

## 96/13

**Kontrolní závěr z kontroly „Státní zakázky při výstavbě dálniční sítě“**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996 pod číslem 96/13 a byla provedena v období duben až listopad 1996. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo ověřit správnost zadávání a financování státních zakázek při výstavbě dálnic a čtyřpruhových komunikací a jejich příslušenství včetně souvisejících staveb.

Kontrola byla zaměřena na hospodárnost a efektivnost vynaložených finančních prostředků ze státního rozpočtu, dodržování právních předpisů, a to zejména při zadávání veřejných zakázek a dodržování cenových předpisů. Kontroly byly podrobeny i důvody, které vedly ke zvyšování finančních nákladů na jednotlivé stavby.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících z Odboru životního prostředí a výstavby a Oblastních odborů NKÚ Plzeň, Brno a Mladá Boleslav.

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“), Ministerstvo financí (dále jen „MF“) a Ředitelství dálnic Praha, příspěvková organizace MDS, jako investor zastupující stát (dále jen „ŘD Praha“).

Námítky proti kontrolním protokolům, které podalo MF, MDS a ŘD Praha, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podalo MF a ŘD Praha. O odvoláních rozhodlo Kolegium NKÚ na svém II. zasedání dne 20. ledna 1997.

Kolegium NKÚ na svém III. zasedání konaném dne 3. února 1997

schválilo usnesením č. 5/III/97  
kontrolní závěr v tomto znění:

**Úvod do kontrolované problematiky**

Dne 10. listopadu 1993 přijala vláda ČR usnesení č. 631, o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005, ve kterém souhlasí s tím, že dostavba úseku dálnice D5 Praha-Plzeň-Rozvadov bude financována ze státního rozpočtu.

Dne 21. září 1994 přijala vláda ČR usnesení č. 513, o aktualizaci usnesení vlády z 10. listopadu 1993 č. 631. Tato usnesení vlády ČR tvoří základní dokumenty pro koordinovaný rozvoj dálnic a čtyřpruhových silnic. Česká republika tak prioritně zajišťuje funkční propojení na evropský dálniční systém.

Výstavba dálniční sítě je v současné době soustředěna na úsek dálnice D 5 Praha-Rozvadov. Intenzivní

výstavba probíhá na úseku ve směru od Plzně na státní hranici se Spolkovou republikou Německo.

Dalším významným článkem dopravní sítě je i trasa dálnice D 8 Praha-Ústí nad Labem (-Dražďany), která je druhým napojením České republiky na země Evropské unie. Na tomto úseku probíhá dostavba úseku Úžice-Nová Ves, který je v současné době uváděn do provozu, a výstavba úseku Doksany-Lovosice, jehož uvedení do provozu se předpokládá v roce 1998.

Na základě usnesení vlády ČR č. 631 z 10. 11. 1993 byla dálnice D 35 vypuštěna z dálniční sítě a komunikace zařazena s označením R 35 do sítě čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla.

Kontroly byly podrobeny vybrané stavby úseků komunikací D 5, D 8, R 35, a to:

D 5 – 0509 Klabava-Ejpvovice	dále jen „D 5 – 0509“
D 5 – 0511 Sulkov-Benešovice	dále jen „D 5 – 0511“
D 5 – 0512 Benešovice-Rozvadov	dále jen „D 5 – 0512“
D 8 – 0802 Úžice-Nová Ves	dále jen „D 8 – 0802“
R 3510 Přáslavice-Velký Újezd	dále jen „R – 3510“

1. Dosud přidělené finanční prostředky na kontrolované stavby činily dle Registru investic MF (dále jen „RI MF“) cca 13 008,8 mil. Kč.
2. Kontrolovaný objem finančních prostředků činil cca 6 800 mil. Kč.
3. Finanční objem chybně vynaložených finančních prostředků (v rozporu s platnými předpisy, zejména pak výměry MF a zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek) byl cca 6 620,2 mil. Kč, tj. 97,3 % z kontrolovaného objemu.
4. Z kontrolovaného objemu bylo vynaloženo neekonomicky cca 180 mil. Kč., tj. 2,6 %.

Výstavba dálniční sítě je zcela financována ze státního rozpočtu, a to formou individuálních investičních dotací, které jsou jmenovitě uvedeny ve schváleném státním rozpočtu. Individuální investiční dotace se stanovuje na celé období realizace stavby s tím, že při schválení státního rozpočtu na příslušný rok je určen závazný roční objem. Žádost o přidělení investiční dotace předkládá organizace pořizující investiční majetek (v tomto případě ŘD Praha) prostřednictvím svého zřizovatele (v tomto případě MDS). Žádost musí obsahovat údaje stanovené MF v RI MF. V něm jsou uvedeny termíny přípravy a realizace stavby, projektové parametry a plán financování akce. Z uvedeného je zřejmé, že předkládaná investiční akce musí mít řádně provedenu investorskou a projektovou přípravu.

