

Zpráva o postupu při otvírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy

Úvod

1. Dne 1. července 2010 nabyl účinnosti zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „Zákon o veřejných službách“). Tento zákon adaptuje vnitrostátní právo na unijní předpisy, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici, určuje kompetence jednotlivých příslušných orgánů při objednávání veřejných služeb ve veřejné (hromadné) osobní dopravě v České republice a v případě konání nabídkového řízení stanovuje konkrétní procesní postup pro výběr dopravce pro provozování veřejných služeb.
2. V Programovém prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010 se uvádí, že „služby železniční hromadné osobní přepravy budou podléhat transparentním výběrovým řízením, za tímto účelem vláda připraví podmínky pro otevření trhu v železniční dopravě“.
3. Usnesením vlády ČR č. 423 ze dne 8. června 2011 vláda ČR schválila časový plán otvírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících. Tento časový plán určil časový a věcný postup otvírání trhu u dopravních služeb, které Ministerstvo dopravy objednává na základě § 4 Zákona o veřejných službách.
4. Předmětný plán obsahoval konkrétní provozní soubory, stanovené na základě činnosti pracovní skupiny pro přípravu otvírání trhu veřejných služeb, která působila za účasti zástupců Ministerstva dopravy, Českých drah, alternativních dopravců, provozovatele dráhy, Asociace krajů ČR a zástupců odborových organizací. U těchto konkrétních provozních souborů plán obsahoval předběžnou dobu vypsání nabídkových řízení. Provozní soubory byly stanoveny s ohledem na zajištění přestupních vazeb mezi vlaky dálkové dopravy a na jejich vazbu na regionální dopravu, tedy se zvláštním zřetelem na síťový charakter veřejné železniční dopravy v souladu se Zákonem o veřejných službách.
5. V rámci usnesení č. 423 ze dne 8. června 2011 vláda ČR uložila ministru dopravy předložit vládě do 30. listopadu 2012 zprávu o postupu otvírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy. Předložení této zprávy je předmětem tohoto materiálu.

První nabídkové řízení

6. Ministerstvo dopravy na základě schváleného časového plánu otvírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy připravilo první nabídkové řízení na linku R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc. V průběhu jeho přípravy se vedle objektivních a předpokládaných přínosů regulované konkurence objevilo několik skutečností, které bylo nutné řešit mimo jiné i v souvislosti s otvíráním trhu. Nejvýznamnějšími oblastmi byla problematika využívání veřejných prostor v budovách železničních stanic a problematika tarifní spolupráce dopravců.
7. Pokud se týče využívání veřejných prostor v budovách železničních stanic, je třeba zdůraznit, že tato problematika se žádným způsobem nedotýká traťového přístupu na dopravní cestu, která je ve vlastnictví státu a jejíž využití je na základě sjednané ceny

možné. Uvedená problematika se dotýká toliko využívání samotných veřejných prostor v budovách železničních stanic a je řešena v současnosti projednávanou směrnicí Evropského parlamentu a Rady o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „připravovaná směrnice“), která je v konečné fázi projednávání. V zásadě připravovaná směrnice předpokládá proces, kdy zařízení služeb (mezi které patří i tzv. „osobní nádraží, jejich budovy a ostatní zařízení, včetně zařízení pro zobrazení cestovních informací“) bude zpoplatněno jejich provozovatelem, na základě předem stanovené ceny, která bude zveřejněna v tzv. zprávě o síti nebo jiným ve směrnici stanoveným způsobem. Výši ceny za použití těchto zařízení služeb ve stanovených případech bude přezkoumávat nezávislý regulační orgán. S ohledem na skutečnost, že uvedený právní předpis se nacházel (a dosud nachází) ve stádiu projednávání, Ministerstvo dopravy pro účely prvního nabídkového řízení ponechalo riziko, spočívající ve stanovení ceny za využití železničních stanic (tzv. „staniční poplatek“) na objednateli s tím, že tento poplatek uhradí každému vítěznému dopravci ve skutečné výši. Riziko časového vývoje staničního poplatku tedy dopravce, který zvítězí v nabídkovém řízení, neponese, což je obdobná situace jako v případě ceny za použití dopravní cesty, jejíž rizika změn nese zpravidla rovněž objednatel veřejných služeb.

