

## 96/36

## Kontrolní závěr z kontrolní akce „Hospodaření v rozpočtové organizaci Silniční investorský útvar České Budějovice“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996 pod číslem 96/36. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s rozpočtovými prostředky a se státním majetkem v rozpočtové organizaci Silniční investorský útvar České Budějovice a plnění zřizovatelské funkce ústředního orgánu - Ministerstva dopravy a spojů.

Kontrola byla zaměřena zejména na oblast prostředků státního rozpočtu určených kapitolou Ministerstvo dopravy na rekonstrukce a opravy pozemních komunikací, které rozpočtová organizace ve funkci investora zabezpečovala v letech 1995 a 1996. Při kontrole byl také ověřován postup investora při zadávání veřejných zakázek.

Kontrolu provedli kontroloři z odboru průmyslu, dopravy a energetiky NKÚ v Praze a z oblastního odboru NKÚ v Českých Budějovicích v období listopad 1996 až únor 1997.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“),
- B. Silniční investorský útvar České Budějovice (dále jen „SIÚ Č. B.“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu podal SIÚ Č. B., a byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podalo Ředitelství silnic a dálnic České republiky, právní nástupce SIÚ Č. B., a bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

**S e n á t N K Ú** (ve složení: Ing. Josef Pohl - předseda, Ing. Karel Bidlo, JUDr. Jan Holeček, Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání dne 29. 4. 1997

s c h v á l i l usnesením č. 96/36/292  
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

### Úvod do kontrolované problematiky

Rozpočtová organizace SIÚ Č. B. zabezpečovala zejména inženýrsko-investorské činnosti při přípravě a realizaci investičních akcí a oprav pozemních komunikací v určeném regionu. Ukončené stavby předávala správcům majetku. SIÚ Č. B. hospodařila samostatně podle vlastního rozpočtu limitovaného závaznými ukazateli rozpočtu stanovenými zřizovatelem.

Funkci zřizovatele vykonávalo s účinností od 8. 12. 1992 Ministerstvo dopravy, od 1. 11. 1996 ji vykonávalo Ministerstvo dopravy a spojů (právní nástupce Ministerstva dopravy).

MDS usměrňovalo finančně, ale i věcně činnost SIÚ Č. B. v rámci státní politiky silniční infrastruktury - tj. v souladu s Programem investiční výstavby na síti silnic a dálnic v České republice, který zohledňuje výhledové požadavky na tuto infrastrukturu a je průběžně MDS aktualizován.

Všechny investiční akce zajišťované SIÚ Č. B. v letech 1995 a 1996 byly financovány z investičních prostředků kapitoly státního rozpočtu 327 - Ministerstvo dopravy formou systémových dotací.

Pro jednotlivé investiční akce byly rozpočtové náklady - jejich průběžné upřesňování a skutečné čerpání - sledovány v centrálním Registru investic Ministerstva financí (dále jen „RIMF“) v členění na programy:

- 327 110 vlastní investiční rozvoj (zavedeno od roku 1996),
- 327 120 výstavba čtyřproudých silnic pro motorová vozidla,
- 327 130 zlepšení stavu mezinárodních silnic,
- 327 140 výstavba a technická obnova státní silniční sítě,
- 327 150 statutární města.

U investičních akcí nad 50 mil. Kč byly rozpočtové náklady včetně věcné a inflační rezervy prověřovány MDS při schvalování „Protokolu o stanovení výše investičních nákladů systémové dotace nově zahajované stavby“ a „Protokolu o zvýšení investičních nákladů systémové dotace rozestavěné stavby“.

MDS usměrňovalo vývoj rozpočtových nákladů investičních akcí úpravou závazných ukazatelů rozpočtu rozpočtovými opatřeními - ve vazbě na aktualizovaný RIMF.

MDS stanovilo rozpočtovými opatřeními (upraveným rozpočtem) pro SIÚ Č. B.

- v roce 1995 neinvestiční výdaje ve výši 98 903 tis. Kč, investiční výdaje ve výši 432 600 tis. Kč;
- v roce 1996 neinvestiční výdaje ve výši 144 856 tis. Kč, investiční výdaje ve výši 532 682 tis. Kč.

