců. Částka tohoto doprovodného programu se v jednotlivých letech pohybovala na úrovni 300–800 mil. ročně. Další dotace plynou do ČD přes snižování pořizovací ceny investičního majetku.

3.2.7. Finanční analýza

Základní problém železničního podnikání představuje skutečnost, že se v současné době v Evropě jedná o principiálně ztrátové podnikání. Chronicky ztrátová je především osobní doprava, která je bez dotací konkurenceschopná pouze na dálkových linkách mezi velkými městy a aglomeracemi. Nákladní doprava je provozně zisková, ovšem bez zaúčtování extrémně vysokých nákladů na vybudování a údržbu železniční infrastruktury. Důsledkem tohoto vývoje je celková ztrátovost železničního podnikání, která se v 90. letech promítala i do výrazných ztrát ČD. Obrat ve vývoji ziskovosti přišel v České republice po roce 2003 v souvislosti s provedením železniční reformy. Důsledkem vyvedení závazků z ČD na nově vzniklou SŽDC bylo prudké vylepšení ziskovosti ČD, jak dokumentuje obr. 3.13.

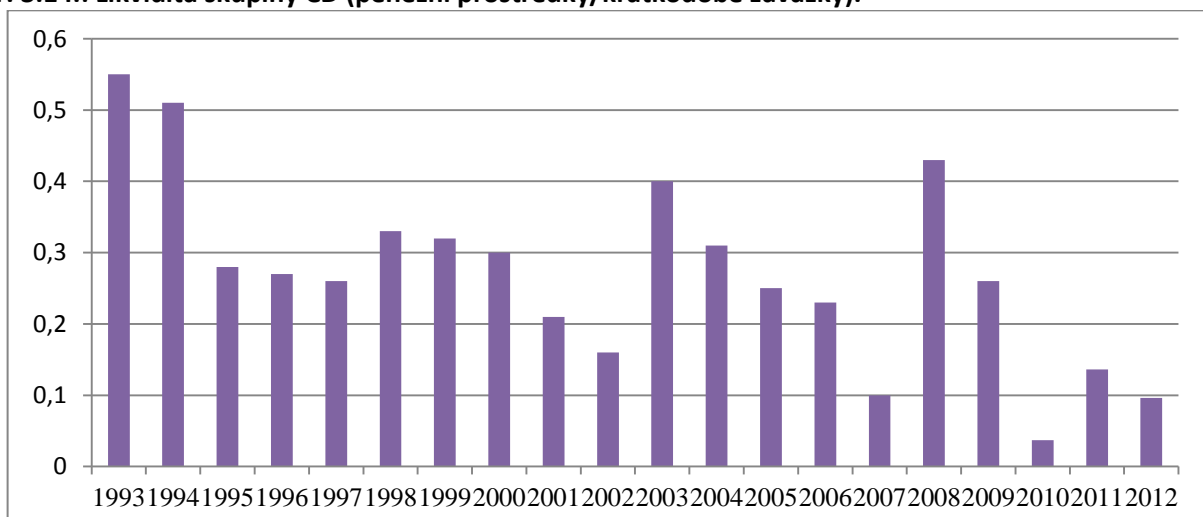
Obr. 3.13.: Zisky a ztráty skupiny ČD 1993–2012 (v mil. Kč, běžné ceny).



Zdroj: České dráhy 1996–2012.

Celkový hospodářský výsledek ČD se skládá z několika dílčích částí, na jejichž velikost působí odlišné faktory. Typickou situací v období před vypuknutím globální recese v roce 2009 bylo, že nákladní doprava končila v zisku a osobní doprava ve ztrátě. Náklady na provozování osobní dopravy převyšovaly výnosy dokonce i v okamžiku, kdy byly do výnosů započteny veřejné dotace na úhradu prokazatelné ztráty. Ztrátovost a současné vysoké investice se pak promítaly do problémů s likviditou. V období po roce 1993 lze pozorovat postupné zhoršování ukazatelů likvidity, až do situace, kdy se ČD téměř přiblížily platební neschopnosti. V okamžicích, kdy se vývoj cash-flow na ČD již stával kritickým, obvykle došlo k nějakému mimořádnému vylepšení finančních ukazatelů. Lze identifikovat dva klíčové okamžiky, kdy došlo k takovému vylepšení ukazatelů likvidity. Poprvé to bylo v roce 2003 v důsledku převodu infrastruktury z ČD na SŽDC, podruhé v roce 2008 prodejem části podniku SŽDC.

Obr. 3.14.: Likvidita skupiny ČD (peněžní prostředky/krátkodobé závazky).



Zdroj: České dráhy 1996–2012.

Finanční problémy odvětví v ČR nejsou spojeny pouze z provozní ztrátou incumbenta, ale rovněž z investiční činností SŽDC. Poplatky za použití železniční dopravní cesty v osobní dopravě dosáhly v roce 2012 hodnoty 1,6 mld. Kč a jsou tak evidentně zcela nedostačující pro zajištění návratnosti investovaných zdrojů. Investice do modernizace železniční dopravní cesty je možné rozdělit do dvou období: před oddělením infrastruktury a po něm. Protože tíhu masivních investic do železniční

infrastruktury v 90. letech nesla unitární společnost České dráhy, byly z nedostatku dalších zdrojů zanedbávány investice do údržby a především obnovy vozového parku. Vozový park byl opotřebovaný a zastaralý již na počátku 90. let a přesměrování investic do železniční infrastruktury situaci ještě zhoršilo. Tato situace se změnila až po roce 2003. Investiční výstavba, dotace a údržba byly převedeny na SŽDC a ČD, které tak byly zbaveny starosti o údržbu o infrastrukturu. Zároveň si následně ČD intenzivněji uvědomily, že na liberalizovaném trhu železničních dopravních služeb je zastaralost jejich vozového parku vážným hendikepem a začaly masivněji investovat do modernizace a obměny kolejových vozidel. Protože běžné zdroje ČD nedostačovaly k pokrytí výdajů s tím spojených, přistoupily ČD k dluhovému financování. V tomto případě se tedy dostává do určitého konfliktu požadavek rovného přístupu a co největší konkurence na trhu s požadavkem na finanční rentabilitu železničního provozu. Pořizovací ceny moderních vozidel jsou velmi vysoké a ve většině případů jsou pořizovány na úvěr nebo na leasing. K finanční smysluplnosti či přímo realizovatelnosti takové transakce je ovšem nutné, aby pro takto nákladnou vozovou techniku existovalo dostatečné využití v dlouhodobých smlouvách s objednateli osobní železniční dopravy, tedy s Ministerstvem dopravy pro dálkovou a s kraji pro regionální dopravu. Oddělení infrastruktury a služeb tak způsobilo, že se míra investic na české železnici po roce 2003 zvýšila. Manažer infrastruktury logicky pokračoval v investicích do infrastruktury a ČD zvyšovaly tempo investic do kolejových vozidel. Existuje tak rozdíl oproti situaci, kdy byly před reformou infrastruktura i provoz integrovány v rámci ČD. Tehdy bylo možné nastavit investiční priority a tempo investic bylo nižší. Po roce 2009 došlo kvůli globální krizi k poklesu tempa investic do železniční infrastruktury v důsledku úsporných opatření ve veřejných rozpočtech, nicméně ČD pokračovaly ve vysokých investicích do vozidel především pod tlakem intenzivní konkurence nových železničních operátorů.

Tab. 3.15.: Investice a zadlužení skupiny České dráhy v období 2003 – 2012 (v mld. Kč).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Investice	1,6	4,2	5,0	5,4	6,4	7,9	10,0	10,1	8,4	10,0
Zadlužení	6,8	9,6	13,0	16,7	19,1	21,1	22,8	33,7	40,3	44,2

Zdroj: České dráhy 2003–2012.

Vysoké investice do modernizace vozového parku se negativně projevovaly v ukazatelích likvidity a zadluženosti ČD. Otázkou tedy zůstává proč ČD, které se dlouhodobě nacházejí v obtížné finanční situaci, věnují tak vysoké zdroje na investiční výdaje. Jedním z vysvětlení může být politická objednávka v prostředí měkkých rozpočtových limitů (Kornai et al 2003). Rozsah osobní dopravy na železnici je politicky citlivá otázka a ČD mohou mít motivaci modernizovat svůj vozový park a vylepšovat služby zákazníkům bez ohledu na následné problémy s likviditou a zadlužeností, pokud mohou očekávat vstřícnost politické reprezentace při jejich řešení. Finanční náklady, které v důsledku těchto investic vznikají, jsou potom uhrazovány buď z veřejných dotací, nebo nárůstem cizích zdrojů, jejichž sanace je v konečném důsledku řešena opět za asistence veřejných rozpočtů.

Do značné míry jsou příčinou tohoto stavu přetrvávající formální i neformální vzájemné vazby mezi subjekty železničního odvětví a politické reprezentace. Železnice představuje významného zaměstnavatele, působí na ní silné odbory, je významným příjemcem veřejných dotací a je také výrazným zákazníkem pro domácí průmyslové a stavební podniky. Tyto všechny faktory z ní dělají přitažlivý cíl pro nejrůznější přímé i nepřímé politické vlivy, které se projevují především při zásadních investičních i provozních rozhodnutích. Neoptimální alokaci investic na železnici dlouhá léta způsobovala i nepružná manažerská struktura Českých drah, která byla důsledkem dlouhé historie monopolního postavení, byrokratické organizační struktury a technicko-provozního přístupu k řešení ekonomicko-marketingových problémů. To vedlo k nedostatečné orientaci na potřeby zákazníka, slabému marketingu a kalkulaci investic i provozu na základě sporných premis. Navíc do investičního i provozního rozhodování dosud zasahují politické vlivy, kdy kromě potřebnosti a efektivity investic

hrají roli také politické motivy prezentace síly národního dopravce, podpora domácího průmyslu jako dodavatele staveb, technologií, vozidel a jejich oprav.

