

40/93

Kontrolní závěr z kontroly zadávání a financování státních zakázek při výstavbě dálnic

Na podkladě podnětu rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny ČR schválilo Kolegium Nejvyššího kontrolního úřadu provedení kontroly "Zadávání a financování státních zakázek při výstavbě dálnic".

Kontrola byla provedena v období listopad 1993 až leden 1994 s cílem prověřit správnost zadávání a financování státních zakázek při výstavbě dálnic a souvisejících stavebních objektů.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících z Odboru životního prostředí a výstavby, Odboru hospodářské politiky NKÚ a Oblastních odborů NKÚ v Plzni a Berouně u následujících kontrolovaných osob:

A. Na Ministerstvu financí (dále jen MF) v oblasti účasti státního rozpočtu na financování investic a zvyšování rozpočtových nákladů rozestavěných staveb.

B. Na Ředitelství dálnic Praha jako investorské organizaci zastupující stát v oblastech:

- zadávání státních zakázek,
- uzavírání hospodářských smluv a jejich dodatků zvyšujících rozpočtové náklady staveb,
- správnosti zvyšování rozpočtových nákladů staveb z důvodů věcných změn a zvýšení jakosti díla,
- vedení stavebních deníků a správnosti účtování výceprací,
- součinnosti investora, generálního projektanta a dodavatele při realizaci stavby dálnic.

Způsob použití finančních prostředků byl výběrově kontrolován na stavbě dálničního tahu D5 Praha - Plzeň - Rozvadov, úsecích 0507 (Mýto - Svojkovice) a 0508 (Svojkovice - Klabava). Rozpočtové náklady činily:

- u stavby 0507 schválené náklady 300,6 mil. Kč, očekávané náklady 577 mil. Kč, zvýšení o 92 %;
- u stavby 0508 schválené náklady 789,1 mil. Kč, skutečné náklady k 31. 12. 1993 ve výši 1,114 mil. Kč, zvýšení o 41 %.

Uvedené části dálnice byly investorsky zajišťovány a realizovány podle dříve platných předpisů (bez výběrového řízení). Příprava staveb probíhala ještě v podmínkách plánovaného řízení národního hospodářství a smlouva o přípravě dodávek byla uzavřena v roce 1989.

Dále byla kontrolována stavba 0512 - I. etapa - parkoviště "Kateřina".

Průběh a vyhodnocení kontroly značně komplikovala skutečnost, že dosud nebyl v ČR schválen zákon "O zadávání veřejných zakázek." Současné zadávání veřejných zakázek, řízené výměry FMF a MF ČR a Zadáva-

cím řádem staveb, neumožňuje důsledně klasifikovat porušení předpisů a vyvodit okamžitá opatření k nápravě.

S e n á t Ú ř a d u (ve složení Ing. Josef Pohl - předseda, JUDr. Jiří Drábek, Ing. Petr Skála a JUDr. František Bárta - členové) na svém zasedání dne 11. 4. 1994

s c h v á l i l usnesením č. 40/93/28
k o n t r o l n í z á v ě r v t o m t o z n ě n í:

A. Ministerstvo financí:

1. Ve svém předpise *Zásady dotační politiky ČR v investiční výstavbě* (č.j. 113/34 466/1991), vydaném na základě § 5 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky), nestanovilo pravidla pro zvyšování rozpočtových nákladů rozestavěných staveb.

O d ů v o d n ě n í:

K b o d u 1

V současné době platné *Zásady dotační politiky ČR v investiční výstavbě* určují postup pro realizaci účasti státního rozpočtu na financování investic v ČR. Tím, že není určen schvalovací proces nutný pro přeschálení rozpočtových nákladů stavby a přidělení dalších finančních prostředků, dochází k nekontrolovanému nárůstu investičních nákladů dotovaných staveb.

K odstranění zjištěného nedostatku přijalo MF opatření již v průběhu prověrky NKÚ a předložilo jej písemně.

B. Ředitelství dálnic Praha:

Jako investorská organizace zastupující stát nedodržel následující ustanovení zákonů, vyhlášek a nařízení:

1. *Zásady dotační politiky České republiky v investiční výstavbě* (MF ČR č.j. 113/39 446/1991), kde je stanovena povinnost zajistit podrobné zdůvodnění nedodržení výše rozpočtových nákladů stavby a předložit je MF k dalšímu řízení;

2. § 30 a § 31 dříve platné vyhlášky č. 104/1973 Sb., kterou se vydávají základní podmínky dodávek stavebních prací, kde se mimo jiné upřesňují náležitosti vedení stavebního deníku v průběhu realizace stavby;

3. § 2 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách:

"Dohoda o ceně je dohoda o výši ceny nebo o způsobu, jakým bude cena vytvořena za podmínky, že tento způsob cenu dostatečně určuje ...",

