

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/21

Peněžní prostředky určené na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/21. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah.

Kontrolováno bylo období od roku 2010 do září 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června do prosince 2014.

Kontrolovaná osoba:

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha (dále jen „SŽDC“).

I. Informace k předmětu kontroly

Opravami a údržbou má vlastník dráhy zajistit její bezpečné a plynulé provozování (její provozuschopnost)¹. Opravy a údržbu drah ve vlastnictví státu zajišťuje SŽDC². Přímý výkon s tím spojených činností zabezpečují uvnitř SŽDC oblastní ředitelství (dále jen „OŘ“) v Brně, Hradci Králové, Olomouci, Ostravě, Plzni, Praze a Ústí nad Labem. Charakteristika drah ve vlastnictví státu, včetně celostátních a regionálních drah³, které byly předmětem této kontrolní akce, je uvedena v tabulce č. 1.

¹ Jedna z povinností vlastníka dráhy stanovená v § 20 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.

² Státní organizace zřízená zákonem 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.

³ Celostátní dráhou je podle § 3 zákona č. 266/1994 Sb. dráha, která slouží mezinárodní nebo celostátní veřejné železniční dopravě. Regionální dráhou je dráha regionálního nebo místního významu, která slouží veřejné železniční dopravě a je zaústěna do celostátní nebo jiné regionální dráhy.

Tabulka č. 1 – Charakteristika drah ve vlastnictví státu

Ukazatel	Měrná jednotka	Hodnota
1. Délka tratí celkem <i>z toho elektrizovaných tratí</i> Stavební délka kolejí celkem	km	9 459 3 216 15 493
1a. Délka celostátních drah <i>z toho koridorových</i> Stavební délka kolejí celostátních drah	km	5 651 1 329 11 133
1b. Délka regionálních drah Stavební délka kolejí regionálních drah	km	3 783 4 299
1c. Délka vleček Stavební délka kolejí vleček	km	25 61
2. Počet mostů Celková délka mostů	ks m	6 784 152 198
3. Počet tunelů Celková délka tunelů	ks m	163 45 762
4. Počet železničních přejezdů	ks	8 041

Zdroj: evidence SŽDC, stav k 31. 12. 2013.

SŽDC vynakládala na opravy a údržbu drah v letech 2010 až 2013 ročně v průměru 8,9 mld. Kč. Za rok 2014 by náklady měly být 11,8 mld. Kč. Na opravy a údržbu jednoho kilometru drah ve vlastnictví státu tak vynakládala ročně v průměru 1 mil. Kč. Výkony prováděné vlastními kapacitami organizačních jednotek SŽDC zajišťujících opravy a údržbu drah se na uvedených nákladech podílely částkou kolem 5,1 mld. Kč ročně. Zbýlý objem představovaly úhrady dodavatelům opravných a údržbových prací. Náklady na opravy a údržbu drah byly z více než 95 % hrazeny z prostředků Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“).

Kontrola byla provedena na generálním ředitelství SŽDC a na všech výše uvedených OŘ SŽDC. Na generálním ředitelství bylo především kontrolováno plánování a řízení přípravy a realizace akcí oprav a údržby. Kromě toho byla prověřována zadávací řízení 28 veřejných zakázek o předpokládané hodnotě 1,8 mld. Kč. Na OŘ byl prověřen výběr akcí k realizaci, průběh jejich přípravy a vlastní realizace, včetně zadávacích řízení na výběr dodavatelů stavebních prací. Podrobně bylo kontrolováno 30 akcí s náklady 619 mil. Kč (příloha č. 1).

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

V hospodaření s peněžními prostředky na opravy a údržbu drah jako celku nebyly zjištěny zásadní nedostatky. V některých činnostech však byly zjištěny nedostatky a skutečnosti, které ukázaly, že existoval prostor pro hospodárnější a efektivnější vynakládání peněžních prostředků na uvedený účel.

Péče o technický stav železniční dopravní cesty

1. Stav železničního svršku byl v zásadě dobrý a v kontrolovaném období se jako celek podstatně neměnil. K 31. 7. 2014 vykazovalo podle výsledků měření prováděných SŽDC nevyhovující standard údržby, a tudíž potřebu provedení opravy 312 úseků o celkové délce 198 km, což bylo 1,3 % ze stavební délky kolejí drah.

Stav dalších sledovaných objektů železniční dopravní cesty (mostů, propustků a tunelů) byl výrazně horší a rovněž se v kontrolovaném období podstatně neměnil. V roce 2013 bylo bez závad nebo se závadami odstranitelnými v rámci běžné údržby jen 33 % mostů, 36 % propustků a 38 % tunelů, přičemž lepší stav byl na drahách celostátních než na regionálních.

Pozn.: Podrobnosti k těmto zjištěním jsou uvedeny v části III., bod 1.

2. SŽDC odstraňovala přednostně zjištěné závady, které mohly ohrozit provozuschopnost a bezpečnost železničního provozu. Ostatní závady byly odstraňovány v závislosti na výši peněžních prostředků vyčleněných na opravy a údržbu drah často až s odstupem několika let. Z tohoto pohledu byla nejhorší situace u mostů a tunelů. V řadě případů včasné neodstranění všech závad přispělo k předčasnému znehodnocení objektů a zvýšilo náklady na jejich pozdější opravu.

