

---

# Uzatváranie zmlúv v mestskej hromadnej doprave

Predložený EC - DG TREN  
od inno-V | KCW | RebelGroup | NEA | TØI | SDG | TIS

---



## ***Uzatváranie zmlúv v mestskej hromadnej doprave***

Objednávateľ:	European Commission – DG TREN
Dodávateľ:	NEA (NL), inno-V (NL), KCW (D), RebelGroup (NL), TØI (N), SDG (GB), TIS.PT (P)
Koordinátor projektu:	inno-V (NL)
Hlavnú správu napísali:	Didier van de Velde, Arne Beck, Jan-Coen van Elburg, Kai-Henning Terschüren
Ďalší prispievatelia:	Bård Norheim, Jan Werner, Christoph Schaaffkamp, Arthur Gleijm
Tabuľky zmlúv poskytli:	Didier van de Velde, Arne Beck, Bård Norheim, Frode Longva, Tamás Dombi, Nicole Rudolf, Andrew Mellor, Daniela Carvalho, Rosário Macário, Kai-Henning Terschüren
Úprava:	Didier van de Velde, Annemone Meyer, Arne Beck
Prehlásenie:	Táto správa bola spracovaná pre DG Energy and Transport a predstavuje názory konzultantov. Tieto názory neboli prijaté ani žiadnym spôsobom schválené Komisiou a nie je možné sa spoliehať na vyhlásenie Komisie alebo DG Energy and Transport ani na zhodu opísaných praktík s platnými právnymi predpismi Spoločenstva. Európska Komisia nezaručuje presnosť údajov uvedených v tejto správe, ani neprijíma zodpovednosť za akékoľvek použitie tejto správy.
Súbor:	contracting in urban public transport (v4.2) pub.doc
Dátum:	Amsterdam, 14. januára 2008
Preklad do slovenčiny:	doc. Ing. Miloš Poliak, PhD. Ing. Vladimír Konečný, PhD. Ing. Zuzana Krchová Ing. Bibiána Poliaková Ing. Jana Kupčuljaková

---

# Obsah

<b>1 Úvod</b> .....	<b>5</b>
<b>ČASŤ I: Analýza zmluvných postupov</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Všeobecná prezentácia možností</b> .....	<b>9</b>
<b>3 Matica charakteristík</b> .....	<b>14</b>
<b>4 Typické organizačné formy a ich hlavný vývoj</b> .....	<b>17</b>
4.1. Úvod .....	17
4.2. Interné činnosti .....	18
4.3. Zmluvy na linky .....	21
4.4. Uzatváranie zmlúv na celú sieť .....	24
4.5. Iniciatívy na voľnom trhu s ďalším uzatváraním zmlúv .....	26
4.6. Závery .....	27
<b>ČASŤ II: Príručka</b> .....	<b>30</b>
<b>5 Úvod o uzatváraní zmlúv a zadávaní zákaziek</b> .....	<b>31</b>
5.1. Úvod .....	31
5.2. Vzťah medzi obstarávateľom a prevádzkovateľom .....	32
5.3. Organizácia trhu .....	34
5.3.1. Postavenie a povinnosti obstarávateľa a prevádzkovateľa .....	34
5.3.2. Vlastníctvo verzus používanie .....	40
5.4. Zmluvy o službách vo verejnom záujme .....	42
5.5. Plán zadávania zmlúv .....	43
<b>6 Identifikácia cieľov</b> .....	<b>46</b>
6.1. Hlavné kroky .....	46
6.2. Identifikácia politických cieľov .....	48
6.3. Analýza príslušných miestnych podmienok .....	52
6.4. Vypracovanie návrhu služby z politických cieľov .....	54
<b>7 Vypracovanie zmluvy</b> .....	<b>60</b>
7.1. Metóda pripravenia zmluvy .....	60
7.2. Všeobecné pripomienky k riziku .....	62
7.3. Plánovanie a navrhovanie služieb .....	72
7.4. Kontrola výkonov .....	77
7.4.1. Stimuly .....	77
7.4.2. Monitorovanie a dohľad .....	83
7.5. Záverečné zmluvné odporúčania .....	87
7.5.1. Odporúčanie vo vzťahu k rozdeleniu rizika .....	87
7.5.2. Rozsah zmluvy .....	90
7.5.3. Dĺžka zmluvy .....	92
7.5.4. Zmluvné platby .....	95

<b>8 Zadávanie zmlúv.....</b>	<b>97</b>
8.1. Úvod k právnemu rámcu.....	98
8.1.1. Nariadenie o službách vo verejnom záujme .....	99
8.1.2. Smernice o verejnom obstarávaní .....	100
8.1.3. Uplatniteľnosť všeobecných princípov európskych zmlúv pri koncesiách.....	101
8.2. Postupy zadávania.....	101
8.3. Skúsenosti pri zadávaní a hlavné problémy .....	106
8.4. Odporúčania a metódy hodnotenia .....	114
<b>Príloha A: Iniciatíva: Trh verzus obstarávateľ .....</b>	<b>124</b>
<b>Príloha B: Slučka kvality .....</b>	<b>127</b>
<b>Príloha C: Slovník pojmov .....</b>	<b>130</b>
<b>Literatúra.....</b>	<b>134</b>

---

# 1 Úvod

## Upozornenie na rozmanitosť organizačných foriem vo verejnej doprave v Európe

Verejná doprava je organizovaná rôznymi spôsobmi, ktoré sa značne odlišujú nielen z pohľadu krajín ale dokonca taktiež z pohľadu miest. Rozdiely sú spôsobené viacerými faktormi: spôsob, ktorým si národné a miestne orgány rozdeľujú právomoci na verejnú dopravu, spôsob, ktorým je organizované financovanie verejnej dopravy, vlastníctvo a štruktúra prevádzkovateľov dopravy, povaha vzťahu medzi obstarávateľom a prevádzkovateľmi dopravy, spôsob zriadenia tohto vzťah, možné využitie konkurenčných mechanizmov ako súčasť regulačného režimu, atď..

Organizácia miestnej a regionálnej verejnej dopravy v Európe bola podrobená v priebehu posledných dvoch desaťročí značným zmenám. Hlavným trendom v mnohých krajinách a mestách je narastajúce využívanie uzatvárania zmlúv. Uzatváranie zmlúv však má viacero foriem, následkom čoho existuje viacero druhov vzťahov medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi dopravy.

Ďalším znakom v posledných dvoch desaťročiach je pri udeľovaní prepravných práv prevádzkovateľom narastajúce používanie určitej formy hospodárskej súťaže. Vo všeobecnosti je možné používanie hospodárskej súťaže zaradiť do nasledujúcich okruhov: „konkurencia na ceste“ a „konkurencia mimo cesty“. V skutočnosti ale organizačné formy používané v rôznych krajinách poukazujú na oveľa viac rôznorodosti vo vzťahu k naznačenému všeobecnému rozdeleniu. Hoci prevádzkovatelia môžu rozvíjať svoje služby voľným spôsobom v rámci režimu „konkurencie na ceste“, obstarávatelia, naopak, môžu predpisovať, ktoré služby musia byť realizované v rámci režimu „konkurencie mimo cesty“. Také režimy sa však značne odlišujú spôsobom realizácie, od úplne predpísaných cestovných poriadkov na jednej strane až k funkčne opísanej úrovne služby na druhej strane.

Okrem udeľovania výkonov prostredníctvom zadávacích mechanizmov založených na hospodárskej súťaži, existuje ešte príliš veľa prípadov priameho zadávania výkonov verejnému prevádzkovateľovi dopravy. Taktiež sa vyvíjali vzťahy medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi, čo prispelo k postupnému vypracovaniu jasných zmluvných vzťahov a monitorovacím systémom hodnotenia výkonnosti dodanej služby výmenou za verejnú podporu v takých vzťahoch.

## Zmluvy

Niekoľko druhov právnych prvkov upravuje vzťahy medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi. Príkladom takýchto vzťahov sú licencie, povolenia, koncesie, zmluvy, atď. Pri formovaní týchto vzťahov sú určujúce právne rámce jednotlivých členských štátov.

Ďalej je dôležité si uvedomiť, že presný právny význam slov ako „koncesia“ alebo „licencia“ sa značne odlišuje v závislosti od právneho režimu, z dôvodu pokrytia širokých odchýlok regulačného konceptu.

Pre účely tejto štúdie sa bude používať slovo „zmluva“ v širšom slova zmysle. Preto je dôležité si uvedomiť, že „zmluva“ v kontexte tejto štúdie nie je len zmluva v klasickej právnej definícii (t. j. písomný doklad potvrdený obidvoma zmluvnými stranami podpisom). Táto štúdia používa oveľa širší pojem definície zmluvy vrátane aj tejto klasickej právnej definície, aj všetkých ďalších právne záväzných aktov potvrdzujúcich nejakú formu dohody medzi konajúcimi stranami (obstarávateľom a prevádzkovateľom).

Toto široké použitie slova „zmluva“ je rovnaké ako sa používa v definícii podľa Nariadenia o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave (Článok 2 (i)):

*„zmluva o službách vo verejnom záujme“ je jeden alebo viacero právne záväzných aktov, ktoré potvrdzujú dohodu medzi príslušným orgánom a poskytovateľom služieb vo verejnom záujme s cieľom zveriť poskytovateľovi služieb vo verejnom záujme riadenie a poskytovanie služieb vo verejnom záujme v doprave podliehajúcich záväzkom vyplývajúcim zo služieb vo verejnom záujme; zmluva o službách vo verejnom záujme môže mať v závislosti od práva členského štátu tiež formu rozhodnutia prijatého príslušným orgánom:*

- *ktoré má podobu individuálneho právneho alebo regulačného aktu alebo*
- *ktoré obsahuje podmienky, za ktorých samotný príslušný orgán poskytuje služby alebo zverí poskytovanie týchto služieb internému poskytovateľovi.*

## **Nariadenie o „službách vo verejnom záujme“ vo verejnej osobnej doprave**

Tento dokument sa odvoláva na „Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 a 1107/70“. V prípade odkazov na toto nariadenie sa ďalej bude používať skratka „NSVZ“ s významom „Nariadenie o službách vo verejnom záujme“.

Účelom NSVZ je vymedziť, akým spôsobom môžu príslušné orgány v súlade s pravidlami práva Spoločenstva konať v oblasti verejnej osobnej dopravy, aby zabezpečili poskytovanie služieb všeobecného záujmu. Na tento účel NSVZ stanovuje podmienky, za ktorých príslušný obstarávateľia pri ukladaní alebo zmluvnom uzatváraní záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme poskytujú poskytovateľom služieb vo verejnom záujme úhradu za vynaložené náklady a/alebo

priznávajú výlučné práva výmenou za plnenie záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme. NSVZ sa uplatňuje na vnútroštátne aj medzinárodné poskytovanie služieb vo verejnom záujme v železničnej osobnej doprave, inej osobnej koľajovej a cestnej osobnej doprave (viď časť 1 NSVZ).

## Štruktúra štúdie

Táto štúdia obsahuje viacero nástrojov pre jednoduchšie porovnanie rôznych organizačných foriem, z dôvodu porozumenia zložitosti zmluvných postupov v európskej verejnej doprave. Takéto porovnanie predstavuje zdroj vzájomného učenia sa a zdokonaľovania. Táto štúdia taktiež poskytuje predovšetkým poradenstvo a rady, pokiaľ ide o rozvoj a zadávanie zmlúv prevádzkovateľom, ktorí poskytujú služby vo verejnom záujme.

Táto štúdia sa skladá z dvoch hlavných častí:

- Časť I: Analýzy zmluvných postupov,
- Časť II: Príručka.

### Časť I

Časť I tejto štúdie prezentuje a klasifikuje existujúce postupy uzatvárania zmlúv, pričom osobitná pozornosť sa venuje problematike rizika z hľadiska nákladov, výnosov a investícií, ktoré na seba preberajú prevádzkovatelia a obstarávatelia.

Táto štúdia sa zakladá na celoeurópskom súbore typických zmluvných postupov. Kapitola 2 poskytuje všeobecný prehľad zmlúv, s ktorými sa uvažuje v štúdiu, popisuje pomenovanie mestského územia upraveného zmluvou, typ zmluvných vzťahov, veľkosť mestskej oblasti, druh dopravy, postup zadávania a typ stanoveného rizika. Každá analyzovaná zmluva je prezentovaná vo viacerých detailoch v štandardizovaných tabuľkách, ktorých súbor je zaradený v prílohe k tejto štúdiu. Kapitola 3, z hľadiska európskeho právneho kontextu, sumarizuje zmluvne postupy do matice charakteristík použitím dvoch hlavných rozmerov: stanovenia rizika a postup zadávania.

Na záver časti I, v kapitole 4 je spracovaný prehľad hlavných zmien v uzatváraní zmlúv, ktoré sa uplatňovali v Európe v priebehu posledných 15 - 20 rokov.

### Časť II

Druhá časť tejto štúdie je príručka pre zadávanie zákaziek a verejné obstarávanie. Je zostavená na základe získaných skúseností a odkazuje na časť I.

Časť II je spracovaná približne v chronologických krokoch, ktoré obstarávatelia musia dodržať, keď stanovujú ciele dopravnej politiky a zaoberajú sa zmluvnými vzťahmi s prevádzkovateľmi s ohľadom na realizáciu svojich politických cieľov.

---

## **ČASŤ I: Analýza zmluvných postupov**



---

## 2 Všeobecná prezentácia možností

Táto štúdia je založená na zbere veľkého množstva zmluvných postupov, ktoré sú aktuálne používané v Európe. Na účel tejto štúdie bolo vybraných 35 prípadov. Nie je možné tvrdiť, že tento súbor zmlúv pokrýva všetky zmluvné postupy, s ktorými sa je možné aktuálne stretnúť v Európe, pokrýva však väčšinu dobre zavedených postupov a to vo väčšine krajín.

Vybraný súbor zmluvných postupov obsahuje:

- Zmluvy o službách vo verejnom záujme s verejnými prevádzkovateľmi (vo vlastnej produkcii alebo internými dopravcami);
- Výberové konanie na zmluvy na vybraných linkách s centrálnym plánovaním služieb;
- Výberové konanie na povolenie pre stanovenú linku;
- Výberové konanie na zmluvu správy celej siete;
- Funkčné výberové konanie na zmluvu pre správu celej siete;
- Súkromné koncesie vrátane infraštruktúry;
- Otvorené vstupné režimy s ďalšími partnerstvami; a
- Nekomerčné spôsoby zabezpečenia výberového konania na zabezpečenie komerčnej životaschopnosti deregulovaného trhu.

Konkrétne informácie boli zhromaždené na základe zmluvných praktík vo vybraných mestách. Pri spracovaní štúdie bol vykonaný rozsiahly zber zdrojového materiálu ako sú zmluvy a iné dokumenty priamo od príslušných obstarávateľov alebo prevádzkovateľov a/alebo cez združenia úradov alebo dopravcov. Okrem toho boli použité rozhovory na objasnenie zmluvných postupov a ich vývoja. Podrobná analýza súboru sledovaných zmlúv je uvedená v štandardizovaných tabuľkách uvedených v samostatnom dokumente (v elektronickej prílohe).

Tabuľka 1 uvádza stručne prehľad analyzovaných zmlúv s uvedením:

- názvu mestského územia, ktorého sa to dotýka,
- typ zmluvného vzťahu,
- veľkosti mestskej oblasti (malá, stredná, veľká),
- druhu dopravy (autobus, električka, metro),
- postupu pridelovania (priame zadanie alebo súťaž),
- rozdelenie rizika pre dopravcu (nákladové riziko, výnosové riziko a ďalšie stimuly).

**Tabuľka 1 Prehľad analyzovaných zmlúv**

	Veľkosť mestskej oblasti			Druh dopravy			Postup prideľovania		Riziká prideľované dopravcovi		
	M	S	V	A	E	M	Priame	Súťaž	N	P	Iné
<b>Amsterdam (NL)</b> Priame zadanie verejnému dopravcovi s hrozbou súťaže			X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Barcelona (E)</b> Priame zadanie verejnému dopravcovi			X	X		X	X		X	X	
<b>Brusel (B)</b> Priame zadanie verejnému dopravcovi			X	X	X	X	X		X	X	X
<b>Budapešť (H)</b> Priame zadanie verejnému dopravcovi			X	X	X	X	X		X	X	
<b>Krakov (PL)</b> Priame zadanie verejnému dopravcovi bez stimulov			X	X	X		X		X		X
<b>Dijon (F)</b> Výberové konanie pre správu celej siete		X		X				X	X	X	X
<b>Dublin (IRL)</b> Výberové konanie so stimulmi pre električkovú dopravu			X		X			X	X		X
<b>Elmshorn (D)</b> Funkčné výberové konanie pre správu celej siete	X			X				X	X		X
<b>Frankfurt/M. (D)</b> Výberové konanie na predložených zmluvných linkách			X	X				X	X		X
<b>Gifhorn 1 (D)</b> Čiastkové zmluvy s verejným dopravcom	X			X				X	X		
<b>Gifhorn 2 (D)</b> Výberové konanie na povolenie	X			X				X	X	X	

	Veľkosť mestskej oblasti			Druh dopravy			Postup prideľovania		Riziká prideľovacieho dopravníka		
	M	S	V	A	E	M	Priame	Súťaž	N	P	Iné
<b>Grenland (N)</b> Ponukové konanie na zabezpečenie siete s viacerými stimulmi	X			X				X	X	X	X
<b>Haarlem (NL)</b> Funkčné výberové konanie na správu celej siete		X		X				X	X	X	X
<b>Halmstad (S)</b> Ponukové konanie na sieť, zmluva s ďalšími stimulmi	X			X				X	X		X
<b>Innsbruck (A)</b> Priame zadanie upravené verejným prevádzkovateľom		X		X	X		X		X		
<b>Leeds (GB)</b> Kvalitná spolupráca vo vnútri voľného trhu		X		X					X	X	
<b>Londýn (GB)</b> Výberové konanie na zmluvu pre autobusovú dopravu na základe hrubých nákladov			X	X				X	X		X
<b>Londýn (GB)</b> Výberové konanie na zmluvu pre železničnú dopravu na základe hrubých nákladov so stimulmi			X			X		X	X		X
<b>Lyon (F)</b> Výberové konanie na správu celej siete			X	X	X	X		X	X	X	X
<b>Manchester (GB)</b> Výberové konanie na zabezpečenie komerčnej životaschopnosti deregulovaného trhu		X		X				X	X	X	
<b>Munich suburbs (D)</b> Výberové konanie na vybraných linkách		X		X				X	X		X

	Veľkosť mestskej oblasti			Druh dopravy			Postup prideľovania		Riziká prideľované dopravcovi		
	M	S	V	A	E	M	Priame	Súťaž	N	P	Iné
<b>Oviedo (E)</b> Výberové konanie na správu celej siete	X			X				X	X		X
<b>Parla/Madrid (E)</b> Električkové koncesie (vrátane výstavby siete)		X			X			X	X	X	X
<b>Porto (P)</b> Koncesie na metro (DBFO)			X			X		X	X		
<b>Praha (CZ)</b> Priame zadanie verejnému prevádzkovateľovi			X	X	X	X	X		X	X	
<b>Rím (I)</b> Priame zadanie a čiastkové výberové konanie			X	X	X	X	X		X	X	X
<b>Santiago de Comp. (E)</b> Výberové konanie na správu celej siete		X		X				X	X	X	X
<b>Sondrio/Lombardy (I)</b> Výberové konanie na súbor liniek	X			X				X	X	X	
<b>Štokholm (S)</b> Výberové konanie na súbor liniek na základe hrubých nákladov			X	X	X	X		X	X		X
<b>Sundsvall (S)</b> Výberové konanie na správu celej siete na základe čistých nákladov na jej správu	X			X				X	X	X	X
<b>Trieste (I)</b> Výberové konanie na správu celej siete		X		X				X	X	X	
<b>Varšava (PL)</b> Výberové konanie na konkrétne linky			X	X				X	X		

	Veľkosť mestskej oblasti			Druh dopravy			Postup prideľovania		Riziká prideľovacieho dopravníka		
	M	S	V	A	E	M	Priame	Súťaž	N	P	Iné
<b>Wittenberg (D)</b> Výberové konanie na povolenie	X			X				X	X	X	X

kde:

M – malé; S – stredné; V – veľké; A – autobus; E – električka; M – metro; N – náklady; P – príjmy

---

### 3 Matica charakteristík

Vyššie uvedené poznatky je možné sumarizovať do matice charakteristík. Analýza zmluvných postupov obsahuje niekoľko rozmerov, ktoré je možné komplexne graficky znázorniť. Nasledujúca tabuľka je preto založená na dvoch najdôležitejších rozmeroch, na ktoré sa je možné pozeráť z aspektu európskeho právneho kontextu. Ide o rozdelenie rizika a postup prideľovania.

Dimenzia **rozdelenia rizika** rozoznáva rozdiel medzi nasledujúcim rizikom (-ami) smerom k prevádzkovateľovi:

- s vylúčením rizika,
- len nákladové riziko alebo,
- obidve nákladové aj výnosové.

Dimenzia **udeľovania výkonov** rozlišuje medzi:

- priamym zadaním a
- zadávaním na základe výberového konania, táto možnosť je ďalej rozdelená na rokovanie na základe zadania a na (multi-) kritériálnom udeľovaní.

Táto klasifikácia zodpovedá podmienkam, ktoré boli používané pri analýze zmlúv. Súbor analyzovaných zmlúv v rámci tejto štúdie je uvedený v tabuľke, ktorá objasňuje rôzne postupy, ktoré existujú na európskej úrovni. Ďalšie podrobnosti sú tiež uvedené pre každú zmluvnú prax prezentovanú v tejto tabuľke. To zahŕňa:

- veľkosť mestskej oblasti; je nutné brať na vedomie, že zmluvy z hľadiska rozsahu môžu byť malé, aj keď mestské oblasti môžu byť považované za veľké, napríklad zmluvy na autobusové linky v Londýne;
- druhy dopravy, ktorých sa to týka: A pre autobus, E pre električku a M pre metro;
- úroveň voľnosti realizácie služby: konštruktívna, dohodnutá alebo funkčná, daná prevádzkovateľovi v priebehu trvania zmluvy (pred „/“ týmto znakom v tabuľke) a v priebehu zmluvného vzťahu (po „/“ tomto znaku v tabuľke)<sup>1</sup>

#### *Poznámky*

Nie je možné vždy rozdeliť zmluvné postupy jednoznačne do jednej alebo druhej možnosti uvedenej v tabuľke z dôvodu zložitosti reálneho uzatvárania zmlúv a zadávacích postupov. Napríklad:

---

<sup>1</sup> Podrobnejšie v Časti II (Príručka) k tomuto dokumentu

- existencia ďalších stimulačných mechanizmov ako sú stimuly počtu prepravených osôb (ale nie stimuly na základe výnosov), v niektorých zmluvách s hrubými nákladmi, alebo
- udeľovanie výkonov na základe matematickej multikritériálnej analýze, ale po nej nasledujú rokovania, alebo
- postup priameho zadania pod tlakom konkurenčnej hrozby, atď.

Táto tabuľka preto predstavuje všeobecný prehľad o spôsobe uzatvárania zmlúv a postupoch zadávania. Ak čitateľ požaduje podrobnejšie informácie o každej zmluve, je potrebné preštudovať tabuľky analyzujúce zmluvy (viď elektronickú prílohu k tejto štúdii).

Ďalšia dôležitá poznámka sa týka skutočnej stimulujúcej sily zmluvy vo vzťahu k jej samotnému obsahu. To je obzvlášť dôležité v prípade verejných prevádzkovateľov. Je možné rozlišovať dva extrémne prípady a to:

- Keď dodávaná služba a finančné náhrady sú organizované výlučne cez zmluvu (t. j. keď obstarávatelia považujú prevádzkovateľa za úplne nezávislého súkromného prevádzkovateľa, nezasahujú do operatívnych rozhodnutí, neposkytujú dodatočný kapitál v prípade finančných problémov a dokonca by aj akceptovali, že verejný prevádzkovateľ zbankrotuje), potom účinok zmluvy môže byť veľmi podobný tomu, čo by bolo v prípade uzatvárania zmlúv s úplne nezávislým prevádzkovateľom.
- Naopak, keď obstarávatelia taktiež ovplyvňujú manažérske funkcie prevádzkovateľa (ako aj ponúkanú službu) cez jeho pozíciu vlastníka spoločnosti, alebo ak súhlasia s prevzatím finančnej straty, ktorú spôsobí verejný prevádzkovateľ (v zmluvnom vyrovnaní) alebo, eventuálne, keď si obstarávateľ neplní zmluvné povinnosti, pokiaľ ide o finančnú náhradu za objednané služby, potom text zmluvy a jeho účinnosť zvyčajne zostáva v úrovni čistej formálnosti.

Z toho dôvodu, predovšetkým v prípade interných prevádzkovateľov, bude v prípade vlastniaceho obstarávateľa v prípade problémov dôležité, či ide o konečné riziká efektívne pridelené prevádzkovateľovi a jeho manažmentu, alebo či nakoniec to bude obstarávateľ, ktorý bude pokračovať v znášaní všetkých alebo väčšiny rizík.

## Tabuľka 2 Stanovenie rizika a spôsobu zadávania: prípady

*Pred čítaním tabuľky si pozrite legendu!*

		Stanovené rizika pre dopravcu		
		Obmedzené riziká	Nákladové riziká	Nákladové a výnosové riziká
<b>Zadávanie</b>	<b>Priame zadávanie verejným dopravcom</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ <b>Praha</b> veľký AEM uzatvorená / uzatvorená</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ <b>Krakov</b> veľký AE konštruktív. / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Innsbruck</b> stredná AE konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Rím</b> veľká AEM uzatvorená / uzatvorená</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ <b>Amsterdam</b> veľký AEM uzatvorená / uzatvorená</li> <li>♦ <b>Barcelona</b> veľký AM uzatvorená / uzatvorená</li> <li>♦ <b>Brusel</b> veľký AEM uzatvorená / uzatvorená</li> <li>♦ <b>Budapešť</b> veľký AEM uzatvorená / uzatvorená</li> </ul>
	<b>Podľa dohodnutého postupu</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ <b>Dublin</b> veľký E konštruktívna / uzatvorená</li> <li>♦ <b>Gifhorn 1</b> malý A konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Londýn autobus</b> malé A konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Oviedo</b> Malé A konštruktívna / uzatvorená</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ <b>Dijon</b> stredné A uzatvorená / uzatvorená</li> <li>♦ <b>Gifhorn 2</b> Malé A uzatvorená / uzatvorená</li> <li>♦ <b>London DLR</b> veľké E konštruktívna / funkčne</li> <li>♦ <b>Lyon</b> veľké AEM uzatvorené / uzatvorené</li> <li>♦ <b>Parla</b> stredné E konštruktívna / uzatvorené</li> <li>♦ <b>Porto</b> veľké M konštruktívna / uzatvorené</li> <li>♦ <b>Santiago</b> stredné M uzatvorené / uzatvorené</li> <li>♦ <b>Trieste</b> stredné M konštruktívna / funkčne</li> </ul>
	<b>Podľa multikriteriálneho postupu</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ <b>Elmshorn</b> malé A funkčné / uzatvorené</li> <li>♦ <b>Frankfurt</b> veľké A konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Halmstad</b> Malé A konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Munich sub</b> stredné A konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Stockholm</b> veľké A konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Warsaw</b> veľké A konštruktívna / konštruktív.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ <b>Grenland</b> Malé A funkčné / funkčné</li> <li>♦ <b>Haarlem</b> stredné A funkčné / funkčné</li> <li>♦ <b>Manchester</b> stredné A konštruktívna / konštruktív.</li> <li>♦ <b>Sondrio</b> malé A funkčné / uzatvorené</li> <li>♦ <b>Sundsvall</b> malé A konštruktívna / funkčné</li> <li>♦ <b>Wittenberg</b> malé A funkčné / uzatvorené</li> </ul>

Poznámka: V prípade Leeds (GB) „kvalitná spolupráca“ nemôže byť uvedená v tejto tabuľke.



---

## 4 Typické organizačné formy a ich hlavný vývoj

Táto kapitola sa zameriava na poskytovanie prehľadu hlavných vývojových zmien, ktoré sa osvedčili v Európe počas posledných 15 - 20 rokov, s odkazom na konkrétne prípady.

Tieto skúsenosti sú tu zoskupené do názorných typických režimov, použitím zjednodušených grafických znázornení. Je možné rozlíšiť štyri hlavné skupiny organizačných foriem:

- interné činnosti;
- verejné obstarávanie na uzatvorenie zmluvného záväzku na jednotlivé linky;
- verejné obstarávanie na uzatvorenie zmluvného záväzku na celú dopravnú sieť,
- deregulované režimy (voľný trh s ďalším uzatváraním zmlúv).

---

### 4.1. Úvod

Verejná doprava je služba poskytovaná na trhu, kde existuje ponuka, dopyt a cena, ktorá sa je zaplatená za využívanie služby, aj keď je táto cena nízka alebo dotovaná. Avšak pozorovaním praxe v Európe a jej vývoja za posledných 15 - 20 rokov je možné konštatovať, že existuje veľké množstvo rôznych organizačných foriem. Existuje množstvo znakov, v ktorých sa líšia:

- Rovnako ako ostatné trhy pre tovary alebo služby, a to bez ohľadu na právne a regulačné prostredie, musí byť vykonaných množstvo rozhodnutí predtým, než sa služby v osobnej doprave môže skutočne realizovať a predávať: Aký je cieľ poskytovanej služby? Aké sú znaky služby, ktorá sa má poskytovať? A ako ju vytvoriť? Subjekty zodpovedné za každé z týchto rozhodnutí a konaní sa značne líšia vzhľadom nielen na krajinu ale aj mesto vo vzťahu k: obstarávateľom, kooperácii, prevádzkovateľom, atď.
- Existujú tiež rozdiely v rozdelení zodpovednosti podľa toho, čo je považované za závažnú okolnosť. Obstarávateľ môže mať napríklad na starosti konkrétne rozhodnutia v čase uzatvárania zmlúv, zatiaľ čo prevádzkovateľ bude mať na starosti tieto rozhodnutia počas priebehu zmluvy.
- Okrem toho môžu existovať rozdiely medzi na jednej strane možnosťami a stimulmi, ktoré obstarávateľ alebo prevádzkovateľ má na to, aby prichádzal s novými nápismi na prevádzkovanie služby a na druhej strane, na základe autonómie, ktorá im bola pridelaná, aby skutočne nezávisle rozhodovali o poskytovaní týchto služieb.
- Uvedené subjekty (obstarávatelia a prevádzkovatelia), ich počet a spôsoby, ktorými spolupracujú, závisí od konkrétnej organizačnej

formy. V niektorých prípadoch všetci zainteresovaní sú súčasťou rovnakej organizácie alebo spoločnosti (v prípade samoposkytovania služby), v ostatných prípadoch zmluvného vzťahu medzi zúčastnenými stranami, ktoré sú súčasťou rôznych organizácií či firiem (interní prevádzkovatelia a podobné prípady). Organizačné formy a vzťahy medzi týmito subjektmi môžu byť veľmi ťažko pochopiteľné.

Hoci boli predstavované hlavné spôsoby vývoja, ktoré sa uskutočnili v posledných 15-20 rokoch, táto kapitola poskytuje tiež grafickú pomoc na rozoznávanie hlavných znakov týchto organizačných foriem.

*Kľúč pre čítanie diagramov v tejto kapitole*

Grafické prvky použité v tejto kapitole z hľadiska významu sú čitateľné nasledujúcim spôsobom:

- Prvý riadok každého diagramu udáva, ktoré činitele sú zapojené do popísanej organizačnej formy. Povaha každej strany je uvedená pod jeho úplným menom.
- Druhý riadok každého diagramu udáva hrotom šípky bloky, aký kontrolný vzťah existuje medzi zúčastnenými stranami.
- Spodná časť každej schémy uvádza, ktorá rozhodovacia právomoc je pridelená rôznym subjektom uvedeným v prvých riadkoch diagramov umiestnením každého rozhodnutia pod zodpovedného činiteľa. Rozhodnutia sú rozdelené do skupín podľa troch úrovní: strategická, taktická a operatívna (tento pojem sa používa aj ďalej v štúdiu, pozri napríklad kapitolu 5.3.1). Biely blok uvádza, že subjekt, pod ktorý spadá blok, je hlavným alebo jediným zodpovedným za toto rozhodnutie. Tieňovaný blok znamená, že príslušný subjekt má nejaké rozhodovacie právomoci na položku, alebo je oprávnený predkladať návrhy. Texty medzi zátvorkami a vnútri tieňovaných blokov naznačujú druh vplyvu vzhľadom k uvažovanému subjektu.<sup>2</sup>
- Text umiestnený zvisle označuje nástroj alebo zadávajúci mechanizmus použitý na zavedenie vzťahu reprezentovanom v druhom riadku obrázku.

*Je potrebné poznamenať, že grafické znázornenia reprezentujú iba zjednodušené reálne vzťahy.*

---

## 4.2. Interné činnosti

### Popis

Interní prevádzkovatelia alebo verejní prevádzkovatelia profitujú z historických práv, ktoré sú často rozšíreným prvkom mestskej hro-

---

<sup>2</sup> Nasledujúce príklady sú použité v tabuľkách (tu v úvodzovkách): schopnosť „diskutovať“, robiť „ponuky“, nastaviť „minimálne štandardy“ prostredníctvom zmluvy, za účelom vytvorenia cestovných „zliav“, predpísať vozidlá podľa „požiadaviek noriem“, požadovať služby „koordinácie“ a vyžadovať služby „zverejnenia“

madnej dopravy v Európe. Je potrebné poznamenať, že ich právny rámec môže byť veľmi odlišný.

Verejní prevádzkovatelia existujú iba z právneho hľadiska, v skutočnosti ide o monopol verejnej dopravy, ktorý je prevádzkovateľovi daný obstarávateľom na základe právnych predpisov na národnej úrovni (alebo regionálnej). Tiež môže byť založený na dočasných (exkluzívnych) právach udelených prevádzkovateľovi, ktorý sa náhodne stane verejným z historických alebo iných dôvodov. Verejná spoločnosť má v prvom prípade de jure (podľa práva) monopolné postavenie, kým v druhom prípade má de facto (skutočne) monopolné postavenie. Pri pohľade z dynamického hľadiska monopolné postavenie verejného podniku v druhom prípade je podmienené dobou platnosti (exkluzívne) práva a na existencii špecifických ochranných predpisov, vzťahujúcich sa na prerozdelenie týchto práv na konci doby ich platnosti. V tomto zmysle vstup hrozby v okamihu obnovenia práva nemôže byť legálne vylúčené. V prvom prípade, naopak, žiadna vstupná hrozba právne neexistuje.

Je to možné ilustrovať porovnaním právneho postavenie verejnej dopravnej spoločnosti vo Francúzsku (Régies a podobných) a postavenie verejnej dopravnej spoločnosti v Nemecku (Stadtwerke a podobných). Francúzske verejné dopravné právo (mimo Parížskeho regiónu), ktoré je založené na princípe iniciatívy obstarávateľa, dáva obstarávateľovi dopravy počiatkové právo na vytvorenie služieb prepravy cestujúcich. Ďalej obstarávateľ dopravy má právo rozhodnúť, či tieto služby budú poskytované priamo prostredníctvom tohto orgánu (vlastné výstupy alebo vlastné spoločnosti so špecifickým verejným statusom), alebo či služby budú prenesené na iného prevádzkovateľa (pomocou určitého postupu zadávania). Nemecké verejné dopravné právo, ktoré je založené na princípe trhovej iniciatívy, dáva počiatkové právo na vytvorenie služieb prepravy cestujúcich na ktorékoľvek subjekty na trhu, ale podriaďuje toto právo autorizovanému konaniu. Žiadnym špecifickým zákonným právom nie je daná počiatková iniciatíva obstarávateľovi, ktorý vlastní spoločnosti.

Obidva režimy, v ktorých dominujú spoločnosti vlastnené obstarávateľom, sú často zamieňané, keďže v obidvoch prípadoch sú všetky služby zabezpečované jednou verejnou spoločnosťou. Avšak z právneho hľadiska sa zásadne líšia, čo je rozhodujúce z hľadiska reformy (napr. zavedenie nových zmlúv a zadávacích mechanizmov), pretože limituje akým spôsobom a jednoduchosťou môžu byť zavedené reformy.

## Vývoj

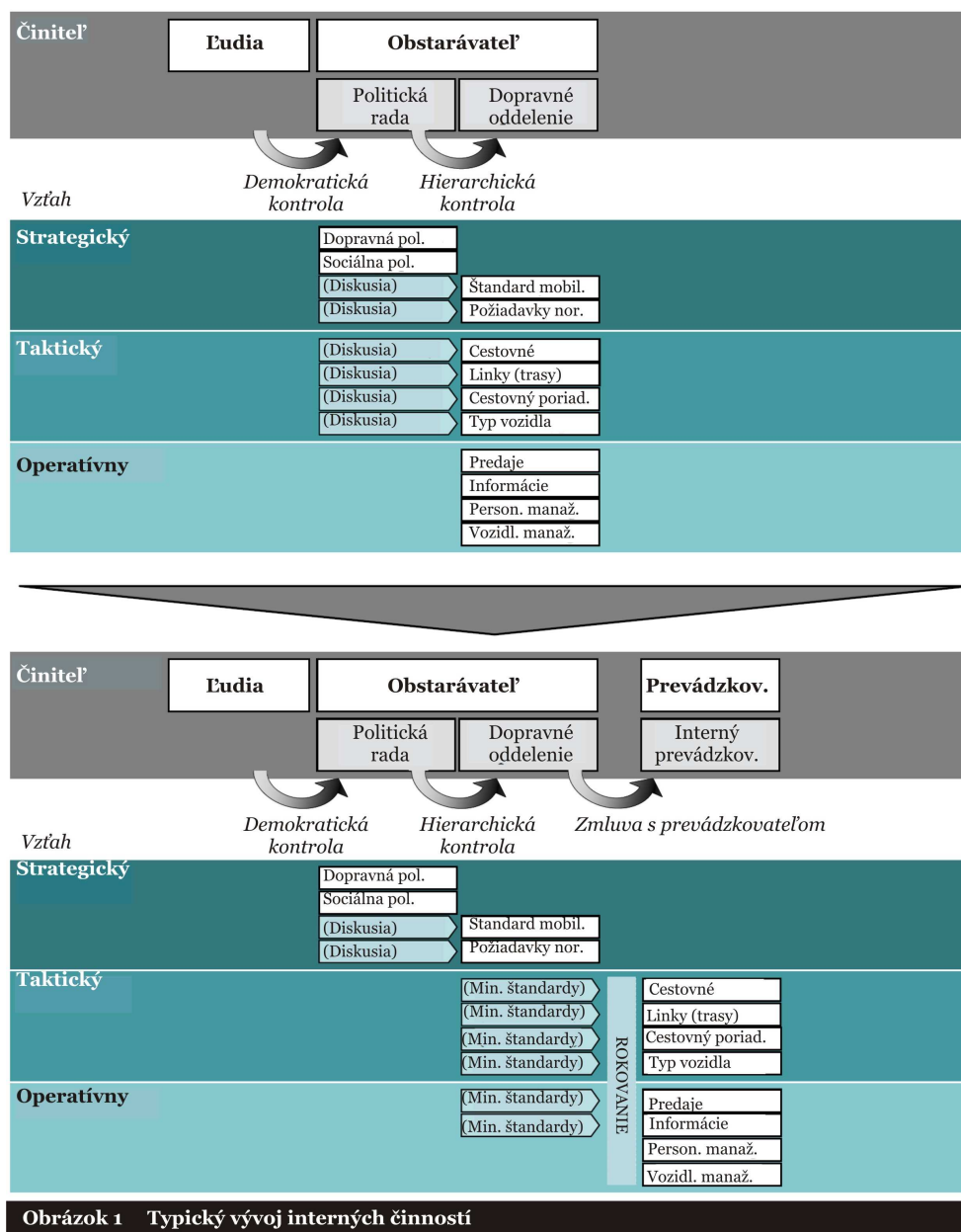
Pri analýze vývoja za posledných 20 rokov, je možné konštatovať, že vlastné poskytovanie obstarávateľmi (t.j. v rámci mestskej správy za priamej zodpovednosti starostu) je čoraz zriedkavejšia. Mnohé z týchto prípadov boli realizované bez akejkoľvek formy zmluvného vzťahu, s výnimkou tých, ktoré boli v rámci právnych režimov založené na tr-

hovej iniciatíve, kde verejní prevádzkovatelia boli dočasne vylúčení (formou povoľovacieho konanie). Výhody, v mnohých prípadoch vyplývali z prednostného práva pri obnovovaní povolenia.

Medzi hlavné aspekty vývoja tohto súboru organizačných foriem patria:

- Združovanie subjektu osobnej dopravy do obstarávateľa formou „interného“ poskytovateľa;
- Zavedenie zmluvného vzťahu medzi vlastníkom a/alebo obstarávateľom a interným prevádzkovateľom;
- Zreteľnosť politiky a zmluvné ciele v rámci zmluvných textov;
- Determinácia očakávaných paušálnych dotácií, aby sa nahradili predošlé straty;
- Postupné zavádzanie podnetných mechanizmov spojených s realizáciou politiky a zmluvných cieľov;
- V niektorých prípadoch, dokonca využívanie nejakej formy konkurenčnej hrozby.

Príklady takýchto postupov a vývojov možno vidieť v rôznych fázach realizácie v Bruseli, Budapešti, Krakove, Barcelone alebo Amsterdame.



### 4.3. Zmluvy na linky

#### Popis

Obstarávateľ určuje počet cieľov dopravnej a sociálnej politiky, ktoré potom slúžia ako plánovací rámec pre vlastné dopravné oddelenie. Tým obstarávateľ vyhlasuje „ciele verejnej služby“. Prostredníctvom svojho dopravného oddelenia, obstarávateľ organizuje zmluvný vzťah. Používa sa výberové konanie a prevádzkovateľom sú predložené zmluvy s udaním hrubých nákladov (pozri obrázok 2).

Táto organizačná forma je tiež známa ako „Škandinávsky model“ alebo „Londýnsky model“. Táto organizačná forma sa používa aj v iných mestách, ako Kodaň, Štokholm alebo v Londýnskej oblasti. V týchto

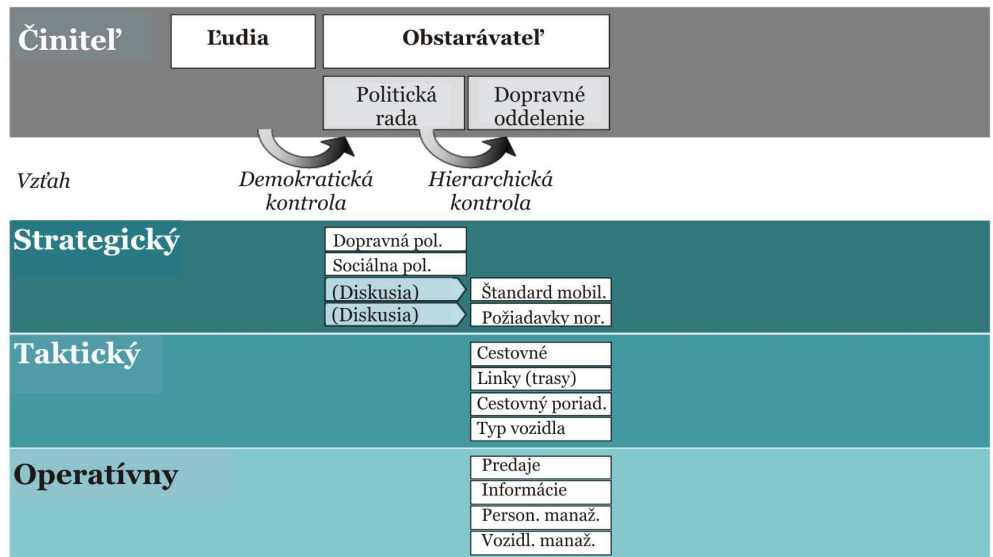
prípadoch spolupracujú jedna alebo viacero regionálnych a miestnych samospráv pri vytvorení dopravného úradu, ktorý má svoj vlastný plánovací orgán, ktorý je obvyčajne nasledovníkom rozdelenia bývalej regionálnej dopravnej spoločnosti na plánovacia divíziu a autobusovú divíziu. Táto plánovacia divízia potom organizuje výberové konania na realizáciu služieb, ktoré plánuje.

