

03/18

Finanční prostředky určené na zabezpečení realizace Programu bezpečnostních investic NATO

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod číslem 03/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Mgr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit čerpání a využívání finančních prostředků určených na zajištění realizace Programu bezpečnostních investic NATO u Ministerstva obrany.

Kontrolu provedla v období od srpna 2003 do února 2004 skupina kontrolujících NKÚ odboru obrany a bezpečnosti a územních odborů střední Čechy, severovýchodní Čechy a jižní Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1999 až 2003.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo obrany.

Ministerstvo obrany podalo námitky proti kontrolnímu protokolu, které byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

S e n á t NKÚ (ve složení: Mgr. Ing. Jiří Kalivoda – předseda, JUDr. Jiří Drábek, Ing. Josef Pohl, Ing. Jan Vedral a Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání konaném dne 31. května 2004

s c h v á l i l usnesením č. 03/18/30

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

1. Úvod

Ministerstvo obrany (dále jen „Ministerstvo“) je ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústředním orgánem státní správy, zejména pro zabezpečování obrany ČR a řízení Armády ČR.

Česká republika se dnem 12. 3. 1999 stala stranou Severoatlantické smlouvy, a tím i členskou zemí NATO¹, a získala tak možnost participace na projektech Programu bezpečnostních investic NATO, který zajišťuje výstavbu společné infrastruktury, nezbytné pro výcvik a nasazení ozbrojených sil NATO na teritoriu členských zemí.

Program bezpečnostních investic NATO (dále jen „NSIP“²) představuje komplexní systém pořízování infrastruktury primárně určené k zabezpečení minimálních vojenských požadavků NATO. Zahrnuje veškeré procesy a činnosti od analýzy zdrojů, stanovení souboru schopností, plánování investic, realizaci a řízení výstavby, přejímku a správu prvků infrastruktury až po jejich případné uvolnění a vyjmutí z inventáře NATO.

Základním principem NSIP je společné financování, které umožňuje členským zemím zvýšení nutné národní bezpečnosti prostřednictvím investování společných finančních prostředků. Přitom se nepředpokládá omezení jejich práv a povinností pokud jde o vlastní odpovědnost v oblasti obrany.

¹ *The North Atlantic Treaty Organisation – Organizace Severoatlantické smlouvy; je právnickou osobou, sestává z Rady, která byla zřízena na základě Severoatlantické smlouvy, a z jejích pomocných orgánů. V Radě je zastoupena každá smluvní strana Severoatlantické smlouvy, za účelem projednání záležitostí souvisejících s prováděním této smlouvy.*

² *The NATO Security Investment Programme.*

Finanční prostředky NATO jsou alokovány pouze na zabezpečení minimálních vojenských požadavků pro krizové situace (dále jen „MMR“³). MMR jsou určovány příslušnými orgány NATO. Při překročení hranice MMR v rámci technického řešení daného prvku infrastruktury a v případech, že posuzovaný prvek má být využíván nad rámec MMR i pro potřeby státu, na jehož území je umístěn (tzv. hostitelská země), NATO požaduje spolufinancování projektu ze strany této země.

Konkrétní soubor schopností (dále jen „CP“⁴) stanovuje vojenské a technické parametry prvku infrastruktury v souladu s požadavky NATO a analyzuje stav a možnosti stávajících prvků infrastruktury na území členského státu. Na základě této analýzy jsou následně stanoveny předpokládané zdroje potřebné na jednotlivé projekty a jejich základní časový rámec, včetně případného podílu hostitelské země na jejich spolufinancování.

Tvorba CP je v odpovědnosti Vrchního velitelství spojeneckých sil v Evropě a jeho hlavních podřízených velitelství ve spolupráci s hostitelskou zemí, na jejímž území bude CP realizován. Výsledkem procesu tvorby CP je stanovení hrubého odhadu investičních a provozních nákladů a požadavků na lidské zdroje. Po posouzení ze strany kompetentních orgánů NATO je návrh CP předkládán ke konečnému schválení a mezinárodní štáb vypracuje plán implementace CP.

Následně hostitelská země zpracovává ve své odpovědnosti odhad nákladů typu „B“ (dále jen „TBCE“⁵). TBCE slouží jako základní dokument pro autorizaci technického řešení projektu ze strany Infrastrukturního výboru NATO a pro alokaci požadovaných zdrojů.

Po autorizaci technického řešení probíhá realizační fáze projektu, která je v návaznosti na způsob zadání veřejné zakázky zcela nebo částečně v odpovědnosti hostitelské země. Dále následuje kontraktační část projektu, pořizování majetku, jeho zaúčtování, předání konečnému uživateli a kontrola ze strany orgánů NATO, spočívající v technické přejímce infrastruktury a finančním auditu projektu.