Na české železnici docházelo k dlouhodobému a poměrně razantnímu snižování počtu zaměstnanců; toto snižování mělo dvě hlavní příčiny. První příčinou bylo snižování výkonů na železnici, které snižovalo potřebný počet zaměstnanců k zajištění přepravních služeb a bylo řešeno především nenahrazováním zaměstnanců odcházejících do starobního (i předčasného) důchodu. Tento proces byl podporován sociálním programem ČD dotovaným z veřejných zdrojů, který motivoval k odchodu i zaměstnance bez nároku na starobní důchod. Druhým výrazným faktorem vedoucím k poklesu počtu zaměstnanců v rámci ČD bylo jejich postupné přesouvání na SŽDC.

Tab. 3.16.: Vývoj počtu zaměstnanců skupiny ČD.

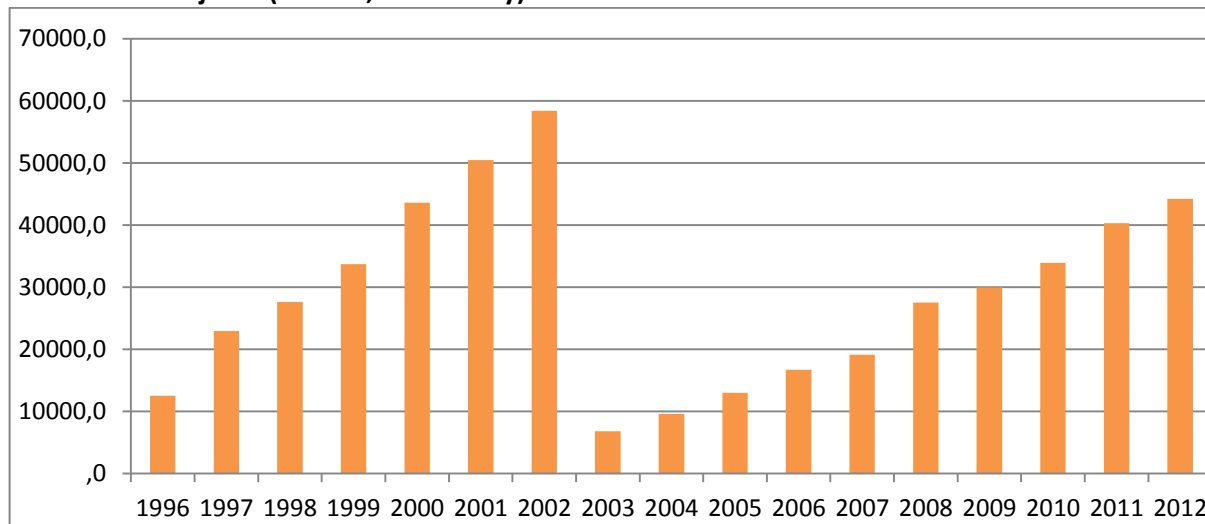
	2009	2010	2011	2012
Skupina ČD celkem	41 081	38 046	33 566	26 443
České dráhy, a.s.	28 569	26 992	22 640	15 972
ČD Cargo, a.s.	10 378	9 573	9 207	8 910

Zdroj: České dráhy 2009–2012.

Pokles počtu zaměstnanců na ČD byl ovšem provázen výrazně pomalejším poklesem mzdových nákladů. Důvodem byl dynamický růst průměrné mzdy, který je mimo jiné způsobován i silným vlivem odborů na železnici. Je zajímavé, že u firmy, která je vysoce ztrátová, a kde je oproti skladbě populace nižší vzdělanostní struktura, existuje vyšší průměrná mzda než ve zbytku národního hospodářství. Oproti těmto vysokým nákladům stojí relativně nízké tržby způsobené nízkou dynamikou odvětví a intenzivní konkurencí ostatních dopravních módů. Čistým důsledkem jsou pak vysoké finanční ztráty železnice a nízká přidaná hodnota na zaměstnance.

3.2.8. Analýza zadluženosti

Dalším významným ukazatelem finanční stability železnice byl vývoj zadluženosti. V průběhu let 1993–2002 zadlužení Českých drah plynule narůstalo především v důsledku infrastrukturních investic. Protože běžné příjmy včetně veřejných dotací nepostačovaly k financování těchto investičních akcí, uchýlovaly se České dráhy při jejich financování často k dluhovému financování. Ke konci roku 2002 tak cizí zdroje ČD přesáhly hranici 58 mld. Kč, z nichž většinu představovaly bankovní úvěry u zahraničních bank se státní zárukou. V důsledku vertikálního oddělení došlo k jednorázovému oddlužení ČD, dlouhodobé závazky byly převedeny na SŽDC a ty se tak ujaly jejich splácení. Na úhradu krátkodobých závazků ČD vydala SŽDC dluhopisy s nominální hodnotou 7 mld. Kč s jednorázovou splatností v roce 2011. Těmito dvěma operacemi došlo k jednorázovému a téměř kompletnímu oddlužení ČD. Nicméně ČD se okamžitě začaly zadlužovat znovu, především pak v důsledku investic do modernizace vozového parku. Kromě přímého zadlužování pak břemeno financování investičních akcí u ČD také zvyšuje řada dlouhodobých pronájmů (leasingů), které zhoršují problémy s likviditou na ČD.

Obr. 3.15.: Cizí zdroje ČD (mil. Kč., běžné ceny).

Zdroj: České dráhy 1996–2012.

Příčin neustálého nárůstu zadlužení ČD je několik; především běžné výnosy z tržeb nestačí na úhradu nákladů na provoz. Železniční doprava má ve stávající podobě omezenou schopnost generovat nové zákazníky a díky intenzivní intermodální konkurenci nelze zvyšovat jednotkové ceny za přepravu. Další příčinou jsou vysoké provozní náklady, u kterých vzniká otázka, jak dalece jsou tyto náklady oprávněné a nutné. České dráhy představují typický podnik ve státním vlastnictví, který plní některé cíle na politickou objednávku se všemi ekonomickými důsledky, jež jsou s takovýmto provozním modelem spojeny. ČD nebyly příliš motivovány ke snižování nákladů, protože případné deficity rozpočtu vždy byly a zřejmě budou dříve nebo později dofinancovávány z veřejných zdrojů. Naopak měly motivaci zvyšovat své investiční náklady na modernizaci infrastruktury (před oddělením SŽDC od ČD) a modernizaci vozového parku (po oddělení SŽDC od ČD), aby zvýšily svoji konkurenceschopnost s ostatními dopravními módy a s ostatními železničními dopravci. Při stávající dynamice tržeb nejsou ČD schopny tyto investiční a provozní výdaje pokrýt a na jejich financování se snaží získat nejrozumnější veřejné dotace. Časový nesoulad mezi získáním dotace a reálnou potřebou finančního krytí způsobuje problém s financováním běžných a investičních výdajů, proto se ČD průběžně zadlužují pomocí dluhopisů a bankovních úvěrů se státní zárukou.

Dalším dynamickým způsobem nárůstu závazků jsou finanční leasingy, které ČD používají na nákup nových vozidel; to dále zvyšuje závazkovou angažovanost ČD, které tak musí počítat s větším finančním zatížením v budoucnu. Dalším způsobem jednorázového financování jsou odprodeje nepotřebného majetku, kterým si ČD jednorázově vylepšují rozpočet, aby měly na úhradu dodatečných příjmů spojených s pořizováním investic.

3.2.9. Intenzita konkurence, míra a tvar otevření přístupu na síť

V období před vstupem ČR do Evropské unie byla přijata novela zákona „o dráhách“ v podobě zákona č. 103/2004 Sb., který nabyl účinnosti ke dni vstupu do EU (1. května 2004); tím byla zajištěna implementace směrnice 2001/14/ES. Novela stanovila (§34b odst. 2 zákona č. 103/2004 Sb.) jako podmínku pro povolení přístupu dopravce na infrastrukturu tzv. „přidělení kapacity dopravní cesty“ a současně zavedla povinnost správce infrastruktury vypracovávat tzv. „Prohlášení o dráze“. Kapacity dopravní cesty ve vlastnictví státu (což je 99% sítě) přiděluje SŽDC, nebo vlastník dopravní cesty (pouze několik krátkých regionálních drah). SŽDC v „Prohlášení o dráze celostátní a regionální“ zveřejňuje pravidla pro přidělování kapacity dopravní cesty a pro sestavení jízdního řádu. Ministerstvo dopravy ČR svojí vyhláškou (č. 351/2004 Sb.) stanovilo také rozsah služeb

poskytovaných SŽDC dopravcům: kromě minimálního přístupového balíku také přístup k servisním zařízením a dalším službám tzn. *essential facilities* – zařízení pro doplňování paliva, osobní nádraží, seřadovací nádraží, místa nakládky a vykládky pro přepravu nákladu apod. (SŽDC 2013: 12, 64-66). Dodávku trakčního elektrického proudu zajišťuje pro všechny dopravce incumbent ČD prostřednictvím svého obchodníka s elektřinou a pro pouze distribuční služby zajišťuje také správce napájecí infrastruktury SŽDC (Hlava – Hrubý 2011).

