

04/24**Prostředky státního rozpočtu a hospodaření s majetkem státu v působnosti Ministerstva dopravy**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jirí Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit vybrané výdaje a příjmy státního rozpočtu a hospodaření s majetkem státu v působnosti Ministerstva dopravy. Kontrolováno bylo období roku 2003 a 1. pololetí 2004, v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolu provedly od června do prosince 2004 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z územních odborů západní Čechy, severozápadní Čechy, severovýchodní Čechy, severní Morava a jižní Morava.

Kontrolované osoby:

- organizační složky státu: Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“), Úřad pro civilní letectví (dále jen „ÚCL“) a Drážní úřad (dále jen „DÚ“);
- státní příspěvková organizace: Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“) a v rámci něho generální ředitelství (dále jen „GŘ“), závody Praha a Brno a správy Karlovy Vary, Plzeň, Hradec Králové, Pardubice, Ostrava a Brno.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD a ŘSD, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

K o l e g i u m NKÚ na svém V. zasedání, konaném dne 7. března 2005, s c h v á l i l o usnesením č. 10/V/2005 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

MD je ústřední orgán státní správy ve věcech dopravy a jako správce rozpočtové kapitoly 327 rozepisovalo na kontrolované osoby závazné ukazatele. V případě ŘSD je finanční vztah ke státnímu rozpočtu omezený, neboť podstatná část jeho výdajů je hrazena z prostředků Státního fondu dopravní infrastruktury.

ÚCL byl zřízen zákonem č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, jako správní úřad pro výkon státní správy ve věcech civilního letectví. K jeho hlavním činnostem patří vedení leteckého rejstříku a evidence leteckého personálu, schvalování typů letadel a výrobků letecké techniky, vydávání osvědčení a ověřování letové způsobilosti, vydávání povolení k provozování letiště a výkon speciálního stavebního úřadu.

DÚ byl zřízen zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách. Zajišťuje výkon státní správy ve věcech drah a drážní dopravy jako správní orgán prvního stupně. Do jeho působnosti patří oblast regulace provozování dráhy a drážní dopravy, posuzování technické způsobilosti drážních vozidel a určených technických zařízení, vydávání osvědčení o odborné způsobilosti a průkazů způsobilosti osob k řízení drážního vozidla a výkonu speciálního stavebního úřadu.

ŘSD, jehož zřizovatelem je MD, vykonává v rámci základního předmětu činnosti vlastnická práva státu k nemovitostem tvořícím dálnice a silnice I. třídy. Zabezpečuje jejich správu, údržbu, opravy a modernizaci. Jeho útvary jsou dislokovány na území celé republiky. Organizačně se člení na GŘ, dva závody a 13 správ. Běžné výdaje hradí z prostředků Státního fondu dopravní infrastruktury a v menším rozsahu z vlastních výnosů.

Kontrola byla zaměřena především na hospodárnost a účelnost vynakládání finančních prostředků a na hospodaření s majetkem státu v souvislosti se zabezpečováním vlastní činnosti kontrolovaných organizací. U MD byly kontrolovány i výdaje poskytované na výzkum a vývoj. Celkové výdaje kontrolovaných osob a z toho výdaje na kontrolované činnosti ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Výdaje kontrolovaných osob

(v mil. Kč)

Kontrolovaná osoba	2003		2004	
	Rozpočet	Čerpání	Rozpočet	Čerpání k 30. 6.
MD celkem	16 255	16 184	16 364	4 873
z toho na				
– vlastní činnost ¹⁾	1 491	1 483	1 533	254
– výzkum a vývoj	96	96	158	73
ÚCL celkem	149	147	150	60
DÚ celkem	57	57	60	24
ŘSD celkem	24 898	18 378	34 878	7 634
z toho na				
– vlastní činnost ²⁾	1 274	1 256	1 262	626
Celkem	41 359	34 766	51 452	12 591
z toho na				
– kontrolované činnosti	3 067	3 039	3 163	1 037

¹⁾ Výdaje na činnost úřadu MD.

²⁾ Výdaje na činnost GŘ a ředitelství závodů a správ. Jde o orientační údaj (ŘSD náklady na vlastní činnost samostatně nesleduje).

Poznámka: Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

II. Zjištění u organizačních složek státu

U kontrolovaných činností bylo především posuzováno dodržování ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), kde je mj. uvedeno:

„Organizační složka státu je povinna dbát, aby ... plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem. Prostředky, kterými disponuje, může používat na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech.“

a ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, kde je mj. uvedeno:

„Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít anebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem.“

U nákupů bylo posuzováno také dodržování ustanovení zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

1. MD dlužilo k 30. 6. 2002 společnosti s ručením omezeným 92 mil. Kč za dodané registrační značky. Ke konci roku se dlužná částka zvýšila na 204 mil. Kč. Důvodem byl nedostatek prostředků na krytí výdajů na dopravněsprávní agendy, které byly počátkem roku 2002 převedeny na MD z Ministerstva vnitra.

