

14/05

## Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

Kontrolováno bylo období let 2009 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od ledna do srpna 2014.

### Kontrolované osoby:

1. Poskytovatel peněžních prostředků:  
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“).
2. Příjemci peněžních prostředků:  
Česká správa sociálního zabezpečení, Praha, (dále jen „ČSSZ“); Úřad práce České republiky, Praha, (dále jen „ÚP ČR“); Moravskoslezský kraj, Ostrava; Kraj Vysočina, Jihlava; město Bystřice pod Hostýnem; město Znojmo; obec Valašská Bystřice; DS Stříbrné Terasy o.p.s., Jihlava; Sociální služby Uherské Hradiště, příspěvková organizace.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MPSV, ÚP ČR a obec Valašská Bystřice, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání ÚP ČR proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém XVII. jednání, které se konalo dne 20. října 2014,

**schválilo** usnesením č. 9/XVII/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na dodržování pravidel pro účast státního rozpočtu na financování programů v působnosti MPSV, ze kterých bylo financováno pořízování a obnova nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb. Pravidla vyplývají ze zákona č. 218/2000 Sb.<sup>1</sup> a z vyhlášky č. 560/2006 Sb.<sup>2</sup> NKÚ zejména prověřil, zda je realizací programů zabezpečováno účelné, hospodárné a efektivní použití peněžních prostředků státu.

Programem se rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení dlouhodobého majetku s výjimkou finančního a drobného dlouhodobého majetku. Dokumentace programu má mj. obsahovat případně členění na podprogramy, harmonogram přípravy a realizace, bilanci potřeb a zdrojů financování, specifikaci cílů spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených prostředků.

Registraci akce do programu provádí správce rozpočtové kapitoly (dále jen „správce programu“) na základě investičního záměru obsahujícího především věcné, časové a finanční určení akce, její

<sup>1</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>2</sup> Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

technicko-ekonomické zdůvodnění a vyjádření efektivnosti vložených prostředků. Správce programu stanoví podmínky pro další přípravu, zadání a realizaci akce.

Kontrolovány byly tyto programy:

- č. **113 210** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení,*
- č. **113 220** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení,*
- č. **113 030** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny úřadů práce,*
- č. **113 340** – *Integrovaný operační program v oblastech intervence zaměstnanosti a sociálních služeb,*
- č. **113 310** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny sociálních služeb.*

Příjemcem prostředků z prvních dvou programů byla ČSSZ, z dalších dvou ÚP ČR a z posledního programu jimi byly územní samosprávné celky, obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení, církve a náboženské společnosti (původně byly příjemcem i příspěvkové organizace a organizační složky zřízené územními samosprávnými celky). U příjemců prostředků bylo podrobněji kontrolováno 22 akcí (blíže viz příloha č. 1).

Kontrolní akce č. 14/05 byla zaměřena i na realizaci některých akcí, jejichž příprava byla kontrolována v předchozí kontrolní akci č. 09/02<sup>3</sup>, a na plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných kontrolou č. 09/02. Předchozí kontrolní akci č. 09/02 bylo především zjištěno:

- MPSV nemělo dostatečně ujasněny dlouhodobé výhledy potřeb.
- MPSV vymezilo nedostatečně cíle programů indikátory.
- MPSV nevytvořilo podmínky pro objektivní hodnocení plnění cílů a efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti finančních prostředků vynaložených na realizaci programů.
- Systém výběru akcí k registraci do programů uplatňovaný MPSV nebyl transparentní.

**Pozn.:** Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Program č. 113 210 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení*

Dokumentace programu, kterou Ministerstvo financí (dále jen „MF“) schválilo v lednu 2008, byla v letech 2008 až 2010 třikrát aktualizována. Důvodem byla především reakce na změnu úpravy systému financování programu v zákoně č. 218/2000 Sb., zařazení podprogramu pro oblast informačních a komunikačních technologií (dále jen „ICT“) spolufinancovaného z prostředků Evropské unie (dále jen „EU“) a podle sdělení MPSV i snižování výdajových rámců na financování programů.

Program se členil na tři podprogramy. Kontrola byla zaměřena na podprogram č. 113 212 – *Pořízení, obnova a provozování majetku ve správě ČSSZ*. Zbylé dva podprogramy se týkaly ICT.

#### 1.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na roky 2008 až 2010. Aktualizacemi dokumentace programu byla prodloužena do roku 2013. U kontrolovaného podprogramu č. 113 212 byla prodloužena jen do roku 2011. Podle MPSV byla důvodem prodloužení nutnost dofinancování akcí spolufinancovaných z prostředků EU.

Finanční potřeba programu byla stanovena na 3 996 mil. Kč. Aktualizacemi dokumentace programu byla snížena na 2 593 mil. Kč. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113 212 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

<sup>3</sup> Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/02 – *Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí* byl zveřejněn v částce 4/2009 Věstníku NKÚ.

