

03/33

Finanční prostředky vynakládané Ministerstvem dopravy na zpracování dopravních studií

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod číslem 03/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit systém zadávání dopravních studií, výběr jejich dodavatelů, účelnost a hospodárnost vynaložených finančních prostředků. Kontrolovaným obdobím byly roky 1993 až 2003.

Kontrolu provedla v období od července 2003 do dubna 2004 skupina kontrolujících NKÚ z územního odboru jižní Čechy, s přerušením od 1. září do 30. listopadu 2003.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo dopravy (dále jen „ministerstvo“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu nebyly podány.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Petr Skála – předseda, Mgr. Ing. Jiří Kalivoda, Ing. Jiří Adámek, Ing. Josef Pohl – členové) na svém zasedání dne 15. 6. 2004

s c h v á l i l usnesením č. 03/33/34

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování (§ 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Kromě jiného je jeho úkolem zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzovat dosahované výsledky a zpracovávat koncepcce rozvoje svěřených odvětví (§ 22 zákona č. 2/1969 Sb.).

Kontrola byla zaměřena zejména na účelnost a hospodárnost při zadávání dopravních studií.

Jedním z podkladů pro vypracování koncepce a řešení stěžejních otázek v oblasti dopravy jsou dopravní studie. Pod pojem dopravní studie jsou v tomto kontrolním závěru zahrnuty veškeré projekty, které ministerstvo zajišťuje v rámci „**Programů výzkumu a vývoje**“ (dále jen „programy VaV“) a „**Programu racionalizačních projektů a služeb zabezpečujících činnost MD**“ (dále jen „program RPS“).

V kontrolovaném období (1993 – 2003) vynaložilo ministerstvo na dopravní studie v rámci programů VaV 503 614 000 Kč a na dopravní studie a služby v rámci programu RPS 560 896 000 Kč.

Kontrola byla provedena na kontrolním vzorku 30 dopravních studií v hodnotě 267 233 000 Kč zpracovaných v rámci programů VaV a 20 dopravních studií v hodnotě 37 894 000 Kč zpracovaných v rámci programu RPS. Kontrolní vzorek byl ze základního souboru stanoven metodou stratifikovaného výběru.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro příslušné období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Programy VaV

Oblast programů VaV v kontrolovaném období upravovaly:

- zákon č. 300/1992 Sb., o státní podpoře výzkumu a vývoje (účinnost od 1. 7. 1992, zrušen zákonem č. 130/2002 Sb.);
- zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (účinnost od 1. 7. 2002);
- interní předpis ministerstva „Systémová opatření zabezpečování Programů výzkumu a vývoje pro dopravu a spoje a poskytování účelových finančních prostředků na podporu jejich řešení“ (dále jen „opatření VaV“).

Financování výzkumu a vývoje z rozpočtových prostředků České republiky se provádí formou účelového financování nebo institucionálního financování z rozpočtových kapitol příslušných ústředních orgánů.

Opatření VaV řeší postup plánování, zadávání, financování a hodnocení dopravních studií pořízených v rámci programů VaV v podmínkách ministerstva.

Za potřebu a účelnost řešení dopravních studií odpovídají ředitelé odborných útvarů. Požadavky na řešení dopravních studií uplatňují odborné útvary ministerstva u odboru dopravní politiky, mezinárodních vztahů a životního prostředí (dále jen „koordinační odbor“). Koordinační odbor odpovídá za přípravu, koordinaci a finanční zabezpečení dopravních studií. U finančního zabezpečení spolupracuje s odborem financí a ekonomiky a odborem vnitřní správy. Koordinační odbor zpracovává požadavky na dokladech předepsaných Radou vlády pro výzkum a vývoj (dále jen „Rada“) na návrhový rok a po schválení ministrem dopravy zajišťuje jejich předložení předsedovi Rady. Po odsouhlasení uplatněných požadavků Radou vyžádá koordinační odbor od odborných útvarů zadání dopravních studií.

