

00/03

Hospodaření se státním majetkem

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2000 pod číslem 00/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření se státním majetkem při navazování a realizaci obchodních vztahů. Kontrolováno bylo období od roku 1998 až do doby kontroly.

Kontrolu provedla v době od ledna do června roku 2000 skupina kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z územních odborů západní Čechy, jižní Čechy, severovýchodní Čechy, severozápadní Čechy a jižní Morava.

Kontrolovanou osobou byly České dráhy, státní organizace (dále jen „ČD“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly ČD, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání nebylo podáno.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Petr Skála - předseda, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Jiří Kalivoda, Ing. Josef Pohl a Ing. Zdeněk Rodr - členové) na svém zasedání konaném dne 29. srpna 2000

s c h v á l i l usnesením č. 00/03/46
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.**Úvod**

ČD byly zřízeny zákonem č. 9/1993 Sb., o Českých drahách. Hospodaří s majetkem státu, ke kterému mají zřízeno právo hospodaření. Ze státního rozpočtu jsou jim ročně poskytovány dotace (v roce 1997 v celkové výši cca 10 mld. Kč, v roce 1998 cca 11 mld. Kč, v roce 1999 cca 13 mld. Kč a předpoklad pro rok 2000 činí cca 14 mld. Kč). Důvodem je především vykazovaná ztráta z hospodaření ČD. Ztráta se do roku 1997 zvyšovala, od roku 1997 klesá, jak ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 - Hospodářský výsledek ČD

(v mil. Kč)

Ukazatel	1997	1998	1999	I. čtvrt. 2000
Náklady celkem	39 715	40 357	41 351	9 324
Tržby celkem	35 016	36 966	40 461	8 031
Hospodářský výsledek	-4 699	-3 391	-890	-1 293

Roční objem nákupů zboží a služeb činí cca 27 mld. Kč (za celé kontrolované období cca 58 mld. Kč), tržeb z pronájmů majetku cca 0,8 mld. Kč (za kontrolované období cca 1,8 mld. Kč) a tržby z prodejů majetku se pohybují kolem 0,1 mld. Kč (za kontrolované období cca 0,3

mld. Kč). Počet dodavatelů zboží a služeb činí cca 36 000 ročně.

Kontrola byl podroben z výše uvedených obchodních případů objem ve výši cca 3,2 mld. Kč, tj. cca 5 % celkového objemu, v členění uvedeném v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 - Struktura obchodních případů

(v mil. Kč)

Obchodní případ	Kontrolovatelný objem	Kontrolovaný objem	%
Nákupy zboží a služeb	58 277	3 018	5,18
Pronájmy	1 836	23	1,25
Prodej	274	193	70,44
Celkem	60 387	3 234	5,36

Kontrolní akci bylo prověřeno období od 30. 4. 1998, tj. období, kdy se na ČD vztahovaly při výběru obchodních partnerů v plném rozsahu závazné postupy podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 93/1998 Sb. Kontrole nebyly podrobeny obchodní případy týkající se investičních akcí na železničních tratích, které jsou předmětem samostatných kontrolních akcí NKÚ.

Kontrolní akce navázala na akci č. 98/10 (kontrolní závěr byl publikován ve Věstníku NKÚ ročník VII, částka 1, z 31. 3. 1999), kterou bylo především hodnoceno období let 1995 až 1997. Uvedenou kontrolní akci bylo prokázáno, že

– ČD jen v malé míře vybíraly obchodní partnery obchodní veřejnou soutěží podle zákona č. 513/1991 Sb.,

- obchodní zákoník, nebo jinou formou objektivního výběrového řízení;
- v řadě případů u vyhlášených obchodních veřejných soutěží podle zákona č. 513/1991 Sb. nebo při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 199/1994 Sb., ve znění zákona č. 148/1996 Sb., nebyly dodrženy zákonem stanovené postupy;
 - postupy při výběru obchodních partnerů nebyly zárukou objektivnosti výběru a výhodnosti následně uzavíraných smluv pro ČD; to se následně negativně promítalo do jejich hospodaření.