**Tabulka č. 1 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 212** (v mil. Kč)

	2008	2009	2010	2011	Celkem
Stanovená fin. potřeba	575	596	619	0	1 790
Upravená fin. potřeba	145	304	331	0	780
Schválený rozpočet	575	554	195	0	1 324
Upravený rozpočet	282	483	128	0	893
Skutečné čerpání	145	304	278	64	791

**Zdroj:** dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2008 až 2011.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že schválená finanční potřeba 1 790 mil. Kč pro podprogram č. 113 212 byla aktualizacemi dokumentace programu snížena o 56 %. Podle MPSV byla důvodem snížení redukce finančních zdrojů. Kontrolou však bylo zjištěno, že **MPSV aktualizacemi přizpůsobovalo finanční potřeby především skutečnému čerpání**, neboť příprava a realizace akcí neprobíhaly podle stanovených časových předpokladů. Ukazuje na to i skutečnost, že **schválené peněžní prostředky byly vyčerpány jen z 60 %**.

**MPSV nepředložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možné ověřit správnost stanovení finanční potřeby programu č. 113 210, včetně podprogramu č. 113 212, a jejich změn.** Snižování finanční potřeby v průběhu realizace programu vedlo k rozsáhlým úpravám programu. Ani v těchto případech **MPSV nepředložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možné ověřit správnost provedených úprav.**

## 1.2 Cíle, indikátory a parametry

Pro oblast nemovitého majetku bylo základním cílem programu zabezpečit v podmínkách ČSSZ odpovídající prostorové a materiální vybavení pro plynulé zajišťování úkolů vyplývajících ze zákona č. 582/1991 Sb.<sup>4</sup> Na tento cíl navazovalo v podprogramu č. 113 212 šest cílů, z nichž nejvýznamnějšími byly „nákup, rekonstrukce a modernizace nemovitostí ČSSZ“ a „výstavba nových objektů nebo jejich příprava“.

Cíle podprogramu č. 113 212 byly specifikovány indikátory. Například v případě uvedených cílů jimi byly „počet objektů“ a „počet zpracovaných projektových dokumentací novostaveb“. Aktualizacemi dokumentace programu byly indikátory doplňovány a měněny i jejich hodnoty. **Z dokladů MPSV však nebylo možné objektivně ověřit správnost stanovení indikátorů podprogramu č. 113 212, včetně jejich hodnot a změn.**

Například zásadní změny indikátorů v rámci druhé aktualizace dokumentace programu zdůvodnilo MPSV na požadavek NKÚ jen obecně změnou plánovaného počtu zaměstnanců ČSSZ a snižováním finančních rámců programu č. 113 210.

**Indikátory v některých případech nebyly objektivním ukazatelem pro hodnocení míry naplňování stanovených cílů.** Příčinou bylo především to, že kvantitativní vymezení hodnot nemělo vazbu na kvalitativní vymezení. Například plnění indikátoru podprogramu č. 113 212 „počet objektů“ (jeho výchozí hodnota byla 106 objektů a cílová 142 objektů) ovlivnilo v rámci první aktualizace programu kladně, avšak bez věcné podstaty, vyřazení dvou ze tří finančně nejnáročnějších akcí a nové zařazení čtyř finančně méně náročných akcí.

Stanovené cíle a jejich indikátory měly být naplňovány konkrétními akcemi uvedenými v dokumentaci podprogramu č. 113 212. Z údajů a informací MPSV však nebylo zřejmé, jaká část dané problematiky má být jejich realizací vyřešena. **Návrh akcí nevycházal ze závazných koncepčních materiálů, které**

<sup>4</sup> Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

**by komplexně řešily potřeby pořízování a obnovy nemovitého majetku v působnosti ČSSZ.** To bylo jednou z příčin zásadních změn akcí navržených k realizaci v rámci aktualizací dokumentace programu.

Například MPSV vyřadilo po necelém roce od zahájení realizace v prosinci 2008 v rámci první aktualizace z podprogramu č. 113 212 mj. dvě ze tří finančně nejnáročnějších akcí, které se týkaly objektů v Jihlavě a Mostě. Vyřadilo i akci, týkající se objektu v Kroměříži, jejíž příprava proběhla v předchozím programu č. 213 110<sup>5</sup>. Tato akce však byla nakonec v podprogramu realizována. Dále doplnilo čtyři nové akce, z nichž dvě v následující aktualizaci programu v červnu 2010 zase vyřadilo a nahradilo je akcemi již v té době realizovanými.

Pro budovy a stavby bylo v podprogramu č. 113 212 uvedeno 12 parametrů, které byly rovněž upravovány aktualizacemi dokumentace programu. V případě parametrů týkajících se nákladů byly jejich hodnoty zvýšeny, například v rámci první aktualizace to bylo v rozsahu od 4 % do 106 %. Úpravy hodnot zdůvodnilo MPSV průběhem přípravy akcí s tím, že limity byly objektivizovány na základě reálných cenových relací. **Podrobnější údaje k ověření hodnot parametrů MPSV nepředložilo.**

### 1.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113 212

Ke kontrole byly vybrány čtyři akce, které se týkaly objektů v Jihlavě, Opavě a Praze, s celkovými náklady 419,8 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou jejich přípravy a realizace byly zjištěny následující nedostatky:

- ČSSZ ukončila v průběhu přípravy v roce 2009 finančně nejnáročnější akci podprogramu s předpokládanými náklady 153,6 mil. Kč, týkající se výstavby budovy v Jihlavě. ČSSZ vyčerpala na akci 5,9 mil. Kč, z toho 3,3 mil. Kč na nákup pozemku. Pozemek byl v době kontroly nevyužitý a ze sdělení ČSSZ nebylo zřejmé, jak s ním bude naloženo. Zaměstnanci ČSSZ mají být umístěni v budově získané od ÚP ČR. Tato budova byla v době kontroly rekonstruována s předpokládanými náklady 17,5 mil. Kč (viz bod 4.2).
- MPSV stanovilo výdaje na financování akce výstavby budovy v Opavě až po čtyřech měsících od podání žádosti na jejich vydání. Výstavba se tak dostala do nevhodných klimatických podmínek, což bylo příčinou vzniku části víceprací a prodloužení doby výstavby na deset měsíců z původních šesti. Vícepráce v ceně 6,1 mil. Kč bez DPH (7,6 % z ceny díla) nebyly zadány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.<sup>6</sup> Dodavatel navrhl vícepráce v říjnu a listopadu 2009, avšak ČSSZ uzavřela dodatek ke smlouvě až 14 dní po zahájení přejímacího řízení stavby dne 14. 5. 2010, přičemž vícepráce se týkaly i založení stavby.
- MPSV zaregistrovalo v dubnu 2008 do podprogramu akcí výstavby administrativní budovy (archivu) v Praze na základě investičního záměru, který ČSSZ nevypracovala v souladu se změnou koncepce archivace dokladů. Na koncepci změněnou již v roce 2007 bylo reagováno až v průběhu realizace akce v roce 2009. Došlo tak k věcným změnám stavby a navýšení nákladů o 10,7 mil. Kč. Dále bylo nutné s náklady 79,7 mil. Kč dovybavit novou budovu archivačními systémy.

## 2. Program č. 113 220 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení*

Dokumentaci programu schválilo MF v lednu 2011. Program navazoval na v letech 2010 a 2011 ukončené podprogramy z programu č. 113 210 a členil se na dva podprogramy. Kontrola byla zaměřena na podprogram č. 113V222 – *Pořízení a obnova majetku ČSSZ*. Druhý podprogram se týkal ICT.

### 2.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na roky 2011 až 2015 a jeho finanční potřeba na 3 079 mil. Kč. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113V222 jsou uvedeny v tabulce č. 2.

5 Program č. 213 110 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení*, který byl realizován v letech 2003 až 2007.

6 Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Tabulka č. 2 – Finanční podmínky podprogramu č. 113V222

(v mil. Kč)

	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem
Stanovená fin. potřeba	20	42	166	238	139	605
Upravená fin. potřeba	-	-	-	-	-	-
Schválený rozpočet	20	55	116	98	-	289
Upravený rozpočet	14	42	88	-	-	144
Skutečné čerpání	4	20	56	-	-	80

Zdroj: dokumentace programu, schválené rozpočty let 2011 až 2014 a státní závěrečné účty let 2011 až 2013.

**Schválené peněžní prostředky na podprogram č. 113V222 byly v letech 2011 až 2013 vyčerpány jen ze 42 %**, jak vyplývá z tabulky č. 2. MPSV nízké čerpání odůvodnilo redukcí finančních zdrojů. Zjištění NKÚ však ukázala, že na nečerpání schválených peněžních prostředků mělo významný podíl především zpoždování přípravy a realizace akcí.

Například v roce 2012 měla být zahájena realizace akce týkající se budovy v Mostě (šlo o akci vyřazenou v roce 2008 z podprogramu č. 113 212 – viz bod 1.2). V době kontroly probíhalo podle sdělení MPSV teprve jednání o převodu příslušnosti hospodaření k příslušnému objektu z ÚP ČR na ČSSZ.

MPSV alokovalo na podprogram týkající se ICT 80 % prostředků programu č. 113 220. Odůvodnilo to klesajícími zdrojovými možnostmi státního rozpočtu s tím, že prioritně musí být zajištěny informační systémy ČSSZ. Schválené prostředky na tento podprogram však byly v letech 2011 až 2013 čerpány jen ze 41 %, což MPSV odůvodnilo zásadní změnou koncepce ICT resortu do roku 2017.

## 2.2 Cíle, indikátory a parametry

Cíle programu navazovaly na záměry stanovené v předchozím období let 2008 až 2010 pro program č. 113 210. V podprogramu č. 113V222 na ně pro nemovitý majetek navazovaly čtyři cíle a indikátory. Nejvýznamnějším z nich byl z pohledu zaměření kontrolní akce cíl „uvedení objektů správ sociálního zabezpečení do provozuschopného stavu po majetkoprávním vypořádání“.

**V dokumentaci podprogramu č. 113V222 byly uvedeny konkrétní akce pro naplňování stanovených cílů a indikátorů. Akce však nevycházely z komplexních koncepčních materiálů řešících potřeby v oblasti nemovitého majetku ČSSZ.** MPSV v dokumentaci programu uvedlo, že vycházelo z materiálu *Strategické cíle ČSSZ pro období 2009–2013* z února 2009. Tyto strategické cíle však nebyly zaměřeny na rozvoj materiálně technické základny ČSSZ.