Na základě návrhu Rady na rozdělení účelových finančních prostředků na podporu výzkumu a vývoje ze státního rozpočtu vyhlašuje ministerstvo na řešení schválených dopravních studií podle zákona č. 300/1992 Sb., resp. zákona č. 130/2002 Sb. veřejnou soutěž nebo zadává veřejnou zakázku podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Vyhodnocení veřejné soutěže provádí hodnotitelská komise, která je poradním orgánem zadavatele. Složení komise, způsob hodnocení posuzovaných materiálů a ochranu informací upravuje Jednací řád hodnotitelských komisí. Jmenování a odvolání členů komisí provádí ředitel koordinačního odboru. Členové hodnotitelské komise jsou vybíráni z organizací výzkumu, vysokých škol, praxe a ze zaměstnanců ministerstva. Úkolem hodnotitelské komise je rovněž posuzovat a hodnotit průběh řešení projektu, dosažené výsledky a vypořádání jeho řešení se státním rozpočtem.

Nedostatky zjištěné v kontrolním vzorku:

1. Systémové nedostatky

V části VIII bod 1 písm a) opatření VaV č. j. 31 625/98-210 z 6. 1. 1999 je uvedeno:

„1. V oblasti cíleného výzkumu a vývoje poskytuje ministerstvo

*a) účelovou podporu **výzkumných projektů** vybraných na základě **veřejné soutěže**, tak aby zajišťovaly splnění cílů jím vyhlášených programů, ...“*

V případě, že jediným uživatelem výzkumných projektů je stát, je toto ustanovení v rozporu s ustanovením § 1 odst 2 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kde je mj. uvedeno:

„Tento zákon se nevztahuje na

- a) *poskytování účelové podpory výzkumu a vývoje podle zvláštního právního předpisu... s výjimkou případů, kdy jediným uživatelem výsledků výzkumu a vývoje je Česká republika nebo územní samosprávný celek,...*“

Ministerstvo postupovalo podle interního předpisu a v důsledku toho vybralo v jednom případě (4,28 % finančního objemu kontrolního vzorku) zhotovitele dopravní studie, jejímž jediným uživatelem byl stát, na základě výsledků veřejné soutěže podle zákona č. 300/1992 Sb., včetně souvisejících prováděcích předpisů, a nikoliv podle zákona č. 199/1994 Sb. jako veřejnou zakázku.

2. Nehospodárnost

Ministerstvo uhradilo ve třech případech (16,27 % finančního objemu kontrolního vzorku) řešitelům dopravních studií požadovanou cenu, ačkoliv hodnotitelská komise pro posuzování a hodnocení nabídek veřejné soutěže upozornila na nepřiměřeně vysoké (nadhodnocené) náklady na řešení dopravní studie. Ministerstvo na upozornění hodnotitelské komise nereagovalo, dále nejednalo o nabídkové ceně a akceptovalo cenovou nabídku řešitele.

3. Ostatní nedostatky

a)

V Jednacím řádu hodnotitelské komise je v ustanovení části II bod 1 písm. e) mj. uvedeno:

„Jedním ze dvou ustanovených oponentů může být člen komise.“

Hodnotitelská komise u jednoho projektu (0,47 % finančního objemu kontrolního vzorku) výše uvedené ustanovení nerespektovala. Oponentní posudky výročních zpráv za roky 1996 a 1997 a závěrečné zprávy zpracovali dva oponenti, kteří byli zároveň členy hodnotitelské komise.

b)

Smlouvy o dílo obsahovaly i ustanovení o povinnosti řešitele dopravní studie vrátit po ukončení řešení zůstatkovou hodnotu hmotného a nehmotného investičního majetku pořízeného z poskytnuté investiční dotace z účelových prostředků zadavatele. V tomto ustanovení ale nebylo specifikováno, zda jde o zůstatkovou hodnotu stanovenou na základě daňových, nebo účetních odpisů. Proto bylo pouze na úvaze řešitele, jakou zůstatkovou hodnotu zvolí a jakou výši finančních prostředků odvede do státního rozpočtu.