## Vývoj

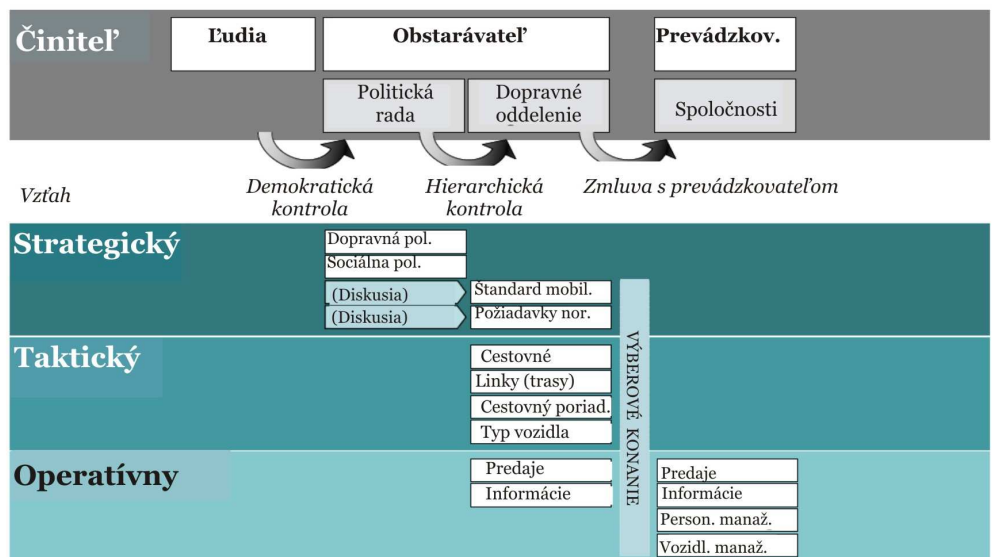
Ako je zobrazené na obrázku 2 (možnosť A), táto organizačná forma vznikla (vo väčšine prípadov) v režime založenom na samorealizácii alebo interných činnostiach, kde je interný prevádzkovateľ postupne premenený na čisto plánovacia divíziu obstarávateľa. Je to možné jasne vidieť na prípade autobusovej dopravy v Londýne a Štokholme (obidva prípady analyzované v tejto štúdii), ale aj v prípade Kodani. Transformácia z vlastného prevádzkovania výkonov alebo realizácie výkonov interným prevádzkovateľom do systému neoddeliteľného prenájmu (linka po linke alebo časti siete) trvalo v týchto prípadoch asi 10 rokov, pretože na uľahčenie transformácie sa vybrali postupné kroky.

Postupná zmena nastala aj v prípadoch, v ktorých bol interný prevádzkovateľ prinútený k zmluvnému vzťahu zosúladenému s politikou obstarávateľa (obrázok 2, variant B). Takéto opatrenia možno pozorovať vo Frankfurte/M (D). Subdodávateľské zmluvy v Gifhorne (D), prezentované v tejto štúdii, tiež ilustrujú podobnú dohodu pre časť poskytovaných služieb. Podobnú situáciu je možné pozorovať aj vo Flámsku (B), kde verejnému prevádzkovateľovi „De Lijn“ (prípady nie je zahrnutý v tejto štúdii) je predložená zmluva s obstarávateľom (Flámska regionálna vláda) a asi 50 % výkonov je ďalej zabezpečených formou subdodávky súkromnými prevádzkovateľmi prostredníctvom výberového konania. Zmluvným prevádzkovateľom sú ponúknuté zmluvy s udaním hrubých nákladov, pričom prevádzkovatelia nemajú zodpovednosť za plánovanie služieb (taktická úroveň).

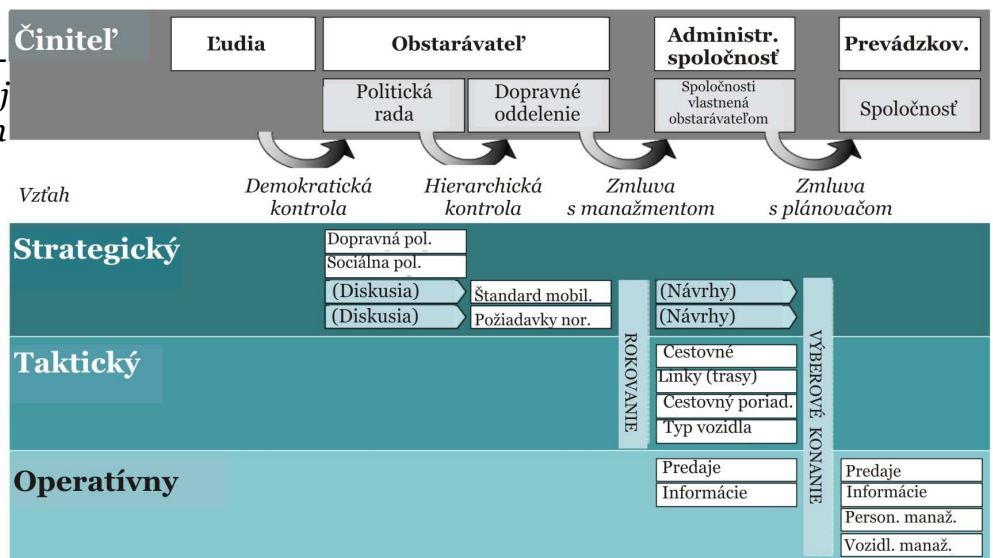
Zmluvy na linky sa vyvinuli od pomerne jednoduchých zmlúv o linkách až po zložitejšie zmluvy o linkách, ktoré obsahujú rôzne formy finančných stimulov. Medzi hlavné formy stimulov, ktoré boli pridávané do týchto zmlúv, sú stimuly týkajúce sa kvality služieb. Je to spojené buď s nameranou úrovňou kvality a/alebo vnímanou úrovňou kvality cestujúcimi. Pozri tiež „Slučku kvality“ uvedenú v prílohe.



A: Zmluvy o linke u obstarávateľa



B: Zmluvy o linke u spoločnosti vlastnenej obstarávateľom



Obrázok 2 Centrálne plánovanie jednotlivých liniek

---

## 4.4. Uzatváranie zmlúv na celú sieť

### Opis

Táto organizačná forma, pri porovnaní s formou uzatvárania zmlúv na linku, poskytuje viacej slobody prevádzkovateľom. Zabezpečenie obslužnosti je upravené pomocou požadovaných štandardov služby definovaných obstarávateľom (alebo jeho výborom), ktorý organizuje obstarávanie všetkých služieb a má prehľad o obsluhovanej oblasti alebo celej mestskej sieti. Nastavením požadovaných štandardov služby sa určujú „záväzky verejnej služby“ (pozri obrázok 3).

Táto organizačná forma je často nazývaná „Francúzsky model“, pretože sa používa hlavne vo Francúzsku. Toto usporiadanie však používajú aj ďalšie krajiny, avšak s viacerými ďalšími nástrojmi. Táto organizačná forma bola pôvodne použitá aj pre frenčizing v britskej obslužnosti železničnou dopravou. Rozdiel spočíva medzi politickým obstarávateľom používaným vo francúzskej praxi a zmluvným výborom obstarávateľa, ktorý bol vytvorený prípade Británie.

Veľké rozdiely existujú aj v rozsahu, v akom sú taktické povinnosti dané prevádzkovateľom. V niektorých prípadoch sú prevádzkovatelia pomerne obmedzení v ich slobode rozhodnúť o transformácii služby v priebehu zmluvného vzťahu, ako napríklad v Lyone (F) alebo Dijone (F), aj keď sa od nich požaduje, aby navrhli zlepšenie služieb v priebehu zmluvy. V ostatných prípadoch prevádzkovatelia disponujú výhodami viacerých autonómnych rozhodovacích právomocí (a rizík), ako napríklad v prípade Haarlemu (NL) alebo Sundsvallu (S). Rozdiel v slobode návrhu služieb prevádzkovateľom existuje nielen pri realizácii zákazky, ale aj pri zadávaní zakaziek s využitím viacerých konštruktívnych (predurčených) alebo viac funkčných foriem verejného obstarávania. Pozri príklady Haarlem (NL), Grenland (N), Elmshorn (D), Lyon (F) alebo Dijon (F).

Vo väčšine zmluvných prípadov prevádzkovateľ znáša nákladové aj výnosové riziko. V mnohých prípadoch sú pridané ďalšie stimuly zamerané na kvalitu alebo konkrétne ciele.

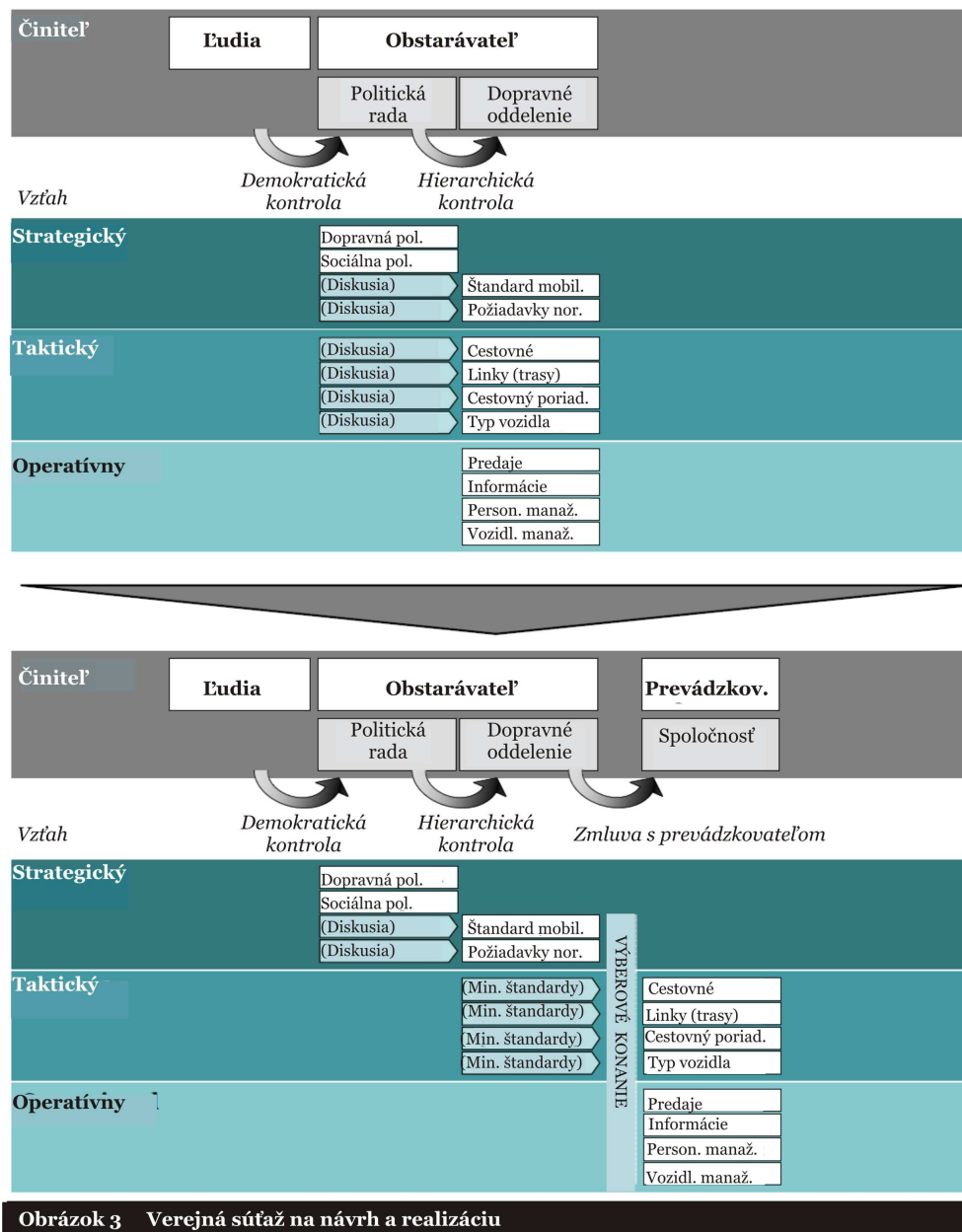
### Vývoj

Vývoj, ktorý viedol k využitiu uzatvárania zmlúv na celú sieť, je oveľa rozmanitejší pri porovnaní s dôvodmi uzatvárania zmlúv na linku. V niektorých prípadoch táto forma uzatvárania zmlúv vyplývala z prevodu bývalého interného prevádzkovateľa na trh s neoddeliteľnou požiadavkou uzatvárania zmlúv. S touto situáciou sa je možné stretnúť v niektorých malých a stredne veľkých mestách. Uzatváranie zmluvy na celú sieť na úrovni veľkých miest je typické vo Francúzsku, avšak existujú tieto postupy taktiež v Taliansku a Španielsku.

Vývoj tohto typu zmluvných postupov existuje vo Francúzsku od 60-tych rokov 20. storočia. Najmä počas vývoja v priebehu posledného



desaťročia je možné konštatovať, že táto organizačná forma má narastajúce použitie ako stimulujúci mechanizmus pre prevádzkovateľov. Hlavnými príčinami tohto vývoja sú narastajúce požiadavky na dotácie, ktoré sa objavili po 60-tych rokoch 20. storočia a väčšie zameranie sa na mobilné politické ciele v posledných rokoch. Je potrebné si všimnúť, že toto uzatváranie zmlúv alebo vydávanie koncesií, vo viacerých prípadoch je používané už oveľa dlhší čas. Príkladom je Francúzsko.



---

## 4.5. Iniciatívy na voľnom trhu s ďalším uzatváraním zmlúv

### Opis

V tejto organizačnej forme sa ziskové služby vykonávajú na základe fungovania trhového procesu. Niektoré dotácie sa môžu nepriamo podieľať na vzniku obchodných služieb (napr. náhrady za zľavy na cestovnom dané konkrétnym cieľovým skupinám, atď.), to znamená, že obstarávateľ môže dosiahnuť určité prerozdelenie cieľov. Takéto dotovanie kompenzujúce záväzky verejnej služby a pridelované v pomere k dosiahnutým výsledkom (napr. počet prepravovaných osôb v dôchodkovom veku) skutočne stimuluje voľný trh s cieľom poskytovania väčšieho rozsahu služieb.

Pre riadne fungovanie takýchto trhovo-iniciatívnych režimov existuje stále potreba existencie upravujúcich nariadení. Uvedenú požiadavku je ale možné realizovať bez nevyhnutného zablokovania všetkých možností na konkurenčné hrozby a autonómne inovácie. Ako príklad kvality partnerstva medzi prevádzkovateľmi a obstarávateľmi môže slúžiť vzťah v Leeds (GB), hoci ide o veľmi obmedzenú formu pri porovnaní s ďalšími možnosťami, ktoré sú poskytované britskou legislatívou. Okrem ďalších opatrení môže takáto regulácia zahŕňať aj rôzne iné „pravidlá poskytovania služby“, ako napríklad:

- povinnosť prevádzkovať registrované služby, z dôvodu zabezpečenia požiadavky, aby preprava cestujúceho zodpovedala zverejnenej cene prepravy, cestovnému poriadku, atď.,
- nariadenia pre koordináciu služieb, integrovaných informácií a integrovaného predaja cestovných lístkov,
- povinnosť používať vozidlá prístupné pre kočíky, zdravotne postihnuté osoby a pod.,
- povinnosť uplatňovať osobitné cestovné, zabezpečiť minimálnu úroveň frekvencie, atď..

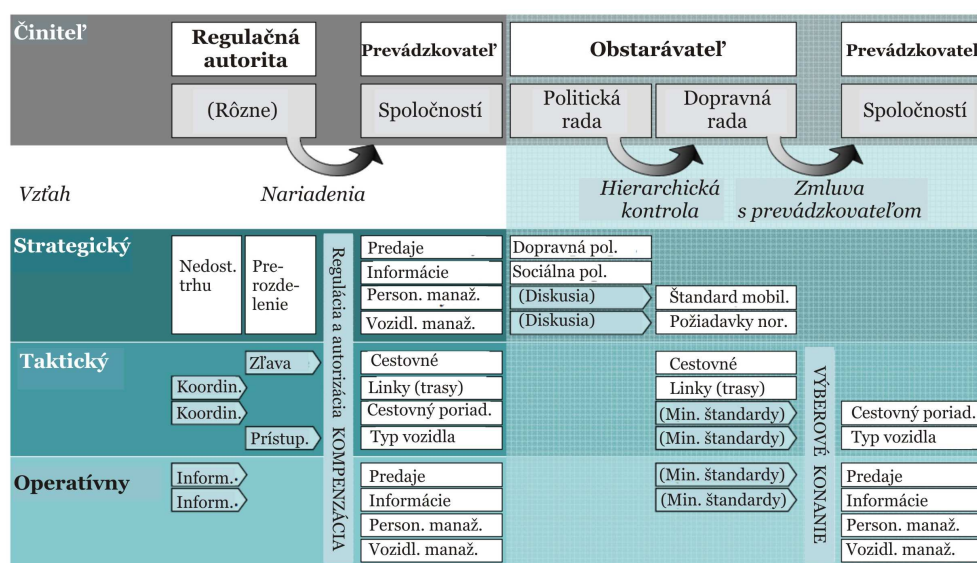
Je nutné uviesť, že zvýšenie požiadaviek/záväzkov bude vo väčšine prípadov viesť k zmenšeniu rozsahu ziskových služieb. Takéto požiadavky/záväzky však neovplyvňujú súťaž, pokiaľ sú rovnako platné pre všetky vykonávajúce osoby a účastníkov súťaže (pozri ľavú časť obrázku 4).

Dodatočné (neziskové) služby, okrem služieb, ktoré vyplývajú z voľného trhu, je možné objednať obstarávateľom. Tieto ďalšie služby môžu byť zadané na základe rokovaní a/alebo výberových konaní. Ciele dopravnej a sociálnej politiky v rámci rozpočtových limitov definujú rozsah týchto doplnkových služieb (pozri pravú stranu obrázka 4).

## Vývoj

Tento režim je najviac používaný v Britskej autobusovej doprave (mimo Londýna), kde bol zavedený v roku 1986. Avšak existujú mestá vo východnej časti Európy (hlavne), kde vznikla ponuka služieb vyplývajúca z voľného trhového procesu, realizovaná využívaním minibusov.

Hlavnou otázkou fungovania takéhoto režimu je rovnovážny stav, ktorý musí byť zavedený medzi slobodou, ktorá musí byť daná samostatnými trhovými iniciatívami na vytvorenie inovácií služieb a medzi potrebou pre koordináciu služby, ktorá ukladá obmedzenia, to znamená obmedzuje trh. Príkladom vývoja je rozvoj partnerstiev vo Veľkej Británii mimo Londýna, napríklad v prípade Leeds (GB).



Obrázok 4 Voľný trh (voľný prístup s reguláciami) [L] a ďalšie objednávanie [P]

## 4.6. Závěry

Na scéne európskej verejnej dopravy bola prvýkrát uskutočnená zásadná zmena na základe Britskej deregulácie v roku 1986. Išlo o opatrnejšiu autobusovú reformu prostredníctvom výberového konania na jednotlivé linky, predstavená v Londýne v roku 1984, ktorá sa stala príkladom pre mnohé krajiny. Napríklad v Kodani bol zavedený podobný režim a výberové konanie na jednotlivé linky, v súčasnosti sa tento režim stal normou takmer v celom Dánsku a Švédsku a je možné predpokladať narastúci počet adeptov v iných krajinách. Hlavnou alternatívou je verejná súťaž na celú sieť. Tento postup je reprezentovaný francúzskymi mestskými oblasťami a v prvom kole „frenčizingu“ v britskej železničnej doprave. Podiel tejto formy obstarávania má narastajúci trend vo verejnej doprave v Holandsku a v menšej miere v Nemecku. Tento režim obstarávania má tú výhodu, že umožní prevádzkovateľom využiť niektoré zo slobôd návrhu služieb využitím de-

regulácie prevádzkovateľov. Postup tohto režimu je nie je však jednotný. Prevádzkovatelia majú napríklad oveľa menší priestor pre zmenu poskytovaných služieb v súčasných francúzskych zmluvných postupoch ako v zmluvných postupoch používaných v Holandsku. Verejné obstarávanie či už na linky alebo celú sieť je veľmi pomalé. Existujú rôzne nástroje kontroly kvality, preto odvážnejší obstarávatelia prenášajú určité právomoci plánovania na prevádzkovateľov pri účasti vo verejnej súťaži, aby preukázali, že budú úspešnejší v znižovaní nákladov než vo zvyšovaní počtu cestujúcich. Organizácia miestnej a verejnej dopravy v Európe bola podrobená značným zmenám v priebehu posledných dvoch desaťročí. Hlavným trendom v mnohých krajinách a mestách je zvyšujúce sa používanie uzatvárania zmlúv. Takéto „uzatváranie zmlúv“ môže mať toľko foriem, koľko je možných druhov vzťahov medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi.

Ďalším znakom posledných dvoch desaťročí je narastajúce používanie nejakej formy hospodárskej súťaže pri zadávaní povolení prevádzkovateľom. Vo všeobecnosti je možné súťaž rozdeliť na súťaž „na ceste“ a „súťaž mimo cesty“, ale skutočné organizačné formy vykonávané v rôznych krajinách vykazujú oveľa viac možností ako vyplýva z tohto rozdelenia. Kým prevádzkovatelia môžu ľubovoľne rozvíjať svoje služby v prípade „súťaži na ceste“, v rámci používania režimov „súťaž mimo cesty“ objednávateľia stanovujú služby, ktoré majú byť poskytované. Takéto režimy sa značne líšia v ich realizácii, od plne predpísaných cestovných poriadkov v jednom extréme po funkčne popísané úrovne služieb v druhom extréme, ako bolo uvedené vyššie.

Na začiatku roka 1990, väčšina obstarávateľov stále prijímala skôr konzervatívny postoj k väčšine foriem konkurenčného tlaku, ale mnohé z nich už začali konkurenčné verejné obstarávanie<sup>3</sup>. Neskôr niekoľko krajín prijalo alebo pokračovalo v rozvíjaní zmluvného prístupu, často udeľujúc účasť vo verejnej súťaži ako miesto vo svojom novom režime (Dánsko, Švédsko, Holandsko, Nemecko, Taliansko, atď.). V nasledujúcich rokoch sa organizačné formy postupne vyvíjali, o čom informovali početné publikácie.<sup>4</sup>

Okrem zadávacích mechanizmov založených na konkurencii existuje príliš veľa prípadov priameho zadania verejným prevádzkovateľom. Aj tu sa vzťahy medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi vyvíjali s tým, že vznikli jasné zmluvné dohody a monitorovacie systémy hodnotenia výkonnosti dodávanej služby výmenou za verejnú podporu v týchto vzťahoch.

Narastajúci podiel súkromných prevádzkovateľov viedol k vývoju veľkých medzinárodných prevádzkovateľov, ktorí zatiaľ pochádzajú takmer výhradne z Veľkej Británie a Francúzska. Začiatok deregulácie britského autobusového trhu v roku 1986 viedol k vzniku nových veľkých britských skupín: Arriva, First, National Express, Go-Ahead a

---

<sup>3</sup> Pozri Gwilliam a van de Velde (1990) pre vývoj ešte pred rokom 1990

<sup>4</sup> Štúdia ISOTOPE (1997) uvádza niekoľko takýchto štúdií a obsahuje ďalšie dôkazy

Stagecoach. Z týchto je Arriva pravdepodobne najaktívnejším na tomto kontinente; spoločnosti Go-Ahead a Stagecoach boli taktiež aktívne v Škandinávii, ale po niekoľkých rokoch sa stiahli z týchto trhov. Čo sa týka Francúzska, dlhotrvajúce francúzske tradície objednania na zákazku v kombinácii s novým Európskym trendom viedol k rozšíreniu existujúcej francúzskej skupiny (Veolia, Keolis a Transdev) na zvyšok kontinentu. Niekedy to bolo sprevádzané preskupením alebo účasťou v hlavnej štátnej dopravnej spoločnosti (SNCF podieľajúceho sa v Keolis).

Analyzované obrovské rozdiely v prístupe na trh a režime dotovania výrazne znižuje transparentnosť vo vzťahu k prípadným záujemcom. Okrem iných dôvodov aj táto skutočnosť viedla Európsku komisiu (EK) k tomu, aby sa rozhodla zmeniť Nariadenie (EHS) č. 1191/69 (platné od roku 1969, ale pozmenená v roku 1991 Nariadením (EHS) č. 1893/91), ktoré upravuje platby náhrad dopravcom za záväzky realizované vo verejnom záujme. Odhodlanie Európskej Komisie k reformám bolo významným impulzom pre ďalšie rozširovanie reforiem vo všetkých členských štátoch a prístupujúcich krajinách k EÚ. Napriek tomu, pomalý pokrok v návrhu reformy formulovaný EK v parlamentnom procese zanechal niekoľko krajín v problémoch súvisiacich s právnymi a praktickými dôsledkami prebiehajúcich zmien. Nedávne uverejnenie Nariadenia (ES) č. 1370/2007 upravujúce záväzky vo verejnej službe (03. 12. 2007), ktorým sa zrušuje Nariadenie (EHS) č. 1191/69, tento problém vyriešilo.

Na záver je možné konštatovať, že spôsob, ktorým je verejná doprava organizovaná sa značne odlišuje nielen vo vzťahu k jednotlivým krajinám, ale taktiež medzi jednotlivými mestami. Do procesu obstarávania vstupujú početné aspekty: spôsob, ktorým národní a miestni obstarávatelia delia regulačné právomoci na verejnú dopravu, spôsob, ktorým je organizované financovanie verejnej dopravy, vlastníctvo a štruktúra prevádzkovateľov, povahu vzťahu medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi, spôsob, ktorým sa vytvoril tento vzťah, možné využitie konkurenčných mechanizmov ako súčasť regulačného režimu, atď.

Ďalšia časť tejto štúdiu predstavuje príručku pre odborníkov, ktorá predstavuje pomoc pri rozhodovaní v prípade viacerých uvedených problémov. Príručka pomôže vybrať prvky zmluvy a verejného obstarávania, ktoré obstarávateľom umožnia realizovať ich ciele v dopravnej politike.

---

## **ČASŤ II: Príručka**

---

## 5 Úvod o uzatváraní zmlúv a zadávaní zákaziek

*"Predchádzajúce skúsenosti ukázali, že využitím zmlúv buď zadávaných priamo alebo zadaných verejnou súťažou s jasne definovanými cieľmi stanovenými obstarávateľmi sa spravidla môže dosiahnuť zásadné zlepšenie efektivity."*<sup>5</sup>

---

### 5.1. Úvod

Závazok vyplývajúci zo služieb vo verejnom záujme je podmienka vymedzená alebo určená príslušným orgánom s cieľom zaručiť také služby vo verejnom záujme v osobnej doprave, ktoré by poskytovateľ, ak by zohľadňoval svoj obchodný záujem, neposkytoval alebo neposkytoval v rovnakom rozsahu alebo za rovnakých podmienok bez odmeny. Služby všeobecného záujmu, sú preto, okrem iného, početnejšie, bezpečnejšie, kvalitnejšie alebo poskytované pri nižších nákladoch ako tie, ktorých poskytovanie by umožnilo samotné fungovanie trhu. (NSVZ článok 1.1 a 2 (e)).

Hlavným nástrojom obstarávateľa na vykonanie záväzkov verejnej služby je zmluva na služby vo verejnom záujme. Zmluva určuje jasným spôsobom partnerstvo medzi obstarávateľom a prevádzkovateľom. Jasné a jednoznačné vymedzenie potrebných aspektov predstavuje silné partnerstvo medzi účastníkmi a zabraňuje zneužitie postavenia alebo zanedbávanie úloh.

Časť I tejto štúdie predstavuje rôzne typy zmlúv pre verejnú dopravu používané v Európe. Pri ich analýze je potrebné brať do úvahy obrovské množstvo rôznych právnych rámcov, inštitucionálnych usporiadaní a rozdelení rizík a zodpovedností medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi. V tejto súvislosti jeden typ zmluvy nie je vhodný pre všetky oblasti alebo krajiny.

Táto druhá časť štúdie poskytuje informácie, ktoré pomôžu obstarávateľom premeniť politické ciele dobre fungujúceho systému verejnej dopravy na prax. Na základe týchto informácií budú môcť obstarávatelia analyzovať svoju špecifickú situáciu a zvoliť zodpovedajúce zmluvné časti a procedúru zadávania zákaziek.

Uzatváranie zmlúv a zadávanie zákaziek v rámci verejnej dopravy sa odohráva v komplexnom prostredí. Nasledujúce časti tejto kapitoly poskytnú čitateľovi prehľad o základných aspektoch vzťahu medzi objednávateľom a prevádzkovateľom (kapitola 5.2), spoločnej organizácii trhu (kapitola 5.3) a používaní zmlúv (kapitola 5.4). Kapitola 5.5 predstavuje celkový harmonogram pre zadávanie zákaziek.

V kapitolách 6 až 8 sú uvedené odporúčania na celý proces verejného obstarávania. Kapitola 6 predstavuje samoposúdenie postupu pre identifikáciu cieľov; kapitola 7 dáva odporúčania na výber najvhod-

---

<sup>5</sup> UITP: Trh v pohybe (2005, s. 18).

nejších zmluvných nástrojov a kapitola 8 obsahuje metódy zadávania zmlúv vhodných pre konkrétnu miestnu situáciu.

Tieto odporúčania by mali pomôcť príslušným obstarávateľom identifikovať a realizovať ciele a vybrať príslušnú zmluvu vo verejnom záujme a zadávací mechanizmus. Sú založené na dobre stanovených teoretických úvahách a dôležitých štúdiách na túto tému. Navyše výsledky analýzy (pozri kapitolu 2 a kapitolu 3) zmluvných procedúr a procedúr zadávania zákaziek v rámci jednotlivých členských štátov Európskej únie a zodpovedajúce rozhovory poskytujú niekoľko príkladov osvedčených postupov a odporúčaní ako dosiahnuť lepšiu verejnú dopravu v meniacom sa prostredí.

---

## 5.2. Vzťah medzi obstarávateľom a prevádzkovateľom

Prípady analyzované v kapitole 2 a 3 ukazujú, že vzťah medzi obstarávateľom a prevádzkovateľom určujú niektoré prvky. Tento vzťah musí byť navrhnutý tak, aby uľahčil dosiahnutie politických cieľov. Niekoľko prvkov v tejto súvislosti bude definovať rozsah činnosti každého partnera:

- Postavenie a povinnosti zmluvných strán;
- Vlastníctvo infraštruktúry a vlastníctvo prevádzkovateľa;
- Úroveň rizika pre prevádzkovateľa;
- Plánovanie a navrhovanie verejných dopravných služieb;
- Kontrola výkonov.

V prvom kroku obstarávateľ potrebuje sformulovať svoje vlastné ciele vo vzťahu ku každému parametru. Následne je potrebné prediskutovať ďalšie body, aby sa dosiahli realizovateľné riešenia. Každý parameter musí byť následne upravený na základe cieľov obstarávateľa a možností prevádzkovateľa (pozri obrázok 5):

- Prvý parameter opisuje povinnosti obstarávateľa a prevádzkovateľa, ako aj ich sféry vplyvu, s rešpektovaním definície politických cieľov (strategická úroveň), návrhu služieb (taktická úroveň) a prevádzky (operatívna úroveň).
- Druhý parameter sa zaoberá rozhodnutím o vlastníctve používanej infraštruktúry alebo prevádzkovateľa (založenie alebo používanie súkromného prevádzkovateľa, prevádzkovateľa vo vlastníctve mesta alebo prenajatého prevádzkovateľa) .
- Pokiaľ ide o tretí parameter, ktorý sa skladá z plánovania/navrhnutia služieb hromadnej dopravy, sú možné dva všeobecné prístupy. Buď obstarávateľ určuje jednoznačne služby (konštruktívny návrh) alebo sa obmedzuje na stanovenie štandardov služieb, ktoré bude musieť prevádzkovateľ plniť, pričom ponechá prevádzkovateľovi väčšiu slobodu pri navrhovaní služieb (funkčný návrh).



- Štvrtý parameter sa týka rozhodnutia, podľa ktorého sa má zabezpečiť spôsob kontrolovania výkonov. Obstarávateľ môže kontrolovať služby, použiť stimuly alebo kombináciu oboch spôsobov.
- Posledný, piaty parameter poukazuje na rozhodnutie o výške rizika pridelenej každej zo zmluvných strán.

Ako je uvedené na obrázku 5 a ako vyplýva z analýzy, rámec verejnej dopravy sa skladá z dvoch hlavných nástrojov:

- Všeobecné rozhodovanie o postavení a povinnostiach a o vlastníctve infraštruktúry a vlastníctve prevádzkovateľa je zvyčajne na rozhodnutí príslušných obstarávateľov (napríklad v rámci politických rád). Tieto rozhodnutia stanovuje organizačná štruktúra miestnej verejnej dopravy na trhu (**trhová organizácia**).
- Z dôvodu implementácie cieľov obstarávateľa je ich potrebné zapracovať do dohody o plánovaní a navrhovaní dopravných služieb vo verejnom záujme, riadení výkonnosti a stanovenia stupňa rizika pre prevádzkovateľa. Vo väčšine prípadov sú tieto tri dohody výslovne stanovených v rámci **zmluvy o službách vo verejnom záujme**.



Obrázok 5 Vzťah: Stanovenie nástrojov

Tieto dva nástroje budú prezentované v ďalších dvoch podkapitolách.

---

## 5.3. Organizácia trhu

Táto časť opisuje dva hlavné prvky organizácie trhu:

- všeobecné rozhodnutie o príslušnom postavení a povinnostiach obstarávateľa a prevádzkovateľa a
- rozhodnutie týkajúce sa vlastníctva základných prostriedkov pre poskytnutie prepravných služieb pre cestujúcich: infraštruktúry a prevádzkovateľa.

### 5.3.1. Postavenie a povinnosti obstarávateľa a prevádzkovateľa

Táto časť sa zaoberá základnými organizačnými otázkami týkajúcimi sa zavedením prepravných služieb pre cestujúcich:

- Po prvé, rozdielom medzi „cieľmi“ a „prostriedkami“ služieb v osobnej doprave;
- Po druhé, rozdelením funkcií a povinností týkajúcich sa návrhu služieb medzi obstarávateľov a prevádzkovateľov a možnosti spolupodieľať sa na rozhodnutiach;
- Po tretie, vplyvom času na význam služieb v osobnej doprave vo vzťahu k sledovaniu zmeny dopytu počas zmluvného obdobia.

### Ciele verzus prostriedky: Politické ciele, návrh služieb a činnosti

Bez ohľadu na právne prostredie a miestne inštitucionálne podmienky, je potrebné, za účelom poskytovania služby verejnej dopravy pre cestujúcich, uskutočniť niekoľko rozhodnutí viacerých subjektov. Základný rozdiel medzi rozhodnutiami, ktoré musia byť vykonané sú medzi:

- Rozhodnutím o cieľoch, ktoré sa majú dosiahnuť, a
- Rozhodnutím o prostriedkoch, ktoré umožnia realizáciu týchto cieľov.

Rozhodnutia o úrovni tarify, o konkrétnom cestovnom poriadku alebo o návrhu vozidiel verejnej dopravy sú rozhodnutia súvisiace s prostriedkami. V prípade, ak sú tieto rozhodnutia o prostriedkoch prijímané pred diskusiou o cieľoch, ktoré sa majú dosiahnuť, hrozí nebezpečenstvo, že verejná doprava sa bude vyvíjať náhodne, bez zamerania, s malou efektívnosťou a účinnosťou.

Táto časť popisuje základný rozdiel medzi cieľmi a prostriedkami. Vysvetlenie je založené na všeobecne uznávanom princípe v rámci vedy o riadení, ktorej plánovacie a kontrolné systémy v spoločnosti sú rozdelené do niekoľkých úrovní činností, ktoré sa odlišujú v závislosti na rozsahu plánovania, ktorý bol určený a súvisiaceho plánovacieho horizontu. Pre verejnú dopravu to môže byť uskutočnené rovnako ako v prípade iných odvetví:

**Strategická úroveň:** strategické plánovanie zahŕňa formuláciu všeobecných cieľov a prostriedkov širokého určenia, ktoré budú použité na dosiahnutie týchto cieľov.

*V skratke: (Politické) ciele: čo chceme dosiahnuť?*

**Taktická úroveň:** taktické plánovanie je o vykonávaní rozhodnutí na získanie prostriedkov, ktorými sa budú dosahovať všeobecné ciele, a o spôsoboch využívania týchto prostriedkov čo najefektívnejšie.

*V skratke: Návrh služieb: aká služba zabezpečí dosiahnutie cieľov?*

**Operatívna úroveň:** dbá na vykonávanie príkazov a na to, že príkazy sa budú realizovať účinným spôsobom.

*V skratke: Činnosti: ako môžeme poskytnúť túto službu?*

Uvedené úrovne obrázok 6 transformuje do sektora verejnej dopravy bez toho, aby odkazoval na konkrétne právne a administratívne prostredie, na konkrétne rozdelenie úloh alebo počet zúčastnených strán.

Rozhodnutia na **strategickej úrovni** sú tie, ktoré sa vzťahujú na všeobecné ciele a charakteristiky služby. To zahŕňa témy ako ziskové ciele (pre komerčné trhy) alebo ciele, ktoré umožňujú rozpočty (vo väčšine ostatných prípadov) a ciele podielu na trhu (ako napríklad ciele využívania rôznych druhov dopravy pre verejnú dopravu), všeobecný popis služieb, ktoré budú poskytnuté, oblasť zásobovania, definícia hlavných cieľových skupín a postavenia služieb vo vzťahu k substitučným a doplnkovým službám (napr. intermodalita). Táto úroveň je vlastne jadro „podnikania“ vo verejnej doprave ako činiteľ zodpovedný za tieto zásadné rozhodnutia, predstavuje podnet na zriadenie a poskytovanie služieb. Tento činiteľ má týmto určitú formu rizika a popisuje aspoň hlavné charakteristiky služieb, ktoré budú poskytované.

Rozhodnutia na **taktickej úrovni** transformujú tieto ciele do detailných charakteristík služby. Ide o skutočný „návrh“ služieb. Nájdeme tu tradičné parametre verejnej dopravy ako je vymedzenie linky, cestovný poriadok, vozidlá a výšku cestovného, ale aj „podrobnejšie“ aspekty, ako je imidž služieb, kvalifikácia personálu a poskytovanie ďalších služieb pre cestujúcich (ako je občerstvenie, denná tlač, atď.).

Rozhodnutia na **operatívnej úrovni** prevádzajú taktické rozhodnutia do každodennej praxe. To zahŕňa riadenie personálu predaja služieb, vodičov, vozidiel a infraštruktúry z dôvodu zabezpečenia realizácie služieb podľa taktické plánovanie.

Úroveň	Všeobecný opis	Rozhodnutie
<b>Strategická</b> Dlhé obdobie platnosti	<i>Čo chceme dosiahnuť?</i>	<b>Hlavné ciele</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dopravná politika</li> <li>• Podiel na trhu</li> <li>• Ziskovosť/Rozpočet verejnej dopravy</li> </ul> <b>Všeobecný opis služieb</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oblasť</li> <li>• Cieľové skupiny</li> <li>• Intermodalita</li> </ul>
<b>Taktická</b> Stredné obdobie platnosti	<i>Ktoré služby môžu pomôcť dosiahnuť tieto ciele?</i>	<b>Detailná charakteristika služby</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Výška cestovného</li> <li>• Požiadavky na personál</li> <li>• Imidž a doplnkové služby</li> <li>• Vozidlá</li> <li>• Linky</li> <li>• Cestovný poriadok</li> </ul>
<b>Operatívna</b> Krátke obdobie platnosti	<i>Ako poskytovať tieto služby?</i>	<b>Predaj</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predajné aktivity</li> <li>• Informácie pre verejnosť</li> <li>• ...</li> </ul> <b>Zabezpečenie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manažment infraštruktúry</li> <li>• Rozpis vozidiel &amp; údržba</li> <li>• Rozpis personálu &amp; manaž.</li> </ul>

Obrázok 6 Úroveň plánovania a kontroly vo verejnej doprave

**Dôležitá poznámka:** Tento model predstavuje iba maticovú analýzu rozmiestnenia rôznych rozhodnutí, ktoré musia byť prijaté vo verejnej doprave, aby bolo možné poskytovať služby zákazníkom. Je potrebné zdôrazniť, že:

- Žiaden predpis nestanovuje presné ciele systému verejnej dopravy (strategická úroveň), táto úloha sa prenecháva na obstarávateľov a prevádzkovateľov, ktorí vychádzajú z podmienok miestneho prostredia.
- Nedá sa stanoviť totožnosť subjektov zapojených na rôznych úrovniach, pričom to je absolútne otvorené, či pôjde o jeden, dva alebo viac orgánov, verejné alebo súkromné spoločnosti, alebo iné subjekty.
- Nie je stanovená žiadna možnosť výberu, pokiaľ ide o používanie verejnej súťaže ako časti všetkých organizačných foriem.

Strategické rozhodnutia sa prijímajú na dlhšie časové obdobie, zvyčajne v súvislosti s miestnymi alebo regionálnymi (doprava) plánovacími obdobiami, taktické rozhodnutia sa môžu meniť častejšie, zvyčajne vo vzťahu k času platnosti cestovného poriadku (harmonogramu) a operatívne rozhodnutia sú na kratšie obdobia v súvislosti s riadením prevádzky, ktoré môžu byť pozmenené v kratšej dobe. Je zrejmé, že primeraná dĺžka „strategického plánovania“ a do istej miery aj „taktického plánovania“ sa líši v závislosti na viacerých okolnostiach. Napríklad, tieto lehoty sú pravdepodobne kratšie pri uvažovaní s pomerne jednoduchou miestnou autobusovou sieťou vo vidieckom meste. Avšak, tieto lehoty trvania plánov budú dlhšie a budú mať väčšie základné dopady, keď sa uvažuje s poskytovaním dopravných služieb s nosnou železničnou dopravou vo veľkých metropolitných oblastiach.

## Návrh služby: spolurozhodovanie obstarávateľov a prevádzkovateľov

**Strategická úroveň** upravuje vo všeobecnosti definovanie cieľov. Všeobecne platí, že strategické rozhodnutia sú tvorené hlavne zo strany obstarávateľov. Obstarávatelia rozhodujú do značnej miery o tom, čo je a čo nie je možné, pretože oni sú osobami zabezpečujúcimi financovanie verejnej dopravy. Je potrebné si všimnúť, že sa na definovaní cieľov môže zúčastniť niekoľko orgánov, a že orgány poskytujúce dotáciu nie sú nevyhnutne tými orgánmi, ktoré vymedzujú politické ciele verejnej dopravy. Je potrebné si tiež všimnúť, že táto úroveň môže byť čiastočne v rámci zodpovednosti prevádzkovateľa, a to najmä v prípade interného prevádzkovateľa alebo naopak v prípade plne deregulovaných trhov, kde nezávislí prevádzkovatelia sú plne zodpovední za svoje rozhodnutia poskytovať služby na voľnom trhu.

Na druhej strane **operatívna úroveň** je oblasťou dopravcu. Rozhodnutia týkajúce sa každodenného riadenia personálu, riadenia vozidiel, zabezpečenia služby, atď. sú zvyčajne prijímané prevádzkovateľom so žiadnym alebo len obmedzeným priamym vplyvom obstarávateľa. Avšak, časti z týchto činností sú občas garantované obidvoma stranami - prevádzkovateľmi a obstarávateľmi (napr. informácie o službách v preprave cestujúcich alebo predajnej činnosti).

Stredná „**taktická**“ plánovacia **úroveň** má zásadný význam z toho dôvodu, že navrhuje rozsah služieb a ich vývoj tak, aby bol pokrytý dopyt cestujúcich po preprave a taktiež, aby boli naplnené politické potreby. Rozdelenie postavenia a vykonanie rozhodnutia na tejto úrovni je zvyčajne zložitejšie ako v prípade strategickej a operatívnej úrovni.

Taktická úroveň je zvyčajne, tak či onak, „spolupráca“ medzi (dopravným orgánom) obstarávateľom a prevádzkovateľom (-lmi). Na obrázku 7 je znázornený, ako názorný príklad (ktorý je založený na obrázkoch uvedených v kapitole 4), jedného z mnohých možností rozdelenia rozhodovacej právomoci:

- politická rada obstarávateľa môže napríklad rozhodovať o regionálnom dopravnej pláne,
- dopravné oddelenie obstarávateľa môže napríklad rozhodovať o umiestnení hlavných prestupových uzlov v sieti verejnej dopravy a o všeobecnej základnej frekvencii spojov dopravného systému, a
- prevádzkovateľ (-ia) (dopravné spoločnosti) môžu v rámci týchto obmedzení rozhodovať o vedení liniek a o cestovnom poriadku poskytovaných služieb, a taktiež aj o výške cestovného (v prípade ak o maximálnej výške cestovného rozhodol obstarávateľ).



## Fixný verzus prispôsobivý návrh služby

Rozhodovanie o návrhu služieb (t.j. taktických rozhodnutiach) môžu byť organizované rôznymi spôsobmi. Je potrebné rozlišovať dve základné „obdobia“:

- obdobie, v ktorom je uzavretý zmluvný vzťah medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom,
- zmluvné obdobie, počas ktorého je realizovaná zmluva.

Pri rozdeľovaní úloh a povinností medzi obstarávateľa a prevádzkovateľa je dôležité, aby sa prihliadalo taktiež na dĺžku zmluvného obdobia, pretože dopyt po osobnej preprave nie je konštantný počas celej dĺžky času platnosti zmluvného vzťahu.

Pre každé z týchto dvoch „období“ musia byť prijaté základné organizačné rozhodnutia vo vzťahu k rozdeleniu právomocí a iniciatív zmien medzi obstarávateľa a prevádzkovateľa (-ov).

