

01/20

Prostředky státního rozpočtu určené na výstavbu justičního areálu v Liberci a vězeňských objektů v Jiřicích

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2001 pod číslem 01/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo prověřit průběh přípravy a realizace staveb financovaných z kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo spravedlnosti.

Kontrolu provedly v období od dubna do října 2001 skupiny kontrolujících NKÚ z odborů životního prostředí a zemědělství a územních odborů střední Čechy a severovýchodní Čechy.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“);
Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MS“);
Vězeňská služba České republiky (dále jen „VS“), do 31. 12. 1992 Sbor nápravné výchovy České republiky.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1992 až 2001.

Námítky proti kontrolním protokolům podaly MS a VS a byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podala VS a bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Josef Pohl – předseda, JUDr. Jiří Drábek, Ing. Jana Krejčová, Ing. Petr Skála – členové) na svém zasedání dne 12. prosince 2001

s c h v á l i l usnesení č. 01/20/35
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

Úvod

MF je podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet republiky a státní závěrečný účet republiky. MF vydávalo ve smyslu § 5 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), podmínky pro poskytování účelových dotací. Tyto podmínky stanovovalo MF od roku 1994 v „zásadách“, které měly zabezpečit jednotný postup správců kapitol státního rozpočtu a hospodárnost výdajů státního rozpočtu na pořízení, technické zhodnocení, opravy a udržování hmotného i nehmotného investičního majetku. Od 1. 1. 2001 se poskytování dotací ze státního rozpočtu (dále jen „SR“) řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Pravidla postupu MF, správců kapitol a investorů pro přípravu, schvalování a

realizaci programů a akcí s účastí finančních prostředků státního rozpočtu jsou od února 2001 stanovena vyhláškou č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

MS je podle zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy pro soudy, státní zastupitelství a vězeňství. Rozpočet kapitoly Ministerstvo spravedlnosti je členěn na justiční a vězeňskou část. Výběr jednotlivých investičních akcí vězeňské části provádí VS, MS sleduje pouze dodržování základních rozpočtových ukazatelů za kapitolu.

VS byla zřízena podle § 1 odstavce 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky. VS zajišťuje výkon vazby a trestu odnětí svobody. Jejimi základními články jsou generální ředitelství, vazební věznice a věznice, které – pokud rozhodují ve správním řízení – mají postavení správních úřadů. VS je účetní jednotkou a hospodaří s majetkem státu, který využívá k zabezpečení svých úkolů. Generální ředitelství VS řídí, organizuje a kontroluje činnost ostatních článků organizace. VS řídí ministr spravedlnosti prostřednictvím generálního ředitele, který za její činnost ministrovi odpovídá.

Na MF byl prověřen proces uvolňování rozpočtových prostředků určených na pořízení a technické zhodnocení investičního majetku při přípravě a realizaci investičních programů MS. Kontrola byla zaměřena i na činnost MF při stanovování podmínek pro poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu na investiční akce a na výkon kontroly MF.

Na MS byla prověřena řídicí, metodická a kontrolní činnost při zabezpečování investiční výstavby, proces uvolňování účelových dotací přímému investorovi – VS, včetně dodržování podmínek, které pro jejich čerpání určilo MF.

Na VS byla prověřena činnost VS jako investora akcí „Výstavba justičního areálu v Liberci“ (dále jen „JAL“) a „Vězeňské objekty v Jiřicích“. Byla posouzena přípravná i realizační fáze, proces jejich financování, vedení účetní evidence a součinnost VS s ústředními orgány státní správy. VS vykonávala činnost investora u obou akcí.

II.

Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Ministerstvo financí

MF vydalo v roce 1994 pod č. j. 113/1 679/1994 „Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního roz-

počtu pro pořízování investičního majetku“ (dále jen „Zásady 1994“). S účinností od 1. 3. 1994 měly příspěvkové a rozpočtové organizace postupovat ve smyslu čl. 4 odst. 2 Zásad 1994 a podat žádost o poskytnutí individuálních investičních dotací prostřednictvím svého zřizovatele (ústředního orgánu). Žádost měla obsahovat zejména závěry z výběrových řízení pro posouzení výše dotace. Následně MF vydávalo „rozhodnutí o účasti státního rozpočtu“ (dále jen „Rozhodnutí“), stanovilo výši dotace a podmínky jejího čerpání nebo žádost zamítlo. U staveb financovaných formou systémových dotací podmínky čerpání stanovoval zřizovatel (ústřední orgán).

Od 1. 1. 1999 ve smyslu „Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu určených na pořízování, technická zhodnocení, opravy a udržování investičního majetku“, č. j. 113/43 850/1998 (dále jen „Zásady 1998“), vydával „rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu“ (dále jen „Rozhodnutí o určení prostředků“) správce programu. Stejný postup byl zachován i u následných „Zásad pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou“, vydaných pod č. j. 113/5 095/2000 (dále jen „Zásady 2000“), platných od 1. 4. 2000, a u vyhlášky č. 40/2001 Sb.