V průběhu kontroly rozhodnutím ministra dopravy a spojů zanikl SIÚ Č. B. ke dni 31. 12. 1996 s tím, že veškerá práva a povinnosti přešly na nově zřízenou příspěvkovou organizaci Ředitelství silnic a dálnic České republiky.

## I.

**Charakteristika nejdůležitějších kontrolních zjištění****Skutečnosti zjištěné při kontrole, jimiž byl porušen právní předpis:**

A.1. MDS nesplnilo dostatečně funkci zřizovatele rozpočtové organizace SIÚ Č. B. tím, že ve zřizovací listině nevymezilo majetek, k němuž má organizace právo hospodaření, a nezabezpečilo oznámení o zřízení rozpočtové organizace SIÚ Č. B. v Ústředním věstníku České republiky.

2. MDS nesplnilo usměrňovací a kontrolní funkci ústředního orgánu jako správce kapitoly státního rozpočtu tím, že nesprávně rozepsalo v prvním rozpočtovém opatření pro SIÚ Č. B. v roce 1995 navýšení rozpočtových prostředků pro vlastní investiční rozvoj do investičního programu 327 140 RIMF a následně připustilo a odsouhlasilo nesprávné vykazování celkových čerpaných prostředků na tento program.

B. SIÚ Č. B. nerespektoval v plném rozsahu při hospodaření s rozpočtovými prostředky a majetkem státu právní předpisy pro oblast hospodaření s rozpočtovými a mimorozpočtovými příjmy, účetnictví a veřejných zakázek.

**Ostatní zjištění, které ve svém důsledku negativně ovlivňují hospodárnost nakládání s prostředky státního rozpočtu**

1. MDS neusměrňovalo čerpání investičních prostředků pro SIÚ Č. B. v souladu s upraveným rozpočtem. V listopadu 1996 oznámením limitu výdajů MDS umožnilo čerpání výdajů rozpočtu o 25 mil. vyšší, než stanovilo závazným ukazatelem investičních výdajů upraveného rozpočtu, aniž provedlo příslušné rozpočtové opatření.

2. MDS nedostatečně metodicky usměrňovalo rozpočtování a rozepisování neinvestičních prostředků účelově určených na opravy pozemních komunikací. Pro neinvestiční akce nebyla stanovena pravidla pro výpočet a rozpočtování rezerv. Tento stav následně neumožňuje MDS kontrolně posoudit skutečnou rozpočtovou potřebu a její předpokládaný průběžný vývoj během rozpočtového roku.

## II.

**Kontrolou zjištěné skutečnosti****A. Ministerstvo dopravy a spojů**

1. porušilo ustanovení § 31 odst. 2 písm. e) a odst. 5 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republi-

ky), ve znění pozdějších předpisů, která mj. stanoví:

*„Zřizovatel vydá o vzniku organizace zřizovací listinu, která musí obsahovat: ...*

*e) vymezení majetku k němuž má organizace právo hospodaření, ...“*

*„Zřizovatel je povinen zabezpečit oznámení o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení, případně zrušení rozpočtové nebo příspěvkové organizace v Ústředním věstníku České republiky, a to s uvedením údajů podle odst. 2 ...“*

MDS nevymezilo ve zřizovací listině SIÚ Č. B. majetek, k němuž má organizace právo hospodaření, a nezabezpečilo oznámení o zřízení rozpočtové organizace SIÚ Č. B. v Ústředním věstníku České republiky;

2. nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 3 odst. 2 písm. b), d) a g) vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, která mj. stanoví:

*„Jako správce kapitoly ústřední orgán především ...*

*b) rozepisuje schválené ukazatele ... na rozpočtové a příspěvkové organizace, jejichž je zřizovatelem. Závazné ukazatele rozepisuje v rozsahu stanoveném touto vyhláškou nebo jinými obecně závaznými právními předpisy, zejména zákonem o státním rozpočtu republiky na příslušný rok, ...*

*d) usměrňuje a kontroluje hospodaření s rozpočtovými prostředky v rámci kapitoly ...,*

*g) vypracovává návrhy závěrečných účtů kapitoly a organizuje účast podřízených rozpočtových a příspěvkových organizací na sestavení těchto návrhů.“*

MDS v roce 1995 nesprávným způsobem rozepsalo rozpočtovým opatřením pro úpravu rozpočtu SIÚ Č. B. navýšení prostředků pro vlastní investiční rozvoj organizace v částce 510 000 Kč do rozpočtovaných výdajů investičního programu 327 142 - výstavba a technická obnova státní silniční sítě (pro oblast České Budějovice).

