

99/16

Hospodaření s prostředky státního rozpočtu při přípravě a realizaci investičních akcí ve vybraných resortech

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 1999 pod číslem 99/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl (v období od června do prosince 1999 kontrolní akci řídil člen NKÚ Ing. Petr Skála).

Kontrolu provedly v období od června do prosince 1999 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a výstavby a oblastních odborů v Brně, Hradci Králové, Olomouci, Plzni a Ústí nad Labem.

Kontrolovanými osobami byly:

- A: Ministerstvo dopravy a spojů;
- B: Ministerstvo zdravotnictví;
- C: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy;
- D: Ministerstvo životního prostředí;
- E: Ministerstvo financí;
- F: investorské organizace:
 - Ředitelství silnic a dálnic ČR,
 - Masarykova nemocnice s poliklinikou III. typu, Ústí nad Labem,
 - Nemocnice Prostějov,
 - Masarykův onkologický ústav, Brno,
 - Fakultní nemocnice Hradec Králové,
 - Orlická nemocnice Rychnov nad Kněžnou,
 - Univerzita Palackého v Olomouci,
 - Univerzita Pardubice,
 - Masarykova Univerzita v Brně,
 - Veterinární a farmaceutická univerzita Brno.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podalo osm kontrolovaných osob, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, která podaly kontrolované osoby Ředitelství silnic a dálnic ČR, Masarykův onkologický ústav, Brno a Ministerstvo dopravy a spojů, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VI. zasedání, konaném dne 20. března 2000, schválilo usnesením č. 4/VI/2000 kontrolní závěr v tomto znění:

Úvod do kontrolované problematiky

Cílem kontroly NKÚ bylo posoudit proces poskytování a použití prostředků státního rozpočtu určených na pořizování a technické zhodnocení investičního majetku, úroveň projektového a investorského zabezpečení a dodržování dalších povinností spojených s přípravou a realizací investičních akcí.

Kontrola byla podrobena činnosti investora a jeho nadřízeného orgánu v jednotlivých fázích přípravy a re-

alizace investiční výstavby. Byla posuzována rovněž účelnost a hospodárnost vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu. Současně byla posuzována i vzájemná součinnost kontrolovaných ministerstev s Ministerstvem financí.

Činnost ministerstev při plnění funkce ústředního investora a správce rozpočtové kapitoly je upravena obecně závaznými právními předpisy - tj. zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, vyhláškou č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, ve znění pozdějších předpisů, a interními předpisy - tj. zejména organizačními řády ministerstev a resortními předpisy upravujícími oblast investiční výstavby.

Ministerstva jako ústřední orgány státní správy ve smyslu ustanovení § 22 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kromě jiného „Zpracovávají koncepcie rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky“ a „dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“.

Vzhledem k tomuto zákonnému vymezení pravomoci a působnosti ústředních orgánů byla proto kontrola zaměřena na činnost vybraných ministerstev při zpracovávání koncepcí rozvoje svěřeného odvětví a na řídicí, kontrolní a metodickou činnost ministerstev jako správců rozpočtových kapitol při zabezpečování investiční výstavby.

U přímých investorů byla kontrola zaměřena na proces předprojektové a projektové přípravy, zadávání veřejných zakázek, smluvní zabezpečení přípravy a realizace investiční akce.

A. Ministerstvo dopravy a spojů

Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“) je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy, telekomunikací a pošt. Kontrola byla podrobena činnosti MDS jako ústředního investora a správce rozpočtové kapitoly při pořizování investičního majetku výstavbou dálničních staveb, rychlostních komunikací a obchvatů měst i činnosti přímých investorů na vybraných úsecích těchto staveb. Kontrola byla rovněž zaměřena na činnost MDS při projednávání koncepcí rozvoje dálniční a silniční sítě a řešení otázek s touto problematikou souvisejících.

Investorské a správní činnosti spojené s výstavbou dálnic zajišťovala rozpočtová organizace Ředitelství dálnic, zřízená k 1. 7. 1967. Ke dni 1. 1. 1997 byla zřízena státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“), a to splynutím několika organizací, včetně Ředitelství dálnic a Silničních investorských útvarů.

MDS vydalo technické podmínky, metodické pokyny, dodací podmínky staveb pozemních komunikací, které je investor realizující stavbu dálnic a silnic povinen respektovat v průběhu celého procesu přípravy a realizace stavby.

Zjištěné nedostatky:

A.1. V oblasti koncepční činnosti

A.1.1. MDS nezveřejňovalo a neprojednávalo koncepční materiály ve smyslu § 14 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Předepsané posouzení koncepce dle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. bylo provedeno až v roce 1998 přesto, že zákon nabyl účinnosti již dnem 1. 7. 1992. MDS bylo zpracovatelem materiálů koncepčního charakteru, na jejichž základě přijala vláda usnesení, např.:

usnesení vlády ze dne 10. 11. 1993 č. 631 (resp. usnesení vlády ze dne 17. 11. 1993 č. 651), včetně aktualizace v letech 1994, 1995 a 1996, o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005, které zrušilo předchozí vymezení dálniční sítě na území České republiky uvedené v usnesení vlády ČSSR ze dne 10. 4. 1963 č. 286 a v usnesení vlády ČSSR ze dne 29. 1. 1987 č. 24, o rozvoji dálniční sítě do roku 1995.