Podle studie, kterou si nechala SŽDC zpracovat v roce 2004, činila roční výše částky potřebné pro zastavení zhoršování technického stavu železniční infrastruktury 11,7 mld. Kč. Tato částka by měla být na opravy a údržbu drah vynaložena v roce 2014. V předchozích letech to bylo v průměru přibližně o čtvrtinu méně.

Pozn.: Podrobnosti a příklady k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 2.

Řídící činnosti

3. Informační systémy SŽDC pro oblast plánování oprav a údržby neposkytovaly komplexní podklady pro efektivní plánování opravných a údržbových prací a stanovování priorit v závislosti na výši peněžních prostředků. Neumožňovaly ani sledovat vývoj závad v čase.

Pozn.: Podrobnosti k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 3.

4. Možnosti snížení nákladů na opravy a údržbu drah existovaly ve zvýšení účinnosti řízení oblasti oceňování příslušných prací. SŽDC používala pro stanovování položkových rozpočtů akcí a jejich oceňování katalog udržovacích prací. Ten však nebyl objektivním nástrojem pro ověřování přiměřenosti cen, jak ukázaly neúměrně velké rozdíly mezi oceněními prací podle nabídek dodavatelů akcí a podle katalogu. Zjištěné rozdíly byly v řádu desítek procent, často přesahovaly 50 % nebo i 100 %, a byly ve směru dolů i nahoru. Převažovala vyšší ocenění dodavatelů akcí proti oceněním v katalogu prací.

Pozn.: Příklady k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 4.

Výběr dodavatelů

5. SŽDC často v kvalifikačních předpokladech požadovala po zájemcích o veřejné zakázky vysoký roční objem stavebních prací provedených za poslední tři roky. Tím omezovala počet uchazečů v zadávacích řízeních na výběr dodavatelů opravných a údržbových prací, což mohlo negativně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Požadovaný objem stavebních prací překračoval i 10násobek předpokládané hodnoty zakázky. Zadávacích řízení se tak většinou účastnili jen 3 nebo 4 uchazeči. Kromě toho významnou část zakázek realizovali stejní dodavatelé. Okruh možných dodavatelů se přitom podle příslušných druhů prací pohyboval řádově v desítkách až stovkách.

SŽDC odůvodňovala požadované vysoké roční objemy stavebních prací potřebou zajistit opravy v odpovídající kvalitě a v požadované odbornosti a lhůtách, aby byla co nejméně narušena plynulost dopravy a eliminována rizika dopadů do ohrožení bezpečnosti dopravy. NKÚ však toto zdůvodnění nepovažuje za relevantní. SŽDC mohla posoudit schopnost uchazeče splnit veřejnou zakázku řádně i na základě nižších ročních objemů stavebních prací spolu s dalšími požadovanými kvalifikačními předpoklady, jak to dokládají i případy zakázek, u kterých byly požadovány objemy stavebních prací například jen do trojnásobku předpokládané hodnoty.

V jednotlivých zadávacích řízeních na výběr dodavatelů v oblasti oprav a údržby drah byly dále zjištěny následující nedostatky:

- nerovné zacházení s uchazeči o veřejnou zakázku;
- neopodstatněné vyloučení uchazeče, přičemž jeho nabízená cena byla o 1,8 mil. Kč nižší než cena vybraného uchazeče;
- nestandardní průběh zadávacího řízení, kdy například zařízení staveniště bylo předáno jednomu ze zájemců několik týdnů před zahájením zadávacího řízení, výzva k podání nabídek nebyla zveřejněna a uchazeči neznali termín otevírání obálek s nabídkami;
- nesprávná zadávací dokumentace, neboť její součástí nebyla úplná projektová dokumentace.

SŽDC zpravidla neumožňovala u podlimitních veřejných zakázek podání námitek proti průběhu zadávacího řízení.

Uvedené nedostatky se týkaly především podlimitních veřejných zakázek, na které se v případě SŽDC jako sektorového zadavatele vztahuje výjimka z působnosti zákona č. 137/2006 Sb.⁴ **NKÚ v této souvislosti konstatuje, že v případě SŽDC neshledal věcný důvod pro výjimku z působnosti uvedeného zákona pro tyto zakázky.**

Pozn.: Podrobnosti a příklady k těmto zjištěním jsou uvedeny v části III., bod 5.

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ustanovení § 19 odst. 1.

Vynakládání peněžních prostředků

6. Drobnější opravné a údržbové práce prováděné ve vymezených obvodech dráhy jedním dodavatelem nebyly v celém rozsahu realizovány za nejnižší jednotkové ceny nabízené uchazeči o příslušné veřejné zakázky. Práce se týkaly věcně různého spektra činností, jejichž potřeba a rozsah byly specifikovány postupně v průběhu platnosti příslušných smluv. Ve více než čtvrtině případů však SŽDC uzavírala na celý rozsah činností jednu smlouvu. Analýza jednotkových cen položek prací, uvedených v nabídkách uchazečů o příslušnou zakázku, ukázala, že by bylo hospodárnější uzavírat více smluv na věcně podobné práce (například zvlášť pro zabezpečování provozu dráhy v zimních podmínkách, pro hubení a ošetřování vegetace, pro údržbu železničního svršku apod.).

Pozn.: Podrobnosti a příklady k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 6.

