

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

Úvod

1. V Programovém prohlášení vlády se uvádí, že „vláda zajistí pokračování liberalizace v železniční osobní dopravě za vyvážených podmínek pro jednotlivé účastníky.“.
2. Usnesením vlády ČR č. 423 ze dne 8. června 2011 vláda ČR schválila harmonogram otvírání trhu veřejných služeb. Tento harmonogram určil časový a věcný postup otvírání trhu u dopravních služeb, které Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) objednává na základě § 4 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „Zákon o veřejných službách“).
3. V rámci usnesení č. 57 ze dne 23. ledna 2013 vláda ČR ke zprávě o dosavadním postupu liberalizace uložila ministru dopravy pokračovat v procesu otvírání trhu a předložit vládě do 30. června 2013 zprávu o postupu otvírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy. S ohledem na nestabilní politickou situaci v červnu 2013 požádalo MD o posun termínu pro předložení materiálu o dva měsíce do 31. srpna 2013. Předložení zprávy a upraveného harmonogramu otvírání trhu je předmětem tohoto materiálu.

První nabídkové řízení

4. MD na základě schváleného časového plánu otvírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy provedlo první nabídkové řízení na linku R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc.
5. 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. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) z procesních důvodů zastavil. V případě návrhu společnosti České dráhy, a.s. sice ÚOHS předběžným opatřením ze dne 2. srpna 2012 zakázal MD v předmětném nabídkovém řízení uzavřít smlouvu, po cca šestiměsíčním správním řízení nicméně ÚOHS rozhodnutím ze dne 10. ledna 2013 rozhodl tak, že návrh na zrušení nabídkového řízení se zamítá, protože neshledal v postupu zadavatele žádná pochybení. Toto rozhodnutí je pro MD zcela zásadní, neboť ukazuje nejen na to, že při přípravě nabídkového řízení se nedopustilo tvrzených chyb, ale představuje především určité vodítko pro přípravu dalších nabídkových řízení. Rozhodnutí ÚOHS nicméně nenabývalo právní moci, protože proti němu podaly České dráhy, a.s. rozklad k předsedovi ÚOHS a následně nastaly skutečnosti uvedené v bodě 7.
6. Ve lhůtě pro podání nabídek v prvním nabídkovém řízení byly MD doručeny dvě nabídky soutěžitelů (společnosti RegioJet a.s. a konsorcium společností ARRIVA vlaky, s.r.o. a TRANSCENTRUM bus, s.r.o.). 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.
7. Na základě výsledků posouzení nabídek bylo z prvního nabídkového řízení rozhodnutím MD ze dne 11. února 2013 vyloučeno konsorcium společností ARRIVA vlaky, s.r.o. a TRANSCENTRUM bus, s.r.o., a to z důvodu, že neprokázalo splnění technického kvalifikačního předpokladu ve smyslu dokumentace nabídkového řízení (konkrétně nedoložilo požadovaná osvědčení o vzdělání vedoucích zaměstnanců dopravce). S ohledem na procesní pravidla stanovená pro nabídkové řízení pro výběr dopravce k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících MD nezbylo, než v souladu s ustanovením § 14 Zákona o veřejných službách ve spojení s ustanovením § 84 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb.,

o veřejných zakázkách (dále jen „Zákon o veřejných zakázkách“) předmětné nabídkové řízení zrušit, protože po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka.

8. Přestože první nabídkové řízení bylo zrušeno, MD na jaře 2013 posuzovalo právní možnosti dalšího zadání veřejných služeb na lince R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc, kdy jak podle unijního práva (čl. 5 odst. 6 Nařízení EP a Rady č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících), tak i podle § 18 písm. a) Zákona o veřejných službách lze zakázku na železnici zadat přímo bez provedení nabídkového řízení, což představuje z formálního pohledu obdobný model, který byl využit v případě stávající přímo uzavřené smlouvy s Českými drahami, a.s.
9. MD v dubnu 2013 nabídlo uzavření smlouvy o veřejných službách přímo společnosti RegioJet, a.s., avšak v intencích její nabídky podané v nabídkovém řízení. Nabídka této společnosti, jediného zbylého účastníka nabídkového řízení, by totiž při potenciálním nezrušení soutěže byla vybrána jako vítězná. V souvislosti s možností uzavřít smlouvu teprve cca ½ roku před vlastním zahájením plnění (kdy nejdříve musí uplynout lhůta 1 roku od předběžného oznámení přímého zadání v Úředním věstníku EU) se řešila možnost poskytnout ze strany státu určité záruky, které by umožnily dopravci přistoupit k pořízování kolejových vozidel, aby k zahájení provozu na lince R27 mohlo dojít v plánovaném termínu od 14. prosince 2014. S ohledem na pravidla hospodářské soutěže a podmínky poskytování státních záruk podle zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, byla možnost poskytnutí státních garancí před uzavřením smlouvy o veřejných službách opuštěna. Zůstalo tedy na dopravci RegioJet, a.s., zda bude ochoten připravovat podmínky pro plnění veřejných služeb bez jakýchkoli předem sjednaných záruk. S ohledem na nulový vývoj v oblasti pořízení vozidel ze strany dopravce lze konstatovat, že k přímému zadání veřejných služeb na lince R27 s termínem plnění od prosince 2014 ve vztahu k RegioJet a.s. nedojde.