MF vychází při přidělování finančních prostředků z těchto základních dokumentů:

- Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku, č. j. 113/1 679/1994 (dále jen „Zásady“),
- Pokyny ke zřizování Registru investic MF, č. j. 113/1 7 632/95 (dále jen „Pokyny“).

MF uvolňuje finanční prostředky ze státního rozpočtu na investiční akce formou oznámení limitů výdajů postupně na celé dílo, a to na základě Rozhodnutí o poskytnutí investiční dotace ze státního rozpočtu (dále jen „Rozhodnutí“). Finanční objemy lze upřesňovat v rámci rozpočtových opatření v průběhu kalendářního roku. Každý požadavek na navýšení finančních potřeb musí být ve smyslu Pokynů doložen na předepsaných formulářích RI MF. Po projednání a posouzení dokladů je vydáno nové zpřesněné Rozhodnutí pro investiční akci. Inflační vlivy jsou vypočítávány měsíčně dle vzorce odsouhlaseného výhradně smluvními stranami, tj. objednatel a zhotovitel. Věcné změny jsou dokládány dodatky ke smlouvě o dílo. Za věcnou správnost údajů plně odpovídá investor. MDS podle ustanovení § 31 odst. 3 zákona č. 199/1994 Sb. uplatňuje svoji účast v komisích pro posouzení a hodnocení nabídek na zhotovení díla a na zhotovení projektové dokumentace.

## I

### Charakteristika nejdůležitějších kontrolních zjištění

- A.** MDS jako zřizovatel investora nesplnilo dostatečně svou kontrolní funkci správce rozpočtové kapitoly.
- B.** MF neprovádělo řádně kontrolu hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu.
- Důsledkem nedostatečné kontroly ze strany MF a MDS bylo pak zejména zadání realizace 2. etapy stavby R – 3510 v rozporu se zákonem č. 199/1994 Sb.
- C.** ŘD Praha jako investor zastupující stát v několika případech neehospodárně vynaložilo finanční prostředky ze státního rozpočtu:

1. Změnilo u části „d“ stavby D 8 – 0802 dodavatelský systém v rozporu s výsledky obchodní veřejné soutěže. Tímto krokem ztratilo možnost uplatnění slevy z ceny díla. Při respektování výsledků obchodní veřejné soutěže, kde se vítězem na realizaci dvou částí stavby D 8 – 0802 stala polská firma ESPEBEPE Holding, by bylo při dodávce alespoň dvou částí stavby možno poskytnout dodavatelem slevu z ceny díla. ŘD Praha tedy mohlo uzavřít smlouvy o dílo na dvě části stavby D 8 – 0802 s cenou o 30,85 mil. Kč nižší, a to právě z titulu uplatnění slevy. Investor rovněž nevyužil možnost sjednat smluvně cenu díla jako pevnou, tj. bez inflačních vlivů, které v tomto případě představují částku nejméně 36 mil. Kč. V případě polského zhotovitele

by finanční částka 36 mil. Kč byla snížena o kurzovní rozdíl, a to na cca 30 mil. Kč. Tento postup, změnu dodavatelského systému, odsouhlasil dopisem i ministr dopravy, ačkoliv tím byl porušen v té době platný výměr MF č. 01/94.