Novela zákona z roku 2004 však současně vytvořila dva problémy. Vydáváním licencí potřebných pro provozování drážní dopravy v ČR byl zmocněn Drážní úřad, současně nabyly v ČR platnosti také licence udělené úřadem členského státu EU. Drážní úřad má rozsáhlé pravomoci v řízení o stížnostech na přidělování kapacity dopravní cesty a na výši a strukturu poplatků a k udělování sankcí; má pravomoc kontroly ex-ante i přezkumu ex-post. Drážní úřad však není nezávislým subjektem, ale státním úřadem kooperujícím s Ministerstvem dopravy. Komise ES na svém zasedání v květnu 2006 kritizovala (Komise Evropských společenství 2008) implementaci směrnice 2001/14/ES téměř ve všech členských zemích včetně ČR; mezi kritizovanými nedostatky v ČR byla nedostatečná nezávislost provozovatele infrastruktury ve vztahu k železničním podnikům a právě neexistence nezávislého regulačního a odvolacího subjektu s pravomocemi k nápravě problémů v oblasti hospodářské soutěže na železnici.

Druhým problémem, který přinesl novelizovaný zákon, bylo omezení okruhu dopravců majících právo vstupu na dopravní infrastrukturu, tzv. oprávněných osob, na subjekty zapsané v obchodním rejstříku, nikoli pouze na subjekty usazené v ČR. Tento problém byl odstraněn až v roce 2011 novelou zákona č. 134/2011 Sb. – základní omezení je nadále vztaženo na subjekty usazené na území ČR a nově zákon upravuje přístupová práva pro poskytování přeshraniční osobní dopravy a neomezuje okruh oprávněných podle jejich sídla.

Formálně je tedy možná volná konkurence na trhu osobních dopravních služeb na celé české síti; principiálně je systém podobný zemím EU, které svůj trh rovněž formálně otevřely konkurenci, což jsou všechny členské země mimo Francie, Irsko, Španělsko, Portugalsko, Belgie, Nizozemí a Finsko, a rovněž bez Malty a Kypru nedisponujících železniční sítí (IBM 2011: 55). Reálně však zůstával český trh velmi uzavřený, neboť téměř veškeré linky po celou dobu byly a dosud jsou provozovány v závazku veřejné služby a jejich provoz je dotován ze státního rozpočtu (dálkové linky) nebo z rozpočtů krajů (regionální linky). Možnost volného vstupu na trh a ekonomicky udržitelný provoz linky na komerční riziko je systémem veřejných dotací prakticky vyloučen. Do roku 2005 byla veškerá osobní veřejná doprava dotována společně z rozpočtu Ministerstva dopravy a krajů, od roku 2005 objednávají a dotují regionální dopravu kraje (regionální a příměstské vlaky kategorie *Os* a *Sp*), zatímco dálkovou dopravu objednává a dotuje Ministerstvo dopravy (meziměstské vlaky kategorie *R* a *Ex*). Mezinárodní vlaky EuroCity (*EC*), vnitrostátní vlaky vyšší kvality InterCity (*IC*) a zvláštní rychlé vlaky SuperCity Pendolino (*SC*) provozovaly ČD bez dotací na vlastní komerční riziko (Pospíšil, 2007. s. 2- 4). Vzhledem ke složitému vnitropodnikovému účetnictví ČD lze těžko zjistit, zda byl provoz těchto linek pro incumbentu skutečně ekonomicky ziskový, nebo zda docházelo ke křížovému financování (Otáhal – Pospíšil 2009). Nicméně již od roku 2007 byly i vlaky kategorie *EC* a *IC* zahrnuty Ministerstvem dopravy do závazku veřejné služby a jejich provoz začal být znovu dotován.

V roce 2010 byl přijat zákon č. 194/2010 Sb. o veřejných službách v přepravě cestujících, kterým se implementuje nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici. Návazně schválila vláda ČR svým usnesením č. 423 z 8. 6. 2011 časový „Harmonogram otevírání trhu veřejných osobních dopravních služeb na železnici“ (Ministerstvo dopravy 2011b). Ministerstvu dopravy jako objednateli služeb dálkové osobní železniční dopravy tak vzniká povinnost organizovat veřejné soutěže na provoz jednotlivých linek. Nad rámec těchto objednaných služeb mohou dopravci, kteří jsou oprávněnými osobami, mají přidělenou kapacitu dopravní cesty a splňují další stanovené podmínky, provozovat dopravní služby

osobní dopravy bez nároku na kompenzace ztrat ze státního rozpočtu (Ministerstvo dopravy ČR 2011b: 1). V této souvislosti je ministerstvo oprávněno stanovit linky, které budou vyňaty ze závazku veřejné služby, tzn. že na nich nebude organizována veřejná soutěž o subvenci provozu, nebudou nadále dotovány a dopravci na těchto linkách mohou poskytovat své služby výhradně na své vlastní komerční riziko. Na takových linkách prakticky vznikne otevřená volná konkurence, neboť žádný dopravce (ani incumbent) není zvýhodněn kompenzací ani garancí kompenzace případných ztrat z provozu. Kromě splnění formálních podmínek nic nebrání žádnému dopravci získat kapacitu dopravní cesty a kdykoli na linku vstoupit nebo ji opustit. První a dosud jedinou dálkovou linkou, kterou Ministerstvo dopravy zcela vyňalo ze závazku veřejné služby, a na níž zajišťují provoz konkurující si dopravci zcela na své vlastní riziko, je linka Praha – Olomouc – Ostrava. Tímto krokem Česká republika vstoupila do skupiny zemí, které nejen formálně umožňují volný vstup konkurenčních dopravců na dálkové osobní linky, ale kde také skutečně noví dopravci své vlaky na vlastní komerční riziko rozjeli – v EU k těmto zemím patří pouze Německo, Švédsko, Dánsko, Velká Británie, Itálie a Rakousko (IBM 2011). Linka Praha – Ostrava patří mezi velmi málo linek, které jsou skutečně provozovány na základě konkurence na trhu (on-track competition). Warnecke a Götz (2012) odhadují podíl konkurenčně operovaných linek v Evropě v roce 2011 na méně než 1%.

3.2.10. Srovnání s Německem

Hlavní rozdíl mezi organizací železničního sektoru v Německu a v České republice je způsob provedení unbundlingu: zatímco Německo zvolilo holdingový model, Česká republika se vydala cestou důsledného institucionálního oddělení manažera infrastruktury a provozovatele dopravních služeb. Z porovnání výsledků německého modelu s výsledky železniční transformace v České republice plyne, že německý model byl úspěšný v dynamickém růstu přepravních výkonů a ve stabilizaci finanční situace domácího národního operátora (Link 2013), která se projevuje především ve formě nerostoucí výše veřejných dotací do železnice. Ve srovnání se situací v Německu, přepravní výkony osobní železniční dopravy v ČR stagnují a veřejné dotace do odvětví mají dlouhodobě rostoucí tendenci.

V oblasti institucionálního nastavení má německá holdingová struktura své výhody i nevýhody. Organizace infrastruktury a služeb v rámci oddělených divizí jednoho holdingu umožňuje udržet koordinaci investičních rozhodnutí a dosáhnout tak efektivnější alokace investic i veřejných dotací. Německá vláda poskytuje investiční dotaci na modernizaci infrastruktury, zatímco údržba a provoz infrastruktury je plně v rukou Deutsche Bahn. Německá vláda uzavřela v oblasti financování infrastrukturních investic s Deutsche Bahn dlouhodobou smlouvu, která stabilizovala tok financí do dopravní cesty a ustanovila dlouhodobou stabilitu investičního financování infrastruktury (Deville – Verduyn 2012). Oproti tomu investiční dotace pro SŽDC značně fluktuují v závislosti na zdrojích Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI) a kromě závazku dostavění tranzitních koridorů chybí dlouhodobá koncepce výstavby a modernizace infrastruktury podpořená závazným plánem financování ze strany českých veřejných rozpočtů. Z tohoto důvodu je řada modernizačních akcí na české železniční infrastrukturu prováděna nekonceptně a v řadě případů vzbuzuje otázky, zda se jedná o projekty s nejvyšší přidanou hodnotou. V českých podmínkách, na rozdíl od Německa, musí být dofinancovány i provozní výdaje na údržbu železniční infrastruktury pomocí provozní dotace pro SŽDC. Hlavním důvodem jsou velmi nízké poplatky za použití dopravní infrastruktury, obzvláště pro osobní dopravu. Nízká hladina infrastrukturních poplatků je dále jedním z důvodů rozvoje *open access* operátorů na trati Praha – Ostrava. Nastavení infrastrukturních poplatků tak představuje dilema v regulaci odvětví: nastavení poplatků na vyšší úrovni (tak jako v Německu) umožňuje generovat finanční zdroje na údržbu, popřípadě i částečnou modernizaci infrastruktury, na druhou stranu vyšší úroveň poplatků podvazuje rozvoj konkurence (obzvláště typu *open access*) a je i

předmětem kritiky ze strany EU. Toto dilema mezi financovatelností infrastruktury a rozvojem konkurence shrnují Crozet – Chassagne (2012).

