

7/94

Kontrolní závěr z kontroly použití individuální dotace v roce 1993 na výstavbu Obchodní akademie pro tělesně postižené v Janských Lázních

Předmětná kontrola byla do plánu kontrolní činnosti NKÚ roku 1994 zařazena pod číslem 7/94. Kontrolou bylo prověřeno nakládání s finančními prostředky uvolněnými ze státního rozpočtu formou individuální dotace na investiční výstavbu v období od roku 1992 až do doby kontroly.

Kontroly byly podrobeny: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen MŠMT), Školský úřad v Trutnově (dále ŠÚ) a Obchodní akademie pro tělesně postižené v Janských Lázních (dále OA). V případě Městského úřadu v Janských Lázních bylo shledáno, že ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, nebyl kontrolovanou osobou.

Kontrolu vykonali v období od března do května 1994 pracovníci Odboru školství a kultury NKÚ a Oblastních odborů NKÚ v Hradci Králové a v Plzni.

Námítky proti protokolu, které podal ŠÚ, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

S e n á t Ú ř a d u (ve složení Ing. Alexandr Růžek - předseda, Ing. Jiří Kalivoda, JUDr. Jan Holeček - členové) na svém zasedání dne 27. června 1994

s c h v á l i l usnesením č. 7/94/36
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

A. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

1. Nepředáním žádosti o poskytnutí individuální investiční dotace na výstavbu OA Ministerstvu financí porušilo MŠMT ustanovení čl. 3 odst. 1 Postupu pro realizaci systému účasti státního rozpočtu na financování investic v působnosti České republiky, vydaného Ministerstvem financí ČR pod č. j. 113/39 466/91 (dále jen Postup), kde se mimo jiné ukládá:

"Žádost o poskytnutí individuální investiční dotace ... předkládá investor ministerstvu financí ČR prostřednictvím svého zřizovatele (ústředního orgánu) ... Žádost musí obsahovat údaje nezbytné pro rozhodnutí o poskytnutí dotace v rozsahu stanoveném ministerstvem financí ČR."

2. V průběhu investiční výstavby OA nedodržovalo ustanovení čl. XIII. Zásad přípravy a realizace investiční výstavby ve školství, vydaných MŠMT pod č. j. 20 773/91-41 v září 1991 (dále jen Zásady MŠMT), kde se mimo jiné ukládá:

"Po provedené decentralizaci činností souvisejících s přípravou a realizací investic zůstávají MŠMT ČR jako ústřednímu orgánu státní správy kromě úloh, vyplývajících z předchozích ustanovení, některé

další úkoly, jako např.: ... - kontrolovat využití finančních prostředků na investice, přidělených přímo řízeným organizacím ..."

O d ů v o d ň ě n í:

K bodu A 1

MŠMT v roce 1992 při zabezpečování finančních prostředků na výstavbu OA nezabezpečilo u investora vypracování žádosti o poskytnutí individuální investiční dotace na výstavbu OA a nepředložilo ji Ministerstvu financí ČR. Na opakovanou písemnou výzvu vedoucího skupiny kontrolujících k předložení dokladů v této věci MŠMT ve své odpovědi (dopisy s č. j. 542/94-41 a 628/94-41) poukazuje jen na návrh rozpočtu roku 1992, resortní seznam staveb a následně projednání s Ministerstvem financí ČR dne 13. března 1992. Již toto pochybné svědčí o nedostatečné řídicí činnosti ministerstva ve vztahu k této investiční akci.

K bodu A 2

MŠMT nezintenzivnilo svou řídicí činnost ani při signalizaci, že dojde k prodloužení termínu dokončení stavby a k navýšení rozpočtových prostředků. Neprovedlo účinné kroky k ověření skutečného stavu a ke zjištění důvodů těchto změn. Zanedbáním povinné kontroly tak MŠMT nezabránilo závažnému porušování právních předpisů, které bylo zjištěno v činnosti ŠÚ (viz část B).

B. Školský úřad v Trutnově

1. Při vyplácení záloh dodavateli stavby porušil ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, kde se mimo jiné ukládá:

"Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce ..."

