



Kontrolní závěr z kontrolní akce

16/16

Peněžní prostředky určené na zajištění interoperability na stávajících železničních tratích

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ) na rok 2016 pod číslem 16/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na zajištění interoperability na stávajících železničních tratích.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do listopadu 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola u kontrolovaných osob byla prováděna od května do listopadu 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále MD), Státní fond dopravní infrastruktury (dále SFDI) a Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (dále SŽDC).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI a SŽDC, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání podána nebyla.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 13. února 2017,

schválilo usnesením č. 17/III/2017

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvodní informace

Interoperabilitou se rozumí zajištění technických a provozních podmínek železničních tratí, které umožní bezpečný a nepřerušovaný pohyb vlaků různých dopravců v rámci transevropského železničního systému. Cílem je především zpřístupnění železničního trhu širšímu okruhu dopravců a zvýšení atraktivity a konkurenceschopnosti železniční nákladní dopravy ve srovnání se silniční. Požadavky pro nově budovanou nebo modernizovanou železniční infrastrukturu spojené se zajištěním interoperability vychází ze záměrů Evropské unie a konkrétně je stanovila Evropská komise.

Předmětem kontroly byl klíčový subsystém pro zajištění interoperability, a to řízení a zabezpečení transevropského železničního systému (zařízení pro zajištění bezpečnosti, ovládání a řízení pohybu vlaků). Subsystém se opírá o evropský systém řízení železniční dopravy (dále ERTMS), jehož globální strategii definovala Evropská komise v roce 1995. Přínosem ERTMS má být především zvýšení bezpečnosti, plynulosti a rychlosti železniční dopravy.

ERTMS se skládá z radiokomunikačního systému (dále GSM-R) a evropského vlakového zabezpečovacího systému (dále ETCS). Podmínkou pro zavedení ERTMS je vybudování infrastrukturních částí systémů GSM-R a ETCS a zajištění odpovídající vybavenosti kolejových vozidel palubními částmi obou systémů.

GSM-R je komunikační platformou pro ETCS. Umožňuje hlasovou a datovou komunikaci pro potřeby železničního provozu prostřednictvím palubních jednotek umístěných v kolejových vozidlech. Systém GSM-R může být využit i pro komunikaci mezi provozními pracovníky železnic (např. strojvedoucí, dispečeři, posunovači, traťoví dělníci). Je obdobou veřejné mobilní sítě, avšak se zvláštními požadavky na kvalitu a spolehlivost spojení a s možností využití funkcionalit specifických pro železniční provoz.

ETCS umožňuje zejména předávání potřebných informací pro jízdu vlaku strojvedoucím (povolení k jízdě, stanovení rychlostního profilu a rychlostních omezení apod.). Úkolem ETCS je zajištění bezpečnosti vlakové dopravy, včetně aktivního zásahu do řízení vlaku při selhání strojvedoucího. Zavádění ETCS je úzce spojeno s projekty modernizace železničních tratí.

Kontrolované osoby vykonávaly v procesu zavádění ERTMS tyto činnosti:

- **MD** odpovídalo za stanovení a realizaci koncepce zavádění ERTMS v železniční dopravě. Plnilo funkci řídicího orgánu operačních programů Doprava¹, ze kterých bylo zavádění ERTMS spolufinancováno (zejména schvalovalo projektové žádosti, sledovalo průběh realizace projektů a posuzovalo případné změny schválených věcných, časových a finančních parametrů). Bylo správcem programu č. 127 330 – *Interoperabilita v železniční dopravě*², jehož prostřednictvím bylo zavádění ERTMS také financováno.

¹ Operační program *Doprava* (dále OPD) schválený Evropskou komisí v prosinci 2007 a navazující operační program *Doprava 2014–2020* schválený Evropskou komisí v květnu 2015.

² Program registrovaný v informačním systému programového financování spravovaném Ministerstvem financí.

- **SFDI** (zřízený zákonem č. 104/2000 Sb.³, v působnosti MD) odpovídal za finanční zajištění projektů a plnil funkci zprostředkujícího subjektu operačních programů Doprava (zejména uzavíral smlouvy se SŽDC na financování projektů schválených MD jako řídicím orgánem operačních programů Doprava a sledoval dodržování podmínek pro poskytování a čerpání finančních prostředků).
- **SŽDC** (státní organizace zřízená zákonem č. 77/2002 Sb.⁴) vykonávala veškeré investorské činnosti v oblasti přípravy a realizace projektů GSM-R a ETCS na železniční infrastrukturu (zejména vypracovávala investiční záměry a projektové žádosti, uzavírala smlouvy s dodavateli a odpovídala za hospodárnou realizaci staveb).

NKÚ především posuzoval, zda byly vytvořeny dostatečné předpoklady pro hospodárné, efektivní a účelné vynakládání peněžních prostředků na zavádění ERTMS. U kontrolovaných osob ověřoval:

- naplňování koncepčních záměrů,
- zabezpečení účelného, hospodárního a efektivního zavádění ERTMS,
- zadávání veřejných zakázek na realizaci projektů infrastrukturních částí GSM-R,
- realizaci projektů GSM-R.