2. Zařadilo do stavby D 5 – 0512 dodatečně most přes biokoridor o rozpětí 60 m a rozpočtových nákladech 41 mil. Kč místo původně uvažovaného rámu pod náspem tělesa dálnice o světlosti 2 x 2,60 m. Finančně náročnější technické řešení nebylo podloženo jednoznačným odborným požadavkem příslušných orgánů ochrany přírody a znamenalo ve svém důsledku neehospodárné vynaložení finančních prostředků.
3. Řešilo bytovou problematiku zaměstnanců ŘD Praha a Ministerstva vnitra v Ostrově u Stříbra výstavbou samostatných rodinných domků, které hradilo z individuální dotace pro výstavbu dálnic. Investor nevycházel při realizaci ze srovnávacích variant řešení s cílem ušetřit finanční prostředky ze státního rozpočtu a volil jedno z nejdražších možných řešení.
4. Umožnilo dodavateli stavby D 5 – 0509 změnu způsobu výpočtu valorizačního indexu, a tím i změny stanovené ceny díla. Ve zdůvodnění změny výpočtu však byly použity nesprávné hodnoty a důsledkem bylo zvýšení ceny díla o 26,24 mil. Kč.
5. Na základě investorem chybně zvolené formy výběrového řízení na zhotovitele stavby se vítězem výběrového řízení na výstavbu úseku D 5 Plzeň-Rozvadov, tj. staveb D 5 – 0511 a D 5 – 0512, stalo účelové spojení zahraničních firem Konsorcium TMCR, které uzavřelo smlouvy s českými podzhotoviteli a vytvořilo několikastupňovou strukturu řízení stavby. Konsorcium TMCR fakticky přeneslo řízení stavby na podzhotovitele Dálniční stavby Praha, a. s., který tuto funkci skutečně vykonává. Konsorcium TMCR tím ve skutečnosti představuje zbytečný článek, který zvyšuje finanční náklady stavby a způsobuje průtahy při fakturaci podzhotovitelům. Ve svém důsledku to však znamená neehospodárné nakládání se státními prostředky. Přesné vyčíslení uvedené neehospodárnosti nebylo v rámci kontroly zjišťováno.

Dále ŘD Praha porušilo zákon o cenách a související výměry MF a v té době platný Zadávací řád staveb (dále jen „ZŘS“).

1. Způsob výpočtu valorizace nebyl u stavby D 5 – 0509 součástí smlouvy o dílo. Dohoda o způsobu promítání inflačních vlivů vyplývající ze zákona o cenách nebyla součástí smluvních podmínek stanovení ceny. Tato okolnost ve svém důsledku vedla k navýšení ceny o cca 26 mil. Kč.
2. V případě realizace staveb D 5 – 0511 a D 5 – 0512 nevyhlásilo ŘD Praha veřejnou soutěž dle čl. 4 ZŘS, ale postupovalo chybně dle režimu užší soutěže ve smyslu čl. 5 ZŘS.

Část „e“ stavby D 8 – 0802 byla zadána neoprávněně z volné ruky dle čl. 6 ZŘS.

V obou případech nebyly splněny podmínky, za kterých je možno tyto formy zadání realizovat. Tímto postupem investor neumožnil účast dalším uchazečům o zhotovení díla, a tím omezil možnost posouzení nejvýhodnější nabídky.

- Investor uzavřel ve dvou případech smlouvy o dílo s cenou bezdůvodně vyšší o 7,629 mil. Kč, než byly ceny uvedené v nabídkách dodavatele.

### Ostatní zjištění

- ŘD Praha (závod Brno) porušilo ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., neboť realizaci 2. etapy stavby R – 3510 zadalo dodavateli bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže. Cena předmětu díla byla stanovena na 342,24 mil. Kč.
- V rozporu s ustanovením § 5 odst. 2 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, převedlo ŘD Praha úroky z prostředků státního rozpočtu pozastavených na odstranění vad a nedodělků do vlastních prostředků. Uvedené finanční prostředky byly určeny na výstavbu dálnice, a ne na krytí provozních potřeb investora.  
V rozporu s ustanovením § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. proplatilo ŘD Praha (závod Brno) faktury na kabinetní archeologické práce, které nebyly předmětem záchranného archeologického výzkumu, a neměly tedy být hrazeny z investiční dotace.
- Zvyšování finančních nákladů staveb formou dodatků ke smlouvě o dílo bylo ŘD Praha zdůvodněno zejména upřesněním v rámci realizační dokumentace, změnami projektové dokumentace, upřesněním inženýrsko-geologického průzkumu, zvýšením množstvím sanačních prací, změnou způsobu hospodaření se zeminami a skladováním přebytečného materiálu na skládku za úplat. Rozsah uvedených změn nesvědčí o řádném plnění funkce investora ve fázi přípravy i realizace staveb.
- ŘD Praha dopustilo, že došlo ke značnému zvýšení finančních nákladů u stavby D 8 – 0802. Příprava této stavby včetně související projektové dokumentace byla nedostačující. V průběhu kontroly nebyly předloženy doklady mající vazbu na hospodaření se zeminami (např. projednání a smluvní zajištění bezplatné skládky), tj. doklady, na jejichž základě byly vyhotoveny „Podklady pro nabídkové řízení“, které byly zpracovány před stavebním řízením, tedy i před vydáním závazných podmínek stavebního povolení. Realizační dokumentace stavby, která měla pouze upřesňovat cenu nabídky stanovenou zhotovitelem, pak řešila i nedostatky způsobené v procesu nedostatečné přípravy stavby. Důsledkem chybné práce investora došlo dosud u stavby D 8 – 0802 z titulu věcných změn (bez inflačních vlivů) ke zvýšení ceny díla o cca 290,46 mil.