Následně odsouhlasilo nesprávné vykazování celkově čerpaných prostředků na vlastní investiční rozvoj SIÚ Č. B. ve výši 1 505 000 Kč v kategorii Příprava a zabezpečení staveb programu 327 142 v RIMF.

O uvedenou částku byla tímto postupem zkreslena výše prostředků profinancovaných státním rozpočtem na investiční výstavbu a určených na přípravu a zabezpečení staveb při výstavbě a technické obnově státní silniční sítě.

**B. Silniční investorský útvar České Budějovice**

1. porušil 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.“,*

a ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., které mj. stanoví:

*„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. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny ...“*

SIÚ Č. B. v roce 1994 uhradil z neinvestičních prostředků svého rozpočtu částku 357 878 Kč za projekty, stavební práce a autorský dozor pro investiční akci „Mosty ev. č. 034-006, 007, 008 v Třeboni“ a v roce 1995 částku 99 225 Kč za projekty pro investiční akci „Most ev. č. 034-009 přes Prostřední stoku v Třeboni“.

Tím, že čerpal neinvestiční rozpočtové prostředky na investiční akce, zvýšil neinvestiční výdaje organizace, aniž byla současně zvýšena hodnota pořizovaného investičního majetku u uvedených investičních akcí.

Neoprávněným čerpáním neinvestičních rozpočtových prostředků v rozporu se stanoveným účelem porušil SIÚ Č. B. rozpočtovou kázeň s důsledky podle § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb.;

**2. porušil ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., které stanoví:**

*„Rozpočtová organizace sestavuje svůj rozpočet příjmů a výdajů podle rozpočtové skladby. Veškeré dosažené rozpočtové příjmy v rámci svého hospodaření soustřeďuje na příslušném příjmovém rozpočtovém účtě a uhrazuje všechny rozpočtové výdaje jen z příslušných výdajových rozpočtových účtů zřízených u banky nebo spořitelny (dále jen 'peněžní ústav'). Soustřeďovat příjmy na jiných účtech a uhrazovat výdaje z jiných účtů může rozpočtová organizace jen v případech stanovených touto vyhláškou nebo se souhlasem ministerstva financí České republiky ...“,*

a ustanovení § 4 odst. 2 a § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, která stanoví:

*„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování, uspořádání položek účetní závěrky a obsahové vymezení těchto položek, rozsah údajů ke zveřejnění z účetní závěrky, postupy pro provedení konsolidace účetní závěrky, které stanoví federální ministerstvo financí a vyhláší je oznámením o jejich vydání ve Sbírce zákonů.“*

*„Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem.“*

Nerespektoval účtovou osnovu, kde je mj. stanoveno:

v účtové třídě 2 čl. I odst. 4

*„Na účtech účtové skupiny 23-Bankovní účty rozpočtových organizací účtují rozpočtové organizace o realizovaných výdajích investičních a neinvestičních... a o inkasovaných rozpočtových příjmech.“ ;*

v účtové třídě 2 čl. II odst. 3

*„Na straně Dal účtů 205 a 215 ... se účtuje o všech druzích příjmů rozpočtových i nerozpočtových na základě předpisů příjmů vydaných příslušným hospodařícím místem.“ ;*

v účtové třídě 2 čl. IV odst. 4 a 5

*„Na straně Dal účtu 234-Čerpací neinvestiční účet rozpočtových organizací se účtují realizované provozní výdaje rozpočtových organizací ...“ ;*

*„Inkasované rozpočtové příjmy se účtují na účtu 235-Příjmový účet rozpočtových organizací.“ ;*

v účtové třídě 4 čl. I odst. 1 a 2

*„V této účtové třídě účtují rozpočtové organizace provozní náklady za vlastní rozpočtové hospodaření.“ ;*