2. Při uzavírání změny smlouvy o dílo - evidenční číslo 11/92/3107 z 27. dubna 1992 (dále jen smlouva o dílo) - porušil ustanovení § 11 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, kde se ukládá:

"Rozpočtová organizace financuje investice ze svého rozpočtu v rámci zřizovatelem stanoveného závazného ukazatele investičních výdajů."

3. Při uzavírání smluv, při ověřování jejich plnění a při hrazení nákladů výstavby z prostředků investiční dotace porušil ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., kde se mimo jiné ukládá:
"Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků ..."
4. Při vykazování hodnot stavebních prací a majetku porušil ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde se ukládá:
"Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem."
5. Při nakládání s majetkem, který byl pořízen z rozpočtových prostředků republiky, porušil ustanovení § 73 odst. 1 zákona č. 109/1964 Sb., Hospodářský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (viz § 761 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník), kde se mimo jiné ukládá:
"Organizace, která vykonává práva hospodaření s pohledávkou státu, je povinna pečovat o to, aby všechny povinnosti dlužníka byly včas a řádně splněny ..."
6. Porušil ustanovení čl. 3 odst. 1 Postupu (účinnost od 1. listopadu 1991), kde se mimo jiné ukládá:
"Žádost o poskytnutí individuální investiční dotace (podle bodu IV. 1. Zásad) předkládá investor ministerstvu financí ČR prostřednictvím svého zřizovatele (ústředního orgánu) ... Žádost musí obsahovat údaje nezbytné pro rozhodnutí o poskytnutí dotace v rozsahu stanoveném ministerstvem financí ČR."
7. Při výběru dodavatele projektových prací, dodavatele stavby a při sjednávání cen za tyto práce a dodávky porušil § 3 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, kde se ukládá:
"Rozhodnutí cenových orgánů a místních orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen."
 Vymezení adresáta je provedeno (v souladu s § 10 zmíněného zákona) v čl. 1 odst. 11 Postupu, kde se určuje:
"Pravidla pro zadávání staveb s účastí prostředků státního rozpočtu (viz bod I. 1. Zásad) stanoví zvláštní předpis." Tímto zvláštním předpisem je Výměr FMF, MF ČR a MF SR č. 012/1991 ze dne 27. srpna 1991 (dále jen Výměr), zveřejněný v Cenovém věstníku v částce 40-42 ročníku XIX z roku 1991.
8. Při poskytování záloh dodavateli stavby porušil čl. V. Zásad dotační politiky České republiky, příloha č. 1 k Postupu (dále jen Zásady), kde se ukládá:
"Na investiční výstavbě s účastí prostředků státního rozpočtu mohou rozpočtové, příspěvkové a hospodářské organizace poskytnout zálohy dodavatelům, a to do výše 10 % z ročního objemu, na který bude v tomtéž roce vystavena faktura (i dílčí), či provedené práce nebo popř. způsobem úhrady stanoveným dle smluvních vztahů (po nabytí účinnosti Obchodního zákoníku)."
9. Při výkonu investorské činnosti porušil čl. IV. odst. 5 Zásad, kde se ukládá:
"Investor je povinen neprodleně, pokud zjistí, že nedodrží plánovaný termín dokončení stavby nebo překročil rozpočtové náklady stavby v případech, kdy použil prostředky státního rozpočtu, zajistit podrobné zdůvodnění a předložit je ministerstvu financí ČR k dalšímu řízení."
10. Při výběru inženýrské organizace k zajištění investorské činnosti pro výstavbu OA porušil čl. IV. odst. 3 Zásad MŠMT, kde se mimo jiné ukládá:
"Investorskou činnost může vykonávat pro svoji potřebu sám investor, nebo ji pro něho může zabezpečovat na základě uzavřené hospodářské smlouvy inženýrská organizace. V tomto případě pak investor vyzve nejméně 3 organizace do užší soutěže a provede výběr z jejich nabídek ..."

O d ů v o d n ě n í:

K bodu B 1

ŠÚ dodavateli stavby proplatil zálohovou fakturu v prosinci 1992 z investičních prostředků roku 1992 ve výši 4 130 tis. Kčs jako zálohu na práce v roce 1993 a rovněž proplatil zálohovou fakturu v prosinci 1993 z investičních prostředků roku 1993 ve výši 5 033 tis. Kč jako zálohu na práce v roce 1994.