Kč; z toho změna hospodaření se zeminami si vyžádala zvýšení o cca 107 mil. Kč, změny projektové dokumentace o cca 142 mil. Kč, změny technického řešení o cca 26 mil. Kč a požadavky orgánů státní správy o cca 12 mil. Kč. U části „b“ činí nárůst na základě věcných změn (bez inflačních vlivů) dosud doložených dodatků ke smlouvě o dílo 43,8 %.

## II.

### Kontrolní zjištění

#### A. Ministerstvo dopravy a spojů

**MDS nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 odst. 2 písm. d) vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, které stanoví:**

*„Jako správce kapitoly ústřední orgán především...*

*d) usměrňuje a kontroluje hospodaření s rozpočtovými prostředky v rámci kapitoly, schvaluje rozpočtová opatření, která přesahují pravomoc organizací, ale která lze provést beze změny ukazatelů schválených ve státním rozpočtu republiky pro kapitolu jako celek ...“*

#### O d ů v o d n ě n í:

Předkladatelem žádosti, včetně rozhodujících dokladů nezbytných pro poskytnutí individuální dotace ze státního rozpočtu, je investor prostřednictvím svého zřizovatele, tj. MDS. Ačkoliv MDS na základě předložených dokladů vědělo, že investor ŘD Praha nepostupuje při zadání veřejných zakázek v souladu s platnými právními normami, přebralo odpovědnost za použití finančních prostředků ze státního rozpočtu. Uvedené prostředky pak byly použity v rozporu se zákonem č. 199/1994 Sb. v případě stavby R – 3510 a nehospodárně u stavby D 8 – 0802, část „d“.

#### B. Ministerstvo financí

**MF nepostupovalo v souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), které stanoví:**

*„Ministerstvo financí provádí kontrolu hospodaření s prostředky státního rozpočtu republiky u ústředních orgánů a státních fondů republiky.“*

#### O d ů v o d n ě n í:

Podmínkou čerpání individuální dotace na 2. etapu stavby R – 3510 bylo předložení protokolu o výběrovém

řízení. Tato podmínka je zakotvena v RI MF i v Zásadách. Přestože investor neprovedl výběrové řízení a nedoložil protokol o jeho výsledcích, je realizace 2. etapy stavby R – 3510 financována ze státního rozpočtu. MF neprovedlo kontrolu úplnosti podkladů požadovaných pro RI MF a nevyžádalo předložení protokolu o výsledku výběrového řízení.

### C. Ředitelství dálnic Praha

#### 1. porušilo ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., které mj. stanoví:

*„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech ...“*

O d ů v o d n ě n í:

- a) ŘD Praha postupovalo nehospodárně při zhotovení stavby D 8 – 0802, část „c“ – dálniční most přes Vltavu a část „d“ – dálniční most přes Bakovský potok.

Změnilo na části „d“ stavby dodavatelský systém v rozporu s výsledky obchodní veřejné soutěže tak, že místo s vítězem ESPEBEPE Holding uzavřelo smlouvu o dílo s a. s. Stavby silnic a železnic (dále jen „SSŽ“), která se umístila až na druhém místě. Tímto krokem ztratilo ŘD Praha možnost uplatnit nárok na slevu z ceny díla. Při respektování výsledků obchodní veřejné soutěže na dodávku stavby, kde se vítězem částí „c“ a „d“ stavby stala polská firma ESPEBEPE Holding, bylo možno při dodávce dvou částí stavby uzavřít smlouvy o dílo s cenou o 30,85 mil. Kč nižší, a to z titulu uplatnění slevy. Na stavbě „d“ nevyužilo možnost sjednat smluvně cenu díla jako pevnou, tj. bez inflačních vlivů, což za období od října 1994 do července 1996 představuje částku nejméně cca 30 mil. Kč.

Z uzavřených smluv o dílo na realizaci částí „c“ a „d“ stavby vyplývá, že ŘD Praha postupovalo zcela odlišně u ESPEBEPE Holding (sjednalo bez uplatnění slevy pevnou cenu) a u SSŽ (sjednalo bez uplatnění slevy smlouvu s dodatkem umožňujícím promítání inflačních vlivů v průběhu výstavby).