Vzhledem k realizaci opatření k úspoře nákladů byl v kontrolovaném období rozsah kontrolovaných významnějších zakázek na dodávky zboží a služeb nad 5 mil. Kč (na rozdíl od stavu zjištěného uvedenou kontrolní akcí č. 98/10) jen minimální. Byly tak především kontrolovány zakázky související se zabezpečením provozní činnosti ČD, které jsou v jednotlivých případech objemově nižší, početně však podstatně vyšší.

II.

Zjištěné skutečnosti při navazování a realizaci obchodních vztahů

1. ČD zadávaly některé veřejné zakázky bez výběru z více uchazečů, aniž by k tomu měly důvody.

- a) ČD nerespektovaly zákon č. 199/1994 Sb., v platném znění, a zadávaly veřejné zakázky bez oslovení více zájemců i v případech, kdy peněžitý závazek plynoucí z jednotlivých zakázek překročil stanovené limity pro uplatnění písemné výzvy nejméně pěti zájemcům (dané § 49) anebo pro vyžádání nabídek nejméně od tří zájemců (dané § 49a zákona č. 199/1994 Sb.).

V roce 1998 bylo takto zadáno celkem 54 veřejných zakázek v objemu 30 423 tis. Kč a v roce 1999 celkem 92 veřejných zakázek v objemu 42 010 tis. Kč.

- b) ČD rozdělovaly veřejné zakázky tak, aby výše budoucího peněžitého závazku nepřekročila 100 tis. Kč. Zakázky tak mohly být zadávány bez výběru z více uchazečů podle postupu pro veřejné zakázky malého rozsahu daného § 49b zákona č. 199/1994 Sb.

Např. veřejná zakázka „Vodní zdroj Brniště, nádraží ČD“ v celkovém objemu 188 tis. Kč byla v roce 1998 rozdělena na dvě samostatné zakázky, u nichž budoucí peněžitý závazek z příslušných smluv nedosáhl výše 100 tis. Kč a byly zadány stejnému zhotoviteli přímo. Obdobným způsobem byla v roce 1998 rozdělena na dvě části veřejná zakázka týkající se opravy železničního přejezdu Jílové v ceně 145 tis. Kč, v roce 1999 na pět částí veřejná zakázka týkající se očištění a nátěru střech v jedné lokalitě v ceně 271 tis. Kč.

U řady dalších zakázek šlo o shodné nebo obdobné nákupy materiálů, zboží a služeb od různých dodavatelů realizované vnitřními jednotkami ČD pro jejich po-

třebu. Jednalo se především o nákupy paliva, stravy, papíru, pracovní obuvi, šterku, náhradní autobusové dopravy a pod.

V roce 1998 bylo uvedenými způsoby zadáno bez výběru z více uchazečů celkem 44 veřejných zakázek v objemu 6 202 tis. Kč, v roce 1999 celkem 316 veřejných zakázek v objemu 30 617 tis. Kč a v kontrolovaném období roku 2000 celkem 19 veřejných zakázek v objemu 3 144 tis. Kč.

- c) ČD bez výběru z více zájemců uzavřely v roce 1999 na základě výzvy zaslané jednomu zájemci smlouvu na provedení oprav osobních vozů v objemu 4 957 tis. Kč s odůvodněním, že jde o specializovanou veřejnou zakázku ve smyslu § 50 odst. 1 písm. b) zákona č. 199/1994 Sb., kdy její plnění může poskytnout jediný zájemce. Plnění této veřejné zakázky však mohli zajistit minimálně i další tři zájemci.

2. Hospodárnost obchodních případů a hospodářský výsledek ČD negativně ovlivňují nekoordinované nákupy materiálů, zboží a služeb realizované vnitřními jednotkami ČD a přístupu na nevýhodné podmínky.

- a) Nákupy stejných nebo obdobných materiálů, zboží a služeb od různých dodavatelů pro potřebu vnitřních jednotek ČD uvedené pod písm. b) předchozího bodu kontrolního závěru, byly realizovány za různé ceny.