V rámci (prvého) „obdobia“ vzniku vzťahu môže byť návrh služby určený:

- obstarávateľom **pred** uzatvorením zmluvy; v súvislosti so zadávaním zákaziek, ide o prístup známy ako „**konštruktívne**“ zadávanie;
- pri rokovaní medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom **v priebehu** uzatvárania zmluvy; tento prechodný spôsob zorganizovania vecí je tiež známy ako „**dohodnutie**“ alebo
- prevádzkovateľom **prostredníctvom ponuky**, ktorú on postúpi obstarávateľovi; v súvislosti so zadávaním zákaziek ide o postup známy ako „**funkčné**“ zadávanie;

V priebehu (druhého) „obdobia“ realizácie zmluvy, môže tiež dôjsť k prepracovaniu návrhu služby, ktoré môže byť realizované nasledujúcimi spôsobmi:

- Môže byť stanovený **obstarávateľom**, alebo
- Môže byť stanovený **prevádzkovateľom**. V takom prípade, ak:

- ◆ prevádzkovateľ má právomoc **samostatne zmeniť** služby (v rámci špecifických noriem dostupnosti siete), alebo
- ◆ prevádzkovateľ má jedine právomoc **navrhnuť zmenu** realizácie služby, avšak obstarávateľovi zostáva na starosti rozhodovanie o vykonaní týchto zmien po vykonaní kontroly vhodnosti a/alebo finančných dopadov tejto zmeny.

Uvedené možnosti stanovenia služby sú v dvoch rozmeroch analyzované na obrázku 8. Výsledkom je 9 koncepčných spôsobov rozdelenia zodpovedností návrhu služby medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom. V nasledujúcej tabuľke sú uvedené názorné príklady posudzovaných praktických postupov analyzovaných v tejto štúdii.

		Návrh služby prevádzkovateľom (funkčný)	Návrh služby v rokovaní (dohodnutie)	Návrh služby obstarávateľom (konštruktívny)
Návrh zmeny služby prevádzkovateľom počas trvania zmluvy (s obmedzeniami)	Samostatne	Haarlem (NL) Grenland (N)		Sundsvall (S)
	Po návrhu	Elmshorn (D)	Lyon (F) Dijou (F)	
Návrh zmeny služby obstarávateľom počas trvania zmluvy				Štokholm (S) Frankfurt (D) Londýn (GB)

Obrázok 8 Taktika a uzatváranie zmlúv

### Haarlem (NL)

Prevádzkovateľovi (Connexxion) je predložená zmluva s navrhovanými nákladmi na celú sieť s ďalšími stimulmi súvisiacimi s cestujúcimi vo výške 4 % a 2,6 %-nými stimulmi vo vzťahu ku kvalite uvedenej v zmluve. Zadanie bolo založené na funkčnom výberovom konaní a prevádzkovateľ má pomerne veľké právomoci na taktickej úrovni počas trvania zmluvného vzťahu.

### Trieste (I), Sondrio (I)

Doba trvania týchto zmlúv so stanovenými nákladmi na celú sieť je jednotlivo 10 a 7 rokov a návrh siete je definovaný v miestnych dopravných plánoch. Prevádzkovateľ v Terste môže navrhnúť zmeny v návrhu dopravnej obslužnosti a Provincia overí ich súlad s regionálnym dopravným plánom a schváli ich.

### 5.3.2. Vlastníctvo verzus používanie

Druhá hlavná otázka z pohľadu obstarávateľa spočíva v tom, ako zorganizovať vlastníctvo prevádzkovateľa a/alebo infraštruktúry. Poskytovanie služieb verejnej dopravy vyžaduje na jednej strane dostupnosť konkrétneho majetku (napríklad infraštruktúry a vozidiel), na druhej strane riadenie tohto majetku v kombinácii s personálom predstavuje poskytovanie dopravných služieb. Pre konkrétnu potrebu obstarávateľa môžu byť vhodné viaceré modely. Poskytovanie a vlastníctvo majetku a riadenie a prevádzka služieb môže byť lokalizovaná buď na strane obstarávateľa (alebo spojenej jednotky) alebo na strane prevádzkovateľa.

Je potrebné rozlišovať tri hlavné otázky pri zvažovaní problému vlastníctva:

Po prvé, existujú viaceré **možnosti vlastníctva**:

- Verejné vlastníctvo
- Zmiešané vlastníctvo (majoritný súkromný spoločník viac ako 50 % alebo minoritný súkromný spoločník menej ako 50 %)
- Súkromné vlastníctvo

Po druhé, otázka **rozdelenia medzi vlastníctvom infraštruktúry a vlastníctvom prevádzkovateľa** musí byť jednoznačná (a vlastníctvo môže byť organizované odlišne pre každú časť):

- Vertikálna integrácia (prevádzkovateľ vlastní infraštruktúru)
- Vertikálna separácia (prevádzkovateľ nemá vlastnú infraštruktúru)

Po tretie, v prípade vertikálnej separácie je potrebné sa zaoberať otázkou jednoznačného stanovenia **riadenia infraštruktúry**:

- Prevádzkovateľ riadi infraštruktúru
- Obstarávateľ riadi (alebo organizuje riadenie) infraštruktúry, oddelene od prevádzkovateľa, ktorý poskytuje služby osobnej dopravy.

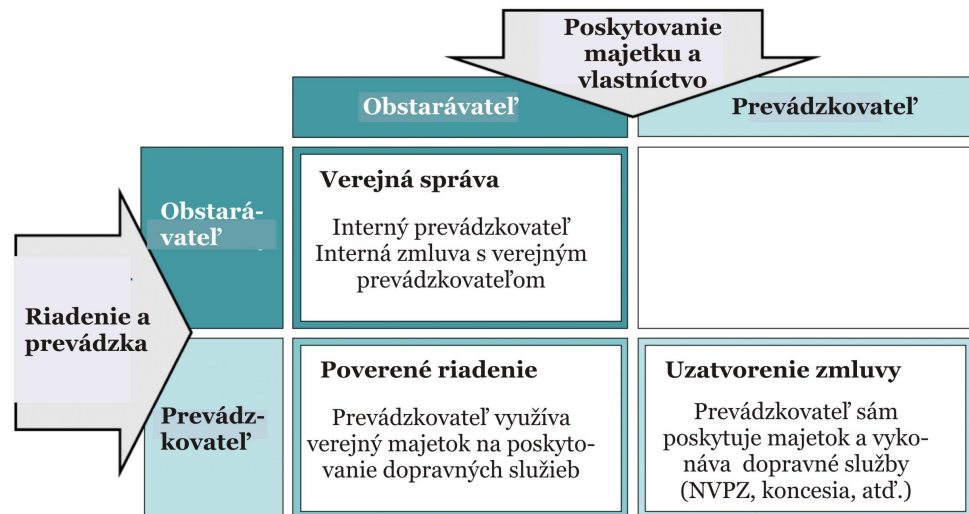
Kombinácia oboch spôsobov vlastníctva sa používa v prípade, keď prevádzkovateľ taktiež riadi infraštruktúru, čo je zobrazené na obrázku 9:

- V prípade verejnej správy, obstarávateľ je vlastníkom majetku a poskytovanie dopravných služieb sa uskutočňuje prostredníctvom verejného prevádzkovateľa; s takýmto prevádzkovateľom môže byť podpísaná interná zmluva.
- V prípade poverenia riadením, prevádzkovateľ je v zásade nezávislý na obstarávateľovi a používa majetok, ktorý mu bol poskyt-



nutý obstarávateľom. Existuje viacero spôsobov ako poskytnúť tento majetok. Buď obstarávateľ majetok poskytne „bezodplatne“ alebo poskytne majetok prostredníctvom nájomnej zmluvy alebo prostredníctvom lízingovej spoločnosti alebo formou iných opatrení.

- V treťom prípade, prevádzkovateľ poskytne majetok a zabezpečuje prevádzkovanie služieb prostredníctvom tohto majetku. Takéto zmluvy sa líšia od jednoduchých zmlúv používaných v autobusovej doprave, pri ktorých prevádzkovateľ autobusovej dopravy poskytuje služby s vlastnými autobusmi, až po zložitejšie NVPZ zmluvy (Navrhnuť, Vybudovať, Prevádzkovať a Zlepšovať) a zmluvy podobné koncesii na infraštruktúru, kde je zapojený prevádzkovateľ (v rôznej miere) tiež v návrhu majetku a jeho obstarania a ďalšie formy ako PPP partnerstva (verejno-súkromné partnerstvo). Takéto zmluvy sa uzatvárajú obyčajne na dlhšie obdobie vzhľadom na dobu potrebnú na realizáciu, čas potrebný pre vývoj a dobu odpisovania majetku.



Obrázok 9 Vlastníctvo a používanie

### Krakov (PL): Verejná správa

V rámci mesta Krakov (PL) prevádzkovateľ MPK je na 100 % mestom vlastná spoločnosť, zodpovedná za verejnú dopravu v rámci mestskej oblasti. Železničná infraštruktúra (električka) je vo vlastníctve obstarávateľa, ktorý zodpovedá aj za riziká investovania do infraštruktúry. Vozidlá (autobusy a električky) ako aj zariadenia na ich údržbu sú vlastníctvom prevádzkovateľa MPK, ktorý zodpovedá za investičné riziko za tento majetok.

### Lyon (F): Delegované riadenie

Prostriedky verejnej dopravy v mestskej aglomerácii Lyon sú vo vlastníctve dopravného orgánu (obstarávateľa). Služby osobnej dopravy sú však poskytované zo strany nezávislého dopravcu (vybraného v súťaži), ktorý poskytuje dopravné služby, pričom používa

majetok (vozidlá, metro a električkovú infraštruktúru) obstarávateľa. Prevádzkovateľ má tiež na starosti údržbu infraštruktúry.

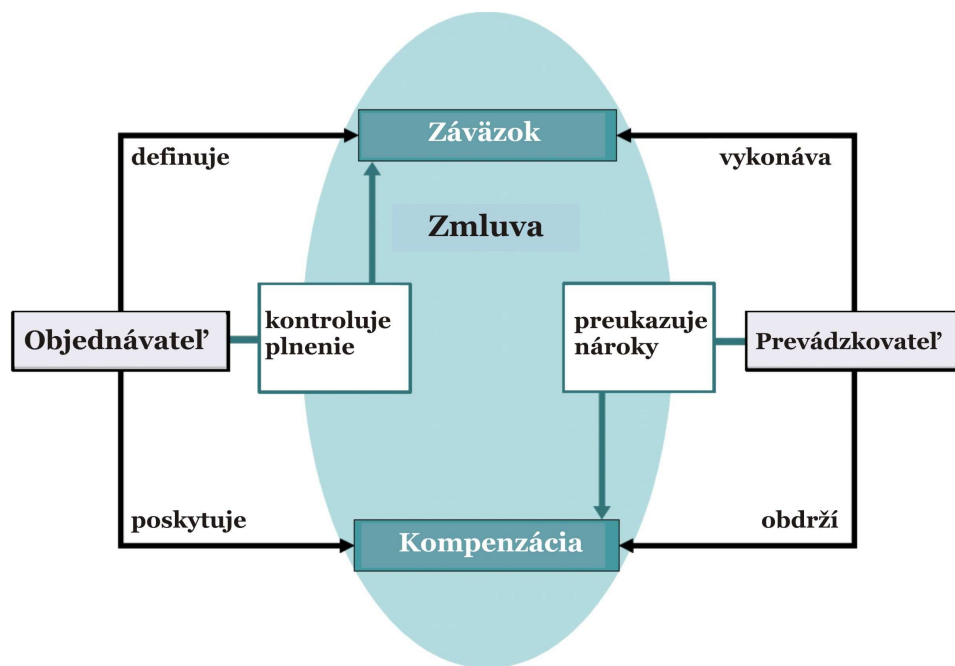
**Parla (E):** Navrhnuť, Vybudovať, Financovať, Prevádzkovať a Dodržovať zmluvu

Obstarávateľ vybral v súťaži prevádzkovateľa, aby vybudoval, zafinancoval, prevádzkoval a udržiaval nové električkové trate po dobu 40 rokov.

#### 5.4. Zmluvy o službách vo verejnom záujme

*"Zmluvy sú mechanizmy, ktoré formalizujú vzťah medzi obstarávateľom a prevádzkovateľom. Obstarávateľ je zodpovedný za dopravnú politiku (...). Prevádzkovateľ prispieva k realizácii tejto politiky v rámci zmluvného vzťahu."*<sup>6</sup>

Zmluva o službách vo verejnom záujme definuje práva a povinnosti zmluvných strán, objednávateľa a prevádzkovateľa. Ako je možné vidieť na obrázku nižšie, obstarávateľ definuje povinnosti prevádzkovateľa. Prevádzkovateľ musí splniť zmluvu, a má nárok na úhradu prostriedkov z verejných zdrojov.



Obrázok 10 Práva a povinnosti zmluvných strán v rámci zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme

Podľa článku 2 (g) NSVZ, táto úhrada je každá výhoda, najmä finančná, ktorú priamo alebo nepriamo poskytne príslušný orgán z verejných zdrojov počas obdobia plnenia záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme alebo v súvislosti s týmto obdobím. Túto

<sup>6</sup> UITP (2005, s. 22)

úhradu straty môže poskytnúť obstarávateľ až po overení, že prevádzkovateľ splnil svoje povinnosti vyplývajúce zo zmluvy o službách vo verejnom záujme. Zmluva (o službách vo verejnom záujme) stanovuje povinnosti prevádzkovateľa v súvislosti s poskytovaním služby vo verejnom záujme rovnako ako aj jeho práva (napr. výlučné právo, kompenzácie, dotácia, ...)

Zmluva slúži ako prostriedok kontroly, či záväzky oboch strán boli splnené dohodnutým spôsobom, alebo nie. Preto zmluva nie je len dokumentom, ktorým sa stanovuje plnenie povinností prevádzkovateľa, ale aj (zvyčajne) platobné povinnosti obstarávateľa.

Podľa čl. 3.1 NSVZ, ak sa príslušný obstarávateľ rozhodne udeliť vybranému poskytovateľovi výlučné právo a/alebo poskytnúť akúkoľvek úhradu ako protihodnotu za plnenie záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme, urobí tak v rámci zmluvy o službách vo verejnom záujme. Ako už bolo spomenuté v súhrnnom úvode (pozri kapitolu 1), „zmluva“ v kontexte tejto štúdie nie je len zmluvou v klasickej právnej definícii (t. j. písomný doklad potvrdený podpisom oboch zmluvných strán). Táto štúdia používa oveľa širšiu formu definície zmluvy, vrátane jedného alebo viacerých právne záväzných aktov potvrdzujúcich nejakú formu dohody medzi konajúcimi stranami, obstarávateľom a prevádzkovateľom. Takto široko definovaný pojem „zmluva“ sa rovnako používa v definícii návrhu Nariadenia o záväzkoch služby vo verejnej záujme (NSVZ čl. 2 (i) v spojení s článkom 2 (e)). Prosím, je potrebné si uvedomiť, že podľa NSVZ čl. 2 (l), a na rozdiel od „zmluvy o službách vo verejnom záujme“, „všeobecné pravidlo“ je opatrenie, ktoré sa bez diskriminácie vzťahuje na všetky služby vo verejnom záujme v osobnej doprave rovnakého typu v určitej geografickej oblasti, za ktorú je príslušný orgán zodpovedný.

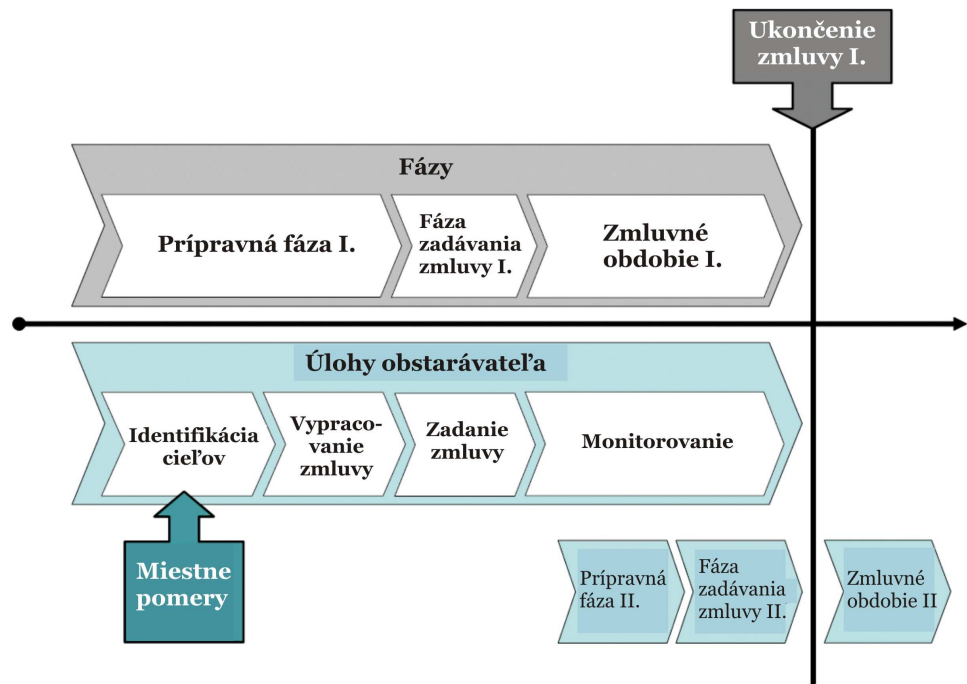
---

## 5.5. Plán zadávania zmlúv

Obrázok 11 uvádza prehľad hlavných etáp v rámci procesu zadávania zmlúv a naznačuje úlohy obstarávateľa.

Postup sa začína prípravnou fázou, v ktorej obstarávateľ s prihliadnutím k miestnym podmienkam, musí určiť jeho ciele. Tieto ciele musia byť preložené do návrhu zmluvy (druhý cieľ obstarávateľa). Konečnou úlohou je zadanie zmluvy (fáza zadávania zmlúv), a to buď priamo, alebo po výberovom obstarávaní. Je potrebné si všimnúť, že ide o zjednodušenie presných procesných krokov. Tieto kroky budú závisieť na špecifikách rôznych právnych a regulačných systémoch existujúcich v jednotlivých členských štátoch.

Potom, čo bola uzavretá zmluva, obstarávateľ je zodpovedný za riadne plnenie zmluvy a vykonáva dohľad nad plnením povinností prevádzkovateľa v priebehu zmluvného obdobia (zatiaľ čo prevádzkovateľ zo svojej pozície, sleduje plnenie povinností obstarávateľa poskytovanie náhrad, ako je tiež stanovené v zmluve, pozri kapitolu 5.4). Zvyčajne sú tieto úlohy obstarávateľa už stanovené v prípravnej fáze a sú súčasťou zmluvy.



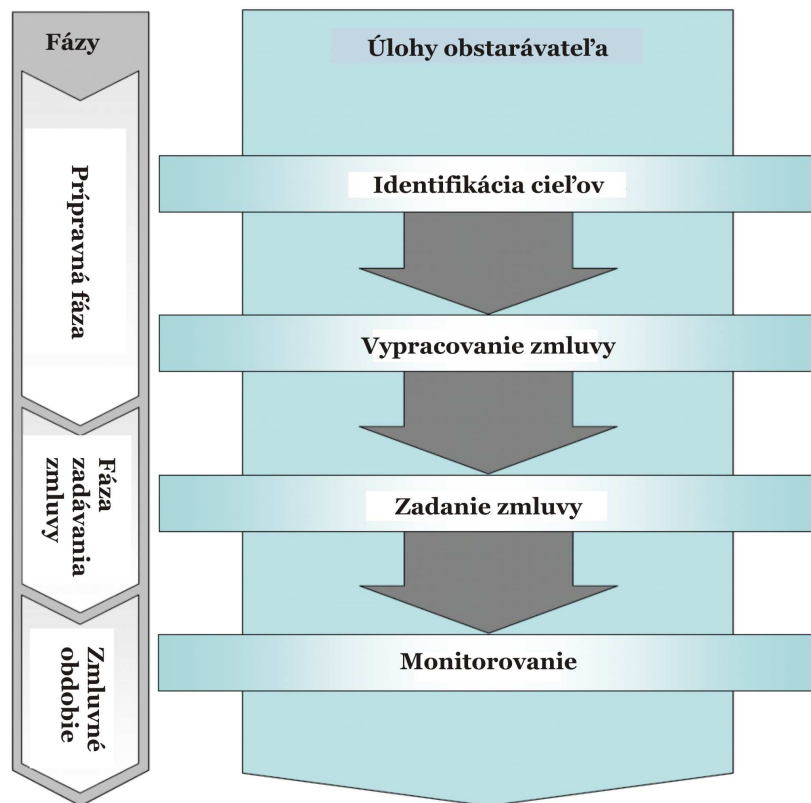
**Obrázok 11** Zadávanie zmlúv: plán pre obstarávateľov

Obrázok 11 predstavuje plán úloh pre obstarávateľa v rámci postupu zadávania zmluvy. V nadchádzajúcich kapitolách budú postupne vysvetlené všetky úlohy obstarávateľa uvedené na obrázku 12.

Prvou úlohou je identifikácia cieľov, vysvetlená v kapitole 6. Začína sa prehľadom cieľov, ktoré obstarávatelia zvyčajne môžu požadovať dosiahnuť v rámci podpory verejnej dopravy. Ďalej sa skúma, ako sa môžu tieto ciele identifikovať a porovnávať s existujúcimi miestnymi podmienkami. Na základe taktických prostriedkov, ktoré boli získané zo strategických cieľov, obstarávateľ je potom schopný navrhnúť vhodnú zmluvu.

Proces vypracovania zmluvy predstavuje druhú úlohu pre obstarávateľa, ktorá je vysvetlená v kapitole 7. Uvedené sú hlavné aspekty, ktoré je potrebné zvážiť v priebehu rozvíjania sa zmluvného vzťahu. Osobitná pozornosť sa kladie na rizikové problémy, ako aj minimálne štandardy a oblasti, ktoré je problematicky obstarávateľom kontrolovať. Nakoniec je potrebné vypracovať odporúčania na implementáciu.

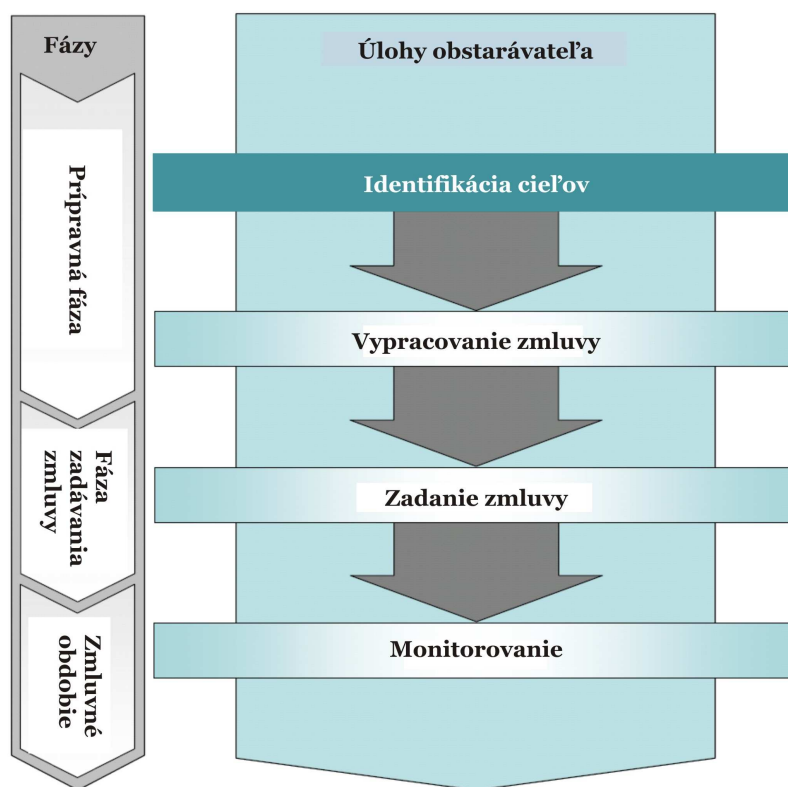
Zadávanie zmlúv je stanovené ako tretia úloha. Záverečná kapitola 8 vysvetľuje hlavné aspekty právneho rámca pre zadanie zmlúv a končí sa všeobecnými odporúčaniami osvedčených postupov, založených na analýze prípadov ako zadať zmluvu. Štvrtou úlohou obstarávateľa je sledovanie a hodnotenie počas priebehu trvania zmluvy, ktorá bude stanovená v rámci vypracovávania zmluvy a zadávaní zmlúv.



**Obrázok 12** Zadávanie zmlúv: štruktúra úloh

Je potrebné vziať na vedomie, že táto štúdia sa zameriava na uzatváranie a zadávanie zmlúv. Napriek tomu, rozvíjanie vhodnej organizácie trhu je dôležitou úlohou v rámci prípravnej fázy. Preto sa odporúča, aby sa určila primeraná organizačná štruktúra pred začatím vypracovania a zadania zmluvy o službe vo verejnom záujme.

## 6 Identifikácia cieľov



Obrázok 13 Identifikácia cieľov

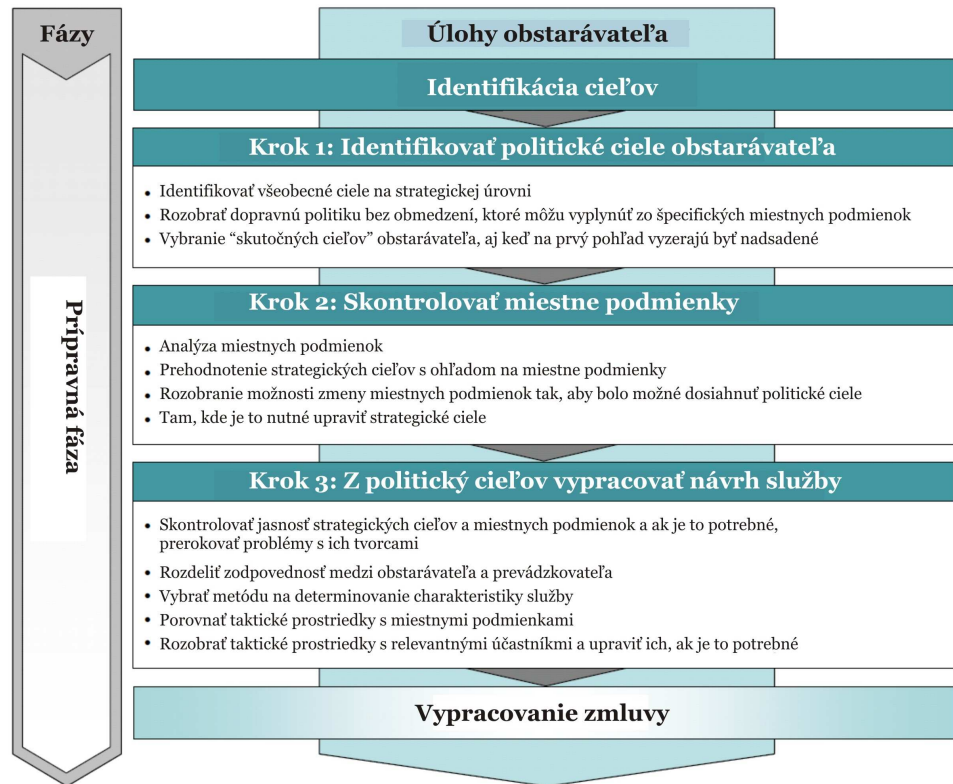
Aby bolo možné návrh zmluvy prispôbiť miestnym potrebám, obstarávateľ musí rozhodnúť o hlavných cieľoch, ktoré chce dosiahnuť a zároveň zabezpečiť trh s (finančnou alebo inou) podporou a reguláciu trhu. Táto kapitola poskytuje prehľad o typických cieľoch, ktoré úrady požadujú dosiahnuť a o dôležitých miestnych podmienkach, s ktorými je potrebné uvažovať. Pre ľahší výber cieľov, kapitola začína niekoľkými radami, ako určiť tieto ciele.

### 6.1. Hlavné kroky

*„Jasnosť v tom, čo obstarávateľ verejnej správy chce a očakáva od svojej verejnej dopravy je ... nutnosť dosiahnuť požadovanú úroveň služieb.“<sup>7</sup>*

Jasne definované ciele sú základom pre dosiahnutie dobrej kvality služieb. Ako je vidieť na obrázku 13, identifikácia cieľov predstavuje prvú úlohu obstarávateľa. Obrázok 14, ktorý sa zameriava iba na identifikáciu cieľov, podáva stručný prehľad hlavných krokov v rámci tejto úlohy. Tieto kroky tiež tvoria štruktúru nasledujúcich častí.

<sup>7</sup> UITP: A Market in Motion (2005, s. 10)



Obrázok 14 Hlavné kroky na identifikáciu cieľov

- Ako prvý krok, po identifikácii potrieb cestujúceho, obstarávateľ musí **definovať svoje politické ciele**. Výber politických cieľov je vo výlučnej právomoci obstarávateľa. Je tiež potrebné analyzovať miestne podmienky a zvážiť tieto obmedzenia pri definovaní strategických cieľov. Aby bolo možné identifikovať „reálne ciele“ obstarávateľa, odporúča sa rozobrať ciele dopravnej politiky bez obmedzení v prvej fáze. Inak obmedzenia spôsobené miestnymi podmienkami môžu zničiť rozsah diskusie v ranom štádiu. Príklad typickej dopravnej politiky obstarávateľa je uvedený v nasledujúcej časti štúdie.
- V druhom kroku sa musí uskutočniť **porovnanie politických cieľov s miestnymi podmienkami**. Môže to zahŕňať krátku analýzu trhu. Obstarávateľ sa môže rozhodnúť pozvať zainteresovaných prevádzkovateľov pred procesom zadávania, aby rozobrali, čo sú účastníci trhu schopní dodať spravodlivým, transparentným a nediskriminačným spôsobom.<sup>8</sup> Zoznam príslušných miestnych podmienok je uvedený v kapitole 6.3. V priebehu hľadania najlepšieho riešenia pre miestne potreby, sa odporúča prediskutovať možnosti zmiernenia obmedzujúcich miestnych podmienok skôr ako sa dohodnúť na okamžitom degradovaní cieľov.
- V treťom kroku **od politických cieľov k vypracovaniu návrhu služieb**, jednou z hlavných úloh je stanovenie prevádzkových vlastností z pohľadu obstarávateľa a rozdelenie zodpovedností. Súpis typických taktických prostriedkov (služobné koncepty) a

<sup>8</sup> všimnite si právne obmedzenia, ktoré je možné použiť, pozrite si tiež kapitolu o.

niektoré odporúčania na túto tému sú uvedené v kapitole 6.4. Odporúča sa jasné vyjadrenie v tomto zásadnom kroku. Diskusia s príslušnými subjektmi, napríklad na verejne konanom stretnutí, pred vypracovaním zmluvy vo štvrtom kroku, môže byť primeraným spôsobom ako to urobiť.<sup>9</sup>

Transformácia politických cieľov (strategických cieľov) na služby (taktické prostriedky), je náročná, najmä keď obstarávateľ zistí nezrovnalosti medzi cieľmi stanovenými v prvom kroku a možnosťami na realizáciu týchto cieľov dané miestnymi podmienkami v druhom kroku. Môže tam napríklad byť nedostatočná infraštruktúra, nízke alebo klesajúce verejné rozpočty, alebo nedostatočná organizácia miestnych činiteľov, atď. V tejto fáze, obstarávateľ musí rozhodnúť, či prijať tieto obmedzenia, alebo či sa pokúsiť ich zmeniť a nájsť spôsob, ako dosiahnuť ciele zistené v rámci prvého kroku.

Zmeny v právnom a regulačnom rámci stoja pred niekoľkými problémami. Štúdia MARETOPE posúdila tieto procesy zmien v právnom a regulačnom rámci verejnej dopravy. Výsledkom tejto štúdie je Príručka MARETOPE, ktorá poskytuje dobrý prehľad o tom, ako posúdiť potrebu zmeny a ako ju úspešne uviesť do platnosti.<sup>10</sup>

---

## 6.2. Identifikácia politických cieľov

*"Iba stanovením jasných cieľov bude možné vyvinúť úspešné a uznávané postupy pre organizovanie verejnej dopravy"<sup>11</sup>*

Pre väčšinu obstarávateľov verejnej dopravy by bolo možné hlavný cieľ zhrnúť do tvrdenia „viac a lepšia verejná doprava za menej dotácií“. Napriek tomu, takéto všeobecné tvrdenia nie sú priamo použiteľné: Akú úroveň kvality požaduje obstarávateľ a akú cenu je ochotný obstarávateľ za ňu zaplatiť? Ide o ciele v súlade s potrebami cestujúcich?

Ciele dopravnej politiky nemôžu byť obmedzené v súvislosti s cieľmi dopravy.<sup>12</sup> Je potrebné tiež vziať do úvahy ostatné mestské politiky ako je sociálna súdržnosť, ochrana životného prostredia a ekonomický rozvoj. Niektoré ďalšie dôležité aspekty ako finančné ciele obstarávateľa a ciele zamerané na štruktúru trhu. Európska komisia ustanovila svoje ciele v Bielej knihe o budúcnosti verejnej dopravy.<sup>13</sup> Tieto ciele tvoria základ pre NSVZ, ktoré sa snaží o zlepšenie kvality, služieb a lepšie využitie verejných prostriedkov (pozri NSVZ čl. 1.1).

Nasledujúci zoznam obsahuje prehľad typických cieľov, ktoré môžu chcieť obstarávateľia dosiahnuť. Aj keď tento zoznam nie je úplný,

---

<sup>9</sup> Pozri predchádzajúcu poznámku pod čiarou

<sup>10</sup> Pozri MARETOPE Handbook (2003)

<sup>11</sup> UITP (2005, s. 18)

<sup>12</sup> Niektoré z nasledujúcich aspektov vychádzajú z UITP (2003, s. 19) a Metropolitan Consulting Group, Kompetenz Center Wettbewerb a Innconsult (2005, s. 392-393).

<sup>13</sup> Európska komisia (2001): BIELA KNIHA „Európska dopravná politika 2010: čas rozhodnúť“, 11932/01 (COM(2001)370 v konečnom znení).



poskytuje stručný prehľad o tom, aká môže byť dopravná politika (strategická úroveň) v praxi. Aby bolo možné usporiadať ciele s ohľadom na potreby cestujúcich, odporúča sa zhromaždiť informácie o dopyte po verejnej doprave pred začatím procesu identifikácie cieľov obstarávateľa. Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam cieľov.

### **Súpis typických politických cieľov verejnej dopravy:**

#### **Dopravná politika**

- Zabezpečiť mobilitu
- Spájať individuálnu s verejnou dopravou
- Zlepšiť celkovú dopravnú situáciu
- Bezpečnosť cestnej premávky
- Spoľahlivosť služieb
- Zvýšiť podiel verejnej dopravy na trhu v rámci trhu intermodálnej dopravy: vplyvom rôznych krokov, napríklad aj politikou parkovania

#### **Sociálna politika:** podpora pre špecifické cieľové skupiny

- Ľudia s obmedzenou schopnosťou pohybu
- Ľudia s nízkymi príjmami
- Mladé a staršie osoby
- Žiaci, študenti a uční
- Dostupnosť pre všetky vrstvy/generácie obyvateľov
- Zamestnanci prevádzkovateľa

#### **Environmentálna politika**

- Znížiť emisie znečisťujúcich látok, napríklad zníženie celosvetových emisií skleníkových plynov
- Redukcia hluku
- Kvalita života v mestských oblastiach
- Ochrana zraniteľných vidieckych oblastí
- Efektívne využívanie energie

#### **Štrukturálna a hospodárska politika (regionálny rozvoj):** zlepšiť služby v špecifických oblastiach

- Využitie pozemkovej politiky
- Faktory súvisiace s polohou
- Regionálna štruktúra
- Trendy určenia polohy
- Podpora pre malé a stredné podniky
- Politika v oblasti infraštruktúry - stanovenie kapacít, nariadenia pre použitie a financovanie verejnej dopravnej infraštruktúry

#### **Rozpočtové aspekty**

- Vynaložiť viac peňazí na verejnú dopravu
- Zmrazenie rozpočtu
- Zníženie rozpočtu

- Zníženie stimulov rozpočtu na zvýšenie účinnosti
- Ochota znášať riziko obstarávateľom

Ako možno vidieť v zmluvných prípadoch (pozri prílohu), obstarávatelia sa snažia realizovať niekoľko politických cieľov v rámci verejnej dopravy.

Dostupnosť verejnej dopravy pre cestujúcich je jedným z týchto cieľov. Podľa NSVZ čl. 3.2, maximálne tarify môžu byť regulované buď zmluvami o službách vo verejnom záujme alebo všeobecnými pravidlami. Niektoré ďalšie aspekty ako regulovať maximálne tarify, možno nájsť v NSVZ čl. 3.3.

### **Dostupnosť verejnej dopravy pre cestujúcich**

Od mestskej hromadnej dopravy sa často očakáva dodať dostatočnú kvalitu služieb za prijateľnú úroveň cestovného. V rámci Európy boli použité rôzne prístupy na dosiahnutie tohto všeobecného cieľa.

- V rámci neregulovaného Britského autobusového trhu (čistá trhová iniciatíva), úroveň cestovného je stanovená prevádzkovateľom. Úroveň cestovného odráža ochotu potenciálnych cestujúcich platiť za určitú úroveň kvality. Avšak, miestne orgány môžu vytvárať zvýhodnené cestovné pre určité kategórie občanov (napr. zdravotne postihnutých, seniorov, študentov, atď.). Tieto tzv. „zľavnené tarifné systémy“ sú potom vynahradené prevádzkovateľom. Bezplatné cestovanie pre starších ľudí je v súčasnosti financované prostredníctvom týchto opatrení.
- V niektorých iných európskych oblastiach je úroveň cestovného priamo stanovená organizujúcimi obstarávateľmi. Keď títo obstarávatelia používajú zmluvy s hrubými nákladmi na realizáciu autobusovej dopravy (napríklad Štokholm, Kodaň, Londýn), prevádzkovateľ nie je priamo zodpovedný za tržby a obstarávateľ má všetky možnosti nastavenia taríf priamo (a niest' všetky súvisiace riziká).
- V ďalších európskych oblastiach, kde sú v zmluvách použité čisté náklady, prevádzkovateľ je zodpovedný za stanovenie taríf. V takýchto prípadoch zmluvy s obstarávateľmi môžu obsahovať osobitné požiadavky na cestovné pre určité kategórie cestujúcich alebo maximálne zvýšenia sadzby tarify za rok, alebo inými záväznými postupmi pre schvaľovanie pozmeňovacieho návrhu cestovného (pozri prípady Lyon (F), Grenland (N), Harlem (NL), atď.). V mnohých nemeckých mestských aglomeráciách musia všetky subjekty uplatňovať integrovaný systém cestovného, zriadený Verkehrsverbundom (často podľa pokynov prevádzkovateľov, napr. Hamburger Verkehrsverbund).

Okrem toho, NSVZ v rámci čl. 4.7 určuje možnosti podpory práv zamestnancov, ktoré sú v praxi už aplikované viacerými orgánmi.

**Londýn (GB): Výberové konanie na zmluvy o autobusových linkách s nariadeniami pre zamestnancov**

Prevádzkovatelia liniek sa môžu po opätovnej verejnej súťaži v autobusovej doprave v oblasti Londýna meniť. Zabezpečenie postavenia zamestnancov je preto dôležitý politický cieľ.

Nariadenia 2006 (SI 2006/246) Prevody podnikov (ochrana zamestnanosti), je hlavná časť právneho predpisu upravujúca prevod podniku alebo jeho jednej časti do druhej. Predpisy sú navrhnuté na ochranu práv zamestnancov v situácii prevodu, ktoré im umožnia využívať rovnaké zmluvné požiadavky a podmienky s kontinuitou zamestnania ako predtým.

Ďalšie príklady sú vo vzťahu k špecifickým environmentálnym cieľom. Objednávateľia môžu rozhodnúť o podpore tejto oblasti prostredníctvom špeciálnych požiadaviek na vozidlá verejnej dopravy.

**Frankfurt/M. (D): Výberové konanie na skupinu autobusových liniek so stimulmi v oblasti životného prostredia**

TraffiQ je organizátor zodpovedný za služby miestnej verejnej dopravy na území mesta Frankfurt/M., ktorý zadával 6-ročnú zmluvu na hrubé náklady so stimulmi na ochranu životného prostredia pre časť siete (3,3 milióna km podľa cestovného poriadku/rok) v roku 2006.

Jedným z hlavných politických cieľov v rámci verejnej súťaže bolo zníženie znečistenia ovzdušia, vyžadujúce vysoké štandardy proti znečisteniu, z dôvodu splnenia európskeho protiznečisťujúceho režimu. Prevádzkovateľ tejto skupiny liniek teraz používa vozidlá, ktoré už spĺňajú EEV-normy pre emisie motorov vozidiel.

Po tom, ako sú stanovené ciele, prevádzkovatelia môžu požiadať o platnosť týchto cieľov v strednodobom a dlhodobom horizonte. Z pohľadu prevádzkovateľa je potrebné zabezpečiť záruky, aby dlhodobé investície do zlepšovania služieb neboli zmarené krátkodobým zvolením kritérií a politickými zmenami. To sa týka najmä rozhodnutia o regulačnom a právnom rámci a pri financovaní, ktoré majú veľký vplyv na fungovanie miestnej verejnej dopravy. Jednou z možností je zavedenie takejto záruky v rámci verejnej zákazky na služby s dostatočnou dobou trvania zmluvy.

### 6.3. Analýza príslušných miestnych podmienok

Aby bolo možné správne preložiť politické ciele do taktických prostriedkov (koncepty služieb), musia byť identifikované a rešpektované príslušné miestne podmienky. Početné faktory, úlohy a právomoci majú vplyv na verejnú dopravu. Niektoré z nich, ako sú plánovanie využívania pozemkov, musia byť príliš starostlivo pochopené. Nasledujúca kapitola sa snaží podať stručný prehľad o hlavných miestnych podmienkach, ktoré musia byť analyzované, a miery ich vplyvu na realizovateľnosť strategických cieľov.

V prvom kroku je vhodné analyzovať organizáciu riešeného územia. Odporúča sa získať dobrý prehľad o súčasnom rozdelení úloh, právomocí a zodpovednosti medzi prevádzkovateľmi a orgánmi verejnej moci. Ďalšími prvkami analýzy sú právne a ekonomické aspekty a existujúca štruktúra trhu, rovnako ako existujúci dopravný systém a zemepisné aspekty. Odporúča sa preskúmať súčasné miestne podmienky z pohľadu obstarávateľa, ako aj z pohľadu prevádzkovateľa.<sup>14</sup> V nasledujúcej tabuľke je uvedený zoznam významných miestnych podmienok.

#### **Zoznam významných miestnych podmienok**

##### **Existujúce miestne organizácie verejnej dopravy**

- Identifikácia úloh a povinností obstarávateľov, orgánov verejnej dopravy a prevádzkovateľov
- Lokalizácia informácií a zručností
- Lokalizácie rozhodovacích právomocí pre tvorbu politiky (strategická úroveň), návrhu služieb (taktická úroveň) a operatívne rozhodnutia (operatívna úroveň)

##### **Právne obmedzenia**

- právny rámec EÚ
- Národný/miestny právny rámec
- Zadávanie
- Uzatváranie zmlúv
- Nadmerná kompenzácia
- Právo iniciatívy
- Existujúci postup zadávanie a uzatváranie zmlúv
- Existujúce zmluvné pravidlá

##### **Hospodárske obmedzenia**

- Hospodárska situácia trhu prevádzkovateľa (vrátane schopnosti znášať rizika)
- Finančné/rozpočtové aspekty
- Schopnosť obstarávateľa niesť riziko

<sup>14</sup> Niektoré metódy ako vybrať relevantné dáta sú opísané v MARETOPE príručke (2003, s. 51 - 60).

### **Trhová štruktúra subjektov**

- Počet a veľkosť
- Vlastníctvo
- Možnosti
- Efektivita

### **Existujúci dopravný systém**

- Infraštruktúra, napr. (existujúce železnica, existujúce depá)
- Vozidlá
- Návrh siete
- Úroveň kvality verejných dopravných služieb
- Existujúce databázy, napr. (dáta o cestujúcich, spôsob zberu údajov)

### **Priestorové/geografické obmedzenia**

Rozpočtové obmedzenia môžu brániť potrebným investíciám a dokonca obnove, najmä na infraštruktúru alebo systémom vo vzťahu k železničným vozidlám. Je možné uviesť niekoľko riešení v prípade verejných rozpočtových obmedzení.

### **Krakov (PL): Investície s podporou EBOR**

Mestský prevádzkovateľ v Krakove, MPK, a Krakov určili potrebu vysokých investícií, aby bolo možné zrenovovať a rozšíriť existujúcu električkovú trať a investovať do nových električiek. Vzhľadom na rozpočtové obmedzenia mesta Krakov, mesto nebolo schopné poskytnúť MPK potrebné prostriedky na zabezpečenie plánovaných investícií. Takže MPK požiadala Európsku banku pre obnovu a rozvoj (EBOR) o finančnú podporu, ktorá bola poskytnutá na základe obmedzenia podpísania zmluvy o službách vo verejnom záujme medzi MPK a mestom Krakov. Táto finančná podpora umožnila MPK, aby investovali do 24 nových električiek s nízkou podlahou a do rekonštrukcie dvoch úsekov električkovej infraštruktúry (5 km).

### **Barcelona (E): Investície pomocou verejno-súkromného partnerstva (PPP)**

Výstavba a prevádzkovanie novej električkovej linky v Barcelone (Diagonal-Baix Llobregat) bola zabezpečená formou verejno-súkromné partnerstvo (PPP). Zmluva na potrebné investície na výstavbu, prevádzku a obnovu (BOT-zmluva) bola založená na procese výberového konania, v ktorom prevádzkovatelia (TMB+FGC) museli súťažiť (a to aj napriek existujúcemu výlučnému právu). Víťazné konzorcium je PPP s nasledujúcimi podielmi: 20 % TMB+FGC a 80 % súkromné spoločnosti. Pomocou PPP Barcelona získala ďalší súkromný kapitál umožňujúci investície do novej električkovej infraštruktúry.