V kontrolovaném období byly v ČR realizovány v rámci NSIP tři CP:

- **CP 2A0022 – Zabezpečení infrastruktury pro přijetí reakčních sil NATO⁶**
 - byl schválen Severoatlantickou radou v roce 1999 a jeho cílem je zabezpečit nezbytnou infrastrukturu umožňující přijetí reakčních sil NATO na území ČR. Tento CP zahrnuje dobudování leteckých základů Čáslav a Náměšť nad Oslavou a výstavbu skladové kapacity pohonných hmot. V době mimokrizové situace má být vybudovaná infrastruktura využívána Armádou ČR.
K 31. 12. 2003 bylo na realizaci projektů v rámci CP 2A0022 vynaloženo celkem 459 867 tis. Kč, z toho 215 583 tis. Kč z prostředků ČR a 244 284 tis. Kč z prostředků poskytnutých NATO.
- **CP 5A0035 – Zapojení do integrovaného systému protivzdušné obrany NATO⁷**
 - byl schválen Severoatlantickou radou v roce 2000 a klade si za cíl dosažení MMR v oblasti zapojení vzdušných sil Armády ČR do integrovaného systému protivzdušné obrany NATO, na který má navazovat realizace výstavby jednotného systému velení a řízení.

K 31. 12. 2003 bylo na realizaci projektů v rámci CP 5A0035 vynaloženo celkem 176 406 tis. Kč, z toho 143 581 tis. Kč z prostředků ČR a 32 825 tis. Kč z prostředků poskytnutých NATO.

³ *Minimal Military Requirements.*

⁴ *Capability Package.*

⁵ *Type „B“ Cost Estimate.*

⁶ *Provide Facilities for Reaction Forces in the Czech Republic.*

⁷ *Provide and Maintain Required NATINADS Capability in the Czech Republic, Hungary and Poland.*

- **CP 5A0044 – Pořízení páteřních radarů protivzdušné obrany NATO⁸**
 - byl schválen Severoatlantickou radou v roce 1999. Jeho cílem je zabezpečení výstavby radarových stanovišť a pořízení dvou souprav stacionárních třídímenčních radarů protivzdušné obrany.
K 31. 12. 2003 bylo na realizaci projektů v rámci CP 5A0044 vynaloženo celkem 296 561 tis. Kč, z toho 71 030 tis. Kč z prostředků ČR a 225 531 tis. Kč z prostředků poskytnutých NATO.

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

2. Konceptní a organizační zabezpečení NSIP

Ozbrojené síly ČR procházejí od svého vzniku v roce 1993 nepřetržitou reorganizací, která je doprovázena permanentně probíhajícími změnami organizační struktury, pravomocí a působností.

V roce 2002 schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 13. 11. 2002 č. 1140 Koncepti výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR. Vlastní reforma ozbrojených sil ČR byla zahájena dnem 1. 1. 2003.

Ve vazbě na reformu veřejných financí byla ještě v témže roce vládou schválená koncepce přepracována na změněný finanční zdrojový rámec.

Vláda ČR schválila svým usnesením ze dne 12. 11. 2003 č. 1154 novou Koncepti výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR.

Od roku 1999, kdy byla zahájena participace ČR na projektech NSIP, docházelo v resortu obrany opakovaně k zásadním změnám ve vymezení kompetencí při řízení projektů, způsobu pořizování majetku, jakož i účtování o majetku.

Až do května 2000 neexistoval žádný interní normativní akt, který by řešil kompetence a odpovědnosti jednotlivých složek Ministerstva ve vztahu k plnění úkolů NSIP.

Dne 23. 5. 2000 byl vydán rozkaz ministra obrany (dále jen „RMO“), který upravoval problematiku NSIP v resortu obrany⁹. Ačkoliv již v průběhu roku 2001 přestal tento rozkaz odpovídat organizační struktuře Ministerstva, zůstal v platnosti až do 16. 7. 2003.

V roce 2001 došlo v působnosti Ministerstva k zásadní změně v systému úplatného nabývání majetku a nákupu služeb. Cílem bylo vytvořit pružný a transparentní systém, který by plně odpovídal právnímu řádu ČR¹⁰. K organizování a vypořádání veřejných zakázek pro centrálně nabývaný majetek a centrální nákup služeb byla vytvořena samostatná akviziční pracoviště. V oblasti NSIP byly těmito pracovišti odbor pořizování strategických zakázek u Národního úřadu pro vyzbrojování (pořizování movitého majetku u určených investičních akcí), oddělení veřejných zakázek u Agentury komunikačních a informačních systémů (pořizování movitého majetku a nákupu služeb v oblasti komunikačních a informačních systémů) a akviziční pracoviště u vojenských ubytovacích a stavebních správ (dále jen „VUSS“) Brno a Pardubice (pořizování nemovitého majetku).

