

## Zabezpečení financování a stav veřejné dopravy od 1.1.2012

### Vývoj problematiky

V roce 2011 probíhá financování železniční dopravní obslužnosti ze strany státního rozpočtu v zásadě podle harmonogramu navrženého v usnesení vlády č. 1132/2009 s tím, že pro rok 2011 nebylo poskytnuto inflační navýšení, tj. dálková železniční doprava je financována částkou cca. 4 077 mil. Kč a pro příspěvek krajům na zajištění regionální dopravy je k dispozici cca. 2 649 mil. Kč. Neposkytnutí inflačního navýšení vedlo v jízdním řádu 2010/11 u některých objednatelů k mírné korekci objednávky, např. v případě dopravy objednávané Ministerstvem dopravy k mírnému snížení objednávky dopravních služeb, které však představovalo pouze cca. 1 % objednaných dopravních výkonů. Spolufinancování regionální dopravy ze státního rozpočtu je v roce 2011 zajištěno na základě vydaných rozhodnutí, kterými se prostředky ze státního rozpočtu převádějí jednotlivým krajům.

Pro rok 2012 se v dubnu 2011 v době předkládání objednávky Ministerstva dopravy na zajištění dálkové železniční dopravy podle § 4 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě cestujících předpokládalo poskytnutí finančních prostředků v reálné hodnotě roku 2011. Později též schválila vláda České republiky usnesením vlády č. 423 ze dne 8. června 2011 materiál obsahující harmonogram postupného otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy. Součástí materiálu obsahujícího harmonogram otevírání trhu byl požadavek na zajištění financování veřejných služeb, které objednává Ministerstvo dopravy v reálné hodnotě. Ministerstvo dopravy upozornilo na skutečnost, že pokud pro rok 2012 nebude opětovně stejně jako v roce 2011 poskytnuto i jen inflační navýšení, jednalo by se o snížení reálné hodnoty vyrovnání za veřejné služby o hodnotu cca 2 %, což v kombinaci s navýšením daně z přidané hodnoty o 4 % (pozn.: v roce 2013 bude navýšena podle současných předpokladů o dalších 3,5 %) by vedlo při totožné hodnotě vyrovnání a plateb od cestujících k reálnému snížení hodnoty vyrovnání za roky 2011 a 2012 cca o 6 % s tím, že část uvedených vícenákladů dopravce přeneše na objednatele a část na cestující.

V červenci 2011 předložilo Ministerstvo financí prvotní materiál k přípravě státního rozpočtu České republiky pro rok 2012, včetně střednědobého výhledu na roky 2013 a 2014. **Dne 20. července 2011 bylo vládou České republiky schváleno usnesení vlády č. 590 k návrhu příjmů a výdajů rozpočtových kapitol a státních fondů na léta 2010 až 2014.** Schválený materiál předpokládá poměrně výrazné snížení prostředků na dálkovou i regionální dopravu, v případě dálkové dopravy se v kapitole Ministerstva dopravy projeví pokles o cca. 5 % finančních prostředků oproti roku 2011, v případě příspěvku na regionální dopravu byl přímo usnesením vlády schválen záměr snížit účelové dotace krajům na dofinancování dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou v letech 2012 až 2014 z částky 2 649 mil. Kč na částku 2 049 mil. Kč, tj. snížení v každém roce o 600 mil. Kč.

### Dálková doprava

Navrhované **snížení prostředků pro rok 2012 pro dálkovou železniční dopravu** bude znamenat vzhledem ke kumulaci několika příčin (inflace, snížení rozpočtu, zvýšení odpisových nákladů dopravce v souvislosti s podinvestovaným stavem vozidlového parku a další vlivy) **redukci až 10 % státem objednávaných dopravních služeb a je tedy pro MD na hranici přijatelnosti.** Takové škrty nelze provést pouhým zrušením některých spojů, bude nutné přikročit k odobjednání celých linek či celých větví linek. Redukovány budou rovněž výnosy dopravce ČD, a.s. Lze očekávat, že předpokládaná úspora se v konečném důsledku

přímo promítne i do hospodaření drážního dopravce. Ohroženy budou i výnosy některých autobusových dopravců, jejichž linky jsou s železniční dopravou provázány. O rozsahu nezbytných redukcí se vedou jednání na úrovni ředitelů odborů MD a ČD, v současné době bylo předběžně dojednáno omezení dálkové dopravy o cca 8 %.

