
Zkušenosti z nabídkových řízení – regionální železniční doprava

Pavel PURKART, Martin JACURA, Tomáš JAVOŘÍK

Ústav dopravních systémů

Fakulta dopravní

České vysoké učení technické v Praze, ČR

e-mail: purkapav@fd.cvut.cz, jacura@fd.cvut.cz,

javorik@fd.cvut.cz

Abstrakt

Současná legislativa v oblasti zadávání zakázek ve veřejných službách v přepravě cestujících na železnici významně preferuje zadávat tyto zakázky dle principu nabídkového řízení. V brzké budoucnosti dokonce tímto způsobem bude nutné zadávat valnou většinu takových zakázek, kdy způsob přímého zadání bude možné využívat pouze na malé provozní celky. Z tohoto pohledu se aktuálně v České republice ve vybraných krajích již objevují zajímavé zkušenosti s nabídkovými řízeními. Článek tyto aspekty sumarizuje a přináší pohledy na vybraná nabídková řízení, kde se především zaměřuje na zkušenosti v Plzeňském kraji, který se rozhodl nabídková řízení využít ve větší míře než jiní objednatelé veřejných služeb v přepravě cestujících.

1. Úvod

V současné době začíná být velmi aktuální téma v železniční osobní dopravě zadávání kontraktů ve veřejných službách v přepravě cestujících formou nabídkových řízení. To plyne z evropské legislativy, která stanovuje, že kontrakty mohou být uzavírány formou přímého zadání nejpozději v roce 2023. Jedná se o zásadní změnu v požadavcích na uzavírání kontraktů, z níž plyne, že po roce 2023 bude prakticky téměř nemožné v železniční osobní dopravě využít uzavírání smluv formou přímého zadání, které dnes stále dominuje. Nejedná se přitom o problém ryze český, ale je aktuální prakticky v celém prostoru Evropské unie.

Rok 2023 neznamena sice skutečnost, že k tomuto datu musí být všechny smlouvy uzavřeny formou nabídkového řízení, ale vzhledem k možnosti uzavřít přímá zadání až na 10 let je tak čas s ohledem na konce platnosti jednotlivých smluv úspěšně dokončit nabídková řízení do roku 2033 (zde je na místě podotknout, že nabídkové řízení na rozdíl od přímého zadání je možné zadat až na dobu 15 let). Tato „překlenovací“ doba až do roku 2033 se může zdát poměrně dlouhá a optimální, nicméně nabídkové řízení je poměrně složitý proces, kterému je nutné věnovat řádnou přípravu, která zabírá často i desítky měsíců času (zpravidla jeden až dva roky). Následně je nutné započítat dobu samotného průběhu otevřené soutěže (zpravidla měsíce) a čas pro přípravu vítězného dopravce na plnění kontraktu (zpravidla min. 2 roky). Realizace nabídkového řízení od zahájení jeho přípravy po zahájení plnění smlouvy tak trvá roky. Proto je nejvyšší čas se touto problematikou zabývat.

2. Možnosti smluvního zajištění

Z hlediska zajištění smluvních vztahů, které přímo ovlivňují kvalitu nasazeného vozového parku, lze identifikovat tři základní cesty, které jsou aktuálně využívány:

- **Přímé zadání** – jedná se o situaci, kdy si objednatel vybere dopravce a tomu přímo zadá provoz ve vybraném celku (provozním souboru). V roce 2019, kdy došlo v České republice k uzavření mnoha smluv ve veřejných službách v přepravě cestujících, byla využita tato metoda zadání, kdy prakticky bez větších úvah, komu kontrakty zadat, uzavřelo mnoho objednatelů smlouvy s přímo vybraným dopravcem.
- **Přímé zadání s tržními konzultacemi** – jedná se sice o formu přímého zadání, nicméně objednatel nejdříve jedná s dopravci o možnostech zadání a teprve poté vybere dopravce, se kterým uzavře smlouvu. **Tato metoda je aktuálně v ČR velmi užívána a principem se do značné míry blíží nabídkovému řízení.** Procesně je však mnohem jednodušší a rychlejší, proto se aktuálně objednatelé k tomuto způsobu zadání upínají,
- **Nabídkové řízení** – objednatel sám vypíše veřejnou zakázku, kde definuje požadavky na provozní soubor, a to zcela všestranně a komplexně ve všech oblastech zakázky (služby, vozidla, koncepce provozu, odbavení, kvalita aj.). Tomu mohou předcházet tržní konzultace, aby si objednatel ověřil možnosti dopravců a jejich zájem. Nabídkové řízení je vypsáno dle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících. **S ohledem na procesní složitost tohoto postupu je stále tato forma zadání využívána minimálně, přestože po roce 2023 bude v železniční dopravě prakticky jedinou možností zadávání kontraktů.**

Výše uvedené skutečnosti ukazují, že ač po roce 2023 bude nutné kontrakty na železnici zadávat výhradně formou nabídkového řízení, připravenost objednatelů veřejné dopravy na tuto skutečnost stále není velká a „učit“ se tak často budou muset již v situaci, kdy nebudou mít možnost volby stanovit jiný způsob zadání kontraktu. **Zde je však nutné podotknout, že se nejedná o ryze český problém, jak už bylo výše řečeno.** Například v Rakousku a na Slovensku je i nadále zadávána většina výkonů přímým zadáním, a to zejména silným národním dopravcům. Ve středoevropském prostoru se tak zdá, že zřejmě nejbohatší zkušenosti se zadáváním zakázek otevřenými soutěžemi má zejména Německo, ale rozhodně ne napříč spolkovými zeměmi, i zde jsou rozdíly patrné. **Velmi bohaté a cenné zkušenosti má zejména Bavorsko, kde se jasně ukazuje, že příprava zakázky vyžaduje dlouhý čas.** Například prvotní přípravy na nasazení vozidel s alternativními pohony v roce 2030 na vybraném provozním souboru, který nemohou autoři článku z důvodu citlivosti informace zveřejnit, probíhají již nyní.

3. Český příklad zadávání kontraktů pomocí nabídkových řízení – Plzeňský kraj

Jedním z objednatelů železniční osobní dopravy v závazku veřejné služby, který se rozhodl využít nabídková řízení již v době, kdy o tomto způsobu zadávání zakázek ještě ani velká část objednatelů neuvažovala, je Plzeňský kraj. Na jeho realizovaných zakázkách, a to jak s úspěšným, tak i neúspěšným koncem, si lze poměrně dobře ukázat různá úskalí nabídkových řízení, a i zejména časovou náročnost tohoto způsobu zadávání. ČVUT v Praze Fakulta dopravní, Ústav dopravních systémů byl nápomocen při realizaci těchto zakázek, a tak může nabídnout pohled na jejich průběh. Již kolem roku 2005 až 2010 se Plzeňský kraj a zejména tamější organizátor PAVED snažili využít postupy, které by vedly k transparentnějšímu výběru dopravců než pouhé přímé zadání a jednání s jediným dopravcem. Kromě stránky odborné je však nutné

zmínit i rovinu politickou, kdy takovému kroku musí být vedení příslušného kraje nakloněno. Varianta nabídkových řízení, tedy otevřených soutěží, přináší mnohem větší odpovědnost za zpracování zadání ze strany objednatele a je nutné počítat i s časově delším procesem a více překážkami než u přímého zadání. Teprve v roce 2016 s výměnou reprezentace v Plzeňském kraji byl zvolen tento postup jako primární pro uzavírání dlouhodobých kontraktů.

Následuje jednoduchý popis událostí a časového sledu na jednotlivých celcích, které Plzeňský kraj vypsál.