Ministrem obrany byl stanoven jako správce programu *Bezpečnostní investice NATO* v kapitole státního rozpočtu Ministerstvo obrany ředitel odboru bezpečnostních investic NATO, který však nebyl nadřazen účastníkům programu, jimiž byla uvedena akviziční pracoviště.

⁸ *Provide Backbone Air Defence Radars.*

⁹ *RMO č. 21 „Organizační zabezpečení Programu bezpečnostních investic Organizace Severoatlantické smlouvy“.*

¹⁰ *Viz RMO č. 36 ze dne 11. 12. 2001.*

Působnost ve vztahu k řízení projektů NSIP, které v jednotlivých CP zahrnovaly pořizování infrastruktury movité i nemovité, byla koncipována dvojkolejně, bez společného nadřazeného řídicího prvku.

Řízením realizace jednotlivých projektů CP byli v kontrolovaném období pověřeni ředitelé CP, kteří byli jmenováni ministrem obrany. Ředitelé CP byli odpovědní za dodržení věcných, finančních a časových parametrů projektů CP, včetně povinnosti zabránit neefektivnímu vynakládání finančních prostředků.

Zásadním nedostatkem tohoto způsobu řízení projektů byla skutečnost, že ředitelé CP nebyli vybaveni dostatečnými kompetencemi ke splnění povinnosti efektivního vynakládání finančních prostředků, která na ně byla interním normativním aktem delegována.

Při předávání plnění a následném schvalování úhrady fakturovaných částek nebyla stanovena povinnost kontrasygnace výdajů řediteli CP. Při pořizování nemovité infrastruktury schvaloval úhradu fakturovaných částek jako příkazce operace náčelník VUSS. V nastaveném systému řízení však nebyli ředitelé CP oprávněni úhradu výdajů ovlivnit. Při kontrole NKÚ byly zjištěny případy, kdy náčelník VUSS schválil úhradu výdajů, které byly nevhodné, případně byly vynaloženy v rozporu s rozpočtovými pravidly.

Vnitřní prostředí resortu obrany bylo v kontrolovaném období možné charakterizovat jako nestabilní. Tento stav byl doprovázen nepříliš pružným a administrativně náročným způsobem řízení, s nedostatečným tokem informací a nesprávně nastavenými kompetencemi a odpovědnostmi. Uvedený způsob řízení spolu s nízkou úrovní právního vědomí, zejména na úrovni některých zúčastněných akvizitních pracovišť, přispěl k nevhodnému a neefektivnímu nakládání s prostředky státního rozpočtu, jak je dále uvedeno v části 3 tohoto kontrolního závěru.

Z důvodu probíhajících organizačních a dislokačních změn v resortu byl například zrušen jeden z projektů NSIP.

V rámci projektu NSIP „Pardubice, spojení zem – zem, stavební část“ Ministerstvo použilo v roce 2002 finanční prostředky ve výši 157 579 Kč na úhradu výdajů za projektovou dokumentaci a ještě v téže roce projekt zrušilo. Tímto jednáním porušilo zákonem stanovenou povinnost plnění určených úkolů nevhodnějším způsobem.

3. Nakládání s finančními prostředky a majetkem

- **Ministerstvo porušilo rozpočtovou kázeň ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), když neoprávněně použilo peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 587 000 Kč tím, že je nečerpalo v souladu s věcným plněním.**

V roce 2003 uhradilo Ministerstvo dodavateli částku v souhrnné výši 587 000 Kč za vystavení inspekčních certifikátů staveb. Uvedené certifikáty nebyly v průběhu kontroly NKÚ ke dni 29. 1. 2004 dodány.

- **Ministerstvo porušilo ustanovení § 45 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. tím, že příjmy ve výši 90 720 Kč nesoustředilo na příslušném příjmovém účtu.**

Ministerstvo své příjmy ve výši 90 720 Kč za vícetisky projektové dokumentace od uchazečů o veřejnou zakázku na realizaci výstavby světlotekniky na letecké základně nesoustředilo na příslušném příjmovém rozpočtovém účtu, ale na účtu „Financování NSIP“, který byl veden u Konsolidační banky Praha.