MF vydalo Rozhodnutí pro akci „Vězeňské objekty v Jiřicích“ ke dni 18. 9. 1998 až po více než třech letech od podání žádosti o jeho vydání, neboť žádost VS neobsahovala některé požadované údaje. Celkové investiční náklady byly stanoveny ve výši **631,7 mil. Kč** (z toho individuální dotace činila 549,8 mil. Kč a systémová dotace 81,9 mil. Kč) s těmito parametry stavby: kapacita věznice s dozorem 120 osob, věznice s ostrahou 119 osob a vazební věznice 630 osob a termín realizace 10/1993 až 08/2000. MF nezastavilo financování akce, přestože postrádalo celkové koncepční řešení areálu Jiřice. Důvodem byl narůstající počet vězňů v České republice a požadavek MS urychleně řešit jejich umístění. Do vydání Rozhodnutí MF bylo proinvestováno cca 300 mil. Kč.

Dne 23. 7. 1998 podala VS žádost o vydání Rozhodnutí na investiční akci JAL. Vzhledem k tomu, že VS nedoložila některé závěry výběrových řízení, MF Rozhodnutí nevydalo. V této době bylo provedeno výběrové řízení pouze na některé objekty inženýrských sítí o finančním objemu cca 3 mil. Kč. Aby mohla být stavba zahájena v době platnosti stavebního povolení, souhlasilo MF s rozdělením investiční akce do dvou etap: I. etapa – vnější inženýrské sítě a II. etapa – stavební objekty a provozní soubory.

B. Ministerstvo spravedlnosti

V činnosti MS byly zjištěny systémové nedostatky

1. v řídicí a metodické činnosti,
2. v činnosti MS jako správce rozpočtové kapitoly č. 336,
3. v kontrolním systému uplatňovaném při přípravě a realizaci investičních akcí.

1. Nedostatečná řídicí a metodická činnost při přípravě a realizaci investičních akcí

a) MS nevěnovalo náležitou pozornost přípravné fázi investiční akce. MS nezabezpečilo zpracování investičního záměru pro stavbu JAL, nezpracovalo variantní řešení pro posouzení architektonického a stavebně-technického řešení ani nevyhlásilo architektonickou soutěž. **Důsledkem nedostatečné přípravy investiční akce byly změny díla a zvýšení jeho ceny.**

b) MS nezpracovalo technické požadavky na výstavbu objektů soudů a státních zastupitelství ani ekonomicky zdůvodněné požadavky na jejich vybavení. Požadavky na prostory soudních objektů a státních zastupitelství stanovil budoucí uživatel a MS je akceptovalo. **Důsledkem neexistence závazných standardů těchto objektů byly dodatečné změny díla dle požadavků projektanta, architekta i budoucího uživatele stavby, a to s dopadem na zvýšení jeho ceny.**

c) MS souhlasilo se zvýšením rozpočtových nákladů (dále jen „RN“), a tím i s **nedodržením nepřekročitelného finančního limitu ve výši 280 mil. Kč, který samo stanovilo pro investiční akci JAL.** V březnu 1996 podmínilo MS zadání dokumentace pro výběr zhotovitele projektové dokumentace (dále jen „PD“) požadavkem, aby celkové rozpočtové náklady na realizaci celé akce nepřekročily finanční částku 280 mil. Kč (vč. DPH), a to „*při dodržení požadovaného rozsahu a standardu stavby a respektování cenové úrovně v průběhu realizace celé stavby*“.

V prosinci 1996 schválilo MF „Změnu závazných ukazatelů kapitálových výdajů státního rozpočtu“ a v rámci programu „Pořízení a technická obnova investičního majetku ve správě vězeňské služby“ byla na investiční akci JAL přidělena systémová dotace ve výši **14 mil. Kč** a individuální dotace ve výši **286 mil. Kč**.

Již v roce 1996, v průběhu výběrového řízení na zhotovitele PD, bylo zřejmé, že požadavek MS na dodržení finančního limitu ve výši 280 mil. Kč byl VS respektován pouze formálně a nebude dodržen. MS však tuto skutečnost akceptovalo. Souhlasilo nejenom se zvýšením finančních nákladů stavební a technologické části stavby, ale i s nedodržením základních parametrů stavby stanovených v Rozhodnutí o určení prostředků. Přesto, že dle „Návrhu koncepce investičních výdajů VS do roku 2000“ činil podíl investičních nákladů VS na akci JAL částku 120,7 mil. Kč, MS souhlasilo s jeho snížením na cca 71 mil. Kč, a to ve prospěch justiční části stavby. **Důsledkem chybné činnosti MS nebude v rámci investiční akce JAL provedena kompletní rekonstrukce vazební věznice, přestože investiční akce je hrazena z prostředků určených na pořízení a technickou obnovu investičního majetku ve správě VS. Neprovedené práce a dodávky ve finančním objemu cca 56 mil. Kč budou řešeny a financovány v rámci samostatných investičních akcí.**

d) MS vydalo dne 15. 10. 1999 Rozhodnutí o určení prostředků na akci JAL v rozporu s čl. 6 odst. 3 Zásad