7. SŽDC zmodernizovala v letech 2011 a 2012 formou desetiletého finančního nájmu (leasingu) 40 ks speciálních vozidel pro údržbu a opravy drah. Celková cena nájmu byla podle výpočtů z doby uzavření smluv o 87 mil. Kč vyšší, tj. o 23 %, než cena samotné modernizace vozidel. Příslušné splátky nájmu hradila SŽDC z prostředků SFDI. Podle SŽDC byla použita tato forma financování modernizace uvedených vozidel z důvodu nedostatku vlastních zdrojů, neboť z prostředků SFDI, určených na opravy a údržbu drah, nebylo možno hradit pořízení nebo technické zhodnocení movitých věcí.

Pozn.: Podrobnosti k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 7.

III. Podrobnosti a příklady ke zjištěným skutečnostem

1. Podrobnosti ke zjištěním v bodu II.1

Technický stav železničního svršku za roky 2008 a 2013, resp. za roky 2012 a 2014, charakterizují výsledky hodnocení uvedené v tabulkách č. 2 a 3.

Tabulka č. 2 – Hodnocení železničního svršku (průměrné hodnoty)

Ukazatel	Rok	Tratě celostátní	Tratě regionální
CZK – celková známka kvality	2008	2,92	2,88
	2013	2,73	2,87

Zdroj: evidence SŽDC.

Komentář:

CZK vyjadřuje stupeň rozrušení geometrických parametrů koleje. Mezní hodnotou pro provozuschopnou trať je známka 4. Tato hodnota signalizuje potřebu provedení opravy, i když v okamžiku hodnocení se hrubé závady nevyskytovaly, a není bezpečnostním kritériem.

Tabulka č. 3 – Úseky drah přesahující mezní hodnotu 4 CZK

Období	Tratě celostátní		Tratě regionální	
	Počet	Délka v km	Počet	Délka v km
2012	279	201	157	55
2014 (k 31. 7.)	224	170	88	28

Zdroj: informace SŽDC.

Technický stav mostů, propustků a tunelů za roky 2008 a 2013, resp. za roky 2010 a 2013 v případě tunelů, neboť u nich SŽDC neměla údaje za rok 2008 k dispozici, **charakterizují výsledky hodnocení uvedené v tabulce č. 4.**

Tabulka č. 4 – Hodnocení mostů, propustků a tunelů (v % z celk. počtu)

Ukazatel	Rok	Tratě celostátní			Tratě regionální		
		Stupeň 1	Stupeň 2	Stupeň 3	Stupeň 1	Stupeň 2	Stupeň 3
Mosty	2008	35	59	6	19	74	7
	2013	38	57	5	23	72	5
Propustky	2008	40	52	8	30	57	13
	2013	43	49	8	31	55	14
Tunely	2010	45	47	8	23	67	10
	2013	52	43	5	22	67	11

Zdroj: evidence SŽDC.

Komentář:

Stupeň 1 vyjadřuje, že objekt vyžaduje jen běžnou údržbu.

Stupeň 2 vyjadřuje, že objekt vyžaduje opravu přesahující rámec běžné údržby.

Stupeň 3 vyjadřuje, že objekt vyžaduje stavební zásah většího rozsahu, rekonstrukci nebo úplnou přestavbu.

2. Podrobnosti a příklady ke zjištění v bodu II.2

Výdaje na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah za roky 2010 až 2014 a rozpočet na rok 2015 jsou uvedeny v tabulce č. 5. Výdaje jsou členěny na prostředky SFDI a vlastní zdroje SŽDC, dále pak na prostředky spotřebované v rámci výkonů provedených vlastními kapacitami SŽDC a uhrazené dodavatelům.

Tabulka č. 5 – Výdaje na opravy a údržbu drah (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014*	Rozp. 2015
Prostředky SFDI	8 159	8 054	8 659	9 232	11 525	8 200
Vlastní zdroje SŽDC	667	299	144	475	266	10
Celkem	8 826	8 353	8 803	9 707	11 791	8 210
z toho:						
- spotřeba vlast. kapacitami SŽDC	5 284	4 841	5 052	5 216	5 176	5 410
- úhrada dodavatelům	3 542	3 512	3 751	4 491	6 615	2 800

Zdroj: evidence a podklady SŽDC.

* Předpokládané čerpání podle stavu v době kontroly.

Pro SŽDC byly rozhodujícím zdrojem financování oprav a údržby celostátních a regionálních drah **prostředky poskytnuté SFDI**. V rozpočtech SFDI schválené a skutečně čerpané prostředky za roky 2010 až 2014 jsou uvedeny v tabulce č. 6. Z tabulky je zřejmé, že schválené prostředky byly zejména v letech 2013 a 2014 významně navyšovány.

Tabulka č. 6 – Prostředky SFDI na opravy a údržbu drah

(v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Schválený rozpočet	7 900	7 400	7 500	7 500	8 721
Čerpání	8 159	8 054	8 659	9 232	11 525*

Zdroj: evidence SŽDC.

* Předpokládané čerpání podle stavu v době kontroly.