MPSV v případě nemovitého majetku navrhlo z podprogramu 113V222 k realizaci 12 akcí. **V době kontroly bylo dokončeno nebo bylo v realizaci pouze šest z nich**, ačkoliv podprogram má být ukončen v roce 2015. Například výše uvedený nejvýznamnější cíl podprogramu č. 113V222 měl být naplněn realizací pěti akcí. V realizaci však byla jen akce týkající se budovy v Jihlavě a v přípravě byla akce týkající se budovy v Jeseníku (viz i následující bod 2.3). Zbylé tři akce týkající se budov v Prostějově, Mostě a Děčíně nebyly zahájeny, ačkoliv k tomu mělo dojít v letech 2012 a 2013. Budovy v Jeseníku a Mostě měly být původně realizovány již v rámci předchozího programu č. 113 210.

## 2.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113V222

Ke kontrole byla vybrána finančně nejnáročnější akce, týkající se výstavby budovy v Jeseníku, s předpokládanými celkovými náklady 137,8 mil. Kč (viz příloha č. 1). Její realizace měla být zahájena v roce 2011 a dokončena má být do konce roku 2015. V době kontroly však nebylo ještě zahájeno stavební řízení. Důvodem byl skluz v projektové přípravě, která nebyla dokončena v plánovaném termínu do 20. 12. 2013.

### 3. Program č. 113 030 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny úřadů práce

Dokumentace programu, kterou MF schválilo v srpnu 2007, byla aktualizována v březnu 2009. Důvodem byla reakce na změnu úpravy systému financování programu v zákoně č. 218/2000 Sb., koncepční změna v postavení a působnosti úřadů práce (viz níže) a rozšíření zaměření programu o přípravu akcí, jejichž realizace měla být následně financována v programu č. 113 340 z prostředků EU (viz bod 4.).

Program měl obdobné zaměření jako programy uvedené v předchozích bodech 1 a 2 s tím, že se týkal majetku ÚP ČR. Členil se na dva podprogramy, z nichž kontrola byla zaměřena na podprogram č. 113 032 – *Pořízení a reprodukce majetku ve správě úřadů práce*. Druhý podprogram se týkal ICT.

Programy č. 113 030 a č. 113 340 negativně ovlivnily zásadní koncepční změny v postavení a působnosti úřadů práce, ke kterým došlo v průběhu jejich realizace:

- V případě programu č. 113 030 šlo o ustoupení MPSV z ledna 2008 od záměru zřídit národní úřad a okresní ředitelství pro zaměstnanost a sociální správu.
- Oba uvedené programy byly ovlivněny zřízením ÚP ČR od 1. 4. 2011 na základě zákona č. 73/2011 Sb.<sup>7</sup> s novými organizačními jednotkami – krajskými pobočkami a Generálním ředitelstvím ÚP ČR (dále jen „GRÚP ČR“).

**Od počátku realizace programů č. 113 030 a č. 113 340 neexistoval ujasněný koncepční dokument organizační struktury úřadů práce, který by byl výchozím předpokladem pro odpovídající přípravu a realizaci akcí a pro efektivní vynakládání peněžních prostředků státního rozpočtu.** Tento stav vedl k významným změnám časových, finančních a věcných podmínek v průběhu realizace obou programů.

#### 3.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na roky 2008 a 2009 a finanční potřeba na 609 mil. Kč. Důvodem krátké doby realizace byl záměr zřídit s účinností od ledna 2009 výše uvedený národní úřad a okresní ředitelství. MPSV po ustoupení od tohoto záměru prodloužilo aktualizací dokumentace realizaci programu do konce roku 2013 a zvýšilo jeho finanční potřebu na 1 998 mil. Kč. Správnost stanovené finanční potřeby nebylo možné vyhodnotit, neboť **MPSV nepředložilo žádný dokument, který by se problematikou pořízení a obnovy nemovitého majetku úřadů práce komplexně a koncepčně zabýval.**

Z aktualizované finanční potřeby programu však bylo vyčerpáno jen 636 mil. Kč, tj. 32 %. Důvodem nízkého čerpání bylo mj. zpoždování přípravy a realizace akcí. MPSV proto v době kontroly předpokládalo prodloužení realizace programu do konce roku 2015. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113 032 jsou uvedeny v tabulce č. 3.

**Tabulka č. 3 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 032** (v mil. Kč)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Stanovená fin. potřeba	408	169	-	-	-	-	577
Upravená fin. potřeba	145	427	313	349	367	364	1 965
Schválený rozpočet	418	376	64	80	64	120	1 122
Upravený rozpočet	381	263	58	79	64	95	940
Skutečné čerpání	145	228	95	31	61	65	625

**Zdroj:** dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2008 až 2013.

Z tabulky č. 3 vyplývá, že **schválené peněžní prostředky byly vyčerpány jen z 56 %**. To ukazuje i na nedostatky v nastavení finančních, časových a věcných podmínek programu č. 113 030, resp. podprogramu č. 113 032.

<sup>7</sup> Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů.