K bodu B 2

ŠÚ v roce 1993 při uzavírání V. změny smlouvy o dílo s dodavatelem stavebních prací, kde byl sjednán objem prací za 82 240 tis. Kč, překročil závazný ukazatel investičních výdajů stanovený Ministerstvem financí ve výši 80 mil. Kč o 2 240 tis. Kč.

K bodu B 3

ŠÚ proplatil v listopadu 1992 z investičních prostředků fakturu na "investorskou činnost do fáze územního rozhodnutí na akci výstavba OA" za sjednanou cenu ve výši 220 tis. Kč, aniž by

- ověřoval, zda předkladatel faktury má k investorské činnosti (příprava stavby ve smyslu § 45 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.) oprávnění,
- převzal protokolárně výsledky deklarované investorské činnosti. "Přehled zajištěných činností a zajištěných finančních výdajů v přípravě stavby OA" předložený ŠÚ takovým dokladem není, neboť tento předkladatelem faktury vypracovaný seznam nemá

charakter delimitačního protokolu ve smyslu čl. III. odst. 4 Zásad MŠMT.

Při prověřování plnění mandátní smlouvy z 28. března 1992 se stavební a inženýrskou firmou (mandatář) a při uzavírání I. změny mandátní smlouvy nepostupoval ŠÚ nejehospodárnějším způsobem. Mandatář potvrdil ŠÚ nevyplněný účetní doklad, který byl součástí vyúčtování dodavatele stavby za období měsíce ledna 1994 ve výši 5 033 000,70 Kč. Na konci roku 1993 provedl dodavatel stavby venkovní omítky na objektu školy. V rámci přípravy na kontrolní akci 10. února 1994 zjistili pracovníci kontroly NKÚ, že omítka je opadaná. Tato skutečnost však nebyla zaznamenána ve stavebním deníku ani v zápisech z kontrolních dnů stavby. Při kontrole 22. března 1994 pak kontrolující zjistili, že bylo postaveno lešení a omítka je opravována. Ani tato skutečnost nebyla v dokladech zaznamenána. Uzavřená mandátní smlouva nemotivuje mandatáře k hospodárnému vynakládání investičních prostředků. Svědčí o tom I. změna mandátní smlouvy z 30. června 1993, ve které se v důsledku zvýšení rozpočtových nákladů stavby o cca 70 % (ve kterém se především odráží zvýšení cen materiálu) a prodloužení termínu dokončení stavby o cca 30 % doby zvyšuje původně sjednaná cena pro mandatáře o 505 693 Kč, tj. o 73 %.

Při potvrzování a uzavírání smlouvy o dílo a jejich změn s dodavatelem stavby (Pozemní stavby Trutnov, s. p., později BAK Trutnov, s. r. o.) a při hrazení projektových prací nepostupoval ŠÚ nejehospodárnějším způsobem. ŠÚ uzavřel s dodavatelem stavby smlouvu o dílo, ve které se kromě jiného dodavatel stavby zavazuje ke zpracování projektové dokumentace stavby. Ačkoliv přílohou této smlouvy byla i smlouva o dílo mezi dodavatelem stavby a projektantem - architektonickým ateliérem o dodávce projektové dokumentace stavby, která obsahovala i cenu těchto prací ve výši 2 555 902 Kč (byla potvrzena též razítkem ŠÚ a podpisem ředitele), uzavřel ŠÚ v též den smlouvu o dílo s dodavatelem stavby, ve které souhlasí s cenou projektových prací ve výši 3 018 tis. Kč, tj. o 462 098 Kč vyšší oproti částce v původní smlouvě s projektantem. Kromě toho skutečně proplacené platby za provedené projektové práce překračují (ke dni 10. dubna 1994) částku uvedenou ve smlouvě o dílo o 26 678,50 Kč.