Podrobně byly kontrolovány čtyři projekty na infrastrukturní část GSM-R (příloha 1) a dva projekty na vybavení kolejových vozidel palubní částí GSM-R (příloha 2).

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

Česká republika je podle záměrů Evropské unie povinna zavést ERTMS na cca 2 500 km železničních tratí zařazených do transevropské dopravní sítě TEN-T⁵ (jde o cca 1 300 km koridorových tratí a 1 200 km dalších celostátních tratí⁶). Cílového stavu má dosáhnout do roku 2030, nejpozději do roku 2050.

Náklady na zavedení ERTMS nebylo možno s dostatečnou přesností zjistit. Na základě údajů MD a SŽDC je lze odhadnout na několik desítek miliard korun. Nejvýznamnějším zdrojem financování projektů ERTMS mají být prostředky Evropské unie poskytované prostřednictvím operačních programů Doprava a dále pak prostředky z rozpočtu SFDI. Z prostředků OPD byly

³ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

⁴ Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Transevropská dopravní síť TEN-T je síť silničních a železničních koridorů, mezinárodních letišť a vodních cest schválená Evropským parlamentem v roce 1993.

⁶ Celostátní dráha (trať) slouží mezinárodní a celostátní veřejné železniční dopravě (§ 3 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách).

podporovány projekty zaměřené přímo na zavádění ERTMS⁷ a dále bylo zavádění ERTMS podporováno i v rámci projektů modernizace železničních tratí. Předmětem kontroly byly jen projekty zaměřené přímo na zavádění ERTMS.

V rámci projektů zaměřených přímo na zavádění ERTMS bylo vybaveno systémem GSM-R 1 629 km železničních tratí s náklady 3 341 mil. Kč (příloha 1) a palubními jednotkami systému GSM-R 1 421 kolejových vozidel s náklady 629 mil. Kč (příloha 2). Systém ETCS byl zaveden v rámci pilotního projektu na 22 km trati s náklady 321 mil. Kč.

1. Kontrolou byly zjištěny nedostatky, které snižovaly účinnost systému řízení zavádění ERTMS:

- MD nestanovilo závazný časový a finanční plán zavádění ERTMS pro jednotlivé roky, vycházelo pouze z časově vzdáleného termínu roku 2030, resp. roku 2050, do kterého má být systém ERTMS v České republice zaveden. O projektech systému ERTMS rozhodovalo ad hoc, tj. bez zřejmé míry jejich koordinace s ostatními projekty, včetně projektů modernizace železničních tratí. Nezabývalo se zpožděním zavádění systému ETCS oproti původním předpokladům. Přitom očekávaných přínosů z realizace projektů ERTMS může být dosaženo jen zavedením obou jeho částí, tedy GSM-R a ETCS.
- MD nevytvořilo soustavu indikátorů, která by umožnila vyhodnotit účelnost a efektivnost prostředků vynaložených na financování projektů ERTMS z OPD a z programu č. 127 330. Stanovené indikátory neumožní u projektů vyhodnotit ani naplnění očekávaných přínosů uváděných SŽDC v projektových žádostech. Nebude také možno objektivně vyhodnotit plnění cílů a přínosů pro železniční dopravu ze zavádění systému ERTMS, uváděných v koncepčních materiálech.

2. Výběr dodavatelů projektů (staveb) infrastrukturních částí GSM-R neprobíhal v konkurenčním prostředí:

- SŽDC vyhlášovala na výběr dodavatelů projektů GSM-R otevřená řízení, ale řízení se účastnil jen dodavatel pilotního projektu z roku 2005, resp. po novele zákona č. 137/2006 Sb.⁸, účinné od dubna 2012 (kdy by SŽDC byla povinna zrušit zadávací řízení v případě, že by se ho zúčastnil nebo byl hodnocen jen jeden uchazeč), se účastnil ještě jeden další uchazeč, ale jeho nabídka byla hodnocena vždy jako druhá v pořadí. Důvodem nízké účasti uchazečů o tyto veřejné zakázky mohly být požadavky a technické podmínky stanovené SŽDC v zadávacích dokumentacích. Vznikl tak faktický monopol jednoho dodavatele s možnými dopady na hospodárnost realizace projektů GSM-R a ETCS.

3. Kontrolou pořizování palubních jednotek a mobilních terminálů GSM-R bylo zjištěno:

- U jednoho ze dvou kontrolovaných projektů existovala možnost hospodárnějšího řešení, kterou však MD neposuzovalo. U druhého projektu bylo zjištěno riziko, že palubní jednotky GSM-R pořízené z programu č. 127 330 nebudou využity v souladu s podmínkami OPD.

⁷ Prostředky poskytované z OPD v rámci prioritní osy 1 *Modernizace železniční sítě TEN-T* a její oblasti podpory 1.2 *Zajištění interoperability na stávajících železničních tratích, zajištění souladu s TSI a rozvoj telematických systémů*. Poznámka: TSI = technické specifikace pro interoperabilitu.

⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

- SŽDC pořizovala terminály GSM-R do kolejových vozidel a mobilní terminály GSM-R (telefony GSM-R) bezdůvodně v rámci některých staveb infrastrukturních částí GSM-R. Jejich pořízení tak neproběhlo v soutěžním prostředí.