*„Náklady v rozpočtových organizacích vyjadřují konečnou spotřebu hospodářských prostředků vynaloženou na činnost organizace ve sledovaném období.“*

SIÚ Č. B. v letech 1995 a 1996 obdržel na základě smluv o sdružených prostředcích finanční prostředky na opravu a údržbu silniční sítě, tj. na provozní účely. O těchto prostředcích účtoval pouze na účtech 245-Ostatní běžné účty a 918-Ostatní finanční fondy. Tyto mimorozpočtové zdroje, při jejich čerpání, nebyly zaúčtovány na příslušný příjmový účet. Následně o výdajích těchto prostředků nebylo účtováno na příslušném výdajovém účtu a nebyly zaúčtovány do nákladů organizace.

SIÚ Č. B. tak v roce 1995 nesprávně účtoval o částce 84 328 910 Kč a v roce 1996 o částce 26 578 931 Kč;

**3. nepostupoval v souladu s výměrem MF 01/94 ze dne 17. 11. 1993, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (Cenový věstník částka 33/1993), kde se v části II. pol. č. 11. B mj. stanoví:**

*„Stavby, stavební objekty ... a projektové práce financované za účasti státního rozpočtu ...*

*Pro účely regulace cen platí: ...*

*B. ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb ..., který je pro účely regulace cen ... závazný ...“*

Zadávací řád staveb v čl. 6 odst. 2 stanoví:

*„Zadání z volné ruky je možné:*

*a) jestliže dodávka projektových prací se zadává vítězi projektové soutěže vyhlášené podle zvláštního předpisu,*

- b) pokud ze zvláštních důvodů (např. patentová ochrana) může dodávku realizovat pouze určitý dodavatel,
- c) jestliže na tutéž dodávku byla vyhlášena nejméně dvakrát veřejná soutěž nebo alespoň jedenkrát užší soutěž a nepřinesla požadovaný výsledek,
- d) v naléhavých případech (odstranění následků havárií nebo živelních pohrom),
- e) při zadání dodatečných prací témuž dodavateli za stejné ceny, pokud tyto práce nepřesáhnou 50 % původní zakázky nebo jsou s původní zakázkou věcně spojeny,
- f) jestliže náklady na uspořádání veřejné nebo užší soutěže nejsou úměrné výhodám, kterých může být soutěží dosaženo,
- g) z důvodu ochrany státního tajemství.“

SIÚ Č. B. v roce 1994 zadal z volné ruky - bez výběrového řízení - zakázku na zpracování projektové dokumentace pro stavbu „mostu“ ev. č. 034-007 v Třeboni, přestože nesplňovala žádnou z uvedených podmínek. Na požadované projektové práce uzavřel tři samostatné smlouvy o dílo v celkové hodnotě 247 800 Kč a neprovedl výběrové řízení na zakázku jako celek;

**4. porušil ustanovení § 6 odst. 3, § 29 odst. 1, § 30 odst. 1 a 2 zákona č. 563/1991 Sb., která stanoví:**

*„Účetní jednotky jsou povinny inventarizovat majetek a závazky podle § 29.“*

*„Účetní jednotky inventarizaci ověřují ke dni řádné a mimořádné účetní závěrky, zda stav majetku a závazků v účetnictví odpovídá skutečnosti.“*

*„Skutečné stavy majetku a závazků se zjišťují inventurou fyzickou u majetku hmotné povahy ...; tyto stavy se zaznamenávají v inventurních soupisech, které musí být podepsány osobou odpovědnou za provedení inventarizace.“*

*„Fyzickou inventuru hmotného majetku, kterou nelze provést ke dni účetní uzávěrky, lze provádět v průběhu posledních tří měsíců účetního období, popřípadě v prvním měsíci následujícího účetního období. Přitom se musí prokázat stav hmotného majetku ke dni účetní závěrky údaji fyzické inventury opravenými o přírůstky a úbytky uvedeného majetku za dobu od ukončení fyzické inventury do konce účetního období, popřípadě za dobu od začátku následujícího účetního období do dne ukončení fyzické inventury v prvním měsíci tohoto účetního období.“*

SIÚ Č. B. v letech 1994 a 1995 provedl fyzickou inventuru hmotného a nehmotného investičního majetku a porovnání s účetním stavem vždy k 30. 9. příslušného roku. Stav hmotného majetku ke dni účetní závěrky (31. 12.) neprokázal údaji fyzické inventury opravenými o přírůstky a úbytky uvedeného majetku. Inventurní soupisy majetku organizace nebyly podepsány osobou odpovědnou za provedení inventarizace.