8. Pokud se týče tarifní spolupráce dopravců, Ministerstvo dopravy tuto skutečnost sice pokládalo za postup nad rámec povinností stanovených objednateli právními předpisy, nicméně závažnost řešení této oblasti si s ohledem na potřebné přestupy mezi dopravními službami na železnici plně uvědomovalo. Proto vedlo v časovém období od září 2011 do ledna 2012 sérii jednání se zástupci alternativních dopravců a dopravce České dráhy, a.s., jejichž cílem bylo nalezení konkrétních pravidel, za kterých bude tarif dopravce České dráhy, a.s. akceptován i jinými dopravci, včetně stanovení výše vyrovnání za akceptaci takových jízdních dokladů.
9. Po těchto přípravných krocích Ministerstvo dopravy přikročilo k vypsání prvního nabídkového řízení dle harmonogramu, a to na linku R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc. Ministerstvo dopravy komunikovalo se všemi zúčastněnými dopravci dobu, kterou potřebují na přípravu plnění zakázky. Z vyjádření dopravců vyplývala potřeba posunutí plnění o jeden rok, tj. zahájení provozu veřejných služeb na základě soutěže k prosinci 2014. Ministerstvo dopravy se s ohledem na toto většinové vyjádření dopravců rozhodlo posunout termín plnění o jeden rok s tím, že nabídkové řízení bude vypsáno neprodleně. O tomto postupu Ministerstvo dopravy informovalo vládu materiálem č.j. 137/12, který byl předložen vládě na vědomí na jednání vlády ČR dne 29. února 2012.
10. Následně na přelomu měsíců března a dubna 2012 zahájilo Ministerstvo dopravy pilotní nabídkové řízení oznámením, zveřejněným dne 27. března 2012 ve Věstníku veřejných zakázek s názvem „*Poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou dráží osobní dopravou k zajištění dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy na lince R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc*“. Toto oznámení bylo následně dne 7. dubna 2012 zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie, resp. v jeho elektronické verzi TED. Termín pro podání nabídek byl stanoven na 10. července 2012, nicméně z důvodu maximální právní jistoty všech zúčastněných subjektů s ohledem na změny právní úpravy v oblasti veřejných zakázek v době zveřejňování původní dokumentace na přelomu března a dubna 2012 a s ohledem na deklarované obtíže některých dopravců dostat stanoveným termínům pro podání nabídek byl termín pro podání nabídek stanoven na 16. říjen 2012.
11. Toto nabídkové řízení bylo v průběhu lhůty pro podání nabídek procesně napadeno dvěma subjekty. Návrh na přezkoumání úkonů zadavatele ze strany společnosti Abellio CZ, a.s., který Ministerstvo dopravy obdrželo dne 7. června 2012, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) z procesních důvodů zastavil. V případě druhého návrhu na

přezkoumání úkonů zadavatele, který podala společnost České dráhy, a.s. dne 12. července 2012, ÚOHS předběžným opatřením ze dne 2. srpna 2012 zakázal Ministerstvu dopravy v předmětném nabídkovém řízení uzavřít smlouvu, dosud však nerozhodl o konečném návrhu stěžovatele na zrušení nabídkového řízení. S ohledem na skutečnost, že se jedná o jedno z prvních nabídkových řízení podle Zákona o veřejných službách, je nesporně uvedená problematika i pro ÚOHS zcela nová a rozhodnutí obtížné. V tuto chvíli tedy Ministerstvo dopravy očekává rozhodnutí ÚOHS v předmětné věci, s ohledem na předběžné opatření nemůže uzavřít smlouvu s vítězným uchazečem, avšak může činit veškeré jiné úkony v nabídkovém řízení.

12. V souladu se zadávacími podmínkami skončila dne 16. října 2012 lhůta pro podání nabídek a následně proběhlo otevírání obálek s nabídkami. Ministerstvu dopravy jako objednateli byly doručeny dvě nabídky soutěžitelů (společnosti RegioJet a.s. a konsorcia společností ARRIVA vlaky, s.r.o. a TRANSCENTRUM bus, s.r.o.) a v současné době probíhají jednání komise pro posouzení a hodnocení nabídek. V této souvislosti je třeba uvést, že společnost České dráhy, a.s. nabídku v předmětném nabídkovém řízení nepodala, s odůvodněním, že ve lhůtě pro podání nabídek nedokázala zajistit dodání potřebného vozidlového parku.