Následující příklady dokumentují, že **ne všechny zjištěné závady byly odstraněny**:

a) Při prohlídce tratí v působnosti traťového okrsku Kunčice OŘ Hradec Králové byly v roce 2010 zjištěny v šesti úsecích závady týkající se stavu kolejí, pražců nebo šterkového lože. Závady na čtyřech úsecích byly odstraněny až v letech 2013 a 2014. Závady na zbylých dvou úsecích, týkající se zbahněného šterkového lože v km 82,870–83,050 a ojetí kolejnicového pásu v km 13,987–14,348, jsou podle sdělení SŽDC sledovány a mají být odstraněny v blíže určeném termínu v závislosti na přidělu finančních prostředků.

b) Při běžných prohlídkách mostu id. č. 1848 v působnosti OŘ Ústí nad Labem byly v letech 2010 až 2013 opakovaně zjišťovány prorezivělé plechy výztuh a oslabené úhelníky příčníků v místech uložení podlah. Most byl ohodnocen stupněm 2, tj. oprava závad přesahovala rámec běžné údržby. K odstranění závad nebyla přijata žádná opatření se zdůvodněním, že neohrožují bezpečnost železničního provozu. Rozšiřování uvedených závad však může mít dopad na zvýšení nákladů na jejich pozdější odstranění.

c) Při běžných prohlídkách mostu id. č. 163 v působnosti OŘ Olomouc byly v letech 2010 až 2013 zjištěny závady týkající se ložisek, opěr, křídel, říms a mostnic. Most byl ohodnocen stupněm 3, tj. oprava závad vyžadovala větší stavební zásah. Oprava byla připravována v roce 2012, kdy již bylo i zahájeno zadávací řízení na dodavatele stavebních prací. Z důvodu nepřidělení finančních prostředků však bylo zrušeno. Odhadované náklady na opravu byly 900 tis. Kč.

d) Při běžných prohlídkách mostu id. č. 4003 v působnosti OŘ Hradec Králové byly v letech 2010 až 2013 zjištěny závady týkající se izolace (docházelo k velkým průsakům vody s výluhy), spárování a klenbových věnců spodní stavby. Most byl ohodnocen stupněm 3, tj. oprava závad vyžadovala větší stavební zásah. Podle sdělení SŽDC se oprava mostu předpokládá po roce 2015.

e) OŘ Olomouc plánovalo v roce 2010 na základě závad zjištěných v úseku Branná–Ostružná výměnu železničního svršku. Výměnu ve skutečnosti provedlo ve dvou etapách v letech 2011 a 2013 s náklady 45 mil. Kč. Podle sdělení SŽDC byla důvodem finanční a časová náročnost. V úseku však musely být v roce 2012 odstraněny v rámci běžné údržby závady ohrožující bezpečnost železničního provozu. Náklady na jejich odstranění činily 2,8 mil. Kč.

V roce 2011, v době probíhající 1. etapy výměny železničního svršku, realizovalo OŘ Olomouc v uvedeném úseku Branná–Ostružná opravu propustků. Opravilo je však jen částečně, neboť podle svého sdělení nemělo dostatek peněžních prostředků. Z výsledků prohlídek provedených v letech 2009 až 2012 u 16 propustků v tomto úseku vyplynulo přetrvávání závad týkajících se zasypání zeminou, zarostení vegetací, prosakování vody a nosných desek,

včetně podpěr. Ve dvou případech byly propustky ohodnoceny stupněm 3, který indikuje potřebu většího stavebního zásahu. V případě budoucí opravy nebo rekonstrukce obou propustků je pravděpodobné, že bude nutno vynaložit další náklady na rozebrání a na uvedení železničního svršku opraveného v letech 2011 a 2013 do původního stavu.

3. Podrobnosti ke zjištění v bodu II.3

SŽDC nedisponovala **informačními systémy**, které by poskytovaly potřebné informace pro zpracovávání plánů údržby a oprav drah, určování priority oprav, stanovování potřeby předzásobení materiálem apod. Plánování opravných a udržovacích prací bylo ponecháno v kompetenci příslušných OŘ.

SŽDC vedla pro oblast tratí zejména tyto evidence:

- *Provozní stav sítě tratí* sloužil ke sběru, evidenci a vyhodnocování dat o stavu tratí. Jeho součástí byl modul pro operativní řízení údržby tratí *SORUT*. Do tohoto modulu byly automaticky zaznamenávány výstupy z měřicích vozů a ručně výsledky prohlídek tratí. V systému nebylo možno sledovat náklady na opravy a údržbu tratí ani vývoj závad v čase, aby bylo umožněno dopředu plánovat opravy příslušných úseků tratí. Původní záznam byl přepsán novým měřením.
- *Pasportní evidence železničního svršku* sloužila pouze k popisu jednotlivých prvků železniční infrastruktury.
- *Mostní evidenční systém* sloužil k popisu technických a finančních parametrů mostů, propustků a tunelů. Zaznamenávaly se do něj výsledky prohlídek a provedené práce opravného charakteru, včetně nákladů na ně. Systém nebylo možno využít pro plánování opravných a údržbových prací.