V letech 1997 - 1999 zpracovalo MDS „Dopravní politiku České republiky“, vydalo „Koncepti rozvoje dopravy a spoju ČR etapa roku 1999“, zpracovalo „Střednědobou strategii sektoru dopravy, telekomunikací a pošt“. V červenci 1999 vláda ČR schválila svým usnesením „Návrh rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010“. Jedná se o první materiál, pro který MDS zabezpečilo předepsané posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí dle ustanovení § 14 zákona č. 244/1992 Sb. Jedním z důsledků nedostatečného projednávání koncepcí je i pozastavení realizace některých důležitých staveb, což má negativní celospolečenský dopad.

A.1.2. Od roku 1997 byly koncepční materiály MDS zpracovávány bez návrhu finančních potřeb a zdrojů jejich financování. Přestože jsou dálniční stavby financovány i ze zahraničních úvěrů, za které převzal stát záruku, návrh financování dopravních sítí, který měl být zpracován a předložen vládě ke schválení do 28. 11. 1997, do doby kontroly NKÚ nebyl vyhotoven. Nedostatečně specifikované finanční nároky dopravních investic stejně jako státem garantované záruky za zahraniční úvěry před-

stavují skryté státní závazky, které mohou v budoucnu neúměrně zatížit státní rozpočet.

A.2. V oblasti kontrolní činnosti

MDS nevytvořilo takový kontrolní systém, který by zabezpečil účinnou kontrolu činnosti ŘSD - investora zastupujícího stát při realizaci dálnic a rychlostních komunikací.

V resortu dopravy jsou realizovány stavby v řádově miliardových objemech financované ze státního rozpočtu a z úvěrů, za které převzal stát záruku. Kontrolou přímého investora ŘSD bylo zjištěno, že MDS neprovádělo důslednou kontrolu jeho činnosti. Veškeré rozhodování je ponecháno na úrovni přímého investora. MDS z titulu nadřízeného orgánu investora jeho kroky náležitě neproveduje a umožňuje tak přímému investorovi realizovat některá sporná rozhodnutí, jejichž důsledkem jsou zejména zvýšené finanční požadavky na státní rozpočet (viz část A.3).

A.3. Činnost přímého investora

V rámci kontroly přímého investora ŘSD byly provey vybrané úseky staveb: Dálnice D8 0804 A Doksany - Lovosice (dále jen „804 A“), Dálnice D8 0804 B most přes Ohři (dále jen „804 B“), Severní obchvat Cheb, 1. stavba (dále jen „SOCH 1“), Severní obchvat Cheb, 2. stavba (dále jen „SOCH 2“), Přeložka silnice I/40 Brno - Pražská radiála (dále jen „Přeložka silnice I/40“) a Rychlostní komunikace R 35 stavba 3511 Velký Újezd - Lipník (dále jen „R 3511“).

Zjištěné nedostatky:

a) v přípravné a projektové dokumentaci staveb, zejména v její úplnosti a kvalitě, s přímým negativním dopadem na úroveň zadávací dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele stavby. V průběhu realizace stavby pak dochází k uzavírání dodatků k základní smlouvě o dílo z titulu změn, víceprací apod. Důsledkem jsou zvýšené finanční požadavky na státní rozpočet.

- V rámci realizace stavby SOCH 1 bylo zejména z důvodu nedostatečně zpracované projektové dokumentace (dále jen „PD“) vyhotoveno 120 zjišťovacích protokolů víceprací a cena díla se zvýšila o cca 180 mil. Kč. Vůči dodavateli PD nebyly uplatněny žádné sankce. Smlouva s dodavatelem PD ani sankční ujednání neobsahovala a neřešila odpovědnost dodavatele za vady a nedostatky.
- Při zpracování realizační PD stavby R 3511 byly provedeny změny objemu prací a dodávek a realizovány i objekty, které nebyly součástí zadávací dokumentace pro výběrové řízení na zhotovitele stavby. Cena některých stavebních objektů byla několikanásobně navýšena.
- Příjezdové trasy stavby R 3511 pro těžkou techniku dodavatele nebyly řádně zajištěny. Důsledkem byly vícenáklady na odstranění havarijního stavu veřejných komunikací způsobené těžkou technikou.

- Geologický průzkum stavby R 3511 dostatečně nezjistil složitost geologických poměrů. Bylo nutno provést další sanační opatření, provádět dlouhodobý monitoring problematických úseků, provést nové zatřídění zemin, zajistit stabilizační opatření na odstranění poruchy způsobené sesuvem svahu zářezu, odvodnit svahy apod. Tyto práce si vyžádaly zvýšené finanční náklady v objemu desítek mil. Kč;

b) v činnosti investora při řízení stavby ovlivňující cenu díla a jeho kvalitu.