Ostatní zjištění, u kterých nelze kvalifikovat porušení právního předpisu, ale ve svém důsledku mají vliv na hospodárnost nakládání s prostředky státního rozpočtu

1. MDS neusměrňovalo čerpání investičních prostředků pro SIÚ Č. B. v souladu s upraveným rozpočtem. Pro rozpočtovou organizaci SIÚ Č. B. otevřelo MDS dne 6. 11. 1996 v Oznámení limitu výdajů pro čerpání investičních výdajů na účtě 16-5228-231/0710 limit v celkové výši 523 682 000 Kč. Závazný ukazatel investičních výdajů SIÚ Č. B. upraveného rozpočtu ze dne 8. 10. 1996 byl MDS stanoven na 498 682 000 Kč, tedy o částku 25 000 000 Kč nižší.

Tato disproporce byla odstraněna rozpočtovým opatřením MDS až 17. 12. 1996. Tímto rozpočtovým opatřením byl závazný ukazatel investičních výdajů SIÚ Č. B. zpětně navýšen o 25 000 000 Kč, avšak při současném vázání rozpočtových prostředků ve výši 17 000 000 Kč v souvislosti s regulací výdajů státního rozpočtu.

2. MDS nedostatečně metodicky usměrňovalo rozpočtování neinvestičních výdajů účelově určených na opravy pozemních komunikací. Nestanovilo ani pravidla pro výpočet a rozpočtování rezerv u neinvestičních akcí.

Důsledkem tohoto stavu bylo nesystémové rozpočtování a rozepisování rezerv ze strany SIÚ Č. B. ve Jmenovitém seznamu akcí v kategorii neinvestiční výstavby (oprav). Následně tento stav neumožnil MDS jako správci rozpočtové kapitoly kontrolně posoudit rozpočtovou potřebu a její průběžný vývoj během rozpočtového roku.

3. SIÚ Č. B. při vynakládání rozpočtových prostředků na nákup služebního vozidla VW PASSAT v ceně 760 726 Kč nepostupoval nejehospodárnějším způsobem při zajišťování svých potřeb.

SIÚ Č. B. při zadávání veřejné zakázky na nákup osobního automobilu vyzval pouze prodejce nabízející zahraniční vozidla vyšší střední třídy v odpovídající cenové kategorii. Kritéria pro veřejnou zakázku stanovená SIÚ Č. B. na technické vybavení vozidla a zejména na výši cenového limitu 800 000 Kč odpovídala již určitému nadstandardu pro služební vozidlo. Tímto postupem byl vyloučen tuzemský výrobce osobních vozů, jehož vozidla mají technickou úroveň a vybavení odpovídající běžnému standardu služebních vozidel v cenové relaci o více než o polovinu nižší, než stanovilo kritérium veřejné zakázky SIÚ Č. B.

**Shrnutí:**

1. **Kontrola prokázala nedodržování povinností, které jsou uloženy právními předpisy:**
  - u MDS při výkonu zřizovatelské funkce ústředního orgánu a kontrolní funkce správce rozpočtové kapitoly,

- v SIÚ Č. B. při hospodaření s rozpočtovými i mimorozpočtovými prostředky a při evidenci majetku státu.

2. Z výsledků provedené kontroly a zjištěných porušení platných předpisů vyplývá nutnost legislativního dořešení oblasti registrace rozpočtových a příspěvkových organizací, včetně souvisejícího vymezení majetku státu, k němuž mají tyto organizace právo hospodaření.

Současná legislativní úprava sice ukládá zřizovateli pouze určité povinnosti ohledně zřizovací listiny a oznámení o zřízení organizace v Ústředním věstníku České republiky, postrádá však právní vymezení povahy těchto zápisů a procesní vymezení postupů s tím spojených.

Neplnění povinností a případná neshoda zápisů se skutečným stavem není zákonem postížena.