Výše uvedená zjištění mohla negativně ovlivnit hospodárnost, efektivnost a účelnost použití peněžních prostředků na zavádění ERTMS.

NKÚ doporučuje mj. analyzovat příčiny neúčasti většího počtu uchazečů o veřejné zakázky na realizaci infrastrukturní části systému GSM-R a v souvislosti s tím posoudit možnosti zvýšení konkurenčnosti prostředí zadávání projektů týkajících se interoperability.

III. Zjištěné skutečnosti

1. Naplňování koncepčních záměrů

Výchozími koncepčními dokumenty MD byly v kontrolovaném období *dopravní politiky České republiky* na roky 2005–2013 a na roky 2014–2020, schválené v letech 2005 a 2013 vládou. Dopravní politiky obsahovaly cíle, priority a opatření i pro oblast zajištění interoperability na železničních tratích. Na dopravní politiku na léta 2005–2013 měl navazovat *Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury* z roku 2006, který však vláda neschválila. K dopravní politice na léta 2014–2020 vypracovalo MD v roce 2013 *Dopravní sektorové strategie 2. fáze*. **Žádný z těchto dokumentů neobsahoval ukazatele, které by umožňovaly sledovat plnění cílů pro oblast interoperability na železničních tratích.**

MD k hodnocení výsledků a dopadů realizovaných projektů uvedlo, že plnění cílů zatím sleduje prostřednictvím indikátorů OPD a indikátorů uvedených v dokumentaci programu č. 127 330 a že přínosy zavádění ERTMS se plně projeví až po zprovoznění obou jeho částí GSM-R a ETCS. **MD stanovená soustava indikátorů však neumožňuje objektivní provedení uvedených hodnocení** (podrobněji viz následující bod 2).

Základním koncepčním dokumentem pro zajištění interoperability na železničních tratích byl **Národní implementační plán ERTMS** ze září 2007. Plán řešil zavádění ERTMS samostatně pro GSM-R a ETCS. Vybavením kolejových vozidel palubními částmi obou systémů se nezabýval. Podle implementačního plánu mělo být:

- systémem GSM-R do roku 2011 vybaveno 1 094 km železničních tratí a do roku 2016 dalších 446 km tratí, jejichž vybavení bylo vázáno na probíhající modernizaci III. a IV. železničního koridoru⁹;
- systémem ETCS do roku 2016 vybaveno 1 332 km tratí s tím, že realizace na 548 km tratí je vázána na probíhající modernizaci III. a IV. železničního koridoru.

MD schválilo v roce 2015 aktualizaci **Národního implementačního plánu ERTMS** pro období let 2014–2020. V aktualizaci bylo uvedeno, že v roce 2014 bylo vybaveno systémem GSM-R 1 132 km tratí a systémem ETCS 22 km trati v rámci pilotního projektu v úseku

⁹ Modernizace III. a IV. železničního koridoru měla být dokončena do roku 2016, její dokončení se však o několik let posunulo.

Poříčany – Kolín. Předpokládané zavádění GSM-R a ETCS po roce 2014 je uvedeno v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Vybavení tratí ERTMS

(km)

Systém	Do roku 2014	2015–2016	2017–2020	Po roce 2020	Celkem
GSM-R	1 132	818	414	289	2 653
ETCS	22	277	1 082	1 244	2 625

Zdroj: Národní implementační plán ERTMS pro období let 2014–2020 z listopadu 2014.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že předpoklad zavedení ERTMS do roku 2020 na více než 2 600 km železničních tratí je, pokud jde o celkovou délku tratí, na kterých má být zaveden, v souladu se závazkem České republiky aplikovat ERTMS na cca 2 500 km tratí do roku 2030, resp. nejpozději do roku 2050.

Systémem GSM-R mělo být do roku 2016 vybaveno 1 950 km železničních tratí. Podle MD, které sleduje údaje za projekty podpořené z oblasti podpory 1.2 OPD⁷, bylo systémem GSM-R vybaveno 1 428 km tratí (bez pilotního projektu GSM-R – příloha 1). Podle údajů SŽDC mělo být do konce roku 2016 vybaveno systémem GSM-R 1 751 km tratí.

Využití traťové části systému GSM-R je podmíněno příslušnou vybaveností kolejových vozidel tímto systémem. Podle údajů programu č. 127 330, ze kterého MD financovalo vybavení kolejových vozidel palubními jednotkami (viz dále bod 2.2.2), bylo palubní částí GSM-R vybaveno 1 421 vozidel (příloha 2). Tento údaj však nezahrnuje nová nebo modernizovaná kolejová vozidla pořízená dopravci, která již byla tímto systémem vybavena.

K výraznému zpoždění dochází v zavádění systému ETCS. Podle implementačního plánu z roku 2007 měl být do roku 2016 systém zaveden na 1 332 km tratí. Aktualizací plánu z roku 2014 byla tato délka snížena na 299 km tratí. Ve skutečnosti byl systém ETCS do doby ukončení kontroly zaveden jen na 22 km trati v rámci výše zmíněného pilotního projektu.