### 3.2 Cíle, indikátory a parametry

Cíle programu a jeho podprogramů byly v březnu 2009 významně upraveny aktualizací dokumentace. Pro kontrolovaný podprogram č. 113 032 bylo původně stanoveno pět cílů, z nichž byl v rámci aktualizace jeden vyřazen, tři nové doplněny a dva byly změněny. Z pohledu kontrolní akce byly nejvýznamnější tři cíle zaměřené na budovy úřadů práce a na komplexní přípravu akcí. Tyto cíle byly specifikovány indikátory vyjadřujícími počty objektů či pracovišť, které mají být pořízeny, zrekonstruovány, opraveny apod., nebo vyjadřujícími počty zpracovaných projektových dokumentací novostaveb.

**V nastavení indikátorů byly zjištěny obdobné nedostatky jako u programu č. 113 210** (viz bod 1.2 kontrolního závěru):

- nebylo možné objektivně ověřit správnost stanovení hodnot indikátorů ani jejich zásadních změn uskutečněných v rámci aktualizace dokumentace programu,
- až na výjimky nebyla stanovena výchozí hodnota indikátorů,
- hodnota indikátoru „počet komplexně zrekonstruovaných pracovišť v objektech“ nebyla kvalitativně vymezena rozsahem rekonstrukce příslušných pracovišť.

**Na nedostatky ve specifikaci cílů indikátory ukazuje i to, že v době kontroly byla většina indikátorů podprogramu č. 113 032 plněna, ačkoliv jeho finanční potřeba byla vyčerpána jen z 32 %.** MPSV to zdůvodnilo tím, že vzhledem ke snížení prostředků státního rozpočtu byly v jednotlivých letech realizovány finančně méně náročné akce. Výše uvedené nízké čerpání schválených peněžních prostředků však toto zdůvodnění potvrzuje jen zčásti. Bylo zjištěno, že na nečerpání se významně podílelo i zpoždování přípravy a realizace akcí.

Například MPSV zaregistrovalo v říjnu 2007 do podprogramu č. 113 032 akci týkající se budovy v Praze 9 jako zásadní s termínem realizace do září 2009. V červenci 2008 ji však před zahájením realizace ukončilo z důvodu změny koncepce využití budovy. V květnu 2009 pak do tohoto podprogramu zaregistrovalo přípravu této akce s termínem dokončení do listopadu 2009. Ta však z důvodu dalších problémů v přípravě nebyla v době kontroly ještě dokončena.

Obdobně jako u programu č. 113 210 nebylo z MPSV předložených dokladů zřejmé, jaká část problematiky má být realizací akcí zařazených do podprogramu č. 113 032 vyřešena.

### 3.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113 032

Ke kontrole byly vybrány dvě akce rekonstrukcí budov v Mělníku a Znojmě s celkovými náklady 142,7 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou jejich přípravy a realizace byly zjištěny především nedostatky v zadávání veřejných zakázek na stavební práce:

- U akce rekonstrukce budovy v Mělníku šlo o nedostatečně vymezené požadavky na profesní kvalifikační předpoklady. Z tohoto důvodu byl vyloučen uchazeč s cenou o 0,6 mil. Kč nižší, než byla cena vybraného uchazeče. Dále šlo o vícepráce v ceně 5,3 mil. Kč bez DPH (12,7 % z ceny díla), které nebyly zadány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.
- U akce rekonstrukce budovy ve Znojmě mohlo dojít k narušení soutěžního prostředí, neboť vybraný uchazeč realizoval stavební práce v rozsahu 26 % prostřednictvím subdodavatele, který se jako uchazeč o tuto veřejnou zakázku umístil na druhém místě ze tří uchazečů. Ačkoliv vybraný uchazeč ve své nabídce uvedl, že veřejnou zakázku bude realizovat vlastními kapacitami, celkový rozsah prací realizovaných subdodavatelem byl 49 %.

#### 4. Program č. 113 340 – *Integrovaný operační program v oblastech intervence zaměstnanosti a sociálních služeb*

Program sloužil k předfinancování projektů (akcí) spolufinancovaných z prostředků EU z *Integrovaného operačního programu* (dále jen „IOP“). Řídicím orgánem bylo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) a zprostředkujícími subjekty MPSV a Centrum pro regionální rozvoj (příspěvková organizace MMR). Příprava většiny akcí byla financována z programu č. 113 030.

Dokumentace programu neobsahovala (v souladu s pokyny MF) veškeré náležitosti požadované zákonem č. 218/2000 Sb. a vyhláškou č. 560/2006 Sb. Postupováno bylo podle příslušných dokumentů IOP, které byly přílohou dokumentace programu. Dokumentace, kterou MF schválilo v listopadu 2008, byla v červenci 2009 aktualizována z důvodu rozšíření věcné náplně programu o podporu, kterou nešlo financovat z prostředků EU. Program se členil na dva podprogramy, které byly zaměřeny na služby v oblasti sociální integrace a v oblasti zaměstnanosti (analogicky k oblastem intervence IOP). Kontrola byla zaměřena na podprogram 113 34D – *Služby v oblasti zaměstnanosti (pro oblast intervence 3.3)*.