Při ověřování jednotlivých uzlových bodů (etap výstavby), které byly stanoveny I. a II. změnou smlouvy o dílo s dodavatelem stavby, nereagoval ŠÚ na neplnění dohodnutých prací, připustil posun termínů, a nepostupoval tedy nejehospodárnějším způsobem. V I. změně smlouvy o dílo byly sjednány uzlové body na druhé a třetí čtvrtletí roku 1992 a podle nich měl být zajištěn objem stavebních prací ve výši 23 810 tis. Kč. Skutečné plnění k 30. září 1992 bylo jen ve výši 9 010 tis. Kč. Rovněž podle I. změny smlouvy o dílo měly být uzlové body pro čtvrté čtvrtletí roku 1992 stanoveny do konce září 1992. Ve skutečnosti byly tyto body stanoveny až II. změnou smlouvy o dílo 2. listopadu 1992. Došlo tak k posunutí termínů plnění smlouvy o dílo a k nesplně-

ní smlouveného objemu dodávek a prací v hodnotě 3 762 tis. Kč. Kontrolou plnění uzlových bodů stavby podle stavebního deníku a zápisů z kontrolních dnů bylo zjištěno, že ani v roce 1993 nebyl splněn smlouvený objem dodávek a prací v hodnotě 4 248 tis. Kč.

Při schvalování nového návrhu ceny za dodávky materiálů v důsledku růstu cen vstupních nákladů (ceny zboží) ŠÚ připustil, aby dodavatel stavby nedodržel postup, který byl stanoven ve smlouvě o dílo, a nepostupoval tedy nejehospodárnějším způsobem. Skutečná fakturace za provedené stavební práce nevycházela ze smluvní ceny uvedené ve smlouvě o dílo navýšené o prokazatelný rozdíl zvýšení cen vstupních nákladů ve smyslu ustanovení smlouvy o dílo, ale z nové kalkulace rozpočtu v závislosti na projektu a době realizace příslušné části stavby. Tímto postupem byl zcela popřen smysl nabídkové ceny, tj. výběrového řízení dodavatele stavby, a tím i závazná cenová regulace ve smyslu Výměrů FMF, MF ČR a MF SR.

ŠÚ při nákupu vybavení v závěru roku 1993 pro budovanou OA použil prostředků státního rozpočtu mimo jiné na nákup výpočetní techniky, a to v době, kdy bylo zřejmé, že výstavba OA bude dokončena až v srpnu 1994, a nepostupoval tedy nejehospodárnějším způsobem. Takto pořízený majetek v ceně 1 392 412,50 Kč byl skladován, nevyužit a vzhledem k předpokládanému poklesu cen výpočetní techniky a pozdější nabídce modernější techniky i neehospodárně zakoupen.

ŠÚ nepřebíral plnění uzlových bodů (etap stavby) od dodavatele stavby OA v souladu s čl. VI. odst. 12 uzavřené smlouvy o dílo a nemohl tak uplatňovat případné vady a nedodělky, čímž nepostupoval nejehospodárnějším způsobem. V uvedeném odst. 2 se obě strany dohodly a zavázaly, že základní podmínky dodávek stavebních prací se budou řídit dříve platnou vyhláškou č. 104/1973 Sb. Uvedená vyhláška v ustanovení § 46 odst. 1 určuje způsob přebírání etap výstavby nebo jejich částí od dodavatele písemnou formou. Ze stavebního deníku ani ze zápisu z kontrolních dnů nebylo zřejmé, kdy a v jaké kvalitě byly jednotlivé uzlové body splněny.

K bodu B 4

ŠÚ v rozporu se skutečností vykázal hodnotu stavebních prací vykonaných dodavatelem stavby v roce 1992 ve výši 35 668 tis. Kč, ačkoliv skutečná hodnota činila jen 31 538 tis. Kč.

V rozporu se skutečností ŠÚ vykázal v roce 1993 nákup a převzetí majetku určeného pro pozdější bezúplatný převod na OA za 2 642 170,31 Kč. Při kontrole NKÚ bylo zjištěno, že fyzicky převzal majetek v hodnotě o 171 507,80 Kč nižší.

K bodu B 5

ŠÚ v období od konce roku 1993 do ukončení kontroly (květen 1994) nevymáhal od prodejců zaplacené zboží (nakoupené pro vybavení OA z rozpočtových prostředků) ve výši 171 507,80 Kč.

K bodu B 6

ŠÚ začátkem roku 1992, ačkoliv plnil funkci investora, nevypracoval žádost o poskytnutí individuální investiční dotace a nepředložil ji Ministerstvu financí ČR prostřednictvím svého zřizovatele MŠMT ČR.