Náklady na zavedení ERTMS nebyly v implementačním plánu konkrétně vyčísleny. Bylo jen uvedeno, že na zavádění traťové části GSM-R jsou odhadovány na 3,0 mil. Kč/km a u palubní části na 0,5 mil. Kč/vozidlo, přičemž potřeba palubních částí v počáteční fázi měla být 1,2 ks na jeden kilometr a v pozdějším období 0,6 ks na jeden kilometr. V případě systému ETCS byly náklady na traťovou část odhadovány na 4,5 mil. Kč/km a náklady na přípravu staničních, traťových a přejezdových zařízení na 7 mil. Kč/km s tím, že tato položka bude významně klesat v souvislosti s nasazováním ETCS na modernizované tratě. Náklady na palubní část ETCS byly odhadovány na 6 mil. Kč/km, přičemž bez bližší specifikace bylo uvažováno s postupnou instalací 1 550 těchto zařízení do kolejových vozidel.

2. Zabezpečení účelného, hospodárného a efektivního zavádění ERTMS

2.1 Předpokladem pro plné využití systému ERTMS je vybudování systémů GSM-R a ETCS, včetně zabezpečení odpovídající vybavenosti kolejových vozidel palubními jednotkami obou systémů. Z dokladů a informací SŽDC dále vyplynulo, že realizace projektů ETCS je podmíněna předchozí modernizací příslušných traťových úseků.

MD však nestanovilo žádný závazný harmonogram pro zavádění systémů GSM-R a ETCS. Nebylo tak možno podrobněji vyhodnotit postup v zavádění systému ERTMS ve vztahu k předpokladům. MD v souvislosti se schvalováním investičních záměrů a projektových žádostí neřešilo věcnou a časovou koordinaci projektů GSM-R a ETCS ani koordinaci s modernizací příslušných traťových úseků. **Projekty byly schvalovány a zařazovány k financování z rozpočtu SFDI jednotlivě a bez zřejmé věcné a časové návaznosti na související projekty.**

Systém ETCS nebyl v podstatě dosud zaveden, kromě krátkého 22km úseku, kde byl zaveden v rámci pilotního projektu (viz výše bod 1.). **Realizovaný systém GSM-R tak zatím nemohl být plnohodnotně využit.**

2.2 Podle předpisů upravujících čerpání prostředků Evropské unie je důležitým předpokladem pro posouzení účinnosti řízení využití finančních prostředků správné nastavení soustavy indikátorů tak, aby umožňovala hodnotit dopady a efektivnost intervencí. Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v březnu 2006 *Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci*, podle kterých mají:

- **indikátory výstupu** podávat informace o výstupech projektů v rámci operačního programu,
- **indikátory výsledku** mít vazbu na bezprostřední (přímý a okamžitý) přínos daného programu a mají umožnit měřit výsledek intervence,
- **indikátory dopadu** informovat o souvislostech, které překračují rámec okamžitých účinků, a sloužit k měření plnění rozhodujících cílů programu.

MD nenastavilo soustavu indikátorů v OPD a v dokumentaci programu č. 127 330 tak, aby umožňovala hodnotit plnění předpokládaných záměrů a účinnost peněžních prostředků vynaložených na zavádění ERTMS (viz následující body 2.2.1 a 2.2.2).

2.2.1 Podpora zavádění interoperability v železniční dopravě byla v OPD přiřazena prioritní ose 1 *Modernizace železniční sítě TEN-T*. Konkrétně ji řešila oblast podpory 1.2 zaměřená na zajištění interoperability na stávajících železničních tratích, zajištění souladu s technickými specifikacemi pro interoperabilitu¹⁰ a rozvoj telematických systémů. Intervence měly řešit zejména zavádění systému ERTMS a dálkového řízení provozu, včetně souvisejících úprav kolejových vozidel.

MD stanovilo pro prioritní osu 1 čtyři indikátory výstupu, dva indikátory výsledku a tři indikátory dopadu. Při aktualizaci v roce 2015 přidalo ještě jeden indikátor výstupu. Žádný z indikátorů však neměl jasnou vazbu na zavádění interoperability (oblast podpory 1.2). Na tyto indikátory nenavazovaly indikátory jednotlivých projektů, jejichž obsahem je zajištění interoperability železničních tratí. **Stanovené indikátory tak neumožní objektivně hodnotit účelnost a efektivnost (účinnost) peněžních prostředků poskytnutých z OPD v rámci oblasti podpory 1.2 na příslušné projekty (viz dále i bod 4.1).**

¹⁰ Technické specifikace jednotlivých subsystémů ERTMS, přijímané na základě směrnice 2008/57/ES, o interoperabilitě železničního systému ve Společenství.

2.2.2 Pro naplňování cílů OPD v oblasti interoperability vytvořilo MD v roce 2007 program č. 127 330 – *Interoperabilita v železniční dopravě*. Program rozčlenilo na čtyři podprogramy. Dobu jeho realizace stanovilo na roky 2004 až 2015 (dobu do roku 2007 označilo v dokumentaci programu jako „realizaci programu před schválením jeho dokumentace“) a finanční potřebu na 3 780 mil. Kč. Kryta měla být z prostředků Evropské unie ve výši 2 927 mil. Kč, z prostředků SFDI ve výši 592 mil. Kč a vlastními prostředky účastníků programu ve výši 261 mil. Kč.