**Realizace podprogramu č. 113 34D byla negativně ovlivněna neexistencí ujasněného koncepčního dokumentu organizační struktury úřadů práce a vznikem ÚP ČR od 1. 4. 2011 na základě zákona č. 73/2011 Sb., jak bylo uvedeno v bodě 3.**

MPSV v souvislosti s uvedeným zákonem uvádělo, že GŘ ÚP ČR bude sídlit ve stávajících prostorách MPSV, krajské pobočky v budovách současných úřadů práce, změna nebude mít zvýšené nároky na státní rozpočet a nebudou nutné nové úřední ani nové budovy. Přijetím zákona mělo být již v prvním roce dosaženo úspory provozních nákladů ve výši cca 175 mil. Kč. **V následujících letech po vzniku ÚP ČR však MPSV odůvodňovalo nezbytnost nákupu budovy v Praze 7 s celkovými náklady 329 mil. Kč, ve které mělo sídlit mj. GŘ ÚP ČR, i pořízování dalších budov mj. nevytvořením odpovídajících materiálně technických podmínek pro řízení a efektivní fungování ÚP ČR.**

##### 4.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na duben 2009 až prosinec 2014. Jeho finanční potřeba činila 3 589 mil. Kč, z toho 3 019 mil. Kč mělo být uhrazeno z prostředků EU. Aktualizací dokumentace byla finanční potřeba zvýšena na 4 193 mil. Kč, z toho z prostředků EU mělo být uhrazeno 3 259 mil. Kč. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113 34D jsou uvedeny v tabulce č. 4.

**Tabulka č. 4 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 34D** (v mil. Kč)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Celkem
Stanovená fin. potřeba	343	359	196	205	213		1 316
Upravená fin. potřeba	336	356	358	375	310		1 735
Schválený rozpočet	336	120	194	216	93	793	1 752
Upravený rozpočet	336	349	194	216	397	-	1 492
Skutečné čerpání	0	0	66	204	446	-	716

**Zdroj:** dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty na roky 2009 až 2014 a státní závěrečné účty let 2009 až 2013.

Z tabulky č. 4 vyplývá, že **z upravené finanční potřeby na roky 2009 až 2014 bylo v letech 2009 až 2013 vyčerpáno jen 41 %**. Schválené peněžní prostředky byly v letech 2009 až 2013 vyčerpány ze 75 %. Ačkoliv realizace podprogramu č. 113 34D měla probíhat od dubna 2009, peněžní prostředky začaly být v omezené míře čerpány až v roce 2011. Podle sdělení MPSV to bylo způsobeno především:

- pozdním zahájením realizace programu č. 113 340 z důvodu administrativních problémů (zapojení dvou zprostředkujících subjektů a metodické problémy na straně řídicího orgánu IOP),
- podceněním časové náročnosti projektů a jejich přípravy,
- přijetím zákona č. 73/2011 Sb., na jehož základě se změnila organizační struktura úřadů práce a došlo ke změně kompetencí při realizaci projektů.



#### 4.2 Cíle (aktivity), indikátory a parametry

Kontrola byla zaměřena na dvě ze tří aktivit podprogramu č. 113 34D, u kterých byl příjemcem peněžních prostředků ÚP ČR. Tyto aktivity se týkaly investiční podpory transformace a posilování služeb zaměstnanosti a vybudování dalších školicích středisek služeb zaměstnanosti. Pro každou z nich byl stanoven jeden indikátor výsledku a jeden indikátor výstupu. Například podle indikátorů výstupu mělo být podpořeno 12 institucí a tři školicí střediska služeb zaměstnanosti.

Vypracování návrhu projektů vhodných k realizaci zadalo MPSV obchodní společnosti (celková úhrada za poradenství v rámci IOP činila 1,1 mil. Kč). Ta realizovala v období od listopadu 2009 do září 2013 čtyři výběry, v rámci nichž měnila podle požadavků MPSV výběrová kritéria a vzorek projektů, z nichž byl výběr prováděn. Celkem společnost navrhla 52 projektů (šest z nich opakovaně), z nichž MPSV k realizaci schválilo 14 projektů. **Výběr projektů k zařazení do podprogramu č. 113 34D tak byl poměrně komplikovaný a málo transparentní.**

Například změna nastavení kritérií pro třetí výběr, který proběhl 11. 7. 2013, umožnila vybrat k realizaci pracoviště ÚP ČR Praha-východ a ÚP ČR Praha-západ, jejichž umístění bylo plánováno do nově pořízované budovy pro GRÚP ČR v Praze 7. V této budově mělo sídlit také call centrum ÚP ČR a mělo být vytvořeno nové centrální školicí středisko. Nákup administrativní budovy pro GRÚP ČR nebyl součástí uvedeného návrhu 52 projektů ani s ním nebylo počítáno v dokumentaci programu č. 113 340. Zařazení tohoto projektu do podprogramu zdůvodnilo MPSV mj. náhradou za projekty, jejichž realizace by byla z časových důvodů a stavu přípravy neuskutečnitelná. Projekt nákupu budovy schválilo vedení MPSV 25. 7. 2013 v návaznosti na jím vypracovaný materiál *Další postup v integrovaném operačním programu, oblastech intervence sociálních služeb a zaměstnanosti s ohledem na riziko ztráty části alokace*. Nákup schválila po několika jednáních vláda usnesením ze dne 6. listopadu 2013 č. 842<sup>8</sup>.