- b) ŘD Praha nepostupovalo při realizaci stavby D 5 – 0512 hospodárně, neboť místo původně uvažovaného rámu pod náspem tělesa dálnice o světlosti 2 x 2,60 m dodatečně do stavby zařadilo stavební objekt č. 2219 – most přes biokoridor o rozpětí 60 m a rozpočtových nákladech ve výši 41 mil. Kč. Tato finančně nákladná věcná změna stavby však nebyla podložena odpovídajícím závazným a konkrétním odborným požadavkem příslušných orgánů ochrany přírody.

Z územního rozhodnutí na stavbu dálnice D 5 – 0512, vydaného referátem regionálního rozvoje a výstavby OkÚ Tachov, vyplývá, že součástí projektu stavby bude dopracovaná příloha o vlivu realizace a budoucího provozu dálnice na životní prostředí, která bude předložena k vyjádření Ministerstvu životního prostředí (dále jen „MŽP“).

Zpracovaná studie se však otázkou způsobu řešení přemostění biokoridoru v km 135 vůbec nezabývala a v rozporu s požadavkem OkÚ Tachov nebyla MŽP k vyjádření předložena.

Přes výše uvedené skutečnosti ŘD Praha nevedlo další jednání s orgány ochrany přírody a MŽP za účelem jasného a konkrétního stanovení požadavků příslušných orgánů, jak na základě zpracované studie vlivů stavby na životní prostředí, tak na základě technicko-ekonomické optimalizace řešení vzniklého problému variantním způsobem.

- c) Nehospodárně postupovalo ŘD Praha i v případě realizace sružené investice výstavby osmi rodinných domků pro zaměstnance ŘD Praha a Ministerstva vnitra v Ostrově u Stříbra s rozpočtovými náklady cca 19 mil. Kč.

Přestože nebyly orgány státní správy stanoveny žádné požadavky zavazující investora k řešení bytové problematiky pouze formou samostatně stojících rodinných domků, investor nevycházel při zabezpečení bydlení pro zaměstnance z technicko-ekonomických variant řešení (např. porovnání s výstavbou řadových domků nebo objektů o více bytových jednotkách, eventuálně využití stávajících objektů) s cílem uspořít finanční prostředky ze státního rozpočtu, ale zvolil jednu z nejdražších variant bydlení;

#### 2. nepostupovalo v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve kterém je stanovení výše ceny nebo způsob tvorby ceny definován takto:

*„Dohoda o ceně je dohoda o výši ceny nebo o způsobu, jakým bude cena vytvořena za podmínky, že tento způsob cenu dostatečně určuje. Dohoda o ceně vznikne také tím, že kupující zaplatí bezprostředně před převzetím nebo po převzetí zboží cenu ve výši požadované prodávajícím.“*

Tím porušilo ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., které mj. stanoví:

*„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech ...“*

## O d ů v o d n ě n í:

Forma dohody o ceně umožňuje v časovém průběhu výstavby promítat do ceny inflační vlivy dohodnutým způsobem, zakotveným v klouzavé doložce. Podstatnou podmínkou však je, že dohodnutý způsob cenu ve smlouvě dostatečně určuje a v průběhu výstavby je neměnný.

U stavby D 5 – 0509 však nebyl způsob valorizace součástí smluvních podmínek stanovení ceny, způsob stanovení výše dopadu klouzavé doložky na cenu díla byl řešen až v průběhu realizace stavby.

Podstatná podmínka, že dohodnutý způsob cenu dostatečně určuje a v průběhu výstavby je neměnný, rovněž nebyla dodržena. Investor dokonce umožnil dodavateli (Dálniční stavby Praha, a. s.) změnit způsob výpočtu inflačního koeficientu v průběhu výstavby tím, že akceptoval dodavatelem požadovaný nový váhový poměr podílu mezd, nákladů na stavební stroje a zařízení a nákladů na hlavní materiály ve vzorci výpočtu inflačního koeficientu. V průběhu realizace stavby však nedošlo k žádné změně předmětu díla, tedy ani k důvodu změny váhových podílů. Změna váhového poměru se zcela jasně promítla ve prospěch dodavatele a znamená několikaprocentní nárůst i v porovnání s indexy publikovanými Českým statistickým úřadem.

Ve zdůvodnění změny způsobu valorizace použil dodavatel nesprávné hodnoty a porovnával chybné údaje (náklady na konstrukci vozovek na všech objektech s náklady na konstrukce vozovek na dvou objektech dotčených změnou konstrukce vozovky). Důsledkem změny výpočtu inflačního koeficientu na základě chybného zdůvodnění bylo zvýšení ceny díla.