Z programu však byl do roku 2009 financován pouze pilotní projekt ETCS v 22 km dlouhém úseku Poříčany – Kolín. MD program v říjnu 2009 aktualizovalo. Realizaci programu upravilo na říjen 2009 až prosinec 2015. Finanční potřebu programu snížilo o 38 % na 2 358 mil. Kč (měla být kryta z prostředků Evropské unie ve výši 838 mil. Kč, z prostředků SFDI ve výši 153 mil. Kč, z dotací ze státního rozpočtu ve výši 133 mil. Kč, mimorozpočtovými prostředky organizačních složek státu ve výši 229 mil. Kč a vlastními prostředky účastníků programu ve výši 1 005 mil. Kč). Program byl již zaměřen pouze na vybavení kolejových vozidel palubními jednotkami. Aktualizovanou dokumentaci schválilo Ministerstvo financí podle návrhu MD v prosinci 2009.

MD v aktualizaci z roku 2009 stanovilo pro čtyři podprogramy soustavu sedmi indikátorů a čtyř parametrů. **Žádný z těchto indikátorů ani parametrů neměl zřejmou vazbu (návaznost) na indikátory prioritní osy 1 OPD, k jejímuž naplňování byl program 127 330 stanoven.**

Ani realizace aktualizovaného programu neprobíhala podle předpokladů. Program měl být ukončen v roce 2015, avšak v době kontroly z něj bylo vyčerpáno jen 1 310 mil. Kč, což představovalo 55 % předpokládané částky. Z prostředků Evropské unie bylo vyčerpáno 451 mil. Kč, ze státního rozpočtu 163 mil. Kč a vlastní prostředky účastníků programu byly 696 mil. Kč. MD poskytlo prostředky programu na 11 projektů vybavení kolejových vozidel palubními jednotkami GSM-R s celkovými náklady 629 mil. Kč (příloha 2), na 7 projektů telematických aplikací v nákladní dopravě s celkovými náklady 360 mil. Kč a na pilotní projekt ETCS v úseku Poříčany – Kolín s náklady 321 mil. Kč.

Podle příslušného indikátoru mělo být palubními jednotkami GSM-R do konce roku 2015 vybaveno 2 065 vozidel. Ve skutečnosti jimi bylo vybaveno jen 1 421 vozidel, což je o 31 % méně (příloha 2).

2.3 Všechny projekty na zavádění infrastrukturní části systému GSM-R na železničních tratích (příloha 1) realizoval stejný dodavatel – vítěz obchodní veřejné soutěže¹¹ na pilotní projekt, kterou připravily České dráhy, státní organizace, v roce 2002. Od 1. 1. 2003 přešla příprava projektu na SŽDC a České dráhy, akciovou společnost (dále ČD). Smlouvu s dodavatelem uzavřely v květnu 2004 jako objednatelé SŽDC a ČD. Předmětem smlouvy bylo zpracování projektu a vybudování infrastrukturní části systému GSM-R v úseku Děčín, st. hr. – Praha – Kolín dlouhém 201 km a vybavení kolejových vozidel radiostanicemi a mobilními terminály (telefony GSM-R). Termín dokončení byl červen 2005 a cena byla 255 mil. Kč bez DPH (SŽDC ji v květnu 2005 dodatkem ke smlouvě zvýšila o 5,5 % na 269 mil. Kč).

¹¹ § 4 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Podle materiálu *Analýza přirozených monopolů výrobců jednotlivých součástí dráhy* z dubna 2015¹² nebylo při zavádění systému GSM-R na železniční trati vytvořeno konkurenční prostředí. Dále v něm bylo uvedeno, že na trhu v Evropě působí ještě jeden dodavatel systémů ERTMS s platnou certifikací. **Ke vstupu konkurenčního dodavatele je v materiálu konstatováno, že je při splnění určitých podmínek možný v rámci staveb, které budou probíhat v budoucnosti.**

3. Zadávání veřejných zakázek na realizaci projektů infrastrukturních částí GSM-R

3.1 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu **GSM-R dokončení I. národního železničního koridoru** (projekt č. 2 v příloze 1) zahájila SŽDC v lednu 2007. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla 684,9 mil. Kč, včetně 10% rezervy. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizace stavby. Zadávací dokumentaci si vyzvedlo 10 dodavatelů, nabídku však podal jen jeden (dodavatel pilotního projektu – viz výše bod 2.3). SŽDC s ním uzavřela smlouvu v červenci 2007 s cenou 682,9 mil. Kč bez DPH (včetně 10% rezervy).

Jeden z dodavatelů podal námitku na nezákonnost postupu zadavatele spočívající ve zvýhodnění jednoho dodavatele na úkor jiných. SŽDC a následně i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále ÚOHS) ji zamítly z důvodu opožděného podání.

Podle NKÚ mohly k tomu, že z deseti dodavatelů podal nabídku jen jeden, vést některé požadavky SŽDC uvedené v zadávací dokumentaci. Například v části zadávací dokumentace týkající se centrálních částí systému, ve kterých měly být doplněny stávající komponenty, SŽDC uvedla, že z důvodu bezpečnosti, zachování záruky a plné kompatibility není možné do těchto částí systému nasazovat nebo doplňovat jinou technologii. V jiné části zadávací dokumentace přitom podmínila nabídku jiné technologie doložením certifikátu autorizované osoby.