Rozdíly mezi nastavením infrastrukturních poplatků mezi Německem a ČR mají ještě další dimenzi. Manažer infrastruktury je v Německu jednou z divizí celkové holdingu DB. Výše infrastrukturních poplatků tak u DB nehraje velkou ekonomickou roli, protože zaplacený infrastrukturní poplatek je z pohledu celého holdingu současně nákladem i výnosem. I když přímé křížové financování je mezi jednotlivými divizemi zakázáno, evidentně zde existuje motivace DB, v prostředí relativně slabé regulace, prosazovat vysoké infrastrukturní poplatky a odrazovat tak možnosti nezávislých operátorů efektivně konkurovat DB. Tuto interpretaci potvrzuje celá řada případů, kdy se DB pomocí kontroly infrastruktury a ostatních zařízení pokoušela o omezení hospodářské soutěže v oblasti poskytování železničních služeb. Tyto případy popisuje Link (2004, 2013) a Nigrin (2014).

Tab. 3.17.: Zisky/ztráty jednotlivých divizí holdingu Deutsche Bahn.

	DB Netz	DB Station & Service	DB Regio	DB Fernverkehr	DB Schenker Rail ^P
2001	-181	0,3	122	128	10
2002	-548	-251	231	112	16
2003	-324	37	411	-482	186
2004	-183	54	509	-288	12
2005	-260	69	545	22	-27
2006	-212	52	725	84	145
2007	146	90	503	121	182
2008	338	190	922	307	209
2009	768	150	732	78	-313
2010	33	150	545	155	-104
2011	307	155	765	106	n.a.

Zdroj: Link 2013.

V oblasti komparací dopravních a ekonomických výsledků je možné shrnout následující fakta. V německých podmínkách rostly v posledních dvaceti letech výrazně rychleji výkony v regionální dopravě (dotované), než v dopravě dálkové (nedotované). Je otázka, zda relativně úspěšný vývoj německé osobní dálkové a nákladní dopravy nesouvisí s větší rozlohou Německa, což umožňuje realizovat úspory z rozsahu. Zajímavý je také cenový vývoj, kdy ceny tarifů u DB v posledních deseti letech reálně rostly, zatímco u ČD stagnovaly. Příčinou je zřejmě vyšší kvalita železničních služeb u DB a především podstatně větší absolutní velikost poptávky po přepravě a vyšší kupní síla cestujících, která DB umožňuje účtovat vyšší ceny za přepravu a přesto zůstat konkurenceschopnou s ostatními dopravními módy. ČD s výrazně nižšími standardy služeb i vozového parku, v prostředí s daleko menší velikostí poptávky a kupní síly, toho těžko mohou dosáhnout. Celková výše dotací dosahovala v roce 2009 u DB 14,1 mld. EUR, u ČR (zde míněno ČD i SŽDC) zhruba 1,8 mld. EUR. Liší se také strukturální skladba těchto dotací. U DB je výrazně vyšší podíl dotací na úhradu starých dluhů, zatímco v dlouhodobém pohledu jsou u ČR (zde míněno ČD i SŽDC) vyšší investiční dotace.

Německo také postoupilo mnohem dále v implementaci veřejných soutěží při výběru operátora na provozování dotovaných železničních služeb ve veřejném zájmu oproti ČR, kde jsou tyto soutěže zatím na samotném počátku. Průběhem a výsledky veřejných soutěží v Německu se zabývala celá řada studií, které dospěly k následujícím závěrům: Link (2004) konstatuje, že hlavní překážkou pro větší rozvoj konkurence na trhu regionální osobní železniční dopravy byl neúspěch při nastavení patřičného institucionálního a regulačního rámce. Lalive – Schmutzler (2008) studovali výsledky 77 regionálních tendrů, které se lišily rozsahem sítě, frekvencí služeb, délkou kontraktu a blízkostí jiných linií provozovaných DB Regio. Došli k závěru, že nová konkurence má větší šanci vyhrát současné tendry a tendry na menší síť. Ostatní kontrolní veličiny jako délky kontraktu, blízkost jiných linek DB Regio, elektrifikace a politická orientace se ukázaly jako nevýznamné. Studie Beck (2011) použila databáze 30 německých tendrů s počátkem mezi roky 1997 a 2007; empirická analýza naznačuje, že existují dvě hlavní podmínky, které determinují počet nabízejících subjektů. Prvním faktorem je

procento rizika růstu cen vstupů, jako jsou personál a palivo, které přepokládá autorita ve veřejné dopravě; tento faktor je pozitivně korelován s počtem nabízejících. Druhým faktorem je riziko tržeb, které je přepokládáno operátorem, a které ukazuje negativní korelaci. Obě korelace jsou vysoce signifikantní. Autority v Německu, jakožto i v jiných zemích, které využívají soutěže, by si měly být vědomy vlivu nejistoty a proto omezit uvalování příliš velkého rizika na operátory. Vysoká míra nejistoty bude omezovat konkurenci a bude nutit operátory, aby si přirážely vyšší rizikovou prémii.

3.3. Regulační prostředí na železnici – stav v České republice versus právo Evropské unie

Česká republika se zavázala již před vstupem do Evropské unie v roce 2004 implementovat stávající *acquis communautaire*, které obsahovalo také legislativu týkající se železniční dopravy a především pak postupných kroků vedoucích k její liberalizaci. V období po vstupu ČR do Evropské unie dále pokračovala Evropská komise v práci na prohloubení společné dopravní politiky, jejímž dlouhodobým cílem se stalo vytvoření jednotného železničního prostoru. Ten by měl být maximálně otevřený, liberalizovaný a také efektivní, protože by v něm působila celá řada vzájemně si konkurujících dopravců v osobní i v nákladní dopravě. Výsledný stav by měl přinést úsporu nákladů, což by kromě veřejných rozpočtů působilo motivačně také na potenciální zákazníky železniční dopravy, jak osobní, tak i nákladní, a přilákalo další přepravy na koleje z přeplněných a neekologických silnic. Cesta k vytyčenému cíli je ale dlouhá a harmonizace železniční dopravy v jednotlivých členských zemích zdoluhavá a nákladná. Tato kapitola předkládané metodiky si klade za cíl zhodnotit stav právního rámce společné dopravní politiky, tzv. železničních balíčků, ve vztahu k právu České republiky a dále navrhnout možný další postup.

3.3.1. Institucionální vymezení a vývoj

Současná právní úprava regulačního subjektu v České republice zcela nevyhovuje právu Evropské unie, protože nesplňuje požadavek nezávislosti. Důvodem je skutečnost, že je podle stávající právní úpravy možné podat proti rozhodnutí Drážního úřadu jako regulačnímu subjektu odvolání k Ministerstvu dopravy. Směrnice totiž stanoví požadavek funkční nezávislosti na kterémkoli příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na veřejné služby, tj. i na Ministerstvu dopravy, což Drážní úřad jako regulační subjekt nesplňuje. Podmínkou fungování železničního trhu v České republice je dle práva Evropské unie vytvoření organizačních a právních předpokladů pro vznik takového funkčního železničního trhu vůbec, čímž se chápe především vznik nezávislého regulátora. To je *conditio sine qua non* existence regulovaného trhu na železnici.

3.3.2 Vymezení právního rámce dle zásad společné evropské dopravní politiky

Obecným cílem společné evropské dopravní politiky je dosažení vyváženého rozvoje dopravního trhu spočívajícího mimo jiné v nárůstu významu environmentálně šetrnějších druhů dopravy, k nimž je řazena právě i železniční doprava. Její liberalizace je pak – zejména vedle rozvoje drážní infrastruktury a dosažení celoevropské interoperability a daných bezpečnostních parametrů – vnímána jako jeden z nástrojů, který by měl vést k její revitalizaci. Konkurence drážních dopravců totiž podle názoru EU povede k tomu, že železnice bude svým zákazníkům jak v osobní, tak i nákladní dopravě, poskytovat kvalitnější a atraktivnější služby, které jednak udrží existující poptávku a jednak budou stimulovat poptávku novou (efektivní *customer-responsive industry*).

Cesta k otevření železniční dopravy a naplnění cílů společné dopravní politiky vede skrze postupnou harmonizaci oblasti železniční dopravy. Jejím nástrojem jsou soubory legislativních opatření nazývané železniční balíčky. Od roku 2001, resp. 2003 (datum pro provedení transpozice), kdy nastala podstatná liberalizace železničního trhu, byly dosud vydány čtyři železniční balíčky. Ty z legislativního hlediska spočívají v tom, že se jejich prostřednictvím novelizují starší základní směrnice (směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství či směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům) a přijímají nové směrnice a nařízení.

První železniční balíček je považován za reálný počátek společné dopravní politiky a reálné snahy harmonizovat železniční dopravu v Evropské unii. Balíček byl přijat v roce 1991 a jeho základním ustanovením je požadavek na účetní oddělení správy a údržby drážní infrastruktury od zabezpečení drážního provozu. Vznik nezávislých manažerů infrastruktury totiž podle EU umožňuje (i) nezávislou a transparentní správu infrastruktury a (ii) příchod nových drážních dopravců, neboť manažer infrastruktury s nimi všemi jedná stejným, nediskriminačním způsobem. Důsledkem má být vznik konkurence na železnici, a tedy oživení odvětví včetně tržnějšiho chování a restrukturalizace dosud dominantních incumbentů. Balíček předpokládá vznik nezávislého regulačního orgánu, který by měl mimo jiné zodpovídat za stanovení podmínek pro zisk požadovaných vlakových tras a za stanovení poplatků za použití drážní infrastruktury. Větší efektivitu nařízení má zajistit částečná aktualizace legislativy balíčku z roku 2001.

Do tzv. prvního železničního balíčku patří:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001, o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti, a
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES ze dne 19. března 2001 o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému (jež byla zrušena směrnicí 2008/57/ES).