- Investor stavby SOCH 1 nerespektoval zadávací a následně smluvní podmínky („Dokumenty veřejné soutěže“), které jsou součástí smlouvy o dílo. Je zřejmé, že zhotovitel i objednatel uzavřením smluvního vztahu podstupují rizika spojená s realizací stavby. Zhotovitel by měl tato rizika zohlednit při návrhu smluvní ceny. Dle smluvních podmínek mělo v případě tzv. změněných prací dojít po vydání dokladu o převzetí celého díla k případnému připočtení nebo odečtení finanční částky ke smluvní ceně. Zmíněná částka měla být odsouhlasena mezi zhotovitelem a zástupcem investora a stanovena „pouze z výše, o kterou uvedená přidání či odečtení od smluvní ceny budou převyšovat 15 % ze skutečné smluvní ceny“. Investor však bez ohledu na toto ustanovení uzavíral dodatky ke smlouvě o dílo a průběžně proplácel veškeré faktury za změněné práce, a to před vydáním dokladu o převzetí celého díla a bez ohledu na 15% hranici. V rozporu se zadávacími a smluvními podmínkami přebíral veškerá rizika spojená s realizací stavby. Důsledkem bylo zvýšení ceny díla o cca 25 % (cca 180 mil. Kč). K tomuto chybnému postupu dochází i u dosud nedokončené stavby SOCH 2. V době kontroly NKÚ byla cena díla zvýšena již o 19,2 mil. Kč.
- Obdobné smluvní podmínky platí i pro dodávku rozestavěné stavby R 3511. V době kontroly bylo již proplaceno 175,6 mil. Kč (11 %) nad smluvní cenu.
- Investor stavby 804 B proplatil 80 mil. Kč nad smluvní cenu bez uzavření dodatku ke smlouvě o dílo.
- Investor nezajistil odpovídající převzetí investorství stavby - Přeložka silnice I/40 do resortu dopravy od původního investora - města Brna. Ten stanovil cenu díla na podkladě nedostatečných projektových podkladů a v průběhu realizace se cena zvýšila o 540 mil. Kč (tj. o 115 %). Ke dni ukončení stavby nebylo provedeno majetkoprávní vypořádání k pozemkům, změny ve vlastnictví k pozemkům nejsou zaneseny v katastru nemovitostí. Rozhodnutí o povolení užívání celé stavby nebylo v době kontroly vydáno pro nedorozumění majetkové vztahy k pozemkům. Do užívání byla uvedena pouze část díla. Údaje uváděné v Registru investic Ministerstva financí (dále jen „RIMF“), ověřované MDS, neodpovídají údajům uváděným v účetnictví ŘSD.
- Systém kontroly kvality a zabezpečení jakosti nebyl při realizaci stavby R 3511 vždy dodržován ve shodě se systémem kontroly jakosti předloženým v rámci nabídky zhotovitele. Technický dozor stavby nedůsledně vykonával dohled a kontrolu nad kvalitou

materiálu, dodržováním technologických postupů, kontrolou prací před jejich zakrytím a předkládáním protokolů o kontrolních měřeních.

- Investor stavby R 3511 realizoval objekt za 6,2 mil. Kč bez stavebního povolení. Za tento postup, který je v rozporu se stavebním zákonem, hrozí sankce v podobě pokuty až do výše 1 mil. Kč.

- V období let 1995 - 1998 přesouval investor finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu formou systémové dotace podle potřeby mezi investičními programy a jednotlivými stavbami dálnice D8, a to bez souhlasu MDS a Ministerstva financí (dále jen „MF“). Postupoval tak v rozporu s § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., kde je uvedeno:

„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.“, a současně porušil ustanovení odst. 5 článku 5 Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku, vydaných MF pod č. j. 113/1 679/1994 a zveřejněných ve Finančním zpravodaji č. 4/1994 (dále jen „Zásady 1994“), kde je mj. uvedeno:

„Pokud investor zjistí, že nedodrží stanovené podmínky (termín dokončení stavby, investiční náklady stavby, apod.), je povinen zajistit podrobné zdůvodnění a předložit neprodleně zřizovateli (ústřednímu orgánu) k dalšímu řízení.“

Z uvedených příkladů kontrolních zjištění je patrné, jak nedostatky související s předprojektovou přípravou a projektem stavby (včetně výběru zhotovitele) negativně ovlivňují parametry stavby, termíny realizace a výši investičních nákladů.

B. Ministerstvo zdravotnictví

Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZ“) je ústředním orgánem státní správy, mj. pro zdravotní péči, ochranu veřejného zdraví a zdravotnická zařízení v jeho přímé působnosti.

Investiční výstavba ve zdravotnictví financovaná ze státního rozpočtu je hrazena ze dvou rozpočtových kapitol, a to z kapitoly Ministerstvo zdravotnictví, kde je MZ zřizovatelem zdravotnických zařízení a prostřednictvím kapitoly Všeobecná pokladní správa (dále jen „VPS“), kde zřizovatelem zdravotnických zařízení je okresní úřad či obec. Těchto zařízení je většina. Hlavní zdroje financování investic v sektoru zdravotnictví jsou z pojistného na povinné zdravotní pojištění, z regionálních rozpočtů a ze státního rozpočtu.

Kontrola byla podrobena činnost MZ jako ústředního investora a správce rozpočtové kapitoly při pořizování investičního majetku formou výstavby a technické obnovy nemocnic a léčebných zařízení v působnosti MZ. Dále byla kontrolována činnost MF jako správce programu ev. č. 398 110 - Výstavba a technická obnova zdravot-

nických zařízení v působnosti okresních úřadů a obcí, ze kterého byly do doby kontroly poskytovány investiční dotace v rámci rozpočtové kapitoly VPS.