I redukce ve výši 8 % jsou zásahem do systému dálkové dopravy. Aby bylo možné dosáhnout reálné úspory, bude nutné kombinovat tři nástroje, a to:

1. Na určitých, málo vytižených linkách dálkové dopravy bude nezbytné objednávku zcela ukončit. Jedná se o následující relace:
  - linka Pardubice – Jihlava
  - rameno Krnov – Jeseník
  - linka Rakovník – Chomutov
  - linka Kolín- Rumburk bude ukončena v Novém Boru
2. K výraznému omezení dopravy a zavedení úspornější provozní koncepce dojde na následujících linkách:
  - Praha – Příbram – České Budějovice
  - Brno – České Budějovice
  - Praha – Tanvald v úseku Turnov – Tanvald
3. Na dalších linkách dálkové dopravy dojde k omezení spojů, provozovaných o víkendových dnech, na okraji občanského dne, v době přepravního sedla, s ohledem na přepravované počty cestujících v jednotlivých vlacích. Se všemi popsányi redukcemi lze očekávat další připomínky ze strany krajů a místních samospráv, nicméně přesto se uvedená omezení v kontextu současné situace jeví jako ekonomicky nezbytná.

Ze strany ČD není uvedený rozsah dosud akceptován jako konečný a probíhají další jednání, jejichž cílem se sjednotit se na konečném rozsahu dálkové dopravy, tak aby dopravcem předložená upravená kalkulace odpovídala finančním možnostem ministerstva.

Protože provedené kroky Ministerstvo dopravy nepovažuje za systémové a omezování dopravní obslužnosti v takovém rozsahu pokládá za nevhodné, usiluje jak o dosažení akceptovatelného kompromisu ohledně rozsahu redukcí, tak o získání dodatečných finančních prostředků do systému dálkové dopravy. Správa železniční dopravní cesty byla ministrem dopravy dne 6. září požádána, aby došlo k prodloužení termínu pro přijímání připomínek dopravců k návrhu jízdního řádu do 19. září 2011. Dne 7. září má vláda České republiky na programu projednání návrhu státního rozpočtu pro rok 2012, kde bude ministr dopravy usilovat o nalezení dodatečných finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti. Lze předpokládat, že otázka financování železniční dopravy bude s ohledem na dopady na cestující řešena i v Poslanecké sněmovně při schvalování státního rozpočtu pro rok 2012.

## **Regionální doprava**

Dopady snížení prostředků pro rok 2012 lze předpokládat i do regionální dopravy, kde neposkytnutí 600 mil. Kč představující cca. 23 % dosavadního podílu kompenzace ze státního rozpočtu (tj. cca. 10 % souhrnné kompenzace za regionální dopravu) by při rozhodujícím podílu kompenzace na krytí nákladů představovalo **redukce blížící se 20 % dopravních výkonů**, nesení těchto finančních výpadků bude realizováno v závislosti na typu uzavřených smluv. S ohledem na to, že usnesení vlády České republiky č. 1132/2009 nastavilo desetiletý finanční rámec v plné výši a tím vyvolalo očekávání ze strany krajů i dopravců, včetně investičních aktivit za pomoci evropských prostředků z regionálních operačních programů, vyvolává tato situace značné obtíže.