1998. Přesto, že VS nedoložila výši požadovaných finančních prostředků smlouvami o dílo uzavřenými na podkladě výsledků výběrových řízení, ale třetinu požadovaných finančních prostředků určila odhadem a se značnou rezervou, MS Rozhodnutí o určení prostředků vydalo. Celkové investiční náklady byly stanoveny ve výši 469,5 mil. Kč (z toho individuální dotace činila 330,2 mil. Kč a systémová dotace 139,4 mil. Kč). Tím však MS umožnilo VS měnit a doplňovat předmět díla dle požadavků projektanta, architekta i budoucího uživatele, který uplatňoval své mnohdy nadstandardní požadavky na provedení stavby a na její vybavení. Důsledkem bylo zvýšení ceny díla formou dodatku ke smlouvě o dílo (dále jen „SOD“).

e) MS financovalo ze své rozpočtové kapitoly po dobu 3 let investiční akci Věžeňské objekty Jiřice bez vydaného Rozhodnutí, tedy bez stanovení závazných parametrů stavby, čímž umožnilo VS provádět změny předmětu díla, uzavírat dodatky s dopadem na zvýšení jeho ceny a prodlužovat termín dokončení investiční akce. Do doby vydání Rozhodnutí VS uzavřela dva dodatky ke SOD se zhotovitelem II. etapy, prodloužila termín dokončení díla z 30. 9. 1998 na 31. 3. 2000, provedla zásadní změnu ve způsobu stanovení ceny díla, a to v rozporu se SOD uzavřenou se zhotovitelem díla i v rozporu s jeho nabídkou.

Tím, že MS nestanovilo závazné parametry stavby, nevytvořilo si ani podmínky pro usměrňování rozpočtových prostředků v rámci své rozpočtové kapitoly tak, aby byly investorem vynaloženy hospodárně a účelně. Veškeré změny základních parametrů stavby, výši individuální a systémové dotace, prodlužování termínů dokončení díla, čerpání rozpočtové rezervy bralo MS pouze na vědomí a legalizovalo je změnami Rozhodnutí o určení prostředků ze dne 14. 9. 2000 a ze dne 19. 6. 2001.

2. MS jako správce rozpočtové kapitoly neusměrňovalo hospodaření s rozpočtovými prostředky tak, aby byly investorem vynaloženy hospodárně a účelně. Nedostatečná příprava stavby, nedostatky v řídicí a metodické činnosti MS a schválení nekompletní zadávací dokumentace nepříznivě ovlivnily průběh investičních akcí a měly dopad na zvýšení investičních nákladů stavby. Tím, že MS vydalo Rozhodnutí o určení prostředků, aniž investor doložil veškeré doklady nezbytné pro stanovení výše dotace, umožnilo VS měnit a doplňovat předmět díla. Důsledkem bylo zvýšení jeho ceny formou dodatku.

MS porušilo ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, které mj. stanoví:

„Jako správce kapitoly ústřední orgán především ...
d) usměrňuje a kontroluje hospodaření s rozpočtovými prostředky v rámci kapitoly...“

3. Nedostatečná kontrolní činnost MS

- MS nevytvořilo účinný kontrolní subsystém pro oblast investiční výstavby. Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky v činnosti MS i VS, a to ve fázi přípravy stavby, zpracování PD, při zadávání veřejných zakázek, uzavírání smluvních vztahů i vlastní realizaci stavby.
- Kontrolní činnost MS byla prováděna zejména účastí zástupce ekonomického odboru MS na kontrolních dnech investiční akce JAL. Kontrolních dnů na akci „Věžeňské objekty v Jiřicích“ se pracovníci ministerstva nezúčastňovali s tím vysvětlením, že investorem nebyly avizovány problémy.
- Nedostatky v činnosti MS při zabezpečování investiční výstavby již byly zjištěny NKÚ v roce 2000 kontrolou č. 99/29 – „Prostředky státního rozpočtu kapitoly Ministerstvo spravedlnosti určené na výstavbu věžeňských a soudních objektů“. Jednalo se např. o financování staveb s vysokým objemem finančních potřeb z rozpočtu kapitoly Ministerstvo spravedlnosti bez věcného a finančního usměrňování správcem kapitoly, zadávání veřejných zakázek pro výběr zhotovitele stavby na podkladě nekompletní zadávací dokumentace, ve které nebyl jednoznačně definován předmět díla. Tím, že nebyl vyhotoven podklad pro jednotný způsob jeho ocenění, nebyly ani vytvořeny podmínky pro objektivní posouzení nabídek uchazečů pro výběr optimální nabídky, ani pro reálné stanovení výše ceny díla. Důsledkem bylo nepředpokládané zvyšování RN staveb v průběhu jejich realizace, zvýšené finanční nároky na státní rozpočet, prodlužování lhůt výstavby, vysoká rozestavěnost a zadávání veřejných zakázek v rozporu s právními předpisy.
- MS nepřijalo žádná opatření k odstranění nedostatků, naopak v „Průvodní zprávě závěrečného účtu kapitoly č. 336 za rok 2000“ konstatovalo, že kontrolou NKÚ byly nalezeny nedostatky většinou formální povahy, ale že nešlo o závažné chyby v hospodaření s rozpočtovými prostředky státu.