Zjištěné nedostatky:

B.1. V oblasti koncepční činnosti

B.1.1. MZ nedoložilo do doby ukončení kontroly žádný koncepční dokument typu „generálního projektu hierarchizované sítě“. Koncepce vlády není v tomto smyslu MZ v předpokládaném čase plněna.

Vláda usnesením ze dne 14. dubna 1999 č. 322 vzala na vědomí Koncepci zdravotnictví s podtitulem dlouhodobý vládní program (dále jen „Koncepce“) a uložila ministru zdravotnictví, aby při své činnosti z tohoto materiálu vycházel. Dle Koncepce má být řešení potřeb zdravotnických zařízení realizováno systémově v přímé vazbě na tzv. hierarchizovanou síť zdravotnických zařízení. Tato síť zdravotnických zařízení by měla být základem veřejné zdravotní péče garantované státem. Generální projekt hierarchizované sítě měl být podle Koncepce vypracován do poloviny roku 1999 s tím, že její plná funkčnost se předpokládá v roce 2005.

B.1.2. Neúplná koncepce výstavby zdravotnických zařízení s chybějící hierarchizovanou sítí způsobuje nesystémový postup v oblasti vynakládání investičních prostředků na výstavbu zdravotnických zařízení.

Investiční akce jsou proto nedostatečně připraveny a není zajištěno jejich plné financování. Jsou realizovány neodpovídající kapacity zdravotnických zařízení (jak poddimenzované, tak i předdimenzované, a to ve svém celku nebo v jednotlivých zdravotnických oborech), jejich zaměření často nevyhovuje daným potřebám. Investiční akce s účastí finančních prostředků státního rozpočtu jsou realizovány i tam, kde není ověřeno, zda budovaná zdravotnická zařízení budou provozována. Důsledkem je trvale vysoká rozestavenost v celém sektoru zdravotnictví. Nedokončováním staveb se prohlubuje nepříznivá situace charakteristická umrtvením prostředků vložených do investičních akcí a tyto prostředky se následně nedostávají pro financování dalších staveb resortu.

B.2. V oblasti kontrolní činnosti

B.2.1. MZ nedostatečně usměrňuje hospodaření s rozpočtovými prostředky při výstavbě zdravotnických zařízení. V průběhu realizace staveb dochází k podstatným změnám schválených investičních záměrů a projektů staveb. Oproti přípravné fázi se liší fáze realizační v kapacitě zařízení, lhůtě výstavby a výši finančních nákladů.

Investiční akce byly zadávány na základě nedostatečných podkladů, např. architektonické studie nebo předběžných propočtů staveb. Přímí investoři předklá-

dali na MZ za účelem zařazení do investičních programů neúplné a často neodborně zpracované doklady o stavbách, které pak byly dodatečně doplňovány a přepracovávány, s dopadem na cenu díla, termíny jeho zahájení a dokončení. MZ investorům v podmínkách čerpání dotací nestanovovalo rozhodující ukazatele staveb, konkrétní termíny podstatných prací podmiňujících např. zahájení montáže technologie a zdravotní techniky. Důsledkem je i finanční dopad v podobě sankčního postihu dodavatelem, cenové změny, uplynutí záruční lhůty apod.

B.2.2. MZ jako správce rozpočtové kapitoly dostatečně nekontroluje a neprověřuje dodržování schváleného věcného zadání staveb, dodržování rozpočtových nákladů staveb a čerpání investičních dotací.

V roce 1999 ani v předcházejících letech MZ nestanovilo u systémových dotací investorovi podmínky čerpání dotace ze státního rozpočtu, např. termín dokončení stavby, investiční náklady stavby apod. tak, jak stanoví Zásady 1994, které byly nahrazeny „Zásadami pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu určených na pořizování, technická zhodnocení, opravy a udržování investičního majetku“, vydané MF pod č. j. 113/43 850/1998 (dále jen „Zásady 1998“).

B.3. Činnost přímého investora

Kontrolou činnosti vybraných investorů staveb financovaných z rozpočtových kapitol MZ a VPS byly zjištěny tyto nedostatky:

Stavby financované z kapitoly Ministerstvo zdravotnictví:

Masarykův onkologický ústav, Brno jako investor stavby „2. stavba dostavby MOÚ - rekonstrukce radio-terapie a nukleární medicíny“

- vynaložil prostředky státního rozpočtu neekonomicky a neefektivně. Např. v důsledku nevyjasněného rozsahu rekonstrukce ze strany investora a nedořešené koncepce MZ vynaložil cca 1 mil. Kč za přepracování projektové dokumentace;
- při zadávání veřejných zakázek postupoval v rozporu se zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek;
- způsob ocenění stavby investorem nebyl v zadávací dokumentaci jednoznačně specifikován, členění ceny díla neumožňovalo jednoznačnou kontrolu souladu věcného a finančního plnění a ocenění víceprací;
- v soutěžních podmínkách u stavby s plánovanou dobou realizace v letech 1996 - 1998 stanovil zpracovat cenovou nabídku v cenové úrovni roku 1995. Tím došlo k finančnímu podhodnocení investice. Následně došlo k navýšení finančních prostředků ze státního rozpočtu o 32 %.

