

Informace z kontrolní akce „Hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu určenými na rekonstrukci a dostavbu justičního areálu „Na Míčáncích““

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/39. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky vynaloženými na realizaci akce „Rekonstrukce a dostavba areálu Na Míčáncích“ a prověřit, jak jsou plněna opatření přijatá k odstranění dříve zjištěných nedostatků.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do dubna 2006, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MS“).

I. Úvod do problematiky

Rekonstrukce a dostavba justičního areálu v Praze 10, v ulici Na Míčáncích (dále jen „JAM“) je financována z rozpočtové kapitoly 336 – Ministerstvo spravedlnosti, z programu evid. č. 236 110. Přípravná fáze investiční akce rekonstrukce a dostavby JAM, ve kterém budou umístěny obvodní soudy a obvodní zastupitelství pro Prahu 4, 8, 9 a 10, byla zahájena v roce 1999. Následně, v letech 2001 a 2002, byla zpracována projektová dokumentace (dále jen „PD“). Projektant řešil využití stávajících objektů areálu v ulici Na Míčáncích pro potřeby justice. Navrhl proto jejich rekonstrukci a do centra areálu situoval výstavbu nové budovy, aby tak zajistil požadovanou kapacitu 1 000 zaměstnanců.

Tato finančně nejnáročnější akce resortu spravedlnosti byla podrobena kontrole NKÚ již v roce 2002. Šlo o kontrolní akci č. 02/01 – Rekonstrukce a dostavba areálu „Na Míčáncích“, která byla zaměřena na přípravnou fázi této investiční akce. Kontrolní závěr byl zveřejněn ve Věstníku NKÚ v částce 3/2002. Zjištěny byly zásadní nedostatky v činnosti MS jako správce programu (od roku 1999 do dubna 2000 bylo MS současně investorem). Pochybení bylo shledáno rovněž v činnosti Městského soudu v Praze (dále jen „MěS Praha“), který od roku 2000 investorsky zabezpečoval přípravnou fázi stavby včetně zpracování PD. MS nezabezpečilo provedení přípravné fáze tak, aby byla zajištěna budoucí realizace stavby – nebyla ujasněna koncepce řešení areálu ani stanoveny technicko-ekonomické požadavky pro navrhování soudních objektů. Přesto MěS Praha jako přímý investor vyhlásil obchodní veřejnou soutěž (dále jen „OVS“) na výběr zhotovitele PD bez ujasněné koncepce a jednoznačně stanovených požadavků na komplexní řešení areálu a bez odpovídajícího zadání stavby. Nebyl respektován požadavek MS – vybavit objekt typovým nábytkem a zadat jeho výrobu přednostně Vězeňské službě ČR (dále jen „VS ČR“), a tím nejenom minimalizovat jeho pořizovací cenu, ale též vytvořit pracovní příležitosti pro vězně.

Kontrolní akce č. 02/01 rovněž upozornila na finančně náročné řešení stavby, týkající se nejenom konstrukčního systému stavby, ale i technického zařízení a vybavení objektu.

V červenci 2001 byla investiční akce zaregistrována v informačním systému programového financování. Investiční náklady byly stanoveny ve výši 1 990,804 mil. Kč,

neinvestiční náklady ve výši 289,178 mil. Kč. Výstavbou nového objektu má být získáno 49 210 m² čisté podlahové plochy, rekonstrukcí – technickým zhodnocením 11 997 m².

Na základě zjištěných nedostatků doporučil NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 02/01 zabezpečit zejména:

- kontrolu souladu PD stavby s výkazem výměr a rozpočtem stavby,
- důslednou kontrolu rozpočtu stavby včetně jednotkových cen,
- kvalifikovaný tým odborníků pro řízení a kontrolu stavby.

Vláda ČR svým usnesením ze dne 9. 12. 2002 č. 1232 vzala na vědomí kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 02/01 a uložila ministru spravedlnosti realizovat opatření přijatá k nápravě zjištěných nedostatků.

Kontrolní akce č. 05/39, kterou provedl NKÚ v roce 2005 a 2006, byla proto zaměřena zejména na plnění uvedeného usnesení vlády a na provádění opatření přijatých k nápravě zjištěných nedostatků. Kontrola byla dále podrobena činnosti MS při řízení investičního projektu ve fázi vlastní realizace stavby se zaměřením na hospodárné a efektivní využití finančních prostředků státního rozpočtu.