3.1. Nabídkové řízení: linka P2 Klatovy – Beroun, elektrická trakce

Jedním z prvních velkých otevřených nabídkových řízení, které se rozhodl Plzeňský kraj vypsát, byl kontrakt na patnáctiletý provoz elektrických jednotek na páteřní ose Beroun – Plzeň – Klatovy, která částečně zasahuje na území Středočeského kraje. Celkem se jedná o soubor s 11 vozidly a ročním objemem výkonů ve výši cca 1 mil. vlkm.

Přípravy na tomto nabídkovém řízení byly zahájeny v roce 2017, přitom až v červnu 2018 bylo vypsáno. Čas na podání nabídek byl do října 2018, tj. zhruba 4 měsíce od jeho vypsání. **Na tomto případě je vidět, že s ohledem na dodatečné dotazy dopravců, kteří měli o tento soubor zájem, byl čas, po který mohli dopravci své nabídky připravovat a kalkulovat, prodloužen zhruba na dvojnásobek minimální zadávací lhůty, která činí necelé dva měsíce.**

Nabídku podali nakonec dva dopravci, přičemž jeden z nich byl vyřazen kvůli administrativní chybě v podané nabídce. V elektronické aukci vítězný dopravce České dráhy, a. s., ještě snížil nabídkovou cenu. Smlouva s dopravcem byla podepsána v zimě 2019, začátek plnění kontraktu nastane v prosinci 2021 (doprovce má čas min. 2 roky na dodání nových vozidel). **Od začátku přípravy do zahájení provozu tak uplyne doba téměř pěti let.**

Vzhledem k nasazení nových vozidel, a to i přesto, že se jednalo o otevřenou soutěž, bude cena za vlkm u této zakázky pro Plzeňský kraj vyšší než stávající cena. Je však otázkou, zda v případě přímého zadání by byla cena výhodnější či nikoli. Zakázka však přináší již zcela nová vozidla s kompletním technickým vybavením pro provoz i v letech budoucích (zejména ETCS, které dnes často není řešeno a zadavatelé toto budou muset v následujících letech reflektovat) a jasné mechanismy valorizace ceny pro jednotlivé roky. Zřejmě tak teprve budoucnost ukáže, nakolik toto zadání bylo výhodné a prozřívavé zejména z pohledu ekonomické stránky věci.

3.2. Nabídková řízení: celky nezávislé trakce

Po komplexním posuzování vhodnosti řešení byly v Plzeňském kraji stanoveny dva celky nezávislé trakce (jeden celek s dvěma podcelky), na které byla vypsána nabídková řízení:

- **Plzeňsko** (výkony nezávislé trakce v plzeňské aglomeraci – dle knižního jízdního řádu tratě 160, 175, 176 a 177)
- **Jihozápad**
 - **část Pošumaví** (výkony v ose Horažďovice – Klatovy – Domažlice – dle knižního jízdního řádu trať 185)
 - **část Český les** (výkony v oblasti mezi Domažlicemi, H. Týnem, Bělou nad Radbuzou a Tachovem – dle knižního jízdního řádu tratě 182 a 184)

V případě celku Plzeňsko došlo k prvnímu vyhlášení v červenci 2019, avšak kvůli administrativnímu nedostatku byla soutěž ukončena hned v září 2019. Zadání bylo mírně upraveno dle zjištěných skutečností a předběžných tržních konzultací s dopravci a znovu vypsáno v únoru 2020. **Čas pro podávání nabídek se nakonec prodloužil na 6 měsíců do října 2020** a v první polovině roku 2021 byla soutěž zrušena, a to z důvodu zájmu jediného dopravce. Ani po třech letech od zahájení příprav tak není výběr dopravce na tomto celku zatím úspěšný, což jasně ukazuje na nutnost vypisovat nabídková řízení v dostatečném časovém předstihu před začátkem plnění.