3.2 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu GSM-R pro úsek **Děčín – Všetaty – Kolín** (projekt č. 5 v příloze 1) zahájila SŽDC v červnu 2011. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla 470,0 mil. Kč. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizování stavby.

Obdobně jako v případě předchozí veřejné zakázky si zadávací dokumentaci vyzvedlo 10 dodavatelů, ale nabídku podal jen stejný dodavatel jako u předchozího projektu. SŽDC s ním uzavřela smlouvu v prosinci 2011 s cenou 331,4 mil. Kč bez DPH (bez rezervy). Požadavky SŽDC a zadávací podmínky uvedené v zadávací dokumentaci byly obdobné jako u předchozí veřejné zakázky. SŽDC upravila na základě námitek dvou dodavatelů zadávací dokumentaci, ÚOHS však ve svém rozhodnutí konstatoval, že neprodloužila přiměřeně lhůtu pro podání nabídek a to mohlo podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. **Podle NKÚ mohly uvedené skutečnosti vést k tomu, že nabídku podal jen jeden uchazeč.**

¹² Podle SŽDC byl materiál zpracován jako podklad pro veřejnou diskusi nad tématem přirozených monopolů výrobců jednotlivých součástí dráhy. Materiál projednalo v dubnu 2015 i MD.

3.3 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu *GSM-R Kolín – Havlíčkův Brod – Křižanov – Brno* (projekt č. 9 v příloze 1) zahájila SŽDC v říjnu 2013. Předpokládaná hodnota zakázky byla 602,5 mil. Kč. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizování stavby.

Zadávací dokumentaci si vyzvedlo osm dodavatelů a nabídku podali dva z nich. V té době platila novela zákona č. 137/2006 Sb., podle které byl zadavatel povinen zrušit zadávací řízení, pokud obdržel pouze jednu nabídku nebo po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka. Vítězem zadávacího řízení se stal stejný dodavatel jako u předchozích dvou veřejných zakázek. SŽDC s ním uzavřela smlouvu v březnu 2014 s cenou 601,9 mil. Kč.

Rovněž u této veřejné zakázky podali dva dodavatelé námitky proti zadávacím podmínkám týkající se porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. SŽDC jejich námitky zamítla. V únoru 2014 podali oba dodavatelé návrh k ÚOHS na přezkoumání úkonů zadavatele (SŽDC). ÚOHS příslušné řízení v květnu 2014 zastavil z důvodu, že žádosti navrhovatelů se po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky staly zjevně bezpředmětnými.

Požadavky SŽDC a zadávací podmínky v zadávací dokumentaci byly obdobné jako u předchozích veřejných zakázek. **Podle NKÚ mohly některé z nich vést k tomu, že nabídku podali jen dva uchazeči.**

SŽDC si v zadávací dokumentaci mj. vyhradila, že část plnění předmětu veřejné zakázky nesmí být prováděna subdodavatelem. Nebylo z ní však zcela jasné, kterých konkrétních prací nebo dodávek se toto omezení týkalo. Dále SŽDC stanovila povinnost v nabídce popsat a specifikovat způsob realizace předmětu veřejné zakázky tak, aby bylo zřejmé, jakým konkrétním způsobem, jakými prostředky, technickými postupy a materiály nebo technologickými zařízeními budou plněny stanovené požadavky.

Jak bylo uvedeno výše, nabídku do zadávacího řízení podali dva uchazeči. Z nabídky uchazeče, který nebyl vybrán, vyplývalo, že zamýšlel plnit 96 % nabídkové ceny prostřednictvím subdodavatelů. Na rozdíl od vybraného uchazeče byl jeho popis navrženého řešení velmi stručný (v rozsahu tří stran). Z nabídky nebyly dostatečně zřejmé například způsob realizace nebo technické postupy v části dotčené subdodavatelským omezením.

3.4 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu *GSM-R uzel Praha* (projekt č. 8 v příloze 1) zahájila SŽDC v prosinci 2013. Předpokládaná hodnota zakázky byla 338,3 mil. Kč. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizování stavby.

Zadávací dokumentaci si vyzvedlo šest dodavatelů a nabídku podali dva z nich. V té době platila novela zákona č. 137/2006 Sb., podle které byl zadavatel povinen zrušit zadávací řízení, pokud obdržel pouze jednu nabídku nebo po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka. Vítězem zadávacího řízení se stal stejný dodavatel jako u předchozích tří veřejných zakázek. SŽDC s ním uzavřela smlouvu v březnu 2014 s cenou 338,1 mil. Kč.

U této veřejné zakázky byly zjištěny obdobné skutečnosti jako v případě předchozích zakázek a i zde mohly podle NKÚ vést k tomu, že nabídku podal jen jeden, resp. dva uchazeči.

4. Realizace projektů systému GSM-R

4.1 Pořízení infrastrukturní části systému GSM-R bylo kontrolováno u 4 projektů (příloha 1). Kontrolovanými projekty byla pořízena infrastrukturní část GSM-R na 787 km železničních tratí s celkovými náklady 1 984,5 mil. Kč, z toho 1 589,7 mil. Kč bylo hrazeno z OPD.