II.

Skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Realizace opatření k nápravě zjištěných nedostatků

MěS Praha, a zejména MS přistoupily k realizaci opatření navržených v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 02/01. MS v souvislosti s tím přijalo další organizační, legislativní a personální opatření, která byla výše uvedeným usnesením vlády č. 1232 schválena a jejichž realizace byla uložena ministru spravedlnosti.

1. Před vyhlášením OVS na zhotovitele stavby zabezpečil MěS Praha kontrolu úplnosti realizační PD a kontrolu výkazu výměr. Kontrolní činnost investora tak navázala na kontrolní akci NKÚ č. 02/01 provedenou v roce 2002 a shodně s ní prokázala obdobná zjištění. Doporučila úpravy technického řešení a vybavení objektu, které by významně ušetřily nejenom pořizovací náklady stavby, ale i náklady na provoz a údržbu zařízení.
2. MS zabezpečilo vytvoření týmu odborníků pro řízení tohoto investičního projektu. Ministr spravedlnosti ustavil dne 1. 12. 2002 „Samostatné oddělení výstavby justičního areálu Na Mířáncích“ (dále jen „MS SOAM“). V lednu 2003 došlo k převodu funkce investora stavby z MěS Praha na MS i k převodu příslušnosti hospodařit s majetkem státu. Na základě dokladů, které předal MěS Praha tomuto nově vzniklému samostatnému oddělení, MS potvrdilo zjištění NKÚ z roku 2002 týkající se nedostatků při zabezpečování přípravné fáze stavby. MěS Praha jako tehdejší investor stavby přípravu projektu neřídil a veškerou odpovědnost přenesl na projektanta stavby.
3. MS vydalo vnitřní předpisy upravující postup při financování programů reprodukce majetku v resortu spravedlnosti, postup při zadávání veřejných zakázek a při vybavování objektů justičních složek nábytkem prioritně dodávaným VS ČR.

MěS Praha, a zejména MS realizovaly nápravná opatření uložená usnesením vlády. Chybné a nedostatečné řízení investiční akce ve fázi přípravy však i přesto výrazným způsobem ovlivnilo následnou realizační fázi rekonstrukce a dostavby JAM.

B. Činnost MS při řízení realizační fáze rekonstrukce a dostavby JAM

1. Realizace dílčích úsporných opatření

MS rozhodlo, že budou realizována pouze dílčí úsporná opatření, která nevyžadují vydání nového stavebního povolení, a proto:

- PD nebude přepracována a součástí zadávací dokumentace pro výběr zhotovitele budou dosavadní výkazy výměr, s tím, že bude smluvně zajištěna finanční úhrada na základě zjišťovacích protokolů podle skutečných výkazů výměr a provedených prací zkontrolovaných a potvrzených technickým dozorem investora (dále jen „TDI“) a MS SOAM;
- požadavky na změnu řešení, představující úsporu finančních nákladů, budou součástí zadávací dokumentace a smlouvy o dílo se zhotovitelem stavby.

Pro plnění veřejné zakázky stanovilo MS další požadavky, představující úsporu finančních nákladů:

- možnost zaměstnání odsouzených při realizaci veřejné zakázky,
- písemné prohlášení uchazeče, že bude souhlasit se snížením nabídkové ceny díla na základě náhrady nadstandardních zařízení zařízeními stejných technických parametrů, avšak s nižšími pořizovacími náklady.

2. Podmínky smlouvy o dílo se zhotovitelem stavby

MS dne 9. 4. 2003 dle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, vyhlásilo OVS na zhotovitele stavby. Nabídky uchazečů byly hodnoceny podle jediného kritéria – výše nabídkové ceny. Smlouva o dílo (dále jen „SOD“) byla uzavřena dne 15. 7. 2003 mezi objednatelem Českou republikou zastoupenou Ministerstvem spravedlnosti, a vybraným zhotovitelem – Sdružením Justiční Palác, založeným smlouvou o sdružení ze dne 26. 5. 2003 mezi Skanska CZ, a. s., a Metrostav, a. s.