Další nabídková řízení

10. V návaznosti na usnesení vlády č. 423 ze dne 8. června 2011 vychází MD při liberalizaci veřejných služeb z časového plánu soutěží schváleného vládou ČR. Úvodní část harmonogramu má následující podobu:

Zahájení plnění	Linky zahrnuté v provozním souboru
2014/2015	R 27: Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc
2014/2015	R 14: Liberec – Pardubice (<i>soutěžená v roce 2006, opce do JŘ 2013/14</i>) R 15: Liberec – Ústí nad Labem
2014/2015	R 16: Plzeň – Most (<i>soutěžená v roce 2006, opce do JŘ 2013/14</i>)
2015/2016	R 5: Praha – Ústí n.L. – Karlovy Vary – Cheb R 20: Praha – Roudnice n. L. – Ústí n.L. – Děčín
2015/2016	Ex 2 (R 18): Praha – Olomouc – Vsetín (- <i>Slovensko</i>) / Luhačovice

11. Protože ÚOHS neshledal v postupu MD při prvním nabídkovém řízení žádná zásadní pochybení, považuje MD za potřebné pokračovat v dalším procesu otevírání trhu. Zároveň s ohledem na zpoždění dané dlouhodobým přezkumem prvního nabídkového řízení vnímá jako nezbytné provést určité korekce vládou schváleného časového plánu dalších nabídkových řízení, a to v souvislosti s posouzením reálnosti dosud stanovených termínů.
12. Některé korekce časového plánu lze vnímat jako nezbytné. Například linka R14 Liberec – Pardubice a R 16 Plzeň – Most by měla zahájit podle platného harmonogramu provoz na základě nabídkového řízení v prosinci 2014, ale tento termín není již v současné době s ohledem na dobu přezkoumávání prvního nabídkového řízení reálný. Je třeba připomenout, že v prosinci 2014 doběhnou na těchto dvou linkách opční smlouvy uzavírané na základě nabídkového řízení z roku 2006 a MD bude nuceno uzavřít na období dvou let (pro jízdní řád 2014/2015 a 2015/2016) na uvedených relacích přechodné smlouvy, a to za podmínek, které mohou být odlišné od stávajících smluvních závazků.