Současný stav

13. Ministerstvo dopravy v současné době očekává rozhodnutí ÚOHS ve věci prvního nabídkového řízení. Bez tohoto rozhodnutí je nemožné, popřípadě velmi obtížné činit další kroky v předmětné věci. Na základě rozhodnutí ÚOHS a jeho odůvodnění MD zváží, zda jsou nezbytně nutné nějaké úpravy v postupu otevírání trhu, anebo zda je současný proces odpovídající.
14. V případě dalších nabídkových řízení podle časového plánu otevírání trhu je Ministerstvo dopravy i na základě uplatněných námitek a připomínek dopravců v železniční osobní dopravě a připomínek vznesených Hospodářskou komorou ČR připraveno dále posoudit určité oblasti. Na některé z nich má ustálený věcný a právní názor, nicméně jiné jsou podnětem pro další zlepšení procesu přípravy nabídkových řízení. Jedná se zejména o oblasti uvedené v následujících bodech 15-21.
15. Požadavky na rozsah, kvalitu a vybavení vozidel: Ze strany dopravců bylo obecně v průběhu nabídkového řízení opakovaně namítáno, že požadavky na vozidla byly v prvním nabídkovém řízení enormní. Připomínky byly vznášeny především k následujícím skutečnostem:
 - Kapacita vozidel: Je skutečností, že Ministerstvo dopravy na základě údajů o frekvenci cestujících dle sčítacích kampaní realizovaných stávajícím dopravcem České dráhy, a.s. stanovilo minimální požadovanou kapacitu míst k sezení u jednotlivých vlaků. Tento postup vychází z opakovaných zkušeností (a to i velmi negativních) v ČR i v zahraničí v této oblasti, kdy dopravce, který se účastnil nabídkového řízení, výrazně podcenil potřebnou kapacitu vozidel. Rozdílně od vlaků komerční dopravy provozované mimo závazky veřejné služby by podle názoru předkladatele měla být u vlaků zajišťovaných v režimu veřejných služeb zajištěna taková dostatečná kapacita vozidel, aby bylo možné přepravit všechny cestující, nikoli aby bylo možné na základě povinných rezervací část cestujících odmítnout nebo je přepravit ve zcela nedostatečné kvalitě.
 - Nízkopodlažnost: Již v materiálu pro jednání vlády ČR, na jehož základě byl usnesením č. 423 ze dne 8. června 2011 schválen časový plán otevírání trhu, byla s

ohledem na závazky ČR v oblasti integrace osob se zdravotním postižením konstatována nutnost věnovat pozornost tomu, aby součástí podmínek vyhlašováných nabídkových řízení byla povinnost dopravce zajišťovat bezbariérové přepravy pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace tomu odpovídajícími a vybavenými dopravními prostředky. V prvním nabídkovém řízení bylo stanoveno, že alespoň 20 procent celkové podlahové plochy pro cestující ve 2. vozové třídě v každém vlaku musí být v nízkopodlažním uspořádání, a to včetně alespoň jedné nástupní dveře ve vlaku z každé strany vozidla. Rozsah nízkopodlažnosti byl ze strany dopravců napadán jako neopodstatněný, ve svém důsledku zdražující hodnotu veřejných služeb. Předkladatel se bez ohledu na tyto připomínky domnívá, že i v dalších nabídkových řízeních bude nezbytné stanovit předem jasný rámec bezbariérové přepravy, resp. přepravy, která usnadní přístup do vozidel osobám se sníženou schopností pohybu a orientace.

- Kvalita interiéru a klimatizace: Vzhledem k tomu, že soutěžené veřejné služby mají být sjednány až na dobu 15 let, předkladatel se domnívá, že požadavek na klimatizaci by měl být obligatorní součástí i dalších nabídkových řízení. Právě prostřednictvím nabídkových řízení je třeba dosáhnout postupné obměny vozidlového parku za vozidla, které odpovídající současným požadavkům na kvalitu a umožní veřejné dopravě nebýt sociální variantou pro určité specifické skupiny obyvatel, nýbrž plnohodnotnou součástí českého dopravního trhu.

Připomínky byly i k dalším vlastnostem vozidel, jako např. vybavení vozidel zásuvkami pro drobnou elektroniku apod. Nicméně v této oblasti objednatel v zásadě nashledal závažné skutečnosti, které by byly pro průběh otevírání trhu nezbytné zásadním způsobem korigovat. Je zřejmé, že současný vozidlový park na české železnici není základem pro další fungování železničního sektoru v České republice a že další postup vyžaduje určité zlepšení velmi neutěšené situace, který musí jít ruku v ruce s otevíráním trhu. V této oblasti tedy není třeba ve vztahu k dalším nabídkovým řízením přistoupit k zásadním koncepčním změnám.