Stavby financované z kapitoly VPS:

Orlická nemocnice Rychnov nad Kněžnou jako investor stavby „Nemocnice Rychnov nad Kněžnou - rekonstrukce a dostavba“

- nezabezpečila v rámci výběrového řízení na dodavatele stavby odpovídající zadávací dokumentaci. Pro obchodní veřejnou soutěž byla k dispozici architektonická studie, což je pouze stupeň předprojektové přípravy, ze které nelze jednoznačně definovat předmět díla a technologii jeho provedení;
- akceptovala zhotoviteli faktury bez soupisu provedených prací a dodávek a bez uvedení množství jednotek a jednotkových cen. Tento postup neumožňoval kontrolovat věcný rozsah provedených prací a fakturovaných částek.

Nemocnice Prostějov jako investor stavby „Dostavba a modernizace nemocnice Prostějov“

- uzavřela smlouvy na dodávku PD bez vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb tím, že zadal dodávky z volné ruky;
- proplatila 1,14 mil. Kč za instalaci digitální ústředny, která však nebyla součástí schválené PD, a nesouvisela tedy s účelem poskytnuté dotace ze státního rozpočtu;
- umožnila zhotoviteli díla fakturovat provedené práce a dodávky v cenové úrovni platné v době jejich realizace, nikoli za cenu smluvně stanovenou. Cena díla však byla v této smlouvě stanovena jako maximální a navýšení o inflaci soutěžní ani smluvní podmínky nepři-pouštěly. V důsledku tohoto postupu např. u stavebního objektu „operační a vyšetřovací blok“ se cena v době kontroly zvýšila o cca 25 mil. Kč.

Neujasněná koncepce výstavby zdravotnických zařízení spolu s chybnými a nedůslednými postupy ve fázi přípravy staveb mají za následek dlouhodobě přetrvávající nedostatky, které se negativně promítají do realizace staveb. Vysoká rozestavěnost spojená s nedostatkem finančních prostředků vede ke zpomalení tempa výstavby a k dalšímu celkovému zvyšování finančních nákladů.

C. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) je ústředním orgánem státní správy mj. pro vysoké školy.

Kontrola byla podrobena činnost MŠMT jako ústředního investora při pořizování investičního majetku v rámci programu ev. č. 333 010 - Pořízení a technická obnova investičního majetku ve správě vysokých škol.

Zjištěné nedostatky:

C.1. V oblasti koncepční činnosti

V roce 1999 vydalo MŠMT koncepci rozvoje pod názvem „Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol“ (dále jen „Dlouhodobý záměr MŠMT“). Dlouhodobý záměr MŠMT byl zpracován s výhledem do roku 2005 s tím, že bude každoročně aktualizován.

V jeho části „Financování veřejných vysokých škol“ jsou uvedeny základní principy uvolňování investičních

prostředků nutných k rekonstrukci a modernizaci stávajících i k výstavbě nových objektů a k postupné obměně a modernizaci přístrojového a technického vybavení veřejných vysokých škol. Investiční program těchto škol bude každé tři roky aktualizován a finanční prostředky budou uvolňovány pouze těm vysokým školám, jejichž záměr bude v souladu s Dlouhodobým záměrem MŠMT.

Od roku 1993 MŠMT vydává metodické pokyny pro přípravu a realizaci výstavby ve školství. V roce 1998 vydalo MŠMT „Metodické pokyny pro přípravu a pořizování investičního majetku a pro jeho financování v resortu MŠMT“, upravující vazby k obecně závazným právním předpisům a stanovující kritéria pro hodnocení a schvalování investičních akcí nárokových jednotlivými přímými investory (vysokými školami) k financování z prostředků státního rozpočtu. Jedná se o dokumenty, kterými MŠMT metodicky řídí a zároveň podmiňuje oprávněnost a opodstatněnost zařazování staveb do Dlouhodobého záměru MŠMT. V investičním programu jsou sestaveny návrhy účelových dotací pro vysoké školy na následující tři roky. Na základě vedením MŠMT projednaného investičního programu na příslušný rok vypracovávají vysoké školy stavební záměry (dále jen „SZ“) vybraných akcí, které se stávají podkladem pro sestavení návrhu příslušného programu rozpočtové kapitoly MŠMT.

C.1.1. Koncepce rozvoje jednotlivých fakult vysokých škol je nedostatečně zpracována, o čemž svědčí časté změny a nesystémově schvalované úpravy investičních programů.

Přímí investoři předkládají MŠMT ke schválení návrhy finančních požadavků, které jsou často neúplné, jsou do- datečně přepracovávány a doplňovány, s dopadem na navýšování nákladů staveb i na změny v termínech zahájení a dokončení staveb, a přesto byly MŠMT schvalovány.

C.2. V oblasti kontrolní činnosti

C.2.1. Stávající kontrolní systém MŠMT dostatečně nezabezpečuje účinnou kontrolu činnosti přímých investorů - dodržování obecně závazných právních předpisů, metodických pokynů vydaných MŠMT, schválených parametrů zadání stavby, dodržování schválené výše investičních nákladů, podmínek čerpání finančních prostředků a závazných podmínek realizace staveb.