Těmito směrnicemi byly především podrobněji rozpracovány a rozšířeny zásady, které stanovila již směrnice 91/440/EHS, zejména zásada nezávislosti řízení železničních podniků, zásada oddělení správy železniční infrastruktury od poskytování dopravních služeb a zásada nediskriminace mezi železničními podniky. Byla potvrzena práva přístupu k infrastruktuře pro mezinárodní sdružení železničních podniků a železniční podniky provozující mezinárodní kombinovanou přepravu zboží (tato práva stanovila už směrnice 91/440/EHS) a dále byla pro železniční podniky EU zakotvena nová práva přístupu: jednak plný přístup k tzv. transevropské železniční síti nákladní dopravy a jednak s účinností od března 2008 veškerý přístup k celé železniční síti, který je potřebný pro provozování mezinárodní přepravy zboží. Balíček měl zlepšit záruky výkonu těchto práv, když stanovil oddělení některých důležitých funkcí (zejména pokud jde o certifikaci bezpečnosti) či požadavek na zřízení nezávislého regulátora a na sledování hospodářské soutěže na trhu železniční dopravy.

Druhý balíček vstoupil v platnost v roce 2004 a jeho cílem je revitalizace železnic prostřednictvím vzniku tzv. *Integrated European Railway Area*. Součástí balíčku je prosazování principů bezpečnosti a interoperability železniční dopravy na území EU, tzn. odstraňování nekompatibilit technických a bezpečnostních předpisů. K tomuto účelu se balíčkem zřizuje *European Railway Agency* (dále *ERA*) se sídlem ve Valenciennes (Francie). Důležitým cílem *druhého balíčku* je také úplné otevření trhu nákladní železniční dopravy včetně kabotáže, a to od roku 2007.

Do tzv. druhého železničního balíčku patří:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 881/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice (nařízení o agentuře),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydání osvědčení o bezpečnosti (Směrnice o bezpečnosti železnic),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/50/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 96/48/ES o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému (Tato směrnice mění obě směrnice upravující interoperabilitu, jež byly „novou“ směrnicí o interoperabilitě 2008/57/ES zrušeny. Přestože směrnice 2004/50/ES nebyla zrušena explicitně, lze její normy považovat za obsoletní.), a
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství.

Účelem druhého balíčku bylo překonat roztržitost evropského železničního trhu, danou technickými a provozními rozdíly mezi železničními systémy jednotlivých členských států. Směrnice 2004/49 proto vytvořila společný regulační rámec pro bezpečnost železnic (až dosud si většinu bezpečnostních předpisů vypracovávaly samy členské státy na základě svých specifických technických a provozních koncepcí). Byla zřízena agentura Společenství, která poskytuje Komisi odbornou podporu v otázkách železniční interoperability a harmonizace osvědčování bezpečnosti a která vede veřejné seznamy s tím souvisejících údajů a dokumentů, jako jsou údaje z registrů kolejových vozidel a prvků infrastruktury, ES prohlášení o shodě či ES prohlášení o ověření.

Třetí železniční balíček předložila Evropská komise v roce 2007. Balíček liberalizuje od roku 2010 trh mezinárodní osobní dopravy, a to včetně kabotáže mezi nácestnými stanicemi uvnitř jednotlivých států. Kromě toho balíček zavádí Evropskou licenci strojvedoucího (*European driver licence*), jejímž cílem je usnadnění pohybu strojvedoucích v prostoru *Integrated European Railway Area*. V balíčku je pozornost věnována i otázkám práv cestujících. Balíček otevřel s účinností od roku 2010 trh mezinárodní osobní železniční dopravy v rámci Společenství (Evropské Unie). Za tím účelem bylo třeba udělit provozovatelům oprávnění k nástupu a výstupu cestujících na trase mezinárodního spoje, avšak pouze v takových mezích, aby mezinárodní spoje nemohly představovat konkurenci vnitrostátním spojům, protože trh vnitrostátní osobní dopravy měl zůstat uzavřen. Bylo též nezbytné upravit vztah mezi těmito novými přístupovými právy a smlouvami na veřejné zakázky, které mohou členské státy uzavírat podle nařízení č. 1370/2007 a které mohou obsahovat výlučná práva na provozování určitých služeb.

V souvislosti s otevíráním trhů nákladní i osobní dopravy bylo třeba reagovat na očekávanou vyšší mobilitu strojvedoucích a vyřešit problém, který působí (způsobuje?) odlišnost předpisů členských států o vydávání potřebných osvědčení strojvedoucím. Byl zaveden systém vydávání licencí strojvedoucího, které dokládají splnění určitých společných minimálních podmínek a jsou platné na celém území EU, a k nim vydávaných harmonizovaných doplňkových osvědčení, která uvádějí, na které části infrastruktury a která vozidla je držitel oprávněn řídit. V souvislosti s otevřením trhu mezinárodní osobní dopravy bylo vydáno také nařízení č. 1371/2007 o právech cestujících v železniční dopravě, jehož působnost je však širší a vztahuje se i na dopravu vnitrostátní. Toto nařízení si klade za cíl unifikovat celou řadu pravidel, a to včetně odpovědnosti dopravců za škodu.

Do tzv. třetího železničního balíčku patří:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, a
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES ze dne 23. října 2007 o vydávání osvědčení strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému Společenství (prováděcím předpisem k ní je nařízení Komise (EU) č. 36/2010 ze dne 3. prosince 2009 o vzorech Společenství pro licenci strojvedoucího, doplňková osvědčení, ověřené opisy doplňkových osvědčení a formuláře žádosti o licenci strojvedoucího podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES).

Současně bylo s přijetím třetího balíčku přijato i 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.

Dalším právním aktem, jenž se následně dotkl výše uvedené úpravy v oblasti interoperability železničního systému, je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství. Tímto předpisem došlo k přepracování dosavadní úpravy obsažené ve směrnici Rady 96/48/ES a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES a ke spojení jejich ustanovení do jednoho dokumentu. Tato směrnice byla později novelizována směrnicí Komise 2011/18/EU ze dne 1. března 2011, kterou se mění přílohy II, V a VI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES o interoperabilitě železničního systému ve Společenství.

Dne 30. ledna 2013 zveřejnila Evropská komise návrh *čtvrtého železničního balíčku*. Jedná se o soubor tří nařízení, tří směrnic a čtyř nelegislativních dokumentů, který představuje téměř kompletní revizi stávajících předpisů práva EU v oblasti železniční dopravy. Cílem balíčku je odstranit zbývající bariéry a dokončit liberalizaci železničního trhu a tím dále zvýšit konkurenceschopnost železniční dopravy – měl by tak být vytvořen tzv. *Single European Railway Area (SERA)*. Evropská komise chce uvedeného cíle dosáhnout zejména otevřením trhu vnitrostátní železniční dopravy, provozním a finančním oddělením provozovatele železniční infrastruktury a železničních podniků (*unbundling*), úpravou stávajících předpisů v oblasti bezpečnosti a interoperability železničního systému napříč členskými státy a rozšířením pravomocí Evropské agentury pro železnice (dále též „ERA“, „agentura“) na úkor vnitrostátních bezpečnostních orgánů jednotlivých členských států, na jejichž činnost by tato agentura zároveň měla dohlížet. Návrhy se aktuálně nacházejí pouze ve fázi projednávání v pracovních orgánech Rady a ve výborech Evropského parlamentu.

Jedná se o tyto návrhy:

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zrušuje nařízení Rady (EHS) č. 1192/69 o společných pravidlech normalizace účtů železničních podniků – COM (2013) 26, č. dokumentu Rady EU – 6015/13

Zrušení nařízení (EHS) č. 1192/69 by nemělo mít žádné dopady na vnitrostátní právní předpisy. Za současného stavu právní úpravy by nemělo mít ani žádné praktické důsledky.

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro železnice - COM (2013) 27, č. dokumentu Rady EU – 6012/13

Nařízení o agentuře má úzké vazby na směrnice o interoperabilitě a o bezpečnosti železnic, uvedené níže. Agentuře se svěřují nové úkoly (vydávání povolení k uvedení vozidel a typů vozidel na trh, povolení k uvedení subsystémů traťového řízení a zabezpečení do provozu a osvědčení o bezpečnosti železničních podniků), na což budou muset české právní předpisy reagovat, neboť tyto úkoly byly dosud v působnosti vnitrostátních orgánů.

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici - COM (2013) 28, č. dokumentu Rady EU – 5960/13

Cílem návrhu je zlepšit kvalitu služeb v přepravě cestujících po železnici a zvýšit jejich provozní účinnost, čímž dojde ke zvýšení konkurenceschopnosti a atraktivity železniční dopravy ve srovnání s jinými druhy dopravy, jakož i k dalšímu rozvoji jednotného evropského železničního prostoru.

- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury – COM (2013) 29, č. dokumentu Rady EU – 5985/13

Směrnice 2012/34/EU bude provedena do českého právního řádu novým zákonem o dráhách, jehož věcný záměr byl předložen vládě v březnu 2013.

Navržená novela směrnice 2012/34/EU má za cíl zaprvé otevření trhu vnitrostátní osobní dopravy. Pro Českou republiku by z toho vyplývala nutnost vypuštění § 24 odst. 5 písm. a) stávajícího zákona o dráhách č. 266/1994 Sb., který umožňuje provozovat vnitrostátní osobní dopravu pouze osobám usazeným na území České republiky ve smyslu § 2 odst. 8. Provozování vnitrostátní osobní dopravy tedy bude muset být zpřístupněno stejným osobám, jakým je již v současnosti otevřeno provozování nákladní železniční dopravy – viz § 24 odst. 6 – a k provozování bude stačit licence udělená kterýmkoliv členským státem.