Ministerstvo u čtyř dopravních studií (19,52 % finančního objemu kontrolního vzorku) nezabezpečilo, aby řešitelé dopravních studií vrátili po ukončení řešení zůstatkovou hodnotu hmotného a nehmotného investičního majetku pořízeného z poskytnuté investiční dotace z účelových prostředků zadavatele do státního rozpočtu, přestože jim to ukládala smlouva o dílo uzavřená mezi ministerstvem a řešitelem. Jedna dopravní studie byla dokončena v roce 2000 a tři dopravní studie byly dokončeny v roce 2001.

c)

Ministerstvo smluvně nezajistilo řešitelům dopravních studií stejné podmínky při čerpání investičních dotací z účelových prostředků ministerstva. Tři smlouvy o dílo (7,68 % finančního objemu kontrolního vzorku) uzavřené s řešiteli dopravních studií, kteří čerpali investiční dotaci z účelových prostředků ministerstva, na rozdíl od ostatních smluv uzavřených ve stejném období ustanovení o povinnosti vrátit zůstatkovou hodnotu hmotného a nehmotného investičního majetku neobsahovaly.

d)

Postupy zaměstnanců ministerstva při ukládání a vyřazování písemností stanoví „Skartační řád v administrativě Ministerstva dopravy České republiky“ (dále jen „Skartační řád“).

V článku II bod 1 Skartačního řádu je uvedeno:

„Na pracovištích zpracovatelů zůstávají spisy pouze po dobu jejich vyřizování. Věcně i formálně ukončené spisy je zpracovatel povinen co nejdříve připravit k uložení.“

V článku VI bodech 1, 2 a 6 Skartačního řádu je mj. uvedeno:

„1. Předmětem skartačního řízení jsou veškeré písemnosti vzniklé z činnosti ministerstva, a to včetně došlých písemností.“

„2. Bez skartačního řízení nelze evidované písemnosti zničit nebo předávat do sběru.“

„6. Po odborné archivní prohlídce se sepíše skartační protokol...“

Ministerstvo u šesti dopravních studií (14,63 % finančního objemu kontrolního vzorku) předložilo kontrolujícím nekompletní písemnosti. K chybějícím písemnostem nedoložilo ministerstvo protokol o jejich skartaci.

B. Program RPS

Oblast programu RPS upravuje interní předpis ministerstva „Systémová opatření pro zajišťování Programu racionalizačních projektů a služeb zabezpečujících činnost MDS ČR“ (dále jen „opatření RPS“). Opatření RPS řeší postup plánování, zadávání, financování a hodnocení dopravních studií a služeb.

Program RPS je sestavován každoročně. Do programu RPS nelze zařazovat požadavky, u nichž uživatelem výsledků není ministerstvo. Je určen ke zpracování podkladů ke koncepční a rozhodovací činnosti ministerstva a k výkonu státní správy, které nelze zabezpečit přímo aparátem ministerstva. V rámci programu RPS se rozlišují dopravní studie a služby. Kontrole byly podrobeny dopravní studie vytvářející teoretickou základnu pro koncepční a rozhodovací činnost ministerstva.

Za sestavu programu RPS, jeho koordinaci, finanční zabezpečení a celkové vyhodnocení odpovídá koordinační odbor. Požadavky na projekty v programu RPS uplatňují odborné útvary ministerstva u koordinačního odboru. Za stanovení potřebnosti a účelné využití navrhovaných racionalizačních projektů odpovídají ředitelé odborných útvarů.

Požadované finanční prostředky z návrhu programu RPS předkládá koordinační odbor odboru financí a ekonomiky a odboru vnitřní správy k zapracování do podkladů návrhu státního rozpočtu kapitoly ministerstva pro návrhový rok.

Konečný návrh programu RPS pro návrhový rok předkládá koordinační odbor ke schválení příslušným náměstkům ministra dopravy. Schválením se stává program RPS základním dokumentem pro realizaci dopravních studií.

Dopravní studie jsou zadávány podle zákona č. 199/1994 Sb. Ministerstvo rozpracovalo postup podle ustanovení zákona č. 199/1994 Sb. do směrnice ministerstva čj. 17919/95-320, 110, 310, která byla později nahrazena metodickým pokynem ministerstva čj. 40/2002-040-ORK. Za zadávání dopravních studií odpovídají ředitelé příslušných odborných útvarů.