U celku Jihozápad byla vypsána soutěž v březnu 2020, přitom příprava též trvala od roku 2019. Zde bylo především otázkou, jakým způsobem tuto oblast zadat. Nakonec byl zvolen postup rozdělení na dva podcelky, kdy se dopravce mohl přihlásit pouze do jediného (nemusel podat nutně nabídku na oba podcelky, ale pouze jediný), neměl-li zájem o celou oblast (části Pošumaví a Český les). Tento závěr se opíral o zkušenosti z předběžných tržních konzultací, kdy takto rozdělená zakázka měla potenciálně oslovit více dopravců. Čas pro podávání nabídek u této zakázky se nakonec prodloužil na půl roku a lhůta pro jejich podávání vypršela v září 2020.

Bohužel, i přes rozdělení na menší celky o část Český les projevily zájem jediný dopravce s cenou, která i po elektronické aukci byla pro kraj neakceptovatelná a tuto část zakázky zrušil. Je otázka, zda se tak proti objednateli nemohla obrátit případná snaha dát šanci více dopravcům, i když s ohledem na chování dopravců silných a dominantních je odpověď nejednoznačná, a to i s ohledem na níže zmíněný úspěch v podcelku Pošumaví.

Na část Pošumaví se však přihlásili dopravci dva, a to České dráhy, a. s., a GW Train Regio, a. s. V následné elektronické aukci zvítězil dopravce GW Train Regio, a. s., s cenou, která se výrazně neliší od stávající. Za to jsou požadována modernější vozidla, kdy stávající morálně zastaralé vozy řady 810 a z nich rekonstrukcí vzniklé motorové jednotky řady 814 nahradí modernější vozidla RS1 Stadler, která budou na tyto výkony zakoupena jako repasovaná v Německu. Tato část nabídkového řízení je tak typickým reprezentantem faktu, že bez významnějšího nárůstu finančních prostředků může nabídkové řízení přinést nárůst kvality služeb. Na jaře 2021 byla s dopravcem GW Train Regio, a. s., uzavřena smlouva.

Nabídkové řízení na podcelek Pošumaví je však zajímavou zkušeností i z pohledu, že výsledek byl napaden ze strany poraženého dopravce, tj. Českých drah, a. s. Ten se odvolával na nejasnost implementace ETCS do vozidel ze strany objednatele, které ale zadavatel nepožadoval v tomto případě implementovat. S ohledem na skutečnost, že se jedná o tratě regionálního významu a implementační plán ETCS v ČR je do značné míry příliš obecný a neobsahuje žádné závazné termíny pro regionální tratě, objednatel toto v zakázce nepožadoval. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dal nakonec za pravdu zadavateli a Plzeňský kraj tak mohl zakázku s dopravcem GW Train Regio, a. s., uzavřít. **Z hlediska implementace ETCS a její závaznosti se však týká o precedens, který může být zajímavým vstupem pro další vypisované zakázky i ostatní zadavatele.**



Obr.1: Vizualizace vozidla RS1 Stadler dopravce GW Train Regio, a. s., v nátěru Plzeňského kraje, kterými dopravce plánuje zajišťovat vozbu v Pošumaví od prosince roku 2023 (zdroj: GW Train Regio, a. s.)

Prozatímním jediným úspěšným výsledkem v nezávislé trakci je tak výběr vítěze na celku Jihozápad – část Pošumaví. Od přípravy zadání do zahájení plnění kontraktu uplyne podobně jako u linky P2 období téměř pěti let. Ohledně celků Plzeňsko a Jihozápad – část Český les se zvažuje další postup, tato nabídková řízení nebyla zatím úspěšná.

3.3. Nabídková řízení: veřejná linková doprava

Na závěr této kapitoly je nutné zmínit, že **Plzeňský kraj vybral v otevřené soutěži také dopravce na zajišťování ve veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě**, byť primárně článek pojednává o dopravě železniční. Jedná se o dva desetileté kontrakty s počátkem plnění v polovině června 2020, kdy oba soutěžené celky získal dopravce ARRIVA Střední Čechy (nabídky na oba celky podali dva dopravci). Jednoznačným benefitem je nasazení 315 nových autobusů, a přitom nedošlo k výraznému navýšení cen dopravního výkonu oproti stavu, kdy spojení zajišťovala vozidla starší a často již morálně velmi opotřeбенá.