C. Věžeňská služba České republiky

1. Investiční akce JAL

V roce 1995 byl Okresním soudem v Liberci, Okresním státním zastupitelstvím v Liberci a vazební věznicí v Liberci (dále jen „VV“) zpracován návrh na komplexní modernizaci a rozšíření Justičního areálu v Liberci. Důvodem výstavby bylo zvýšení kapacity uvedených institucí, které byly doposud umístěny v objektu postaveném v roce 1877. Návrh předpokládal výstavbu nového justičního objektu a rekonstrukci staré budovy pro účely VV.

a) Nedostatky v činnosti VS ve fázi přípravy investiční akce a zpracování PD

- VS nezpracovala investiční záměr, který by stavbu JAL věcně a funkčně vymezil, stanovil zejména rozhodující projektované parametry, požadavky na urbanistické, architektonické a na stavebně-technické řešení, poža-

- davky na zabezpečení provozu stavby energiemi a na základě těchto požadavků stanovil předpokládanou výši finančních potřeb.
- **VS nezpracovala ani nezabezpečila zpracování technických požadavků na výstavbu vězeňských a justičních objektů, které by byly závazné pro zpracovatele PD, a nestanovila ani ekonomicky zdůvodněné požadavky na jejich vybavení.**
 - **VS nerespektovala požadavek MS, aby RN na realizaci celé akce nepřekročily částku 280 mil. Kč.**
 - **VS nevytvořila podmínky pro objektivní posouzení nabídek uchazečů a pro výběr optimální nabídky ani pro reálné stanovení ceny díla. Zadávací dokumentace zpracovaná pro výběr zhotovitele PD neobsahovala požadavky na veškeré stavební práce a dodávky ani požadavky na řešení provozních souborů (dále jen „PS“) a interiéru, neobsahovala jednoznačně definovaný předmět díla. Důsledkem bylo, že všichni uchazeči splnili podmínku a nepřekročili finanční částku 280 mil. Kč, avšak neocenovali kompletní, ani objemově shodný předmět díla.**

b) Nedostatky ve fázi přípravy stavby a zpracování PD

VS porušila 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 nejvýhodnější nabídku ...“

VS s firmou INTES – PRO uzavřela SOD na zhotovení projektu realizační dokumentace, projektu interiéru a výkon autorského dozoru bez provedení výběrového řízení, cena díla činila 9 120 000 Kč a zároveň nepostupovala v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., neboť

tím, že nevyhlásila soutěž na zpracování realizační PD a projektu interiéru, vyloučila z účasti další potencionální uchazeče o veřejnou zakázku. Tato PD, která byla součástí zadávací dokumentace pro výběr zhotovitele stavby, však neobsahovala veškeré stavební práce a dodávky, které pak VS zařadila do dodávky interiéru, nezahrnovala veškeré práce a dodávky související s celkovou rekonstrukcí objektu pro účely VV, řešila nárůst kapacity VV pouze o 164 lůžek, ačkoliv rekonstrukcí stávajícího objektu měla být její kapacita zvýšena o 200 lůžek.

Práce a dodávky, které nebyly součástí zadávací dokumentace, pak VS zadala v průběhu realizace stavby na podkladě výzvy více zájemcům, resp. výzvy jednomu zájemci k podání nabídky. Tímto postupem VS účelově rozdělila akci, a k tomu směřovala výběrová řízení – užší soutěže. Tím, že VS redukovala počet uchazečů o část veřejné zakázky, rozhodovala o optimálním výběru z menšího počtu nabídek. VS tak nezajistila podmínky pro výběr optimální nabídky z hlediska ceny, architektonického a technického řešení, tj. pro nejehospodárnější způsob vynaložení finančních prostředků ze SR.

c) Nedostatky v činnosti VS ve fázi realizace investiční akce

- **VS zvýšila cenu díla uzavřením dodatků ke SOD o cca 19,8 mil. Kč. Na základě vyhodnocení obchodní veřejné soutěže uzavřela SOD se zhotoviteli stavebních objektů II. etapy – firma SYNER, s. r. o. a Ing. Jan Imlauf IMSTAV Liberec – s cenou díla 285 249 876 Kč. V době kontroly NKÚ byla třemi dodatky ke SOD zvýšena cena díla na 305 027 810 Kč. Příčinou uzavření dodatků byly zejména nedostatky v PD, nekompletní zadávací dokumentace, požadavky architekta i dodatečné a mnohdy nadstandardní požadavky budoucího uživatele. Uzavření dodatků řádně nezdůvodnila a za chybné a nedostatečné plnění VS jednotlivé zhotovitele nepenalizovala.**
- **VS zvýšila cenu díla uzavřením dalších SOD, a to na základě výzvy jednomu zájemci a na základě vyhodnocení výzvy více zájemcům, a dodatků k těmto SOD o finanční částku min. 24,5 mil. Kč. Příčinou uzavření těchto SOD byly chybějící práce a dodávky, které nebyly součástí nedostatečně zpracované zadávací dokumentace pro výběr zhotovitele díla.**
- **VS nedodržela základní parametry stavby stanovené MS v Rozhodnutí o určení prostředků. Počet lůžek ve VV byl snížen z 200 na 164, počet soudních jednacích místností byl zvýšen z 26 na 28 a RN stavební a technologické části stavby byly zvýšeny. Vzhledem k tomu, že individuální dotace ve výši 330,2 mil. Kč neodpovídala skutečným finančním nákladům vynaloženým VS na stavební a technologickou část stavby, požádala VS o navýšení individuální dotace na částku 407,1 mil. Kč přesunem finančních prostředků ze systémové do individuální dotace. Přesto, že VS vyčerpala cca 25,8 mil. Kč ze stanovené rozpočtové rezervy, nebude v rámci investiční akce JAL provedena kompletní rekonstrukce VV, která si vyžádá dalších cca 56 mil Kč. V době kontroly NKÚ bylo ke dni 27. 9. 2001 čerpáno 342,5 mil. Kč.**