13. Některá nabídková řízení se jeví jako vhodné posunout na pozdější termíny. Jako příklad lze uvést nestabilní a v čase se výrazně měnící situaci na lince Praha – Ostrava. Proto nelze doporučit, aby bylo bezprostředně přistoupeno k soutěži na lince Ex2 Praha – Olomouc – Žilina/Luhačovice. V paralelním úseku s komerčními dopravci existuje v současné době příliš vysoké riziko kolísání přepravních objemů, a tedy i výnosů. Je vhodné, aby nabídkovému řízení na lince Ex2 předcházela určitá setrvalost trhu na relaci Praha – Ostrava, s ohledem na dimenzování služeb, odhad výnosů atd.
14. Určité korekce časového plánu vycházejí z jednání se zahraničními partnery. V rámci koordinace s objednateli v Německu se jeví jako vhodné zahájení plnění provozního souboru R6 Praha – Plzeň – Domažlice – státní hranice s pokračováním do Německa posunout na prosinec 2020, kdy se předpokládá soutěžení této linky i na bavorské straně.
15. Na základě těchto důvodů se navrhuje přistoupit k nezbytným úpravám harmonogramu s tím, že dochází především k úpravám časových termínů plnění zakázky. Smyslem úprav je zajistit podmínky pro standardní procesy nabídkových řízení, při minimalizaci časového posunu jednotlivých provozních celků. Způsob vymezení provozních souborů a jejich pořadí vychází z dosavadního harmonogramu otevírání trhu.
16. Upravený časový plán, který tvoří přílohu tohoto dokumentu, obsahuje u každého provozního souboru rok předběžného oznámení nabídkového řízení podle čl. 7 odst. 2 nařízení EP a Rady č. 1370/2007 v Úředním věstníku EU a železniční jízdní řád, od kterého by mělo být zahájeno plnění zakázky zpravidla na 15 let. Důležitým faktorem je také časový rozdíl mezi zveřejněním a zahájením plnění u jednotlivých provozních souborů, který vyplývá především z předpokládané dostupnosti potřebného technického vybavení dopravce vybraného k plnění zakázky, zejména pořízení požadovaných kolejových vozidel.
17. Vzhledem k trvání smlouvy o závazku veřejné služby na období 2010-2019 se společností České dráhy, a.s., a z ní vyplývajících omezení je i upravený harmonogram rozdělen na dvě období, a to na provozní soubory s předpokládaným zahájením plnění v režimu stávající smlouvy do jízdního řádu 2018/2019 a na provozní soubory s předpokládaným zahájením plnění od jízdního řádu 2019/2020, tj. mimo režim stávající smlouvy o závazku veřejné služby. Zejména ve druhé části lze předpokládat dílčí úpravy na základě vývoje v oblasti veřejné železniční osobní dopravy, obzvláště ve vztahu k vývoji dopravních řešení v integrovaných dopravních systémech jednotlivých krajů. Harmonogram tak může být v dalších letech částečně modifikován z důvodu vyšší provázanosti dálkové železniční dopravy s regionální dopravou. Časový plán dále nikterak nezohledňuje možný vývoj na úrovni unijního práva, kde Evropská komise v rámci návrhu tzv. čtvrtého železničního balíčku (konkrétně v návrhu novely nařízení EP a Rady (ES) č. 1370/2007) předpokládá v oblasti otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici zavést od 3. prosince 2019 povinná nabídková řízení na smlouvy o veřejných službách a současně v případě přímo uzavřených smluv po přijetí Čtvrtého železničního balíčku zajistit ukončení jejich platnosti nejpozději k 31. prosinci 2022. V závislosti na konečné podobě předmětného nařízení tedy může být nezbytné upravit podmínky zadání veřejných služeb, jakož i samotný harmonogram otevírání trhu, který v současné podobě počítá s nahrazením přímo zadáných veřejných služeb výběrem dopravce v nabídkových řízeních ještě v roce 2027.
18. V nejbližším období roku 2013 je možné připravit a spustit následující soutěže:

Zahájení plnění	Předpokládaný termín zahájení nabídk. řízení	Předpokládaný termín pro podání nabídek	Linky zahrnuté v provozním souboru
2016/2017	září 2013	duben 2014	R 5 Praha – Ústí n.L. – Karlovy Vary – Cheb R 20 Praha – Roudnice n. L. – Ústí n.L. – Děčín
2016/2017	říjen 2013	květen 2014	R 16 Plzeň – Most
2016/2017	listopad 2013	červen 2014	R 14 Liberec – Pardubice R 15 Liberec – Ústí nad Labem

19. Vedle ustálených názorů na technické podmínky nabídkových řízení 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 ke zlepšení dosahovaných výsledků. Již v pilotním nabídkovém řízení na linku R27 někteří železniční dopravci poukazovali na z jejich pohledu diskutabilní nastavení některých věcných podmínek. MD při přípravě každého nabídkového řízení důkladně posoudí a s dotčenými subjekty projedná možné úpravy technických podmínek zadávacích řízení. Tyto požadavky budou následně zapracovány do podmínek zadávací dokumentace. Zvláštní důraz bude kladem především na požadavky na rozsah, kvalitu a vybavení vozidel, rozsah poskytovaných údajů pro zpracování nabídek, vymezení pravidel využívání veřejných prostor v budovách železničních stanic, pravidel tarifní spolupráce a pravidel uznávání jízdních dokladů integrovaných dopravních systémů. Dotčené subjekty především upozorňují na nutnost vymezit standardy kvality jak ve vztahu ke kultuře cestování, tak i k využití parametrů infrastruktury. V souvislosti s předpokládanými požadavky na kvalitu a stáří vozidlového parku však je nezbytné uvést, že investice do vozidel mohou vyžadovat určité finanční zdroje, které v současné době nejsou v systému alokovány.