16. Rozsah poskytovaných údajů pro zpracování nabídky: Zejména ze strany alternativních dopravců byla negativně vnímána skutečnost, že Ministerstvo dopravy sice poskytlo údaje o frekvenci cestujících ve vlacích soutěžené linky dle sčítacích kampaní realizovaných Českými drahami, a.s., neuveřejnilo však veškeré údaje, například údaje o rozsahu části kompenzace, kterou Ministerstvo dopravy dosud poskytuje stávajícímu dopravci České dráhy, a.s. a která „připadá“ na danou linku, ani údaje o vývoji tržeb na předmětné lince a o struktuře prodaných jízdních dokladů. V této souvislosti je třeba připomenout, že hodnoty prokazatelné ztráty ve členění podle jednotlivých linek dálkové dopravy jsou považovány za obchodní tajemství dopravce České dráhy, a.s. a že Ministerstvo dopravy není oprávněno je bez souhlasu dopravce postoupit dalším osobám. Pokud jde o vývoj tržeb na předmětné lince a o strukturu prodaných jízdních dokladů, je třeba uvést, že Ministerstvo dopravy nemá tyto údaje k dispozici, alespoň ne v podobě použitelné pro zveřejnění v rámci nabídkového řízení.

Použitý postup byl dle názoru předkladatele plně v souladu s právními předpisy a poskytoval dostatečné údaje pro podání nabídky. Byly zveřejněny například nástupy a výstupy cestujících v jednotlivých železničních stanicích a jejich obsazenost, a to u všech dnes provozovaných vlaků na dané relaci. Je však vhodné zároveň uvést, že poskytnutím dalších údajů marketingového charakteru by bylo možné rizika dopravců v souvislosti s jejich vstupem na trh omezit. V souvislosti s dalšími nabídkovými řízeními bude Ministerstvo dopravy nuceno vážně posoudit možnost získání některých dat vlastní činností (zajištěním zvláštních přepravních průzkumů na soutěžených linkách), popřípadě

sjednáním určitých úprav smlouvy s Českými drahami, a.s. (zveřejnění údajů o rozsahu poskytnutých kompenzací ve vztahu k soutěženým linkám). Oblast vyžaduje další řešení.

17. Objednatel byl konfrontován s poměrně častými návrhy na změnu rozdělení tzv. výnosových rizik. Smlouva byla nastavena jako tzv. „netto“, tj. příležitosti a rizika časového vývoje výnosů jsou na straně dopravce. Řada dopravců byla přesvědčena, že má Ministerstvo dopravy vypisovat „brutto“ kontrakty, ve kterých jsou rizika a příležitosti časového vývoje výnosů na straně objednatele, tedy státu. Popřípadě, aby výnosová rizika byla rozdělena, tedy aby v prvních letech byl použit „brutto“ princip a teprve v následujícím období se smlouva stala „netto“ kontraktem.

V tomto směru se jeví, že princip „netto“ je v zásadě v oblasti dálkové a nadregionální dopravy správný. I když lze připustit, že v některých případech mohou být „brutto“ smlouvy výhodné pro místní a regionální dopravu, kde usnadňují objednateli tarifní provázanost mezi dopravci, v dálkové dopravě je zainteresovanost dopravce na získání klientů do veřejné dopravy zásadní a řada kvalitativních kritérií ani není měřitelná exaktními ukazateli (např. ochota a chování personálu dopravce při kontaktu s cestujícími), takže není zahrnutelná do „brutto“ smluv. „Brutto“ princip předpokládá, že výnosy jsou, zpravidla po skončení období, přeúčtovány objednateli a teprve následně je stanovena konečná výše kompenzace, což je značně problematické i z hlediska principu, na němž je založeno plánování státního rozpočtu. Ze všech těchto důvodů se jeví jako potřebné zásadně setrvat v případě dopravních služeb objednávaných Ministerstvem dopravy na „netto“ kontraktech. V této oblasti tedy není třeba koncepčních změn.