Tím, že investor akceptoval dodavatelem požadovaný nový váhový poměr pro výpočet valorizace ceny, zdůvodněný na základě použití nesprávných hodnot, vynaložil nevhodně ze státního rozpočtu finanční částku 26,24 mil. Kč;

### 3. nedodrželo závazný postup při tvorbě ceny ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, která mj. stanoví:

*„Věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednávání cen. Tyto podmínky jsou ...*

*c) závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci,“*

*„Tento způsob regulace cen platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží.“,*

a současně nedodrželo závazný postup při tvorbě ceny tím, že porušilo ustanovení položky 9, resp. 11 části II výměru MF č. 01/93, resp. 01/94, která mj. stanoví:

*„Stavby, stavební objekty, provozní soubory, stavební a montážní práce, dodávky strojů a zařízení a projektové práce financované za účasti státního rozpočtu a za účasti prostředků poskytnutých z tohoto rozpočtu místním orgánům nebo z dalších prostředků státu.*

*Pro účely regulace cen platí: ...*

*B. ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb vydaného FMH, MP ČR a MVS SR ze dne 24. 7. 1991 ..., který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný (Cenový věstník, částka 40 – 42/1991), a dále podle těchto ustanovení*

#### (1) Zadávací podklady

*a) určí podmínky pro zpracování nabídek podstatné pro zadavatele ...*

*(12) Nedodržení uvedeného postupu bude kvalifikováno jako neoprávněné použití rozpočtových prostředků podle § 30 zákona ČNR č 576/1990 Sb. ...“*

## O d ů v o d n ě n í:

a) ŘD Praha neuzavřelo smlouvu o dílo na stavbu D 8 – 0802, část „e“ na základě výsledků veřejné soutěže podle čl. 4 ZŘS, podle kterého se veřejná soutěž vyhlašuje vždy, pokud ZŘS nestanoví jiný postup. ŘD Praha zadalo stavbu z volné ruky podle čl. 6 ZŘS přesto, že k tomuto kroku nebyla splněna žádná z podmínek, za kterých je zadání z volné ruky možno provést. Důsledkem nedostatečné přípravy stavby D 8 – 0802 byla změna předmětu díla u části „e“ – Středisko správy a údržby dálnic. Ačkoliv dne 14. 11. 1993 referát regionálního rozvoje a výstavby zastavil stavební řízení z titulu nedostatků v projektové dokumentaci a dokladové části, zadavatel nevyužil ustanovení soutěžních podmínek – práva odmítnutí všech návrhů (§ 287 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník). Naopak, dne 11. 1. 1994 oznámil zadavatel účastníkovi soutěže SSŽ dopisem, že se umístil v soutěži na 1. pořadí. Až dne 29. 6. 1995 uzavřel investor s dodavatelem SSŽ smlouvu o dílo avšak s cenou o 67,95 mil. Kč vyšší, než byla cena nabídnutá ve veřejné soutěži. Cena díla ve výši 206,90 mil. Kč byla stanovena na jiný předmět díla, ocenění bylo provedeno na základě nového výkazu výměr vycházejícího z jiné projektové dokumentace, než která byla k dispozici v době konání veřejné soutěže v roce 1993. Investor zadal ve své podstatě stavbu D 8 – 0802, část „e“ z volné ruky.

b1) ŘD Praha sjednalo se SSŽ ve smlouvě o dílo na stavbu D 8 – 0802, část „d“ – most přes Bakovský potok cenu díla o 2,64 mil. Kč vyšší, než byla cena uvedená ve vítězné nabídce polské firmy ESPEBEPE Holding. Ministr dopravy souhlasil se změnou dodavatelského systému, avšak s cenou podle vítězné nabídky. Smlouvou o dílo mezi ŘD Praha a SSŽ však byla sjednána cena o 2,64 mil. Kč vyšší.

b2) ŘD Praha (závod Brno) uzavřelo s dodavatelem Doprávními stavbami IES Olomouc smlouvu o dílo na I. etapu stavby R – 3510 s cenou o 4,986 mil. Kč vyšší, než je uvedeno v nabídce. V nabídce na provedení prací se však uchazeč zavázal ke generální dodávce stavby a v případě, že bude vítězem soutěže, uzavřít s odběratelem smlouvu o dílo v rozsahu nabídky a v souladu se soutěžními podmínkami zadání stavby.