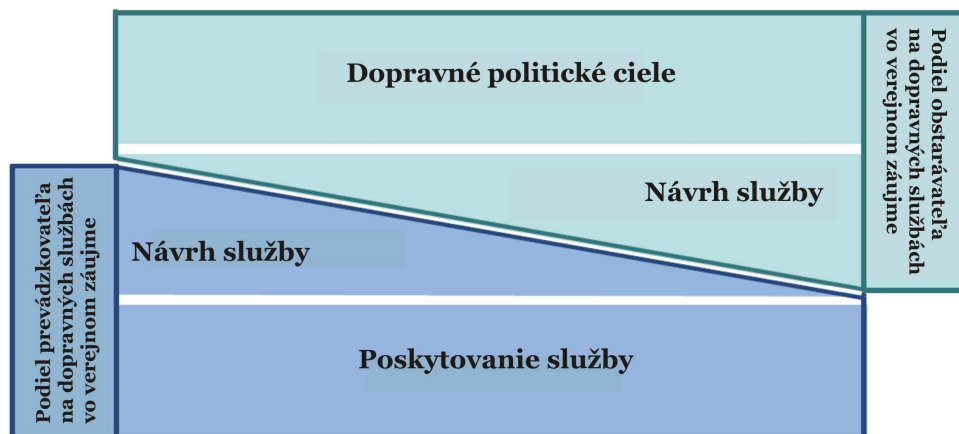
## 6.4. Vypracovanie návrhu služby z politických cieľov

Na základe analýzy miestnych podmienok a po zvážení svojich strategických cieľov, ďalším (a tretím) krokom pre obstarávateľa je na základe politických cieľov (strategických cieľov) vypracovať návrh služieb (taktický prostriedok). Je potrebné zabezpečiť jednoznačné rozdelenie úloh, zodpovednosti a právomocí medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi, aby boli schopní organizovať službu tým najefektívnejším spôsobom ako predpoklad pre zlepšenie kvality, služieb a lepšie využitie verejných zdrojov.<sup>15</sup> Takýmto spôsobom je možné sa vyhnúť alebo prepracovať neprehľadnú štruktúru, v rámci ktorej sa nikto necíti byť zodpovedný za úlohu návrhu služby. Takéto štruktúry prinášajú iba neuspokojivé výsledky.

### Hlavné možnosti

Jednou z hlavných otázok v rámci tohto kroku je otázka, do akej miery (aký detailný) návrh služieb verejnej dopravy by mal byť opísaný obstarávateľom. Pridelenie rozhodujúceho procesu na taktickej úrovni (návrh služby) medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom je hlavná téma v tejto fáze (obrázok 15). Hlavné otázky sú (pozri tiež časť 5.3.1):

- Bude prevádzkovateľ vyzvaný, aby navrhol služby a znovu navrhol služby v priebehu zmluvného obdobia?
- Bude povolené prevádzkovateľovi, aby rozhodoval samostatne o týchto veciach, alebo potrebuje obstarávateľa, ktorý bude mať o tom rozhodovaciu právomoc?

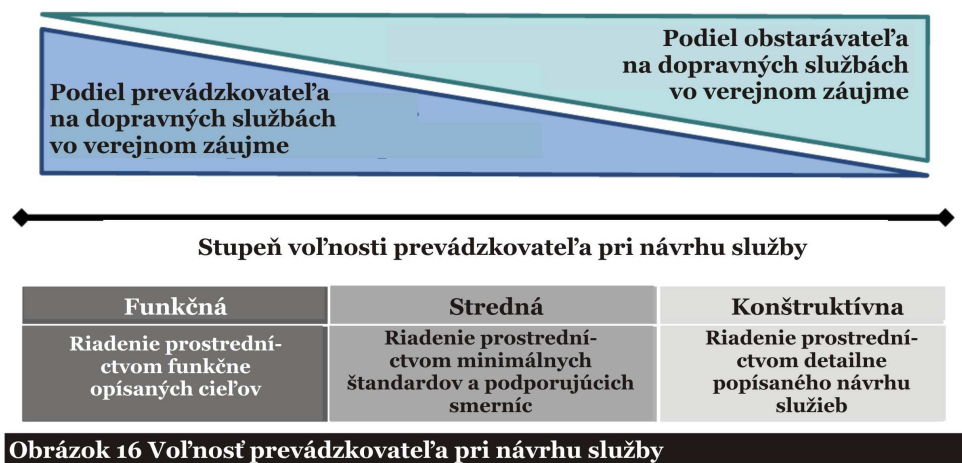


Obrázok 15 Podiel zmluvných strán na dopravných službách vo verejnom záujme

Ak obstarávateľ poskytne vysoký stupeň právomoci prevádzkovateľovi, vznikne menšia potreba opísať niektoré aspekty do detailov, ale bude to potom musieť byť vyvážené adekvátnymi zmluvnými stimulmi, aby bol prevádzkovateľ prinútený obslúžiť dopyt cestujúcich a realizovať politické ciele. V tomto prípade ide o **funkčné** plánovanie (obrázok 16).

<sup>15</sup> Pozri tiež: UITP, Trh v pohybe (2005, s. 10)

Ak požaduje obstarávateľ do značnej miery prispieť k návrhu služby, prevádzkovateľ nebude vôbec alebo výrazne menej priamo zapojený do návrhu služby. V tomto prípade nebude existovať žiadna priama súvislosť návrhu služby s počtom cestujúcich a konkrétnymi prevádzkovými stimulmi kvality, preto je potrebné zaviazať prevádzkovateľov, aby poskytovali služby plánované obstarávateľom so zodpovedajúcou úrovňou prevádzkovej kvality. V tomto prípade ide o **konštruktívne** plánovanie (obr. 16).



Funkčné a konštruktívne plánovanie sú pojmy používané v tejto štúdií na vysvetlenie úrovne právomoci prevádzkovateľa pri navrhovaní služby. Niektoré iné štúdie, ako Atkins (2005, s. 5) rozlišujúce medzi „návrhom špecifikácií“ (podobné „funkčnému“) a „podrobnou špecifikáciou“ (podobné „konštruktívnemu“).

### Odporúčanie pre rozdelenie zodpovedností

S cieľom dosiahnuť rozhodnutie o adekvátnom stupni právomoci prevádzkovateľa pri návrhu služby sa odporúča najprv odpovedať na nasledujúce predbežné otázky: <sup>16</sup>

- Do akej miery je možné očakávať prirodzené prekrytie obchodných a iných záujmov prevádzkovateľa, záujmov verejnosti a taktiež záujmov obstarávateľov?
- Aké záujmy musia byť harmonizované (a ako)?
- Aké záujmy sú medzi sebou v rozpore?

Objasnenie vyššie uvedených otázok pomôže obstarávateľovi, aby rozhodol o svojom podiele pri návrhu služby a organizoval služby verejnej dopravy výberom vhodného modelu. Úlohy a povinnosti, ktoré zodpovedajú záujmom všetkých zúčastnených strán môžu byť v zásade ponechané na trhové sily.

<sup>16</sup> Na základe UITP (2005, s. 14)

Pri uvažovaní so strategickými (politickými) cieľmi, úlohy môžu byť pridelené obstarávateľovi alebo prevádzkovateľovi podľa toho, kto ich dokáže najlepšie vykonať. Je potrebné si uvedomiť, že rozdelenie zodpovedností určuje vhodné rozdelenie rizika medzi prevádzkovateľa a obstarávateľa (čo bude vysvetlené v kapitole 7). Každá strana, ktorá berie príležitosti a riziko, je najvhodnejšou stranou na ovplyvnenie príslušných funkcií. V priebehu vypracovávania zmluvy (pozri kapitolu 7), ak je to potrebné, sa odporúča prehodnotiť rozdelenie rizika a zodpovednosti.

### **Grenland (N): Vysoká úroveň právomoci (funkčné zadanie) pre autobusovú dopravu**

Grenland určuje hlavný cieľ verejnej dopravy regiónu vo „Verejnom pláne dopravy pre Telemark 2003-2009“. Cieľom je zvýšiť počet ciest verejnej dopravy pripadajúceho na jedného obyvateľa od 39 do 50 rokov v krátkom období a do 70 rokov v dlhodobom horizonte. Tieto politické ciele boli preformulované do taktických prostriedkov prostredníctvom zmluvy o službách vo verejnom záujme, ktorá stanovuje zmluvný cieľ vytvoriť čo najlepšie služby pri použití kvalitného výberového konania pri pevnej úrovni dotácií.

Grenland ponúkol zmluvu na prevádzku celej siete prevádzkovateľovi a návrh siete mestskej autobusovej dopravy. Prevádzkovateľ preberá riziko celkových nákladov na prevádzku siete a výnosové riziko, pričom má značné právomoci pri návrhu služieb po celú dobu platnosti zmluvy. Vzhľadom na vysoké kompetencie prevádzkovateľa pri návrhu služieb verejnej dopravy, táto zmluva môže to byť kvalifikovaná ako funkčná zmluva.

### **Integrácia návrhu služby vo verejnej doprave v oblastiach Verkehrsverbund (D)**

V mnohých metropolitných oblastiach v celej EÚ a vo väčšine mestských oblastiach v Nemecku politický cieľ integrovaného verejného dopravného systému sa má dosiahnuť prostredníctvom zriadenia regionálneho organizátora dopravy. V Nemecku sú väčšinou vo vlastníctve príslušných orgánov (napr. Rhein-Main-Verkehrsverbund a Nordhessischer Verkehrsverbund v spolkovej krajine Hesensko v Nemecku). Verkehrsverbünde preberajú taktické rozhodnutia: integrujú služby rôznych prevádzkovateľov v oblasti niekoľkých príslušných obstarávateľov do jedného integrovaného systému verejnej dopravy, pričom poskytujú integrovaný cestovný režim, koordinované cestovné poriadky, predajnú a trhovú komunikáciu. Vo väčšine z týchto oblastí úroveň a kvalita služieb sú taktiež stanovené Verkehrsverbund.



Je potrebné si všimnúť, že služby verejnej dopravy sú prevádzkované rôznymi prevádzkovateľmi v rámci rôznych typov zmlúv. Všetky služby vo verejnom záujme poskytované v týchto oblastiach obsahujú povinnosť, aby služby boli začlenené do regionálneho systému verejnej dopravy.

### **Londýn (GB): Stredná úroveň právomocí (dohodnutá) pre Dockland Light Railway**

Prevádzka The Dockland Light Railway (DRL) v oblasti východného Londýna bola zabezpečovaná formou výberového konania. Cieľom obstarávateľa (ako už bolo vysvetlené vyššie) je podporovať víziu Londýna ako exemplárneho udržateľného svetového mesta zvyšovaním kapacity, spoľahlivosti, výkonnosti, kvality a integrácie dopravného systému. Špecifické ciele zmluvy sú:

- Poskytovať služby prispôbené potrebám obyvateľov a dochádzajúcim do Londýnskeho Docklands a okolia
- Zachovať a zvýšiť reputáciu DLR ako bezpečnej, spoľahlivej, vysoko kvalitnej a častej vlakovej linky
- Zabezpečenie efektívneho riadenia a údržby koncesovaného portfólia majetku
- Spolupráca s koncesionármi infraštruktúry a ďalšími zainteresovanými stranami, aby poskytli kapitál na projekty
- Dodanie služby s výkonom a kvalitou, ktorá predstavuje hodnotu zodpovedajúcu peniazom poskytnutým DLR, TfL a cestujúcimi
- Poskytnúť marketingové služby pre železnice z dôvodu zabezpečenia maximalizácie príjmov.

Zmluva bola zadaná na základe procesu výberového konania. Ponuky sa hodnotili na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky pre DLR. Pri použití konkurenčného zadávacieho postupu záujemcovia o výberové konanie sa museli predbežne kvalifikovať a predložiť počiatočnú ponuku. Vzhľadom k vysokej zložitosti (vrátane otvorenia nových projektov v oblasti infraštruktúry počas obdobia platnosti zmluvy), s prednostnými záujemcami sa konali v konečnej fáze procesu rokovania pred uzatvorením zmluvy.

### **Lyon (F) a Porto (P): Konkurenčné výberové konanie s predbežným výberom**

Obstarávateľ v Lyone používa konkurenčné výberové konanie s predbežným výberom. Po výbere prednostných záujemcov, rokova-

cie konanie začalo podľa francúzskych právnych predpisov o „Délégation de Service Public“.

Koncesia na výstavbu a prevádzku metra v Porte bola tiež vydaná podobným spôsobom. Podľa koncesie na „Metro do Porto“ musí prebehnúť konkurenčné výberové konanie pre návrh, výstavbu, vybavenie, financovanie a prevádzku počas počiatočného obdobia. Proces bol vykonaný v dvoch krokoch: priame súťažné výberové konanie pre predbežnú kvalifikáciu a priame rokovania s obidvoma konzorciami s vyšším skóre.

Priame zadania sú zvyčajne zadané tiež rokovacím spôsobom. Príkladmi sú Amsterdam a Krakov, kde bolo potrebné vziať do úvahy špecifické miestne obmedzenia.

### **Londýn (GB): Nízka úroveň právomoci (konštruktívny zadanie) pre mestské autobusové linky**

Londýn zadal asi 700 zmlúv pre jednotlivé autobusové linky formou výberového konania. Prevádzkovatelia zodpovedajú iba za prevádzkové nákladové riziká, zatiaľ čo obstarávateľ znáša výnosové riziko. Všetky plánovania liniek sú zabezpečené z pozície „Doprava pre Londýn (Transport for London)“ (TfL). Londýnsky príklad je vo Veľkej Británii unikátny, pretože zvyšok Británie má deregulovaný systém.

Hlavné politické ciele verejnej dopravy mesta Londýn sú uvedené v dopravnej stratégii primátora. Na podporu vízie Londýna ako exemplárneho udržateľného svetového mesta, strategické ciele si kladú za cieľ zvýšiť kapacitu, spoľahlivosť, výkonnosť, kvalitu a integráciu dopravného systému. Londýn sa rozhodol pre vysoký podiel vplyvu obstarávateľa pri návrhu služieb (konštruktívna zmluva), aby mohol realizovať svoje ambiciózne ciele v rámci komplexnej siete liniek. TfL London Bus definuje sieť a určuje minimálnu úroveň služieb (napr. intervaly), ktoré majú byť poskytnuté prevádzkovateľmi.

Pri rozdelení zodpovednosti medzi obstarávateľa a prevádzkovateľa je vhodné, aby bolo zabezpečené, že zmluvné strany majú rozdelenú zodpovednosť tak, aby čo najlepšie využili svoje skúsenosti vo vlastnom odbore pôsobnosti. Je zrejmé, že to závisí od konkrétnych miestnych podmienok. Je možné spomenúť nasledujúce body:

- Vedomostí a odbornosť (potenciálnych) prevádzkovateľov;
- Znalosti a odbornosť (dopravného) obstarávateľa alebo súvisiacich verejných orgánov;
- Ochota investovať do vytvárania povinných vedomostí;

- Zložitosť implementácie a potreba používania stimulov;
- Predpokladaná potreba sledovania prevádzkovateľa;
- Rozpočet obstarávateľa na personál;
- atď.

Je potrebné si všimnúť, že touto otázkou je nutné sa zaoberať tiež v dlhšom časovom horizonte. Vedomosti, ktoré sú, napr. neaktuálne u prevádzkovateľa sa budú rozvíjať, keď si prevádzkovatelia uvedomia úroveň dopytu a použitie týchto vedomostí. Naopak, ak obstarávatelia prestanú používať vedomosti prevádzkovateľov (napr. na riadenie), má to za následok, že prevádzkovatelia už viac nebudú investovať do týchto vedomostí. Ide o dilemu „sliepka alebo vajce“. Keď sa zavádza špecifická forma vzťahu a uzatvárajú zmluvy, odporúča sa začať s prístupom, ktorý je vhodný pre špecifické miestne možnosti obstarávateľa a prevádzkovateľa a nezavádzať príliš zložitý mechanizmus, ktorý nikto nedokáže zvládnuť.<sup>17</sup>

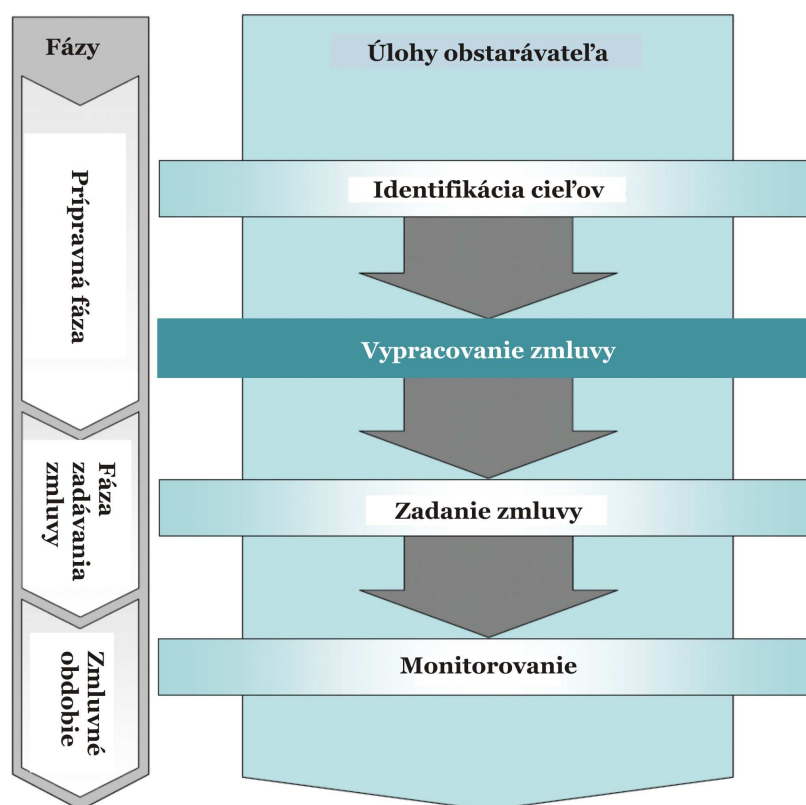
Je tiež dôležité, aby sa zachovala odbornosť v rámci miestneho systému verejnej dopravy, najmä so zreteľom na železničnú infraštruktúru. Na rozdiel od vedomostí vo vzťahu k ďalším aspektom infraštruktúry, ako sú ulice alebo budovy, táto odbornosť je často sústredená na miestnych prevádzkovateľov (keď existujú), a nie v rámci mestskej správy. Tomuto problému je potrebné venovať osobitnú pozornosť v prípade, ak sa uvažuje o zavedení hospodárskej súťaže tak, aby sa vyhlo nekalej hospodárskej súťaži.

Po stanovení taktických prostriedkov je obstarávateľ schopný vypracovať časti príslušnej zmluvy a vypracovať návrh zmluvy. Nasledujúca kapitola opisuje proces vypracovania týchto častí.

---

<sup>17</sup> Aby sa umožnilo obidvom zmluvným stranám zbierať skúsenosti pred zavedením tendrov, existuje možnosť používania virtuálnych účastí vo verejnej súťaži (pozri Bräuer, Herr, Pinz a Wille, 2005).

## 7 Vypracovanie zmluvy



Obrázok 17 Vypracovanie zmluvy

Dôležitou úlohou je vypracovanie vhodnej zmluvy. Ako je zrejme z analýzy spracovanej v kapitole 2 a 3, existuje v Európe veľký výber zmluvných praktík. Špecifické miestne podmienky a rôzne dopravné politické ciele rôznych obstarávateľov majú za následok veľmi špecifické miestne požiadavky. Zmluvy na služby vo verejnom záujme musia byť riadne navrhnuté, aby plnili tieto požiadavky.

Dohody musia byť vykonané medzi obstarávateľmi a prevádzkovateľmi s prislúchajúcim rozdelením rizika, plánovaním a návrhom služieb a riadením výkonov. Nasledujúce podkapitoly sa zameriavajú na tieto aspekty. V prvej časti je potrebné vysvetliť štruktúru celej tejto kapitoly.

**Dôležité upozornenie:** Je potrebné vziať na vedomie, že nasledujúci text predkladá len všeobecné odporúčania správneho postupu. Každá zmluva vyžaduje vypracovanie špecifických požiadaviek, aby sa zabránilo chybám a neprijateľným výsledkom vo fáze zadania zmluvy alebo počas realizácie zmluvy.

### 7.1. Metóda prípravenia zmluvy

Ako možno vidieť na základe analýz spracovaných v kapitolách 2 a 3, neexistuje „jedna vhodná forma a rozsah“ zmluvy o službách vo verejnom záujme vo verejnej doprave, použiteľná pre každého a nijaký z

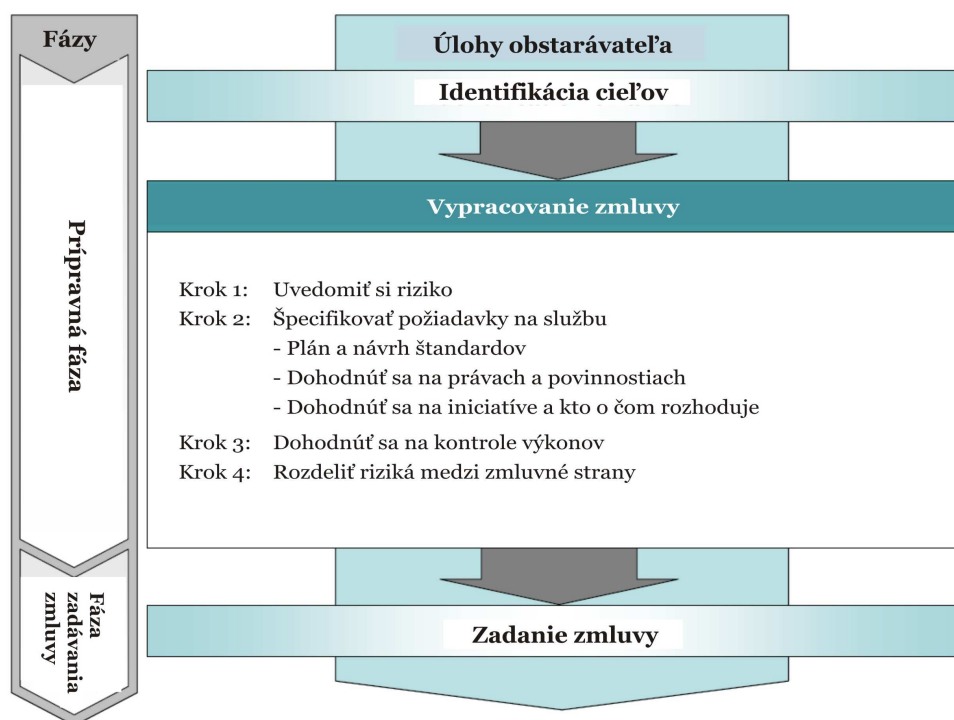
odborníkov ani nepredpokladá jej vypracovanie. Niektoré zmluvné funkcie je lepšie vypracovať zo špecifických miestnych podmienok.

Proces vypracovania vhodnej zmluvy je porovnateľný s budovaním domu z kociek Lega, ktoré niektorí z nás poznáme z detstva. V priebehu stavebného procesu je nutné urobiť niekoľko rozhodnutí, napr. aký druh kociek vybrať, aby bolo možné stavať ďalšie prvky. Jedno z prvých (a možno jedno z najdôležitejších) rozhodnutí bol výber dosky, na ktorej sa bude stavať: malá, stredná alebo veľká. V ďalšom kroku je potrebné si vybrať hlavné znaky domu: farba kociek na stene, veľkosť dverí a okien a typ strechy. V konečnej fáze sa zariaďujú nejaké doplnky, aby bola práca dokončená k spokojnosti staviteľa. Navyše je potrebné mať vždy na pamäti, že existuje niekoľko obmedzujúcich faktorov (napr. obmedzený počet kociek, okien a dverí) a že rozhodnutie o jednom prvku sa vždy vzťahuje k možnosti ďalšieho znaku (ako napríklad farba kociek a strechy).

Na splnenie konkrétnych miestnych potrieb v rámci verejnej dopravy sa počas vypracovania zmluvy o službách vo verejnom záujme musí obstarávateľ podobne rozhodnúť vo vzťahu k niekoľkým funkciám. Na základe politických cieľov sa implementujú taktické prostriedky (návrh služby), ktoré vychádzajú z identifikovaných miestnych podmienok obstarávateľom uvedených v kapitole 6. Druhou úlohou obstarávateľa počas prípravnej fázy je vypracovanie vhodnej zmluvy (ako je vidieť na obrázku vľavo):

- Ako je uvedené na obrázku 18, prvým krokom pre obstarávateľa v rámci tejto úlohy je uvedomiť si problematiku riadenia rizík. Pretože takmer všetky zmluvné podmienky majú vplyv na to, aké bude vhodné rozdelenie rizika medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom, zdôrazníme význam záležitostí týkajúcich sa rizík tým, že budú osobitne popísané v kapitole 7.2. Napriek tomu, celkové (a konečné) rozdelenie rizika nie je možné stanoviť, pokiaľ tento proces nedosiahne poslednú fázu (kapitola 7.5).
- Druhým krokom v rámci tejto úlohy vypracovania zmluvy bude plánovanie a návrh služieb (kapitola 7.3). Táto úloha zahŕňa stanovenie minimálnych zmluvných podmienok, ako je napríklad úroveň kvality a niekoľko ďalších záväzkov. Navyše zmluvné strany sa musia dohodnúť jednak na právach, tak aj na povinnostiach a taktiež aj na schopnosti začať a rozhodnúť o určitých problémoch. Toto rozdelenie zodpovednosti je založené na kapitole 6.4, ktorá rieši ďalšie otázky týkajúce sa návrhu služieb.
- Spôsob, ako riadiť výkony, a to buď pomocou stimulov a/alebo monitorovaním, je tretím krokom (kapitola 7.4).
- Posledným krokom je konečné riziko (pre-)rozdelenie, s osobitným dôrazom na zmluvné podmienky týkajúce sa rizika (kapitola 7.5).

Počas prípravy procesu by mal obstarávateľ mať vždy na pamäti (obmedzujúce) miestne podmienky a skutočnosť, že rozhodnutie o jednej funkcii vždy obmedzuje možnosti ďalšej funkcie, ktorá robí zmeny v priebehu vypracovania procesu nevyhnutnými. Avšak, hlavné faktory ovplyvňujúce vypracovanie príslušnej zmluvy sú rozdelenie rizík a zodpovedností medzi zmluvnými stranami a úroveň vybranej kontroly.



Obrázok 18 Metóda prípravenia zmluvy

Nasledujúce kapitoly prezentujú hlavné znaky vypracovania zmluvy. Minimálne požiadavky a konečné oblasti pre každý znak rovnako ako požiadavky na uzatvorenie zmluvy a pre zmluvné obdobie, sú vysvetlené prevažne z ekonomického hľadiska. Taktiež sú uvedené ďalšie hlavné požiadavky NSVZ.

## 7.2. Všeobecné pripomienky k riziku

Zmluvy vo verejnej doprave rozdeľujú medzi zmluvné strany rôzne finančné riziká. Navyše, môže tiež byť pridaný motivačný mechanizmus, ako sú kvalitatívne stimuly.

### Definícia rizikových komponentov

Hlavnými rizikami, z dôvodu ich vysokého vplyvu na finančnú výkonnosť vo verejnej doprave sú nákladové a výnosové riziká:

**Nákladové riziká:** môžu byť rozdelené do dvoch hlavných častí:

- **Prevádzkové nákladové riziká:** kto znáša riziko možných rozdielov nákladov na prevádzku služieb? Inými slovami: ak prevádzkové náklady sú vyššie/nížšie než sa predpokladalo na začiat-

ku zmluvy, kto bude uhrádzať ďalšie straty alebo vytvorí ďalšie príspevky? Tieto riziká možno rozdeliť na:

- ◆ Externé riziko: Riziko, ktoré vôbec nemôže ovplyvniť prevádzkovateľ (napr. zaplavenie ulíc v prípade prírodných katastrof), alebo riziko, ktoré môže prevádzkovateľ ovplyvniť len nepriamo (ale väčšinou len malým rozsahom): cena energie, cena materiálov, náklady na zamestnanca (čiastočne),
- ◆ Vnútorne riziko: Riziko, ktoré môže byť ovplyvnené priamo prevádzkovateľom: prevádzkové náklady, náklady na údržbu (proces rozhodovania o realizácii služby, údržba vozidiel, aby sa zabránilo poruche, atď.).
- **Investičné riziká:** kto znáša riziko na majetku a hodnote aktív (infraštruktúra a vozidlá)? Ide v podstate o stanovenie zostatkovej hodnoty majetku na konci zmluvného obdobia.

**Výnosové riziká:** kto znáša riziko spojené z vyššie očakávaných výnosov z cestovného? Inými slovami: ak výnosy z cestovného sú vyššie/nížšie ako sa očakávalo na začiatku zmluvy, kto bude mať prospech z dodatočných výnosov alebo stratu z nedostatočných výnosov.

Okrem vyššie uvedených rizík by sa ďalej malo uvažovať ešte s nasledujúcimi rizikami:

- **Riziko z ďalších stimulov**, posilnenie buď rizikom z prevádzkového výkonu a/alebo sponzorstva výkonu
- **Riziko z prevádzkovej zložitosti**, ako sú riziká vyplývajúce z veľkých a/alebo komplexných sietí, novo vyvinutých vozidiel s rizikom počiatočných problémov, atď.

Vzhľadom na časový plán zadávania (pozri kapitolu 5.5), realizácia rizika sa môže vyskytnúť buď vo fáze zadávania zmluvy alebo vo fáze trvania zmluvného vzťahu a spustí sa týmito faktormi:

#### **V zadávacej fáze:**

- Zlé zdroje údajov pre výpočty (napr. zlá kvalita údajov o počte cestujúcich v čistých nákladoch zmluvy, zlé údajové zdroje na plánovanie výrobného procesu)
- Zmluva s vlastnou vysokou úrovňou rizika
  - ◆ Rozsah, pri ktorom sú vonkajšie riziká prevzaté od obstarávateľa
  - ◆ Typ zmluvy (hrubé náklady, čisté náklady atď.)
  - ◆ Úroveň dodatočných stimulov

#### **Počas doby platnosti zmluvy**

- Vonkajšie riziká
- Vnútorne riziká (zlá prevádzka)

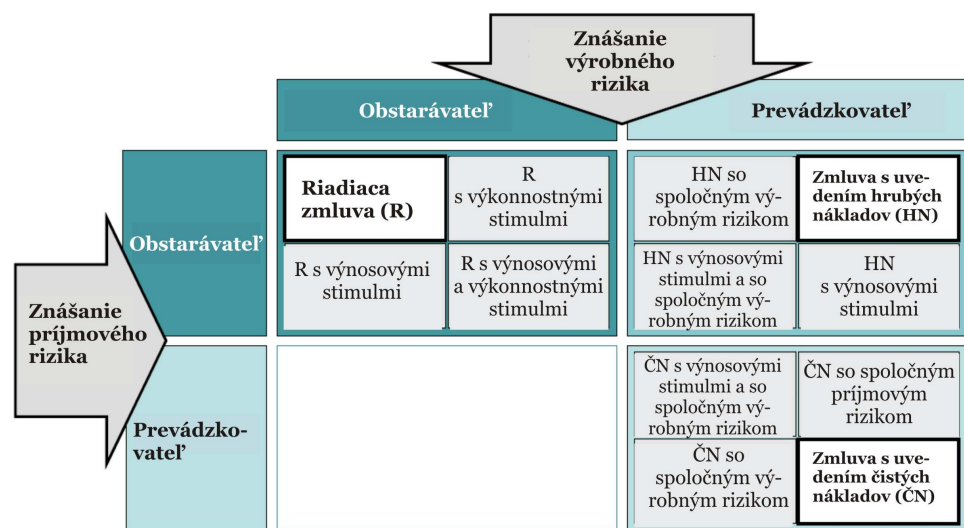
- Zlá kalkulácia prevádzkovateľom

## Typický druh rozdelenia rizika a zmluvné formy

Riziko môže byť rozdelené a zdieľané medzi obstarávateľom dopravy a prevádzkovateľom cestnej dopravy rôznymi spôsobmi. Jeden zo spôsobov reprezentujúci zjednodušenú cestu rozdelenia rizika je uvedený na nasledujúcich troch typických formách zmluvy:

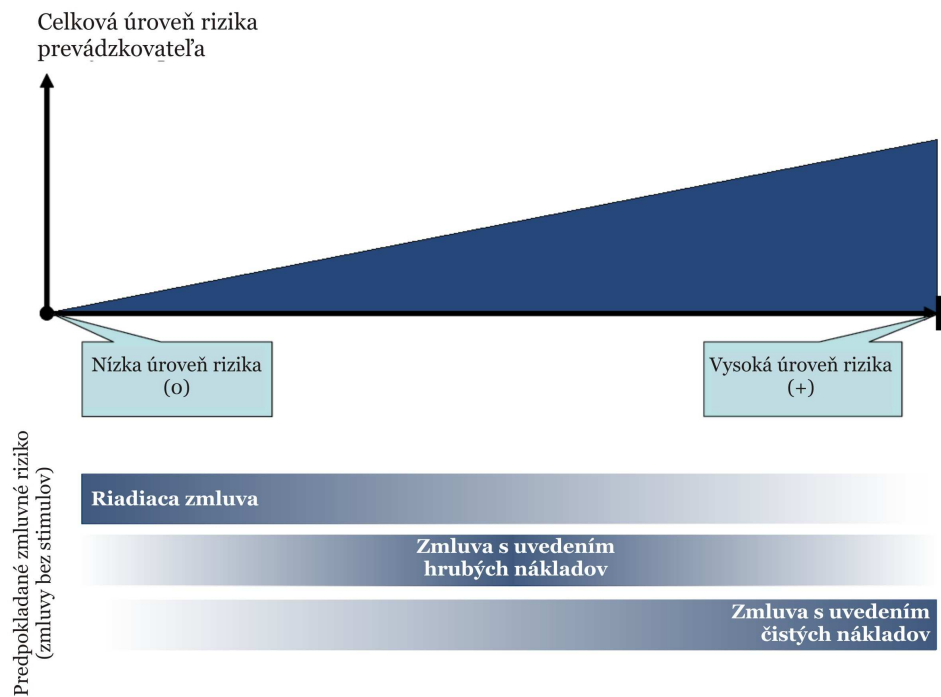
- **Prevádzkovateľ nenesie žiadne riziko:** s jednoduchou „riadiacou zmluvou“ (RZ - obstarávateľ nesie obidve riziká, prevádzkovateľ nemá žiadne) v typickom prípade;
- **Prevádzkovateľ znáša nákladové riziká:** s jednoduchou „zmluvou s uvedením hrubých nákladov“ (HN - prevádzkovateľ nesie riziká realizačných nákladov, obstarávateľ znáša výnosové riziko) v typickom prípade,
- **Prevádzkovateľ znáša nákladové a výnosové riziko:** s jednoduchou „zmluvou s uvedením čistých nákladov“ (ČN - prevádzkovateľ nesie (rovnováhu) obidvoch rizík, obstarávateľ žiadne), v typickom prípade.

V skutočnosti existuje veľa prechodných foriem rozdelenia rizík, ako je znázornené šedým tieňovaním okien na obrázku 19. Tento graf však udáva len obmedzené ilustrácie všetkých možností.



Obrázok 19 Jednoduché znázornenie rozdelenia rizika





**Obrázok 20 Spojitosť rizika**

Miera rizika prenášaná na prevádzkovateľa je znázornená na nasledujúcej schéme uvádzajúcej spojitosť rizika (obrázok 20, všimnite si, že ide o zjednodušený schematický obrázok): zo všeobecného hľadiska (bez uvažovania stimulov), riadiace zmluvy vytvárajú pomerne nízku mieru rizika. Naopak, zmluvy s uvedením čistých nákladov vytvárajú pomerne vysokú mieru rizika. Zmluvy s uvedením hrubých nákladov sú považované za zmluvy nachádzajúce sa v strede.

Zvolené rozdelenie rizika vedie ku konkrétnej zmluvnej platbe medzi obstarávateľom a prevádzkovateľom. V prípade riadiacej zmluvy, platba predstavuje manažérsky poplatok za riadenie siete. V prípade zmluvy s uvedením hrubých nákladov, platba predstavuje očakávané realizačné náklady za zmluvne dohodnuté služby, vrátane primeraného zisku. Pridelením iba realizačného rizika prevádzkovateľovi by si mali obstarávatelia byť tiež vedomí toho, že výnosové riziko zostáva na strane obstarávateľa.

### **Stimulujúce zmluvy s uvedením hrubých nákladov**

Londýn používa zmluvy s uvedením hrubých nákladov v prípade 700 autobusových zmlúv v Londýne, jednu zmluvu pre každú linku. Tieto zmluvy zahŕňajú dodatočné prevádzkové stimuly alebo sankcie na základe „Motivačných zmlúv o kvalite“. Prevádzkovatelia sú schopní dosiahnuť navýšenie platby vo forme príplatkov o + 15 % z ceny zmluvy a prostredníctvom penále môže dôjsť k zníženiu zmluvnej ceny až o 10 %.

Štokholm používa zmluvy s uvedením hrubých nákladov na skupin-

nu liniek, pri ktorých sa cena zmluvy môže meniť +/- 23 % v závislosti na stimuloch kvality. Sleduje sa presnosť a vnímania služby zákazníkmi. Ide o zásadný podnet pre prevádzkovateľov, aby zlepšili kvalitu služieb.

Elmshorn v Nemecku a Halmstad vo Švédsku používajú zmluvy s uvedením hrubých nákladov so stimulmi za počet cestujúcich. Tieto zmluvy sú v skutočnosti viac zmiešanou formou zmluvy s uvedením hrubých nákladov a zmluvy s uvedením čistých nákladov so spoluzdieľaním výnosového rizika. Prevádzkovateľ v Elmshorne dostane 0,35 € za každého dodatočného cestujúceho, na základe priemerneho výpočtu za prvý rok prevádzky. V oboch prípadoch je prevádzkovateľ taktiež zodpovedný za značnú časť plánovania a rozvoja služieb. To má zásadný význam pre rovnováhu medzi zodpovednosťou a stimulmi v zmluve.

V Európe existuje viac takýchto zmlúv s uvedením hrubých nákladov so spoluzdieľaním výnosového rizika cez stimuly a možno očakávať, že rozdiel medzi zmluvami s uvedením hrubých nákladov a zmluvami s uvedením čistých nákladov sa stane v budúcnosti nejasnejším.

V prípade zmlúv, kde prevádzkovateľ nesie obidve riziká (napr. v zmluvách s uvedením čistých nákladov), platba predstavuje očakávanú bilanciu prevádzkových nákladov mínus výnosy. Je potrebné si všimnúť, že v závislosti na ekonomickej situácii, platba môže byť:

- Platbou od obstarávateľa prevádzkovateľovi v prípade očakávanej potreby verejného spolufinancovania;
- Žiadna platba medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom v prípade, že sa očakávajú výnosy, ktoré vyrovnajú náklady;
- Platby od prevádzkovateľa obstarávateľovi v prípade očakávaného zisku vzhľadom na prevádzkovanie služieb.

Výhoda využívania zmluvy s uvedením čistých nákladov je súvislosť medzi patronátom a finančnými stimulmi pre prevádzkovateľa. Môže vzniknúť problém, ak prevádzkovateľ má iba limitovanú právomoc, aby ovplyvňoval patronát v krátkodobom alebo dlhodobom horizonte ako je existencia konkurenčného prevádzkovateľa v tej istej oblasti alebo externé faktory ako zmeny parkovacej politiky alebo náklady na používanie automobilov môžu ovplyvniť dopyt cestujúcich významnejšie ako zlepšovanie služieb zo strany prevádzkovateľa. Nie je teda prekvapujúce, že veľa zmlúv s uvedením čistých nákladov, uvedených v rámci tohto projektu, poskytuje niektoré alebo početné oblasti zodpovednosti za návrh služieb prevádzkovateľom.

## Sundsvall (S)

Príkladom výberového konania so zmluvami s uvedením čistých nákladov v Škandinávii je mestský autobusový systém v Sundsvall vo Švédsku. Ide o zmluvu s uvedením čistých nákladov bez dodatočných stimulov za cestujúcich, ale existujú špecifické požiadavky 2 %-ného rastu počtu cestujúcich zahrnutých v zmluve. Ak je úroveň nižšia ako 2 %, prevádzkovateľ musí zvýšiť svoje úsilie na trhu až do max. 4 % dotácií.

Návrh služby pre prvý rok je definovaný obstarávateľom a môže byť znovu definovaný vzájomnou dohodou medzi stranami. Po zvyšok doby platnosti zmluvy má prevádzkovateľ možnosť prehodnotiť službu, ale nie znížením výnosových km za počiatočnú úroveň služieb. Návrh siete musí tiež po celú dobu plniť špecifické kritériá prístupnosti stanovené obstarávateľom v zmluve:

- 80 % obyvateľov musí žiť v rámci plochy minimálne 400 m od autobusovej zastávky
- 90 % obyvateľov musí žiť v rámci plochy najmenej 600 metrov od autobusovej zastávky
- Sieť musí byť koordinovaná na konkrétnych miestach definovaných v zmluve

## Zdieľanie rizika

Existujú rôzne spôsoby ako zabezpečiť rozdelenie rizík medzi zmluvné strany<sup>18</sup> (bez ohľadu na to, či ide o riziko prevádzkových nákladov alebo výnosové riziko):

- **Plné pridelenie kompletného rizika jednej zo zmluvných strán:** celý rozdiel medzi očakávanou výškou nákladov a/alebo výnosov a realizovanou suma je znášaná prevádzkovateľom (alebo obstarávateľom).
- **Zdieľané rozdelenie rizika:** konkrétne percento rizika je pridelených každej strane (napr. 50 % pre každú stranu). V tomto prípade rozdiel medzi očakávanou a realizovanou sumou je zdieľaný medzi obidve zmluvné strany.
- **Zdieľané rozdelenie rizika s hranicami:** ide o podobný prípad ako zdieľané rozdelenie uvedené vyššie, okrem toho, že dohodnuté zdieľanie sa líši podľa veľkosti rozdielu (napr. 100 % na prevádzkovateľa do rozdielu 1 milióna €, potom 50 %/50 %, atď.)

---

<sup>18</sup> Tieto strany by mohli byť: obstarávatelia, spoločnosti verejného plánovania, prevádzkovatelia, subdodávatelia, atď. všetci v závislosti na presnej organizačnej forme zvolenej na miestnej úrovni.

V prípade zmlúv s uvedením čistých nákladov so zdieľanými rizikami, musíme navyše rozlišovať medzi rozdelením obidvoch nákladových i výnosových rizík v rámci jedného celku, založenom na očakávanom prevádzkovom deficite (očakávané celkové náklady na realizáciu služieb mínus očakávané výnosy od cestujúcich) a zdefinovať vplyv obidvoch rizík, jedného týkajúcich sa nákladov a ďalšieho súvisiaceho so stranou výnosov.

### **Lyon (F)**

Riadiaca zmluva na celú sieť medzi obstarávateľom dopravy (vlastníci všetok majetok) a prevádzkovateľom predpokladá rôzne formy zdieľania rizika medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom. (Pozri prílohu zmluvné tabuľky).

### **Santiago de Compostella (E)**

Santiago de Compostella v Španielsku má delegovanú riadiacu zmluvu zadanú na základe procesu výberového konania kvality. Táto zmluva predstavuje prienik medzi zmluvami s uvedením hrubých nákladov a uvedením čistých nákladov, ktoré boli obstarávateľom a prevádzkovateľom zdieľané s extra podielom na výnosoch z cestovného (50/50) a reklamných výnosoch (70/30). Ide o 10-ročnú zmluvu a zmluva môže byť predĺžená v prípade, ak prevádzkovateľ spĺňa požiadavky týkajúce sa:

- Vývoja v dopyte (km ubehnuté s cestujúcimi)
- Vývoja indexu kvality (vnímaná a realizovaná kvalita)
- Auditov účtovných závierok
- Osvetových kampaní

## **Ekonomické vplyvy rizika**

Vyššie uvedené prvky súvisia čisto s výdavkami a výnosmi súvisiacimi s realizáciou a predajom dopravných služieb pre cestujúcich. Rozdiel medzi očakávanou a skutočnou úrovňou týchto ukazovateľov predstavuje riziko a zmluvy pridávajú tieto riziká rôznymi spôsobmi zmluvným stranám. Pridelenie týchto rizík vytvára stimuly pre účastníkov znášajúcich tieto riziká s cieľom zabezpečiť výhodnejšie výnosy týchto čiastok (napr. znižovanie nákladov a zvyšovanie výnosov, pri rešpektovaní zmluvných požiadaviek týkajúcich sa definície služby a kvality).

Obstarávateľ musí rozhodnúť, ako primerane rozdeliť riziká medzi zmluvnými stranami. Riziko môže mať negatívny vplyv na výsledok uzatvárania zmlúv, najmä pri použití nasledujúcich súťažných zadaní:

- So zvyšujúcim sa rizikom sa zvyšuje vypočítaný rizikový príplatok prevádzkovateľovi (vzrastajúca dotácia bude poskytovaná obstarávateľom);
- Veľmi vysoká úroveň rizika, vyplývajúca z vysokého stupňa neistoty, môže mať za následok vyššie riziko platobnej neschopnosti pre prevádzkovateľov v prípade plnej realizácie rizika;
- Čím vyššie riziko, tým nižší je počet záujemcov (vysoké prekážky vstupu na trh).