4. Příklady ke zjištění v bodu II.4

Porovnávány byly jednotkové ceny vybraných položek prací u 164 akcí charakteru údržby a oprav realizovaných jednotlivými OŘ v letech 2011 až 2014. Následující příklady dokumentují **rozdíly mezi cenami podle rozpočtu vybraného uchazeče a cenami podle příslušných katalogů udržovacích prací v traťovém hospodářství**.

a) U akce týkající se opravy koleje v úseku Kralupy–Velvary realizované OŘ Praha bylo v rozpočtu dodavatele oceněno 77 položek vyšší cenou a 52 položek nižší cenou než podle katalogu prací. Rozdílly se pohybovaly od –97 % do +940 %. Celkově byla cena dodavatele vyšší o 893 tis. Kč, tj. vyšší o 6,2 %, než ocenění podle katalogu prací.

b) U akce týkající se opravy železničního svršku v úseku Moravany–Holice realizované OŘ Hradec Králové byly rozdílly v ocenění deseti náhodně vybraných položek v rozpočtu dodavatele oproti ocenění podle katalogu prací od –4 % do +197 %. Celkově bylo jejich ocenění o 2,3 mil. Kč vyšší než ocenění podle katalogu prací. Cena akce byla 19,5 mil. Kč.

c) U akce týkající se opravy koleje v úseku Dolní Benešov – Hlučín realizované OŘ Ostrava bylo ocenění 9,3 mil. Kč osmi vybraných položek v rozpočtu dodavatele o 7,3 mil. Kč nižší než ocenění podle katalogu prací, tj. nižší o 44 %. Celková cena akce byla 10,9 mil. Kč. OŘ Ostrava stanovilo v zadávacím řízení na výběr dodavatele akce předpokládanou hodnotu veřejné

zakázky na 20 mil. Kč. Nabídkové ceny sedmi uchazečů se pohybovaly od 10,9 mil. Kč do 16,9 mil. Kč.

d) U sedmi z osmi náhodně vybraných akcí, týkajících se drobné údržby realizovaných OŘ Hradec Králové a OŘ Ostrava, byly smluvní ceny o 12,3 mil. Kč vyšší než ocenění prací podle katalogu prací, tj. vyšší o 16 %⁵. U jednotlivých smluv se tyto rozdíly pohybovaly od +8 % do +24 %. U zbylé akce byla smluvní cena o 32 tis. Kč nižší než ocenění prací podle katalogu údržovacích prací, tj. nižší o 0,4 %.

5. Podrobnosti a příklady ke zjištění v bodu II.5

SŽDC vede od roku 2011 **registr veřejných zakázek**. Pro oblast oprav a údržby drah v něm bylo 4 509 veřejných zakázek o celkové předpokládané hodnotě 19,5 mld. Kč. Například pro stavební práce týkající se železničního svršku a spodku, včetně zárubních a opěrných zdí, v něm bylo evidováno 1 304 veřejných zakázek v objemu 9,3 mld. Kč. Podílelo se na nich 223 dodavatelů, z nichž 7 realizovalo 734 zakázek, tj. 56 %, v objemu 4,6 mld. Kč. Veřejných zakázek týkajících se mostů bylo evidováno 451 v objemu 2,6 mld. Kč. Z těchto zakázek dva dodavatelé realizovali 157 zakázek, tj. 35 %, v objemu 0,6 mld. Kč.

V případě **stavebních prací v oblasti oprav a údržby drah** šlo o podlimitní veřejné zakázky, které SŽDC nemusela zadávat podle zákona č. 137/2006 Sb. Zadávací řízení byla zahajována odesláním „výzvy k podání nabídky“ třem až pěti dodavatelům (počet oslovených závisel na předpokládané hodnotě zakázky). Výzvy zveřejňovala SŽDC také na svých internetových stránkách. Nabídky do zadávacích řízení podávalo 2 až 7 uchazečů. Tento počet byl s ohledem na počty dodavatelů vyplývající z registru veřejných zakázek nízký.

Jednou z příčin nízkého počtu uchazečů o tyto veřejné zakázky bylo to, že SŽDC v rámci kvalifikačních předpokladů požadovala vysoký **roční objem stavebních prací provedených dodavatelem za poslední tři roky**. Doporučené objemy stavebních prací byly stanoveny vnitřní směrnici SŽDC. Například s platností od února 2013 v ní byly stanoveny tyto doporučené objemy stavebních prací:

- pro zakázky o předpokládané hodnotě 2 až 5 mil. Kč: 50 mil. Kč, tj. 25násobek až 10násobek předpokládané hodnoty;
- pro zakázky o předpokládané hodnotě 5 až 10 mil. Kč: 100 mil. Kč, tj. 20násobek až 10násobek předpokládané hodnoty;
- pro zakázky o předpokládané hodnotě 10 až 20 mil. Kč: 120 mil. Kč, tj. 12násobek až 6násobek;
- pro zakázky o předpokládané hodnotě vyšší než 20 mil. Kč: 150 mil. Kč, tj. až 7,5násobek.

Nedostatky v zadávacích řízeních dokumentují následující příklady (pokud není uvedeno jinak, jednalo se o zadávací řízení na podlimitní veřejné zakázky, které u akcí oprav a údržby převažovaly):

⁵ Jde o údaj vypočtený ze smluvních údajů. Skutečné plnění se mohlo oproti smluvnímu lišit a tím mohl být i odlišný finanční objem skutečně provedených prací, jak je dále uvedeno v bodu 6, zejména viz příklad v písm. b) bodu 6.

a) OŘ Hradec Králové požadovalo u akce týkající se opravy dvou světelných přejezdových zařízení na trati v úseku Holice–Chrudim prokázání objemu stavebních prací ve výši 120 mil. Kč, což byl 11násobek předpokládané hodnoty zakázky ve výši 11,3 mil. Kč. Zadávacího řízení se zúčastnili čtyři uchazeči. Cena vybraného uchazeče byla o 2,2 mil. Kč, tj. o 19,5 %, vyšší než předpokládaná hodnota.