- **Ministerstvo porušilo ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, tím, že vynaložilo 19 891 490 Kč na pořízení majetku, který nebyl od okamžiku pořízení v roce 2002 do dne ukončení kontroly NKÚ využíván.**

Ministerstvo nakoupilo v roce 2002 dvě soupravy polní sítě LAN (Local Area Network). Pořízený majetek byl od doby převzetí uskladněn u vojenského zařízení v Hradci Králové a

nebyl předán konečnému uživateli – Velitelství pozemních sil. U pořízeného majetku marně proběhla více než jedna třetina z celkové délky záruční doby. Zařízení nebylo do doby ukončení kontroly NKÚ vyzkoušeno a nasazeno v polních podmínkách ani k prověření funkčnosti tohoto zařízení. Nebyla ani prakticky ověřena jeho vhodnost pro specifická místa nasazení.

4. Pořizování majetku

Majetek v rámci NSIP je pořizován na základě výběrového řízení, jehož forma je primárně stanovena na základě rozhodnutí Infrastrukturního výboru NATO v rámci schvalovacího procesu projektu. Tato forma je pro hostitelskou zemi závazná.

V rámci realizace projektů NSIP jsou aplikovány tři základní formy výběrového řízení:

- mezinárodní výběrové řízení¹¹ dle zvláštních postupů NATO;
- národní výběrové řízení¹² dle národní legislativy;
- výzva jednomu zájemci¹³.

V podmínkách resortu obrany byla v kontrolovaném období aplikována při pořizování majetku v rámci NSIP národní výběrová řízení. Ke dni ukončení kontroly NKÚ bylo v jednom případě ve fázi přípravy mezinárodní výběrové řízení.

V roce 1999, kdy započala participace ČR na projektech NSIP, podléhal proces pořizování majetku v rámci NSIP režimu zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Výchozí nastavení národní legislativy v oblasti zadávání veřejných zakázek nerefletovalo možnost zadání zakázek, které jsou upraveny procesními pravidly mezinárodních organizací.

Zákonem č. 28/2000 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 6. 2000, byl novelizován zákon č. 199/1994 Sb. Mimo jiné byla změněna věcná působnost zákona a v § 1 odst. 2 bylo doplněno mj. písmeno t) ve znění:

„Tento zákon se nevztahuje na...

t) zakázky upravené jinými procesními pravidly a zadávané na základě zvláštních postupů mezinárodních organizací.“

Dále bylo uvedenou novelou v § 1 odst. 2 písm. k) výslovně stanoveno, že:

„Tento zákon se nevztahuje na...

k) nákupy majetku a služeb strategického charakteru schválené vládou České republiky, které souvisí s integrací a členstvím České republiky v Severoatlantické alianci, ...“

Dne 16. 7. 2003 přijala vláda ČR usnesení č. 724, k realizaci projektů strategického charakteru, které souvisejí s integrací a členstvím ČR v Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO) – (dále jen „Usnesení vlády“).

Tímto Usnesením vlády bylo mj. uloženo ministru obrany postupovat při výběru dodavatelů majetku a služeb souvisejících s realizací projektů NSIP, schválených příslušnými orgány NATO v podobě CP pro ČR, podle Zásad výběru dodavatelů při zadávání zakázek strategického charakteru mimo působnost zákona č. 199/1994 Sb., jež jsou přílohou tohoto Usnesení vlády.

Ačkoliv bylo na základě ustanovení § 1 odst. 2 písm. k) zákona č. 199/1994 Sb. Usnesením vlády explicitně vyřazeno pořizování majetku a služeb souvisejících s realizací projektů v rámci NSIP, Ministerstvo ponechalo v platnosti stávající vnitřní předpisy, aniž by do nich tuto změnu promítlo.

¹¹ *International Competitive Bidding.*

¹² *National Competitive Bidding.*

¹³ *Sole Source.*

Na základě výše popsaných skutečností lze konstatovat, že Ministerstvo neučinilo veškeré potřebné kroky nutné pro naplnění ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, které stanoví: „*Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.*“, jakož i ustanovení § 24 téhož zákona, které mj. stanoví: „*Ministerstva ...; dbají o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti ...*“, když ponechalo v platnosti interní normativní akty závazné pro činnost Ministerstva, které nejsou v souladu s obecně závaznými právními předpisy a Usnesením vlády.