MD k řešení situace uzavřelo s touto společností v červenci 2002 smlouvu „o vzájemné spolupráci a součinnosti při profinancování zakázek ministerstva“. Předmětem smlouvy byla úhrada veškerých nákladů (úroky z úvěru, poplatky za vyhodnocení, obstarání a správu úvěru) v souvislosti s bankovním úvěrem ve výši 378 mil. Kč, který si společnost za účelem

financování výroby objednaných registračních značek vzala. Výše úvěru byla neopodstatněná. Dodávky registračních značek za rok 2002 v objemu 353 mil. Kč byly o 25 mil. Kč nižší než výše úvěru. MD nemělo k dispozici ani bilanci potřeb registračních značek.

Podle rozpočtových pravidel lze v rozpočtu nezabezpečené výdaje uskutečnit pouze na základě rozpočtového opatření a organizační složka státu není oprávněna, pokud v zákoně není stanoveno jinak, přijímat ani poskytovat úvěry. Kroky k provedení rozpočtového opatření MD podniklo až v září 2002. Na jejich základě mu byly v prosinci 2002 navýšeny prostředky na dopravněsprávní agendy o 150 mil. Kč.

MD v důsledku uzavření uvedené smlouvy uhradilo v březnu 2003 za dodávky registračních značek v roce 2002 navíc náklady spojené s bankovním úvěrem ve výši 5,8 mil. Kč. Tuto částku MD nesprávně vykázalo jako rozpočtovou položku 5139 – Nákup materiálu jinde nezařazený na místo položky 5149 – Ostatní úroky a ostatní finanční výdaje.

2. MD nestandardními postupy při zadávání následujících veřejných zakázek obešlo zákon č. 199/1994 Sb.:

a) MD zaslalo dodavateli v dubnu 2002 výzvu k podání nabídky na výrobu tiskopisů pro dopravněsprávní agendy podle § 50 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona jako případ specializované zakázky, přestože zakázku mohlo zajistit více dodavatelů. Nabídnutá cena vyzvaného dodavatele činila 13 981 tis. Kč. Rozsahu zakázky odpovídalo zadání formou obchodní veřejné soutěže podle § 3 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb.

MD výzvu v květnu 2002 zrušilo z důvodu „reorganizace na úseku dopravněsprávních agend“ a požadovaná množství a druhy tiskopisů rozdělilo do tří zakázek. V červnu 2002 pak s osloveným dodavatelem uzavřelo podle § 50 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona z důvodu naléhavé potřeby dvě smlouvy – s předpokládanými výšemi peněžitého závazku plnění 10 148 tis. Kč a 2 199 tis. Kč – a podle § 49b uvedeného zákona jako zakázku malého rozsahu smlouvu s objemem 1 634 tis. Kč.

Postup zadání prvních dvou smluv MD zdůvodnilo v evidenčním listu veřejné zakázky z června 2002 vznikem naléhavé potřeby, neboť nebyla dokončena obchodní veřejná soutěž a v důsledku nedostatku tiskopisů by nebylo možno splnit zákonnou povinnost, byla by ohrožena bezpečnost silniční dopravy a došlo by k ohrožení životů a zdraví lidí. Z objednaných tiskopisů však téměř 50 % nebylo do konce roku 2002 použito. Dále uvedlo, že se „jedná o zakázku, která překlene období do ukončení obchodní veřejné soutěže“. MD nepředložilo žádné doklady, které by prokazovaly přípravu této obchodní veřejné soutěže.

MD se stejným dodavatelem uzavřelo v dubnu 2003 podle § 49b uvedeného zákona dvě smlouvy na dodávky mezinárodních řidičských průkazů, každou s objemem plnění 1 624 tis. Kč. Rozsahu zakázek odpovídalo zadání formou výzvy nejméně pěti zájemcům podle § 49 uvedeného zákona.

MD obdobným postupem vybralo podle § 49b zákona č. 199/1994 Sb. dodavatele kontrolních nálepek o technické kontrole a měření emisí motorových vozidel v celkové ceně 17 974 tis. Kč. Nálepky nakoupilo na základě dvou objednávek a sedmi smluv z dubna 2003 až dubna 2004. Celkovému rozsahu zakázky však odpovídalo zadání formou obchodní veřejné soutěže podle § 3 odst. 2 uvedeného zákona. MD, a to i přes dodací lhůty kolem dvou měsíců, objednalo nálepky s platností až do roku 2011.

b) MD v lednu 2004 vyzvalo tři zájemce podle § 49b zákona č. 199/1994 Sb. k předložení nabídek k uzavření smlouvy na poskytování poradenské služby v souvislosti se zvažováním uplatnění modelů partnerství veřejného a soukromého sektoru při výstavbě a provozování pozemních komunikací. Ve smlouvě s vybraným zájemcem z června 2004 uvedlo, že byla uzavřena podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb., který umožňuje uzavřít smlouvu na základě výzvy jednomu zájemci v případech naléhavé potřeby, ohrožení životů, havárií apod.

Odměnu sjednalo ve výši 1 940 tis. Kč s tím, že „nemůže být v žádném případě považována za nepřekročitelnou“ a jde jen o indikativní odhad. Ve smlouvě byla dohodnuta také hodinová sazba 2 850 Kč pro jednotlivé členy základního pracovního týmu. Rozsah služeb a tomu odpovídající odměna měla však záviset na požadavcích a instrukcích MD. Cena zakázky nebyla konkrétně vymezena, a nelze tak ve vztahu k zákonu č. 199/1994 Sb. vyhodnotit správnost postupu při výběru dodavatele služby.