Zadruhé jsou cílem novely směrnice 2012/34/EU otázky týkající se *správy a řízení provozovatelů infrastruktury*. V řadě členských států nejsou podle Komise provozovatelé infrastruktury schopni plnit své úkoly, neboť jsou jejich funkce rozděleny mezi různé subjekty. Stanoví se tedy nová definice „provozovatele infrastruktury“, která mj. ruší možnost stanovenou ve stávajícím znění, spočívající v přidělení funkcí provozovatele infrastruktury různým subjektům nebo podnikům, s cílem zajistit jednotné plnění všech funkcí. To se však jeví jako problematické z hlediska českého prostředí, neboť funkce uvedené v definici provozovatele infrastruktury (čl. 3 bod 2 směrnice) v České republice vykonávají, respektive mohou vykonávat, dva různé subjekty, konkrétně vlastník dráhy a provozovatel dráhy. Je pravda, že SŽDC v sobě spojuje funkce vlastníka i provozovatele dráhy (§ 21 odst. 4 zákona č. 77/2002 Sb.), což se však týká jen železniční cesty ve vlastnictví státu. Vedle toho mohou existovat i železniční dráhy ve vlastnictví jiných osob. U řady součástí infrastruktury je vlastníkem např. dopravce ČD, a.s. Novela se také opětovně zabývá oddělením správy infrastruktury od dopravních služeb. Z hlediska České republiky je v tomto směru zásadní otázkou, zda je oddělení ČD od SŽDC je z hlediska nového čl. 7 odst. 3 směrnice dostatečné. Znění zákona č. 77/2002 Sb. nasvědčuje spíše tomu, že oddělení ČD a SŽDC, jak je zde zakotveno, by plně nevyhovovalo novému čl. 7 odst. 3 směrnice, pokud by byl takto přijat, protože v obou organizacích má rozhodující vliv jediný veřejný orgán – vláda.

- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii - COM (2013) 30, č. dokumentu Rady EU – 6012/13

Zásadní změnu oproti dosavadnímu stavu představuje *rozšíření železničního systému Unie* – viz čl. 2 bod 1 ve spojení s přílohou I směrnice. Do železničního systému EU budou nově spadat i regionální dráhy, nikoli jen dráha celostátní jako doposud, což bude mít značný dopad na § 3a zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, a na všechna další související ustanovení tohoto zákona. Určité změny lze očekávat i v případě nařízení vlády č. 133/2005 Sb. a vyhlášky č. 352/2004 Sb. Zákon o dráhách v současnosti na řadě míst stanoví v případě drah železničních odlišná práva a povinnosti právě podle toho, zda se jedná o dráhy nebo vozidla evropského železničního systému, či nikoli. Toto rozlišování se zřejmě stane bezpředmětným. V souvislosti s tím může dojít k rozšíření působnosti technických specifikací pro interoperabilitu.

V oblasti subsystémů zavádí návrh řadu *nových ustanovení*, včetně pojmu povolení k uvedení vozidla na trh a pojmu povolení k uvedení typu vozidla na trh. Tato povolení bude vždy vydávat agentura. Nestanoví se žádné výjimky ohledně vydávání orgány členských států. Na základě povolení k uvedení vozidla na trh může železniční podnik ve spolupráci s provozovatelem infrastruktury rozhodnout o uvedení vozidla do provozu. Dále se agentuře svěřuje rozhodování o uvedení do provozu subsystémů traťového řízení a zabezpečení. V tomto rozsahu bude nahrazena či doplněna působnost českých drážních správních úřadů (doposud zřejmě dle § 49b odst. 2, § 47 a § 7 zákona o dráhách).

- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti železnic (přepřacované znění) - COM (2013) 31, č. dokumentu Rady EU – 6014/13

Účelem návrhu je přechod na *jednotné osvědčení o bezpečnosti pro železniční podniky*, které má vydávat agentura namísto vnitrostátních bezpečnostních orgánů. Z toho vyplývá mj. to, že osvědčení bude platné pro celou EU, pokud jde o rovnocenné typy provozu. Mění se též struktura osvědčení. Z hlediska českých právních předpisů to bude znamenat, že bude třeba podstatně změnit úpravu obsaženou v § 34h zákona o dráhách.

Jako reakce na stále častější zajišťování služeb pomocí externích dodavatelů se zavádí nové povinnosti pro subjekty, jichž se tato směrnice dosud netýkala, jako jsou např. subjekty zúčastněné na nakládkových operacích. Železniční podniky, provozovatelé infrastruktury a poskytovatelé údržby budou mít povinnost kontrolovat, zda subdodavatelské subjekty provádějí výše uvedená opatření k řízení rizik.

Všechny výše uvedené návrhy jsou v současnosti projednávány ve stádiu prvního čtení. Jejich schválení nelze proto očekávat dříve než v průběhu roku 2014. Po přijetí čtvrtého železničního balíčku bude třeba transponovat příslušné směrnice do českého právního řádu. Vzhledem k předpokládanému časovému horizontu přijetí čtvrtého balíčku se očekává, že bude významně ovlivněn v současnosti připravovaný nový zákon o železničních drahách a železniční dopravě a nikoliv v současnosti platný zákon č. 266/1994 Sb., o drahách.

Návrhy obsažené v tzv. čtvrtém železničním balíčku navazují na platné právní předpisy EU. Jedná se v této souvislosti zejména o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. L 343, 14. 12. 2012, s. 32), která představuje revizi *prvního železničního balíčku*. Termín pro transpozici směrnice je stanoven na 16. června 2015. Směrnice upravuje pravidla pro správu železniční infrastruktury a poskytování služeb železniční dopravy železničními podniky, které jsou nebo budou usazeny v členském státě, kritéria uplatňovaná členskými státy při vydávání, prodlužování nebo změnách licencí pro železniční podniky, které jsou nebo budou usazeny v EU, a zásady a postupy uplatňované při stanovení a vybírání poplatků za využívání železniční infrastruktury a při přidělování kapacity železniční infrastruktury.

Směrnice 2012/34/EU by měla být transponována do vnitrostátního práva novým zákonem o železničních drahách a železniční dopravě (předpokládané datum pro předložení vládě je září 2014; předpokládané datum nabytí účinnosti je 16. červen 2015).

Součástí čtvrtého balíčku je i navýšení pravomocí *ERA*. To by mělo přispět k zefektivnění, urychlení a zlevnění schvalovacích a bezpečnostních procedur nových vozidel a dopravců, neboť současný systém, na němž se spolupodílí jak *ERA*, tak i národní agentury, je charakteristický přebujelou byrokracií a značnou složitostí. Výsledkem bude eliminace bariér komplikujících vstup nových dopravců na železniční trh v EU.

Čtvrtý balíček má také sociální dimenzi zaměřující se na problematiku pracovníků v otevřené, liberalizované železniční dopravě. Jejím cílem je poskytnutí nezbytných záruk, neboť navržené direktivy např. stanovují podmínky povinných převodů zaměstnanců v případě výběru jiného dopravce poskytujícího drážní dopravu v režimu veřejné služby.

4. Seznam použitých zdrojů

Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aeg_1994/gesamt.pdf (staženo dne 4.1.2014).

BAG-SPNV. Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV zur Einführung von Regionalfaktoren im Trassenpreissystem der DB Netz AG, 16.10.2002. <http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/Pos02-10-16.pdf> (staženo dne 17.10.2012).

BECK, Arne – BENTE, Heiner – SCHILLING, Martin. Railway Efficiency. *International Transport Forum*, Discussion paper 12/2013. ISSN 2223-439X. <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201312.pdf> (staženo dne 4.1.2014).

BECK, Arne. Barriers To Entry In Rail Passenger Services: Empirical Evidence For Tendering Procedures In Germany. *EJTIR*. 2011, roč. 11, č.1, s. 20-41. ISSN 1567-7141.

BERNDT, Arnold – KUNZ, Martin. Trassenpreise, InfraCard und Kostendeckung: Diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz der Deutschen Bahn AG. Diskussionsbeiträge, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, 1999, č. 64, <http://hdl.handle.net/10419/47639> (staženo dne 9.5.2012).

BOŽIČNIK, Stanislav. Opening the Market in the Rail Freight Sector. *Built Environment*, 2009, roč. 35, č.1, s. 87-106. ISSN 0263-7960.

BOŽIČNIK, Stanislav. Opening the market in the rail freight sector. *Built Environment*, 2009, roč. 35, č. 1, s. 87-106. ISSN 0263-7960.

BRAUNER, J. Roman. Trassenpreissystem der DB Netz AG rechtswidrig. *Eisenbahn-Revue International*, 2008, č. 12, ISSN 1421-2811.

BUNDESNETZAGENTUR. *Marktuntersuchung Eisenbahnen 2009*. Bonn: Bundesnetzagentur, 2009. http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahn2009_ID17754.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (staženo dne 4.1.2014).

BUNDESNETZAGENTUR. *Marktuntersuchung Eisenbahnen 2011*. Bonn: Bundesnetzagentur, 2011. http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahn2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (staženo dne 4.1.2014).

BUNDESNETZAGENTUR. *Marktuntersuchung Eisenbahnen 2012*. Bonn: Bundesnetzagentur 2012. http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahn2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (staženo dne 4.1.2014).

CER. *Why imposed undercompensation leads to the collapse of public service transport*. FactSheet. 2007.