Zadávací dokumentace, která byla součástí výzvy k podání nabídek na tuto akci, nebyla správná, neboť neobsahovala úplnou projektovou dokumentaci. Zadávací řízení bylo zahájeno 19. 11. 2013, ale projektová dokumentace byla vypracována až o deset dní později. Bylo zjištěno, že výkaz výměr vybraného dodavatele se v množství oceňovaných prací odlišoval od výkazu výměr zpracovaného projektantem.

Ve výzvě k podání nabídek bylo také uvedeno, že realizace stavby nevyžaduje stavební povolení a práce mohou být zahájeny po podpisu smlouvy. Tato informace nebyla správná, neboť stavba vyžadovala stavební povolení. To nabylo právní moci 9. 7. 2014. Smlouva s vybraným uchazečem byla uzavřena 18. 12. 2013, tj. sedm měsíců před tím.

b) OŘ Praha požadovalo u akce týkající se opravy mostu na trati Benešov u Prahy – Trhový Štěpánov prokázání objemu stavebních prací ve výši 80 mil. Kč, což byl 18násobek předpokládané hodnoty zakázky ve výši 4,5 mil. Kč. Ze šesti dodavatelů, kterým byla 5. 9. 2013 zaslána výzva k podání nabídky do zadávacího řízení, podali nabídku čtyři uchazeči, z nichž jeden byl vyloučen pro nepředložení požadovaného množství dokladů o řádném plnění. Cena vybraného uchazeče byla 4,4 mil. Kč.

c) Generální ředitelství SŽDC zahájilo 9. 2. 2011 otevřené řízení podle zákona č. 137/2006 Sb. pro nadlimitní veřejnou zakázku na výběr dodavatele modernizace měřicích a diagnostických vozů železniční infrastruktury. Předpokládaná hodnota této zakázky byla 320 mil. Kč. Hodnotící komise umožnila v rámci posuzování kvalifikace jednomu ze tří uchazečů doplnit doklady k prokázání kvalifikace. Jinému uchazeči hodnotící komise objasnění nebo doplnění dokladů k prokázání kvalifikace neumožnila a SŽDC jej jako zadavatel rozhodnutím z 11. 5. 2011 vyloučila z účasti v zadávacím řízení. Vyloučený uchazeč podal proti vyloučení námitky, ve kterých uvedl, že listiny, které předložil k prokázání kvalifikace, měly být posouzeny v plném kontextu, neboť bylo zřejmé, že hodlá splnit zakázku prostřednictvím subdodavatelů, kteří kvalifikaci splňovali. SŽDC rozhodnutím ze 7. 6. 2011 námitkám nevyhověla.

NKÚ vyhodnotil uvedený postup SŽDC jako nedodržení zásady rovného zacházení při posuzování kvalifikace uchazečů podle § 59 zákona č. 137/2006 Sb., neboť u obou uchazečů šlo o nedostatky formálního charakteru. Povinnost dodržet při postupu podle uvedeného zákona zásadu rovného zacházení je zadavateli uložena v § 6 zákona č. 137/2006 Sb.

d) OŘ Brno vyloučilo 23. 4. 2013 ze zadávacího řízení na výběr dodavatele akce, týkající se opravy mostu na trati Brno – Česká Třebová, uchazeče, jehož nabídnutá cena 38,4 mil. Kč byla o 1,8 mil. Kč nižší než cena vybraného uchazeče. Jeho vyloučení navrhl hodnotící komise s odůvodněním, že neprokázal požadovaný roční objem realizovaných stavebních prací za rok 2012 ve výši 150 mil. Kč na svoji osobu, nýbrž prostřednictvím subdodavatele. Následně jeho námitky proti rozhodnutí zadavatele o vyloučení uznala a vyhodnotila

9. 5. 2013 jeho nabídku jako nejvhodnější. OŘ Brno (zadavatel) však rozhodnutím z 13. 5. 2013 námitky uchazeče s nejnižší nabídkovou cenou odmítlo a vyloučilo jej ze zadávacího řízení. Tento krok byl v souladu s výzvou k podání nabídek, kde bylo uvedeno, že „zadavatel nebude akceptovat námitky uchazečů proti postupu zadavatele“. V dokumentaci veřejné zakázky bylo uváděno, že výběr dodavatele byl proveden v souladu se závěry hodnotící komise.