2. Investiční akce „Vězeňské objekty v Jiřicích“

Studie, která řešila využití objektů po Sovětské armádě i výstavbu věznice na volném pozemku, byla prodána na konci roku 1992 se závěrem, že odhadované celkové náklady ve výši 1,5 mld. Kčs jsou příliš vysoké a realizace takto pojaté koncepce výstavby je nereálná.

Na podkladě usnesení vlády ČR z 21. 7. 1993 č. 404 a z 11. 8. 1993 č. 427 byl vypracován nový investiční záměr. Návrh řešení využití areálu v Jiřicích měl v maximální míře využít stávajících objektů a celá investiční akce měla být dokončena v roce 1996. Předpokládané investiční náklady činily 284 mil. Kč. V listopadu 1993 byl zpracován nový záměr bez uvedení investičních nákladů. Koncepce výstavby však byla měněna i v průběhu vlastní realizace.

2.1. Nedostatečná činnost VS při zabezpečování akce „Vězeňské objekty v Jiřicích“ – I. etapa

a) Nedostatky v přípravě a zpracování PD

Před zahájením vlastní investiční akce a schválením financování formou dotací ze SR, uzavřela VS z volné

ruky dne 15. 5. 1992 s firmou Universální stavební projekt Poděbrady (dále jen „USP“) SOD na vyhotovení PD „Rekonstrukce budovy č. 62 v areálu SNV Jiřice“. V letech 1992 – 1993 došlo ke změnám v koncepci řešení areálu Jiřice, ke kterým byla vždy vypracována firmou USP nová PD, za kterou VS uhradila finanční částku 1 858 437 Kč. V letech 1993 a 1994 uzavřela VS z volné ruky s firmou USP další dvě SOD s cenou 1 283 900 Kč a 545 400 Kč.

VS při uzavírání smluvních vztahů se zpracovatelem PD nedodržela závazný postup tvorby ceny ve smyslu ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, kde se stanoví:

„Zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 5 a 6, zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami (dále jen ‚seznam‘). Seznam a ceny v jeho rámci stanovené a zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 8, uveřejňují cenové orgány v Cenovém věstníku.“

Rozsah působnosti byl mj. vymezen na stavby, stavební objekty, provozní soubory, stavební a montážní práce, dodávky strojů a zařízení a projektové práce financované za účasti SR. Pro účely regulace cen platilo do nabytí účinnosti zákona č. 199/1994 Sb., tj. do 1. 1. 1995, že ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávaly na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb (dále jen „ZŘS“), který byl pro účely regulace cen závazný.

V čl. 4 ZŘS se mj. stanoví, že:

„Veřejná soutěž se vyhlašuje vždy, pokud zadávací řád staveb neumožňuje použití užší soutěže (Čl. 5), nebo zadání z volné ruky (Čl. 6)“.

VS nepostupovala ve smyslu čl. 4 ZŘS a nevyhlásila veřejnou soutěž pro výběr zpracovatele PD. Dodávky ve výši 3 687 737 Kč zadala z volné ruky dle čl. 6 ZŘS přesto, že nebyly splněny předpoklady pro tento způsob zadání.

b) Nedostatky při výběru zhotovitele díla a při realizaci díla

Dne 31. 8. 1993 vyhlásila VS užší soutěž na dodávku „Zprovoznění polootevřeného oddělení ÚVT Jiřice“ a provedení „Plynovodní přípojky“. VS nezabezpečila, aby součástí soutěžních podkladů byla i PD zpracovaná pro celý rozsah stavby tak, aby byl jednoznačně definován předmět díla a stanovena jeho cena. Na podkladě nedostatečně zpracovaných zadávacích podkladů činila nabídka vítězného uchazeče Vojenských staveb, a. s., Praha, o. z. Sesta Litoměřice (dále jen „Vojenské stavby“) 20 483 442 Kč. V nabídce Vojenských staveb se uvádí, že: *„... cena provedení prací v souladu s odstavcem II provedení díla se odvine od množství změn a dodatků projektové dokumentace.“* Tímto způsobem nebyla stanovena cena díla ani způsob její tvorby.