K bodu B 7

ŠÚ na začátku roku 1992 uzavřel smlouvy s dodavateli stavby a projekčních prací a sjednal s nimi ceny v rozporu s povinným postupem podle položky 18 písmene B Výměru. V tomto Výměru se stanovuje, že ceny (za stavby, stavební objekty, provozní soubory, stavební a montážní práce, dodávky strojů a zařízení a projektové práce účelově financované za účasti rozpočtu federace a republik a za účasti prostředků poskytnutých z těchto rozpočtů do rozpočtů místních orgánů) podle smluv uzavřených od data účinnosti tohoto výměru (1. září 1991) se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb vydaného FMH, MP ČR a MVS SR (ze dne 24. 7. 1991), který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný. ŠÚ převzal návrh od předchozího investora na dodavatele a cenu a uzavřel s nimi smlouvy, ve kterých s nimi sjednal ceny podle vyhodnocení soutěže z roku 1991, která však nebyla provedena v souladu se Zadávacím řádem staveb. ŠÚ zahrnul do smlouvy o dílo i součtovou chybu ceny, neboť nabídka dodavatele stavby (který původní soutěž vyhrál) zněla na celkovou cenu v rozsahu 95,8 až 109,8 mil. Kčs, ačkoliv podle součtu jednotlivých položek činil rozsah jen 95,8 až 99,8 mil. Kčs. Do smlouvy byla sjednána cena ve výši 102 204 tis. Kčs.

K bodu B 8

ŠÚ v roce 1992 proplatil dodavateli stavby z ročního limitu individuální dotace (40 mil. Kčs) zálohy v celkové výši 21,7 % a překročil tak přípustnou 10% roční výši zálohy o 4 680 tis. Kčs.

K bodu B 9

ŠÚ v roce 1993, kdy (jak je lze doložit z uzavřených změn IV. a V. smlouvy o dílo) bylo zřejmé, že dojde k překročení rozpočtových nákladů (ze 102 204 tis. Kčs na 172 000 tis. Kč) a k posunu plánovaného termínu ukončení stavby (z konce roku 1993 na srpen roku 1994), nezpracoval podrobné zdůvodnění a nepředložil je Ministerstvu financí k dalšímu řízení.

V souladu s plánem kontrolní činnosti NKÚ kontrolní závěr vypracoval člen Úřadu Ing. Alexandr Růžek.

K bodu B 10

ŠÚ v březnu roku 1992 uzavřel mandátní smlouvu se stavební a inženýrskou firmou na zajištění investorské a inženýrské činnosti při výstavbě OA, aniž by podle uvedeného postupu vyzval nejméně tři organizace do užší soutěže.

C. Obchodní akademie pro tělesně postižené v Janských Lázních

1. Při převzetí movitého majetku pro účely vybavení OA porušila ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde se ukládá: *"Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem."*
2. Při nakládání s movitým majetkem pro účely vybavení OA porušila ustanovení § 9 odst. 3 vyhlášky Federálního ministerstva financí č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, kde se mimo jiné ukládá: *"Smlouva o přenechání národního majetku k dočasnému užívání občanům a jiným organizacím ... musí mít písemnou formu a musí obsahovat určení majetku, který má být přenechán k dočasnému užívání ..."*

O d ů v o d n ě n í:

K bodu C 1

OA fyzicky nepřevzala část movitého majetku v hodnotě 171 507,80 Kč z bezúplatného převodu majetku mezi ŠÚ a OA, ačkoliv ve smlouvách o bezúplatném převodu majetku stvrdila podpisy svých zástupců převzetí majetku ve fakturované hodnotě 2 642 170,31 Kč. Kontrolou dodacích listů bylo zjištěno, že uvedená část majetku nebyla do doby ukončení kontroly dodána, a tedy nemohla být ani převzata.

K bodu C 2

Část majetku v hodnotě 822 411 Kč, získaného z bezúplatného převodu pro vybavení OA, byla vedena jako majetek v používání, využíváný zčásti pracovníky OA a zčásti Výcvikovým střediskem Obchodní školy v Janských Lázních. O dočasném užívání současných uživatelů, kteří nejsou totožní s OA, nebyl předložen žádný doklad s charakterem smlouvy.