Podle zjištění NKÚ bylo vyloučení uchazeče s nejnižší nabídkovou cenou z výše uvedeného důvodu nesprávné, neboť uchazeč prokázal roční objem stavebních prací prostřednictvím subdodavatele v souladu s podmínkami výzvy k podání nabídek z 19. 3. 2013. NKÚ vyhodnotil uvedený postup SŽDC při výběru dodavatele jako nehospodárný, a tím i jako porušení podmínky smlouvy, kterou SFDI poskytl peněžní prostředky na financování této akce. Podle zákona č. 218/2000 Sb.⁶ jde o neoprávněné použití peněžních prostředků státního fondu a o porušení rozpočtové kázně.

e) OŘ Ústí nad Labem zaslalo 10. 5. 2013 čtyřem dodavatelům výzvu k podání nabídky na opravu železničního spodku v úseku Karlovy Vary – Chodov. Mezi vyzvanými dodavateli byl i dodavatel, kterému bylo již před tím 16. 4. 2013 předáno zařízení staveniště. OŘ Ústí nad Labem to zdůvodnilo tím, že původně předpokládalo veřejnou zakázku zadat v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb.⁷ Výzva k podání nabídek nebyla zveřejněna a osloveni byli čtyři dodavatelé namísto pěti, jak bylo stanoveno ve směrnici SŽDC a obvyklé v ostatních případech. Termín pro podání nabídek byl do 20. 5. 2013. Termín otevírání obálek s nabídkami nebyl uchazečům sdělen. Nejnižší nabídkovou cenu, která byla hodnotícím kritériem nabídek, podal uchazeč, kterému bylo předáno staveniště před zahájením zadávacího řízení. OŘ Ústí nad Labem s ním uzavřelo smlouvu 29. 5. 2013 s cenou 41,4 mil. Kč.

6. Podrobnosti a příklady ke zjištění v bodu II.6

Drobnější opravné a údržbové práce zajišťované ve vymezených obvodech prostřednictvím dodavatelů se týkaly různých druhů činností zahrnujících údržbu vegetace, činnosti v rámci přípravy dráhy na zimní podmínky, ale i různé práce na železničním svršku, mostech apod. SŽDC ve více než čtvrtině případů uzavírala na veškeré tyto práce smlouvy jen s jedním dodavatelem s platností zpravidla na jeden rok. Konkrétní práce byly zadávány postupně podle potřeb, neboť v době uzavírání smluv nebyly jejich věcné náplně ani rozsahy známy. Celkový objem prací byl ve smlouvách limitován finančním objemem (většinou v rozmezí od 10 mil. Kč do 15 mil. Kč).

Dodavatelé byli vybíráni v podlimitních zadávacích řízeních podle vnitřní směrnice SŽDC (viz část II, bod 5). Jako hodnotící kritérium byla ve výzvách k podání nabídky uváděna nejnižší nabídková cena. Vzhledem k tomu, že v době výběru dodavatelů nebyly konkrétní práce a jejich rozsahy známy, odvíjela se hodnocení nabídek od jednotkových cen

⁶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ustanovení § 3 písm. e) a § 44 odst. 1 písm. b).

⁷ Podle tohoto ustanovení lze veřejnou zakázku zadat v jednacím řízení bez uveřejnění v krajně naléhavém případě, který zadavatel nezpůsobil svým jednáním, nemohl jej předvídat a z časových důvodů ji není možno zadat v jiném druhu zadávacího řízení.

v oceněném položkovém rozpočtu uchazečů, jak ukazují dále uvedené příklady. Konkrétní práce pak byly realizovány za cenu dodavatele, se kterým byla uzavřena smlouva. Ocenění jednotlivých položek prací vybraného dodavatele však nebylo zpravidla nejnižší pro všechny druhy prací. Nabídka vybraného uchazeče proto byla nejvýhodnější jen pro některé druhy prací. Například:

a) OŘ Ostrava uzavřelo 13. 3. 2013 s jedním dodavatelem smlouvu na provádění údržbových prací pro obvod Opava. Ve smlouvě byl uveden maximální a nezaručený finanční objem 9,9 mil. Kč. Cena byla podle smlouvy stanovena na základě jednotkových cen a nezaručeného objemu prací s tím, že konkrétní práce budou zadávány objednávkami.

Do zadávacího řízení podali nabídky tři uchazeči. V případě prací týkajících se vegetace (likvidace dřevin, ořez vegetace, odstraňování křovin na železničním svršku apod.) nabízel jeden z uchazečů nižší jednotkové ceny než uchazeč, se kterým byla uzavřena smlouva. V případě uzavření smlouvy s tímto uchazečem jen na uvedené práce by úspora mohla činit 83 tis. Kč. U jiné smlouvy uzavřené OŘ Ostrava se stejným dodavatelem 11. 4. 2014 pro obvod Bohumín by obdobně mohla u uvedených prací činit úspora 28 tis. Kč.

b) OŘ Praha uzavřelo 20. 4. 2012 smlouvu na opravné a údržbové práce na objektech Správy dopravní cesty střední Čechy. Období plnění smlouvy bylo od 1. 5. 2012 do 30. 4. 2013 a finanční objem byl vymezen částkou 11 mil. Kč.

Dodavatel byl vybrán na základě výzvy zaslané pěti uchazečům, z nichž se do zadávacího řízení přihlásili čtyři. Hodnotícím kritériem byly nejnižší nabídkové ceny jednotlivých položek prací stanovených v zadávacím řízení. Nejvhodnější pak byla ta nabídka, která měla nejvyšší počet nejnižších cen. Takto stanovené kritérium pro hodnocení nabídek však nevyjadřovalo objektivně nejnižší cenu. Celkem bylo uchazeči oceňováno 302 položek, z nich však bylo za dobu platnosti smlouvy využito jen 163 položek. V případě hodnocení nabídek podle skutečně využitých položek by byla nabídka uchazeče na druhém místě o 288 tis. Kč levnější.