Rovněž **výběr projektů** týkajících se školicích středisek služeb zaměstnanosti **nevycházel ze závazné koncepce, která by potřeby ÚP ČR ve vzdělávací oblasti objektivně vymezila** a v návaznosti na to řešila například počty a umístění školicích středisek. To následně vedlo k řadě koncepčních změn:

- Podle záměrů MPSV měla být v programu č. 113 030 provedena příprava výstavby nebo rekonstrukcí školicích středisek pro úřady práce ve Žďáru nad Sázavou (budova v Rokytně), Hradci Králové, Sokolově, Olomouci a Písku. Realizace měla proběhnout v podprogramu č. 113 34D. Realizován však byl jen projekt v Hradci Králové a projekt v Sokolově má být dokončen do dubna 2015. Projekt v Rokytně s předpokládanými náklady 60 mil. Kč a termínem dokončení do roku 2013 byl v průběhu realizace zastaven. Důvodem bylo přemístění školicího střediska do Pardubic, jehož výstavba byla do podprogramu č. 113 34D zařazena v roce 2012. **ÚP ČR tak zůstala v Rokytně rozestavěná budova.** Od realizace zbylých dvou projektů v Olomouci a Písku bylo upuštěno.
- Do projektu, který se týkal nákupu nové budovy v Praze 7 v roce 2013, zařadil ÚP ČR i zřízení centrálního školicího střediska, avšak z podkladů k programům č. 113 030 a 113 340 nevyplývá, že by se zřízením tohoto školicího střediska bylo počítáno. Ve zdůvodnění projektu výstavby školicího střediska v Pardubicích (viz předchozí odrážka) bylo uvedeno, že se v něm předpokládá vzdělávání cca 4,5 tis. zaměstnanců z devíti krajských poboček ÚP ČR, včetně hlavního města Prahy.
- V roce 2006 bylo s náklady 44,6 mil. Kč dokončeno školicí středisko v Jihlavě (viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/02). Využití školicího střediska bylo velmi nízké, proto byla jeho část pronajímána pro jiné účely. Od poloviny roku 2012 nebylo využíváno vůbec a ÚP ČR předal v prosinci 2012 jeho objekt jako nepotřebný ČSSZ. Ta jej v současné době rekonstruuje s náklady 17,5 mil. Kč (viz bod 1.3 kontrolního závěru).

<sup>8</sup> Usnesení vlády ze dne 6. listopadu 2013 č. 842, o nákupu administrativního objektu v Praze 7, Dobrovského č. 1278/25 pro Úřad práce České republiky.



#### 4.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113 34D

Ke kontrole byly vybrány tři akce, které se týkaly objektů v Karlových Varech, Pardubicích a Praze 7, s celkovými náklady 674,5 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou jejich přípravy a realizace byly zjištěny následující nedostatky:

- U akce výstavby objektu v Karlových Varech trvalo zprostředkujícím subjektům posouzení výběru dodavatele stavebních prací pro vydání stanovení výdajů od jejich zaslání úřadem práce více než 2,5 měsíce. Úřad práce tak nedodržel maximální lhůtu pro uzavření smlouvy stanovenou zákonem č. 137/2006 Sb. a porušil jednu z podmínek pro čerpání prostředků z podprogramu.

V budově s projektovanou kapacitou 75 zaměstnanců, kterou ÚP ČR pořídil v roce 2012, bylo v době kontroly umístěno o 43 % více zaměstnanců. Dalších devět zaměstnanců zůstalo v původní budově, která je podle úřadu práce v řadě kritérií nevyhovující. Pořízení kapacitně nedostatečné budovy bylo důsledkem především uvedené koncepční nejasnosti organizace a činnosti ÚP ČR v době výstavby budovy.

- Pro objekt v Pardubicích byla navržena rekonstrukce stávající budovy a její dostavba na sousedním pozemku s předpokládanými náklady 130 mil. Kč. Tuto variantu ale MPSV v roce 2007 a následně ani v roce 2010 neschválilo. Uváděným důvodem byla velikost pozemku 3 775 m<sup>2</sup>, který jeho vlastník nabízel k prodeji pouze jako celek za 15 mil. Kč, přičemž pro výstavbu by byla dostačující výměra 1 200 m<sup>2</sup>. MPSV nakonec schválilo v roce 2012 variantu výstavby zcela nové budovy v jiné lokalitě na pozemcích o výměře 13 672 m<sup>2</sup>, které úřad práce získal bezúplatně. Předpokládané náklady na schválenou variantu 267 mil. Kč byly více než dvojnásobné oproti neschválené variantě.

V průběhu přípravy akce odstoupil zpracovatel projektové dokumentace od smlouvy. To vedlo k prodloužení přípravy a spojení vypracování zbylých stupňů projektových dokumentací a provedení stavebních prací do jedné veřejné zakázky. V době kontroly tak nebylo ještě zahájeno stavební řízení. Ze stanovení výdajů, které MPSV vydalo již v říjnu 2012, na částku 267 mil. Kč (změnou z ledna 2014 ji snížilo na 259 mil. Kč), bylo vyčerpáno 0,8 mil. Kč. Existuje tak zvýšené riziko, že přidělené peněžní prostředky nebudou ve stanoveném programovém období pro IOP vyčerpány.