Preto je možné riziko, z schematickeho hľadiska, zatriediť do nasledujúcich skupín:

- Nízke riziko: Predvídateľné pre prevádzkovateľov a/alebo nie je rozhodujúce pre prevádzkovateľa v prípade realizácie; prevádzkovatelia budú kalkulovať nízku rizikovú prirážku
- Vysoké riziko: Vysoká miera neistoty a/alebo rozhodujúca pre prevádzkovateľa v prípade realizácie; prevádzkovatelia budú kalkulovať vysokú rizikovú prirážku
- Nezniesiteľná riziko: Nepredvídateľné a kritické pre prevádzkovateľov v prípade realizácie, riziko nie je únosné pre prevádzkovateľov (trhové prekážky vstupu na trh)

Na druhej strane, obstarávateľ musí zaradiť stimuly na podporu prevádzkovateľa, aby výkon realizoval dobre a z pohľadu optimalizácie plne využíval potenciál prevádzkovateľov. Pri zmluve s uvedením hrubých nákladov (kde je realizačné riziko znášané prevádzkovateľom), napríklad bude podporovaný prevádzkovateľ, aby optimalizoval prevádzku (pokiaľ možno) v rámci existujúcej zmluvy (pretože sa priamo zvyšuje jeho zisk).

Obstarávatelia musia byť informovaní o kompromise medzi pozitívnym vplyvom stimulov a negatívnym vplyvom významných rizík v týchto stimuloch. V zásade, by mohla byť postavená otázka (aj keď ťažko odpovedateľná): kedy je odmena za riziko prevádzkovateľa nižšia ako pozitívne účinky z používania stimulov?

## Právne vplyvy rizika

Úroveň rizika ovplyvňuje zmluvu z právneho hľadiska. Jedným z aspektov je výber vhodných postupov zadávania, ako je uvedené v kapitole 8. Ďalší aspekt sa týka problému nadmernej kompenzácie, ktorej sa venuje nasledujúci text.

Zmluvy vo verejnej doprave sú v mnohých prípadoch aspoň čiastočne financované z verejných prostriedkov. Z tohto dôvodu je možné vychádzať z Európskych pravidiel pre štátnu výpomoc. Vo väčšine členských štátov uvedenú problematiku upravuje existujúce Nariadenie (EHS) č. 1191/69, ktorým sa stanovujú obmedzenia na záruky verejnej platby. V podstate, obstarávateľ môže uhradiť prevádzkovateľom len vzniknuté náklady, spôsobené jednoznačne záväzkami stanove-

nými obstarávateľom. Ak nie je uplatniteľné nariadenie (EHS) č. 1191/69, platia pravidlá štátnej výpomoci stanovené primárnym právom EÚ. Podľa týchto pravidiel kompenzácia obstarávateľa nesmie byť vyššia ako náklady vzniknuté v dôsledku plnenia tejto služby (ktorá je tiež známa ako „nadmerná kompenzácia“).

Európsky súdny dvor (ESD) ustanovil osobitné pravidlá pre kompenzáciu v prípade, že sa neuplatňuje nariadenie (EHS) č. 1191/69 v rozsudku „Altmark Trans“ (C-280/00). Ide o nasledovné pravidlá:

- Prijemcovia musia plniť záväzok služieb vo verejnom záujme a tieto záväzky musia byť jasne identifikované
- Parametre pre náhradu musia byť stanovené vopred objektívnym a transparentným spôsobom
- Kompenzácia nemôže prekročiť všetky alebo časť nákladov vzniknutých pri plnení záväzku služieb vo verejnom záujme
- Kde nie je príjemca vybraný v procese verejného obstarávania, kompenzácia musí byť založená na porovnaní s nákladmi, ktoré by dosahoval typický podnik, ktorý je dobre riadený a vybavený

Podľa týchto pravidiel, kompenzácia nesmie presiahnuť náklady, ktoré by museli byť hrazené typickému podniku, ktorý je dobre riadený a vybavený. Tieto pravidlá sú len prevzaté toho, čo možno najššie v hocijakom primárnom alebo sekundárnom práve pre štátnu pomoc. Nadmernej kompenzácií sa musí tak vyhnúť, aby príjemca nedostal neodôvodnenú výhodu, ktorú by mohol využiť pri súťažení s ostatnými, ktorí nie sú tak dobre kompenzovaní. Obstarávateľ musí zapracovať prepojenie medzi rizikom (v podobe nákladov) a kompenzáciou pri vypracovaní zmluvy.

### **Wittenberg (D): Paušálna kompenzácia za cestujúceho**

V prípade Wittenbergu Európska komisia rozhodla, že plán stimulov (paušálna kompenzácia za každého prepravovaného cestujúceho) zapísaných do zmluvy by mohol viesť k významnému riziku nadmernej kompenzácie, pretože neexistuje žiadne spojenie medzi nákladmi na jedného cestujúceho (ktoré sa znižujú s nárastom počtu cestujúcich) a schémou fixných stimulov (ktoré môžu tiež vyústiť do nedostatočnej kompenzácie). Európska komisia rozhodla, že z tohto uhla pohľadu zmluva nie je v súlade s pravidlami európskej štátnej pomoci.

Napriek tomu oznámili (a schválili) plán stimulov rešpektujúci pozitívne výsledky pre verejnú dopravu v tomto regióne. Podľa Komisie, na základe základnej schémy stimulov, je možné takýto postup očakávať, čo zodpovedá cieľom Komisie podľa kapitoly IV Bielej knihy Komisie<sup>19</sup>. Prípád vo Wittenbergu ukazuje na skutočnosť, že

<sup>19</sup> Pozri Biela kniha Európskej komisie (2001) - KOM (2001) 370 v konečnom znení.

nadmerná kompenzácia je skutočným problémom pri príprave zmluvy, pretože sa obstarávatelia nemôžu vždy spoľahnúť na Komisiu, z dôvodu poskytnutia takejto výnimky.

Povinnosť, aby sa zabránilo nadmernej kompenzácii je taktiež jedným z kľúčových prvkov NSVZ, ktoré stanovuje pravidlá pre povinný obsah zmluvy a kompenzácií za služby vo verejnom záujme:

- Podľa článku 6.1 NSVZ, každá úhrada súvisiaca so všeobecným pravidlom alebo zmluvou o službách vo verejnom záujme musí byť v súlade s ustanoveniami článku 4 bez ohľadu na spôsob zadania zmluvy. V prípade priameho zadania prevádzkovateľovi v súlade s jednou z výnimiek, udelenej NSVZ pre takéto priame zadania, kompenzácia musí tiež zodpovedať niektorým ustanoveniam uvedených v prílohe NSVZ.
- Článok 4.1 požaduje jasné vymedzenie záväzkov služieb vo verejnom záujme, ktoré má prevádzkovateľ splniť, vrátane dotýkajúcej sa geografickej oblasti. Zákaz nadmernej kompenzácie je zakotvený v článku 4.2, ktorý jasne uvádza, že parametre, na základe ktorých sa platba kompenzácie vypočítava, musí byť stanovená vopred, objektívnym a transparentným spôsobom, a to spôsobom, ktorý zabraňuje nadmernej kompenzácii (druhé a tretie kritérium rozsudku Altmark).
- V prípade zmlúv, ktoré sú priamo zadané v súlade s NSVZ, kompenzačné ukazovatele by sa mali stanoviť takým spôsobom, aby žiadna kompenzácia nemohla prekročiť sumu potrebnú na pokrytie čistého finančného vplyvu na náklady a výnosy súvisiace s vykonávaním záväzkov služby vo verejnom záujme s prihliadnutím k tomu súvisiacim výnosom držaných prevádzkovateľom verejných služieb a primeranému zisku (článok 4.2 NSVZ). V podstate sa zavádza druhé a tretie kritérium Altmark ako základ pre akúkoľvek kompenzáciu v prípade priameho zadania. Pravidlá o tom, ako vypočítať rozhodujúci „čistý finančný vplyv“ v prípade priameho zadania, možno nájsť v prílohe NSVZ. Aby sa predišlo nadmernej kompenzácii, je ako kľúčový prvok akéhokoľvek výpočtu stanovený v prílohe tiež postup. V treťom oddieli prílohy je jasne uvedené, že dodržiavanie záväzku služby vo verejnom záujme môže mať vplyv na možné dopravné činnosti prevádzkovateľa mimo zmieneného záväzku služby vo verejnom záujme. Za účelom vyhnutia sa nadmernej kompenzácii alebo nedostatočnej kompenzácii za konkrétne realizované výkony prevádzkovateľom, je potrebné brať do úvahy postup výpočtu čistého finančného vplyvu.

Je potrebné konštatovať, že vyhýbanie sa nadmernej kompenzácii je jedným z najvýznamnejších znakov, ktoré treba mať na pamäti pri schvaľovaní dohody o zmluvných ustanoveniach, týkajúcich sa kompenzácie prevádzkovateľovi v rámci aktuálneho a budúceho právneho rámca.

### 7.3. Plánovanie a navrhovanie služieb

Plánovanie a navrhovanie dopravných služieb vo verejnom záujme musí byť založené na politických cieľoch stanovených obstarávateľom a s rešpektovaním miestnych podmienok (pozri bod 6.3). Obsah zmluvy vzťahujúci sa na plánovanie a navrhovanie dopravných služieb vo verejnom záujme je potom možné určiť po prijatí hlavných rozhodnutí, týkajúcich sa spôsobu, ktorým politické ciele majú byť pretransformované do návrhu služby (t.j. rozhodnutie o postavení zmluvných strán), ako bolo uvedené v kapitole 6.4.

#### Definície požiadaviek na služby

Podľa NSVZ čl. 4.1, verejné zákazky na služby a všeobecné pravidlá musia jasne vymedziť záväzky služby vo verejnom záujme, ktoré musí prevádzkovateľ verejných služieb splniť, a dotknuté územné oblasti.

Pre proces zadávania výkonov môžu byť funkčne opísané zmluvné podmienky, presná úloha a právomoci obstarávateľa a prevádzkovateľa počas zmluvného obdobia, s výnimkou úrovne služieb požadovaných obstarávateľom. Táto úroveň bude základom pre výpočty prevádzkovateľa.

Nasledujúce príklady ilustrujú funkčné a konštruktívne postupy.

#### **Elmshorn (D): Funkčné verejné súťaže**

V predmestskej štvrti Pinneberg (nachádzajúce sa v oblasti Hamburgu) sa zadávala zmluva s uvedením hrubých nákladov na 5 rokov pre mesto Elmshorn (cca 50 000 obyvateľov) so začiatkom zmluvného vzťahu od roku 2005. Táto zmluva obsahuje pomerne vysokú bonusovú platbu za zvýšenie cestujúcich, zavádzajúc stimuly za tieto politické ciele. Prevádzkovateľ získa 0,35 € v prípade každého novo získaného cestujúceho (základ pre výpočet je stanovený v rámci prvého roka fungovania, aby sa zabránilo nevyčísliteľnému riziku).

Službu, ktorú má ponúkať prevádzkovateľ, bola funkčne popísaná:

- Autobusové linky museli pokryť dohodnuté oblasti. Minimálne požiadavky na dodávku služby boli: 2 spoje za hodinu na zastávkách v husto obývaných oblastiach, 1 alebo 2 spoje za hodinu na zastávkach v priemyselných oblastiach, 1 spoj za hodinu a na zastávkach vo vidieckych oblastiach, 1 spoj za hodinu na zastávkach počas dopravnej špičky v niektorých odľahlých oblastiach
- Odchody s pevnou stanovenou frekvenciou
- Priama linka do centra mesta zo všetkých zastávok
- Maximálny čas jazdy 15 minút od autobusovej zastávky v husto osídlených oblastiach do centra mesta
- Dve autobusové linky určené predovšetkým pre prepravu študentov museli byť dodané po pevne stanovených trasách



- a s pevne stanovenými cestovnými poriadkami
- Nízkopodlažné autobusy
- Informácie o cestujúcich v súlade s HVV štandardmi

V rámci funkčne opísaných minimálnych noriem, prevádzkovateľ mal voľnosť pri návrhu svojich vlastných liniek, presune existujúcich autobusových zastávok a návrhu svojho vlastného cestovného poriadku. Existujúce dáta o počte cestujúcich boli dodané potenciálnymi prevádzkovateľmi s cieľom vlastnej podpory vo fáze zadávania zmluvy.

### **Grenland (N): Funkčné verejné súťaže**

Grenland sa snažil získať čo najlepšie služby pri použití výberového konania na základe kvality za pevnú stanovenú úroveň dotácie. Prevádzkovatelia sa uchádzali o zmluvu s uvedením čistých nákladov na prevádzku a návrhu mestskej autobusovej siete. Prevádzkovateľ má možnosť:

- rozhodnúť o rozsahu výkonov autobusovej dopravy a frekvencie v rámci finančného rámca zmluvy a obmedzenej kapacity pre autobusy
- upraviť službu v priebehu zmluvy v rámci času prevádzky a obmedzení kapacity autobusov
- nastaviť tarifu v rámci všeobecného meradla cestovného v regióne

Obstarávateľ definoval rozsah výkonov školských služieb, ktorá je stanovená v dobe trvania zmluvy a pôvodnú úroveň služieb ako minimálna úroveň.

### **Londýn (GB): Konštruktívna zmluva**

Londýn zadal do výberového konania zmluvy s uvedením hrubých nákladov pre jednotlivé autobusové linky. Celé plánovanie služieb je realizované „Dopravou pre Londýn“ (TfL):

- Pred tendrom TfL v londýnskej autobusovej doprave definuje sieť a stanovuje minimálnu úroveň služieb, vrátane časov prvého a posledného spoja. TfL definuje cestovný doklad a určuje tarifu. TfL je tiež zodpovedný za celé riadenie a informácie, stanovuje a monitoruje plnenie noriem, stará sa o zastávky, prístrešky a autobusové stanice.
- V priebehu výberového konania záujemca musí predložiť vyhovujúcu ponuku, ale môže tiež ponúknuť alternatívne možnosti, ktoré by mohli byť ponúknuté za lepších podmienok pre TfL. Možnosti môžu zahŕňať predĺženie liniek alebo ponúknuť alternatívne typy vozidiel alebo vek vozidiel.
- V priebehu obdobia pre uzatváranie zmlúv, linky a cestovné

poriadky môže TfL meniť pri zmene podmienok. To môže nastať napríklad v prípade, ak by sa otvoril nový maloobchod, ktorý by generoval dodatočný dopyt, alebo v prípade, ak by došlo k uzavretiu cesty alebo zmeny cestovného času. Zmluvy sú neustále prehodnocované a neexistuje limit na počet zmien, ktoré môžu prebehnúť v jednom zmluvnom období.

- Prevádzkovateľ je povinný uviesť počet a typ vozidiel, aby sa prideliť k službe. Z veľkej časti sú všetky služby na konkrétnej trase poskytované jedným typom vozidiel. Môžu existovať určité rozdiely medzi vozidlami pridelené vo všedné dni a v nedeľu. Niektoré úseky môžu byť špecifikované s vyššou kapacitou vozidiel z dôvodu zvýšenia školského dopytu.

Trasy sú prevádzkované úspešným prevádzkovateľom na výhradnom základe. Je možné, že ďalší prevádzkovatelia navrhnu komerčné služby, ale TfL nemá žiadnu povinnosť umožniť prevádzkovať tieto služby.

Definícia úrovne kvality je nevyhnutnou súčasťou vypracovania zmluvy. Úroveň kvality musí byť stanovená v súlade s požiadavkami úrovne kvality obstarávateľa, avšak kvalita je výsledkom spoluzodpovednosti obstarávateľa a prevádzkovateľa.

Základným znakom dobre zorganizovaného vzťahu je skutočnosť, že vytvára stimuly pre zmluvné strany zodpovedné za definíciu služby, aby skúmali očakávania zákazníkov a vzali ich do úvahy pri návrhu služby. V prístupe slučky kvality (pozri tiež prílohu B pre ďalšie podrobnosti o rôznych rozmeroch kvality) je výsledkom definícia cieľovej kvality, ktorá vyjadruje ambície poskytovateľa, pokiaľ ide o služby.

Preto je pre definíciu konvergentných cieľov a jasnej dohody o úrovni právomoci prevádzkovateľa nevyhnutné vytvoriť rozvoj primeranej kvality služieb (pozri kapitolu 6.4). Navyše, vybraná úroveň právomoci vo fáze zadávania zmluvy by mala upevniť vybranú úroveň právomoci počas zmluvného obdobia. To je obzvlášť dôležité, keď zmluvná strana dáva návrhom služby právomoc prevádzkovateľom a v takom prípade, obstarávateľ by mal upustiť od stanovenia všetkých detailov dodávok služieb a návrhu siete ak prevádzkovateľ prijme zodpovednosť za kvalitu služieb. To však bude fungovať len v prípade, ak sú vhodne zavedené stimuly prostredníctvom zmluvy (pozri kapitolu 7.4).

Pre kvalitu vo verejnej doprave boli vyvinuté európske normy. Tu sú dva základné dokumenty:

- Európska norma pre definovanie kvality služieb, zameranie a merania (EN 13816) – „Slučka kvality“;
- Európska norma na základné požiadavky a odporúčania pre systémy, ktoré merajú dodanú kvalitu služby.

## Flexibilita počas zmluvného obdobia

Zmeny vo vonkajších faktoroch, politických cieľoch alebo potreby cestujúcich môžu viesť k potrebe zmien návrhu služieb počas zmluvného obdobia. Aby sa znížila úroveň rizika prevádzkovateľa, môže sa v tomto prípade vyžadovať poskytovanie flexibility.

Flexibilita je potrebná v súvislosti s meniacim sa charakterom dopytu po verejnej doprave. To záleží, samozrejme, od typu zmluvy:

- Konštruktívne špecifikované zmluvy (s uvedením hrubých nákladov) by mali byť stanovené tak, aby inštitúcia alebo orgán poverený dopravným plánovaním bol schopný zmeniť produkciu služby zakúpenú od poskytovateľa služieb. Samozrejme, malo by to zostať čisto prevádzkovateľovi. Malo by sa zabrániť nerealistickým očakávaniam. Prerozdelenie objednanej kapacity na linky alebo prepracovanie cestovného poriadku obstarávateľom je jednoduchšie realizovateľné ako zvyšovanie alebo znižovanie výkonov. Marginálne ceny pri zmenách výkonov môžu byť uvedené v zmluve, ale musí sa im venovať zodpovedajúca starostlivosť, okrem iného, napr. rozdiel v nákladoch na realizáciu služieb v období špičky a mimo špičku.
- Funkčne špecifikované zmluvy (s uvedením čistých nákladov) vyžadujú úplne odlišné zmluvné doložky, aby bola dovoľaná flexibilita počas zmluvného obdobia. Aby boli sledované zmeny v dopyte, potrebné pre zmenu služby, malo by byť toto sledovanie dopytu pokryté všeobecnou skupinou stimulov uvedených v zmluve. Avšak, v dodatočných ustanoveniach zmluvy sa môže požadovať, aby sa povolilo krytie neočakávaných zmien a/alebo nové politické ciele.

Zmluva by preto mala obsahovať vhodné variantné a ukončovacie doložky:

- Skontrolovať, či nedôjde k zásadným zmenám v priebehu zmluvného obdobia (napr. nový vyhradený pruh pre autobusy v centre v priebehu zmluvného obdobia) a zapracovať do zmluvy vhodný postup ako sa vysporiadať s týmito okolnosťami;
- Umožniť obstarávateľovi a prevádzkovateľovi ukončiť (alebo aspoň opätovne prerokovať) zmluvu v prípade veľkých, nepredvídaných zmien s významným obchodným vplyvom;
- Povoľiť opätovný návrh služby obstarávateľom v prípade konštruktívneho návrhu založenom na fixnom cenníku a obmedzeniach (napr. obmedzený nárast jazdného výkonu), aby sa znížilo riziko pre prevádzkovateľa (a obstarávateľa);
- Povoľiť opätovný návrh služby prevádzkovateľom po súhlase obstarávateľa v rámci všetkých modelov zadávania založených na fixnom cenníku a obmedzeniach (napr. obmedzený nárast jazdného výkonu) za účelom zníženia rizika pre prevádzkovateľa a obstarávateľa;

- Umožniť opätovný návrh služby samostatne prevádzkovateľom, v prípade uzatvorenia zmluvy s uvedením čistých nákladov (s funkčne navrhnutými minimálnymi normami), z dôvodu predchádzania negatívnemu finančnému vplyvu na obstarávateľa;
- Vložiť arbitrážne doložky, aby sa zabránilo neproduktívnym konfliktom.

### **Elmshorn (D): Funkčné výberové konanie na zmluvu na celú sieť**

Zmeny návrhu služieb v priebehu obdobia uzatvorenia zmluvy podliehajú schváleniu prevádzkovateľa a HVV. Zmeny môžu byť prijaté, zamietnuté alebo tolerované. Toleruje sa, že prijímané zmeny vedú k úpravám platieb pre prevádzkovateľa (na základe fixného cenníka). Operatívnu zodpovednosť nesie prevádzkovateľ. V navrhnutom modeli má právomoci pri prideľovaní jeho zdrojov.

Obstarávateľ môže požadovať zmeny v prevádzke až do výšky 10 % z objemu zákazky. Zmeny cestovného poriadku/celej siete (max. 10 % z hodnoty celkovej hodnoty) sú platené prevádzkovateľovi na základe týchto čiastkových cien (ktoré sú počítané prevádzkovateľom v jeho ponuke a zabezpečené v zmluve):

- Cena za autobus
- Cena za plánovaný kilometer
- Cena za plánovanú hodinu

### **Varšava (PL): Konštruktívne výberové konanie na zmluvu pre skupinu liniek**

V autobusovej doprave vo Varšavských mestských oblastiach sa vykonáva výberové konanie na zmluvu s uvedením hrubých nákladov (na 10 rokov), ktorú predkladá obstarávateľ. Obstarávateľ definuje linky, tarify a cestovný poriadok pred procesom výberového konania. Obstarávateľom sú tiež určené rozpisy vozidiel. Ostatné rozhodnutia vykonáva prevádzkovateľ. Prevádzkovateľ nemá právo definovať alebo zmeniť návrh služby. Obstarávateľ má povolené meniť objednaný výkon až do 10 % počas zmluvného obdobia. Pri väčších zmenách sú potrebné rokovania.

Je potrebné si všimnúť, že čím je dlhšie obdobie trvania zmluvy, tým viac sa zvyšuje potreba zmluvnej flexibility. V prípade vysokej miery neistoty ohľadom budúceho vývoja (napr. veľké zmeny v najbližších rokoch bez dostatočnej vyhladky vplyvu na zmluvný výsledok) je odporúčaná krátka doba trvania zmluvy (možno aj rozšírenie možnosti).

## Ďalšie požiadavky NSVZ

Pokiaľ budú platiť zásady podriadenosti, môžu príslušní obstarávatelia slobodne stanoviť normy kvality pre záväzky služby vo verejnom záujme, napríklad s ohľadom na minimálne pracovné podmienky, práva cestujúceho, potreby osôb so zníženou pohyblivosťou alebo ochranu životného prostredia. Ak príslušní obstarávatelia vyžadujú, aby prevádzkovatelia služieb vo verejnom záujme spĺňali určité normy kvality, NSVZ čl. 4.7 (a) stanovuje povinnosť zahrnúť tieto normy do podkladov na výberové konanie a do zmlúv o službách vo verejnom záujme. Navyše, podklady na výberové konanie a zmluvy o službách vo verejnom záujme musia byť transparentné, pokiaľ ide o to, či môže byť realizovaná subdodávka (pozri NSVZ čl. 4.8). Podľa NSVZ čl. 3.2 a rozdielne k NSVZ čl. 3.1, záväzky služby vo verejnom záujme, ktorých cieľom je stanovenie maximálnej ceny pre všetkých cestujúcich alebo pre niektoré kategórie cestujúcich, môžu byť predmetom všeobecných pravidiel alebo zmlúv o službách vo verejnom záujme.

V prípade, že príslušní obstarávatelia požadujú, aby vybraní prevádzkovatelia verejných služieb poskytovali na realizovanie zabezpečovaných služieb skôr prijatých zamestnancom, práva, na ktoré majú títo zamestnanci nárok, keby došlo k prevodu v zmysle smernice 2001/23/ES, musia byť obsiahnuté v podkladoch výberového konania a zmluvy o službách vo verejnom záujme a musia obsahovať zoznam dotknutých pracovníkov a poskytnúť transparentné podrobnosti o ich zmluvných právach a podmienkach, za ktorých sú zamestnanci považovaní za zamestnancov spojených so službami (NSVZ čl. 4.7).

---

## 7.4. Kontrola výkonov

Kontrola výkonov súvisí so skutočnosťou, že poskytnutie finančnej dotácie, výhradného práva alebo inej podpory zo strany obstarávateľa prevádzkovateľovi zvyčajne kompenzuje záväzky stanovené obstarávateľom. Kontrola realizácie týchto záväzkov je nevyhnutná (kapitola 5.4). Táto kontrola môže byť uskutočnená prostredníctvom viac či menej samostatne fungujúcich zmluvných prvkov (stimulov), a/alebo monitorovaním (klasická kontrola poskytovaných služieb).

### 7.4.1. Stimuly

Princíp fungovania stimulov spočíva v tom, že sa využíva maximalizácia zisku prevádzkovateľa na dosiahnuté politických cieľov obstarávateľa, namiesto predpísania pravidiel a zákazov do zmluvy. Používanie pravidiel a zákazov v zmluve je efektívne jedine v tom prípade, ak obstarávateľ vykonáva dôsledné monitorovanie. Stimuly sa môžu používať na kompenzáciu zložitého monitorovania alebo jeho menší rozsah, aby sa vytvorilo plnenie zmluvných plánov. Stimuly sú tiež nástrojom pre zabezpečenie úrovne kvality.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Pozri Bräuer, Herr, Pinz a Wille (2005, s. 15)

## Všeobecné poznámky

Využívanie finančných stimulov je odporúčané jedine v prípade, ak je poskytnutý prevádzkovateľovi dostatočný vplyv na realizáciu príslušnej činnosti. Navyše, racionálne konajúci prevádzkovatelia vždy posúdia rovnováhu medzi nákladmi na splnenie určitých požiadaviek a nákladmi na akúkoľvek pokutu alebo penále, ktoré musia zaplatiť v prípade nedostatočného výkonu. To sa týka predovšetkým konca zmluvnej lehoty v prípade, že prevádzkovateľ vidí malý alebo žiadny výnos z úsilia, ktoré je nutné vynaložiť, aby boli splnené požiadavky (najmä v prípade, že zmluva nie je obnovená obstarávateľom). To je dôvod, prečo je nutné nastaviť úroveň možných sankcií alebo odmenu v dostatočnej výške.

Riziko a zodpovednosť musia byť vhodne pridelené (pozri kapitoly 7.2, 7.3 a 7.5). Odporúča sa, aby sa zabezpečil efektívny plán stimulov, prepočet účinkov prideleného rizika tak, aby sa zabránilo uloženiu nevyčísliteľných rizík a vysokým nákladom rizík. Navyše sa odporúča používať ustanovenia sankcií iba vtedy, ak obstarávateľ je ochotný a pripravený na presadenie tohto ustanovenia v prípade, že príslušné ciele alebo zmluvné ustanovenia nie sú splnené. Ako je vidieť v tabuľkách zmlúv v elektronickej prílohe, väčšina zmlúv má ustanovenia penále pre nižší výkon, zatiaľ čo menej zmlúv má bonus platby na zvolených kritériách kvality.<sup>21</sup>

**Tabuľka 3 Príjmové riziko a stimuly v niektorých európskych zmluvách**

	<b>Žiadne dodatočné stimuly za cestujúcich</b>	<b>Dodatočné stimuly za cestujúcich</b>
<b>Zmluvy s uvedením hrubých nákladov</b>	Varšava, PL Krakov, PL	Londýn Bus, GB Štokholm, S Halmstad, S Elmshorn, D
<b>Zmluvy s uvedením čistých nákladov</b>	Sundsvall, S Trieste, I Sondrio/Lombardy, I	Grenland, N Wittenberg, D Santiago de Compostella, E Haarlem, NL

Z ekonomického hľadiska, mnoho moderných zmlúv sa nachádza niekde na pomedzí zmlúv s uvedením hrubých nákladov a zmlúv s uvedením čistých nákladov. Existujú zmluvy s uvedením hrubých nákladov s veľmi silnou motiváciou za cestujúcich a zmluvy s uvedením čistých nákladov so zdieľaním rizika rozloženia dodatočných výnosov cestovného, ako je uvedené v tabuľke 3. Taktiež existujú obchodné

<sup>21</sup> Colin Buchanan and Partners (2003a, s. 16) dosiahol rovnaké výsledky vo svojej štúdii o zmluvných postupoch.

(alebo dokonca „super stimulačné“) zmluvy s uvedením čistých nákladov.

## Motivačné programy

Existuje veľa rôznych druhov stimulov, avšak ich vplyv sa mení v závislosti od konkrétnych okolností. Jednoduché rozloženie nákladového alebo výnosového rizika môže byť nedostatočné v niektorých prípadoch podpory konkrétnych opatrení zo strany prevádzkovateľa. Prevádzkovateľ sa, napr. nebude snažiť prilákať viac cestujúcich, keď náklady na prilákanie ďalších cestujúcich sú vyššie, ako dodatočné výnosy, ktoré súvisia s týmito cestujúcimi (napr. z dôvodu nutnosti nákupu ďalšieho vozidla, ktoré nemôže byť plne využité). Ak dopravné politické ciele obstarávateľa zahŕňajú zvýšenie počtu cestujúcich vo verejnej doprave, v takomto prípade musia byť poskytnuté v záujme vytvorenia požadovanej reakcie prevádzkovateľa ďalšie stimuly.

Okrem čistých výdavkov a výnosov, existujú rôzne ďalšie možnosti na zvýšenie zmluvných stimulov. Môžeme ich zaradiť do:

- **Ďalšie stimuly spojené s hlavnými nákladovými a výnosovými rizikami:** možno uviesť mnoho príkladov, ako:
  - ♦ **Super stimuly:** platby prevádzkovateľovi závislé na realizácii výnosov (napr. 1 € dotácie za každé 1 € z výnosu z cestovného), alebo za podpornú realizáciu (napr. x € platba za každý km jazdného výkonu realizovaný počas špičkovej hodiny). Takéto stimuly skutočne zvýšia motivovanosť v základných zmluvách.
  - ♦ **Stimuly prepojené s cieľom:** platby spojené s určitými bonusmi s realizáciou konkrétneho rastu alebo poklesu cieľa (napr. platba za bonus prevádzkovateľovi v prípade, že sa počet cestujúcich zvýši o viac ako x % za rok).
- **Ďalšie stimuly:** môžu byť navrhnuté početné stimuly. Príkladmi sú bonusy a sankcie v súvislosti s: realizáciou uvedených operatívnych cieľov kvality (ako sú presnosť, čistota, atď.), uspokojenie cestujúcich, kompenzáciu obstarávateľa (napr. použitím vkladu), atď.

Na základe analyzovaných prípadov je možné konštatovať, že existuje niekoľko zmlúv s uvedením čistých nákladov so stimulmi. Ak výnosové riziko (zmluva s uvedením čistých nákladov) bude použité ako stimul, môže to postačovať iba v prípade dostatočne vysokej úrovne výnosových príspevkov na pokrytie dodatočných realizačných nákladov. Navyše, v takomto prípade je odporúčaný vysoký stupeň taktickej/prevádzkovej právomoci. Hlavným problémom obstarávateľov je presne stanoviť stimuly tak, aby bolo generované požadované správanie prevádzkovateľa a vyhnúť sa zavádzajúcim stimulom.

### **Grenland (N): Zmluvy s uvedením čistých nákladov s vysokou úrovňou slobody**

Prevádzkovateľ získa výnosy z cestovného a z platieb dodatočných cestujúcich a realizačné stimuly uvedené v zmluve založenej na realizácii výkonov. Stimuly za cestujúcich sú na úrovni počiatkovej tarify a prevádzkovateľ má možnosť navrhnúť a upraviť úroveň služieb v určitých medziach. Obstarávateľ definoval smerujúcu úroveň služieb, ktorá zostáva stanovenou počas trvania zmluvy, ako aj počiatkovú úroveň služieb, ktorá zostáva minimálnou úrovňou služieb, ktoré budú poskytované. Obstarávateľ neobmedzuje požadované zvýšenie kapacity prevádzkovateľom v časovom priebehu vykonávania služby autobusmi, ktoré majú menšiu kapacitu, ako je potrebné. Prevádzkovateľ je povinný zabezpečiť službu záručného voliteľného taxi v prípade, ak sa služba oneskorí o viac ako 30 minút.

### **Londýn (GB): Finančné stimuly v zmluve s uvedením hrubých nákladov**

Londýnske autobusy fungujú pod názvom zmluvy „Motivácia kvality“, ktorá bola zavedená v roku 2000 s tým, že prevádzkovatelia sú trestaní za zlý výkon a odmenení za prekročenie cieľového prahu presnosti realizovania výkonov. V prípadoch obzvlášť zlého výkonu má TfL možnosť vypovedať zmluvu prevádzkovateľovi. Hodnotí sa spokojnosť zákazníka ale nepoužíva sa ako základ za platenie odmien alebo penále. Platby alebo sankcie pre prevádzkovateľa sú závislé na spoľahlivosti autobusovej dopravy. To znamená, že pri nízkej frekvencii spojov (menej než 5 spojov za hodinu) sa požaduje dosiahnutie presnosti u 80 % spojov. Pri dosiahnutí spoľahlivosti na úrovni 82 % prevádzkovateľ má právo na zvýšenie zmluvnej ceny o 1,5 %, pri spoľahlivosti 84 % o 3 % a tak ďalej. V prípade nespoľahlivosti, t.j. ak spoľahlivosť spojov je od 78 do 80 %, zo zmluvnej ceny sa odpočíta 1 %, pri spoľahlivosti 76 až 78 % sa cena zníži o 2 % a tak ďalej. Prevádzkovatelia majú možnosť navýšiť týmto spôsobom zmluvnú cenu o 15 % alebo ju znížiť v prípadoch penále o 10 %. Je potrebné si uvedomiť, že systém je oveľa zložitejší a uvedené body predstavujú iba základný mechanizmus.

### **Wittenberg (D): Ďalšie stimuly za cestujúcich**

Tendrová zmluva má dodatočné diferencované stimuly za cestujúceho:

- 0,90 Eura/cestujúceho v regionálnej doprave
- 0,40 Eura/cestujúceho v mestskej doprave
- Dodatočné 0,40 Eura/cestujúceho po 18.00 v pracovné dni



- Dodatočné 0,40 Eura/cestujúceho cez víkend

Nadmernej kompenzácii sa vyhýba pomocou dvoch prvkov spätnej kontroly:

- Prevádzkovateľ sa musí dohodnúť s obstarávateľom na zvýšení cestovného, obstarávateľ môže požadovať zníženie cestovného, ak sa domnieva, že úroveň zisku pre prevádzkovateľa je príliš vysoká.
- Platba prevádzkovateľovi môže byť znížená o 20 % v prípade nadmernej kompenzácie.

## Práva cestujúcich

Existuje niekoľko druhov práv cestujúcich. Práva cestujúcich sú nepriamymi stimulmi, ktoré umožnia obstarávateľovi uskutočniť motivačný plán bez znášania nákladov z jeho riadenia a kontroly (napr. finančnú náhradu v prípade neplnenia presnosti požiadavky).

Obstarávateľ presunie časť kontroly (a jej náklady) na cestujúcich, ktorí dostanú finančnú alebo inú kompenzáciu v prípade, ak prevádzkovateľ nespĺňa špecifické požiadavky na kvalitu. Takouto kompenzáciou môžu byť náhrada nákladov na taxislužbu v prípade poruchy alebo meškania o viac ako 30 minút, vrátenia nákladov na chemické čistenie v prípade špinavých autobusových sedadiel, atď. Na trhu s vysokým percentom zákazníkov, ktorí nemajú inú možnosť prepravy, tento nástroj zvyšuje z pohľadu cestujúceho kvalitu systému. Praktické skúsenosti ukázali, že v tomto prípade spokojnosť zákazníka prudko stúpa, zatiaľ čo náklady sú spravidla nižšie ako sa očakávalo.

## Dodatočné pravidlá na neregulovaných trhoch

V prípade neregulovaných trhov (čistá trhová iniciatíva nezávislých prevádzkovateľov) vznikajú ziskové služby nezávisle od trhového procesu. Nákladové a výnosové riziká sú podľa definície na strane prevádzkovateľa. Napriek tomu, prevádzkovateľom môžu byť poskytnuté dodatočné stimuly z dôvodu ovplyvnenia poskytovania služieb tak, aby boli v súlade s dopravno-politickými cieľmi obstarávateľa.

Dotácie napr. môžu súvisieť so stimulmi za poskytovanie doplnkových služieb. Príkladom takejto platby sú náhrady cestovných zliav pre špecifické cieľové skupiny cestujúcich, povinnosti kompenzácie paliva v špecifických oblastiach, atď. Týmto prostriedkami obstarávateľ môže tiež dosiahnuť určité prerozdelenie bohatstva medzi rôznymi skupinami obyvateľstva. Takéto zásahy ovplyvňujú pôsobenie prevádzkovateľov na voľnom trhu bez uzavretia trhu pred konkurenciou a autonómnou inováciou, ktoré predstavujú princípy takéhoto návrhu.

### **Leeds (GB): Kvalita partnerstva v rámci voľného trhu**

„Kvalita partnerstva“, ktorá sa uplatňuje vo Veľkej Británii medzi prevádzkovateľmi a obstarávateľmi je príkladom takejto organizačnej formy. Smerovanie autobusových liniek v Leeds je príkladom vysokej kvality infraštruktúry a vozidiel, ktorá bola zachovaná od roku 1995.

Miestne PTE, Metro požadovalo modernizáciu autobusovej dopravy na linke Scott Hall, na linke York a linke Selby. Diaľničný orgán pre tri koridory (mestská rada v Leeds) a Metro formulovali dohodu s autobusovými spoločnosťami na koridoroch First Leeds a Arriva. Išlo o dobrovoľnú dohodu podľa zásad voľného trhu, ktorá nie je právne vymáhateľná. Spoločným princípom tejto dohody je uznanie, že v rámci obchodného, neregulovaného režimu, ciele autobusového prevádzkovateľa a ciele miestneho obstarávateľa môžu byť spolu efektívne splnené, ak sa bude spoločne pracovať v partnerstve so spoločným súborom cieľov.

Kvalitným partnerstvom môžu byť splnené ciele, ktoré orgány stanovili v plánoch miestnej dopravy (LTPs). LTPs sú predložené a financované ministerstvom dopravy. Hoci autobusoví dopravcovia a miestni obstarávatelia majú niektoré spoločné ciele, prekrytie je len čiastočné, z čoho môžu vzniknúť nezhody v prípade, že ciele obstarávateľa a autobusového dopravcu sú v rozpore (napr. obchodné ciele vs. ciele prístupnosti) alebo v prípade, keď v určitom koridore poskytuje služby množstvo prevádzkovateľov, taktiež je ťažké formulovať dohodu k spokojnosti všetkých strán.

Všeobecne platí, že dohoda je uzavretá na základe kvalitného partnerstva. Účelom uzavretia dohody je zabezpečenie investícií k vzájomnému prospechu pre obidve strany (nové autobusy pre prevádzkovateľa/infraštruktúra – priority autobusov a ochrana od obstarávateľa). Vzťahujú sa na konkrétnu linku, ale mohli by potenciálne pokrývať celú sieť.

Mestská rada Metra a Leeds-u ponúkli ministerstvu dopravy, za predpokladu kapitálového financovania, niekoľko významných plánov financovania. Ide o kapitál zaplatený za vodiace dráhy postavené pozdĺž troch radiálnych liniek. Celkovo bolo realizovaných približne 10 km. Autobusoví dopravcovia sa dohodli, že poskytnú novo vybavené autobusy s vodiacimi kolesami, aby autobusy mohli používať nové vodiace dráhy.

Podmienky dohody o partnerstve sú všeobecne nevynútiteľné - politické zmeny môžu ovplyvniť realizáciu opatrení v oblasti infraštruktúry a zmeny v oblasti hospodárskej súťaže môžu ovplyvniť záväzok autobusového dopravcu poskytovať vysoko kvalitné vozidlá alebo zodpovedajúce štandardy. Avšak, v prípade smerovania autobusových liniek v Leeds, kvality infraštruktúry a vozidiel bola zachovaná úroveň po celú dobu životnosti systému až k dnešnému

dňu (1995-dodnes).

Kľúčovým prvkom v hocijakom partnerstve je dôvera medzi stranami, avšak je jasné, že sú rôzne úrovne záväzku, ktorý v niektorých oblastiach vytvára tlak na viac formálne, zmluvné dohody.

Exkluzívny prístup k posilneniu výhod nie je podľa pravidiel hospodárskej súťaže povolený, pretože vytvára potenciál pre „parazitov“. Avšak v prípade smerovania autobusových liniek, infraštruktúra umožňuje použitie iba autobusov vybavených vodiacimi kolesami, čo účinne obmedzuje používanie iba moderných vozidiel.

Je však dôležité si uvedomiť, že zvýšenie požiadaviek/záväzkov na ne-regulovaných trhoch bude mať za následok menej služieb, ktoré sú ziskové, a tým menej služieb uvedených „automaticky“ ako výsledok trhového procesu. Tieto požiadavky/záväzky však neovplyvnia výrazne samotnú hospodársku súťaž, pretože sú rovnako platné pre všetkých existujúcich a potenciálnych poskytovateľov služieb. Všimnite si tiež, že dodatočné neziskové služby môžu byť zmluvne obstarané obstarávateľom vo výberovom konaní. Dopravné a sociálne politické ciele v rámci daného rozpočtu definujú, do akej miery tieto dodatočné služby je možné objednať.

## Požiadavky NSVZ

Možnosť dosahovať zisky je hlavným stimulom pre prevádzkovateľov, aby pôsobili na trhu. Ako už bolo vysvetlené, stimuly musia byť optimálne navrhnuté takým spôsobom, aby maximalizácia zisku prevádzkovateľa bola cieľom, ktorý je v súlade s politickými cieľmi obstarávateľa. Preto stimuly zvyšujú možnosť dosahovania optimálnych (a potrebných) ziskov. Aj keď je zmluva zadaná priamo, prevádzkovateľovi sa musí vypočítať primeraný zisk podľa NSVZ čl. 5.2, 5.4, 5.5 a 5.6 a v súlade s prílohou NSVZ (2 a 6).

Primeraný zisk sa musí chápať ako priemerná miera návratnosti kapitálu, ktorá je bežná v odvetví v danom členskom štáte, a ktorá zohľadňuje riziko alebo neprítomnosť rizika pri poskytovaní služby vo verejnom záujme prevádzkovateľom. Navyše podľa prílohy NSVZ (7), spôsob kompenzácie musí podporovať udržanie alebo rozvoj účinného riadenia zo strany prevádzkovateľa služby vo verejnom záujme, ktoré môže byť predmetom objektívneho hodnotenia a poskytovania dopravných služieb pre cestujúcich s dostatočne vysokým štandardom.

### 7.4.2. Monitorovanie a dohľad

Monitorovanie, kontrola a dohľad nad poskytovanými službami zo strany prevádzkovateľa je alternatívou alebo doplnkom vybraných stimulujúcich nástrojov. V priebehu trvania zmluvy obstarávateľ musí overiť, či prevádzkovateľ dodržiava podmienky zmluvy, s ktorými súhlasil.

## Všeobecné poznámky

Je potrebné realizovať zber dát. V prípade, že prevádzkovateľ neplní zmluvné záväzky, je potrebný dôkaz, kde a do akej miery služba, na ktorej sa dohodlo, bola alebo nebola dodaná. Odporúča sa, aby obstarávatelia zhromažďovali aspoň tie najdôležitejšie informácie z nezávislých zdrojov. Prípadne budú musieť sledovať informácie poskytované zo strany prevádzkovateľa a ak to bude potrebné, prinútiť prevádzkovateľa k poskytnutiu požadovaných informácií.

Je potrebné si uvedomiť, že obstarávateľ musí byť schopný získať potrebné údaje. V prípade, že je to nevyhnutné, v tomto procese je možné analyzovať taktiež dostupnosť údajov. Keďže niektoré zo získaných dát tvoria základ pre stimulačné platby, prevádzkovateľ má tiež záujem na overiteľných údajoch.

Je možné použiť niekoľko nástrojov:

- Vlastné kontrolné prístroje
  - ◆ Transparentnosť (napr. tým, že zverejní hlavné údaje o kvalite, ako presnosť na internet)
  - ◆ Práva cestujúcich ako ekonomický stimul (pozri kapitolu 7.4.1)
- Dohľad nad výkonom
  - ◆ Monitorovanie získaných dát
  - ◆ Kontrola špecifických dát nezávisle obstarávateľom (v prípade potreby)
  - ◆ Monitorovania prostredníctvom auditu, taktiež účtovníctva a odhalenia

Je potrebné si všimnúť, že NSVZ (článok 7) predpokladá zverejnenie "správy obstarávateľa" prevádzkovateľom a povinnosť obstarávateľov zverejňovať zmluvy na železničnú dopravu.