Příslušný odborný útvar kontroluje postup prací, po ukončení prací a v případě prací přesahujících roční období na konci kalendářního roku hodnotí dosažené výsledky a jejich využití.

Převzetí racionalizačních projektů provádí příslušný odborný útvar formou kontrolního hodnocení nebo oponentního řízení.

Nedostatky zjištěné v kontrolním vzorku:

1. Systémové nedostatky

a)

Organizace v působnosti ministerstva mohou dle zřizovacích listin samy zpracovávat nebo zadávat dopravní studie (např. Centrum dopravního výzkumu, Centrum služeb pro silniční dopravu, Ředitelství silnic a dálnic ČR a Ředitelství vodních cest).

Ministerstvo v opatření RPS ani v jiném interním předpisu neřešilo koordinaci plánování dopravních studií mezi ministerstvem a organizacemi v působnosti ministerstva.

b)

Opatření RPS umožňuje přebírání dopravních studií v rámci programu RPS formou kontrolního hodnocení nebo oponentního řízení a blíže nespecifikuje, v kterých případech se mají jednotlivé formy použít. V praxi je využíván převážně způsob kontrolního hodnocení, které provádí zaměstnanci ministerstva. U čtyř dopravních studií (2,74 % finančního objemu kontrolního vzorku) byly zpracovány oponentní posudky.

2. Ostatní nedostatky

Ministerstvo porušilo ustanovení § 3 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kde je mj. uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku. Při obchodní veřejné soutěži postupuje zadavatel podle obchodního zákoníku, pokud tento zákon nestanoví jinak...“,

tím, že uzavřelo v roce 1995 s řešitelem jedné dopravní studie smlouvu o dílo bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže. Předmětem smlouvy byla mj. funkce národního koordinátora a zpracování podkladů v rámci mezinárodního projektu, který nebyl časově omezen. Z charakteru smlouvy bylo zřejmé, že půjde o víceleté plnění. To potvrzuje i ustanovení článku 3 bod 2), kde je uvedeno: *„Pokud některá ze smluvních stran tuto Smlouvu o dílo nevyhoví nejpozději dva měsíce před ukončením její platnosti, prodlužuje se automaticky její platnost na další rok s tím, že se Dodatkem zpřesní její obsah.“* Platnost smlouvy byla postupně prodlužována až do 31. 12. 2002. Předmětem osmi dodatků byla kromě jiného cena prací na příslušný rok. Celková smluvní cena za roky 1995 – 2002 tak činila 7 214 000 Kč, tj. 19,04 % finančního objemu kontrolního vzorku.

III. Vyhodnocení

V zadávání dopravních studií v rámci programů VaV byl zjištěn jeden systémový nedostatek. Spočíval v tom, že interní předpis ministerstva nebyl v souladu se zákonem č. 199/1994 Sb.

V zadávání dopravních studií v rámci programu RPS byly zjištěny dva systémové nedostatky. Systém zadávání dopravních studií v rámci programu RPS neřeší koordinaci zadávání dopravních studií mezi ministerstvem a organizacemi v jeho působnosti, což může způsobit duplicitu zadávaných dopravních studií. Dále je v systému nedostatečně řešena objektivita výstupů programu RPS, neboť interní předpis umožňuje zadavateli převzít výsledky dopravní studie bez zpracování nezávislých oponentních posudků, pouze na základě kontrolního hodnocení zpracovaného zaměstnancem ministerstva. Tím vzniká riziko subjektivního přístupu k výsledkům dopravních studií.

Systém zadávání dopravních studií v rámci programů VaV sice formálně zaručuje dodržování hospodárnosti a účelnosti, ale ministerstvo u tří realizovaných studií nereagovalo na upozornění hodnotitelské komise na neúměrně vysoké náklady dopravní studie a neodůvodněně akceptovalo nabídkovou cenu řešitele.

V jednom případě bylo zjištěno, že ministerstvo uzavřelo s řešitelem smlouvu bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže.

Archivace dopravních studií je v rámci ministerstva upravena interními předpisy, ale tyto předpisy nejsou vždy dodržovány. Tato skutečnost snižuje dostupnost informací o výsledcích dopravních studií.