Kontrolou byly zjištěny zejména nedostatky ve stanovení indikátorů pro hodnocení předpokládaných dopadů z realizace projektů. Zjištěno bylo, že **MD nestanovilo žádný indikátor, který by u projektů umožnil vyhodnotit splnění očekávaných přínosů uváděných SŽDC v projektových žádostech**, např. zvýšení rychlosti, zvýšení bezpečnosti železničního provozu nebo snížení negativních vlivů železniční dopravy na obyvatelstvo. Dosažení významnější míry přínosů uváděných SŽDC v projektových žádostech je realizací jednotlivého projektu diskutabilní.

SŽDC ve dvou závěrečných projektových zprávách schválených MD (u ostatních kontrolovaných projektů nebyly závěrečné zprávy ještě schváleny) obecně uváděla, že k očekávaným přínosům došlo. Údaje, které by umožňovaly ověřit správnost tohoto konstatování, doloženy nebyly.

Například v roce 2015 byl dokončen projekt *GSM-R uzel Praha (Beroun – Praha – Benešov)* s celkovými náklady 352,3 mil. Kč, z toho z prostředků OPD bylo uhrazeno 287,9 mil. Kč. Systém GSM-R byl zaveden na 120 km tratí. MD stanovilo pro projekt tyto indikátory:

- „počet projektů podporujících dopravu a dopravní infrastrukturu“ s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 1,
- „hodnota úspory času v železniční dopravě v EUR“ s výchozí hodnotou 0 EUR/rok a cílovou hodnotou 565 046,25 EUR/rok,
- „délka rekonstruovaných železničních tratí TEN-T (GSM-R)“ s výchozí hodnotou 0 km a cílovou hodnotou 120 km.

Žádný z těchto indikátorů neumožňoval objektivně vyhodnotit splnění očekávaného dopadu – zjednodušení a zrychlení železničního provozu a na to navazujících cílů – „*zvýšení přeprav alternativní nákladní dopravou*“, „*zatraktivnění alternativní nákladní dopravy za účelem snížení negativních vlivů dopravy na životní prostředí a veřejné zdraví v důsledku snížení podílu silniční nákladní dopravy na celkových přepravách*“ a „*snížení nehodovosti způsobené silniční nákladní dopravou převedením části výkonů nákladní dopravy na alternativní dopravu*“.

Indikátor „*hodnota úspory času v železniční dopravě v EUR*“ stanovilo MD i u dvou dalších kontrolovaných projektů. Již však nestanovilo, jakým způsobem budou hodnoty vykazovány nebo měřeny.

4.2a) Pořízení palubních částí systému GSM-R bylo kontrolováno u 2 projektů z 11 financovaných z programu č. 127 330 (příloha 2). Kontrolovanými projekty byly pořízeny palubní části GSM-R pro 381 kolejových vozidel s celkovými náklady 171,8 mil. Kč, z toho 72,7 mil. Kč bylo hrazeno z OPD. **Zjištěny byly tyto nedostatky, které mohly nebo mohou**

mít negativní dopad na hospodárnost vynakládání peněžních prostředků určených na pořízení palubních částí systému GSM-R:

Projekt Vybavení vozidel systémem GSM-R, TSS Cargo

Podle projektu měla být palubní částí GSM-R vybavena speciální hnací vozidla (šlo zejména o pracovní stroje určené k údržbě a opravám tratí). MD projekt schválilo, aniž by posoudilo, zda by vzhledem k charakteru vozidel a omezené míře jejich využití nebylo v souladu s platnou legislativou hospodárnější podpořit pořízení menšího počtu přenosných palubních jednotek GSM-R, které by využívala právě provozovaná vozidla, popř. vybavit je podstatně levnějšími mobilními telefony GSM-R.

Projekt Vybavení kolejových vozidel ČD, a.s., systémem GSM-R – 2. etapa

Podpora z OPD má být poskytována na vybavení kolejových vozidel systémem ERTMS, která jsou používána na tratích sítě TEN-T. Z kontrolovaného projektu bylo především podpořeno vybavení vozidel pro regionální dopravu. Z projektové žádosti ani jiných dokladů předložených MD nebyl zřejmý rozsah provozu podpořených vozidel na tratích sítě TEN-T.

4.2b) Dále bylo zjištěno, že SŽDC pořizovala terminály GSM-R do kolejových vozidel a mobilní terminály (telefony GSM-R) jako dodávky v rámci projektů infrastrukturní části GSM-R (viz předchozí bod 3). **Jejich pořízení tak neproběhlo v rámci soutěžního prostředí, neboť jejich dodavatelem byl dodavatel infrastrukturní části.** Dodávky přitom netvořily jeden funkční celek pouze s příslušným projektem. U dvou kontrolovaných projektů uvedených v předchozím bodě 4.2a) dodali terminály GSM-R do kolejových vozidel dva různí dodavatelé.