3. MD na základě požadavku ŘSD k nevyhovující situaci umístění jeho pracovišť v Praze a pěti variant řešení schválilo variantu nájmu objektu pro GŘ ŘSD a přesunu pracovišť závodu Praha a správy Praha do budovy bývalého sídla GŘ. Schválení varianty nájmu objektu, která v porovnání finančních nákladů v horizontu 20 let byla až třetí nejvýhodnější, MD zdůvodnilo nedostatkem finančních prostředků potřebných v prvním roce řešení dislokace. Tato problematika je dále rozvedena v následující III. části tohoto kontrolního závěru.
4. ÚCL uzavřel osm dohod o provedení práce na překlady a revize odborných textů. U sedmi z nich nebylo možno z předložených dokladů posoudit ve vztahu k odvedené práci správnost vyplacených odměn v celkové výši 76 tis. Kč. Odměny za hodinu činnosti se přitom v dohodách značně lišily a pohybovaly se v rozpětí od 60,- Kč do 390,- Kč.
5. ÚCL nakoupil v roce 2003 počítače, monitory, satelitní přijímače, grafické karty apod. v hodnotě 2 113 tis. Kč, které však nebyly v době kontroly ještě uvedeny do užívání.
6. ÚCL prováděl do srpna 2003 ověřovací lety pro Armádu České republiky (pro další období je zastavil z důvodu nedořešení problematiky jejich financování). Podle přílohy č. 2 bodu 9 vyhlášky č. 108/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, nepodléhají poplatkům ověřovací lety prováděné na základě meziresortních dohod, pokud je to v textu dohody stanoveno. V těchto případech žadatel zabezpečí potřebné množství pohonných hmot.

Dohoda, ve které by bylo ujednáno, že tyto lety nebudou zpoplatněny, nebyla uzavřena. Za ověřovací lety provedené v roce 2003 tak měl ÚCL fakturovat v souladu se sazebníkem 2 000 tis. Kč. Obdobný stav byl i v minulých letech, s tím rozdílem, že ÚCL byly uhrazeny náklady za spotřebované pohonné hmoty.

7. U jednoho ze tří vozidel DÚ byly zjištěny neprůkazné údaje v denních záznamech o provozu vozidla. Například v 18 případech z 65 kontrolovaných služebních jízd v roce 2003 nesouhlasily údaje s údaji na cestovních příkazech. Jeden zaměstnanec používal toto vozidlo bez schválené žádanky (vykázal ujetí 1 120 km, z toho o sobotách a nedělích 583 km), v době jeho používání byl v evidenci docházky veden jako přítomný na pracovišti a nevyplnil cestovní příkazy.

III. Nejzávažnější zjištění u státní příspěvkové organizace ŘSD

U kontrolovaných činností bylo především posuzováno dodržování ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Příspěvková organizace je povinna dbát, aby plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem ... Peněžní prostředky, kterými disponuje, může používat jen k účelům, na které jsou určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a na krytí opatření nutných k zabezpečení nerušeného chodu organizace.“,

a ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít anebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem.“

V případech pořizování majetku a nákupů služeb bylo posuzováno také dodržování ustanovení zákona č. 199/1994 Sb.

Výši nákladů na zabezpečení vlastní činnosti si ŘSD určovalo samo v rámci závazného ukazatele „neinvestiční (běžné) výdaje na opravu a údržbu silnic a dálnic“ stanoveného Státním fondem dopravní infrastruktury. Rozhodovalo tak, jaká část finančních prostředků půjde na krytí jeho vlastní činnosti a jaká na opravy a údržbu silnic a dálnic. Výši těchto nákladů ani samostatně nesledovalo. Nebyl tak vytvářen dostatečně účinný tlak na hospodárnost výdajů na zabezpečení vlastní činnosti, jak potvrdila i zjištění NKÚ.

1. ŘSD nedostatečně smluvně zabezpečilo připojení dvou areálů čerpacích stanic a navažujících odpočívek na dálnici D 1, vybudovaných obchodní společností (investor a budoucí provozovatel) v souladu s podmínkami povolení MD z června 1994. MD v povolení mj. uložilo obchodní společnosti zabezpečit rozšíření dálnice v celkové délce cca 2 km a uzavřít s ŘSD smlouvu o připojení areálů čerpacích stanic na dálnici a o pronájmu potřebných ploch k připojení.

ŘSD v návaznosti na povolení uzavřelo v prosinci 1994 se společností smlouvu o nájmu v trvání 50 let. Roční „nájemné a poplatek za připojení odpočívky“ na dálnici činí v současnosti 1,2 mil. Kč. Předmětem pronájmu byly části pozemků ve vlastnictví České republiky, které měly být použity pro výstavbu příjezdových a odjezdových komunikací a pro rozšíření dálnice. Doklady vymezující umístění staveb na těchto pozemcích nebyly ŘSD předloženy s tím, že je nelze dohledat. Dohodlo také bezúplatný převod částí pozemků ve vlastnictví obchodní společnosti použitých pro rozšíření dálnice darovací smlouvou na Českou republiku, avšak žádné pozemky ve vlastnictví obchodní společnosti nebyly pro rozšíření dálnice použity.