c) nedodržela závazný postup při tvorbě ceny ve smyslu ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách,

neboť nepostupovala ve smyslu čl. 4 ZŘS tím, že nevyhlásila veřejnou soutěž pro výběr zhotovitele stavby, ale vyhlásila podle čl. 5 užší soutěž, aniž byly splněny předpoklady pro tento způsob zadání veřejné zakázky;

d) nerespektovala ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., které mj. stanoví:

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

Ve SOD nebyl jednoznačně definován předmět díla, nebyla stanovena cena díla ani způsob její tvorby, který by cenu dostatečně určil. Na základě nedostatečně zpracovaných podkladů pro výběr zhotovitele stavby činila nabídková cena vítězného uchazeče 20 483 442 Kč. Skutečně vynaložené náklady vzrostly na 72 868 960 Kč, cena díla byla překročena o 256 %;

e) porušila ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb.

tím, že převážná část předmětu díla nebyla součástí zadávací dokumentace, v rámci soutěže nebyla tato část díla ani oceněna. Důsledkem bylo stanovení značné části ceny díla z volné ruky. Tím však nebyly vytvořeny podmínky pro optimální výběr cenové nabídky a pro hospodárné vynaložení finančních prostředků ze SR;

f) porušila ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., které stanoví:

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

VS použila rozpočtové prostředky individuální dotace ve výši 1 290 957 Kč na úhradu plynovodu v obci Jiřice, tj. k jinému účelu, než na který byly SR určeny. Předmětem díla byla mimo jiné realizace hlavní trasy plynovodu od regulační stanice přes obec Jiřice k areálu věznice. VS však proplatila i částku 1 290 957 Kč za rozvoj provedené v obci Jiřice.

2.2. Nedostatečná činnost VS při zabezpečování akce Vězeňské objekty Jiřice – II. etapa

a) Nedostatky ve fázi přípravy investiční akce a zpracování PD

VS uzavřela SOD na zpracování PD II. etapy. Cena stanovená ve výši 9 765 213 Kč byla na základě 10 dodatků zvýšena na 21 927 000 Kč. Z uvedené částky byla neoprávněně fakturována i výkonová fáze „c“ – vypracování dokumentace k územnímu řízení, která nebyla projektantem zpracována. Dle platných právních předpisů nebylo její vypracování ani vyžadováno, neboť ve smyslu § 9 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu, v platném znění, se v uzavřených prostorech a zařízeních vězeňské služby neprovádí územní řízení, pokud se nemění vnější půdorysné ohraničení prostoru nebo zařízení.

VS porušila ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. tím, že proplatila neoprávněně finanční částku ve výši 2 364 095 Kč za vypracování PD k územnímu řízení, ačkoli tato PD nebyla vůbec zpracována.

b) Nedostatky ve smluvních vztazích uzavřených se zhotovitelem díla

Dne 15. 2. 1995 vyhlásila VS veřejnou soutěž na zhotovitele II. etapy díla. Výběrové řízení bylo rozhodnutím Ministerstva pro hospodářskou soutěž zrušeno a VS bylo uloženo provést nový výběr. Nové výběrové řízení bylo opět předmětem šetření Ministerstva pro hospodářskou soutěž. Proto až dne 2. 9. 1996 uzavřela VS s firmou **Vojenské stavby SOD** s cenou díla 378 461 457 Kč a termínem dokončení díla do 30. 9. 1998.

VS porušila při uzavření smluvních vztahů se zhotovitelem díla ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb. tím, že

- na základě dodatku č. 2 ke SOD proplatila v letech 1998 a 1999 neoprávněným dopočtem inflačních vlivů nehospodárně a v rozporu se SOD a soutěžními podmínkami finanční částku 21 676 468 Kč. Přesto, že byla VS již od března 1997 informována o skutečnosti, že zhotovitel není schopen plnit harmonogram prací a je ve značném prodlení s dodávkami, není schopen plnit své závazky věcně ani finančně a že neplnil své finanční závazky ani vůči subdodavatelům, uzavřela s ním VS v dubnu 1998 v rozporu s ustanoveními SOD dodatek č. 2 ke SOD, ve kterém jako investor zastupující stát a zodpovídající za hospodárně a efektivní vynakládání prostředků ze SR, v situaci, kdy měla důsledně požadovat plnění smluvních závazků, naopak zvýhodnila zhotovitele. VS souhlasila s posunutím termínu dokončení díla o rok a půl, do 31. 3. 2000. V rozporu se soutěžními podmínkami a SOD akceptovala ocenění části díla (prací provedených po 1. 10. 1998) tvorbou metody volných cen včetně přírůžek s dopočtením inflačních vlivů;
- nepostupovala v souladu ustanovením § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb. ani v případě uzavření dodatku č. 7 ke SOD, kterým rovněž změnila ustanovení SOD ve prospěch zhotovitele. Pro případné odstranění vad a nedodělků si VS ponechala zádržné pouze ve výši 1 % z fakturované částky, ve SOD ale činila pozastávka 10 %;
- nevyužila ustanovení SOD, tj. možnosti překlenout přechodný nedostatek finančních prostředků SR financováním díla zhotovitelem, nevyužila ani možnosti odstoupit od smlouvy. VS nemohla uplatňovat sankce za neplnění dílčích postupových termínů, neboť toto ustanovení nebylo součástí SOD.