Závěr:

20. Je objektivní skutečností, že první nabídkové řízení na linku R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc bylo MD nuceno z formálních důvodů zrušit. Proces výběru dopravce byl ovlivněn i určitými pochybeními na straně dodavatelů (v jednom případě vedoucím k vyloučení uchazeče z nabídkového řízení). Ke zrušení nabídkového řízení přispěly zároveň velmi striktní požadavky zákona o veřejných zakázkách (zejména povinnost zrušit soutěž, ve které byla předložena pouze jedna nabídka).
21. Bez ohledu na samotnou skutečnost zrušení prvního nabídkového řízení MD vnímá zásadní význam pilotní soutěže v tom, že ukázala technickou proveditelnost nabídkových řízení i v oblasti železniční dopravy, která procházela v posledních deseti letech významnými transformačními kroky, specifikovala možnosti objednatele při vypsání nabídkových řízení a při zohlednění poměrně nízké atraktivity prvního provozního souboru prokázala v zásadě i reálný zájem alternativních dopravců o poskytování veřejných služeb v dálkové železniční osobní dopravě.
22. Proces prvního nabídkového řízení spojený s přezkumem úkonů zadavatele u ÚOHS vyvolává potřebu určitých úprav vládou schváleného časového plánu termínů vypsání dalších nabídkových řízení. Proto se jeví jako nezbytné předložit aktualizaci harmonogramu. MD kromě toho v rámci přípravy jednotlivých nabídkových řízení projedná s dotčenými subjekty nastavení podmínek nabídkových řízení, které by vedlo k další precizaci soutěžních pravidel.
23. S ohledem na výše uvedené skutečnosti se navrhuje pokračovat v procesu nabídkových řízení podle upraveného časového plánu otevírání trhu dle přílohy tohoto materiálu a předložit další zprávu o postupu otevírání trhu veřejných služeb vládě, a to v termínu do 31. srpna 2014.

Příloha:

Časový plán otevírání trhu

a) Harmonogram otevírání trhu do období platnosti jízdního řádu 2018/2019

Zahájení plnění*	Notifikace	Linky zahrnuté v provozním souboru	Trakce
2016/2017	proběhla	R 5: Praha – Ústí n.L. – Karlovy Vary – Cheb R 20: Praha – Roudnice n. L. – Ústí n.L. – Děčín	E
2016/2017	proběhla	R 14: Liberec – Pardubice R 15: Liberec – Ústí nad Labem	M
2016/2017	proběhla	R 16: Plzeň – Most	M
2017/2018	2013	R 27: Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc	M
2017/2018	2013	R 6: Praha – Plzeň – Klatovy R 10: Praha – Hradec Králové	E
2017/2018	2013	R 9: Praha – Havlíčkův Brod – Brno R 19 (R 18): Praha – Pardubice – Česká Třebová – Brno	E
2018/2019	2014	R 21: Praha – Turnov – Tanvald R 24: Praha – Kladno – Rakovník	M
2018/2019	2014	Ex 2 (R 18): Praha – Olomouc – Vsetín (- Slovensko) / Luhačovice **	E+M

b) Harmonogram otevírání trhu od období platnosti jízdního řádu 2019/2020

Zahájení plnění*	Notifikace	Linky zahrnuté v provozním souboru	Trakce
2020/2021	2015	R 6 (část Ex): Praha – Plzeň – Německo/Cheb	E+M
2020/2021	2016	R 26: Praha – Písek – České Budějovice	M
2021/2022	2017	R/Ex: Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava – Polsko/Slovensko (dle situace na trhu)	E
2022/2023	2018	R 7 (+Ex): Praha – České Budějovice – Rakousko	E
2024/2025	2020	část R 11: Plzeň – České Budějovice část R 11: České Budějovice – Jihlava – Brno	E E+M
2025/2026	2020	R 8: Brno – Ostrava – Bohumín R 12: Brno – Šumperk R 13: Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc ** R (nový): Brno – Zlín	E
2026/2027	2021	Ex: Brno – Ostrava – Bohumín Ex 4: Rakousko/Slovensko – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – Polsko	E
2027/2028	2022	Ex 3: Německo – Děčín – Praha – Brno – Břeclav – Rakousko/Slovensko	E

Vysvětlivky:

* Uvádí se období platnosti jízdního řádu, v jehož první den platnosti bude zahájeno plnění provozního souboru novým dopravcem. Jízdní řád platí zpravidla pro období, které začíná nedělí (aktuálně druhou v měsíci) v prosinci jednoho roku a končí sobotou (aktuálně druhou v měsíci) v prosinci následujícího roku.

** Zahájení provozu na linkách Ex2 a R13 bude upřesněno s ohledem na situaci na lince Praha – Ostrava, resp. způsobu zajišťování dopravní obslužnosti v IDS Jihomoravského kraje.

V tabulkách je u každého provozního souboru linek dále uveden rok předběžného oznámení nabídkového řízení v Úředním věstníku EU (tj. notifikace) a trakce (E – elektrická, M – motorová).