§ 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách:

"Prodávající nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk ..."

a navazující výměry Federálního ministerstva financí (č. 04/1991 a 012/1991), kde je stanovena možnost úpravy cen smluvně uzavřených před 1. 1. 1991 o ekonomicky oprávněné náklady;

4. § 12 dříve platné vyhlášky č. 5/1987 Sb., o dokumentaci staveb, kde je určena povinnost investora zabezpečit funkci generálního projektanta a uzavřít smlouvu o výkonu autorského dozoru;

5. § 7 odst. 2 zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů:

"Musí-li však v nezbytných případech odůvodněných společenským zájmem dojít k odnětí součástí zemědělského půdního fondu nebo ke ztížení jeho využití nutno zejména ..."

d) provádět skrývku kulturních vrstev půdy a opatření k jejímu hospodárnému využití ...";

6. § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví:

"Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem."

a § 7 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví:

"Účetnictví účetní jednotky je vedeno průkazným způsobem, jestliže účetní jednotka účetní případy a účetní zápisy o nich doložila nebo prokázala předepsaným způsobem a inventarizovala majetek a závazky.";

7. § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů:

"Stavebník musí prokázat, že je vlastníkem (§ 139 odst. 4) pozemku určeného územním rozhodnutím k zastavění nebo že má k takovému pozemku jiné právo, které jej opravňuje zřídit na něm požadovanou stavbu ..."

O d ů v o d n ě n í:

K bodu 1

K porušení Zásad dotační politiky ČR v investiční výstavbě došlo tím, že investor vysoko překročil schválené rozpočtové náklady staveb 0507 a 0508 dálničního tahu D5 Praha - Píseň - Rozvadov. Tyto zvýšené náklady, které čerpal ze státního rozpočtu, proplatil dodavatelům, aniž by zvýšení řádně zdůvodnil a projednal s MF.

Uvedené úseky dálnice byly potom financovány také z limitu ostatních staveb patřících do působnosti Ministerstva dopravy.

K bodu 2

U objektu stavby 0507 č. 182 - dopravní opatření - byla provedena fakturace dodavateli na základě zjišťovacího protokolu potvrzeného technickým dozorem stavby, která však nebyla doložena zápisy ve stavebním deníku. Účtovaná částka neodpovídala ani objemu prací ve schválené projektové dokumentaci. Fakturace byla provedena již 40 dní před vypracováním a schválením dodatku k rozpočtu.

K porušení § 30 a § 31 vyhlášky č. 104/1973 Sb. došlo tím, že zápisy ve stavebním deníku u objektu č. 182 stavby 0507 postrádaly vyhláškou uložené náležitosti. Zápisy byly formální, nedostatečně popisovaly druh a rozsah prováděných stavebních činností. Neuváděly místo a úsek provádění prací, druh práce, zda se jedná o projektem stanovené práce nebo vícepráce, v některých případech nebyly zápisy chronologicky řazeny atd.

Na základě výše uvedených skutečností došlo k předčasné a věcně nesprávné fakturaci, která byla realizována na základě předpokládaných, nikoliv skutečně provedených prací.

K bodu 3

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, a navazující předpisy obsažené ve výměrech FMMF č. 04/1991 a ČMF č. 012/1991 byly porušeny u kalkulace zvýšeného přesunu hmot č. pol. 998 225 194. Předložené doklady k uvedené kalkulaci neobsahovaly jednoznačný průkaz o oprávněnosti započtení většího přesunu hmot. Z podkladů nebylo zřejmé, že skladovací plochy určené projektem jsou nedostatečné, a je proto nutné provádět vnitrostaveništní přesun. Příplatek za zvýšený přesun byl uplatněn na veškerý materiál, a to i takový, který byl prokazatelně dopravován přímo do díla bez jakýchkoliv meziskládek a bez technologických důvodů (nelze překládat živičné směsi, transportní betony apod.).

Předložené podklady, na jejichž základě byla provedena kalkulace položky č. 998 224 194, nemají dostatečně vypovídající úroveň, neprokazují tedy, že cena byla upravena pouze o ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk.

Uvedená položka dosáhla dle dodatku ze dne 4. 10. 1993 výše 55 446 378 Kč za zvýšený přesun 504 058 tun při jednotkové ceně 110 Kč/t. Jedná se o příplatek k základní ceně staveništního přesunu nakupovaných výrobků a materiálů, která se v průběhu stavby pohybovala v rozmezí od 20, 87 Kč/t do 27, 49 Kč/t.

Na základě podkladů posuzovaných v době kontroly bylo zjištěno, že fakturovaná částka ve výši 51 115 165 Kč z titulu zvětšeného přesunu hmot není řádně doložena.