c) Nedostatky při realizaci díla

- VS nezabezpečila hospodárný a efektivní průběh realizace díla ve smyslu § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb. Důsledkem nedorozhodnuté koncepce výstavby areálu bylo uzavírání dodatků ke SOD, jejichž předmětem byly změny díla a vícepráce, které však byly oceněny aktu-

alizovanými směrnými cenami platnými k danému období, nikoliv nabídkovými cenami zhotovitele. Cena díla se zvýšila o 36, 1 mil. Kč, a to bez řádného ekonomického zdůvodnění. Do změn předmětu díla a zvýšení jeho ceny je nutno započítat i finanční částku 13,5 mil. Kč za dodatečné vybudování eskortního střediska. Důvodem jeho realizace byly změny ve vězeňství, které nastaly po roce 1990.

- VS porušila § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. tím, že finanční částku ve výši 1 153 200 Kč proplatila bez věcného plnění, tj. neoprávněně. VS proplatila zhotoviteli smluvní cenu 10 980 675 Kč v plné výši, včetně prací, které nebyly doloženy zjišťovacími protokoly.
- VS nehospodárně, v rozporu s vyhláškou č. 205/1991 Sb. proplatila 37 189 269 Kč (z celkové ceny díla 41 193 054 Kč) za dodávku a montáž technologického zařízení, které bylo dokončeno pouze stavebně, avšak nebylo způsobilé pro užívání ke stanovenému účelu. Záruky na vady díla neuplatnila z důvodu likvidace zhotovitele.

Dne 23. 8. 2000 Vojenské stavby přerušily práce na investiční akci. Proto byly dodatkem č. 10 ze dne 21. 9. 2000 z předmětu plnění SOD vyjmuty nedokončené práce a dodávky. Cena díla se snížila o 15 732 201 Kč na cenu 396 706 802 Kč. Nedokončené práce a dodávky byly realizovány zejména subdodavatelem zhotovitele.

VS uhradila zhotoviteli na základě SOD vč. dodatků 395 782 336 Kč a 13 477 080 Kč za garáže eskortního střediska a jeho vybavení. Do 27. 9. 2001 bylo na celou investiční akci vynaloženo 605,355 mil. Kč.

MS vydalo dne 19. 6. 2001 změnu Rozhodnutí o poskytnutí investiční dotace s celkovými investičními náklady 625,4 mil. Kč (z toho systémová dotace činila 36,6 mil. Kč, individuální dotace 588,8 mil. Kč) a s těmito parametry stavby: kapacita věznic s dozorem 120 osob, věznic s ostrahou 412 osob, vazební věznic 238 osob a eskortní místnosti 468 m² a termínem realizace 10/1993 až 09/2001.

V době kontroly NKÚ nebyly všechny objekty zkolaudovány, finanční pozastávky byly již dodavatelem stavební části Vojenským stavbám proplaceny. Záruka za dodávku díla bude obtížně vymahatelná z důvodu vyhlášení konkurzu na zhotovitele. Záruky za vady nefunkčního technologického zařízení nelze rovněž vymáhat, a to z důvodu likvidace zhotovitele.

3. Nedostatky v účetní evidenci

a) U investiční akce JAL

- K provedení ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb. byly vydány Zásady 1994, které v čl. 2 odst. 4 mj. stanoví:

„Při pořizování investičního majetku s účastí investičních výdajů státního rozpočtu mohou právnické a fyzické osoby poskytovat zálohy zhotovitelům díla (podle § 546 zák. č. 513/91 Sb., Obchodní zákoník) a to do výše 10 % z objemu investičních výdajů stanovených pro každý rok výstavby.“

VS porušila ustanovení čl. 2 odst. 4 Zásad 1994 tím, že poskytla opakovaně zhotoviteli INTES-PRO zálohy vyšší než 10 % z objemu investičních výdajů stanovených pro příslušný rok výstavby, a to v celkovém objemu cca 8,5 mil. Kč.

b) U investiční akce „Vězeňské objekty v Jiřicích“

– VS porušila ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., které mj. stanoví:

„Účetní jednotky účtují o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí (dále jen ‘účetní období’) ...“,

tím, že zaúčtovala bezúplatný převod hmotného investičního majetku (plynovod a kanalizační přívaděč) ve výši 7 991 532 Kč do účetního období roku 1998 přesto, že tento majetek darovala STP a městu Benátky nad Jizerou již v roce 1996 na základě darovacích smluv schválených MF.

– VS porušila ustanovení § 2 a § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., která mj. stanoví:

„Účetní jednotky účtují v soustavě podvojného ... účetnictví o stavu a pohybu majetku...“

Účetní jednotky účtují o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí (dále jen ‘účetní období’) ...“,

tím, že neúčtovala v účetním období roku 2000 o stavu a pohybu investičního majetku pořízeného v rámci I. a II. etapy výstavby vězeňských objektů v Jiřicích cca ve výši 271,8 mil. Kč. VS výše uvedený hmotný majetek začala v daném účetním období používat (po uvedení do provozu a zkolaudování) ke svým účelům.