7. Podrobnosti ke zjištění v bodu II.7

SŽDC zmodernizovala v letech 2011 a 2012 formou **finančního nájmu (leasing)** 40 ks speciálních vozidel sloužících k opravám a údržbě drah. Délka nájmu činí 10 let od převzetí příslušného vozidla. Dodavatelé byli vybráni ve třech zadávacích řízeních podle zákona č. 137/2006 Sb. V jednom případě šlo o otevřené řízení a ve dvou případech o jednací řízení s uveřejněním, neboť v předchozích otevřených řízeních byla podána jen jedna nepřijatelná nabídka. Cena modernizace uvedených vozidel (bez daně z přidané hodnoty) byla 376 mil. Kč a celková cena včetně nájmu by měla podle výpočtů z doby uzavření smluv činit 463 mil. Kč, tj. o 87 mil. Kč více. V navýšení je zahrnuta marže obchodníka ve výši 2,7 % a úrok na bázi 1Y PRIBOR/IRS⁸.

SŽDC uvedla jako důvod finančního nájmu modernizace zastaralost vozidel a nedostatek vlastních zdrojů. Jiné způsoby financování nezvažovala, neboť podle svého vyjádření neměla jinou možnost.

⁸ Referenční hodnota úrokových sazeb na trhu mezibankovních depozit, která je počítána z kotací referenčních bank pro prodej depozit.

Podle zákona č. 104/2000 Sb.⁹ je účelem SFDI v oblasti celostátních a regionálních drah financování jejich výstavby, modernizace, oprav a údržby. Toto vymezení není zcela jednoznačné ve vztahu k pořizování movitých věcí sloužících k opravám a údržbě drah. Podle praxe v době kontroly nebylo možno pořízení nebo technické zhodnocení těchto věcí financovat z prostředků SFDI poskytnutých SŽDC na opravy a údržbu drah. Příslušné splátky finančního pronájmu jsou však provozním výdajem SŽDC, který bylo možno zahrnout do výdajů na zajištění provozuschopnosti dráhy a z uvedených prostředků SFDI hradit.

⁹ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 2 písm. c).

Podrobně kontrolované akce

Č.	Název	OŘ SŽDC	Rok realizace	Náklady (v mil. Kč)
1.	Výměna svěrek žel. svršku u TO Vyškov	Brno	2012	20,6
2.	Oprava koleje v úseku Křenovice h. n. – Sokolnice	Brno	2013	16,3
3.	Výměna kolejnic v úseku Vyškov–Rousínov	Brno	2015	15,9*
4.	Oprava úseku Batelov – Horní Cerekev	Brno	2013	9,8
5.	Oprava koleje v úseku Horní Cerekev – Batelov	Brno	2014	14,7
6.	Oprava mostu v km 155,9 trati Brno – Česká Třebová	Brno	2014	51,5
7.	Oprava koleje v úseku Okříšky–Bransouze	Brno	2012	19,7
8.	Oprava přej. zař. světelných na trati Holice–Chrudim	Hr. Král.	2014	13,5
9.	Oprava trati v úseku Ústí n. O. – Brandýs n. O.	Hr. Král.	2012	54,1
10.	Oprava koleje na trati Jaroměř – Stará Paka	Hr. Král.	2013	14,2
11.	Oprava žel. svršku na trati Moravany–Holic	Hr. Král.	2014	19,9
12.	Oprava koleje č. 2 v úseku Val. Meziříčí – Jablůnka	Olomouc	2011	7,7
13.	Vým. žel. svršku v úseku Branná–Ostružná, 1. etapa	Olomouc	2011	23,4
14.	Vým. žel. svršku v úseku Branná–Ostružná, 2. etapa	Olomouc	2013	21,3
15.	Oprava kolejí a odstraňování závad v obvodu ST Zlín	Olomouc	2012	10,5
16.	Oprava koleje D. Benešov – Hlučín	Ostrava	2011	10,9
17.	Oprava koleje v úseku Hostašovice–Veřovice	Ostrava	2012	18,8
18.	Oprava mostu na trati Ostrava Kunčice – výh. Polanka	Ostrava	2013	13,9
19.	Oprava geom. polohy koleje v obvodu ST Plzeň	Plzeň	2011	15,0
20.	Opravné práce v traťovém úseku Čimelice–Písek	Plzeň	2013	9,3
21.	Výměna pražců a kolejnic Staré Sedliště – Tachov	Plzeň	2014	9,3
22.	Oprava mostů na trati Praha Bubny – Chomutov	Praha	2012	0,5
23.	Oprava trati Rudná u Prahy – Beroun Závodí	Praha	2013	136,0
24.	Oprava dvou mostů na trati Retz–Kolín	Praha	2011	8,4
25.	Oprava traťové koleje Kralupy př. – Velvary	Praha	2013	15,2
26.	Oprava mostu na trati Benešov – Trhový Štěpánov	Praha	2013	4,2
27.	Oprava dvou mostů na trati Praha–Turnov	Praha	2012	4,8
28.	Oprava žel. spodku v úseku Karlovy Vary – Chodov	Ústí n. L.	2013	41,4
29.	Údržba žel. svršku a spodku v části obvodu ST Most	Ústí n. L.	2012	9,0
30.	Oprava mostu v km 57,3 Most–Chomutov	Ústí n. L.	2012	9,5
Náklady na podrobně kontrolované akce celkem				619,3

Zdroj: podklady SŽDC.

* Předpokládané náklady.