MŠMT jako správce kapitoly neprovádí důsledně kontrolu dodržování jím vydaných předpisů a metodických pokynů pro oblast investiční výstavby. Fáze realizace staveb se v některých případech podstatně liší od stavebních záměrů schválených MŠMT, a to jak svou výší finančních nákladů, tak i celkovou kapacitou a rozsahem. Tyto změny jsou často vypořádávány až v rámci zpracování závěrečného vyhodnocení staveb, které je předkládáno MF pro vydání definitivního příznání dotace ze státního rozpočtu.

C.2.2. MŠMT si nevytvořilo účinné nástroje řízení k věcnému usměrňování přímého investora - příjemce dotace ze státního rozpočtu při změnách schváleného SZ s možností tuto změnu z pozice správce rozpočtové kapitoly včas zamítnout.

Metodické pokyny vydané MŠMT stanoví postup schvalování a projednávání změn oproti schválenému SZ a stanoveným podmínkám. Není však stanoven časový horizont pro předložení dodatku k SZ. MŠMT se pak vyjadřuje k již provedené a často i proplacené změně ve SZ.

C.2.3. MŠMT bez souhlasu MF a v rozporu s ustanovením Zásad 1994 delegovalo oprávnění vystavení limitů investičních výdajů na rektoráty vysokých škol.

Rektoráty vysokých škol tak vydaly oznámení limitu výdajů, přestože nebyly oprávněny vystavit limit investičních výdajů a ani nebyly správci rozpočtových prostředků.

C.3. Činnost přímého investora

V rámci kontroly NKÚ byla posuzována činnost investorů na následujících stavbách:

Masarykova univerzita v Brně jako investor stavby „Rekonstrukce a modernizace lékařské fakulty Komenského nám., Brno“

- předala MŠMT doklady týkající se objemu finančních prostředků a termínů výstavby neodpovídající skutečností. Chybné údaje byly následně uvedeny ve formulářích P 20 MF. Na základě tohoto postupu MF obdrželo mylné informace o čerpání investičních dotací, termínech zahájení a dokončení stavby i nesprávné údaje o zdrojích investičních prostředků. V průběhu realizace byly provedeny změny ve stavebních konstrukcích, které se podstatně lišily od MŠMT schváleného SZ i od podmínek stanovených ve stavebním řízení.

Univerzita Palackého v Olomouci jako investor stavby „Ubytovny studentů 1. a 2. etapa, Neředín“

- provedla výběr dodavatelů stavby v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Na základě rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bylo rozhodnutí zadavatele o výběru zhotovitele stavby z důvodů několika pochybení při soutěži zrušeno a uloženo znovu zadat veřejnou zakázku. Přesto však investor uzavřel smlouvu o dílo na základě výzvy jednomu uchazeči, a to vítězi zrušené obchodní veřejné soutěže.

MŠMT jako investor stavby „Provozně administrativní budova UK, Praha 5“

- proplácelo faktury za práce a dodávky na podkladě nedostatečně prokázaného věcného plnění. Věcné plnění je potvrzeno „soupisem provedených prací“, bez uvedení množství a jednotkové ceny. Soupisy prací a dodávek dokladující plnění závazků dodavatele jsou pouze formální a neprokazují skutečnosti o věcném plnění. Zjišťovací protokoly a soupisy provedených prací svým nedostačujícím obsahem neumožňovaly kont-

rolu vykazovaného věcného plnění, přesto však byly pověřeným zástupcem investora (MŠMT) potvrzovány.

MŠMT jako ústřední investor dosud nezajistil plně funkční kontrolní systém ke zjišťování nedostatků spojených s přípravou a realizací staveb u přímých investorů. V rámci resortu je rovněž nutné zlepšit úroveň odborného řízení staveb a klást větší důraz na účelné a hospodárné vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu.

D. Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) je ústředním orgánem státní správy mj. pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí.

Na MŽP bylo prověřováno, jak jsou ze strany MŽP jako příslušného orgánu k vydávání stanovisek k návrhům koncepcí a ze strany MDS jako předkladatele a zpracovatele koncepcí v oblasti dopravy dodržovány postupy při posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.

Zákonem č. 244/1992 Sb. jsou stanoveny povinnosti jak předkladatelům koncepcí, v konkrétním případě MDS, tak i MŽP jako orgánu příslušnému k vydávání stanovisek dle ustanovení § 11 a 14 uvedeného zákona. Dle ustanovení § 14 odst. 2 „*Předkladatel koncepce (dále jen ‚předkladatel‘) je povinen zajistit, aby její součástí bylo posouzení vlivů koncepce na životní prostředí zpracované přiměřeně rozsahu podle přílohy č. 3 ... tohoto zákona*“.

MŽP jako příslušný orgán vydává stanovisko ve smyslu § 14, které je podkladem pro rozhodnutí vlády.