ŘSD smluvně nedohodlo, na čí náklady bude realizováno rozšíření dálnice jako jedné z podmínek povolení. Tento rozpor, i přes jednání s obchodní společností, která probíhala v následujících letech, nebyl uspokojivě vyřešen. Podle zápisu z přejímacího řízení staveb připojení areálů čerpacích stanic z ledna 1997 měla být uzavřena smlouva o technické a finanční spolupráci. V jejím návrhu ŘSD mj. stanovilo obchodní společnosti povinnost převést na vlastní náklady zrealizované stavební objekty rozšíření dálnice do správy ŘSD a uhradit ŘSD náklady spojené s dokončením připojovacích pásů. Návrh smlouvy však obchodní společnost odmítla.

Důsledkem uvedeného stavu byla žaloba obchodní společnosti na úhradu nákladů za rozšíření dálnice D 1, podaná v prosinci 1999 na Českou republiku, zastoupenou MD, a na ŘSD. Ještě před rozhodnutím soudu poslalo v březnu 2002 MD generálnímu řediteli ŘSD dopis s žádostí „o prověření případu a o hledání možnosti event. mimosoudního vyrovnání“. Soud o žalobě rozhodl v září 2003 tak, že „žalobě bylo vyhověno s poukazem na výsledky mimosoudního jednání účastníků a vyjádření týkajícího se výše uplatněného bezdůvodného obohacení po provedené změně žaloby“. ŘSD nedoložilo žádný rozbor, který by prokazoval správnost a hospodárnost vyrovnání mimosoudní dohodou s žalobcem. Vycházelo z uvedeného dopisu MD a ústních rad právního zástupce. Nepředložilo ani žádné doklady o mimosoudní dohodě. ŘSD mělo obchodní společnosti uhradit 52,4 mil. Kč, včetně úroků z prodlení a nákladů řízení.

Následně vznikl mezi oběma stranami spor ohledně výše úroků z prodlení, který vyústil v podání návrhu na nařízení exekuce na majetek ŘSD. Návrh soud rozhodl ve prospěch obchodní společnosti.

Celková částka, kterou ŘSD obchodní společnosti zaplatilo v souvislosti s jejími obchodními aktivitami činí 55,1 mil. Kč, z toho jsou náklady žalobce na rozšíření dálnice 34,6 mil. Kč, úrok z prodlení 17,6 mil. Kč, náklady na právní zastoupení a soudní řízení 1,0 mil. Kč a předběžně stanovené náklady vyplývající z exekučního řízení 1,9 mil. Kč.

2. ŘSD uhradilo v letech 2002 a 2003 za celostránkovou reklamu v „Průvodci dálniční a silniční sítí České republiky“ (vydávaného obchodní společností a poskytovaného zdarma motoristům), představující mapku silniční sítě s odkazem na internetové stránky ŘSD, celkem 494 tis. Kč. V roce 2004 za stejnou reklamu rozšířenou o vysvětlení používaného systému dopravního značení a umístěnou na zadní straně obálky uhradilo 484 tis. Kč.

Úhradu za tuto reklamu provedlo dva, resp. deset měsíců před vydáním průvodce. Vynaložené finanční prostředky nebyly v souladu s účelem, na který byly Státním fondem dopravní infrastruktury určeny.

3. ŘSD uzavřelo v prosinci 2002 smlouvu s obchodní společností na provedení kontroly hospodaření s provozními prostředky s cenou 900 tis. Kč.

Předložené plnění zakázky z července 2003 neodpovídalo předmětu plnění ze smlouvy. Obsahovalo pouze vymezení oblasti zaměření prací, devatenáctiřádkový výčet nedostatků ve vnitřních směrnících a dvouřádkový závěrečný výrok. ŘSD společnosti uhradilo v prosinci 2002 zálohové faktury v celkové výši 540 tis. Kč, tj. 60 % z ceny plnění. Podle sdělení ŘSD byla spolupráce se společností „s ohledem na vývoj v oblasti ekonomiky a účetnictví ukončena a k dalšímu plnění ze smlouvy nedošlo“. Zálohové faktury byly v uvedené částce vyúčtovány fakturou v srpnu 2003. Ukončení smluvního vztahu se společností však ŘSD nedoložilo.

4. Kontrolní akcí NKÚ č. 02/13 – „Programy výstavby a obnovy pozemních komunikací“ (kontrolní závěr publikován ve Věstníku NKÚ, částka 2/2003) bylo zjištěno nevhodné vynakládání finančních prostředků v souvislosti s vybavením technického dozoru investora dopravními prostředky, kanceláři, výpočetní technikou, mobilními telefony a dalším majetkem poskytovaným podle požadavků ŘSD zhotoviteli akcí po dobu výstavby. Náklady s tím spojené jsou součástí cen akcí. K odstranění tohoto nedostatku vydal generální ředitel ŘSD „Zásady pro zajištění výkonu stavebního dozoru pro zadávací dokumentaci na stavbách ŘSD ČR“ (s účinností od 31. 12. 2003 – dále jen „Zásady“). Přesto byly v této oblasti zjištěny ještě některé nedostatky:

- a) ŘSD nedoložilo způsob stanovení limitních cen uvedených v Zásadách pro jednotlivé položky majetku. Z jejich výše je patrné, že vycházejí z dříve uplatňovaných cen. Jsou však vyšší než náklady na obdobný majetek státu, s nímž je ŘSD příslušné hospodařit. Například průměrné měsíční celkové náklady na referentské vozidlo typu Škoda Fabia u čtyř kontrolovaných správ ŘSD, kde byly příslušné údaje k dispozici, činily 11 417 Kč, bez zohlednění prodejní ceny po jejich vyřazení, která se pohybovala kolem 60 000 Kč. V případě nájímání stejných vozidel od zhotovitelů akcí mají být podle Zásad tyto náklady v rozmezí od 18 000 Kč do 19 800 Kč, tj. o cca 65 % vyšší, přičemž limitně mohou být až 25 800 Kč.
- b) Tento dočasně užívaný majetek nebyl v účetnictví sledován, např. na podrozvahových účtech. Nebyla vedena ani jeho řádná evidence, tak aby bylo možno jednoznačně zjistit rozsah tohoto majetku v porovnání s rozsahem uvedeným v nabídce uchazeče, komu byl přidělen, na kterých stavbách a jak byl využíván.

5. V následujících případech byly zjištěny nedostatky při zadávání veřejných zakázek:

- a) ŘSD uzavřelo v září 2003 smlouvu s obchodní společností ve výši 24 mil. Kč. Předmětem smlouvy byl „Zjednodušený odhad rozsahu obytné zástavby zasažené hlukem z automobilové dopravy, přesahujícím limity pro starou hlukovou zátěž“.

Rozsahu zakázky odpovídalo zadání formou obchodní veřejné soutěže podle § 3 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb. ŘSD zakázku zadalo jako specializovanou podle § 50 odst. 1 písm. c) tohoto zákona, i když obdobné služby nabízí i další firmy. Způsob zadání zdůvodnilo nedostatečně tím, že „v rámci zpracování dokumentací EIA znají odborníci ŘSD ČR velmi dobře tuto problematiku, nebylo nutné existující stav ověřovat pomocí obchodní veřejné soutěže, která by nepřinesla nové informace“.

- b) ŘSD neprovedlo odpovídající přípravu pro zadání zakázky na dodávku „autentizačního bezpečnostního řešení pro obslužný dopravní informační systém ŘSD“:
- nebyly jasně formulovány cíle, kterých má být dosaženo, potřebné zdroje a časový plán realizace,
 - do ekonomického rozboru nákladů nezahrnulo všechny náklady, které bylo možno předpokládat,

- zadání neprovedlo tak, aby nabídky uchazečů obsahovaly náklady na všechna plnění nezbytná pro implementaci a provoz bezpečnostního systému,
- dostatečně nedoložilo důvody pro výběr zvoleného technického řešení z posuzovaných tří.

ŘSD tak nemělo objektivní podklady o potřebě celkových nákladů na tuto zakázku. Smlouvu o dodávce s cenou 7 449 tis. Kč uzavřelo v červnu 2002 na podkladě výzvy pěti zájemcům podle § 49 zákona č. 199/1994 Sb. Termín plnění byl do srpna 2002. Předmětem smlouvy byla i implementace a správa systému, včetně servisu. V letech 2003 a 2004 však se stejnou společností uzavřelo další čtyři smlouvy, jejichž předmětem byla údržba systému, prodloužení technické podpory o jeden rok, dodávka dalších „tokenů“ a dodávka softwaru. Náklady na zajištění bezpečnostního systému tak budou v letech 2002 až 2004 činit minimálně 13 000 tis. Kč (údaj o nákladech byl získán z účetnictví z přehledu plateb vítěznému uchazeči, neboť ŘSD náklady na projekt bezpečnostního systému odděleně nesleduje).

Při provedení odpovídající přípravy a správném stanovení celkových nákladů, měl být s ohledem na jejich výši proveden výběr dodavatele formou obchodní veřejné soutěže podle § 3 odst. 2 uvedeného zákona.

- c) ŘSD vyhlásilo v srpnu 2003 na nájem objektu pro GR obchodní veřejnou soutěž podle § 3 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb. Kombinací podmínek, zejména pokud jde o umístění objektu, podstatně redukovalo okruh možných zájemců. V soutěžní lhůtě tak byla doručena pouze jedna nabídka s měsíčním nájemným 3 010 tis. Kč, která byla v lednu 2004 přijata.

ŘSD nevyužilo podmínku „soutěž bez udání důvodu zrušit“, přestože soutěž neproběhla v dostatečně konkurenčním prostředí a roční náklady za užívání prostor (nájemné a náklady na služby a energie) jsou o 18 153 tis. Kč vyšší (tj. o 92 %) než bylo předpokládáno.

6. ŘSD dostatečně nesleduje a neřídí finanční toky. Nevyužívá například dostupné možnosti pro vyšší zhodnocení volných finančních prostředků. V roce 2003 činil průměrný denní zůstatek na 67 běžných účtech vedených u jedné banky celkem 1 012,9 mil. Kč. Roční úrokový výnos z nich byl 9,7 mil. Kč. V případě využití jiných produktů nabízených bankou (úročení zůstatku na všech účtech dohromady, krátkodobý termínovaný vklad „přes noc“ – tzv. overnight vklad apod.) by bylo možno dosáhnout výnosu o cca 8,5 mil. Kč vyššího.
7. ŘSD uzavírá s vybranými vedoucími zaměstnanci smlouvy, kterými umožňuje používat služební vozidla i pro soukromé účely. Zaměstnanci hradí pouze pohonné hmoty a kromě toho je jim zvyšován v souladu s příslušnými daňovými předpisy základ daně z příjmů o 1 % pořizovací ceny vozidla za každý měsíc jeho používání. Vozidla jsou pro soukromé účely využívána v rozsahu 20 – 50 % z ročního počtu ujetých kilometrů.