Ke dni ukončení kontroly NKÚ nebyl ze strany Ministerstva stanoven interním normativním aktem¹⁴ jednotný postup pro výběr dodavatelů majetku a služeb souvisejících s realizací projektů v rámci programu NSIP. Dne 1. 4. 2003 byly z úrovně náměstka ministra obrany pro finanční řízení vydány Prozatímní zásady zadávání zakázek mimo působnost zákona ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 písm. k) zákona č. 199/1994 Sb., které však nebyly interním normativním aktem¹⁴. Tento předpis byl vydán před schválením Usnesení vlády. Dílčí změny v postupu zadávání zakázek strategického charakteru mimo působnost zákona č. 199/1994 Sb., které vyplývaly z přijetí Usnesení vlády a jeho přílohy, se do vnitřních předpisů Ministerstva po 16. 7. 2003 nepromítly.

Při kontrole zadávání veřejných zakázek v oblasti NSIP, jejichž zadavatelem bylo Ministerstvo, byly zjištěny nedostatky spočívající v porušování zákona č. 199/1994 Sb.¹⁵, jakož i případy nevhodného nakládání s prostředky státního rozpočtu, k nimž došlo v důsledku nesprávně stanovených kritérií použitých při výběru dodavatelů.

- **Ministerstvo v důsledku nevhodného nastavení kritérií hodnocení nabídek zájemců o veřejnou zakázku neplnilo úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem, čímž porušovalo ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb.**
 - Z kontroly dokumentace veřejné zakázky¹⁶ vyplynulo, že vzhledem k nastavení kritérií byl jako nejvhodnější vybrán uchazeč, jehož nabídková cena byla o 18 829 230 Kč vyšší než nabídková cena uchazeče, který se umístil na druhém místě, ačkoliv v ostatních kritériích byl uchazeč, který se umístil na druhém místě, hodnocen stejně, a v jednom kritériu (stupeň prověření) dokonce lépe než vybraný uchazeč.
 - Obdobným způsobem, za použití týchž hodnotících kritérií, postupovalo Ministerstvo i v případě veřejné zakázky na zpracování TBCE na akce „Radar Sokolnice“ a „Radar Nepolisy“. Jako nejvhodnější byl vybrán uchazeč, jehož nabídková cena činila 9 812 460 Kč. Nabídková cena uchazeče, který se umístil na druhém místě, byla 1 716 120 Kč, tj. 5,7krát nižší než nabídková cena vybraného uchazeče.
V tomto případě si Ministerstvo v rámci hodnocení nabídek ani nevyžádalo zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny, jak mu ukládá ustanovení § 36 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb.
- **Ministerstvo při uzavírání smluv nedostatečně eliminovalo rizika, která vedla k porušování povinnosti nejehospodárnějšího plnění úkolů hrazených ze státního rozpočtu, která je uložena ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.**
 - Ministerstvo uzavřelo smlouvu o dílo (dále jen „SoD“), dle které byla na cesty do zahraničí, konzultace a zpracování připomínek orgánů NATO vyčleněna bez další podrobnější specifikace částka 3 002 000 Kč. Dodatkem SoD byl rozšířen předmět plnění o výkon inženýrské činnosti, včetně obstarání územního rozhodnutí a dalších rozhodnutí a vyjádření potřebných pro realizaci tří projektů. Částka 3 002 000 Kč,

¹⁴ Ve smyslu RMO č. 56 ze dne 1. 12. 1993, ve znění pozdějších změn.

¹⁵ V období do 16. 7. 2003, než vláda schválila usnesení č. 724, k realizaci projektů strategického charakteru, které souvisejí s integrací a členstvím České republiky v Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO).

¹⁶ Zpracování dokumentace TBCE na akce „Dostavba letištní infrastruktury letiště Náměšť“ a „Dostavba infrastruktury letiště Čáslav“ a na zpracování dokumentace odhadu nákladů typu „C“ na projekt „Instalace brzdícího zařízení“.

původně stanovená na cesty do zahraničí, byla rozdělena na 1 427 000 Kč za konzultace a zapracování připomínek orgánů NATO a částku 1 575 000 Kč za provedení činností, o které byl rozšířen předmět díla.

Neurčitě specifikovaný předmět díla v případě zahraničních cest umožnil Ministerstvu rozšířit předmět smlouvy bez toho, aniž by musela být navýšena celková cena stanovená v SoD. Částka vyčleněná na cesty do zahraničí byla při uzavření SoD více než dvakrát nadhodnocena, Ministerstvo tudíž nerespektovalo při uzavření SoD zásadu plnění určených úkolů nejehospodárnějším způsobem.

Dodavatel vyfaktoval cesty do zahraničí, konzultace a zapracování připomínek orgánů NATO uskutečněné v letech 2001 až 2003 souhrnně ve výši 1 427 000 Kč, tedy přesně ve výši dle dodatku k SoD.