Předmětem SOD byla realizace stavby včetně zpracování dokumentace, která nebyla součástí realizační PD, ale byla nezbytná pro provedení díla. Jednalo se o doplňující geodetické zaměření, provedení doplňujícího geologického průzkumu za účelem zjištění rozsahu kontaminace zeminy a způsobu její likvidace, zajištění požadavků na dopravní řešení v průběhu realizace stavby, posouzení nosných konstrukcí stávajících objektů, zejména krovů a podlah.

Termín dokončení díla byl stanoven do 31. 10. 2006. Cena díla bude vyčíslena podle skutečně provedených prací a dodávek, nepřekročí však cenu nejvýše přípustnou, která vychází z nabídkové ceny zhotovitele a činí 1 880 375 593 Kč (vč. DPH).

SOD obsahovala ustanovení o podmínkách, za kterých je možné zvýšit cenu díla: pouze za podmínek stanovených zadavatelem při vyhlášení OVS a za podmínek uvedených v SOD, tj. při změně obecně závazných předpisů nebo změně plnění předmětu veřejné zakázky, v případě, když změna právních předpisů od 1. 7. 2001 vyvolá změnu použitých

výrobků a předepsání zkoušek, a v případě vady PD, na jejímž základě vznikne oprávněný požadavek pro navýšení ceny díla.

MS bylo ve smyslu ustanovení SOD oprávněno v průběhu realizace stavby provést úpravy rozsahu díla, které povedou ke snížení celkových nákladů stavby.

3. Cena díla a rozpočet k realizační PD

Podkladem pro posouzení optimální výše nabídkové ceny byl rozpočet k realizační PD zpracovaný projektantem v cenové úrovni roku 2001. Celkové náklady stavby byly stanoveny ve výši 2 050 848 386 Kč. Cena uvedená v tomto rozpočtu byla přitom o cca 265 mil. Kč vyšší než nabídka zhotovitele zpracovaná o dva roky později, ke dni 28. 5. 2003. Tento rozpočet tak nemohl být relevantním podkladem pro posouzení optimální výše nabídkové ceny za dodávku rekonstrukce a dostavby JAM.

Realizační PD byla zpracována ke dni 30. 6. 2001, rozhodnutí o umístění stavby však bylo vydáno až 5. 10. 2001 a stavební povolení 21. 6. 2002. Vzhledem k tomu, že nebyla respektována obvyklá posloupnost jednotlivých fází projektové a inženýrské přípravy stavby, nebyly do realizační PD zapracovány podmínky jednotlivých stavebních povolení.

Kontrolou bylo zjištěno, že

a) u některých položek uvedených v nabídce vybraného zhotovitele díla a u položek uvedených v rozpočtu k realizační PD existují značné cenové rozdíly, např.:

- nabídková cena zhotovitele díla za provedení vnitřního vodovodu a kanalizace je v závislosti na průměru potrubí o 82 % až o 402 % levnější oproti rozpočtované ceně projektanta;
- nabídková cena zhotovitele za svítidlo je 2 850,30 Kč, projektant uvedl cenu 6 037 Kč, jiné typy zářivkových vestavných svítidel ocenil zhotovitel cenou ve výši 2 542,50 Kč (resp. 2 978,10 Kč), projektant cenou 5 266 Kč (resp. 7 069 Kč);
- cena za odpadkový koš uvedená zhotovitelem činí 80,10 Kč/ks, projektant uvedl cenu 1 000 Kč/ks;
- za montáž jednoho kompletu chlazení uvedl zhotovitel cenu 191 000 Kč, projektant uvedl 733 765 Kč.

Vzhledem k vysoké četnosti výrobků použitých při rekonstrukci a dostavbě JAM se jedná o cenový rozdíl v řádu desítek miliónů Kč;

b) využitím VS ČR jako zhotovitele mobilního a pevně zabudovaného nábytku došlo k úspoře finančních nákladů. Dle rozpočtu zpracovatele PD v cenové úrovni roku 2001 činila dodávka veškerého nábytku 259 604 507 Kč. Dle uzavřených SOD je cena za dodávky nábytku nižší o více než 46 mil. Kč a činí 213 290 869 Kč (v cenové úrovni roku 2003 – 2005);

c) u některých dodávek výrobků a prací, např. truhlářských konstrukcí, se cena zhotovitele oproti rozpočtu realizační PD naopak zvýšila. Jedná se zejména o subdodávky obchodních partnerů zhotovitele. Dveře vnitřní, plné, dýhované, o rozměru 800/2200 mm, vč. prahu a dřevěného obložení zárubně, ocenil projektant cenou 6 200 Kč/ks, v nabídkovém rozpočtu zhotovitele je uvedena finanční částka 17 472 Kč/ks. Okno dvojitě, špaletové, zasklené, o rozměru 1120/2140 mm dodávané

do rekonstruovaných objektů ocenil projektant cenou ve výši 17 800 Kč/ks, zhotovitel uvedl cenu 48 478 Kč/ks. Obdobné cenové rozdíly byly zjištěny i u dalších rozpočtovaných položek tohoto oddílu prací a dodávek.