Podle § 27 odst. 1 až 4 zákona č. 219/2000 Sb. lze věc nebo její část dočasně přenechat do užívání jiné právnické nebo fyzické osobě s tím, že musí být sjednáno nájemné ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá. Výjimku pro přenechání věci nebo její části a bezplatné užívání může ze závažných důvodů povolit Ministerstvo financí. ŘSD výjimku Ministerstva financí nepředložilo.

V některých případech bylo zjištěno neprůkazné vykazování ujetých kilometrů pro soukromé a služební účely.

8. ŘSD nepostupovalo v oblasti správy a vymáhání pohledávek, především pokud jde o pohledávky související s pronájmem majetku státu, důsledně podle § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., kde je uvedeno:

„Příslušná organizační složka průběžně sleduje, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv státu zajišťuje, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, požaduje od dlužníků úroky z prodlení (poplatek z prodlení) ve výši stanovené zvláštním právním předpisem a sjednané smluvní sankce.“

V řadě případů ŘSD nepožadovalo u pozdních úhrad úroky z prodlení, resp. sjednané sankce. Pohledávky po lhůtě splatnosti nebyly systematicky a včas vymáhány. Například ŘSD odepsalo v letech 2002 a 2003 pohledávky vůči jedné obchodní společnosti v celkové hodnotě 1,9 mil. Kč. Pohledávky vznikly v letech 1991 a 1992. Zažalovány byly u věcně nepřislušného soudu až v roce 1996 a došlo k jejich promlčení.

Dostatečně není také sledován stav pohledávek, jejichž vymáhání bylo zajišťováno externě. Například v případě pohledávky 300 tis. Kč za jednou firmou byl platební rozkaz vydán v dubnu 2002 a soudním rozhodnutím ze září 2002 byl zamítnut odpor proti němu podaný žalovaným. ŘSD nedoložilo, jaké byly učiněny další úkony k realizaci pohledávky. Obdobně nedoložilo aktuální stav vymáhání pohledávky za obchodní společností ve výši 700 tis. Kč z roku 2001.

Oblast pohledávek upravil generální ředitel ŘSD až směrnicí účinnou od srpna 2003. Směrnice však nebyla v době kontroly důsledně dodržována. Problematické pohledávky nebyly samostatně sledovány. ŘSD předložilo pouze seznam obsahující uhrazené i neuhrazené pohledávky bez údajů pro potřeby právního vymáhání (např. o době po lhůtě splatnosti a učiněných úkonech); nebylo možno ani ověřit jeho úplnost a správnost.

9. ŘSD je příslušné hospodařit s objektem bývalého školicího a rekreačního střediska Radava, uvedeného do provozu v srpnu 1990 a již od června 1991 pronajímaného. Poslední nájemní smlouvu ŘSD uzavřelo v březnu 2000 na dobu deseti let s ročním nájemným 50 tis. Kč. Přitom jen roční odpisy činí cca 188 tis. Kč a ŘSD se zavázalo k úhradě nákladů na údržbu a opravy nad 10 tis. Kč.

ŘSD si v nájemní smlouvě stanovilo přednostní poskytování služeb pro potřebu rekreace a školení svých zaměstnanců. Tuto možnost však využilo naposledy v roce 2000.

Po roce od uzavření nájemní smlouvy na dobu deseti let rozhodlo ŘSD o přípravě prodeje střediska. Kroky k realizaci prodeje však začalo provádět až v březnu 2004. Prodej komplikovala existence nájemní smlouvy na dobu určitou (nájemce podle sdělení ŘSD nemá zájem o koupi střediska a s ukončením nájemní smlouvy nesouhlasí). ŘSD přitom nevyužilo například sjednané možnosti odstoupit od nájemní smlouvy z důvodu prodlení nájemce s úhradami jeho závazků, ke kterým docházelo od počátku užívání. Například v prosinci 2004 dlužil nájemce ŘSD za spotřebu elektrické energie 102 tis. Kč (faktura splatná v srpnu 2004) a telekomunikační poplatky 4 tis. Kč (faktury splatné v září a říjnu 2004).

ŘSD nabídlo objekt k prodeji v srpnu 2004 prostřednictvím inzerátu za cenu 8,7 mil. Kč, kterou po měsíci snížilo na 6,5 mil. Kč. V současné době je středisko nabízeno prostřednictvím obchodní společnosti. ŘSD požaduje za objekt 6,5 mil. Kč s tím, že rozdíl mezi touto částkou a prodejní cenou bude odměnou obchodní společnosti (ta v současnosti nabízí objekt za 7,9 mil. Kč).