- Ministerstvo uzavřelo SoD na vypracování dokumentace k územnímu řízení, zpracování projektu pro provedení stavby, inženýrskou činnost a autorský dozor. Smluvní cena díla byla dohodnuta ve výši 2 992 500 Kč. Za část předmětu plnění smlouvy spočívající ve vypracování a projednání projektové dokumentace Ministerstvo uhradilo částku 2 201 000 Kč.

Ministerstvo zadalo vypracování projektové dokumentace na provedení stavby před nabytím právní moci územního rozhodnutí. Ke dni ukončení kontroly NKÚ na objektu (12. 1. 2004) nenabýlo územní rozhodnutí právní moci. Proti rozhodnutí byly podány námitky, zejména od okolních obcí, které se odvolávají na negativní vlivy spojené s provozem zařízení.

Uhrazením části ceny za vypracování projektové dokumentace pro provedení stavby před nabytím právní moci územního rozhodnutí vzniká riziko nehospodárně vynaložených prostředků státního rozpočtu, neboť v důsledku námitek k územnímu rozhodnutí mohou být změněny podmínky realizace stavby.

- Ministerstvo v rámci realizace dostavby infrastruktury letecké základny Čáslav uhradilo dodavateli částku ve výši 75 000 Kč za zpracování fotodokumentace postupu plnění zakázky, která sestávala z 98 kusů barevných fotografií formátu 9 x 13 cm a 346 snímků předaných v digitální podobě na nosiči CD ROM. Fotografie nebyly doplněny žádným komentářem o místě ani době vyhotovení, etapě výstavby apod. Průměrná cena jednoho kusu fotografie, resp. elektronického snímku tak činila 169 Kč.
- Ministerstvo zadávalo činnosti, které má zajišťovat v rámci své působnosti, jinému subjektu, s nímž uzavíralo smlouvy, jejichž předmětem bylo mj. zabezpečení majetkoprávní agendy spojené s výstavbou (např. zabezpečení příslušných smluv a návrhů na vklad do katastru nemovitostí). Uvedené činnosti byly v kontrolovaném období v působnosti místně příslušných vojenských ubytovacích a stavebních správ.

5. Účtování o majetku

Ministerstvo postupovalo při účtování o majetku pořizovaném v rámci NSIP v rozporu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a dále metodicky dostatečně nezajistilo jednotný postup vedení účetnictví v rámci účetní jednotky.

- Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek (dále jen „DHM“) pořizovaný v rámci NSIP byl veden převážně na dvou analytických účtech, kdy pro každý analytický účet platila odlišná pravidla pro jeho identifikaci. Finanční informační systém Ministerstva (dále jen „FIS“) neumožňoval vygenerovat sestavu výdajů, které byly vynaloženy na pořízení majetku tvořícího samostatný funkční celek. Jedná se o údaj nezbytný pro objektivní stanovení pořizovací ceny na základě údajů informačního systému sloužícího k vedení účetnictví. Pořizovací cena DHM, tj. cena, za kterou byl majetek v rámci NSIP pořízen, a náklady s jeho pořízením související, nebyla stanovena na základě dat z účetního systému, ale na základě jiné evidence. FIS v době kontroly NKÚ (vzhledem ke struktuře účetní věty) neposkytoval relevantní výstupy ani pro stanovení pořizovací ceny DHM pořízeného v rámci NSIP, ani pro kontrolu správnosti výše pořizovací ceny z hlediska její úplnosti.

Prokazatelně byly zjištěny případy, kdy pořizovací cena byla stanovena v nesprávné výši. Např.:

- u stavby „Čáslav – letiště, rekonstrukce a rozšíření stanoviště vybíjení a nabíjení sever“ nebyly do pořizovací ceny zahrnuty náklady za zpracování předprojektové dokumentace;
 - při kontrole realizace projektu modernizace radarů protivzdušné obrany bylo zjištěno, že došlo ke zvýšení pořizovací ceny u nesprávného majetku. Zaúčtování zvýšení pořizovací ceny u nesprávného majetku bylo mj. zapříčiněno tím, že proces přebírání dílčích etap modernizace nebyl dostatečně organizačně zabezpečen. Chybné zaúčtování Ministerstvo v průběhu kontroly NKÚ odstranilo.
- **Ministerstvo nezajistilo jednotné užívání účtu určeného účtovým rozvrhem pro účtování o účetních případech pořízení DHM z prostředků NATO v rámci NSIP. V letech 2002 a 2003 postupovaly jednotlivé regionální finanční odbory při účtování o majetku v rámci pořizování investic NSIP odlišně.**
 - **Ministerstvo převedlo majetek v souhrnné pořizovací ceně 45 574 199 Kč z účtu pořízení na příslušné majetkové účty s prodloužením až několika let.**
 - Dne 7. 11. 2001 bylo povoleno užívání stavby „Čáslav – letiště, rekonstrukce a rozšíření stanoviště vybíjení a nabíjení sever“. Zaúčtování DHM, případně technického zhodnocení DHM v celkové výši 7 197 665 Kč bylo provedeno z účtu 042 – *Pořízení dlouhodobého hmotného majetku* na účet 021 – *Stavby* až ve dnech 8. 12. 2003 a 10. 12. 2003, tedy po více než dvou letech.
 - Dne 13. 12. 2001 bylo povoleno užívání stavby v rámci první etapy rekonstrukce světelného zabezpečovacího zařízení v Čáslavi. Zaúčtování DHM, případně technického zhodnocení DHM v celkové výši 38 376 534 Kč bylo provedeno z účtu 042 – *Pořízení dlouhodobého hmotného majetku* na příslušné majetkové účty až ve dnech 8. 12. 2003 a 10. 12. 2003, tedy po téměř dvou letech.
 - **Ministerstvo do konce roku 2003 nezaúčtovalo na příslušné majetkové účty pořízený DHM, případně technické zhodnocení DHM v souhrnné pořizovací ceně 324 782 126 Kč, který ode dne 6. 3. 2002, resp. 21. 11. 2003 splňoval zákonem stanovené podmínky pro jeho zařazení.**
 - Dne 6. 3. 2002 bylo povoleno užívání dokončených staveb NSIP v Nepochicích. Zaúčtování DHM, případně technického zhodnocení DHM v celkové výši 14 078 452 Kč z účtu 042 – *Pořízení dlouhodobého hmotného majetku* na příslušné majetkové účty nebylo do konce roku 2003 provedeno.
 - Dne 21. 11. 2003 bylo povoleno užívání dokončených staveb na letecké základně v Čáslavi. Zaúčtování DHM, případně technického zhodnocení DHM v celkové výši 310 703 674 Kč z účtu 042 – *Pořízení dlouhodobého hmotného majetku* na příslušné majetkové účty nebylo do konce roku 2003 provedeno.
 - **Ministerstvo používalo při pořizování DHM v rámci jedné účetní jednotky, jednoho účetního období a jednoho programu reprodukce majetku různé způsoby vedení účetní evidence, čímž byla snížena přehlednost uspořádání účetních záznamů.**

V letech 2002 a 2003 byla u majetku pořizovaného prostřednictvím VUSS Pardubice přidělována fakturám, které byly hrazeny poměrnou částkou z prostředků NATO a státního rozpočtu, dvě čísla v knize došlých faktur. Fakturovaná částka byla rozdělena na dvě části a v průběhu zpracování účetního případu se s každou touto částí pracovalo samostatně až do konečného zaúčtování. U majetku pořizovaného prostřednictvím VUSS Brno bylo ve stejných případech přiděleno faktuře pouze jedno číslo v knize došlých faktur. V průběhu kontroly NKÚ byl rozdílný způsob zpracování účetních dokladů sjednocen.
 - **Sestava účetních záznamů z FIS obsahovala účetní záznamy, které nesplňovaly zákonem stanovené požadavky průkaznosti účetních záznamů.**

- **Ministerstvo postupovalo v letech 2002 a 2003 v rozporu se zákonem, když nevyhotovovalo účetní doklady bez zbytečného odkladu.**
Zaúčtování došlých faktur souvisejících s pořízením majetku v rámci NSIP probíhalo s časovým prodloužením až 121 dnů po doručení faktury.
- **Ministerstvo neprovádělo inventarizace v souladu se zákonem, když např.:**
 - nedoložilo provedení inventarizace k 31. 12. 2000 u majetku v celkové hodnotě 15 259 124 Kč pořizovaného v rámci NSIP, vedeného na účtu 042 – *Pořízení hmotných investic*;
 - neprokázalo provedení inventarizace k 31. 12. 2001 u majetku v celkové hodnotě 39 433 589 Kč;
 - nezjistilo při provádění inventarizace k 31. 12. 2001 majetek v pořizovací ceně 85 437 340 Kč;
 - neprovedlo při provádění inventarizace k 31. 12. 2002 dokladovou inventuru majetku v pořizovací ceně 6 790 799 Kč. Majetek nebyl zjištěn ani fyzickou inventurou;
 - nezjistilo skutečný stav majetku, když při provádění inventarizace k 31. 12. 2002 nezjistilo inventarizační rozdíl ve výši 2 241 421 Kč;
 - neprovedlo k 31. 12. 2002 inventarizaci majetku, který byl v období řešení projektu uložen u dodavatele.