Kontrolou na MŽP bylo ověřeno, že **MDS jako zpracovatel a předkladatel koncepčních materiálů v oblasti dopravy nesplnil povinnost uloženou mu § 14 zákona č. 244/1992 Sb. a do roku 1998 nezajistil, aby součástí koncepčních materiálů bylo posouzení jejich vlivů na životní prostředí, ačkoliv citovaný zákon nabyl účinnosti již dnem 1. 7. 1992.**

E. Ministerstvo financí

Na MF byla kontrola zaměřena na proces uvolňování prostředků státního rozpočtu určených na pořizování a technické zhodnocení investičního majetku, metodickou a kontrolní činnost MF ve vztahu k ústředním orgánům a na účinnost kontrolních mechanismů vytvořených MF pro vlastní kontrolní činnost.

Stanovení jednotných podmínek pro použití investičních výdajů státního rozpočtu je upraveno zákonem č. 576/1990 Sb. s odkazem na zásady dotační politiky vydávané MF.

MF vydalo v roce 1994 Zásady 1994, zřídilo RIMF a zavázalo investory uvádět vstupní údaje o investičních

akcích a doplňovat je o aktualizované údaje, ke kterým došlo v průběhu výstavby z titulu věcných a cenových změn. Vydávalo na podkladě Zápisu o projednání splnění požadovaných podmínek Rozhodnutí o poskytnutí investiční dotace a stanovilo podmínky jejího čerpání (dále jen „Rozhodnutí“). Na podkladě žádosti a zdůvodnění nadřízeného orgánu investora vydávalo MF zpřesněné Rozhodnutí o poskytnutí investiční dotace, ve kterém bylo zapracováno navýšení prostředků státního rozpočtu, případně jiné změny závazných ukazatelů.

Zásady 1994 byly s účinností od 1. 1. 1999 nahrazeny Zásadami 1998.

Veškeré údaje o akcích financovaných formou investiční dotace ze státního rozpočtu jsou vedeny v dokumentech informačního systému financování reprodukce investičního majetku spravovaného MF (dále jen „ISFRIM“). Ústřední orgány státní správy určují správce ISFRIM své rozpočtové kapitoly a jeho konkrétní údaje o stavbách jsou předávány MF. Na jejich podkladě je rozhodnuto o přidělení dotace ze státního rozpočtu a správcem příslušného programu vydáno Rozhodnutí. V Rozhodnutí musí být uvedeny věcné, časové a finanční parametry staveb a podmínky čerpání prostředků státního rozpočtu. Povinností investora je předkládat při každé aktualizaci potřebnou dokumentaci pro změnu Rozhodnutí.

Zjištěné nedostatky:

E.1. V rámci kontroly investic do zdravotnictví byla kontrola podrobena i činnost MF, které do doby kontroly bylo správcem programu ev. č. 398 110, v rámci kterého byly poskytovány investiční dotace zdravotnickým zařízením z rozpočtové kapitoly VPS.

E.1.1. MF nestanovilo pro rok 1999 priority ani kritéria výběru pro účast státního rozpočtu na investiční výstavbě zdravotnických zařízení financovaných z kapitoly VPS a nedoložilo, podle jakých kritérií byla na dotované akce určena výše prostředků státního rozpočtu.

MF doložilo pouze souhlasy a připomínky MZ k návrhům nově zařazovaných a pokračujících akcí. Ani MZ však v té době nemělo zpracovanou koncepci výstavby zdravotnických zařízení, určující priority pro zařazení investičních akcí do programu ev. č. 398 110 a kritéria pro stanovení výše dotace.

E.1.2. Nekoncepční postup v oblasti investiční výstavby financované z rozpočtové kapitoly VPS se projevil i u nově zahajovaných akcí v roce 1999, které podstatně zatížily státní rozpočet i v dalších letech a zvýšily rozestavěnost.

Pro tři nově zahajované stavby o celkově předpokládaných rozpočtových nákladech 1 530 mil. Kč byla na rok 1999 vyčleněna finanční částka 125 mil. Kč. Všechny údaje o nákladech a dotacích akcí v dalších letech jsou

obsaženy pouze v aktuálních dokumentech ISFRIM, mohou být, a také jsou při přípravě rozpočtu konkrétního roku korigovány - nemají závazný charakter. MF uzavírá s příjemci dotací smlouvy o poskytnutí individuální investiční dotace ze státního rozpočtu na příslušný rok, příjemci však nevzniká nárok na dotaci v následujících letech. Tím, že výše dotace není pro další roky garantována, dochází k nadměrné rozestavěnosti a následné ne hospodárnosti v důsledku prodlužování termínů dostavby nebo dokonce přerušení výstavby.

E.1.3. MF nevěnovalo dostatečnou pozornost uvolňování finančních prostředků z rozpočtové kapitoly VPS.

V rámci programu financovaného z VPS byly investiční akce zadávány na základě nedostatečných podkladů. V průběhu realizace staveb pak došlo k podstatným změnám schválených investičních záměrů. Investoři předkládali na MF neúplné a často neodborně zpracované doklady, které jsou pak dodatečně doplňovány a přepracovávány, s příslušným dopadem na rozpočtované ceny, termíny zahájení a dokončení investičních akcí. Bez stanovení kritérií pro vlastní výběr investiční akce a bez komplexního posouzení problematiky jsou změny schvalovány i přesto, že jsou nedostatečně zdůvodněny.