18. Řada dopravců, a to nejen dopravce České dráhy, a.s., poukazovala na nízkou ochranu veřejných služeb v České republice. V současné době jejich ochrana prakticky neexistuje. Jakýkoliv komerční dopravce je oprávněn, a to bez jakéhokoli možného zásahu regulačního orgánu, vstoupit na tento trh, a to i v případě, že zajistí pouze malou část dopravních služeb a nákladné špičkové výkony ponechá na zajištění prostřednictvím veřejných služeb.

Řešit tuto otázku není nezbytné pro první nabídková řízení konaná na méně významných relacích, avšak pro budoucí uspořádání českého železničního trhu se jeví jako zásadní nastavit odpovídající regulační prostředí, podporující poskytování kvalitních služeb a nezatěžující objednatele neočekávatelnými zásahy do veřejných rozpočtů, jako je tomu již dlouhodobě v autobusové dopravě.

19. Pravidla tarifní spolupráce: Přestože Ministerstvo dopravy na základě sérií jednání se zástupci alternativních dopravců a dopravce České dráhy, a.s. v časovém období od září 2011 do ledna 2012 dojednalo ve formě návrhu smlouvy o uznávání tarifu konkrétní pravidla, za kterých bude akceptován tarif dopravce České dráhy, a.s. i jinými dopravci, včetně stanovení výše vyrovnání za akceptaci takových jízdních dokladů, a následně návrh dojednané smlouvy o uznávání tarifu stanovilo jako nedílnou součást nabídkové dokumentace pilotního nabídkového řízení, je skutečností, že návrh smlouvy nebyl dosud signován dopravcem České dráhy, a.s., což je nezbytný předpoklad pro fungování sjednané tarifní spolupráce. Tato otázka tedy vyžaduje řešení.
20. Pravidla uznávání jízdních dokladů integrovaných dopravních systémů: Ze strany organizátorů integrovaných dopravních systémů zaznívá požadavek, aby v jednotlivých regionech byly vlaky dálkové dopravy zapojeny do tamních dopravních systémů a aby v těchto vlacích byly uznávány integrované jízdní doklady. Ministerstvo dopravy tak bude nuceno ve spolupráci se zřizovateli integrovaných dopravních systémů jednat o konkrétním charakteru těchto tarifních závazků.

21. Podmínky fungování stávající smlouvy s Českými drahami, a.s.: Dlouhodobá smlouva o závazku veřejné služby na období 2010-2019 se společností České dráhy, a.s. umožňuje Ministerstvu dopravy postupně otevřít až 75 % objednávaného rozsahu výkonů v dálkové dopravě, smlouva zároveň obsahuje v příloze č. 10 výčet konkrétních linek, které nebudou do roku 2019 předmětem soutěže. Od roku 2011 Ministerstvo dopravy dostává od dopravce České dráhy, a.s. rozklad výnosů, nákladů a poskytnuté kompenzace za plnění závazku veřejné služby ve členění na jednotlivé linky dálkové dopravy (v současnosti je celkem ze strany státu objednáváno 27 linek). Je skutečností, že u linky R27, která je v současnosti předmětem nabídkového řízení, docházelo ve výkazech k výrazným změnám rozsahu ztrátovosti linky.

Jeví se proto jako nezbytné do budoucna i ve stávajících smlouvách o závazku veřejné služby pevněji fixovat a stabilizovat výši poskytované kompenzace přímo k jednotlivým linkám objednávané dálkové dopravy.

Závěr:

22. Vedle ustálených otázek tedy existují i otázky, které vyžadují další řešení. Tyto oblasti by neměly systém nabídkových řízení zpomalit, nicméně v rámci dalších nabídkových řízení může jejich řešení napomoci k dalšímu zlepšení dosahovaných výsledků.
23. Plnění časového plánu otevírání trhu je nicméně v současné době determinováno rozhodnutím ÚOHS ve věci prvního nabídkového řízení. Postupné oddalování rozhodnutí může mít za následek změnu vládou schváleného časového plánu s nutností jeho úpravy pro následující nabídková řízení. Ministerstvo dopravy v souladu s výše uvedenými dílčími problémovými oblastmi (viz odstavec 14) posuzuje možnosti jednotlivých opatření, které by vedly k precizaci nastaveného procesu přípravy dalších nabídkových dokumentací dle časového plánu.
24. S ohledem na výše uvedené skutečnosti se navrhuje pokračovat v procesu nabídkových řízení a předložit další zprávu o postupu otevírání trhu veřejných služeb vládě, a to v termínu do 30. června 2013.