Např. jedním traťovým okrskem byl bez výběru dodavatele nakupován v roce 1999 šterk pro opravy železničních tratí od dvou obchodních partnerů. V prvním případě činila cena za jednu tunu 121 Kč, ve druhém případě byla v rozpětí od 183 Kč do 193 Kč. Další traťový okres nakupoval v roce 1999 šterk za cenu jedné tuny ve výši 132 Kč a 185 Kč. Roční cenový rozdíl dodávek u těchto dvou okrsků činí v průměru 117 tis. Kč.

V působnosti jednoho obchodně provozního ředitelství bylo v roce 1999 rozpětí fakturovaných cen za jeden kilometr při zajišťování náhradní autobusové přepravy čtyřmi dopravci od 17,50 Kč do 20,15 Kč. V případě nákupu stravy pro zaměstnance bylo rozpětí smluvních cen za jedno jídlo od 34,30 Kč do 40 Kč.

Při nákupu materiálů a zboží nebyly dostatečně využívány pro zásobování vlastní vnitřní jednotky - zásobovací sklady, zřízené v působnosti divize obchodně provozní. Přitom zásobovací sklady mají možnost docílit nižších cen než při jednotlivých přímých nákupech.

Např. zásobovací sklady docilovaly v roce 1999 průměrné ceny za toaletní mýdlo 4,54 Kč, kdežto průměrná cena při přímých nákupech vnitřními jednotkami bez výběru dodavatele činila 5,92 Kč, tj. o 1,38 Kč více. U pracovní obuvi činil tento rozdíl 27,73 Kč, u pracovních obléků 60,30 Kč a pod.

Celkový objem dodávek zjištěných v roce 1999, kdy stejné zboží zabezpečovaly zásobovací sklady anebo bylo nakupováno přímo vnitřními jednotkami ČD, činil 22 258

tis. Kč. Rozdíl cen při přímých nákupech a cen docilejších zásobovacímí sklady činil v těchto případech 1 030 tis. Kč.

- b) V 11 obchodních případech dodávek různých tiskopisů v celkovém objemu 2 638 tis. Kč realizovaných v roce 1999 neodpovídaly smluvní nebo skutečné ceny nabídkovým cenám vítězných uchazečů vybraných podle postupů uvedených v části třetí zákona č. 199/1994 Sb. Podle nabídek vybraných uchazečů měla být skutečná cena tiskopisů celkem o cca 397 tis. Kč nižší.

ČD nevyužívaly možnosti množstevních slev, které uchazeči nabízeli ve výběrových řízeních na dodavatele tiskopisů. Nasmlouvaná množství byla nižší, než odpovídalo množstvím pro poskytnutí slev i skutečným potřebám. Náklad pak musel být dodatečně zvyšován.

Např. v roce 1999 byl zvýšen náklad v šesti případech o více než dvojnásobek a celková cena z 479 tis. Kč na 964 tis. Kč. Při využití množstevních slev by byla celková cena těchto veřejných zakázek nižší o 46 tis. Kč a činila by 918 tis. Kč.

V roce 1999 vybraly ČD obchodní veřejnou soutěž dodavatele veřejné zakázky „Rekonstrukce uzlové kotelny“ s nabídkovou cenou 32 102 tis. Kč. Součástí nabídky byly i fluidní kotle. Během realizace zakázky byla podle sdělení dodavatele jejich výroba zrušena a v důsledku toho požadoval zvýšení ceny o 7 009 tis. Kč. Jako důvod zvýšení ceny dodavatel uvedl „nákup patentových práv na výrobu tlakových kotlů“. ČD na tento požadavek přistoupily a dodatkem ke smlouvě zvýšení ceny vzešlé z výběrového řízení odsouhlasily.

- 3. ČD realizovaly v řadě případů veřejné zakázky bez stanovení cen nebo cenových podmínek, příp. způsobu jejich stanovení. Takto realizované zakázky neumožňovaly provést optimální výběr zhotovitele na základě poptávky a nabídky s využitím kritéria nabídkové ceny.**

ČD realizovaly opravy sdělovacích kabelů s obchodní společností na základě smlouvy z roku 1997. Podle smluvních ujednání byla cena za opravy určována pro každý případ individuálně, avšak způsob její tvorby nebyl ve smlouvě stanoven ani rámcově. V letech 1998 a 1999 bylo této společnosti uhrazeno za opravy kabelů celkem cca 198 tis. Kč.