Například SŽDC pořídila v rámci projektu (stavby) infrastrukturní části *GSM-R dokončení I. národního železničního koridoru* (projekt č. 2 v příloze 1) 343 ks mobilních terminálů (telefonů GSM-R) v ceně 6,7 mil. Kč. Mobilní terminály měly sloužit pro komunikaci zaměstnanců zajišťujících provozování a provozuschopnost dráhy se zaměstnanci obsluhy dráhy (výpravčí, dispečeri). V rámci projektu (stavby) *GSM-R uzel Praha* (projekt č. 8 v příloze 1) pořídila 7 ks terminálů GSM-R do kolejových vozidel v ceně 3,9 mil. Kč a 500 ks mobilních terminálů (telefonů GSM-R) v ceně 11,5 mil. Kč.

Velký rozptyl cen byl zjištěn u dodávek mobilních terminálů (telefonů GSM-R) označených jako „OPH“, které SŽDC pořídila v rámci infrastrukturních projektů uvedených v příloze 1 pod čísly 1, 4, 8 a 9. Ceny byly 63 979 Kč/ks (projekt č. 1), 55 000 Kč/ks (projekty č. 8 a 9) a 39 600 Kč/ks (projekt č. 4). Naopak u mobilních terminálů (telefonů GSM-R) označených jako „GPH“ byl rozptyl cen minimální, a to od 14 891 Kč/ks do 15 000 Kč/ks.

Seznam zkratek

ČD	České dráhy, akciová společnost
ERTMS	Evropský systém řízení železniční dopravy
ETCS	Evropský vlakový zabezpečovací systém
GSM-R	Radiokomunikační systém ERTMS
MD	Ministerstvo dopravy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPD	Operační program <i>Doprava na léta 2007 až 2013</i>
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
TSI	Technické specifikace pro interoperabilitu
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Příloha 1

Infrastrukturní projekty GSM-R

Č.	Projekt	Ukončení realizace (měsíc/rok)	Délka trati (km)	Celkové náklady (mil. Kč)	Příspěvek OPD (mil. Kč)
1.	Pilotní projekt GSM-R Děčín, st. hr. – Praha – Kolín	6/2005 ¹⁾	201	269,2 ¹⁾	x
2.	GSM-R, dokončení I. národního železničního koridoru	1/2009	293	661,9	553,5
3.	GSM-R Břeclav – Přerov – Petrovice u Karviné	9/2010	207	363,7	297,9
4.	GSM-R v úseku Ostrava – st. hr. SR a Přerov – Česká Třebová	4/2013	230	535,8	401,0
5.	GSM-R Děčín – Všetaty – Kolín	10/2013	172	350,4	277,0
6.	GSM-R Benešov – Votice	7/2015	19	66,1 ²⁾	16,3
7.	GSM-R III. koridor Beroun – Plzeň – Cheb	11/2015	185	121,9	95,0
8.	GSM-R uzel Praha (Beroun – Praha – Benešov)	11/2015	120	352,3	287,9
9.	GSM-R Kolín – Havlíčkův Brod – Křižanov – Brno	7/2016	202	619,9 ²⁾	471,3
Celkem:			1 629	3 341,2	2 399,9

Zdroj: informace MD ze dne 30. 11. 2016 a *Národní implementační plán ERTMS* z listopadu 2014.

Pozn.:

1) Údaj ze smlouvy s dodavatelem pilotního projektu z 27. 5. 2004 a jejího dodatku č. 1 z 20. 5. 2005.

2) Předběžný údaj, neboť finanční vypořádání projektu ještě nebylo ukončeno.

Kontrolovány byly projekty č. 2, 5, 8 a 9.

**Projekty vybavení kolejových vozidel palubní částí GSM-R
financované z programu č. 127 330 – Interoperabilita v železniční dopravě**

Č.	Projekt	Ukončení realizace (měsíc/rok)	Počet vozidel (ks)	Celkové náklady (mil. Kč)	Příspěvek OPD (mil. Kč)
1.	Vybavení železničních kolejových vozidel Českých drah systémem GSM-R	6/2012	600	265,7	112,9
2.	Radiostanice GSM-R ČD Cargo	6/2012	197	88,2	37,5
3.	Radiostanice pro traťové lokomotivy	8/2012	17	5,9	2,5
4.	Realizace digitální mobilní radiové sítě GSM-R	12/2012	5	3,0	0,9
5.	Implementace GSM-R terminálu do lokomotiv	3/2013	19	5,9	2,2
6.	Zavedení mobilní digitální sítě pro lokomotivy AWT a.s.	9/2013	56	20,1	5,7
7.	Vybavení vozidel systémem GSM-R, Traťová strojní společnost, a.s.	8/2014	32	15,7	5,4
8.	Vybavení kolejových vozidel ČD, a.s., systémem GSM-R – 2. etapa	9/2014	355	163,3	69,4
9.	Radiostanice GSM-R ČD Cargo v letech 2013–2014	9/2014	104	48,3	20,3
10.	Vybavení železničních kolejových vozidel společnosti IDS CARGO, a.s., terminálem GSM-R	10/2014	10	4,4	1,6
11.	Vybavení vozidel systémem GSM-R, TSS Cargo	11/2014	26	8,5	3,3
	Celkem:		1 421	629,0	261,7

Zdroj: informace MD ze dne 30. 11. 2016.

Pozn.: Kontrolovány byly projekty č. 8 a 11.