6. Další zjištění

Ministerstvo vykonává podle ustanovení § 121 odst. 2 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), u staveb vojenské správy mimo území vojenských újezdů působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování a vyvlastnění.

V případě stavby „**Čáslav – letiště, rekonstrukce a rozšíření stanoviště vybíjení a nabíjení sever**“, realizované na letecké základně Čáslav, vykonávalo Ministerstvo působnost stavebního úřadu prostřednictvím Vojenského stavebního úřadu Pardubice.

Ministerstvo bylo současně stavebníkem výše uvedené stavby. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v době vydání stavebního povolení na provedení stavby stanoviště vybíjení a vybíjení Ministerstvo nebylo příslušné hospodařit nejméně s jedním pozemkem, na němž měla být realizována požadovaná stavba. Pozemek byl ke dni vydání stavebního povolení ve vlastnictví fyzické osoby.

Ministerstvo tak vydalo stavební povolení k zahájení stavby na pozemku jiného vlastníka – fyzické osoby a následně tuto stavbu i zahájilo.

Ministerstvo jako stavebník porušilo ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., kde je stanoveno: „*Stavebník musí prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby, anebo má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby anebo udržovací práce na ní.*“

Uvedený případ svědčí o existenci rizika neobjektivního postupu a střetu zájmů v případech, kdy stavebníkem v pozici žadatele o vydání povolení k provedení stavby a současně příslušným stavebním úřadem, který vydává povolení k provedení stavby a kolaudační rozhodnutí, je jeden a týž ústřední orgán státní správy. Ministerstvo samo sobě uděluje povolení k provedení stavby, má právo samo sobě udělovat souhlas se změnami projektové dokumentace a je oprávněno samo sobě kolaudovat stavby i mimo území vojenských újezdů.

7. Shrnutí a vyhodnocení

- **Nepříliš pružný a administrativně náročný způsob řízení projektů bezpečnostních investic NATO s nedostatečným tokem informací a nesprávně nastavenými kompetencemi a odpovědnostmi spolu s nízkou úrovní právního vědomí, zejména na úrovni**

některých zúčastněných akvizičních pracovišť, byl jednou z příčin ne hospodárného a neefektivního nakládání s prostředky státního rozpočtu.

K nápravě kontrolou NKÚ zjištěného stavu budou podle sdělení Ministerstva upraveny příslušné vnitřní předpisy.

- **Při nakládání s finančními prostředky určenými na zabezpečení realizace projektů bezpečnostních investic NATO porušilo Ministerstvo rozpočtovou kázeň, když neoprávněně použilo prostředky státního rozpočtu ve výši 587 tis. Kč.**
- **Ministerstvo při zadávání veřejných zakázek nerespektovalo povinnost nej hospodárnějšího plnění úkolů hrazených ze státního rozpočtu v důsledku výběru dodavatelů na základě nevhodně nastavených kritérií hodnocení nabídek.**
Podle sdělení Ministerstva budou vzhledem ke zjištěným závažným pochybením v oblasti pořizování majetku v působnosti ekonomické sekce Ministerstva prověřeny vybrané zakázky.
- **Ministerstvo při uzavírání smluv nedostatečně eliminovalo rizika, která vedla k porušení povinnosti nej hospodárnějšího plnění úkolů hrazených ze státního rozpočtu.**
- **Ministerstvo nevyužívalo majetek v hodnotě 19,9 mil. Kč, pořízený v rámci realizace projektu bezpečnostních investic NATO, k účelu, ke kterému byl pořízen. Zařízení nebylo do doby ukončení kontroly NKÚ uvedeno do provozu ani prověřena jeho funkčnost, přičemž marně proběhla více než třetina z celkové záruční doby.**
Podle sdělení Ministerstva náčelník Generálního štábu Armády ČR prověřil kontrolní zjištění NKÚ a přijal opatření k nápravě nežádoucího stavu.
- **Ministerstvo při vedení účetnictví nesplnilo zákonem stanovenou povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, přehledné a dále metodicky dostatečně nezajistilo jednotný postup vedení účetnictví.**
Podle sdělení Ministerstva byla kontrolní zjištění NKÚ analyzována a bylo metodicky upřesněno účtování majetku na účtu nedokončeného dlouhodobého majetku pořizovaného v rámci akcí bezpečnostních investic NATO.