CROZET, Yves – CHASSAGNE, Florian. Rail access charges in France: Beyond the opposition between competition and financing. *Research in Transportation Economics*, 2013, roč. 39, č. 1, s. 247-254. ISSN 0739-8859.

ČESKÉ DRÁHY. *Výroční zprávy Českých Draž a.s. 1996-2012*. <http://www.ceskedrahy.cz/pro-investory/financni-zpravy/vyrocnizpravy/-5596/> (staženo dne 4.1. 2014).

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. www.czso.cz

DEUTSCHE BAHN. Das Stationspreissystem – transparent, übersichtlich und stabil. <http://www.deutschebahn.com/de/geschaefte/infrastruktur/bahnhof/stationsnutzung/2199680/stationsnutzung.html;jsessionid=66A4C127D53FEA630E1641040486B094.ecm-ext-cae-slave1-belfort> (staženo dne 16.1.2013).

DEUTSCHE BAHN. Das Trassenpreissystem der DB AG, Gültig ab dem 9.12.2012 bis 14.12.2013. http://fahrweg.dbnetze.com/file/2597008/data/trassenpreisbroschuere__2013.pdf (staženo dne 17.1.2013).

DEUTSCHE BAHN. DB Station and Service, profil firmy. http://www.deutschebahn.com/de/konzern/geschaeftsfelder/dbnetze_personenbahnhoefe/2190736/db_station_service.html?start=0 (staženo dne 30.4.2012).

DEUTSCHE BAHN. *Geschäftsbericht 2005*.

DEUTSCHE BAHN. *Geschäftsbericht 2011*.

DEUTSCHE BAHN. <http://www.bahn.de>.

DEUTSCHE BAHN. *Stationsanzeiger*, Nr. 02, prosinec 2010. http://www.deutschebahn.com/file/2202406/data/stationsanzeiger__022010.pdf (staženo dne 30.4.2012).

DEVILLE, Xavier – VERDUYN, Fabienne. *Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and the Netherlands. Working Paper Document No. 221*. Brussels: National Bank of Belgium, 2012. <http://aei.pitt.edu/34882/1/wp221En.pdf> (staženo dne 4.1.2014).

DI PIETRANTONIO, Loris – PELKMANS, Jacques. *The Economics of EU Railway Reform. BEEP briefing no 8*. Bruges European Economic Policy Briefings. College of Europe, 2004. <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02948.pdf> (staženo dne 4.1.2014).

DREW, Jeremy – NASH, Chris. *Vertical separation of railway infrastructure - does it always make sense? Working Paper 594*. Institute for Transport Studies, University of Leeds, 2011.

DRIESEN, Gertjan - LIJESSEN, Mark – MULDER, Machiel. *The impact of competition on productive efficiency in European railways*. Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2006. ISBN 90-5833-293-4.

EIKELBERG, Jürgen. Netzagentur senkt Durchleitungspreis für Bahnstrom. *Eisenbahnjournal Zughalt.de*, 1.3.2012. <http://www.zughalt.de/2012/03/netzagentur-senkt-durchleitungspreis-fur-bahnstrom/> (staženo dne 16.1.2013).

ENGARTNER, Tim – BUTTERWEGGE, Christoph. *Privatisierung der Deutschen Bahn: Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, 2008. ISBN 978-3531157962.

ENGEL, Rainer. Geschäftsmodell der DB-Infrastruktur vor dem Ende? *Eisenbahn-Revue International*, 2013, č. 2.

EUROPEAN COMMISSION. *EU Transport in figures*. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2013. ISBN 978-92-79-28860-9. <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2013/pocketbook2013.pdf> (staženo dne 4.1.2014).

EUROPEAN COMMISSION. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail. Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Brussels, 30.1.2013, SWD (2013) 10 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0028:FIN:EN:PDF> (staženo dne 4.1.2013).

EUROSTAT. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

GERONDEAU, Christian. *Transport in Europe*. London: Artech House, 1997. ISBN 089006931X.

GERSDORF, Hubertus. Komentář k čl. 87e Základního zákona. In: MANGOLDT, H. - KLEIN, F. – STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*. München: Verlag Franz Vahlen, 2000, s. 613-654. ISBN 978-3800610914.

HEATLEY, Dave. *The history and future of railways in New Zealand. Research Report*. New Zealand Institute for the study of competition and regulation. 2009. http://www.iscr.org.nz/f511,14914/The_history_and_future_of_rail_in_New_Zealand_RR_.pdf (staženo dne 4.1.2014).

HENCKEL, Dietrich (Projektleiter). *Stadt und Bahnhof. Zwischenbericht*. Technische Universität Berlin: Berlin, 2007. <http://www.stadtundbahnhof.de/1%20Zwischenbericht.pdf> (staženo dne 30.4.2012).

HENDRYCH, Dušan. *Základy správního práva. In Hendrych, D. et al. Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENNIGFELD, Stefan. Neue Bahnstrompreise werden allgemein positiv aufgenommen. *Eisenbahnjournal Zughalt.de*, 27.3.2012. <http://www.zughalt.de/2012/03/neue-bahnstrompreise-werden-allgemein-positiv-aufgenommen/> (staženo dne 17.10.2012).

HENNIGFELD, Stefan: DB Station and Service: Neues Stationspreissystem ab 2013. *Eisenbahnjournal Zughalt.de*, 4.9.2012. <http://www.zughalt.de/2012/09/db-station-service-neues-stationspreissystem-ab-2013/> (staženo dne 16.1.2013).

HENNINGFELD, Stefan. Mofair: Schwere Kritik an DB Energie. *Eisenbahnjournal Zughalt.de*, 12.11.2012. <http://www.zughalt.de/2012/11/mofair-schwere-kritik-an-db-energie/> (staženo dne 17.1.2013).

HLAVA, Karel – HRUBÝ, Jaromír. Elektrická trakční energie. *Vědeckotechnický sborník ČD*, 2011, č. 31, s. 1-18. ISSN 1214-9047.

HOLVAD, Torben. Review of railway policy reforms in Europe. *Built Environment*, 2009, roč. 35, č. 1, s. 24-42. ISSN 0263-7960.

HUNOLD, Matthias – WOLF, Christoph. Competitive procurement design: Evidence from regional passenger railway services in Germany, ZEW Discussion Paper, č. 13-009, <http://hdl.handle.net/10419/69506> (staženo dne 12.12.2013).

IBM. Rail Liberalisation Index. Market Opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway in comparison. Presentation in Brussels, 20.4.2011. http://www.deutschebahn.com/file/2236524/data/study__rail__liberalisation__index__2011__presentation.pdf. (staženo dne 11.1.2013).

Kaum Wettbewerbauf der Schiene Bundeskartellamt - Ursache alte Trassenpreise. *Deutsche Verkehrszeitung*, 21.8.2001. (databáze <https://global.factiva.com>).

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ. Komise vyzývá členské státy, aby zajistily řádné provedení prvního železničního balíčku, IP/08/1031. Brusel, 2008.

KORNAI, János – MASKIN, Eric – ROLAND, Gerard. (2003): Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 2003, roč. 41, č. 4, s. 1095-1136.

KREJČÍŘÍK, Mojmír. *Po stopách našich železnic*. Praha: Nakladatelství dopravy a spojů, 1991. ISBN 9788070300619.

KVIZDA, Martin. *Ekonomické dějiny železniční sítě České republiky – mýty, omyly a iluze v hospodářské politice a path dependence železných drah*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4219-2.

KVIZDA, Martin. The State and Railways – A Historical Comparison of Economic Policy in Relation to Railways. In: SHINNICK, Edward (ed.). *Issues in Economic Performance – Business, regional and Transport Issues*. Berlin: LIT Verlag, s. 115-137. ISBN 978-3-8258-1963-7.

KVIZDA, Martin. *Úzká místa dopravní politiky - metodologie hospodářsko-politických rozhodování o dopravních projektech*. In: *Rozvoj a perspektivy dopravních systémů ve vazbě na vnější okolí*. Pardubice: Dopravní fakulta Jana Pernera, Univerzita Pardubice, 2008, s. 107-114. ISBN 978-80-86530-50-5.

LALIVE, Rafael – SCHMUTZLER, Armin. Exploring The Effects Of Competition For Railway Markets. *International Journal Of Industrial Organization*, 2008, roč. 26, č. 2, s. 443-458. ISSN 01677187.

LINK, Heike. Rail infrastructure charging and on-track competition in Germany. *International Journal of Transport Management*, 2004, roč. 2, č. 3, s. 17–27. ISSN 1471-4051.

LINK, Heike. Trassenpreise der Deutschen Bahn AG – diskriminierungsfrei und kostendeckend? *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Wochenbericht*, 1997, roč. 64, č. 26, s. 547-462. ISSN 0012-1304.

LINK, Heike. Unbundling, public infrastructure financing and access charge regulation in the German rail sector. *Journal of Rail Transport Planning and Management*, 2012, roč. 2, č. 3, s. 63-71.

MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. Harmonogram otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy. 2011b.

MINISTERSTVO DOPRAVY. Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy, zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2012-2016. Ministerstvo dopravy, 2011. <http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/90D75F36-3966-4555-8115-F19BE04DED54/0/MaterialPropMDPlanDopravniObsluhyUzemi.pdf> (staženo dne 4.1.2014).

MINISTERSTVO DOPRAVY. *Ročenka dopravy 2012*. Praha: Ministerstvo dopravy, 2012. ISSN 1801-3090. https://www.sydos.cz/cs/rocenka_pdf/Rocenka_dopravy_2012.pdf (staženo dne 4.1.2014).