K bodu 4

Kontrolou provedených dodatků k rozpočtům stavby bylo zjištěno, že řada z nich byla zpracována a později fakturována bez souhlasu generálního projektanta stavby. Jednalo se například o dodatky č. 2, 3, 5, 7 u stavby 0507. Tyto dodatky zvyšovaly rozpočtové náklady stavby z hlediska věcných změn a zvýšeného množství prací. Podle ustanovení § 12 vyhlášky č. 5/1987 Sb., o dokumentaci staveb (příloha č. 1), měly být odsouhlaseny generálním projektantem. U objektů 121, 122 a 151, což jsou dálniční odpočívadla a provizorní napojení konečného úseku, byly realizovány modifikované asfalty, s jejichž použitím nebylo v projektové dokumentaci uvažováno. Tato změna znamenala zvýšení rozpočtových nákladů minimálně o 1 230 000 Kč, a to beze změny projektové dokumentace nebo souhlasného vyjádření generálního projektanta.

K bodu 5

Rozhodnutí Okresního úřadu v Rokycanech č. j. ŽP 667/91 ze dne 17. 7. 1991 ukládá sejmout v místech násypů dálničního tělesa ornici. Dále ukládá: *"Před provedením skrývky ornice provést chemický rozbor půdy vzhledem k tomu, že nelze vyloučit výskyt kyanidů v půdě na pozemcích dotčených stavbou 0507 Mýto - Svojkovice, v případě zjištění škodlivých látek v ornici vrstvě bude skrytá ornice navedena na skládku, určenou referátem ŽP okresního úřadu."*

V rozporu s § 7 odst. 2 zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a v rozporu s rozhodnutím Okresního úřadu v Rokycanech byla ornice v kilometrāži 50,2 - 51,2 ponechána a sanována.

K bodu 6

Ředitelství dálnic Praha si jako investor stavby smluvně zajistilo u dodavatelské organizace Stavby silnic a železnic, s. p., Praha výstavbu parkoviště kamionů "Kateřina" (stavba 0512 I. etapa).

U dokončené stavby byla provedena kolaudace a zápis o předání a převzetí stavby dne 3. 8. 1992. Ačkoliv ve smlouvě o zhotovení a nájmu č. 55/92, uzavřené mezi investorem a dodavatelem stavby, je výslovně uvedeno v čl. V. *"... uvést dílo do svého majetku dnem kolaudace ..."*, do doby provádění kontroly ustanovení smlouvy nebylo splněno a Ředitelství dálnic Praha nezahrnulo parkoviště kamionů "Kateřina" do evidence hmotného investičního majetku.

V souladu s plánem kontrolní činnosti NKÚ kontrolní závěr vypracoval člen Úřadu Ing. Josef Pohl.

K bodu 7

Územní rozhodnutí č. j. VÚP/1447/91-UR ze dne 7. 11. 1991 ukládá Ředitelství dálnic Praha vyřešit majetkoprávní vztahy k pozemkům určeným pro stavbu 0512 - I. etapa - parkoviště "Kateřina".

Ředitelství dálnic Praha smlouvu o dočasném pronájmu pozemků č. j. 16079/91-132 se státním statkem Tachov uzavřelo dne 16. 12. 1991, tj. v době platnosti zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, kde je uvedeno: *"Kromě vlastníka mají právo užívat půdu jiné osoby jen na základě smlouvy uzavřené s vlastníkem nebo na základě smlouvy uzavřené s pozemkovým fondem."*

Státní statek Tachov je dle § 22 zákona č. 229/1991 Sb. pouze nájemcem předmětných pozemků.

Hospodářská smlouva o dočasném pronájmu pozemků č. j. 16079/91-132 podle § 21 odst. 1 Hospodářského zákoníku (zákon č. 109/1964 Sb. ve znění pozdějších předpisů) je neplatná.

Majetkoprávní vztahy k pozemkům parkoviště "Kateřina" tedy vyřešeny nebyly a do 14. 2. 1994 nebyly řešeny ani dodatečně.

Vyhodnocení:

Z výsledku kontroly vyplývá nutnost stanovit pevná pravidla pro zvyšování rozpočtových nákladů rozestavěných staveb ze státního rozpočtu. Zvyšování nákladů se týká nejen staveb dokončovaných podle dříve platných předpisů, ale i staveb realizovaných na základě výběrových řízení.

Současná pravidla jednoznačně nestanoví, jakými doklady je nutné navrhované zvýšení nákladů zdůvodnit a doložit. Též neurčují, kdo bude požadované zvýšení kontrolovat, rozhodne o jeho správnosti a přidělení dalších finančních prostředků.

Současný stav, kdy informativní podklady vypracuje investor stavby a formálně je potvrdí nadřízené ministerstvo spolu s Ministerstvem financí, je zvláště u větších státních zakázek do budoucna neúnosný.