c) V případě staveb D 5 – 0511 a D 5 – 0512 zpracované zadávací podklady zcela nespĺnily ustanovení cenových předpisů týkajících se kvality zadávacích podmínek určujících podmínky pro zpracování nabídky podstatné pro zadavatele. Dokumentace pro zhotovovací práce stavby (dále jen „DZPS“) byla použita jako zadávací podklad pro výběrové řízení na zhotovitele stavby i jako dokumentace pro stavební povolení. Další stupeň projektové dokumentace – realizační dokumentace stavby (dále jen „RDS“) však obsahuje řešení technicky a ekonomicky značně rozdílná od DZPS. Každá RDS stavebního objektu obsahuje přílohu „O“, shrnující a zdůvodňující rozdíly mezi oběma stupni projektové dokumentace. V době kontroly však nemělo 54 % stavebních objektů stavby D 5 – 0511 a 80 % stavebních objektů stavby D 5 – 0512 odsouhlasenu RDS objednatelům a zhotovitelům díla. Přes tyto skutečnosti se obě stavby financují ze státního rozpočtu.

d) V případě realizace úseku dálnice D 5 Plzeň-Rozvadov nevyhlásilo ŘD Praha veřejnou soutěž dle čl. 4 ZŘS, ale postupovalo dle režimu užší soutěže dle čl. 5 ZŘS, aniž prokázalo, že k vyhlášení užší soutěže existují důvody. Nabídky předložili tři uchazeči, kteří měli zkušenosti s výstavbou a provozováním placené dálnice.

V usnesení vlády ČR ze dne 10. 11. 1993 č. 631 je uvedeno:

*„Vláda souhlasí s tím, že dostavba dálničního úseku dálnice D 5 Praha-Plzeň-Rozvadov bude financována ze státního rozpočtu tak, že bude pokračováno v tendru se všemi třemi účastníky, a to pouze na dodávku díla s podmínkou využití 95 % účasti českých firem podle alternativy 2/a uvedené v bodě II části I předloženého materiálu.“*

Usnesení vlády ČR nebránilo ŘD Praha postupovat v souladu s příslušnými právními předpisy a vyhlásit veřejnou soutěž podle čl. 4 ZŘS. ŘD Praha však vyzvalo pouze tři účastníky původního tendru k předložení nabídky. Tím, že nevyhlásilo veřejnou soutěž, omezilo možnost účasti dalších uchazečů a možnost objektivního posouzení nejvýhodnější nabídky. Nabídková cena vítězného uchazeče na zhotovení staveb D 5 – 0511 a D 5 – 0512 činila 6 210,6 mil Kč. ŘD Praha se nemůže zprostit odpovědnosti poukazem na zmíněné vládní usnesení, neboť jím nebyla udělena výjimka z režimu zákona č. 526/1990 Sb., zakotvujícího mj. institut regulace cen komodit uvedených v příslušných seznamech zveřejněných v Cenovém věstníku;

#### 4. porušilo ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., které stanoví:

*„Na konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, a to za podmínek stanovených zásadami dotační politiky. Mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem republiky.“*

O d ů v o d n ě n í:

a) Přestože MDS 8. července 1993 uzavřelo za přítomnosti ředitele ŘD Praha dohodu s Ministerstvem vnitra o spolupráci při výstavbě dálničních oddělení Policie ČR (dále jen „DO PČR“), kde se v bodě I.1 uvádí, že „Ministerstvo vnitra ČR poskytne finanční prostředky investorovi dálnice – Ředitelství dálnic Praha na výstavbu provozních objektů dálničního oddělení Policie ČR, výstavbu služebních bytů a provozních objektů pro příslušníky DO PČR, a to v rozsahu stanoveném ve schválené projektové dokumentaci“, probíhá výstavba objektů pro DO PČR včetně služebních bytů – rodinných domků pouze z prostředků individuální dotace určené na výstavbu dálnice D 5.

b) Ustanovení čl. 8 odst. 2 Zásad mj. stanoví:

*„Pokud bude nezbytné zadržet dle smluvních vztahů finanční prostředky na odstranění vad a nedodělků, které nebrání kolaudaci stavby (jejího uvedení do zkušebního provozu), převede investor tyto prostředky na účet ČNB č. 4247 – zvláštní účet pro výplatu investičních částek pozastavených při fakturaci ...“*

ŘD Praha převádělo po zúčtování běžného roku pozastávky za vady a nedodělků na zvláštní účet u Komerční banky, a. s. Z tohoto účtu, jehož stav k 1. 1. 1996 byl 248,96 mil. Kč, plynou úroky (v současné době 2 %) do provozních prostředků ŘD Praha, místo do příjmů státního rozpočtu. Tyto úroky vznikly z prostředků státního rozpočtu a nemohou být použity jako provozní prostředky investora;

#### 5. porušilo ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., ve kterém se stanoví:

*„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny.“*

a současně porušilo ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., které mj. stanoví:

*„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna ... Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu organizace ...“*

O d ů v o d n ě n í:

Ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, mj. stanoví:

*„Je-li stavebníkem právnická osoba nebo fyzická osoba, při jejímž podnikání vznikla nutnost záchranného archeologického výzkumu, hradí náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník, jinak hradí náklady organizace provádějící archeologický výzkum.“*

V předmětu plnění uzavřených smluv o dílo byly zahrnuty neoprávněně kabinetní práce zpracování archeo-

logických památek, přestože tyto nelze považovat za součást záchranného archeologického výzkumu. Na základě uvedených smluv došlo k proplacení faktur za kabinetní práce ve výši nejméně 331 735 Kč;

6. porušilo ustanovení § 54 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, které mj. stanoví:  
*„Stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení ...“*

O d ů v o d n ě n í:

ŘD Praha realizovalo stavbu mostu, jehož konstrukční řešení je v rozporu s projektovou dokumentací ověřenou ve stavebním řízení a podmínkami vydaného stavebního povolení. Stavební povolení bylo vydáno na jiné konstrukční řešení přemostění;

7. porušilo ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, které mj. stanoví:  
*„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhlašuje zadavatel obchodní veřejnou soutěž ...“*

O d ů v o d n ě n í:

ŘD Praha (závod Brno) k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku – zhotovení 2. etapy stavby R – 3510 nevyhlásilo obchodní veřejnou soutěž. Přestože rozsah zakázky překročil 50 % ceny původní zakázky, zadalo 2. etapu stavby podle ustanovení § 50 písm. c) zákona č. 199/1994 Sb. výzvou jednomu zájemci k podání nabídky.

Ocenění 2. etapy provedl tedy pouze jeden zájemce, a to Dopravní stavby IES Olomouc. Cena díla byla stanovena na 342,24 mil. Kč. Na tuto stavbu investor neuzavřel samostatnou smlouvu o dílo, ale zadal ji formou dodatku ke smlouvě o dílo na 1. etapu stavby R – 3510.

#### Závěrečné shrnutí:

**Příspěvková organizace ŘD Praha je jediným investorem zastupujícím stát při zabezpečování přípravy a realizace dálniční sítě České republiky.**

**ŘD Praha pořizuje investiční majetek plně financovaný ze státního rozpočtu. Z toho důvodu je zodpovědné nejen za technickou úroveň díla a jeho jakost, ale i za hospodárné a efektivní vynakládání poskytnutých finančních prostředků.**

Opakovaná kontrola u ŘD Praha prokázala, že ne-hospodárné a neefektivní vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu je způsobeno i nedůslednou činností investora v procesu přípravy stavby, zhotovení projektové dokumentace a při zadávání veřejných zakázek.

V případě nedostatečně zvládnuté přípravy stavby jsou bez náležité kontroly vyhotoveny podklady pro výběrové řízení na zhotovitele stavby. Zadání veřejné zakázky je potom pouze formálním aktem a neplní svou základní úlohu při stanovení optimální ceny díla. Následně vznikají výrazné disproporce mezi nabídkovou cenou zhotovitele a skutečnou cenou díla, která je podstatně vyšší. Formou dodatků ke smlouvě o dílo se cena dotváří až ve vlastním procesu realizace stavby. Nejčastější zjištěné příčiny nárůstu ceny jednotlivých staveb jsou z titulu změny v režimu hospodaření se zeminami, zvýšeného množství sanačních prací, změny zatřídění těžných hornin a změn technického řešení. Z důvodu výhradně věcných změn (bez inflačních vlivů) se pohybuje v rozmezí 6 až 43 % rozpočtových nákladů staveb. U srovnatelných staveb realizovaných v zahraničí činí tento nárůst včetně inflačních vlivů maximálně 10 %. Rovněž stávající kontrolní systém dálničních staveb není důsledný a dostatečně nepostihuje veškeré fáze přípravy a realizace výstavby.

ŘD Praha žádá MF o navýšené finanční prostředky prostřednictvím MDS, které kontroluje úplnost a soulad jednotlivých dodatků se souhrnem smluvních dohod pouze namátkově, přestože má jako ústřední orgán a správce kapitoly odpovědnost za svěřené finanční prostředky státního rozpočtu. Finanční prostředky na výstavbu dálniční sítě je nutné uvolňovat ze státního rozpočtu v souladu s platnými zákony. Proto je nutné posílit kontrolní funkci MDS jako správce rozpočtové kapitoly a provádět důslednější kontrolu i ze strany MF.