4. Nezávislé posouzení cen stavebních prací a materiálů

Pro objektivní posouzení výše ceny zabezpečil NKÚ u firmy ÚRS Praha, a. s., nezávislé posouzení cen stavebních prací a materiálů uvedených v rozpočtu zpracované projektantem v roce 2001.

Z expertního posudku je zřejmé, že ceny za vnitřní vodovod jsou v rozpočtu projektanta značně nadhodnoceny; index nadhodnocení se pohybuje v závislosti na průměru potrubí v rozmezí hodnot od 1,85 do 2,85. Finanční navýšení tohoto souboru prací a dodávek projektantem činí za celou stavbu 3,826 mil. Kč.

Rovněž tak ceny za potrubí vnitřní kanalizace jsou v rozpočtu projektanta značně nadhodnoceny a index se dle průměru potrubí pohybuje v rozmezí hodnot od 1,7 do 4,5. Finanční nadhodnocení tohoto souboru prací a dodávek činí za celou stavbu 3,945 mil. Kč.

Projektant stanovil vyšší ceny též za tepelnou izolaci potrubí. Index navýšení je v rozpětí hodnot od 1,05 do 1,85. Finanční navýšení za celou stavbu činí 1,239 mil. Kč.

5. Skutečnosti ovlivňující výši ceny díla

V průběhu realizace stavby docházelo ke změnám ceny díla, a to nejenom k jejímu navýšení, ale i ke snížení. Změny ceny díla jsou zohledněny v dodatcích k SOD. V době kontroly NKÚ bylo uzavřeno 10 dodatků. Cena díla (i přes realizaci opatření ke snížení ceny) se zvýšila na celkovou částku 2 170 275 080 Kč (vč. DPH).

a) Zvýšení ceny díla

V době kontroly NKÚ došlo ke zvýšení ceny díla o 324 473 167 Kč. Důvodem pro zvýšení ceny díla byly změny výše sazby DPH, obecně závazných předpisů, změny předmětu díla vzniklé na základě požadavků veřejnoprávních orgánů, investora – MS, budoucích uživatelů JAM a VS ČR. Ke zvýšení ceny díla došlo i z titulu víceprací provedených zhotovitelem, ale i v důsledku vad PD a nad rámec ustanovení SOD:

- změnou výše sazby DPH došlo ke zvýšení ceny díla o 218 805 145 Kč,
- změnou předmětu díla, změnou obecně závazných předpisů a na základě víceprací se cena díla zvýšila o 81 755 979 Kč,
- v důsledku vady PD se cena díla zvýšila o 13 500 483 Kč,
- nad rámec ustanovení SOD byla zvýšena cena díla o 10 411 560 Kč za práce a dodávky zdůvodněné např. změnou po odkrytí konstrukcí, skutečnými geologickými podmínkami, nadspotřebou betonu dle skutečnosti, změnou tras rozvodů dle skutečnosti na stavbě, připojení objektu služeb, který však nebyl součástí realizované investiční akce, náklady na inženýrské sítě atd. Zdůvodnění zvýšení ceny díla za tyto práce a dodávky však nespĺňují žádnou z podmínek stanovených zadavatelem při vyhlášení OVS ani podmínek uvedených v SOD, za kterých je možno překročit cenu nejvýše přípustnou.

b) Opatření ke snížení ceny díla

Respektováním doporučení NKÚ a následně provedené kontroly ze strany MS došlo k tomu, že cena díla byla v důsledku úsporných opatření realizovaných MS snížena o 34 573 680 Kč.

Ke snížení ceny díla došlo z titulu změny technologie výstavby a náhradou nadstandardních zařízení jinými, stejných technických parametrů, avšak s nižšími pořizovacími náklady. Jedná se např. o náhradu nerezových zařizovacích předmětů za levnější provedení, změnu typu svítidel a změnu pevně zabudovaného nábytku.