## Odporúčania

Ak chcete zabezpečiť, aby zozbierané informácie boli v prípade potreby k dispozícii obstarávateľom, odporúča sa, aby bola zabezpečená kvalita údajov. Odporúča sa:

- V zmluve by mali byť uvedené oprávnenia na meranie a možné opatrenia.
- Merania musí byť transparentné a overiteľné pre obidve strany (nepoužívajte požiadavky, ktoré nemožno jednoznačne overiť)
  - ◆ Každý výkonový cieľ musí byť jasný a merateľný
  - ◆ Vybrať merateľné ukazovatele pre kvalitatívny a kvantitatívny výkon, ktorý možno nezávisle pozorovať

- ♦ Je potrebné skontrolovať užitočnosť vybraných opatrení ich porovnaním s historických údajmi, ak je to možné, a porovnaním s inými oblasťami

### **Londýn (GB): Finančné stimuly v zmluvách s uvedením hrubých nákladov**

Sledovanie zmlúv s uvedením hrubých nákladov pre autobusovú dopravu sa vykonáva v TfL takto:

- „Stimuly kvality“ pre zmluvnú platbu je založené na režime sledovania, ktorý v prvom rade meria spoľahlivosť spojov. Tejto zmluvnej platbe sa venuje celá sekcia na spoľahlivosť. Uvádza, napríklad, v ktorom mieste a s akou frekvenciou bude monitorovanie prebiehať.
- Okrem toho sú vykonávané prieskumy spokojnosti zákazníkov, meranie časov čakania a časov jazdy, štandardy jazdy, čistota, informácie na autobusových zastávkach, atď.
- Ďalšie kontrolné mechanizmy zahŕňajú: cestujúcich „načierno“, vykazovanie štandardov jazdy, nehoda a správa z nehody, environmentálna správa, atď.
- Hodnotiace tabuľky prevádzkovateľa sú zverejňované z hľadiska spoľahlivosti a nadmernému čakaniu po linkách. Ďalšie kvalitatívne ukazovatele sú vykazované iba na úrovni siete.
- V súčasnosti sa uskutočňuje sledovanie ručne, s ručnými zariadeniami. Avšak, TfL je v procese budúceho zavádzania GPS. Tento sledovací systém bude poskytovať ďalšie výhody, ako sú informácie pre cestujúcich.

Navyše je dôležité si uvedomiť, že predovšetkým dohľad nad výkonmi je možné do určitej miery znížiť v prípade, pokiaľ je možné použitie stimulov. V prípade obchodných zmlúv alebo zmlúv s uvedením super stimulov, je postačujúce pre obstarávateľa kontrolovať len niekoľko vybraných minimálnych štandardov.

Odporúča sa zvoliť nástroje starostlivo, bez ohľadu na to, či je alebo nie je potrebné poskytovanie špecifických dát od prevádzkovateľa. V opačnom prípade náklady na vykonávanie štatistických zisťovaní pre prevádzkovateľa a obstarávateľa môžu výrazne rásť. V každom prípade, tieto nástroje kontroly sú nevyhnutné z dôvodu zistenia, či v zmluve dohodnuté výkonové ciele boli splnené a sú dokladom o dobrom správcovstve obstarávateľa.

## **Vynútenie**

Zmluva umožňuje presné vymedzenie povinností a práv všetkých účastníkov v zmluvnom vzťahu, poskytnutím transparentnosti o povinnosti strán, najmä s ohľadom na finančné podmienky. Akonáhle sa preukáže rozdiel v úlohách, je potrebné sa ubezpečiť, že prevádzkovateľ a obstarávateľ plnia svoje úlohy riadnym spôsobom tak, ako sú definované v zmluve. Obstarávateľom sa často nedarí vymáhať

zmluvy. Prevádzkovatelia, najmä ak sú zameraní na zisk, budú sa vždy ubezpečovať, že budú riadne vyplatení za realizované služby.

### **Amsterdam (NL): Priame zadanie s konkurenčnou hrozbou**

Obstarávateľ zadal zmluvu s uvedením čistých nákladov na celú sieť mestskej verejnej dopravy v Amsterdame priamo mestskému prevádzkovateľovi. Zmluva bola zadaná na obdobie rokov 2006-2011 priamym zadáním s hrozbou výberového konania, ak by existujúci mestský prevádzkovateľ nebol schopný poskytnúť ponuku zodpovedajúcu požiadavkám trhu.

Monitorovaním sa kontroluje prevádzka dohodnutého počtu hodín v cestovnom poriadku po linkách, presnosť, počet realizovaných plánovaných spojov, vyťaženie a spokojnosť cestujúcich. Používa sa taktiež systém bonusov a sankcií.

V prípade, že nastane nedostatočná výkonnosť, je dôležité, aby obstarávateľ bol ochotný zistiť nedostatočnú výkonnosť napriek tomu, že zistenie vedie k používaniu sankcií. Napriek tomu, že môže ísť o citlivé opatrenia z politického hľadiska, je potrebné zabezpečiť dôveryhodnosť obstarávateľa a účinnosť zmluvy.<sup>22</sup> Keď nie sú splnené ukazovatele výkonnosti, obstarávateľ musí byť schopný:

- Ukladať pokuty
- Odoprieť časť dotácie
- Zariadiť kompenzáciu
- Zakázať rozšírenie/obnovenie zmluvy

Je potrebné si uvedomiť, že ak nie je obstarávateľ pripravený používať sankcie v prípade zlého realizovania výkonov, potom ich implementácia do zmluvy nemá žiaden význam. Inými slovami, aby boli sankcie účinné, musia byť hrozby a tresty uvedené v zmluve efektívne vymáhateľné.

## **Požiadavky NSVZ**

Zmluvy o službách vo verejnom záujme, navrhnuté jasným spôsobom, pomáhajú inštitúciám pri vypracovaní správ o svojich službách vo verejnej doprave predkladaných do komisii, rád alebo verejnosti. Podľa NSVZ čl. 7.1, každý príslušný orgán raz ročne zverejní súhrnnú správu o záväzkoch vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme, za ktoré zodpovedá, o vybraných poskytovateľoch služieb vo verejnom záujme a tiež o platbách úhrady a výlučných právach, ktoré boli týmto

---

<sup>22</sup> Niekedy je užitočné mať na pamäti, že systém bonusových platieb za dobré výkony a pokút za zlé výsledky sú bežne používané v pri uzatváraní zmlúv o službách v rámci ekonomického života aj v iných priemyselných odvetviach.

poskytovateľom služieb vo verejnom záujme poskytnuté vo forme úhrady. Táto správa má umožniť monitorovanie a hodnotenie výkonov, kvality a financovania siete verejnej dopravy.

---

## **7.5. Záverečné zmluvné odporúčania**

Ako už bolo uvedené, miera rizika je veľmi dôležitá vlastnosť, ktorá výrazne ovplyvňuje možnosti obstarávateľa v činnosti vypracovania zmluvy o službách vo verejnom výkone pre verejnú dopravu. Na základe tvrdení uvedených v kapitole 7.2, v nasledujúcich kapitolách sú uvedené ďalšie odporúčania s osobitným upozornením na to, ako správne rozdeliť riziká. Prvá časť obsahuje všeobecné odporúčania vo vzťahu k riziku. Nasledujúce časti sa venujú osobitným odporúčaniam na zostávajúce zmluvné ustanovenia: rozsah zmluvy, dobu trvania zmluvy a zmluvné platby.

### **7.5.1. Odporúčanie vo vzťahu k rozdeleniu rizika**

#### **Posúdenie miery rizika a kontrolnej pozície obstarávateľa a prevádzkovateľa**

Aby bolo možné rozhodnúť o miere rizika, ktoré bude znášať prevádzkovateľ, riziko vypracovanej zmluvy musí byť posudzované na základe všeobecných pravidiel uvedených v kapitole 7.2. Navyše sa odporúča skontrolovať postavenie obstarávateľa a prevádzkovateľa, pokiaľ ide o:

- Schopnosť znášať riziko obstarávateľom
- Ochota znášať riziko obstarávateľom
- Schopnosť znášať riziko zo strany prevádzkovateľa
  - ◆ Malé a stredné podniky sú často v pozícii, v ktorej nie sú schopné znášať vysokú úroveň rizika
  - ◆ Globálni hráči sú zvyčajne schopní niesť vyššie úrovne rizika (nie však bez obmedzenia)
  - ◆ Verejné spoločnosti sú zvyčajne schopné znášať vyššie úrovne rizika (nie však bez obmedzenia). Môže však ísť o veľmi obmedzený účinok v prípade, ak obstarávateľ prevádzajúci riziko na spoločnosť je tiež vlastníkom tejto spoločnosti.

#### **Jednoznačný popis úloh a zodpovednosti s osobitným dôrazom na aspekty súvisiace s rizikom**

Je dôležité, aby strany pochopili mieru podstupujúceho rizika vyplývajúceho zo zmluvy za účelom rozhodnutia, či zmluvu podpísať (a súhlasiť s trvalou mierou rizika). Úlohou zmluvy je v tomto prípade

obmedzenie rizika pre prevádzkovateľa, ktorý môže byť súkromný alebo interný, a zníženie nákladov na riziká.

## **Vyhnutie sa nepredvídateľným rizikám a využitie zdieľania rizík**

Najjednoduchší spôsob, ako sa vyhnúť nepredvídateľným rizikám pre prevádzkovateľa (a znížiť rizikovú prémie vyplácanú obstarávateľom) môže byť výber riadiacej zmluvy (bez stimulov), kde výkonové ako aj výnosové riziká znáša obstarávateľ. Avšak mohlo by byť užitočné zvoliť si buď zmluvu s hrubými nákladmi alebo zmluvu s čistými nákladmi, aby sa plne využilo optimalizačné úsilie prevádzkovateľa. Otázkou preto môže byť, ako je možné riziko vylúčiť alebo znížiť, aby sa mohla vybrať zmluva s hrubými nákladmi alebo dokonca zmluva s čistými nákladmi. Je možné uskutočniť dve podstatné odporúčania:

Pridelenie rizika príslušnému dodávateľovi:

- podľa úloh a zodpovedností každého dodávateľa ako je stanovené v zmluve: prevádzkovateľ by mal znášať len riziko vykonania konkrétnej funkcie, ak je schopný ovplyvniť výsledok tejto funkcie.
- podľa schopnosti znášať riziko:
  - ◆ prevádzkovateľom,
  - ◆ obstarávateľom (ktorý je normálne schopný znášať väčšie riziko, než prevádzkovateľ).
- vyhnutie sa vysokej úrovni rizika pre prevádzkovateľa, najmä ak neexistuje kontrola príslušnej funkcie prevádzkovateľom (napr. prostredníctvom dodatkov o úprave cien):
  - ◆ ako napríklad zvýšenie cien energií, poplatky za infraštruktúru (a niekedy náklady na pracovníkov) (výkonové riziko)
  - ◆ ako sú prírodné katastrofy
  - ◆ ako je vybudovanie konkurenčnej diaľnice k existujúcej železničnej trati (príjmové riziko)
- použitie zdieľania výnosov z cestovného medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom v prípade vysokej neistoty pre zníženie príjmového rizika

Aby uchádzači boli schopní kalkulovať na základe overených údajov, je potrebné znížiť (vysokú) neistotu. Užitočné môže byť:

- poskytnutie údajov o cestujúcich a údajov o výnosoch z cestovného prevádzkovateľovi (inak nie je možné odporučiť uzavretie zmluvy o čistých nákladoch),
- vymedzenie siete s nízkou závislosťou na výkonnosti ostatných prevádzkovateľov (tiež dôležité pri zmluvách o čistých nákladoch),



- garancia minimálnych štandardov infraštruktúry (napr. minimálna rýchlosť na komunikáciách).

V mnohých súčasných zmluvách valorizačná doložka slúži pre presun výkonového rizika spôsobeného externými vstupnými faktormi (pozri vyššie) na obstarávateľa. Avšak práh v tejto doložke by mohol byť definovaný tak, aby zabezpečil znižovanie nákladov súvisiacich s úsilím prevádzkovateľa.

### **Halmstad (S): Verejná súťaž o zmluvy na prevádzku siete**

Obstarávateľ uzavrel zmluvu s hrubými nákladmi pre prevádzkovanie miestnej siete v Halmstadte na obdobie 2002 až 2010 s prevádzkovateľom Swebus na základe verejnej súťaže. Swebus znáša riziko všetkých prevádzkových nákladov, vrátane personálu, energií a údržby. Prevádzkovateľ tiež nesie investičné riziká, s výnimkou investičného rizika pre autobusové zastávky.

Táto zmluva je zmluvou s hrubými nákladmi s výnosovými stimulmi a zdieľaním výkonového rizika. Pre zníženie miery rizika nákladov výkonu znášaných prevádzkovateľom bolo toto riziko prerozdelené medzi obstarávateľa a Swebus. Platba prijatá prevádzkovateľom je korigovaná podľa cenového indexu na ročnej báze, založeného na cenovej a mzdovej úrovni a cene pohonných látok. Čo znamená, že riziko rozvoja leží na obstarávateľovi. Zvyšok rizika spojeného s nákladmi výkonu zostáva na prevádzkovateľovi.

Všimnite si, že riziko, ktoré znáša prevádzkovateľ závisí v podstate na činnostiach spadajúcich pod oblasť zodpovednosti obstarávateľa. Rozhodnutia obstarávateľa týkajúce sa politiky parkovania, spoplatnenia cestnej siete, riadenia dopravy, vývoj využitia územia, dokonca rozvoj konkurenčných dopravných služieb (politika v oblasti taxislužby, paralelné služby a pod.) môžu podstatne vplývať na ziskovosť existujúcich zmlúv. Takéto konania môžu vyvolať potrebu opätovného prehodnotenia zmluvy. Pre objasnenie opätovného prehodnotenia zmluvy, odporúča sa zahrnúť do zmluvy dostatočnú úroveň flexibility (pozri kapitolu 7.3). Ďalej upozorňujeme, že verejné služby v železničnej osobnej doprave nastoľujú špecifické otázky súvisiace s rizikami v oblasti investičného zaťaženia a nákladov na infraštruktúru.

## **Rozdelenie právomocí podľa zámerov obstarávateľa a rizík**

Povinnosti a úlohy zmluvných strán musia byť rozdelené v súlade so zámermi obstarávateľa. Za akejkoľvek situácie, spravodlivá a úspešná zmluva uznáva zdieľanie rizík a rozdeľuje právomoci medzi zmluvné strany podľa týchto rizík. Postavenie prevádzkovateľa (miera jeho nezávislosti) by malo byť úmerné úrovni rizika, ktoré znáša. Tu sú niektoré príklady:

- riadiaca zmluva (bez výnosov a výkonového rizika): prevádzkovateľ (alebo jeho manažér) vyžaduje len obmedzenú nezávislosť,
- zmluva s hrubými nákladmi (výkonové riziko): odporúča sa stredná úroveň nezávislosti so sústredením na vymedzenie procesu prevádzky. Je pravdepodobné, že budú podporované inovácie v rámci procesu realizácie výkonu,
- zmluva s čistými nákladmi (výnosové a výkonové riziko): V klasickej zmluve s čistými nákladmi sa odporúča vysoká úroveň nezávislosti pre prevádzkovateľa vrátane možnosti ovplyvňovať návrh služieb pre širokú verejnosť za účelom zvyšovania počtu zákazníkov. To môže podporovať inovácie v rámci realizácie výkonov ako aj v rámci dodávaných produktov. Použitie obchodných alebo dokonca supermotivujúcich zmlúv sa odporúča iba v prípade, ak je prevádzkovateľovi umožnené organizovať služby verejnej dopravy, ktoré poskytuje v súlade s jeho vlastným programom (v rámci zmluvných limitov). To môže vyústiť do nižšej miery priameho vplyvu obstarávateľa na verejnú osobnú dopravu.

### 7.5.2. Rozsah zmluvy

#### Všeobecné poznámky

Zmluvy vo verejnej doprave sa líšia rozsahom. V závislosti na miestnom právnom režime a voľbách uskutočnených miestnymi úradmi (obstarávateľom) o spôsobe organizovania verejnej dopravy, môže sa rozlišovať medzi zmluvami o celej sieti, zmluvami o časti siete a zmluvami o linke:

- zmluvy o celej sieti pokrývajú celú sieť verejnej dopravy ako je napríklad celé územie mesta, zahŕňajúca viacero druhov dopravy ako autobus, električka a metro,
- zmluva o časti siete pokrýva časť územia mesta a zvyčajne sa týka jedného druhu dopravy ako napríklad sieť liniek metra alebo sieť liniek autobusovej dopravy v jednom z predmestí mesta,
- zmluvy o linke sú založené na špecifických (autobusových) linkách, tiež môžu zahŕňať niekoľko kratších autobusových liniek nachádzajúcich sa blízko seba.

Rozsah zmluvy (veľkosť balíka) má vplyv na efektívnosť. Pokiaľ ide o záležitosť rizika, tento aspekt hlavne ovplyvňuje možnosti vstupu na trh a môže mať za následok prílišné zvýšenie úrovne zložitosti pre príslušných prevádzkovateľov ako už bolo uvedené v kapitolách 7.2 a 7.5.1. Okrem toho, rozsah zmluvy súvisí s uplatniteľnosťou niektorých procesov verejného obstarávania, ako je vysvetlené v kapitole o.

#### Odporúčania

Pri výbere vhodnej zmluvy podľa jej rozsahu, vhodnej pre mieste potreby a úroveň rizika akceptovaných zmluvnými stranami, by mali byť rešpektované nasledujúce odporúčania:

## Zmluvy o celej sieti

- poskytujú podstatné možnosti prispôsobenia sa prevádzkovateľovi, a preto môžu zvyšovať úroveň efektívnosti,
- poskytujú služby integrovanej verejnej dopravy cestujúcim dodané jedným prevádzkovateľom,
- umožňujú uzatvárať zmluvy s čistými nákladmi,
- zodpovedajú rozsiahlej komplexnosti prevádzky,
- môžu byť náročnejšie na kontrolu ich plnenia,
- zvyšujú potrebu uzatvárania dlhodobých zmlúv,
- vytvárajú prekážky vstupu na trh pre malé a stredné podniky.

## Zmluvy o linke

- poskytujú menšie možnosti prispôsobenia sa,
- v prípade závislosti na výkonoch ostatných prevádzkovateľov sa neodporúča uzatvárať zmluvy s čistými nákladmi,
- integrácia služieb verejnej dopravy musí byť realizovaná inými organizáciami (obstarávateľ alebo príslušný orgán),
- malé alebo žiadne prekážky pre vstup malých a stredne veľkých prevádzkovateľov na trh

**Zmluvy o časti siete** v prípade potreby poskytujú kompromis medzi zmluvami o celej sieti a zmluvami o linke.

### **Predmestia Mníchova (D) a Londýn (GB): Zmluvy s hrubými nákladmi na linku**

Výberové konanie na zmluvy o hrubých nákladoch na autobusovú linku sa uskutočnilo vo ôsmich predmestských okresoch väčšej metropolitnej oblasti Mníchova. Doba platnosti zmluvy je zvyčajne 6 až 7 rokov. Ide predovšetkým o regionálne autobusové linky a prípoje autobusov na úzkokoľajnú dráhu. Prímestské oblasti sa snažia realizovať verejnú súťaž so zmyslom pre proporcionalitu. Cieľom je zabezpečiť možnosti pre malých a stredných autobusových dopravcov, a tí boli schopní zvýšiť počet týchto prevádzkovateľov.

Londýn tiež vyhlásil verejnú súťaž na zmluvy s hrubými nákladmi na autobusovú linku, ale podpora malých a stredných prevádzkovateľov nie je jedným z významných cieľov.

### **Amsterdam (NL): Zmluva s čistými nákladmi pre celú sieť verejnej dopravy**

Zmluva o čistých nákladoch pre riadenie siete mestskej hromadnej dopravy v Amsterdame bola uzavretá pre celé územie priamo s prevádzkovateľom vo vlastníctve mesta. Majetok (vozidlá, zariadenia vrátane infraštruktúry autobusovej a električkovej dopravy a metra) je vo vlastníctve verejného prevádzkovateľa.

### **Varšava (PL): Výberové konanie na zmluvy o skupinu liniek**

Verejná súťaž na služby autobusovej dopravy v meste Varšava na zmluvu s hrubými nákladmi na obdobie 10 rokov. Obstarávateľ definuje parametre autobusov ešte pred výberovým konaním. Autobusy by mali byť nové, 18 metrov dlhé a nízkopodlažné. Na základe poslednej verejnej súťaže by malo byť v piatich etapách do prevádzky uvedených 50 nových autobusov, 10 autobusov každý mesiac. V piatom mesiaci po začatí prevádzky by malo byť prevádzkovaných všetkých 50 nových autobusov.

## **7.5.3. Dĺžka zmluvy**

### **Všeobecné poznámky**

Dĺžka zmluvných vzťahov v oblasti osobnej dopravy sa pohybuje v rozmedzí od krátkych (napr. 1 rok) po dlhé (napr. 30 rokov alebo viac). Zvyčajne to súvisí s dobou odpisovania investície (do vozidiel a/alebo infraštruktúry) uskutočnenej zmluvným prevádzkovateľom dopravy s cieľom znížiť investičné riziko.

Dĺžku zmluvy môžu ovplyvniť aj ďalšie okolnosti ako napríklad rozsah, v ktorom má prevádzkovateľ voľnosť návrhu služby a podstupuje výnosové riziko. Dlhšia doba platnosti zmluvy je potrebná, aby umožnila prevádzkovateľovi rozvinúť trhové aktivity, ktoré ovplyvnia počet cestujúcich. Špecifické miestne právne podmienky môžu vyžadovať aj špecifickú dĺžku zmluvy. Ďalšie požiadavky, ktoré môžu súvisieť a politickými cyklami (volebné obdobia, plánovacie obdobia dopravnej politiky atď.), tiež ovplyvňujú dĺžku zmluvy na miestnej úrovni.

V Európe, zmluvy o poskytovaní služieb verejnej dopravy, často trvajú (zhruba) od 4 do 10 rokov. Pri týchto zmluvách sa od prevádzkovateľov nevyžadujú žiadne investície alebo len investície do vozidiel, ktoré majú relatívne krátku dobu odpisovania alebo sú ľahšie odpredateľné (napr. autobusy). Zmluvy, ktoré si vyžadujú značné investície od prevádzkovateľov dopravy, hlavne v dráhových systémoch (električky, metro a vlaky) majú dlhšie trvanie alebo dokonca oveľa

dlhšie trvanie, ak je v zmluve zahrnutý majetok ako systém s dlhou dobou odpisovania (napr. tunely, železničné vozne atď.). Dĺžka týchto zmlúv sa pohybuje zhruba od 15 do (často) 30 rokov a viac.

**Krakov (PL): Zmluva s hrubými nákladmi pre autobusy a električky**

Mesto Krakov uzavrelo zmluvu s hrubými nákladmi s interným prevádzkovateľom MPK s dvomi rôznymi dĺžkami trvania zmluvy s ohľadom na špecifickosť týchto služieb: služby autobusovej dopravy (trvanie zmluvy 8 rokov) a služby električkovej dopravy (trvanie zmluvy 14 rokov).

**Dijon (F): Riadiaca zmluva pre sieť mestskej autobusovej dopravy**

Dijon uzavrel riadiacu zmluvu pre sieť mestskej autobusovej dopravy v aglomerácii Dijon prostredníctvom výberového konania. Majetok (vozidlá a zariadenia) sú poskytované obstarávateľom. Zmluva predpokladá výkon okolo 10 miliónov autobusových kilometrov za rok pre päťročné obdobie rokov 2003 až 2008. Zmluva bola zadaná v procese verejnej súťaže, vrátane rokovania. Prevádzkovateľ je vystavený riziku nákladov súvisiacich s výkonom a výnosovému riziku, s rôznymi finančnými stimulmi.

**Porto (P): Koncesná zmluva na výstavbu, financovanie a prevádzkovanie novej linky metra**

Koncesná zmluva pre návrh, budovanie, financovanie a prevádzku novej linky metra v Porte bola zadaná verejnou súťažou ako zmluva s hrubými nákladmi. Koncesia poskytuje výhradné právo prevádzky metra (v rámci režimu verejnej služby) spoločnosti "Metro do Porto, SA" na obdobie 50 rokov, ktoré môže byť predĺžené o ďalšie dve desaťročné obdobia.

## Odporúčania

Všeobecne platí, že doba platnosti zmluvy pre služby verejnej dopravy v Európe je značne odlišná. Z toho možno usúdiť, že zmluvné obdobie sa často mení v závislosti od doby odpisovania potrebných investícií.

Je možné formulovať nasledujúce odporúčania:<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Pozri tiež Atkins (2005, s. 20) na osobitné odporúčania týkajúce sa výberového konania služieb autobusovej dopravy

- použite krátkodobých zmlúv v prípade potreby väčšej flexibility,
- použite krátkodobých zmlúv v prípade vysokej neistoty ohľadom budúceho vývoja (napr. zmluva s čistými nákladmi s vysokou mierou neistoty o budúcom dopyte cestujúcich),
- použite dlhodobých zmlúv v prípade vysokej špecifickej potreby investícií s dlhou dobou odpisovania, vrátane prehodnotenia údajov o výkonnosti,
- použite dlhodobejších zmlúv, ak sú od prevádzkovateľa požadované významné trhové aktivity (s prihliadnutím na potrebu dlhšej doby predstihu pre návrh opatrení a dosiahnutie zisku z ich implementácie),
- vyhnite sa príliš dlhým zmluvným obdobiam, aby bolo možné prehodnotiť ustanovenia zmluvy podľa vývoja trhu,
- vyhnite sa príliš dlhým zmluvným obdobiam v prípade zadávania zmlúv verejnou súťažou z dôvodu zabezpečenia konkurencie na trhu,
- vyhnite sa príliš krátkym zmluvným obdobiam, pretože to spôsobuje zvyšovanie neistoty (čo môže viesť k nižšiemu záujmu prevádzkovateľov o túto zmluvu),
- rozhodujte sa na základe vzájomného porovnania medzi flexibilitou (krátkodobá zmluva) a rastom motivácie ku kapitálovým investíciám,
- upozornite na právne požiadavky miestne špecifiká.

## Požiadavky NSVZ

Podľa článku 4.5 NSVZ, je doba platnosti zmluvy obmedzená a nepresahuje desať rokov v prípade autokarovej a autobusovej dopravy a pätnásť rokov v prípade služieb železničnej osobnej dopravy alebo inej koľajovej osobnej dopravy. Doba platnosti zmlúv o službách vo verejnom záujme, ktoré sa týkajú viacerých druhov dopravy, sa obmedzuje na pätnásť rokov, ak železničná alebo iná koľajová doprava predstavuje viac ako 50 % hodnoty dotknutých služieb. Doba platnosti zmluvy môže byť predĺžená za zvláštnych okolností podľa článku 4.6 NSVZ.

V prípade prerušenia služieb alebo v prípade bezprostredného rizika vzniku takejto situácie môže kompetentný orgán prijať núdzové opatrenie. Zadanie alebo rozšírenie zmluvy mimoriadnym opatrením alebo uloženie povinnosti vykonať takýto záväzok, nesmie byť dlhšia ako dva roky (pozri článok 5.5 NSVZ).

Podľa článku 5.6 NSVZ môžu kompetentné orgány rozhodnúť o zadávaní verejných zákaziek na služby priamo, ak sa týkajú prepravy po železnici, s výnimkou iných traťových režimov, ako je metro alebo električková doprava. V prípade odchýlenia od článku 4.5 NSVZ, tieto

zmluvy nesmú presiahnuť 10 rokov s výnimkou prípadov, keď platí článok 4.6 NSVZ.

#### **7.5.4. Zmluvné platby**

Najjednoduchší spôsob ako vplývať na lokálnu verejnú dopravu je uplatňovanie podmienok pre poskytovanie prevádzkových dotácií prevádzkovateľovi. Obstarávateľ musí starostlivo prehodnotiť klady a zápory modelu financovania, ktorý bude vybraný a určiť finančné príspevky jednotlivým stranám pre pokrytie nákladov výkonu. Prijatý model financovania bude stanovovať stimuly pre prevádzkovateľa a tým ovplyvní jeho činnosť.

#### **Všeobecné poznámky k štruktúre platieb**

Všeobecne platí, že existujú dva primárne zdroje pre financovanie nákladov výkonu: výnosy (výnosy z cestovného a komerčné výnosy, napríklad z reklamy), a granty alebo dotácie.

V závislosti na stanovených konkrétnych prvkoch zmlúv, platby budú uskutočnené medzi obstarávateľom dopravy a prevádzkovateľom dopravy. Môžeme rozlišovať medzi paušálnymi a variabilnými platbami:

- paušálne platby (alebo spôsob ich výpočtu) sú zmluvne stanovené pred realizáciou služby,
- variabilné platby závisia od motivačných prvkov zahrnutých v zmluve a menia sa podľa vopred stanoveného vzorca vo vzťahu k plneniu špecifických cieľov uvedených v zmluve. Môžu napríklad závisieť od zníženia cestovného alebo stimulov.

#### **Odporúčania**

Platby prevádzkovateľom môžu byť fixné, premenlivé, alebo kombináciou oboch typov. Obstarávatelia by mali stanoviť jasnú a overiteľnú štruktúru platieb, aby sa zabránilo sporom počas zmluvného obdobia. Z dôvodu transparentnosti sa odporúča oddeliť financovanie infraštruktúry od financovania prevádzky.

V každom prípade môžu platby v zásade plynúť od obstarávateľa k prevádzkovateľovi alebo od prevádzkovateľa k obstarávateľovi. Závisí to od situácie na trhu. Zadanie vysoko ziskovej komerčnej linky prevádzkovateľovi na základe verejnej súťaže môže viesť k platbám od prevádzkovateľa k obstarávateľovi. Avšak obvyklejšie je uskutočňovanie platieb od obstarávateľa k prevádzkovateľovi, keďže viaceré služby verejnej dopravy nie sú komerčne výnosné. Ale to tiež závisí na štruktúre dodatočných stimulov zahrnutých v zmluve.

Spôsob stanovenia čiastky, ktorá má byť zaplatená, závisí od mnohých faktorov. Tie sú určené do značnej miery spôsobom, akým sa zmluva zadala prevádzkovateľovi (pozri časť o verejnom obstarávaní).

Odporúča sa uplatniť štruktúru paušálnych platieb v prípade, ak je potrebné znížiť úroveň rizika. Štruktúra variabilných platieb predstavuje štruktúru platieb založenú na vyššej miere motivácie a môže zvýšiť úsilie prevádzkovateľa v súlade so zámermi obstarávateľa.

Ďalej sa odporúča vymedziť štruktúru platieb jasným spôsobom a znížiť zložitosť čo najviac v prospech jednoduchých platobných štruktúr. To môže zabrániť nedorozumeniam. Tiež to znižuje úroveň rizika, a teda sa vyhýba veľkým prekážkam vstupu na trh.

## Požiadavky NSVZ

Podľa rozsudku Altmark (pozri kap.7.2) a NSVZ musí byť ešte pred zadaním zmluvy jednoznačne, pevne a transparentne vymedzená štruktúra platieb. Podľa článkov 4.2, 4.3 a 4.4 NSVZ zmluvy o službách vo verejnom záujme a všeobecné pravidlá musia byť stanovené vopred objektívnym a transparentným spôsobom. Parametre platieb úhrad musia byť vypočítané takým spôsobom, ktorý zabraňuje vyplácaniu nadmerných úhrad. Zmluvy o službách vo verejnom záujme a všeobecné pravidlá musia vymedzovať spôsoby stanovenia nákladov spojených s poskytovaním služieb a spôsoby rozdeľovania príjmov z predaja cestovných lístkov.

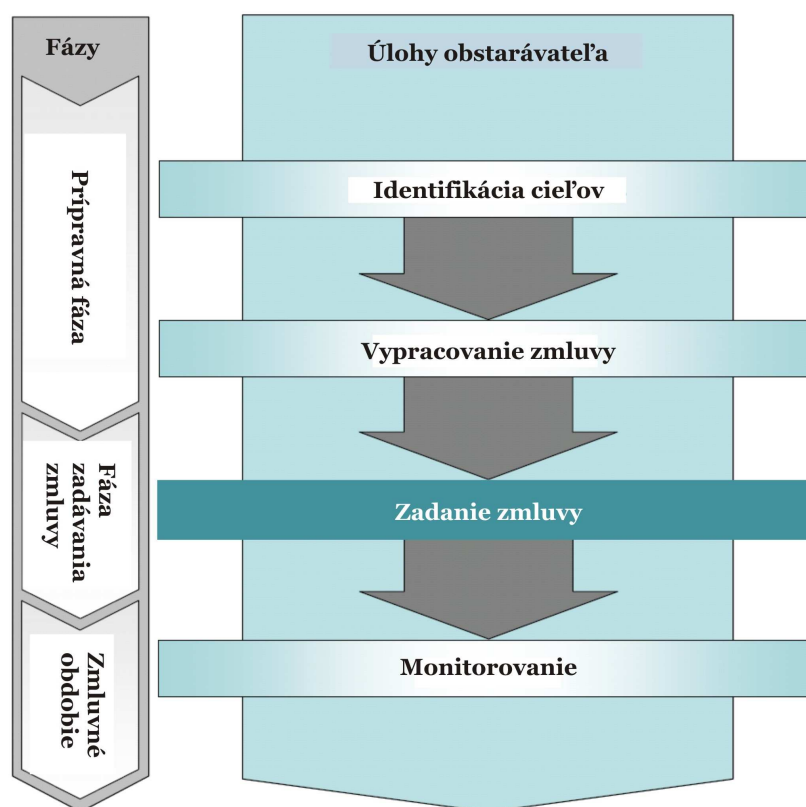
V prípade zmlúv o službách vo verejnom záujme zadaných v súlade s článkom 5 ods. 2, 4, 5 a 6 NSVZ sa tieto parametre určia tak, aby žiadna platba úhrady neprekročila sumu potrebnú na pokrytie čistého finančného vplyvu na vynaložené náklady a dosiahnuté výnosy na výkon záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme, pričom sa berú do úvahy príslušné výnosy, ktoré si ponechá poskytovateľ služieb vo verejnom záujme a primeraný zisk.

Podľa článku 6.1 NSVZ, každá úhrada súvisiaca so všeobecným pravidlom alebo zmluvou o službách vo verejnom záujme musí byť v súlade s ustanoveniami článku 4 NSVZ bez ohľadu na spôsob zadania zmluvy. Každá úhrada akejkoľvek povahy súvisiaca so zmluvou o službách vo verejnom záujme zadanou priamo v súlade s článkom 5 ods. 2, 4, 5 alebo 6 NSVZ alebo súvisiaca so všeobecným pravidlom je okrem toho v súlade s ustanoveniami uvedenými v prílohe NSVZ.

Vezmite na vedomie, že podľa článku 6.2 NSVZ, v odpovedi na písomnú žiadosť Komisie, jej členské štáty v lehote do troch mesiacov alebo v akejkoľvek dlhšej lehote stanovenej v žiadosti oznámia všetky informácie, ktoré Komisia považuje za potrebné na určenie toho, či je poskytnutá úhrada v súlade s NSVZ. Úrady (obstarávateľia) preto musia venovať osobitnú pozornosť schopnosti preukázať, že ich platobná štruktúra je v súlade s NSVZ počas krátkej doby.



## 8 Zadávanie zmlúv



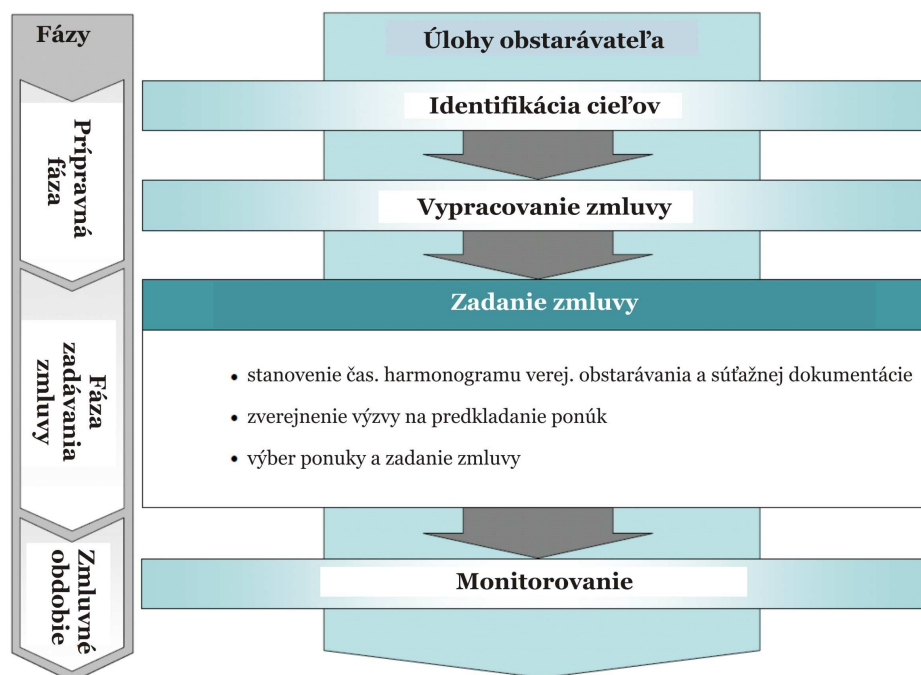
Obrázok 21 Zadanie zmluvy

Na proces zadávania je možné pozeráť z dvoch hľadísk: z hľadiska legislatívy a praxe. Budeme poskytovať súhrnné stanovisko k právnemu hľadisku. Avšak táto príručka je skôr prakticky ako teoreticky orientovaná, dôraz je kladený na prax. V časti venovanej praxi sú prezentované analýzy skutočných prípadov poskytnutých pre potreby tejto štúdie. Zdôrazňujeme fakt, že táto príručka nemôže reprezentovať úplný obraz postupu zadávania v rámci Európy, aj keď sa domnievame, že poskytuje dobrý prvý prehľad rôznych riešení uplatňovaných v celej Európe. Usmernenia pre príslušné orgány týkajúce sa postupu verejného obstarávania sú uvedené v poslednom odseku.

Harmonogram verejného obstarávania (pozri kapitolu 5.5) zahŕňa štyri úlohy pre obstarávateľa, opakovane uvedené na obrázku 21. Vysvetlenia uvedené v tejto kapitole sa zameriavajú na zadávanie zmluvy. Posledná úloha, kontrola dodržiavania zmluvy (a hodnotenie) sa týka zmluvy ako aj procesu jej zadávania a je ovplyvnená rozhodnutiami uskutočnenými v rámci vypracovania zmluvy a etapy zadávania zmluvy.

V prípade výberového konania problematika obstarávania zvyčajne pozostáva z troch hlavných krokov (pozri obr. 22). Súvisiace opatrenia musia byť uskutočnené aj v prípade priameho zadania, aj keď sa v tomto prípade nevyžaduje zverejnenie výzvy na predkladanie ponúk,

výber a zadanie. Odporúčame dodržanie týchto krokov zadávania v rámci každého procesu zadávania.



Obrázok 22 Kroky postupu zadávania

## 8.1. Úvod k právnemu rámcu

Príslušný právny rámec pre zadávanie zmlúv v oblasti verejnej dopravy pozostáva z:

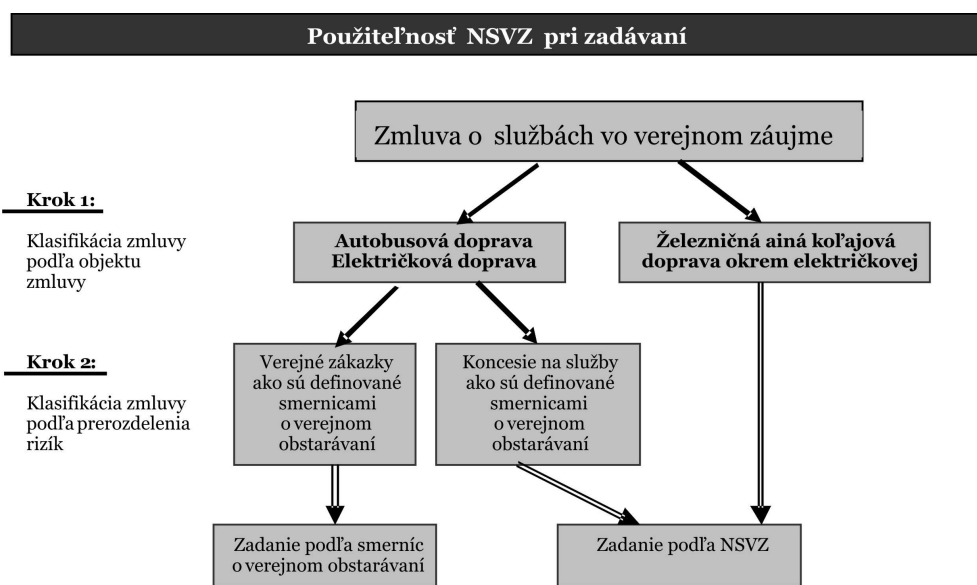
- sekundárneho právneho predpisu EÚ: Nariadenia o službách vo verejnom záujme vzťahujúce sa na verejnú dopravu (Nariadenie 1370/2007/ES o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave, ktorým sa rušia nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 a (EHS) č. 1107/70),
- sekundárneho právneho predpisu EÚ: smernice o verejnom obstarávaní,
- primárneho práva EÚ: princípy zmlúv o EÚ,
- národného (regionálneho/miestneho) pravidiel pre zadávanie zmlúv v oblasti verejnej dopravy (ak boli prijaté),
- existujúceho európskeho a národného práva týkajúceho sa zadávania prevádzkovateľovi vo vlastníctve mesta a koncesií,
- Výkladového oznámenia Komisie o právnych predpisoch Spoločenstva uplatniteľných na zadávanie zákaziek, na ktoré sa úplne alebo čiastočne nevzťahujú smernice o verejnom obstarávaní (2006/C 179/02).

Nie je jednoduché orientovať sa v tomto pomerne zložitom právnom rámci. Ale situácia sa zlepši, akonáhle nadobudne účinnosť NSVZ (24 mesiacov po jeho zverejnení, ktoré sa očakáva v novembri 2007). Toto nariadenie vytvorí len rámec, aj keď dosť detailný (viď nasledujúca kapitola). Bude vytvorený priestor pre tvorbu národnej legislatívy pre definovanie ďalších pravidiel upravujúcich problematiku zmlúv o službách vo verejnom záujme, tieto vnútroštátne pravidlá sa môžu v jednotlivých členských štátoch líšiť.

Nasledujúci text môže len ukázať základný smer správneho postupu. Avšak, každý proces zadávania vyžaduje osobitné právne poradenstvo, aby sa zabránilo chybám a nekonečným právnym diskusiám po zadaní.

### 8.1.1. Nariadenie o službách vo verejnom záujme

Právny základ tohto „Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave“, je tvorený ustanoveniami Zmluvy o spoločnej dopravnej politike a hospodárskej súťaži. Cieľom je zvýšiť efektívnosť a atraktívnosť verejnej dopravy. Je určené na objasnenie situácie tým, že prvýkrát dáva komplexnú odpoveď na otázky súvisiace so zmluvami o službách vo verejnom záujme.



Pozn.: Zmluvy na práce nespádajú pod NSVZ

**Obrázok 23 Použitelnosť NSVZ pri zadávaní**

Základným prístupom je, že vďaka svojmu veľmi širokému poňatiu zmluvy, bude NSVZ použiteľné pre všetky typy zmlúv používaných v súčasnej dobe v rôznych členských štátoch, pokiaľ sa zaoberajú službami vo verejnom záujme v železničnej osobnej doprave, v inej koľajovej doprave alebo v cestnej osobnej doprave. Pokiaľ ide o ustanovenia NSVZ týkajúce sa zadávania zmlúv (článok 5 NSVZ), novým predpokladom je, že proces zadávania sa riadi ustanoveniami NSVZ,

ak predmetná zmluva už spadá do režimu smerníc o verejnom obstarávaní.

Proces identifikácie vhodného postupu zadávania v rámci tohto režimu bude aj naďalej zložitý, pretože:

- sa uplatňujú rôzne definície koncesíí a dohôd na národnej úrovni v rámci Európy,
- postupne sa obmedzujú riziká uplatňované v zmluvách/koncesiách (menej rizík vytvára vyššiu pravdepodobnosť, že musia byť použité smernice pre verejné obstarávanie),
- existujú zmiešané zmluvy.

Avšak existujú rozdiely medzi uplatniteľnosťou nariadenia a smerníc o verejnom obstarávaní, pretože najaktuálnejšia obsahuje oveľa podrobnejšie procesné požiadavky najmä s ohľadom na postupy výberového konania.

### **Postupy na národnej úrovni**

V niektorých členských štátoch (napr. Veľká Británia, Holandsko) sa uplatňujú „regulárne“ pravidlá verejného obstarávania vychádzajúce zo smerníc o verejnom obstarávaní aj pre zadávanie zmlúv vo verejnej doprave aj v prípadoch, keď to nie je povinné. Za takýchto okolností je rozdiel medzi smernicami a reguláciou menej dôležitý, aspoň pokiaľ ide o verejné obstarávanie.