10. Některé nedostatky týkající se příjmů byly zjištěny i na správách ŘSD. Například:

- Správa Plzeň uzavřela sedm smluv o pronájmu ploch nebo pozemků pro reklamní účely, ve kterých nebylo jednoznačně specifikováno finanční plnění. Ve smlouvách je uvedeno nájemné za jeden m², ale skutečná velikost pronajaté plochy je uvedena jen minimální výměrou nebo není specifikována vůbec. Je rozlišováno nájemné za obsazenou a neobsazenou plochu, z evidence ŘSD však nelze zjistit, kdy byly plochy obsazené reklamou. Ve čtyřech smlouvách sjednaných s jednou obchodní společností je výše nájemného stanovená procentuálně z částky, kterou nájemce obdrží od svých zákazníků a stanovením minimální výše. Způsob prokazování výše nájemného však dohodnut nebyl. Obdobný stav byl v případě stejné obchodní společnosti zjištěn i u správy Karlovy Vary.
- Správa Pardubice odsouhlasila akciové společnosti prodloužení užívání pozemku o 43 dní. Nájemní smlouvu však neprodloužila a nevystavila fakturu na částku 39 tis. Kč.
- Správa Ostrava prodala v červenci 2002 objekt, včetně vedlejší stavby a pozemků, za cenu 750 tis. Kč, tj. o 500 tis. Kč nižší, než se předtím v květnu 2000 kupující zavázal uhradit ve „smlouvě o uzavření budoucí smlouvy kupní“. Objekt byl do majetku účetně zaveden v roce 1995 v hodnotě 2 852 tis. Kč zjištěné podle znaleckého posudku.

IV. Další zjištění ovlivňující hospodaření s majetkem státu

1. MD uzavíralo opakovaně na některé činnosti související s jeho působností smlouvy s fyzickými osobami. V roce 2003 tak uhradilo 513 tis. Kč a v roce 2004 má podle smluvních podmínek uhradit 530 tis. Kč. Například šlo o smlouvy uzavřené na:
 - Aktualizace statistického výkaznictví, metodických pokynů a dotačního systému ve veřejné autobusové dopravě, včetně navazujících administrativních prací (mandátní smlouva z prosince 2000 na rozsah 40 hodin týdně byla postupně prodlužována až do roku 2004). MD se ve smlouvě zavázalo poskytnout pro výkon činnosti mandatáři umístění v kanceláři, osobní počítač, telefon a další kancelářské vybavení a potřebný materiál.
 - Vypracování souhrnného statistického výkazu, údajů pro celostátní statistickou ročenku a údajů pro dopravní ročenku (smlouva o dílo uzavírána každoročně od roku 2002).
2. ÚCL k plnění úkolů v rámci předmětu činnosti pronajímá od státního podniku Česká správa letišť (jehož zřizovatelem je MD) pozemky pod administrativní budovou o výměře 1 126 m² a část hangáru A o ploše 1 838 m² na letišti Praha-Ruzyně. Pozemky v současné době využívá bezúplatně na základě smlouvy o výpůjčce a za užívání hangáru hradí roční nájemné 1,0 mil. Kč (výše byla dohodnuta po zásahu MD, neboť Česká správa letišť již v roce 1998 požadovala nájemné 5,6 mil. Kč).

MD předpokládá založení akciové společnosti Česká správa letišť do října 2005. V současné době připravuje zakladatelský privatizační projekt. NKÚ v této souvislosti konstatuje, že bez vyřešení problematiky užívání uvedeného majetku hrozí riziko podstatného zvýšení výdajů ÚCL za jeho budoucí nájem.
3. Podle § 63 zákona č. 218/2000 Sb. musí být jiná činnost příspěvkových organizací sledována odděleně od hlavní činnosti a její předmět a rozsah doplněn do zřizovací listiny před jejich započítáním. ŘSD nemá zřizovací listinou přesně vymezeno rozdělení činností na hlavní a jinou. Náklady přiřazované jiné činnosti nejsou průkazné. V roce 2003 byly vykázány tyto náklady 4,1 mil. Kč a výnosy 23,9 mil. Kč.
4. ŘSD neplnilo dostatečně základní povinnosti při hospodaření s majetkem státu stanovené v § 14 odst. 1 až 3 zákona č. 219/2000 Sb. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky:
 - Nepřehledný stav evidence o umístění majetku. Část majetku je evidována podle umístění a část na osobních listech zaměstnanců, přičemž na těchto listech je evidován i majetek charakteru vybavení místností (nábytek, obrazy, kopírky, ale i např. síťová licence programu ASPE).
 - Zavedení majetku do evidence a předání do užívání až s ročním prodlením od jeho pořízení, popř. jeho předání do užívání bez zavedení do majetkové evidence.
 - Neprůkazné přesuny majetku v rámci ŘSD.
 - V některých případech i neodpovídající evidence majetku na osobních listech zaměstnanců.

Například:

Fotoaparát v ceně 57 tis. Kč byl podle účetního dokladu pořízen v říjnu 2002. Podle karty majetku byl zařazen do evidence v září 2003 a je evidován v oddělení informatiky GR. Podle předávacího protokolu však byl v listopadu 2002 předán zaměstnanci na závodě Praha.

V majetkové evidenci není veden další fotoaparát v pořizovací ceně 57 tis. Kč, který byl podle příslušného účetního dokladu pořízen v říjnu 2002 a v listopadu 2002 předán správě Olomouc.

Uvedený stav v evidenci majetku se negativně odrazil i v jeho inventarizaci. Například:

ŘSD v roce 2003 při inventarizaci zjistilo, že zaměstnanec nemá notebook vedený na jeho osobním listě v pořizovací ceně 271 tis. Kč, a to z důvodu vrácení majetkovému správci.