Celkový přehled změn smluvní ceny díla zhotovitele stavby – Sdružení Justiční Palác

Cena díla dle SOD	1 880 375 593
Zvýšení ceny díla	324 473 167
Snížení ceny díla (úspory)	34 573 680
Celkové navýšení ceny díla (sníženo o úspory)	289 899 487
Cena díla v době kontroly NKÚ (vč. dodatků č. 1 - 10)	2 170 275 080

Pozn.: V době kontroly NKÚ nebyla stavba dokončena, a proto může dojít ke změně ceny díla.

Ceny jsou uvedeny v Kč (vč. DPH).

6. Celkové investiční náklady stavby

Celkové investiční náklady stavby zahrnují finanční částky dle SOD a dodatků uzavřených se zhotovitelem díla, tj. se Sdružením Justiční Palác, úhrady vyplývající se smluv uzavřených s ostatními dodavateli stavební a technologické části stavby, dále finanční částky hrazené za výkon TDI a za dodávku PD. Tyto celkové investiční náklady činily v době kontroly NKÚ celkem 2 328 198 690 Kč. Byly o 110 767 690 Kč vyšší než investiční náklady stanovené ve změně rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce (dále jen „rozhodnutí o účasti“), které vydalo MS v červenci 2004 v souvislosti se změnou výše sazby DPH. Toto rozhodnutí o účasti stanoví investiční náklady v celkové výši 2 217 431 000 Kč.

III.

Shrnutí

1. V roce 2002 provedl NKÚ kontrolní akci č. 02/01 – Rekonstrukce a dostavba areálu „Na Míčánkách“, ve které upozornil na systémové nedostatky v řízení přípravné fáze investiční akce, uvedl možnosti úspor finančních prostředků státního rozpočtu a doporučil kroky, které je nezbytné provést před zahájením realizační fáze investičního projektu. Vláda ČR vzala kontrolní závěr NKÚ na vědomí a uložila ministru spravedlnosti realizovat opatření přijatá k nápravě zjištěných nedostatků.
2. Opatření k nápravě byla provedena. Chybné a nedostatečné řízení investiční akce ve fázi přípravy však i přes provedená opatření výrazným způsobem ovlivnilo následnou realizační fázi rekonstrukce a dostavby JAM. Kontrola NKÚ prokázala, že chyby a nedostatky přípravné fáze jsou obtížně odstranitelné a mají při realizaci stavby negativní dopad, zejména na termín dokončení investice a výši finančních prostředků.
3. Efektivnost a hospodárnost vynaložených prostředků u staveb financovaných zcela z prostředků státního rozpočtu by měla být zabezpečena i podmínkou uplatnit použití

standardních materiálů a standardního vybavení objektu při zachování potřebného respektu instituce. Pro splnění této podmínky je však nezbytné řešit ekonomiku stavby již ve fázi její přípravy a zpracování projektové dokumentace. Tato podmínka však nebyla v případě investičního projektu dostavby a rekonstrukce JAM zcela respektována.

4. MS rozhodlo, že budou realizována pouze vybraná úsporná opatření. Přistoupilo k některým změnám v řešení stavby a výměně nadstandardních zařízení za jiná se stejnými technickými parametry, ale nižší cenou. Provedení zásadních změn v koncepci stavby, které by představovaly úsporu finančních prostředků státního rozpočtu, by si však vyžádalo přepracování projektové dokumentace, vydání nového stavebního povolení a prodloužení termínu realizace stavby. MS se proto rozhodlo k těmto změnám nepřistupovat.
5. V průběhu realizace stavby docházelo ke změnám ceny díla, a to nejenom k jejímu navýšení, ale i ke snížení. Cena díla (i přes úsporná opatření realizovaná MS ve výši cca 34, 574 mil. Kč) se celkem zvýšila o 289 899 487 Kč, na částku 2 170 275 080 Kč, včetně zahrnutí zvýšené sazby DPH.
6. Současná metodika řízení investičních projektů financovaných z prostředků státního rozpočtu (vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku) nemotivuje investora k úsporám finančních prostředků. Investor je zodpovědný pouze za nepřekročení finančních prostředků stanovených v rozhodnutí o účasti státního rozpočtu, není motivován k jejich úspoře.