NSVZ obsahuje len veľmi základné, ale dôležité pravidlá pre výberové konania (článok 5.3 NSVZ) a ponecháva oveľa väčší priestor pokiaľ ide o podrobnosti týkajúce sa vypísania verejnej súťaže: „Postup prijatý pre verejnú súťaž umožňuje účasť všetkým poskytovateľom, je spravodlivý a rešpektuje zásady transparentnosti a nediskriminácie.“ Odteraz všetky druhy postupov zadávania na národnej/regiónálnej/miestnej úrovni budú môcť uplatňovať vyššie uvedené postupy.

### **8.1.2. Smernice o verejnom obstarávaní**

Cieľom smerníc o verejnom obstarávaní je zabezpečiť, aby boli verejné služby zadávané transparentným a nediskriminačným spôsobom za účelom zaistenia voľného pohybu služieb. Smernice EÚ pre zadávanie verejných zákaziek na služby boli v platnosti po dobu približne 15 rokov.

Neexistuje však žiadny súhlas medzi členskými štátmi na ich použiteľnosť na zmluvy, ktoré sú charakterizované a analyzované vyššie. Zjednodušene povedané, zmluvy týkajúce sa verejnej osobnej dopravy pri preprave cestujúcich autobusom či električkou spadajú pod režim smerníc o verejnom obstarávaní, ak nie sú koncesiu na služby.

Koncesia, ako je definovaná smernicami o verejnom obstarávaní, je zmluvou, kde protiplnenie za poskytovanie služieb je buď len právo na využívanie služby, alebo je toto právo spoločne s platbou. Koncesia prenáša časť výnosového rizika na prevádzkovateľa, toto sa týka viacerých typov zmlúv popísaných vyššie.

Je dôležité mať na pamäti, že pravidlá EÚ týkajúce sa verejného obstarávania predstavujú veľmi prepracovaný súbor pravidiel pre riadenie postupu verejného obstarávania zo všetkých hľadísk. Zvyčajne boli tieto smernice implementované do vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré môžu dokonca obsahovať aj viac detailnejších informácií o konkrétnych formách zadávania za zvláštnych okolností. Postupy verejného obstarávania viedli tiež k vzniku veľkého množstva právnych teórií na európskej a národných úrovniach.

Podstatná časť týchto právnych teórií sa zaoberá otázkou, za akých okolností sa smernice o verejnom obstarávaní neuplatňujú. Európsky súdny dvor (ESD) rozhodol, že oslobodené sú nie len koncesie, ale aj zmluvy s tzv. „interným prevádzkovateľom“. Interný prevádzkovateľ je právne odlišnou osobou, nad ktorou obstarávateľ vykonáva formu kontroly podobnú tej, ktorú vykonáva nad vlastnými útvarmi, a ktorý zároveň vykonáva podstatnú časť svojej činnosti spoločne s miestnym kontrolným orgánom alebo orgánmi (rozhodnutie C-197/98, "Tecal").

### **8.1.3. Uplatniteľnosť všeobecných princípov európskych zmlúv pri koncesiách**

Diskusia k tejto téme sa nedávno stala trochu zložitejšou kvôli faktu, že ESD rozhodol, že aj keď sa smernice o verejnom obstarávaní neuplatňujú, napr. v prípade koncesie, všeobecné zásady európskych zmlúv, najmä tú o nediskriminácii, je potrebné dodržať (rozsudok C-324/98 "Telaustria"). To je dôvod, prečo nediskriminácia, proporcionality, transparentnosť a rovnaké zaobchádzanie musia byť vždy základnými prvkami každého (súťažného) zadávacieho konania. Podľa článku 5.3 NSVZ práve uvedené základné zásady európskych zmlúv musia tvoriť základ každého (súťažného) zadávacieho konania podľa NSVZ.

---

## **8.2. Postupy zadávania**

Proces zadávania prebieha v pomerne zložitom právnom rámci. Pri voľbe správneho postupu zadávania je potrebné rešpektovať všetky práve spomenuté právne aspekty. To je úloha uplatnenia NSVZ. Nariadenie v sebe spája všetky rôzne právne vývojové trendy ostatných rokov a vytvára z nich jeden komplexný obraz.

Práve pre už spomenuté veľmi široké poňatie zmluvy nariadenie spĺňa požadovaný účel. Zmluva o službách vo verejnom záujme je v NSVZ definovaná ako jeden alebo viacero právne záväzných aktov, ktoré potvrdzujú dohodu medzi príslušným obstarávateľom a poskytovateľom služieb vo verejnom záujme s cieľom zveriť poskytovateľovi služieb vo verejnom záujme riadenie a poskytovanie služieb vo ve-

rejmom záujme. Ako je možné vidieť, táto definícia pokrýva každú formu v súčasnosti uplatňovanej zmluvy v oblasti verejnej dopravy v Európskej únii.

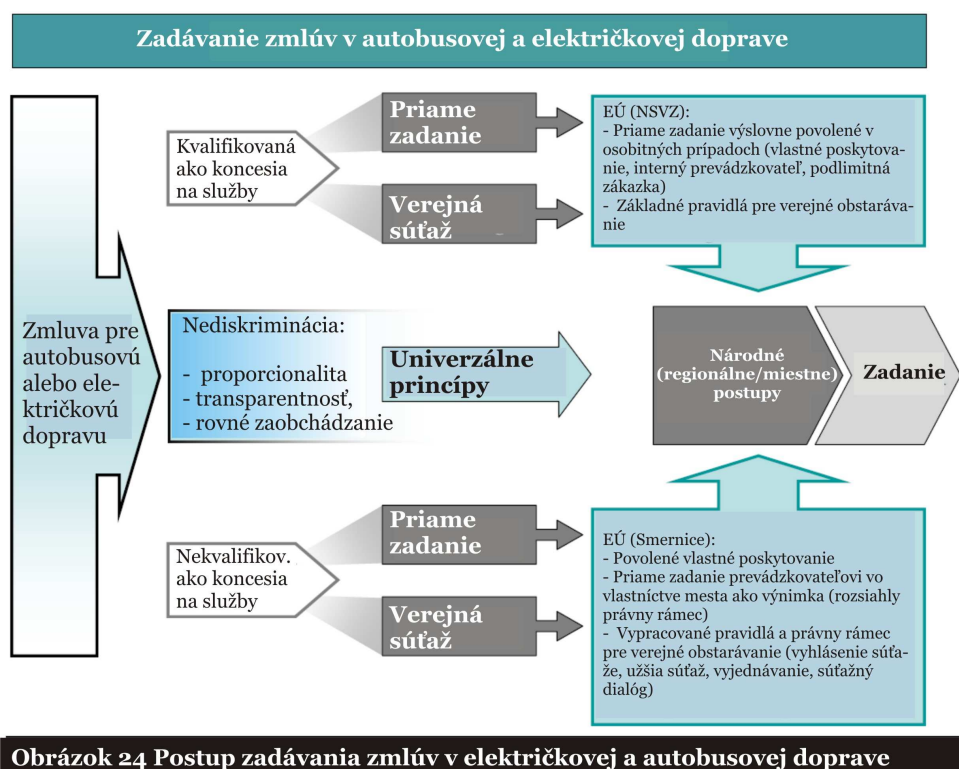
Okrem toho, vznik zmluvy týkajúcej sa záležitostí verejnej dopravy sa bude povinne riadiť podľa NSVZ (článok 3.1). Takto sa stanovuje režim, ktorý platí pre všetky typy zmlúv o službách vo verejnom záujme v oblasti verejnej dopravy a ktorý zároveň požaduje, aby všetci zainteresovaní fungovali podľa zmluvného rámca. Týmto spôsobom bude prvýkrát vytvorený komplexný súbor pravidiel platných pre všetkých.

NSVZ sa neuplatňuje na verejné koncesie a zmluvy na práce v zmysle článku 1.3 NSVZ.

Takže prvé najzákladnejšie a najdôležitejšie zistenie je: Ustanovenia NSVZ sa uplatňujú vždy, okrem tých o zadávaní.

Len vzhľadom na proces zadávania existuje jedna výnimka pre nedodržanie pravidla neustálej použiteľnosti NSVZ, tou je, že zadávanie sa muselo uskutočniť podľa smerníc o verejnom obstarávaní. Článok 5.1 NSVZ tvorí rámec pre túto výnimku.

Ako už bolo uvedené vyššie v kapitole 8.1.2, zmluvy týkajúce sa poskytovania verejných služieb pri preprave cestujúcich autobusom či električkou spadajú do režimu smerníc o verejnom obstarávaní, ak nie sú koncesiou na služby.



Nižšie uvedená schéma znázorňuje zjednodušený prehľad tohto systému. Samozrejme, právne nuansy/diskusie, hlavne pokiaľ ide výklad pojmu „riziko“, nemôžu byť zahrnuté v tejto schéme.

V prípade, že sa zmluva týkajúca autobusovej alebo električkovej dopravy nepovažuje za koncesiu na služby, musí byť zadaná v súlade so smernicami o verejnom obstarávaní. Postupy zadávania uplatňované v režime smerníc o verejnom obstarávaní nie sú hlavným predmetom tohto textu. Ale v podstate je možné tvrdiť, že okrem celkom výnimočných prípadov, smernice o verejnom obstarávaní požadujú, aby zákazky, ktorých hodnota je rovná alebo presahujúca uvedené limity sa zadali po uverejnení oznámenia o vyhlásení súťaže v Úradnom vestníku. Vždy existuje slobodná voľba medzi otvoreným konaním, v ktorom môžu všetky zúčastnené strany predložiť ponuky, a obmedzeným konaním, ktorého sa môžu zúčastniť len tí, ktorí podali žiadosť o účasť v konaní a boli vyzvaní, aby predložili svoje ponuky. Orgány verejnej správy môžu používať postupy zahŕňajúce vyjednávania ako je rokovacie konanie s predchádzajúcim zverejnením alebo súťažný dialóg. Tieto postupy je možné použiť za istých okolností, ktoré sú taxatívne vymenované v smerniciach<sup>24</sup>. Za výnimočných okolností, ako je krajná naliehavosť spôsobená prírodnými katastrofami, môžu byť zmluvy zadané bez akejkoľvek výzvy na účasť v súťaži v Úradnom vestníku. Prípady, kedy je použitie takýchto mimoriadnych postupov možné, sú taxatívne uvedené v smerniciach a Európsky súdny dvor a národné súdy obmedzujú ich použitie, pretože ide o výnimky zo základných slobôd vnútorného trhu zaručené zmluvami o európskej únii.

V prípade zmluvy týkajúcej sa autobusovej alebo električkovej dopravy, ktorá sa považuje za koncesiu na služby, pretože úroveň rizika prechádza na prevádzkovateľa, sa postupuje v rámci NSVZ.

Akonáhle ste v režime NSVZ, k dispozícii je viacero rôznych postupov verejného obstarávania:

- vždy sa môžete rozhodnúť pre uskutočnenie verejnej súťaže (článok 5.3),
- priamo zadaná zmluva internému prevádzkovateľovi bez verejnej súťaže (článok 5.2),
- zákazky pod určitú hranicu môžu byť zadané priamo ako opatrenie na podporu malých a stredných podnikov (článok 5.4),
- v prípade núdze je možné uskutočniť priame zadanie na dobu 2 roky (článok 5.5),
- zmluvy týkajúce sa železničnej dopravy môžu byť vždy zadané priamo, okrem inej koľajovej osobnej dopravy ako sú metro alebo električka (článok 5.6).

---

<sup>24</sup> Zákazky môžu však byť vždy zadané v rámci rokovacieho konania s výzvou na účasť v súťaži, kde uplatňovanou smernicou je nová smernica pre prirodzené monopoly 2004/17/ES

## **Priame zadanie internému prevádzkovateľovi (článok 5.2)**

Ak to nezakazuje vnútroštátne právo, je priame zadanie internému prevádzkovateľovi za istých okolností povolené. Táto možnosť priameho zadania podľa NSVZ v prípade zmlúv, ktoré spadajú do jeho pôsobnosti sú založené na dvoch kritériách, ktoré vypracoval Európsky súdny dvor v prípade „Teckal“, a zároveň poskytuje výslovne určitú flexibilitu pri ich výklade.

Príslušný miestny obstarávateľ bez ohľadu na to, či je to jediný orgán, alebo skupina orgánov, ktoré poskytujú integrované služby vo verejnom záujme v osobnej doprave, sa môže rozhodnúť sám poskytovať služby vo verejnom záujme v osobnej doprave alebo zadať zmluvu o službách vo verejnom záujme priamo právne odlišnému subjektu, nad ktorým vykonáva príslušný miestny obstarávateľ alebo v prípade skupiny orgánov aspoň jeden príslušný miestny orgán kontrolu podobnú kontrole, ktorú vykonáva nad vlastnými oddeleniami.

S cieľom zistiť, či príslušný miestny orgán vykonáva takúto kontrolu, sa zväžia aspekty, akými sú miera účasti v správnom, riadiacom alebo kontrolnom orgáne, príslušné ustanovenia o tom v stanovách, vlastníctvo, účinný vplyv a kontrola nad strategickými rozhodnutiami a samostatnými riadiacimi rozhodnutiami (článok 5.2 písm. (a)).

Možno povedať, že základným pravidlom je: čím má prípadný interný prevádzkovateľ menej nezávislosti, tým lepšie. Národné právo týkajúce sa obchodných spoločností môže definovať isté obmedzenia, do akej miery môže byť podnik zbavený možností nezávislého rozhodovania.

Za predpokladu, že existuje dominantný verejný vplyv a kontrola môže byť stanovená na základe iných kritérií, 100 % vlastníctvo interného prevádzkovateľa príslušným orgánom verejnej moci (v zmysle nedávno vyžiadaného stanoviska ESD týkajúceho sa špecifických okolností v prípade parkoviska Brixen) nie je potrebné.

Druhý prvok prípadu „Teckal“, uskutočňovanie podstatnej časti svojich činností spolu s reguláciou miestneho orgánu alebo orgánov, je stanovené v článku 5.2 písmeno (b). Podľa toho je podmienkou uplatňovania práv interného prevádzkovateľa, aby interný poskytovateľ a každý subjekt, na ktorý má tento poskytovateľ hoci len minimálny vplyv, vykonával svoje činnosti súvisiace s verejnou osobnou dopravou na území pôsobnosti príslušného miestneho orgánu, okrem odchádzajúcich liniek, alebo iných pomocných prvkov tejto činnosti, ktoré zasahujú na územie pôsobnosti susedných príslušných miestnych orgánov, a aby sa nezúčastňoval na verejných súťažiach na poskytovanie služieb vo verejnom záujme v osobnej doprave, ktoré sa organizujú mimo územia pôsobnosti príslušného miestneho orgánu. Takže existuje jednoznačné vymedzenie činnosti interného prevádzkovateľa na domácom trhu.



Toto obmedzenie sa skončí iba vtedy, ak je jasné, že domáci trh interného prevádzkovateľa je otvorený hospodárskej súťaži. V tomto prípade sa interný prevádzkovateľ môže sám zúčastniť verejnej súťaže na inom mieste, 2 roky pred koncom jeho priamo zadanej zmluvy (článok 5. 2 písm. (c)).

V prípade, že neexistuje príslušný miestny orgán, vnútroštátny orgán môže využiť oprávnenie interného prevádzkovateľa, aj keď len pre zemepisnú oblasť, ktorá nie je celoštátneho rozsahu. V tomto prípade je interný prevádzkovateľ rovnako vylúčený z účasti vo verejných súťažiach mimo oblasť pôsobnosti zmluvy, ktorá mu bola pridelená priamo (článok 5. 2 písm. (d)).

Sumárne je možné konštatovať, že v rámci NSVZ je možné priame zadanie internému prevádzkovateľovi tam, kde existuje prísna kontrola a prísne obmedzenia tohto interného prevádzkovateľa na miestnom trhu verejnej dopravy zo strany zodpovedného orgánu verejnej dopravy.

### **Priame zadanie pri podprahových zákazkách (článok 5.4)**

Pokiaľ to vnútroštátne právo nezakazuje, môžu príslušné orgány rozhodnúť o priamom zadávaní zmlúv o službách vo verejnom záujme, buď ak sa ich priemerná ročná hodnota odhaduje na menej ako 1 milión EUR, alebo ak sa týkajú poskytovania služieb vo verejnom záujme v osobnej doprave v rozsahu menšom ako 300 000 kilometrov ročne.

V prípade zmluvy o službách vo verejnom záujme zadanej priamo malému alebo strednému podniku, ktorý neprevádzkuje viac ako 23 vozidiel, tieto prahové hodnoty možno zvýšiť buď na priemernú ročnú hodnotu odhadovanú na menej ako 2 milióny EUR, alebo ak sa týkajú poskytovania služieb vo verejnom záujme v osobnej doprave v rozsahu menšom ako 600 000 kilometrov za rok.

### **Priame zadania v prípade núdzovej situácie (článok 5.5)**

V prípade prerušenia poskytovania služieb alebo bezprostredného rizika vzniku takejto situácie môže príslušný orgán prijať núdzové opatrenie. Toto núdzové opatrenie môže mať podobu priameho zadania alebo formálnej dohody o rozšírení zmluvy o službách vo verejnom záujme alebo požiadavky poskytovania určitých záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme. Poskytovateľ služieb vo verejnom záujme má právo odvolať sa proti rozhodnutiu uložiť poskytovanie určitých záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme. Zadanie alebo predĺženie zmluvy o službách vo verejnom záujme núdzovým opatrením alebo udelenie tejto zmluvy nepresiahne dva roky.

## **Priame zadávanie zákaziek v železničnej doprave (článok 5.6)**

Pokiaľ to nezakazuje vnútroštátne právo, zmluvy týkajúce sa železničnej dopravy môžu byť vždy zadané priamo až na 10 rokov, s výnimkou tých, ktoré sa týkajú iných druhov koľajovej osobnej dopravy ako sú metro alebo električka. Tie musia byť zadávané v súlade s ostatnými postupmi zadávania v rámci NSVZ, tieto postupy zadávania sú charakterizované vo vyššie uvedenom texte. V prípade električiek je dokonca potrebné použitie smerníc o verejnom obstarávaní, ak nejde o koncesiu na služby (viď kapitola 8.1.1 vyššie).

## **Verejná súťaž (článok 5.3)**

Verejná súťaž podľa článku 5.3 NSVZ si nevyžaduje nevyhnutnú zohodu s postupmi v smerniciach o verejnom obstarávaní. Článok 5.3 len požaduje postup, ktorý umožňuje účasť všetkým poskytovateľom, je spravodlivý a rešpektuje zásady transparentnosti a nediskriminácie. Po predložení súťažných návrhov a prípadnom predbežnom výbere môžu pri dodržaní týchto zásad nasledovať rokovania s cieľom spresniť, ako najlepšie splniť osobitné alebo komplexné požiadavky.

Pokiaľ to vnútroštátne právo nezakazuje a kompetentný orgán podľa menej jasným a menej podrobným ustanoveniam priebehu procesu verejného obstarávania, potom by mal proces obstarávania prebiehať v režime smerníc o verejnom obstarávaní, ktoré výslovne upravujú otázky ako časový rámec procesu zadávania, rozsah poskytnutých informácií o zadávanej zákazke, váhy kritérií zadávania, atď.

Ale samozrejme je aj možnosť pozrieť sa na súbor pravidiel stanovených v smerniciach o verejnom obstarávaní za účelom získania predstavy o tom, na čo sa treba zamerať pri vyhlásení verejnej súťaže. Postup vyjednávania zo smerníc o verejnom obstarávaní v kombinácii s odporúčaniami formulovanými v nasledujúcich kapitolách môžu slúžiť ako vzor pre to, čo sa môže a malo by sa vykonať pri verejnej súťaži podľa článku 5.3 NSVZ.

---

### **8.3. Skúsenosti pri zadávaní a hlavné problémy**

Každý proces obstarávania vyžaduje špecifickú prípravu. Nakoniec cesta, ktorou sa bude uberať, závisí od okolitých politických, finančných a právnych podmienkach. V rámci tejto príručky by sme chceli uviesť niekoľko rád a odporúčaní, ktoré budú užitočné pre orgány čeliace skončeniu zmluvy na verejnú dopravu s prevádzkovateľom.

Po prvé, uvádzame prehľad postupov zadávania ako výber z prípadov skúmaných v rámci tejto štúdie. Tento poukazuje na to, čo je skutočne praktizované a poskytuje dobrú predstavu o tom, čo funguje a čo nie. Z toho môžu byť odvodené patričné rady a ponaučenia.

Po týchto radách založených na základe praktických skúsenostiach uvádzame niektoré odporúčania a metódy hodnotenia. Tieto odporúčania sú opäť formulované ako výber z aktuálnej situácie v celej Európe. Každý proces obstarávania vyžaduje starostlivú prípravu. Šetrí to čas a zvyšuje šancu na úspešný zmluvný vzťah ihneď po ukončení procesu zadávania. Odporúčanie uvedené v kapitole 8.4 umožňuje úradom pozeráť sa kriticky na svoje vlastné postupy.

Ak sa pozrieme na súčasnú prax postupu zadávania v celej Európe, môžeme konštatovať, že rastúci počet orgánov verejnej dopravy si zvykol na rôzne procesy obstarávania. Ak by sme išli do detailov, rozsah rôznych postupov je veľmi široký. Tabuľka 4 uvádza postupy uplatňované v prípadových štúdiách. V prvom stĺpci je uvedená hrubá kategorizácia, kým v poslednom stĺpci sú uvedené niektoré špecifické/pozoruhodné charakteristiky.

**Tabuľka 4 Rôzne prípady postupov zadávania**

Postup zadávania	Mesto	Špecifické/pozoruhodné prvky
„Partnerstvo kvality“ na voľnom trhu	Leeds	♦ Neformálny postup, typická dvojstranná dohoda medzi obstarávateľom a (najatým) prevádzkovateľom
Súťaž na oprávnenie ovládania trhu	Wittenberg	♦ Verejná súťaž na získanie exkluzívnych oprávnení na prevádzku komerčných liniek. Pevná cena, súťaž len na základe kvality, 3 siete. Problémom je štátna pomoc, pretože mechanizmus fixných cien je mimo nariadenia 1191/69
(Funkčné) obstarávanie pre zmluvu na sieť	Elmshorn, Haarlem, Halmstad, Oviedo, Greenland, Santiago de Compostella, Trieste, Sundvall, Parla/Madrid	♦ Elmshorn: funkčné obstarávanie ♦ Grenland: minimálna špecifikácia umožňuje získať lepšie ponuky uchádzačov ♦ Santiago: 10 + 5 rokov ♦ Parla/Madrid: električka ♦ Sundsvall: zadanie pre najnižšiu požiadavku na dotáciu ♦ Trieste: okrem iného je kritériom zadania aplikácia ITS a obnova vozidlového parku
Verejná súťaž o zmluvy na súbor liniek	Frankfurt, predmestia Mníchova, Sondrio/Lombardy, Varšava, Štokholm	♦ Frankfurt: Hrubé náklady ♦ Predmestia Mníchova: „dohodnuté predĺžovanie zmlúv“. Súťaž ako záloha v prípade nedostatočnej cenovej úrovne ♦ Lombardy: obmedzené výberové konanie na ponuky požadujúce najnižšiu kompenzáciu ♦ Štokholmské kritériá: 1. cena za km ubehnutý autobusom, 2. Kvalita vďaka konštantnému meraniu a vnútornému zlepšovaniu ♦ Varšava: ako jediné kritérium najnižšia cena za vozidlový km
Verejná súťaž o zmluvy o hrubých nákladoch na autobusovú (Londýn) a električkovú linku (Dublin)	Londýn, Manchester, Dublin	♦ Londýn: 700 zmlúv, každá linka má vlastnú zmluvu, otvorený program súťaže. Predvýber na základe „schváleného zoznamu uchádzačov“. Ak sa prevádzkovateľ nachádza na zozname, môže sa zúčastniť verejnej súťaže (to platí aj pre Manchester) ♦ Dublin: otvorená súťaž a rokovania
Verejná súťaž o riadiacu zmluvu v železničnej doprave	Londýn	♦ Verejná súťaž o najvýhodnejšiu ponuku pre DLRL, 4 uchádzači
Subdodávky realizované verejným prevádzkovateľom	Gifhorn, Porto	♦ Gifhorn: Priame rokovanie so všetkými záujemcami. Opakované ponuky medzi 2 poskytovateľmi, mestský dopravca nezískal zákazku. ♦ Porto: Metro by malo zorganizovať verejnú súťaž na prevádzku formou vyhlášky (otvorené konanie nasledované predvýberom a rokovaniami)
Verejná súťaž o riadiacu zmluvu na sieť	Gijon, Lyon	♦ Predvýber a rokovania podľa národných postupov
Zadávanie prevádzkovateľovi vo vlastníctve mesta, niekedy	Rím, Barcelona, Brusel, Budapešť, Innsbruck, Praha, Amsterdam, Krakov	♦ Krakov/Amsterdam: Niektoré prvky súťaže vo forme rokovania, (utajený „zahmlený postup“ pre Amsterdam) ♦ Innsbruck: Vertikálna integrácia ♦ Rím: Verejná súťaž na periférne autobusové linky

Tabuľka nereprezentuje všetky bežné postupy zadávania v Európe. Napriek tomu sa pokúsime, na základe 34 konkrétnych prípadov, identifikovať niektoré spoločné oblasti, kde vznikajú problémy v postupoch zadávania vo verejnej doprave v Európe. Tieto problematické oblasti nám umožňujú formulovať nasledujúce odporúčania a všeobecné rady, pokiaľ ide o zákazky zadávané v súlade s ustanoveniami NSVZ.

Niektoré úrady majú tendenciu vytvárať svoje vlastné postupy pre zadávanie, buď alebo nie ako dôsledok vnútroštátnych právnych predpisov. Aj v rámci členských štátov existujú veľké rozdiely medzi uplatňovanými typmi postupov verejného obstarávania.

### **Krakov (PL)**

Krakov (Poľsko), používa tzv. „slobodné rokovania“. Ide o formu priameho zadávania v poľskom práve verejného obstarávania. V praxi to znamená, že obstarávateľ rokuje o cene zákazky iba s jedným vybraným prevádzkovateľom.

V rámci Európy je len malá zhoda/štandardizácia postupov zadávania, ktoré nezodpovedajú ustanoveniam smerníc o verejnom obstarávaní. Zadávanie zákaziek, buď priamo alebo prostredníctvom verejnej súťaže, sa často odohráva mimo platný právny rámec.

### **Innsbruck (A)**

Mestská rada v Innsbrucku individuálnym regulačným opatrením ustanovila mestského dopravcu Innsbrucker Verkehrsbetriebe und Stubaitalbahnen (IVB). Zmluva medzi mestom a jeho príslušným úradom reguluje množstvo a kvalitu verejných dopravných služieb poskytovaných zo strany IVB. Dopravca je zmluve viazaný k dodaniu služieb za paušálnu čiastku dohodnutú v zmluve.

Rakúske národné právo pre verejnú dopravu nie je príliš jednoznačné pokiaľ ide o zadávanie zmlúv o službách vo verejnom záujme. Zvyčajne väčšina hlavných miest spolkových krajín vlastní aj vertikálne integrovaných prevádzkovateľov verejnej dopravy, ktorí budujú, plánujú a prevádzkujú mestskú sieť buď na základe formálnej alebo neformálnej dohody. Regionálna verejná doprava je zaisťovaná verejnými dopravnými orgánmi, zvyčajne prostredníctvom priamych zadaní zmlúv na základe koncesií na linky.

Kritériá pre zadanie zákazky sa líšia prípad od prípadu. Nie je jasné, prečo sa používa toľko odlišných prístupov. Je sporné, či obstarávateľia dostatočne využili nahromadené skúsenosti iných obstarávateľov pri uplatňovaní kritérií zadávania.

## **Oviedo a Santiago de Compostella**

Kritériá zadania pre verejnú súťaž v Oviedo boli:

- Návrhy generálneho plánu (integrácia s využitím územia, pokrytie, spoľahlivosť, odhady nákladov) – 70 bodov
- Návrhy služieb a organizácia spoločnosti – 30 bodov
- Technický návrh na počítačnú sieť – 30 bodov
- Metódy pre zmluvný monitoring – 70 bodov
- Zlepšovacie návrhy služby – 80 bodov
- Hospodárska ponuka – 100 bodov

V prípade Santiago, boli použité nasledujúce kritériá:

- Hospodársky návrh vo vzťahu k ročným nákladom – 5 bodov
- Návrhy na koordináciu s diaľkovou dopravou – 50 bodov
- Sieťová optimalizácia – 25 bodov
- Závazok z hľadiska cestujúcich – 25 bodov
- Servisné organizácie, predaj cestovných lístkov, prevádzkový manažment – 20 bodov
- Ďalšie zlepšenia – 20 bodov

Konkurenčné prvky sa niekedy používajú ako potenciálna hrozba pre úradujúcich prevádzkovateľov (v prípade priameho rokovania zlyháva).

## **Amsterdam**

Zmluva bola priamo uzatvorená GVB, 100% vlastnená mestom. Verejným obstarávateľ je mestská oblasť pre Amsterdam. Zákazka bola zadaná po postupe, kde GVB dal ponuku, ktorá bola v porovnaní s „tieňovou ponukou“, ktorá bola pripravená mestskou oblasťou a utajená až dotedy, kým GVB nevydal svoju ponuku.

Subdodávanie (zazmluvnenie) môže byť prekážkou k transparentnosti, najmä ak rozdelenie rolí je nejasné.

## **Električky v Dubline**

Railway Procurement Agency – RPA (Železničná sprostredkovacia agentúra) bola založená ako nezávislý štatutárny orgán v roku 2001. Proces verejného obstarávania električiek v Dubline prebehol v otvorenom výberovom konaní, vrátane práva na vyjednávanie. Technicky sa zadanie uskutočnilo zo strany vlády a RPA bolo zapojené len do hodnotenia. Dôvodom bolo, že v čase zadávania RPA bolo časťou „CIE“, teda spoločnosti, ktorá mohla byť sama potenciálnym záujemcom. Po zadaní RPA sa stal hlavným zmluvným partnerom pre prevádzkovateľa.

Informácie o používaných postupoch sú veľmi obmedzené, hodnotenie procesov zadávania sa robí len veľmi zriedka.

### **Limburg (nie je prípadová štúdia v rámci tejto štúdie)**

V holandskej provincii Limburg, bola zadaná veľká (€ 1.2 miliárd eur) a komplexná (multimodálna, vlak, autobus a taxi) zákazka v roku 2006 po verejnom výberovom konaní. Tento postup sa charakterizoval nasledovnými opatreniami, ktoré boli mierené k zabezpečeniu potrebnej transparentnosti, nediskriminácie a rovnakých podmienok:

- Organizovali sa rozsiahle konzultácie trhu, aby boli zabezpečené nevyhnutné informácie a údaje, ktoré by priniesli potenciálnych uchádzačov na úroveň súčasného prevádzkovateľa. Všetky údaje boli k dispozícii na internete v priebehu procesu.
- Nezávislá Výberová rada bola vytvorená s jednoznačnou funkciou zabezpečiť objektivitu a integritu výberového procesu. Odporúčania rady a podrobné správy boli sprístupnené verejnosti.
- Hodnotiaca komisia, nezávislá od krajiných úradov, bola vytvorená na posúdenie ponúk. V priebehu hodnotenia, táto komisia pracovala v dvoch samostatných skupinách, z ktorých každá mala svoje vlastné metodiky hodnotenia. Obe skupiny dospeli k záveru, ktorým bol rovnaký víťaz.

Tieto opatrenia majú osobitý význam z toho dôvodu, že provincia vlastnila jedného z potenciálnych záujemcov.

Úroveň podrobnosti a špecifikácie dokumentácie výberového konania sa podstatne líši u podobných zmlúv. Úrady verejnej dopravy sa zdráhajú poskytnúť slobodu komerčným prevádzkovateľom.

### **Grenland**

Táto zmluva v Nórsku bola zadaná po výberovom konaní. Prevádzkovatelia boli vyzvaní na predloženie ponúk pre voliteľné úrovne služieb s minimálne rovnakou „počiatočnou hodinou“ pre všetky linky. Kritéria zadávania boli založené na najvyššej ponuka o výhradné právo prevádzkovať službu na základe výkonov - založených zmluvou. Víťazný prevádzkovateľ je plne zodpovedný za operatívnu a taktickú úroveň svojej služby vo vymedzenom rámci.

Obstarávatelia bojujú s hľadaním spôsobov pre rozdelenie rizika a kompenzácie v rámci zákonných medzí.

## **Wittenberg**

Toto predmestie Nemeckého okresu použilo model „súťaž o povolenie na prevádzkovanie komerčných liniek“ (súťaž o povolenie). Suma finančných prostriedkov bola stanovená, prevádzkovatelia mali súťažiť ohľadom kvality. Tento systém financovania bol kvalifikovaný EK ako štátna pomoc, vzhľadom na nehmotné riziko nadkompensácie, ktoré vyplýva z chýbajúceho článku medzi platbami za cestujúceho a skutočnými nákladmi na jedného cestujúceho. EK udelilo však výnimku, vzhľadom na nehmotný pozitívny stimul k zlepšeniu kvality.

EK uplatňovala všeobecné právo štátnej pomoci v tomto prípade z dôvodu pozície Nemecka, pokiaľ ide o uplatniteľnosť nariadenia 1191/69. Nemecká pozícia je taká, že nemecký zákon o verejnej doprave zaviedol do platnosti vyňatie uplatnenia nariadenia 1191/69 s ohľadom na určité typy zmlúv. ESD rozhodol vo svojom rozsudku „Altmark Trans“ (C-280/00), že aj keby nemecký zákon o verejnej doprave mal takúto výnimku, všeobecné právo európskej štátnej pomoci (článok 87 Zmluvy) stále platí. Naviac ESD formuloval štyri kritériá. Iba ak sú tieto kritériá splnené, zmluvy sú dané mimo oblasť pôsobnosti nariadenia 1191/69 a nie sú považované za štátnu pomoc. Tieto kritériá sú jasne modelované na obmedzenia stanovené so zreteľom na financovanie v nariadení 1191/69, jedným z nich je, že nedochádza k žiadnej náhrade prevyšujúcej skutočné náklady vznikajúce prevádzkovateľovi vo vedení záväzku verejnej služby.

Mnohí obstarávatelia sa obávajú transakčných nákladov a časovej náročnosti postupov týkajúcich sa verejného obstarávania alebo postupov vykonávaných podľa NSVZ.

## **Londýn**

Londýnske autobusy sú prevádzkované na základe zmluvy s hrubými nákladmi. Kombinácia s kvalitnou motivačnou zmluvou má za cieľ zabezpečiť motivácie pre prevádzkovateľov investovať do ich prevádzky. Zákazky v Londýne sú teraz 5 ročné, s možnosťou 2-ročného predĺženia. Administratívne náklady sú minimalizované použitím spoločného výberového konania a použitím jednotného formulára zmluvy s požiadavkami normy.

Niekoľko malých a stredných podnikov (MSP) sa zdá byť schopných zasiahnuť do trhu.



### **Mníchovské predmestia (D): Výberové konanie na zmluvu na trasu**

Vo väčšej metropolitnej oblasti Mníchova sa konajú výberové konania pre zmluvy s hrubými nákladmi na autobusové linkové vo ôsmich prímestských obvodoch. Zmluvné obdobia je obvykle 6 až 7 rokov. Zmluvy s hrubými nákladmi sú používané v rámci prímestskej dopravy (najmä na autobusové služby, predovšetkým regionálne linky a prívody dopravy pre ľahké železnice).

Prímestské obvody sa snažia realizovať hospodársku súťaž v ich okolí so zmyslom pre proporcie. Cieľom je zabezpečiť šancu pre malých a stredných autobusových dopravcov. Podarilo sa zvýšiť počet týchto prevádzkovateľov. Výberové konanie sa používa iba pri predchádzajúcich rokovaníach s existujúcimi prevádzkovateľmi na týchto linkách, ktorí dodali nedostatočné výsledky, ktoré sa opakovali niekoľkokrát. Novo stanovené linky a spoje budú ponúknuté kedykoľvek.

Služby sú naplánované konštruktívnym (podrobným) spôsobom obstarávateľom v rámci integrovaného systému verejnej hromadnej dopravy. Obstarávateľ plánuje a definuje cestovné poriadky, linky, minimálne kritériá kvality (napr. nové autobusy pre každú linku, ktorá sa ponúka). Tieto parametre sú súčasťou zmluvy o verejnej službe medzi PTA a prevádzkovateľom.

Operatívne rozhodnutia sú založené na danom návrhu liniek a cestovných poriadkoch a sú (autonómne) zodpovednosťou prevádzkovateľa (v plnom rozsahu, vrátane rozvrhu vozidiel, pracovného plánu). Prevádzkovateľ jednoducho musí spĺňať minimálne kritériá kvality, napríklad pre použité vozidlá: nové vozidlá pre pravidelné služby, znížené kritériá kvality pre podporu vozidiel používaných v špičkovom období.

### **Štokholm**

Táto zmluva bola zadaná na základe dvoch kritérií:

- cena za autobusový km (40%)
- kvalita meraná pomocou benchmarkingu (60%)

Posledným kritériom bola poskytnutá peňažná hodnota v závislosti na tom, ako je ďaleko od maximálneho (kvality) stupňa. Táto hodnota je pridaná do ceny na autobusový km tvoriaci porovnávací údaj. Tento údaj určí konečný trh. Vnútorňa kvalita sa meria pomocou špecifického externého auditového modelu.

---

## 8.4. Odporúčania a metódy hodnotenia

Na základe odporúčaní kapitoly 6.4 a kapitoly 7 a analýzy v rámci tejto kapitoly, budú ďalej uvedené niektoré konečné a sumarizujúce všeobecné odporúčania a metódy hodnotenia. Tieto odporúčania sú nasledovne úlohami a krokmi pre obstarávateľa ako je uvedené na začiatku tejto kapitoly.

V nasledujúcich odsekoch chceme poskytnúť obstarávateľom konkrétneho sprievodcu krokmi, týkajúcimi sa uzatvárania pri zadávaní zákaziek, ktoré patria do oblasti pôsobnosti NSVZ. Poradenstvo bude hlavne procesné.

Nižšie uvedené usmernenia boli napísané takým spôsobom, aby boli užitočné pre pochopenie ustanovení NSVZ tak v situáciách priameho uzatvárania zmlúv, ako aj pre výberové konanie. Samozrejme, existujú rozdiely medzi týmito dvoma spôsobmi zadávania. Smernice o verejnom obstarávaní obsahujú vypracované súbory metodických požiadaviek. Proces výberového konania podľa NSVZ môže - aj keď nie na podobnej úrovni ako postupy smernice - podliehať formálnym pravidlám, ktoré sa týkajú zverejňovania, rovnakých informácií pre účastníkov, termínov, atď. Do akej miery platia uvedené skutočnosti, je silne závislé na vnútroštátnych postupoch, pretože NSVZ samé o sebe obsahuje iba základné zásady pre postup zadávania. Priame zadanie môže obsahovať súťažné prvky (napr. benchmark (štandard, kritéria), tieňové ponuky), ale diskusie sa budú sústreďovať na aktuálne uzavretie zmluvy.

Mali by sme si však všimnúť zaujímavý vývoj, ktorý prebieha. Predstavenie uzatvárania zmlúv vytvorilo situáciu, kde vznikli podobnosti medzi situáciami priameho zadania a výberovým konaním. Obstarávatelia využívajú systémy ako benchmarking (skúšobný test) pred uzavretím zmluvy. Niekedy sa dokonca výberové konanie používa ako alternatíva/ohrozenia, v prípade že (priame) zmluvné rokovania nemajú uspokojivý výsledok.

### Preverovanie na trhu poskytovateľov služieb

Najmä v prípade zložitých/vysoko rizikových zmlúv sa odporúča preverenie trhu, aby sa zistilo, či a do akej miery sú prevádzkovatelia schopní a ochotní poskytovať požadované služby, a to, či sú tieto ambície reálne (pozri tiež kapitoly 6.2, 6.4, 7,2 a 7,5 ). Je vhodné zachovať široký pohľad pri definovaní zadávania. Spočiatku by sa malo konzultovať široké spektrum spoločností, aj keď priamo nespĺňajú podmienky alebo nie sú im vlastné. Nakoniec konzorcium bude formované trhom podľa požiadaviek klienta.

V prípade, že ako s možnosťou je uvažované s priamym zadávaním pod dohľadom NSVZ, preverenie trhu je veľmi dobrým nástrojom na to, aby bolo možné odhadnúť, či a aký rozsah zmluvy s prevádzkovateľom by malo alternatívy pre plnenie (časti) služieb. Preverenie trhu je tiež užitočné pre stanovenie primeraných zmluvných podmienok

pre interného prevádzkovateľa, ktorý stále zahŕňa výzvu k zlepšeniu výkonnosti.

Ale mal by byť braný na zreteľ fakt, že vnútroštátne dodatky zákona môžu zakázať výberové konania vykonávané len na účely cenového hodnotenia trhu. Analýza trhu nesmie byť zamieňaná so skutočnými výberovými konaniami. To musí ostať pod úrovňou verejnej výzvy na predkladanie ponúk. Navyše, všetky informácie, ktoré boli poskytnuté všetkým uchádzačom na trhu, musia byť tiež k dispozícii každému prevádzkovateľovi, ktorý sa zúčastní neskôr skutočnej výzvy na predloženie ponúk, ak bude.

Ak nie sú stanovené presné predstavy o službách, môže byť tiež použitá diskusia s účastníkmi trhu pre vytvorenie presnejších predstáv verejného obstarávateľa, napríklad v prípade rozhodnutí je potrebné požadovať kombinovanú dopravu a/alebo integráciu služieb verejnej dopravy a územné plánovanie.

Trhové konzultácie sú vhodným spôsobom, ako vykonať tieto činnosti. Výslovne stanoviť, že konzultácie nie sú predvoľbou pre výberové konanie.

## Bezpečná súťaž

V prípade použitia verejnej súťaže podľa NSVZ sa odporúča zabezpečiť dostatočný výsledok tým, že sa zabezpečí verejná súťaž v dlhodobom horizonte. Otázkou teda je ako podporiť menšie spoločnosti a nových uchádzačov, aby sa stali aktívnymi na trhu verejnej dopravy. Úrady by mali zabrániť príliš veľkej sile spoločností v porovnaní s obstarávateľom. To je prípad najmä zmlúv s čistými nákladmi, kde je zvyčajne poskytovaná veľká voľnosť právomocí prevádzkovateľovi a veľa odborných vedomostí (odborných znalostí) je tiež kladených na prevádzkovateľa. Pri použití zmlúv s hrubými nákladmi obstarávateľ musí mať viac špecializované vedomosti v rámci inštitúcie.

Zabezpečenie verejnej súťaže v prípade priameho zadania nie je v rozpore s NSVZ. Najmä v prípade priameho zadania by sa mal zväziť rozsah výhradných práv. Napríklad v oblasti cestovného ruchu by podnikanie nemalo byť obmedzené výhradným právom. Ak prevádzkovateľ nie je aktívny v tejto oblasti, výlučné práva by nemali umožniť právne činnosti voči iniciatívam od ostatných.

V prípade, že obstarávateľ verejnej dopravy chce znížiť prekážky vstupu na trh a stimulovať nových prevádzkovateľov, najmä malé a stredné podniky aby vstúpili na trh, v rámci pôsobnosti NSVZ je vhodné aplikovať nasledujúce odporúčania:

- Použitie zmlúv s hrubými nákladmi spolu s konštruktívnym zadávaním
- Objasniť definície rozdelenie úloh medzi prevádzkovateľom a obstarávateľom

- Zadať malé alebo menšie balíky (časti siete a zmluvy na linky)
- Nezadávať všetky služby naraz: Analyzovať, ako je možné podvihnúť trh
- Zadať drobné balíky, aby sa mohli na nich naučiť obstarávatelia aj prevádzkovatelia
- Znížiť zložitosť v rámci procesov zadávania a v rámci zmluvného vzťahu
- Znížiť mieru rizika zmluvy
- Zabezpečiť verejnú súťaž a znížiť prekážky vstupu na trh v strednodobom a dlhodobom horizonte tak, aby prevádzkovatelia mohli vždy vstúpiť na trh (vylúčiť aby sa stal trh pokrytý)
- Ponechať vlastníctvo niektorého strategického majetku, ako sú sklady alebo špeciálne vozidla, aby sa zabránilo prekážkam vstupu na miestny trh
- Podporovať prevádzkovateľa investovaním do zamestnancov a do ich vzdelávania, aby sa zabránilo konkurencii na nižšie personálne sadzby v prospech konkurencie v oblasti zručností a schopností (kvalita)

Veďte prosím na vedomie, že v niektorých prípadoch miestne štruktúry trhu neumožňujú vstup malých a stredných podnikov. V takom prípade je užitočné výberové konanie veľkých balíkov so zmluvami s čistými nákladmi a funkčným zadávaním, čo by mohlo prilákať väčšie spoločnosti, aby vstúpili na miestny trh.

## Špecifikácia predmetov výberového konania/priameho zadania

Vráťte sa najprv k základom požiadaviek služieb (ako je uvedené v kapitole 6.2):

- Ambície mobility pre región/sieť
- Úloha verejnej dopravy v rámci týchto ambícií

Dva základné prístupy pre špecifikáciu (pozri kapitolu 6.4):

- **funkčné špecifikácie:** iba všeobecné (široké) (niekedy minimálne) požiadavky služby (linka, frekvencia atď.), a priestor pre optimalizáciu dopravy, detailom cestovného poriadku, vozidiel, informačných a ďalších služieb,
- **konštruktívne (podrobné) špecifikácie:** obvykle špecifikácie liniek, cestovných poriadkov, dní, taríf, vozidiel, informácií atď.