Rovněž smlouva z roku 1998 na dodávky prací, oprav a prohlídek elektrických zařízení neobsahovala ujednání o cenách. Specifikaci požadavků na jejich opravy měly sjednávat železniční stanice přímo. Součástí smluvního vztahu bylo i ujednání o tom, že lze objednat i další práce nad rozsah smlouvy. Jejich cena nebyla rovněž stanovena.

ČD v zadávacích podkladech nedostatečně vymezovaly předmět plnění veřejných zakázek na stavební práce. Tím umožňovaly v průběhu realizace změny prací a nabídkových cen vítězných uchazečů. Ty však nebyly srovnávány s konkurenčními nabídkami, a nelze tak vyhodnotit jejich výhodnost pro ČD.

ČD např. uzavřely 19. 10. 1998 veřejnou zakázku na realizaci akce „Olejové hospodářství“ u vnitřní jednotky v ceně 15 950 tis. Kč. Na základě žádosti ČD z 15. 6. 1999 byl čtyři dny před dohodnutým termínem plnění předmět smlouvy rozšířen dodatkem č. 1 z 27. 8. 1999 o automatizovaný příjem a výdej nafty a olejů a kontinuální měření hladin v nádržích. Termín plnění byl prodloužen do 15. 12. 1999 a cena zvýšena o 2 212 tis. Kč. Z důvodu projektantem opomenuté položky „nosné konstrukce sádrokartonového podhledu“ byla 13. 11. 1999 na základě dodatku č. 2 ke smlouvě cena zvýšena ještě o 79 tis. Kč na konečných 18 241 tis. Kč.

V případě veřejné zakázky „Oprava plochých střech bytových objektů ve správě SRDM“ z 27. 7. 1998 nebyly specifikovány objekty předpokládané k opravě a vymezeny veškeré opravné práce. To umožnilo zhotoviteli požadovat v průběhu realizace uhrazení dalších prací a zvýšit se souhlasem ČD smluvní cenu 647 tis. Kč o 119 tis. Kč. Obdobně v případě dalších devíti smluv uzavřených v roce 1999 na opravy střech bytových objektů byla celková smluvní cena 1 575 tis. Kč zvýšena o 835 tis. Kč.

Vnitřní jednotka ČD zadala v roce 1999 veřejnou zakázku „Oprava spalovacího motoru“. Smluvní cena 1 269 tis. Kč však byla v průběhu realizace zvýšena o 911 tis. Kč. Obdobně byla zvýšena smluvní cena 147 tis. Kč za převinutí kotvy trakčního motoru zadané touto vnitřní jednotkou o 68 tis. Kč. Celkem byly v letech 1998 až 1999 zvýšeny u této vnitřní jednotky smluvní ceny 7 451 tis. Kč za opravy motorů o 1 694 tis. Kč.

- 4. ČD nedořešily problematiku dodavatele motorové nafty a jiných ropných produktů, na jejichž nákupy vynakládají kolem 6 % z celkových nákladů ČD.**

Na nedostatky při výběru dodavatele uvedené komodity a vyhodnocování uzavřených smluv ve vztahu k ceně dodávek NKÚ upozornil již v bodě II.4. kontrolního závěru z kontrolní akce č. 98/10.

Přesto byla na základě dodatků i nadále v platnosti původní rámcová kupní smlouva uzavřená 15. 12. 1995 na období roku 1996. ČD sice vyhlásily 12. 5. 1999 obchodní veřejnou soutěž na dodávku motorové nafty do tří územních celků, ta však byla v březnu 2000 na základě návrhů neúspěšných uchazečů rozhodnutími Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zrušena. ČD bylo uloženo provést nové zadání veřejné zakázky.

Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že ČD vyhlásily čtyři rovnocenná kritéria hodnocení nabídek a porušily ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 199/1994 Sb., podle kterého musí být jednotlivá kritéria v podmínkách soutěže uvedena v sestupném pořadí podle stupně významu.

ČD požádaly 9. 5. 2000 Ministerstvo dopravy a spojů o jmenování komise pro posouzení a hodnocení nabídek a zahájily přípravu soutěže. Nová obchodní veřejná soutěž nebyla do doby ukončení kontroly NKÚ vyhlášena.

5. Další zjištění z oblasti obchodních vztahů ČD, u nichž je pochybnost o hospodárnosti postupů

- a) ČD postupně prodloužily do 31. 8. 1999 dodatky smlouvy z 13. 5. 1994 o průběžném auditu a ověření účetní závěrky za rok 1994. Plnění se mělo týkat jednoho odstěpného závodu ČD a mimořádných účetních závěrek privatizovaných účetních jednotek. V platnosti zůstala dále smlouva na činnosti spojené s ověřováním účetnictví pro potřeby výše uvedeného auditu. Za obě smlouvy ČD uhradily jen v letech 1998 a 1999 celkem 997 tis. Kč. Přitom ověření účetní závěrky ČD bylo podle smluv z let 1994 až 1999 svěřeno renomované auditorské firmě.
- b) Podle vnitřních předpisů ČD mohou být pronájmy majetku realizovány pouze na základě obchodní veřejné soutěže. Výjimku může povolit generální ředitel nebo správní rada ČD.

Správní rada ČD schválila 26. 3. 1999 návrh obchodní společnosti na projekt spolupráce mezi ČD a touto společností na vybudování sítě servisních středisek „PONT“. Obchodní společnost nebyla vybrána na základě soutěže. Předpokladem realizace projektu je pronájem obchodních prostor této obchodní společnosti v 10 vybraných uzlových železničních stanicích. Projekt obsahoval nájemné v jednotlivých lokalitách v celkové roční výši cca 4 003 tis. Kč a jejich výměru. Nájemní smlouvy mají být uzavírány na dobu 10 let. Nájemné odsouhlasené v projektu je však ve většině lokalit o cca 65 % nižší než u současných pronájmů obchodních prostor.

III.

Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na správnost, účelnost a hospodárnost nakládání s majetkem státu při

realizaci obchodních vztahů v letech 1998 až 2000. Kontrolován byl výběr obchodních partnerů a smluvní zajišťování dodávek materiálů, zboží a služeb a dále prodeje a pronájmy majetku.

Proti stavu zjištěnému v této oblasti kontrolní akcí č. 98/10 došlo k pozitivnímu posunu v přijetí vnitřních předpisů. ČD vydaly podrobné interní směrnice pro zabezpečení postupů při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 199/1994 Sb. Vzhledem ke změně charakteru posuzovaných zakázek proti předchozímu období (jak bylo uvedeno v úvodu kontrolního závěru) nebylo možno provést objektivní srovnání obou kontrolních akcí.

Zjištění z kontrolní akce ukázala, že v kontrolované oblasti zadávání veřejných zakázek a výběru obchodních partnerů nepostupovaly vnitřní jednotky ČD vždy zákonným a transparentním způsobem. Především šlo o:

- omezování přístupu co nejširšího okruhu zájemců k veřejným zakázkám jejich zadáváním bez výběru z více zájemců;
- uzavírání smluv s horšími cenovými podmínkami pro ČD, než činily nabídky uchazečů, nebo s nevýhodnými podmínkami pro ČD.

Vnitřní jednotky nakupovaly stejné nebo obdobné zboží přímo, bez výběru z více zájemců, od různých dodavatelů za vyšší cenu, než dokáží získat specializované vnitřní jednotky Divize obchodně provozní - Zásobovací sklady.

Nedostatky ve způsobu výběru obchodního partnera a vlastní realizace, které negativně ovlivňují hospodaření ČD, se týkaly cca 9 % kontrolovaného objemu obchodních případů. Tento objem lze v kvantifikovatelných případech vyčíslit částkou cca 291 mil. Kč.