Notebook byl na osobním listě zaměstnance veden ještě v době kontroly NKÚ. Ve zprávě předsedy dílčí inventarizační komise o dohledávání majetku z října 2004 je však uvedeno, že tento notebook nevrátil jiný zaměstnanec, který ho převzal v listopadu 2002 a v organizaci od ledna 2004 nepracuje. Tomuto zaměstnanci byl osobní list majetku veden i v době kontroly NKÚ, avšak obsahoval pouze laserovou tiskárnu, kterou ale užívá zaměstnanec jiného oddělení.

Další zaměstnanec má podle inventurního soupisu k 31. 10. 2003 a na osobním listě vedeny tři notebooky. Ve skutečnosti užíval jeden jiný notebook. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že předmětné tři notebooky byly ve skladu. V průběhu kontroly byla evidence opravena.

Ústřední inventarizační komise ŘSD k výsledkům inventarizace za rok 2003 mj. konstatovala „velké nedostatky v oblasti výpočetní techniky, chybějící převodky, zařazovací protokoly“ a u pozemků „velký nesoulad mezi skutečnými, evidenčními a účetními stavů“. Úkoly uložené generálním ředitelem k odstranění těchto nedostatků však nebyly ve stanovených termínech splněny.

ŘSD nemá oblast evidence a správy majetku uceleně upravenou vnitřní směrnici. Dílčí pravidla pro pořizování, zařazování do evidence, přesuny v rámci organizace a vyřazování majetku jsou obsažena v řadě směrnic bez vzájemné provázanosti. Jednotnou úpravu této oblasti ŘSD v době kontroly připravovalo.

5. Vedoucí zaměstnanci ŘSD se účastní na náklady firem, které jsou zhotoviteli zakázek na pozemních komunikacích, vícedenních zahraničních pracovních cest. ŘSD zaměstnancům pouze hradí kapesné v procentní výši denních částek pro jednotlivé státy, daných příslušnou vyhláškou. Na jednotlivých správách ŘSD šlo v roce 2003 o jednu až čtyři cesty a na závodě Brno o sedm cest.

V. Vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na hospodaření s finančními prostředky a majetkem státu souvisejícími se zabezpečováním vlastní činnosti MD, ÚCL, DÚ a ŘSD, především z hledisek hospodárnosti a účelnosti. Výše výdajů na tuto činnost činila za kontrolované období 4 076 mil. Kč, z toho kontrole byla podrobena přibližně jedna třetina. Finanční objem případů nebo činností dotčených nedostatky činil cca 224 mil. Kč.

a) Na MD byly zjištěny nedostatky především v souvislosti s výdaji na dopravněsprávní agendy a při zadávání některých veřejných zakázek bylo zjištěno i obcházení zákona č. 199/1994 Sb. Na ÚCL (kromě nedoručené problematiky financování ověřovacích letů pro Armádu České republiky) a na DÚ byly zjištěny nedostatky menšího rozsahu.

b) Závažnější nedostatky co do počtu případů i jejich rozsahu byly zjištěny na ŘSD. Především šlo o:

- nedostatečné smluvní zabezpečení připojení dvou areálů čerpacích stanic pohonných hmot na dálnici D 1 s obchodní společností a následný netransparentní postup při řešení soudního sporu,
- neúčelné a neekonomické vynakládání finančních prostředků na služby a nákup materiálu,
- nedostatky v zadávání veřejných zakázek,
- nedostatky v oblasti sledování a vymáhání pohledávek,
- nekoncepčnost a nedůslednost při hospodaření se školicím a rekreačním střediskem,
- nedostatečné vymezení finančních plnění z nájemních smluv, především týkajících se ploch a pozemků pro reklamní účely.

V případě ŘSD řada nedostatků přetrvává z minulých období. V posledních dvou letech byla sice vydána řada nových vnitřních směrnic, ale u části z nich nebylo zajištěno jejich důsledné uplatnění. Systémové nedostatky zjištěné při přípravě a realizaci zakázek svědčí o neuplatňování pravidel projektového řízení (ŘSD v době kontroly připravilo

některé směrnice k odstranění tohoto nedostatku). Zjištění ukazují i na nedostatečné vnitřní kontrolní mechanismy.

Způsob financování nákladů na zabezpečení vlastní činnosti uplatňovaný u ŘSD je neprůhledný. Jejich výši si určuje samo ŘSD v rámci závazného ukazatele „neinvestiční (běžné) výdaje na opravu a údržbu silnic a dálnic“ stanoveného Státním fondem dopravní infrastruktury. Není tak vytvářen dostatečně účinný tlak na hospodárnost vynakládání těchto finančních prostředků.

c) Byly zjištěny i další případy rizik pro hospodaření s majetkem státu:

- U ÚCL nutnost pronajímání majetku státu k plnění úkolů v rámci předmětu činnosti od státního podniku Česká správa letišť. Vyřešení této problematiky je důležité zejména s ohledem na připravovanou privatizaci tohoto státního podniku.
- U ŘSD nepřehledná evidence majetku, nedostatky v inventarizaci, neprůkazné vykazování nákladů na jinou činnost a konání zahraničních pracovních cest vedoucích zaměstnanců na náklady firem, které jsou zhotoviteli investičních zakázek na pozemních komunikacích.