Len v konkrétnom prípade je možné zvoliť najvhodnejší základný prístup. Problém funkčného výberového konania je v tom, že je ťažké porovnávať ponuky. Obmedzenie podrobnej špecifikácie môže byť v tom, že poskytovateľ služieb sa príliš veľa zameriava na obstarávateľa

a príliš málo na zákazníka. Prosím vezmite do úvahy skutočne prezentované skúsenosti okrem iného na základe analýzy tejto štúdie.

Je však dôležité, aby sa presne určilo, čo sa očakáva od poskytovateľa služieb! Dokumentovanie obidvoch funkčného a podrobného výberového konania by sa malo vyhnúť požiadavkám „otvoreného konca“, ktoré sú problematické počas zadávania. Aj v prípade priameho uzatvárania zmlúv v rámci NSVZ je nevyhnutné stanoviť presne to, čo sa očakáva od poskytovateľa služieb.

Návrhu zmluvy, ktorý bude tiež súčasťou súťažných dokumentov, je vždy vynikajúci nástroj, aby bolo jasné, ktorá strana bude plniť rôzne úlohy. Ponúkajúce strany budú môcť vyvodiť svoje závery o rizikách a zodpovednostiach, ktoré majú prijať, a môžu komentovať zmluvné záležitosti v priebehu konania.

Špecifikácia neznamena, že akékoľvek podnikanie a tvorivosť uchádzačov by mali byť „odmietnuté“. Preto, namiesto stanovenia technických požiadaviek (prispôsobené špecifikácií), by mohli byť definované ciele pre prevádzkovateľa, ktoré by bolo možné splniť. Prostredníctvom takýchto funkčných špecifikácií (vhodné pre daný účel) trh je voľne prístupný s najvýhodnejšími ekonomickými riešeniami. Prispôsobenie pre daný účel by mohlo byť samozrejme v kombinácii s niektorými vstupnými parametrami.

Existuje priamy vzťah medzi charakterom špecifikácie a možným procesom zadávania. Iba v prípade veľmi detailnej špecifikácii zadávania sa môže konať iba na základe ceny (v zásade by bola možná aukcia). Samozrejme, ak špecifikácia umožňuje iniciatívy od uchádzačov, do úvahy by sa mali brať kvalitatívne prvky.

## **Stanoviť postup a koordinovať výberové konania**

Pripomíname, že dôležitý rozdiel medzi NSVZ a smernicami je v tom, že smernice spracúvajú postup vo väčších detailoch zatiaľ čo NSVZ sa vzťahuje iba na niektoré základné zásady. Ako presný procesný obraz vyzerá, bude závisieť na konci, špeciálne pre NSVZ, na národnej legislatíve.

V obidvoch prípadoch je kľúčové určiť a oznámiť postup vopred. Chyba má často za následok nákladné a časovo náročné právne procesy. Explicitný postup ukazuje profesionalitu a preto zvyšuje záujem účastníkov trhu.

Ako je uvedené v kapitole 8.2, možno použiť rôzne postupy: vlastné ustanovenia, priame zadávanie internému prevádzkovateľovi (NSVZ), výberové konania s rokovaním (NSVZ), otvorené, užšie a rokovacie konanie s a bez predchádzajúceho zverejnenia a súťažný dialóg (smernice o verejnom obstarávaní). Uchádzači budú potrebovať vedieť, aký postup sa bude uplatňovať. Postupy sú uvedené v smerniciach a boli zapracované do vnútroštátnych právnych predpisov. Keď sa uplatňuje režim NSVZ, úrady musia uviesť svoje voľby procesu za-

dávania, v rovnakej dobe ako povinné zverejnenie ich zámeru pri obstarávaní. To musí prebiehať najmenej jeden rok pred samotným začatím postupu zadávania (článok 7.2 (b) NSVZ). Pre uchádzačov bude zvlášť dôležité vedieť, či a akú úlohu zohrávajú „rokovania“ v akej fáze procesu.

Pre všetky výberové konania je dôležité koordinovať rôzne verejne súťaže, ktoré sa začali. Celkovo je trh veľmi koncentrovaný a často rovnaký súbor uchádzačov je očakávaný pri predložení ponuky. Zabrániť preťaženiu verejného obstarávateľa, ale aj prípadných uchádzačov, s ich limitovanými tímami pre verejné obstaranie. Tým sa zvýši množstvo a kvalita predložených návrhov.

### **Uzatváranie subdodávateľských zmlúv a samostatné uzatváranie zmlúv o taktických a operatívnych prvkoch**

- Nezneužívajte subdodávateľské zmluvy, aby sa predišlo výberovému konaniu
- Iba samostatné taktické a operatívne prvky v komplexných (metropolitných) sieťach.

### **Štandardizácia a obmedzenia transakčných nákladov**

Transakčné náklady na verejné obstarávanie môžu byť vysoké, najmä ak sa objavilo:

- Využívať skúsenosti inde, štandardizovať kde je to užitočné a možné, aby sa stali predvídateľnými pre trh a redukovať transakčné náklady.
- Byť tak jednoduchý, ako je to možné. Komplikované kritéria výberu často vedú k nedorozumeniam, právnym postupom a dokonca k nutnosti začať znovu s verejným obstarávaním.
- Najmä prijať/použiť právne normy aplikované vo všeobecných postupoch zadávania zákaziek a uzatvárania zmlúv.
- Ak je to možné, zjednotiť postupy a kritériá pre zadávanie čo najviac celoštátne, ktoré tiež prispievajú k vytvoreniu rovnakých podmienok pre prevádzkovateľov.
- Byť si vedomý vplyvu transakčných nákladov na počet ponúk. Obmedziť všeobecné požiadavky a administratívne záťaž v procese na tie položky, ktoré sú absolútne nevyhnutné.

### **Rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, transparentnosť**

- Aj keď neexistuje povinnosť zadať zákazku na základe smerníc o verejnom obstarávaní, zadania by mali byť vždy zverejnené takým spôsobom, aby podniky v iných členských štátoch boli schopné zaregistrovať toto oznámenie. Podľa európskeho práva, transparentnosť ako taká výslovne neznamena povinnosť pre otvorené výberové konanie.

- Použiť moderné nástrojov pre zverejnenie (internet) a zabezpečiť medzinárodné zverejnenie a profesionalizmus. Toto zatriktívňuje súťaž.
- Špecifikovať postup vopred, od začiatku do konca.
- Vyhnúť sa akejkoľvek činnosti, ktorá môže viesť k pozastaveniu diskriminačných konaní/nerovného zaobchádzania, vytvoriť otvorenú platformu.
- Prijatť potrebný odstup od úradujúceho prevádzkovateľa.
- Uistiť sa, že počas celého konania, všetci konkurenti majú prístup k rovnakými a nevyhnutným informáciám o trhu z dôvodu konkurencieschopnosti.
- Aby bolo možné zdieľať strategické informácie medzi všetkými uchádzačmi v priebehu výberového konania, zmluva by mala obsahovať povinnosť pre úradujúceho prevádzkovateľa, aby predložila potrebné trhové údaje v priebehu zavádzania zmluvy, a na konci zmluvy, bez ohľadu na dôverné obchodné informácie.

### **Kritériá zadávania v procesoch podľa NSVZ**

Pri plnení ambícií proces zadávania predstavuje kľúčovú úlohu. V prípade priameho uzatvárania zmlúv alebo interných služieb, rovnako ako v prípade plne otvoreného výberového konania.

Kritériá zadávania by mali byť stanovené na základe politického rozhodovania. (Politické) Diskusie o kritériách zadávania po uverejnení súťažných podkladov sú prakticky a právne extrémne nebezpečné.

Kritériá zadávania by mali umožniť porovnanie jednotlivých ponúk. Otvorené a/alebo nepresné kritéria zadávania vedú k ponukovým prvkom, ktoré nie je možné v praxi zvládnuť. Mal by byť možný jednoznačný výklad.

Obstarávacie konanie umožňuje stranám:

- transparentne popísať, ktoré služby sú očakávané s akými podmienkami,
- stanoviť, ako presne služby majú prispieť k ambíciám o mobilite,
- zviditeľniť občanom, že ide o nákupnú hodnotu,
- zvažovať príslušné možnosti akým spôsobom je prepojenosť prevádzkovateľov/trhu spojené s procesom,
- určiť riziká a zodpovednosti.

Pri vytváraní procesu zadávania podľa NSVZ by mala byť pozornosť venovaná uvedeným aspektom. Mali by byť zvažované bez ohľadu na akýkoľvek právny záväzok.

Je ale dôležité sa nedať chytiť vlastnými kritériami zadávania. Uistite sa, že zadávanie sa uskutočňuje na základe ambiciózneho ale realistického návrhu s ohľadom na vývoj trhu, zvýšenie počtu cestujúcich a prevádzkovej efektívnosti. Vyhnite sa výberu víťaza iba na základe najlepších sľubov zriaďovaním súťaže v rámci daného základného scenára a kontrolou akýchkoľvek projektov na ich realizme.

To znamená, že každý uchádzač by mal poskytnúť nahliadnutie do prevádzkových nákladov, napríklad na posúdenie očakávanej úrovne výnosov z cestovného na pokrytie týchto nákladov. V tejto súvislosti je potrebné rozhodnúť o každoročnom monitorovacom systéme, v ktorom už v prvom roku prevádzky je výkon porovnaný s projektmi, ako bolo dohodnuté (pozri kapitolu 7.4.2).

## **Riziká a minimálne kritériá**

- Nemaximalizovať riziká poskytovateľov služieb, toto zvyšuje cenu ponúk (pozri kapitolu 7.2)
- Byť podozrievavý k ponukám, ktoré neobsahujú posudky znamená riskovať bez motivácie. To povedie k právnym postupom ak sa vyskytnú riziká. Zadávať body pre ponuky, ktoré majú riešiť riziká presvedčivým spôsobom.
- Presúvať iba tie riziká na prevádzkovateľa, ktoré môže ovplyvniť (pozri kapitolu 7.5)
- Menej nariadený prístup môže „odrizikovať“ proces a znížiť cenu ponuky.

Všimnite si, že máte v úmysle zvýšiť záujem trhu. Vysoké riziká a požiadavky na schopnosť môžu veľmi dobre viesť k menšiemu počtu ponúk. Majte na pamäti, že vysoké prekážky vstupov, napríklad dané s ohľadom na finančnú situáciu a záznamy, môže zabrániť záujmu nových a inovatívnych strán.

## **Náhrady a bonus – malus**

Uistite sa, že kompenzácia za služby poskytnutá orgánom je úmerná vo vzťahu k poskytnutým službám. Tiež pre bonusy, ktoré majú byť zadane, musí byť zdôvodniteľný vzťah medzi zaplateným bonusom a zvyšovaním výkonnosti (kvalita a množstvo služieb), aby sa zabránilo nadmernej kompenzácií a tak štátnej pomoci.

Na základe vysvetlení kapitoly 7.4.1 odporúčame vziať do úvahy, že systém bonus - malus v navrhovaní režimu kompenzácie je účinný len vtedy, ak:

- K dispozícii je tiež dostatok slobody pre podnikateľov na podnikanie a rozvoju trhu.
- Existuje jasný vzťah medzi bonusom/malusom a kompenzáciou/úsilím/nákladmi obstarávateľa/prevádzkovateľa súvisiaci s



prijímaním dodatočných výnosov alebo zabránením zbytočných nákladov.

- Existuje profesionálne riadenie zmluvy po zadávaní. Inovatívne zmluvy vyžadujú dôsledné uplatňovanie. Riadenie zmluvných vzťahov by malo byť možné bez stálej závislosti na právnom poradenstve.
- Ak ste vlastníkom niekoľkých zmlúv, zabezpečte, aby plány kompenzácií boli vypracované rovnako pre každý prípad. Vychovávajte svoje ľudské zdroje v riadení zmlúv a zabezpečte výmenu skúseností.
- Buďte si vedomí strategického správania zmluvných strán:
  - ◆ namiesto požadovaného pre-aktívneho prístupu, môžu dodávatelia čakať na signály, že je niečo zle, pretože odhadujú, že oprava sa môže urobiť iba po formálnej sťažnosti.
  - ◆ Prevádzkovatelia môžu zvoliť len „zaplatenie pokuty“ v prípade, že malus je finančne menej bolestivý než ústretové správanie sa.

Nájsť rovnováhu medzi systémom bonus/malus a poskytnutými službami, by nemalo viesť k vyššej cene za kilometer alebo menšiemu počtu kilometrov celkom. Toto optimum môže byť dosiahnuté tým, že prevádzkovatelia sa môžu samostatne rozhodovať o plánovanej úrovni kvality/zvyšovaní trhu. Skutočné použitie „malusu“ môže vplývať negatívne na celú atmosféru spolupráce. Je potrebné to brať do úvahy pri navrhovaní okolností pre malus.

Automaticky neočakávajte, že najlepší motivačný mechanizmus je prostredníctvom bonusu/malusu. Buďte si vedomí možnosti výskytu nežiaducich účinkov. Ak sú navrhnuté zle, môžu byť ľahko zneužitú. Uistite sa však, že prevádzkovateľ má motív pre zlepšenie kvality a kvantity služieb.

V každom prípade platby môžu v zásade plynúť od obstarávateľa k prevádzkovateľovi, alebo od prevádzkovateľa k obstarávateľovi. To závisí od situácie na trhu. Zadanie veľmi výnosnej komerčnej linky prevádzkovateľovi prostredníctvom výberového konania môže mať za následok platbu od prevádzkovateľa k obstarávateľovi. Je však viac obvyklé vidieť platby plynúce od obstarávateľa k prevádzkovateľovi, keďže mnoho služieb verejnej dopravy ako také nie sú komerčne výnosné. Ale to tiež závisí na štruktúre dodatočných stimulov zahrnutých v zmluve.

## **Monitorovanie a hodnotenie**

- Vytvoriť otvorené prostredie pre diskusiu a neustále zlepšovanie prostredníctvom publikovania, oslovovania tak klientov, zákazníkov, ako aj účastníkov trhu.
- Tak obstarávatelia ako aj dopravcovia nemôžu predpovedať presnú situáciu a potreby verejnej dopravy v nasledujúcich rokoch

(nové bývanie, nové národné finančné systémy, rôzne vplyvy železničnej dopravy). Zabezpečiť určitú flexibilitu v zmluve o nepredvídateľných okolnostiach/nových ambíciách.

- Ustáliť proces hodnotenia, pokiaľ možno nie len v závislosti od údajov poskytovateľa služieb. Vopred ustanoviť, že zmluvné strany by mali spolupracovať pri hodnotiacej procedúre.
- Prvky pre hodnotenie: počet cestujúcich, druhy cestovných lístkov, výnosy, vzdialenosť, sťažnosti, informácie, internetová stránka, flexibilita, prepojenie s inými službami.
- V prípade predĺženia zmluvy je možné bez výberového konania presne stanoviť kritériá pre takéto predĺženie, a spôsob ich monitorovania. Samozrejme, že celková maximálna doba trvania zmluvy, vrátane predĺženia, by mala byť v rámci limitov NSVZ.

## **Príprava (existujúcich) aktérov**

Pre zabezpečenie úspešnej realizácie navrhutej zmluvy sa odporúča pripraviť aktérov na dobré zvládnutie novej situácie. Zatiaľ čo obstarávatelia musia pripraviť svoje odborné znalosti v súlade k vybraným zmluvným funkciám, prevádzkovatelia musia získať nejaké skúsenosti pre vysporiadanie sa so situáciou, ktorá je niekedy pre nich nová. Aj keby prevádzkovateľ mal nejaké skúsenosti so záväzkovým vzťahom (napr. s inými obstarávateľom), vždy musí rozpoznať špecifické miestne požiadavky a nové vývojové trendy.

V prípade, že existuje interný prevádzkovateľ, je potrebné aby obstarávateľ, ktorý je zároveň vlastníkom tejto spoločnosti, vzal do úvahy niekoľko prechodných hľadísk:

- Môže vzniknúť potreba zvýšiť schopnosti účastníkov zvládnuť novú situáciu, najmä s ohľadom na zmluvný manažment.
- Pri používaní verejného obstarávania interný prevádzkovateľ musí súťažiť s konkurenčnými (hlavne súkromnými) prevádzkovateľmi. V prípade priameho zadania musia byť uznané kritériá stanovené v NSVZ.
- V prípade nedostatočnej finančnej situácie interného prevádzkovateľa môže vzniknúť potreba pripraviť plán reštrukturalizácie, ktorý by bol potrebný v prípade súťažného aj priameho zadania. Plán reštrukturalizácie by mal byť oddelený od zmluvy o službách vo verejnom záujme pre verejnú dopravu.

Využívanie zmlúv o službách, ktoré definujú (minimálnu) úroveň služieb, ako je uvedené v strategických cieľoch obstarávateľom, môže viesť ku konfliktu záujmov s prefinancujúcou zložkou počas trvania zmluvy. Jasné rozdelenie úloh medzi všeobecné politické ciele a finančný záujem v správe obstarávateľa sú užitočné na posilnenie zmluvného vzťahu.

## Investovanie a vlastníctvo

V rámci jednotlivých systémov verejnej dopravy sú potrebné nové investície, a to buď do vozidiel (napr. električkové vozidlá) alebo do infraštruktúry (napr. nová električková trať). Tieto investície majú pravidelne dlhodobé zameranie, keďže zmluvné obdobie zvyčajne uplynie pred amortizačným obdobím konca investícií (pozri kapitolu 7.5.3). U niektorých projektoch v oblasti infraštruktúry môže zmluvná lehota skončiť predtým ako môžu byť tieto projekty uvedené do prevádzky.

Pre zabezpečenie dostatočných investícií (a vyhnutie sa ďalším negatívnym účinkom prirodzeného monopolu) sa odporúča rozdeliť úlohy vlastníctva. Krátkodobé a strednodobé investície (a ich vlastníctvo) môžu byť vo všeobecnosti nesené prevádzkovateľmi. Dlhodobé investície (a ich vlastníctvo), musia byť oddelené. Je užitočné, aby dlhodobé investície ako napr. železničná infraštruktúra, boli zabezpečované príslušným obstarávateľom. Stavba takejto infraštruktúry je obvykle veľmi nákladná a niekedy má obrovský vplyv na životné prostredie. Rozhodnutie vybudovať takúto infraštruktúru musí byť vyhradený pre obstarávateľa na zabezpečenie dostatočnej pôsobnosti.

Železničná infraštruktúra vyžaduje odborné znalosti v oblasti železničnej výstavby, zásobovania energiou, bezpečnosti, atď. Odporúča sa presunúť znalosť z miestnych prevádzkovateľov zodpovedných za železničnú infraštruktúru na obstarávateľov, ktorí sú pod kontrolou úradu, aby bola zabezpečená znalosť v prípade verejnej súťaže.

Avšak, riadenie a prevádzkovanie infraštruktúry môže byť riadené rôznymi stranami, a to aj prevádzkovateľom, pokiaľ sú zabezpečené záruky nediskriminujúceho prístupu k železničnej infraštruktúre. Je potrebná jasnosť v rozdelení úloh, právomocí a zodpovedností týkajúcich sa infraštruktúr. Pokiaľ ide o špeciálne vozidlá odporúča sa zaviesť "buy-back (obchodnú) záruku" obstarávateľom v prípade, že prevádzkovateľ prehrá nasledujúce výberové konanie.

Vezmite prosím na vedomie, že dopravcovia zvyčajne na rozdiel od obecných správ, sú schopní investovať na začiatku zmluvného obdobia, a refinancovať tieto investície za stabilnej kompenzácie od obstarávateľa v priebehu zmluvného obdobia.

---

## Príloha A: Iniciatíva: Trh verzus obstarávateľ

Z právneho hľadiska, možno režimy služieb verejnej dopravy deliť do dvoch kategórií: „úradná iniciatíva“ a „trhová iniciatíva“. Stručne povedané, hlavný rozdiel je medzi organizačnými formami, kde právo iniciovať vznik služieb v preprave cestujúcich je vyhradené obstarávateľovi (ktorý by však toto právo preniesol na nezávislého prevádzkovateľa), a tými organizačnými formami, kde toto právo je voľne dostupné na trhu a ktokoľvek ho môže využiť.

Je dôležité si uvedomiť, že rozdiel medzi „úradnou iniciatívou“ a „trhovou iniciatívou“ je národný fenomén. NSVZ ako budúci celoeurópsky režim pripúšťa obidve organizačné formy. Článok 2 (e) jasne uvádza, že „záväzok verejnej služby“ môže byť buď „definovaný“ (úradnou iniciatívou), alebo „určený“ (trhovou iniciatívou) príslušným úradom. Použitie slova „určený“ znamená, že niečo je stanovené na konci procesného súboru za pohybu niekým iným, v tomto prípade trhom (prevádzkovateľom). Teda pokiaľ ide o NSVZ, nezáleží na tom, kto začal tento proces, pokiaľ to vedie k uzavretiu zmluvy o verejnej službe.

Skutočnosť, že rozdiel medzi „úradnou iniciatívou“ a „trhovou iniciatívou“ je národného charakteru, nie je irelevantné. Rovnováha moci a zodpovednosti medzi obstarávateľom a prevádzkovateľom sa veľmi líši všetkým podľa toho, ktorý z režimov je uplatňovaný na vnútroštátnej úrovni. Veci sú riešené úplne odlišne v rámci dvoch možných režimov a je dôležité vedieť, ktorý z nich sa použije.

V obstarávateľsky iniciovaných režimoch tí obstarávatelia, ktorí prijali zodpovednosť za dopravu (t.j. 'dopravné úrady') majú právo monopolnej iniciatívy. To znamená, že samostatný vstup na trh je v zásade právne nemožný a že všetky produkcie alebo vstupy na trh sú výsledkom vedomej činnosti obstarávateľov produkovať služby alebo požadovať produkciu služieb.

### **Režim obstarávateľskej iniciatívy**

Francúzska legislatíva o verejnej doprave (mimo regiónu Paríža) pozná miestnych a regionálnych obstarávateľov, ktorí sú poverení organizáciou služieb osobnej dopravy. Títo obstarávatelia sú podľa zákona oprávnené zabezpečovať dopravné služby sami, pokiaľ sa vedome nerozhodli preniesť túto výsadu na iných prevádzkovateľov dopravy. V takom prípade francúzske právo vyžaduje, aby príslušní obstarávatelia vybrali prevádzkovateľa služieb osobnej dopravy formou špeciálneho súťažného výberového konania.

Tento právny režim neuvažuje s možnosťou pre nezmluvných prevádzkovateľov dopravy, aby začali dopravné služby poskytovať sami nezávisle od požiadavky určeného obstarávateľovi pre organizáciu dopravy.

V režime trhovej iniciatívy je poskytovanie dopravných služieb založené na princípe samostatného vstupu na trh vyplývajúceho z trhového procesu s väčšou či menšou regulačnou kontrolou na vstupe. To kolíše od jedného extrému - systémov čisto „otvoreného vstupu“ až po druhý extrém - prísne regulované „autorizačné“ režimy, a rôznymi druhmi čiastkových systémov s ľahšími formami regulácie.

### **Režim trhovej iniciatívy**

Najčistejší príklad režimu trhovej iniciatívy miestnej verejnej dopravy v Európe sa nachádza vo Veľkej Británii (mimo oblasť Londýna). Prevádzkovatelia majú právo poskytovať služby na základe svojej vlastnej iniciatívy, pričom linky, cestovné poriadky a ceny si určia na základe svojho vlastného obchodného pohľadu. Neexistujú žiadne výlučné práva, čo znamená, že je povolená priama konkurencia medzi prevádzkovateľmi autobusovej dopravy, aj keď to nie je všeobecný prípad.

Nemecký právny režim pre miestnu verejnú dopravu je takisto založený na princípe trhovej iniciatívy. Hlavný rozdiel, s ktorým sa líši od britského režimu je skutočnosť, že poskytovanie služieb v preprave cestujúcich v Nemecku je podriadené zadaním povolenia prevádzkovateľovi na určitú dobu, ktoré mu dáva výhradné právo na prevádzkovanie služieb uvedených v povolení. Povolenia vydávajú určené regulačné úrady, pričom pri rozhodnutí o zadaní musia brať do úvahy plán regionálnej dopravy úradov verejnej dopravy. Výhradné povolenie na prevádzkovanie verejnej služby v doprave je často znovu vydané na konci doby platnosti, pokiaľ neexistuje konkurenčná žiadosť od iného subjektu na trhu. V tomto prípade platí, že sa musí uskutočniť proces verejného obstarania.

Všimnite si, že režim založený na právnej zásade „trhovej iniciatívy“ nemusí nevyhnutne znamenať, že (dopravní) obstarávatelia nezohrávajú žiadnu úlohu, alebo len nevýznamné úlohy. V rámci takéhoto režimu môžu obstarávatelia napríklad zabezpečiť poskytovanie doplnkových služieb ak nie sú takéto služby poskytované na trhu a ak sa domnievajú, že tieto služby sú žiaduce z hľadiska realizácie ich cieľov dopravnej politiky. Nejde však o transformáciu právneho režimu do režimu „úradnej iniciatívy“. Znamená to iba, že obstarávatelia sa správajú v takomto „trhovo iniciatívnom“ režime ako ďalší poskytovateľ služieb.

### **Zásah obstarávateľov v režime trhovej iniciatívy**

Regionálni obstarávatelia dopravy v Británii (mimo Londýn) zaisťujú poskytovanie ďalších služieb v preprave cestujúcich, kde tieto služby nie sú poskytované komerčným, deregulovaným trhom s autobusovou dopravou:

- Opierajúc sa o svoje ciele dopravnej politiky (napr. štandardy dostupnosti pre rôzne mestské oblasti, alebo štandardy mobility pre rôzne skupiny obyvateľov), identifikujú tieto oblasti s nedostatočnou dodávkou služieb v osobnej doprave a definujú ďalšie služby, ktoré chcú poskytovať. Typickým príkladom služieb, ktoré sú požadované úradmi, ale ktoré nie sú poskytované voľným trhom sú večerné služby a nedeľné služby, ale toto sa líši vždy podľa konkrétnych podmienok na trhu.
- Regionálne úrady zodpovedné za verejnú dopravu potom organizujú proces súťažného výberového konania pre výber prevádzkovateľa na poskytovanie týchto služieb popri existujúcich komerčne poskytovaných službách.
- Upozorňujeme, že tieto doplnkové služby ponúkané obstarávateľmi nevyužívajú žiadne výhradné právo.

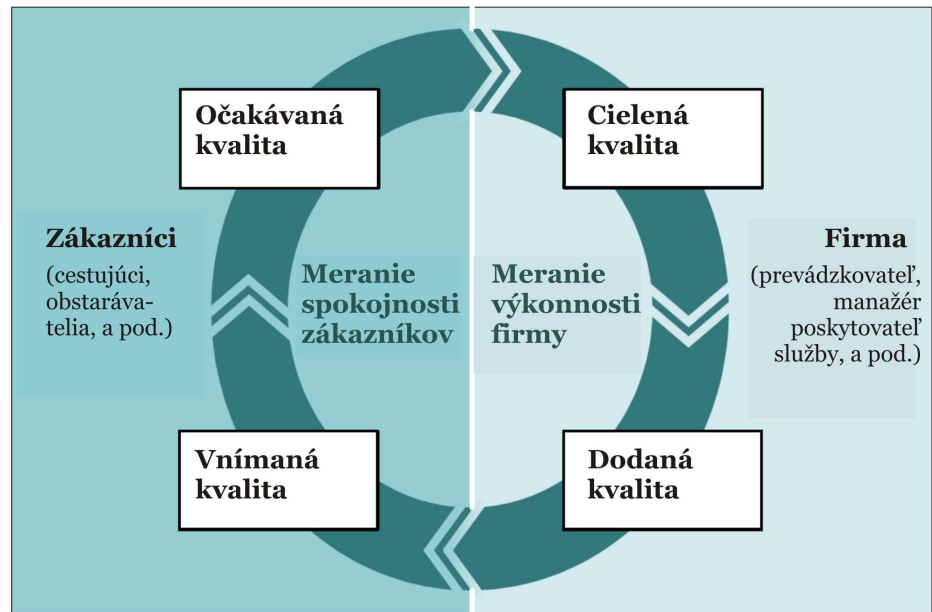
---

## Príloha B: Slučka kvality

Jedným z hlavných cieľov zmlúv o službách vo verejnom záujme je zabezpečiť čo najlepšie možnú službu za dotácie prevádzané na sektor verejnej dopravy. Z toho vyplýva, že dopyt musí byť vykonaný na verejnú dopravu prostredníctvom dotácií závislých na kvalite, súčasne s takými základnými podmienkami, že je možné dosiahnuť tieto ciele. Zavedenie dotácií závislých na kvalite teda musí brať do úvahy miestne podmienky a špecifiká trhu verejnej dopravy, a to ako tak so zreteľom na hospodársku súťaž ako aj súčasť celkovej verejnej služby. To znamená, že zmluva o dotáciách závislých na kvalite môže mať veľmi odlišný obsah v závislosti na tom, kde v Európe sa odporúčanie prijalo.

Naším cieľom je definovať kvalitu služieb mestskej hromadnej dopravy s použitím zjednodušeného cyklu kvality (pozri obr. 1.1). To je založené na ISO 9004.2 normy cyklu kvality v službe:

- **Očakávaná kvalita:** Toto je úroveň kvality požadovaná zákazníkom, a môže byť definovaná na základe explicitných a implicitných očakávaní. Úroveň kvality požadovanej cestujúcimi môže byť definovaná ako súčet počtu vážených kritérií kvality. Kvalitatívne aj kvantitatívne prieskumy môžu byť použité na identifikáciu týchto kritérií a ich relatívny význam. Implicitné očakávania môžu byť tiež určené z týchto štúdií.
- **Cielená kvalita:** Toto je úroveň kvality, ktorú má spoločnosť za cieľ zabezpečiť pre svojich cestujúcich. Je závislá na úrovni kvality očakávanej cestujúcimi, vonkajších a vnútorných tlakoch, rozpočtových obmedzení a výkonoch konkurentov. Cielená služba môže byť definovaná z hľadiska výsledkov, ktoré majú byť dosiahnuté pre zákazníka. Je vytvorená z referenčnej služby, úrovne výkonu pre referenčné služby a prahu neprijateľného výkonu.
- **Dodaná kvalita:** Toto je úroveň kvality, ktorá je dosiahnutá na dennodennej báze za normálnych prevádzkových podmienok. Prerušenia prevádzky, či už vinou spoločnosti alebo nie, sú brané do úvahy. Dodaná kvalita je hodnotená pomocou ukazovateľov kvality, ktoré sú založené na pohľade cestujúcich. Merania sú stanovené na základe štatistických a sledovacích matíc. V tejto súvislosti treba chápať, že dodaná kvalita je hodnotená z pohľadu cestujúceho, a nie je iba technickým zhodnotením, že proces bol dokončený.
- **Vnímaná kvalita:** Toto je úroveň kvality vnímaná, pokiaľ možno objektívne, cestujúcimi počas ich ciest. Ako cestujúci vníma reálnu situáciu je závislé na jeho osobnej skúsenosti zo služby alebo súvisiacich služieb, na všetkých informáciách, ktoré získa o službe, a to nielen, ktoré boli poskytnuté spoločnosťou, ale aj informácie z iných zdrojov, jeho osobné životné prostredie, atď.



Obrázok 25 Slučka kvality (Zdroj: Quattro, 1997)

Táto slučka (cyklus) kvality ilustruje dva svety s dvomi rozdielnymi pohľadmi, jeden zákaznícky a druhý dodávateľský. Zlepšenie efektívnosti služieb a kvality znamená uzatváranie štyroch rozdielov:

- Rozdiel medzi vnímanou kvalitou a očakávanou kvalitou: Tento rozdiel je vychádza z pohľadu zákazníka, meranie rozdielu poskytuje informácie o spokojnosti alebo nespokojnosti zákazníkov. Meranie ukazuje ako je pravdepodobné, či je oslovený cestujúci využije služby znova.
- Rozdiel medzi očakávanou kvalitou a cieľovou kvalitou: široký rozdiel zdôrazňuje, že trh nie je schopný správne pokryť ciele: služby vymedzené spoločnosťou nespĺňajú kľúčové očakávania zákazníkov. Ide o službu, ktorá nebola úplne definovaná, alebo to poukazuje na vybrané problémy a otázky, ktoré hlavne riešia menej významné očakávania a neberú do úvahy majoritné očakávania zákazníkov.
- Rozdiel medzi cieľovou kvalitou a poskytovanou kvalitou: Tento rozdiel je vychádza z hľadiska spoločnosti (firmy), meranie rozdielu umožňuje sledovať výkonnosť spoločnosti. Rozdiel je definovaný na základe služby poskytovanej cestujúcim, je to meradlom celkovej efektívnosti spoločnosti pri poskytovaní služieb zákazníkom, ktorá spĺňa jej ciele. Dôvody pre veľký rozdiel v tomto prípade môžu byť veľmi odlišné. Je logické si myslieť, že spoločnosti chýba efektívnosť, ale aj iné dôvody môžu mať vplyv, ako napríklad:
  - ◆ nerealistická úroveň dopytu, ktorú nemožno dosiahnuť,
  - ◆ podhodnotenie sociálnych, ekonomických, alebo dokonca politických obmedzení spoločnosti,
  - ◆ významná udalosť, ktorá môže vážne narušiť prevádzku (bombové útoky, prírodné katastrofy, štrajky, konflikty),



- Rozdiel medzi dodanou kvalitou a vnímanou kvalitou: veľký rozdiel je znakom, že respondent vie málo o poskytovaných službách, alebo respondent (zvyčajne v súvislosti s imidžom spoločnosti) podhodnocuje poskytované služby. To, ako zákazník vidí poskytovanú službu, závisí na osobnej skúsenosti, ktorú mal zákazník so službou. Záleží tiež na informáciách o službe, ktoré dostal: Tieto informácie sú čiastočne kontrolované spoločnosťou, ale tiež pochádzajú z prostredia zákazníkov (tlač, okolie, a tak ďalej).

Cyklus kvality môže byť tiež použitý ako podklad pre klasifikáciu alternatívnych druhov zmlúv na základe rozdelenia:

- trhovej iniciatívy (ako je očakávaná kvalita definovaná a kto je zodpovedný za plánovanie a projektovanie cieľenej kvality?)
- obchodných rizík (aký je rozdiel medzi cieľenou, dodávanou a vnímanou kvalitou monitorovanou a zapracovanou v zmluve v peňažnom vyjadrení?)

---

## Príloha C: Slovník pojmov

### Efektívnosť

**Alokačná efektívnosť:** súvisí s produkciou výrobkov či služieb, ktoré najlepšie spĺňajú preferencie spotrebiteľov, je vyjadrená v ich ochote platiť súvisiace (nákladovo efektívne) ceny.

**Nákladová efektívnosť:** súvisí s produkciou výrobkov a služieb (v stanovenej kvalite) pri minimálnych možných nákladoch.

**Ekonomická efektívnosť:** ide o kombináciu alokačnej a nákladovej efektívnosti.

**Účinnosť:** dosiahnutie stanovených cieľov. Činnosť, ktorá má vplyv na určitú produkciu alebo požadovaný výsledok v ekonomických podmienkach.

### Deregulovať, liberalizovať, privatizovať

**Liberalizovať:** zjednodušiť nezávislý vstup na trh

**Deregulovať:** zredukovať zásahy obstarávateľov (úradov) na činnosť trhových dodávateľov

**Privatizovať:** predať (jednotlivcom, na burze,...) bývalý štátny (obecný,...) majetok, ako sú spoločnosti

### Zlyhania trhu, konkurencia, súťaživosť

**Konkurencia na trhu:** Hospodárska súťaž medzi mnohými spoločnosťami na otvorenom trhu, ktoré bojujú medzi sebou, aby sa ich výrobky a služby predávali a stanovujú ceny ako im to umožňujú ich náklady a trh.

**Zlyhania trhu:** Situácia, keď trh produkuje neefektívne výsledky vzhľadom na existenciu niektorého z nasledujúcich faktorov:

- nedokonalá konkurencia,
- prirodzený monopol,
- verejné statky,
- externality,
- spoločné vlastníctvo majetku,
- nedostatok dokonalých a symetrických informácií,
- neúplné trhy.

**Súťaživosť na trhu:** Charakteristika určitých trhov, na ktorých úradujúce spoločnosti sú ohrozované potenciálnymi účastníkmi, čo spôsobuje účinné výsledky bez existencie dokonalých podmienok hospodárskej súťaže. Baumol, Panzar a Willig (1982) sa domnievali, že súťaživé trhy zaručujú sociálne výhody dokonalých trhov bez nutnosti vytvárania silných predpokladov o počte firiem, ktoré musia pôsobiť na trhu. Shephard (1984) zistil, že tieto výsledky sú platné len za nasledujúcich predpokladov:

- Vstup na trh je zadarmo (voľný) a bez obmedzení.
- Vstup je absolútny.
- Vstup je úplne odvolateľný.

## Obstarávatelia

**Úrad:** vláda alebo (jej) administratíva<sup>25</sup>

Úrady môžu hrať niekoľko rolí, a to ako v režimoch trhovej iniciatívy tak v režimoch úradnej iniciatívy. Je dôležité rozlišovať rôzne role, ktoré úrady plnia, aby mohlo byť popísané fungovanie organizačných štruktúr. Je tiež dôležité si uvedomiť, či tieto úlohy sú alebo nie sú splnené rôznymi úradmi, a byť si vedomý ich vzájomných vzťahov. V mnohých prípadoch, existuje niekoľko úrovní úradov, ako sú miestne, regionálne a národné úrady. Je dôležité pochopiť primerane vzťahy, ktoré môžu alebo nemusia existovať medzi týmito rôznymi úrovňami, a to tak z hľadiska financovania, ako z hľadiska kooperácie.<sup>26</sup>

**Licenčný orgán** posudzuje súlad potenciálnych prevádzkovateľov s technickými normami a splnenie zákonných predpokladov (t.j. poskytovanie prístupu k povolaniu), a to v režimoch trhovej iniciatívy ako aj v režimoch úradnej iniciatívy.

**Povoľujúci orgán** rozhoduje, či je žiaduci vstup na trh samostatne licencovaných prevádzkovateľov t.j. garantovanie prístupu na trh, v režimoch trhovej iniciatívy.

**Obstarávateľ** preberá iniciatívu vytvoriť dopravnú službu a vybrať (prostredníctvom výberového konania alebo inak) licencovaného prevádzkovateľa pre zmluvu. Tieto úrady sú tiež známe ako organizačné dopravné úrady, ktoré majú právomoc a povinnosť organizovať (t.j. vytvárať) služby osobnej dopravy v ich právomoci podľa režimu úradnej iniciatívy. Dopravné spoločnosti v takomto rámci konajú v mene dopravného úradu.

---

<sup>25</sup> Poznámka: keď sa odkazuje na „obstarávateľa“ robíme, ak nie je uvedené inak, odkaz na celú vládu (na príslušnej národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni), vrátane pomocných zamestnancov v podobe štátnych zamestnancov.

<sup>26</sup> Jedným z príkladov je vytvorenie koordinovaných subjektov, napríklad Zwec-  
kehrverbände a Verkehrsverbund v Nemecku.

**Dopravné plánovacie agentúry** sú špecifické (polo-) nezávislé inštitúcie vytvorené „úradom“ (väčšinou obstarávateľom) pre profesionálnu správu množstva úloh súvisiacich s plánovaním dopravných služieb v regióne pôsobnosti úradu. To môže zahŕňať uzatváranie zmlúv (prostredníctvom výberového konania alebo inak) s prevádzkovateľmi dopravy. Keď takáto agentúra neexistuje, sú plánovacie funkcie vykonávané prevádzkovateľmi dopravy alebo priamo obstarávateľom dopravy.

**Regulačné dopravné úrady** sú úrady, ktoré majú určité právomoci regulovať činnosti dopravných podnikov na trhu osobnej dopravy. Právomoci týchto orgánov sa môžu značne líšiť v závislosti na právnom rámci konkrétnej krajiny: od veľmi slabých regulátorov voľného trhu po veľmi silné regulačné úrady s právomocami blízko k tým, ktoré majú obstarávatelia. Dopravné spoločnosti v tomto rámci sú považované za nezávislé spoločnosti (či už súkromné alebo verejné) konajúce z vlastnej iniciatívy na trhu. Regulačné úrady v skutočnosti stanovujú pravidlá hry pre prevádzkovateľov prítomných na trhu. Môžu byť aj „strážnym psom“ pre presadzovanie pravidiel hry.

**Podnikateľské úrady** sú úrady, ktoré vytvárajú služby v preprave cestujúcich a nesú podnikateľské riziká z týchto dopravných služieb. Toto môže byť vykonané vlastníctvom spoločnosti verejnej dopravy alebo nekorporátnej internej divízie poskytujúcej dopravné služby, ale aj outsourcingovaním takýchto činností u tretej strany. Jedným z príkladov je prípad, keď úrady vlastnia prevádzkovateľa verejnej dopravy v rámci režimu trhovej iniciatívy a keď verejným prevádzkovateľom je jeden z rôznych možných prevádzkovateľov. Ďalším príkladom je, že verejné poskytovanie služieb v preprave cestujúcich (bez ohľadu na presnú štruktúru spoločnosti) je v rámci režimu úradnej iniciatívy.

**Dotáčne úrady** sú úrady, ktoré platia finančné príspevky systémom verejnej dopravy. Dotácie existujú predovšetkým na dva účely: podpora všeobecného poskytovanie služieb a prerozdelenie bohatstva v prospech politicky vybraných cieľových skupín v spoločnosti (ako sú zdravotne postihnutí, seniori, nezamestnaní,...). Dotácie na systém verejnej dopravy nemusia byť nevyhnutne platené prevádzkovateľovi. Dotácie môže byť tiež distribuované prostredníctvom užívateľov systému.

## **Licencie, povolenia a koncesie**

**Licencia:** právo na vykonávanie činnosti prevádzkovateľa osobnej dopravy („prevádzkovateľ“). Licencia je udelená na základe kvalifikácií (týkajúcej sa napr. dobrej povesti, finančnej spôsobilosti, odbornej spôsobilosti), ktoré dokladajú schopnosť byť prevádzkovateľom. Preto, licencia sa týka prístupu k povolaniu.

**Povolenie:** exkluzívne alebo neexkluzívne právo prevádzkovať konkrétne služby, o ktoré (s licenciou) „prevádzkovateľ“ môže požiadať o

príslušný úrad. V prípade výhradného povolenia ostatní „dopravcovia“ sú vylúčení z poskytovania rovnakej služby za rovnakých podmienok. Povoľovacie konanie umožňuje skontrolovať, či kandidát spĺňa všetky potrebné (objektívne a nediskriminačné), právne a administratívne podmienky.

**Zmluva:** „zmluva o službe vo verejnom záujme“ je jeden alebo viaceré právne záväzných aktov, ktoré potvrdzujú dohodu medzi príslušným orgánom a poskytovateľom služieb vo verejnom záujme s cieľom zveriť poskytovateľovi služieb vo verejnom záujme riadenie a poskytovanie služieb vo verejnom záujme v doprave podliehajúcich záväzkom vyplývajúcim zo služieb vo verejnom záujme; zmluva o službách vo verejnom záujme môže mať v závislosti od práva členského štátu tiež formu rozhodnutia prijatého príslušným orgánom, ktoré má podobu individuálneho právneho alebo regulačného aktu alebo ktoré obsahuje podmienky, za ktorých samotný príslušný orgán poskytuje služby alebo zverí poskytovanie týchto služieb internému poskytovateľovi.

---

## Literatúra

Atkins (2005), Monitoring Local Bus Service Tenders in England – Bus Tendering Good Practice Guide, Department for Transport (DfT), London

Bäuer, C.; Herr, C.; Pinz, P. and Wille, M.-O. (2005), „Erfolgsfaktoren für künftige Vergabeverfahren - Erfahrungen aus dem Planspiel "Virtuelle Ausschreibung" in den Ländern Niedersachsen und Bremen“, Der Nahverkehr, 23, 6, 10-16

Colin Buchanan and Partners (2003a), Study of Good Practice in Contracts for Public Passenger Transport – Final Report, For the European Commission, Brussels

Colin Buchanan and Partners (2003b), Study of Good Practice in Contracts for Public Passenger Transport – Final Report, Appendix: Guide to Contracts and Contracting in Public Transport, For the European Commission, Brussels

European Commission (1996), The citizen's network - Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe, Green Paper, Directorate-General VII Transport, Brussels.

European Commission (1998), Developing the Citizen's Network, communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee, COM(1998)431, Directorate-General VII Transport, Brussels.

ISOTOPE Research Consortium (1997), Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of Passengers in Europe, Transport Research – Fourth Framework Programme – Report 51, 177 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Metropolitan Consulting Group, Kompetenz Center Wettbewerb und Innconsult (2005), Kontrollierter Wettbewerb im ÖPNV, Forschungsbericht FE-Nr 70.0663/2001/, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

QUATTRO Research Consortium (1998), Quality approach in tendering urban public transport operations, Transport Research – Fourth Framework Programme Urban Transport - Report 76, 229 pp., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Van de Velde, D.M. (1999), "Organisational forms and entrepreneurship in public transport (Part 1: classifying organisational forms)", Transport Policy, 6, 147-157.

Van de Velde, D.M. (1992), "Classifying Regulatory Structures of Public Transport", paper presented at the 6th World Conference on Transport Research, Lyon (July 1992).