Tento problém nicméně přesahuje úroveň pouze Ministerstva dopravy a je nezbytné jeho řešení ve vzájemné kooperaci s Asociací krajů ČR. V případě regionální dopravy je objednávka v působnosti krajů, Ministerstvo dopravy tedy není oprávněno určovat, jakým způsobem se objednávka pro rok 2012 provede. Představitelé krajů na jednání dne 24. srpna možnost krácení dotací jako celek odmítly. V této situaci se jeví krácení dotací problematické z věcného i procesního hlediska. Neposkytnutí částky 600 mil. Kč představuje cca 23 % dosavadního podílu kompenzace ze státního rozpočtu (tj. cca. 10 % souhrnné kompenzace za regionální železniční dopravu), což by při rozhodujícím podílu kompenzace na krytí nákladů představovalo redukci blížící se 20 % dopravních výkonů v regionální dopravě.

Usnesení vlády České republiky č. 1132 ze dne 31. srpna 2009 nastavilo desetiletý finanční rámec v plné výši a vyvolalo očekávání ze strany krajů i dopravců, včetně investičních aktivit za pomoci evropských prostředků z regionálních operačních programů do obnovy železničních kolejových vozidel. Návrh Ministerstva financí se tak jeví jako nekoncepční mj. i s ohledem na čerpání prostředků ze strukturálních fondů. Procesně kraje pokládají memorandum za závazné a dosud uvádějí, že jsou připraveny své požadavky prosazovat i právní cestou. Zároveň kraje odmítly korigovat rozsah objednávaných veřejných služeb. Pokud podle krajů železniční dopravci nebudou připraveni za takových podmínek uzavřít dodatky smluv pro rok 2012, budou kraje postupovat podle smluvních ustanovení jednotlivých smluv, tj. vyplácet zálohové platby ve stanovené výši. Nedojde-li k uzavření dodatků ke smlouvám o závazku veřejné služby, Ministerstvo dopravy nebude moci uvolnit dotace krajům na regionální železniční dopravu

Na základě těchto skutečností pokládá Ministerstvo dopravy za potřebné rovněž problematiku finančních transferů krajů řešit, přičemž jednání dále probíhají.

Rozdělení dotací mezi jednotlivé kraje byl stanoven v příloze materiálu pro jednání vlády, na jehož základě bylo usnesení vlády přijato. Poměr dotací ze státního rozpočtu k celkovým kompenzacím hrazeným dopravcům jednotlivými kraji se liší, pohybuje se od 25 do 47 %. Na obsah uvedeného vládního usnesení navazuje Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou, uzavřené mezi Českou republikou a jednotlivými kraji, na jehož míru právní závaznosti však neexistuje jednotný právní názor.

V návaznosti na usnesení vlády ČR ze dne 20. července 2011 č. 590, kterým byl schválen záměr snížit účelové dotace krajům na částku 2 049 mil. Kč, tj. o cca 22,65 %, Ministerstvo dopravy předložilo pro diskuzi s Asociací krajů ČR následující možnosti krácení dotací:

#### Řešení A: Jednotné poměrné snížení

Za řešení, které nejvíce odpovídá platnému usnesení vlády a uzavřenému Memorandu, lze považovat snížení dotace každému z krajů o 22,65 %. Poměr, v jakém by byla celková částka vyčleněná ze státního rozpočtu rozdělena mezi jednotlivé kraje, by zůstal zachován. Zároveň by však zůstala zachována i disproporcionalita mezi jednotlivými kraji – při zachování současného objemu finančních prostředků vynakládaného z rozpočtů krajů by i po snížení státních dotací poměr mezi těmito dotacemi a celkovými kompenzacemi hrazenými dopravcům jednotlivými kraji zůstal nejednotný a pohyboval se cca. od 20 do 40 %.