4. Závěr

Zkušenosti z nabídkových řízení v Plzeňském kraji ukazují, že se nejedná o jednoduchý postup výběru dopravce. Tento proces vyžaduje dostatečný čas a zevrubnou přípravu. **Úspěšně realizované soutěže, kde dopravce zároveň musí dostat čas na přípravu a pořízení vozidel mezi podpisem smlouvy a zahájením plnění, jsou zpravidla téměř pětiletým procesem.** Takovou dobu trvá proces nabídkového řízení však především tehdy, neobjeví-li se během jeho průběhu jakékoli vážné problémy. Lze tak říci, že je-li požadavkem v nabídkovém řízení pořízení nových či repasovaných vozidel, která nejsou okamžitě k dispozici a dopravce potřebuje čas na jejich pořízení, příp. schválení, jedná se minimálně o čtyřletý proces. V tomto případě však uvažujeme zcela bezproblémový průběh.

Nabídková řízení zároveň ukazují, že automaticky nemusejí vést ke kýženému výsledku. Zejména v případě některých se ukáže v budoucnu, nakolik reálně budou

ekonomicky výhodná, i když v případě, **kdy podá nabídku více dopravců a následně proběhne aukce či další vyjednávání, pak poměr cena-kvalita vychází velmi příznivě.** Realizovaná nabídková řízení však poměrně jasně ukázala, že i přes vedení předběžných tržních konzultací může nakonec být ze strany dopravců zájem relativně nízký. Ukazuje se, že někteří dopravci se zaměřují jen na provoz některé z trakcí a zároveň do značné míry řeší ještě problémy z roku 2019, kdy došlo k uzavření mnoha nových smluv. Samotnou kapitolou, která pak může velmi omezit přihlášený počet dopravců, jsou možnosti pořizování vozidel, a to jak nových, tak repasovaných (situace na trhu s repasovanými vozidly se velmi dynamicky mění).

Naopak jako jednoznačná výhoda nabídkových řízení se ukazují jasně daná pravidla ekonomiky provozu, **kdy dopravce je vázán ekonomickým modelem po celou dobu plnění zakázky a lze jasně stanovit výši kompenzace po celou její dobu.** V tom je nabídkové řízení mnohem transparentnější od přímého zadání, kdy nezřídka přicházejí dopravci s dodatečnými finančními požadavky.

Cesta nabídkových řízení se zdá být do budoucna nejtransparentnějším způsobem výběru dopravce. Avšak je nutné, aby si zadavatelé na tento způsob zadávání zakázek zvykli a věnovali jim přiměřený čas a pečlivost při přípravě. Špatně připravené, byť úspěšně realizované nabídkové řízení, je pro zadavatele mnohem horší než pečlivě uzavřené přímé zadání. Na straně dopravců je pak nutný zájem, protože zakázky, kde se přihlásí do soutěže jediný dopravce, zpravidla nekončí úspěšně. **I nadále tak před uzavíráním smluv bude nutný dialog objednatel – dopravce, aby bylo možné reagovat na aktuální možnosti a také proto, aby nabídkové řízení bylo atraktivním procesem pro všechny zúčastněné strany – dopravce, objednatele, a v důsledku také pro cestující.**

Literatura

Základní data k nabídkovým řízením v Plzeňském kraji lze dohledat na portálu Veřejných zakázek Plzeňského kraje (<https://ezak.cnpk.cz/>).

Článek vznikl za podpory Studentské grantové soutěže ČVUT v Praze v rámci projektu č. SGS20/138/OHK2/2T/16 Stanovení a optimální využití parametrů železniční dopravní cesty.