MINISTERSTVO DOPRAVY. Zpráva o postupu při otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy. listopad 2012.

MONOPOLKOMMISSION. *Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß §36 AEG, Sondergutachten 60*. Monopolkommission, 2011. http://www.monopolkommission.de/sg_60/s60_volltext.pdf (staženo dne 4.1.2014).

NASH, Ch. – PRESTON, J. "The Policy Debate in Great Britain" in Report of the Ninetieth Round Table on Transport Economics held in Paris on 4th – 5th February 1993 on the following topic: Privatisation of railways, European Conference of Ministers of Transport, 85-107, 110-19. In: NASH, Ch. (ed.). *Railways: Classics in Transport Analysis*. Edward Elgar Publishing, 2002, s. 85-107. ISBN 1840645539.

NASH, Chris. Competition and regulation in rail transport. In: PALMA, A d. et al. *Handbook of Transport Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. ISBN 9781847202031.

NIGRIN, Tomáš. Open Competition or Discrimination on Tracks? Examples of Anti-competitive Behaviour of the Deutsche Bahn, a Company Integrating in Itself a Carrier and Infrastructure Administrator. *Národohospodářský obzor* 1/2014.

OTÁHAL, Tomáš. – POSPÍŠIL, Tomáš. Will Czech Trains Ever Reach Their Destinations Efficiently? *Independent Review*, 2009, roč. 14, č. 2, s. 271-557.

Právní předpisy v rámci tzv. 4. železničního balíčku. http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm (staženo dne 4.1.2014).

RIEDLE H. Drážní reformy v Alpách – porovnání Rakouska a Švýcarska. *Eisenbahn Revue*, 2002, č. 6.

Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-545/10 Komise v. Česká republika. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139406&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=641585> (staženo dne 4.1.2014).

Sechs Jahre Bahnreform – Experten ziehen kritische Bilanz. *Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst*, 11.10.2000. (databáze <https://global.factiva.com>).

SCHLESIGER, Christian. EU und Bund nehmen die Bahn in die Zange. *WirtschaftsWoche*, 8.2.2012. <http://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/schienenetz-eu-und-bund-nehmen-die-bahn-in-die-zange-/6144800.html> (staženo dne 30.4.2012).

STATISTISCHES BUDESAMT. *Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus – 2012*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2013. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/VorlBevoelkerungsfortschreibung5124103129004.pdf?__blob=publicationFile (staženo 4.1.2014)

SŽDC (2013) Prohlášení o dráze celostátní a regionální, Č.j. 53868/2011-OPD

SŽDC. *Výroční zprávy Správy železniční dopravní cesty, s.o. 2003-2012*. www.szdc.cz (staženo dne 4.1.2014).

TOMEŠ, Zdeněk. Competition Limits in Railway Transport. *Journal of Economics*, 2011, roč. 59, č. 2, s. 194-203. ISSN 0013-3035.

TOMEŠ, Zdeněk. Monopol a konkurence na železnici. *Scientia et Societas*, 2009, roč. 2009, č. 4, s. 139-149. ISSN 1801-7118.

TOMEŠ, Zdeněk. Veřejné dotace do železniční dopravy v ČR. *Scientia et Societas*, 2009, roč. 6, č. 4, s 134-142. ISSN 1801-7118.

UNITED NATIONS. *The Restructuring Of Railways. Working Paper. Economic And Social Commission For Asia And The Pacific.* New York, 2003. http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TIS_pubs/RailwayRestructuring/RailwayRestructuring.pdf (staženo dne 4.1.2014).

WARNECKE, Christiane – GÖTZ, Georg. Offener Marktzugang im europäischen Schienenpersonenverkehr: Erfahrungen aus Wettbewerbsentwicklung. *DIW Vierteljahreshefte*, 2012, roč. 81, č. 1, s. 111-130. <http://ejournals.duncker-humboldt.de/doi/pdf/10.3790/vjh.81.1.111> (staženo dne 4.11.2014).

5. Seznam tabulek

Tab. P1.1.6.1: Regulační na železnici ve vybraných evropských státech.	30
Tab. P2.2.1.: Přehled zisku EBIT hlavních součástí holdingu Deutsche Bahn včetně nárůstu a vyjádření procentní váhy na celkovém zisku EBIT holdingu Deutsche Bahn v letech 2005 a 2011.	36
Tab. 3.1.: Osobní železniční doprava v členských státech EU – vývoj přepravních výkonů (v mld. oskm).	72
Tab. 3.2.: Nákladní železniční doprava v členských státech EU – vývoj přepravních výkonů (v mld. tkm).	74
Tab. 3.4.: ČR a Německo – základní údaje o infrastruktuře železniční dopravy (stav v r. 2011).	76
Tab. 3.4.: ČR a Německo – obyvatelstvo a největší města	76
Tab. 3.5.: Německo – nákladní železniční doprava ve spolkových zemích (stav v r. 2012).	80
Tab. 3.6.: ČR – nákladní železniční doprava v krajích (stav v r. 2012).	81
Tab. 3.7.: Ekonomické problémy železnice na konci dvacátého století.	82
Tab. 3.8.: Modely konkurence ve východních zemích Evropské unie.	85
Tab. 3.9.: Intenzita konkurence v nákladní železniční dopravě (tržní podíl nových dopravců).	86
Tab. 3.10.: Index liberalizace trhu osobní železniční dopravy v EU (vyšší hodnota indexu znamená vyšší hodnotu liberalizace).	86
Tab. 3.11.: Počet zaměstnanců SŽDC v letech 2002 – 2012.	88
Tab. 3.12.: Skladba nákladů a tržeb železničních společností.	89
Tab. 3.13.: Skladba nákladů společnosti České dráhy, a.s. v osobní dopravě, rok 2012.	89
Tab. 3.14.: Celkové veřejné dotace do železniční dopravy v ČR 2003–2012 (mil. Kč).	92
Tab. 3.15.: Investice a zadlužení skupiny České dráhy v období 2003 – 2012 (v mld. Kč).	95
Tab. 3.16.: Vývoj počtu zaměstnanců skupiny ČD.	96
Tab. 3.17.: Zisky/ztráty jednotlivých divizí holdingu Deutsche Bahn.	100

6. Seznam obrázků

Obr. P2.2.1.: Procentní podíl nejvýznamnějších společností holdingu Deutsche Bahn na jeho zisku EBIT (v procentech).	37
Obr. P5.2.1.1.: Vývoj ceny trakční energie od roku 2005 (v ct/kWh).....	52
Obr. P.6.2.1.1.: Vývoj úspěšnosti německých drah a třetích subjektů ve výběrových řízeních v regionální dopravě (vzhledem k vlkm).	57
Obr. P.6.2.1.2.: Vývoj průměrného počtu soutěžících subjektů ve výběrovém řízení na regionální osobní dopravu v letech 1997 až 2010.....	58
Obr. 3.1.: Celkové přepravní výkony v osobní a nákladní železniční dopravě v EU.	68
Obr. 3.2.: Modální split dopravních výkonů v EU v osobní dopravě.	69
Obr. 3.3.: Modální split dopravních výkonů v EU v osobní dopravě (bez aut).....	69
Obr. 3.4.: Přepravní výkony vysokorychlostních železnic v EU (v mld. oskm).....	70
Obr. 3.5.: Přepravní výkony vysokorychlostních železnic v EU (v mld. oskm).....	71
Obr. 3.6.: Podíl železnice na osobní dopravě v EU.	73
Obr. 3.7.: Podíl železnice na pozemní nákladní dopravě v EU (v %).	75
Obr. 3.8.: Hlavní přepravní směry v osobní dopravě v ČR – linkové vedení vlaků dálkové a nadregionální dopravy.	77
Obr. 3.9.: Hlavní přepravní směry v osobní dopravě v Německu – linkové vedení dálkových vlaků kategorií ICE a EC/IC.	78
Obr. 3.10.: Míra otevřenosti domácího železničního trhu osobní dopravy (v procentech).....	87
Obr. 3.11.: Náklady na železniční osobokilometr (Eur, osa y) v Portugalsku v závislosti na počtu cestujících (oskm, osa x) na jednotlivých typech tratí (popisky bodů).....	90
Obr. 3.12.: Celkové dotace na osobní dopravu v letech 1993–2012. (mil. Kč, stálé ceny roku 2012)..	93
Obr. 3.13.: Zisky a ztráty skupiny ČD 1993–2012 (v mil. Kč, běžné ceny).	94
Obr. 3.14.: Likvidita skupiny ČD (peněžní prostředky/krátkodobé závazky).....	94
Obr. 3.15.: Cizí zdroje ČD (mil. Kč., běžné ceny).....	97

METODIKA OPTIMALIZACE INSTITUCIONÁLNÍHO PROSTŘEDÍ V ŽELEZNIČNÍ DOPRAVĚ V ČESKÉ REPUBLICE

© Martin Kvizda, Petr Mlsna, Tomáš Nigrin, Daniel Seidenglanz a Zdeněk Tomeš, 2013

lektoroval: Antonín Peltrám



Text vznikl jako součást grantového projektu *Optimalizace regulace konkurenčního prostředí v železniční osobní a nákladní dopravě v ČR* č. TD010063 podporovaného Technologickou agenturou České republiky.

Vytiskla Masarykova univerzita a Univerzita Karlova v Praze pro potřeby Ministerstva dopravy ČR, Praha, Česká republika, v počtu 10 výtisků.

Celkový počet stran 116 stran.

Druh výsledku pro RIV: certifikovaná metodika Nmet.

ISBN/ISSN není přiděleno.

Číslo výtisku