#### Řešení B: Jednotné absolutní snížení

Redukci finančních prostředků ze státního rozpočtu lze řešit tak, že každému z krajů bude snížena dotace o 1/14 z této redukce, tedy o stejnou absolutní částku 42 857 143 Kč. Toto řešení by se citelně dotklo krajů s menším rozsahem dopravní obslužnosti (dotace by se snížily i více než o polovinu) a naopak výhodné by bylo pro kraje s vyšším rozsahem

dopravní obslužnosti, vzhledem k čemuž lze toto řešení považovat za nejméně spravedlivé. Při zachování současného objemu finančních prostředků z rozpočtů krajů by se po snížení státních dotací poměr mezi státními dotacemi a celkovými kompenzacemi hrazenými dopravcům jednotlivými kraji pohyboval cca od 15 do 40 %. Tento způsob řešení by vyžadoval přijetí nového usnesení vlády, na jehož základě by byly dotace poskytovány, a je rovněž v rozporu s uzavřeným Memorandem.

#### Řešení C: Vyrovnání podílů

Za nejspravedlivější je možné považovat takové rozdělení dostupných finančních prostředků mezi jednotlivé kraje, při němž bude u každého z krajů zachován stejný poměr mezi poskytnutou státní dotací a finančními prostředky, které na úhradu kompenzace vynakládá ze svého rozpočtu. Každému kraji by byla poskytnuta dotace ve výši necelých 28 % z celkové kompenzace, kterou hradí železničním dopravcům (tzn. každému kraji by k jeho poskytnutým 72 halěrům přidal stát 28 halěrů). Specifikem tohoto řešení je skutečnosti, že krajům, kterým doposud bylo ze státního rozpočtu poskytováno nejvíce finančních prostředků ve srovnání s jimi uhrazovanou kompenzací, by se dotace mohla snížit i o více než polovinu, zatímco krajům, kterým bylo doposud ze státního rozpočtu poskytováno nejméně finančních prostředků ve srovnání s jimi uhrazovanou kompenzací, by se poskytovaná dotace mohla dokonce zvýšit. Rovněž tento způsob řešení by vyžadoval změnu uzavřeného Memoranda.

Vzhledem ke skutečnosti, že kraje na jednání dne 24. srpna uvedly, že nejsou připraveny jednat o snížení dotací na regionální železniční dopravu, nejsou připraveny ani projednávat způsob krácení dotací. Tato problematika tedy bude znovu řešena v návaznosti na konečné rozpočtové možnosti Ministerstva dopravy pro rozpočtový rok 2012.

#### **Právní prostředí v oblasti veřejné dopravy**

Pro smlouvy o veřejných službách uzavřené po 3. prosinci 2009 je klíčovým právním předpisem nařízení EP a Rady č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (dále jen „nařízení č. 1370/2007“) a zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, který nabyl účinnosti dne 1. července 2010.

Vzhledem k tomu, že drtivá většina smluv o veřejných službách na území ČR byla uzavřena na delší časová období ještě před 3. prosincem 2009, nové právní předpisy se téměř vůbec neaplikují (na práva a povinnosti vzniklá podle stávajících smluv se vztahují dřívější právní předpisy). Výjimkou jsou např. některé autobusové služby v Jihomoravském a Ústeckém kraji.

V podmínkách ČR zajišťují dopravní obslužnost stát (oblast dálkové železniční dopravy), kraje a obce. Protože v roce 2005 došlo k regionalizaci veřejné osobní dopravy, je dopravní obslužnost krajů i obcemi zajišťovaná v samostatné působnosti a stát do této působnosti může vstupovat pouze ve zcela výjimečných případech (např. při porušení zákona). Správnost, efektivnost a hospodárnost kroků samospráv nemůže stát dozorovat.

Spory mezi dopravci a objednateli veřejných služeb u smluv, které byly uzavřeny již podle nových právních předpisů, ve všech případech řeší obecné soudy, protože dle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, tyto smlouvy nemají veřejnoprávní charakter. Případné námitky proti postupu objednatelů při zadání veřejných služeb pak přezkoumává na základě jednotlivých podnětů Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.