III.

Shrnutí a vyhodnocení

MS (správce rozpočtové kapitoly) a VS (investor) nezajistily v dostatečném rozsahu přípravnou fázi investičních akcí.

- MS ani VS nevypracovaly technické požadavky pro výstavbu justičních a vězeňských objektů se specifickou problematikou provozu a zabezpečovacích systémů, nevypracovaly ani ekonomicky zdůvodněné požadavky na jejich vybavení. Nezpracovaly závazné podklady pro navrhování a realizaci justičních a vězeňských staveb.
- Funkcí přímého investora předmětných investičních akcí byly pověřeny základní články VS, tj. vězňice v Liberci a v Jiřicích, které však nejsou pro oblast investiční výstavby dostatečně personálně obsazeny. Přesto, že Generální ředitelství VS organizuje a kontroluje činnost ostatních článků VS a je vybaveno odbornými pracovníky, není schopno zajistit jejich trvalou účast na investičních akcích.

Nedostatky v přípravě stavby byly příčinou změn díla a zvýšení jeho ceny. Složitý a časově náročný schvalovací proces smluvní a technické dokumentace mezi MS a VS je při absenci technických požadavků na objekty a bez stanovení standardů neúčinný a neefektivní. Nedostatky v řízení stavby způsobily problémy při koordinaci stavebních prací a dodávek, zpomalování postupu výstavby, prodloužování termínů dokončení a navyšování ceny díla.

MS neusměrňovalo důsledně hospodaření s rozpočtovými prostředky tak, aby byly investorem vynaloženy hospodárně a účelně.

– VS nedoložila v žádostech o přidělení investiční dotace požadovanou finanční částku smlouvami o dílo uzavřenými na pokladě výsledků výběrových řízení, ale značnou část určila odhadem. Přesto však MS stanovilo celkovou výši investičních prostředků, a umožnilo tak VS vytvořit další finanční rezervu, měnit a doplňovat předmět díla dle požadavků projektanta, architekta i budoucího uživatele a uplatňovat i jejich nadstandardní požadavky na provedení stavby a na její vybavení. Důsledkem bylo zvýšení ceny.

– MS financovalo ze své kapitoly 3 roky investiční akci „Vězeňské objekty v Jiřicích“ bez stanovení závazných parametrů stavby. MS tak umožnilo VS provádět změny předmětu díla, zvyšovat jeho cenu a prodloužovat termín dokončení. Veškeré změny bralo MS pouze na vědomí a změnami Rozhodnutí o určení prostředků je legalizovalo.

Ani u jedné z investičních akcí nebylo dosaženo cílů stanovených v přípravné fázi.

- Celkové RN akce JAL neměly dle požadavku MS překročit finanční částku 280 mil. Kč, avšak MS již svým prvním Rozhodnutím o určení prostředků stanovilo celkové investiční náklady ve výši 469,5 mil. Kč. Přesto, že byla vyčerpána i rozpočtová rezerva ve výši cca 25 mil. Kč, nebyly dodrženy základní parametry stavby. Kapacita VV bude zvýšena pouze o 164, nikoliv o 200 lůžek, nebude provedena kompletní rekonstrukce VV, ačkoliv je stavba hrazena z prostředků určených na pořízení a technickou obnovu investičního majetku ve správě VS. Její dokončení bude provedeno v rámci samostatných akcí, předpokládané investiční náklady činí cca 56 mil. Kč.
- Původní návrh řešení areálu v Jiřicích předpokládal, že akce bude dokončena v roce 1996 s investičními náklady 284 mil. Kč. Tento předpoklad nebyl naplněn, nebyly dodrženy ani parametry stavby stanovené Rozhodnutím MF v roce 1998. MS vydalo v roce 2001 změnu Rozhodnutí o poskytnutí investiční dotace s novými parametry. Kapacita vězňice s ostrahou byla zvýšena ze 119 na 412 míst, počet osob umístitelných ve vazební vězňici byl snížen z 630 na 238 osob. Realizace eskortních místností o výměře 468 m² nebyla předmětem Rozhodnutí MF. V době kontroly NKÚ nebyly všechny objekty zkolaudovány, finanční pozastávky

byly již zhotoviteli stavební části Vojenským stavbám proplaceny. Z důvodu vyhlášení konkurzu na zhotovitele bude obtížně vymahatelná záruka za dodávku díla a rozpočtová rezerva ve výši 50 mil. Kč byla vyčerpána.

- MS nevytvořilo účinný kontrolní subsystém pro oblast investiční výstavby.

Kontrolou NKÚ byly zjištěny systémové nedostatky v činnosti MS i VS, a to ve fázi přípravy stavby, zpracování

PD a zadávací dokumentace pro výběr zhotovitele, při zadávání veřejných zakázek, uzavírání smluvních vztahů i vlastní realizaci stavby. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že objem finančních prostředků použitých v rozporu s právními předpisy činí 422,7 mil. Kč.

Obdobné nedostatky v činnosti MS již byly zjištěny kontrolou NKÚ v roce 2000, avšak MS nepřijalo žádná opatření k jejich odstranění.