Vyhodnocení

Poznatky z této kontrolní akce opětovně ukázaly na dlouhodobě přetrvávající nedostatky v činnosti kontrolovaných ministerstev při zpracování a schvalování koncepcí svěřeného odvětví v oblasti investiční výstavby. Dostatečná pozornost nebyla věnována ani metodické a kontrolní činnosti ministerstev jako správců rozpočtové kapitoly při zabezpečování konkrétních stavebních akcí.

Nedostatečná příprava staveb spolu s neúplným zpracováním projektové dokumentace a chybami v urychlovaném schvalovacím procesu může přinášet pouze zdánlivě krátkodobé úspory finančních prostředků a času. V průběhu realizace investice pak dochází ke změnám původních stavebních záměrů, jsou měněny základní parametry stavby, termíny realizace, není dodržena výše investičních nákladů, podmínek čerpání dotací a závazných podmínek realizace stavby. Jednotlivé stavby potom nejsou realizovány ve shodě s koncepcí rozvoje daného odvětví a prostředky státního rozpočtu nejsou vynaloženy efektivně. Např. do procesu přípravy a realizace investiční výstavby v sektoru zdravotnictví je nutno zavést systémový přístup. Nelze dále prohlubovat vysokou rozestavěnost zdravotnických zařízení, na kterou není v resortu dostatek finančních prostředků a která je realizována bez stanovení priorit.

Kontrolou byly zjištěny nedostatky v činnosti příjmového investora i nadřízeného orgánu. U přímých investorů se jednalo zejména o zadávání veřejných zakázek v rozporu se zákonem č. 199/1994 Sb.; investoři akceptovali zhotovitelům fakturaci bez řádně doloženého sou-

pisu prací, dodávek a jednotkových cen a následně nebyli schopni kontrolovat věcný rozsah provedených prací s fakturací. Někteří investoři použili finanční prostředky na jiný účel, realizovali dodávky, které nebyly součástí stavebního programu. Investoři realizující státní zakázku postupovali v několika případech i v rozporu s ustanoveními smluvního vztahu, který uzavřeli se zhotovitelem díla. Jednalo se o závažný nedostatek v činnosti investora a o zvýhodnění postavení zhotovitele. Důsledkem tohoto postupu byly zvýšené nároky na státní rozpočet; investor např. přistoupil na zvýšení ceny díla, přestože cena byla ve smlouvě uvedena jako maximálně možná, v rozporu se soutěžními podmínkami umožnil navýšení ceny o inflaci, nerespektováním soutěžních podmínek a smluvních ustanovení připustil značné zvýšení ceny díla.

Pro výběrová řízení nebyla zpracována odpovídající zadávací dokumentace. Její nedostatečné zpracování následně způsobuje nedostatečné vymezení předmětu díla, nabídky uchazečů jsou obtížně porovnatelné a neúplné. Důsledkem je uzavírání dodatků v průběhu realizace stavby a nedodržení smluvní ceny.

Odborná úroveň investora, který zadává a realizuje veřejnou zakázku, je v převážné většině případů nedostačující vzhledem k odbornosti zhotovitele. Zejména u náročnějších akcí je zřejmé, že pouhá rámcová znalost dané problematiky nezabezpečuje efektivní způsob zadání investiční akce ani její vlastní průběh.

Nedostatky v činnosti investora jsou způsobeny v některých případech nedostatečnou odborností investora, ale téměř vždy jsou umožněny nedostatečnou kontrolní a metodickou činností nadřízeného orgánu.

Kontrolou bylo zjištěno, že i v případech, kdy nadřízený orgán vydá metodické pokyny a směrnice, které by měly zajistit zvýšení kvality činnosti investora, neprověřuje jejich dodržování. Tato zpětná vazba je však bezpodmínečně nutná pro identifikaci chyb a včasné zjednání nápravy.

Z výsledků kontrolní akce dále vyplývá, že nevytvoření účinného kontrolního systému nadřízeného orgánu je základním nedostatkem, který brání naplnit ustanovení zákonné povinnosti ústředního orgánu státní správy dbát o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a přijímat podle zákonů potřebná opatření k nápravě. Příslušná ministerstva jako správci programů předávají rozhodující podklady do systému ISFRIM, který je podkladem pro hodnocení efektivnosti a hospodárnosti jednotlivých investičních akcí a základem pro souhlas MF s definitivním přiznáním přidělené účelové dotace. Je potřebné, aby správce programu ověřoval pravdivost údajů uváděných přímými investory v ISFRIM a prováděl aktualizaci údajů a informací, které jsou předávány MF.

Pro veřejné zakázky, zejména technicky a finančně náročné, je nutno zabezpečit po celý jejich průběh odborné vedení již od počátku přípravy investice, vyhodnocení její potřebnosti z hlediska věcného, územního, technického a ekonomického, v období zpracování dokumentace i pro vlastní realizaci. Je nezbytné stanovit obsah a rozsah dokumentace pro zadání stavby a vytvořit systém vyhodnocení veřejné zakázky.

Z hlediska dalšího vývoje investic financovaných ze státního rozpočtu je třeba urychlit práce na vytvoření jednotného systému veřejného investování v ČR, včetně harmonizace příslušné legislativy s procedurami běžnými v zemích Evropské unie.