- V případě nákupu budovy v Praze 7 nedoložil ÚP ČR, že provedl řádný výběr vhodných nemovitostí, což byla jedna z podmínek stanovených v dokumentaci IOP. Nedostatkem byla zejména chybějící jednoznačná kritéria pro výběr nemovitosti a nedoložení dokladů použitých k výběru. Nedoložil ani věrohodné údaje o počtech zaměstnanců, kteří by měli v budově pracovat.

#### 5. Program č. 113 310 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny sociálních služeb

Dokumentace programu, kterou MF schválilo v květnu 2007, byla v letech 2008 až 2013 čtyřikrát aktualizována. Důvodem bylo především zařazení dvou nových podprogramů a v případě čtvrté aktualizace, kterou MF vzalo na vědomí, prodloužení doby realizace a snížení finanční potřeby programu. Zdroji financování programu byly především prostředky státního rozpočtu a dále vlastní zdroje účastníků programu a dotace z územních rozpočtů.

Program se členil na čtyři podprogramy. Kontrola byla zaměřena na podprogramy č. 113 313 – *Podpora reprodukce majetku služeb sociální péče* a č. 113 314 – *Podpora výstavby domovů důchodců* (tento podprogram byl do programu zařazen v listopadu 2008). Zbylé dva podprogramy byly zaměřeny na služby sociální prevence, včetně podpory mobility, a na reprodukci majetku v odvětví práce a sociálních věcí podle návrhů Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

## 5.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na období od června 2007 do prosince 2013. Čtvrtou aktualizací, schválenou MPSV 19. 12. 2013, byla prodloužena do konce roku 2018. MPSV to zdůvodnilo úspornými opatřeními vlády, kdy od roku 2010 nemohlo v plné výši využít alokované prostředky a tím naplnit cíle pro původní časové období. Finanční potřeba programu týkající se prostředků státního rozpočtu byla stanovena na 2 730 mil. Kč. Aktualizací dokumentace programu byla v roce 2008 zvýšena na 4 730 mil. Kč.

Zdrojem financování podprogramu č. 113 314 měly být ve výši 2 000 mil. Kč prostředky bývalého Fondu národního majetku, které měly být do rozpočtu MPSV poskytnuty na základě zákona č. 178/2005 Sb.<sup>9</sup> ve znění účinném od 18. 9. 2006. MF je uvolnilo až v roce 2008 a jen ve výši 500 mil. Kč. Novelou zákona č. 178/2005 Sb. byla s účinností od ledna 2012 možnost financovat výstavbu domovů důchodců z těchto prostředků zrušena. Z předpokládané potřeby tak byla v podprogramu č. 113 314 vyčerpána necelá čtvrtina, jak ukazuje tabulka č. 6. V návaznosti na to MPSV v aktualizaci dokumentace programu z prosince 2013 snížilo finanční potřebu programu ze 4 730 mil. Kč na 3 492 mil. Kč.

Finanční potřeby programu týkající se prostředků státního rozpočtu, peněžní prostředky schválené ve státním rozpočtu a jejich čerpání do roku 2013 na podprogramy č. 113 313 a 113 314 jsou uvedeny v tabulkách č. 5 a 6.

**Tabulka č. 5 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 313** (v mil. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Stanovená fin. potřeba	140	330	371	377	380	850		2 448
Upravená fin. potřeba*	228		518	452	461	510	512	2 681
Schválený rozpočet	**	**	504	**	**	49	0	-
Upravený rozpočet	135	97	482	174	**	49	43	-
Skutečné čerpání	72	93	372	177	99	79	15	907

**Zdroj:** dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2007 až 2013.

\* Podle třetí aktualizace dokumentace programu z března 2009, platné do konce roku 2013.

\*\* MPSV v uvedených letech na podprogram peněžní prostředky nerozepisovalo.

**Tabulka č. 6 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 314** (v mil. Kč)

	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Stanovená fin. potřeba	499	401	400	400	300	2 000
Upravená fin. potřeba*	107	392	401	400	700	2 000
Schválený rozpočet	**	**	222	0	0	-
Upravený rozpočet	107	401	222	74	0	804
Skutečné čerpání	11	190	212	76	0	489

**Zdroj:** dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2009 až 2013.

\* Podle třetí aktualizace dokumentace programu z března 2009, platné do konce roku 2013.

\*\* MPSV v uvedených letech na podprogram peněžní prostředky nerozepisovalo.

Peněžní prostředky podle upravených rozpočtů byly na podprogram č. 113 313 vyčerpány v letech 2007 až 2013, bez roku 2011, z 82 % a na podprogram č. 113 314 v letech 2009 až 2013 jen z 61 %, jak ukazují tabulky č. 5 a 6. **Jednou z příčin nízkého čerpání bylo prodlužování stanovených termínů přípravy a realizace akcí zařazených do podprogramů, jak bylo kontrolou zjištěno u devíti z deseti kontrolovaných akcí.**

<sup>9</sup> Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

## 5.2 Cíle, indikátory a parametry

Podprogramů č. 113 313 a 113 314 se z pěti cílů programu týkaly tři cíle zaměřené na zvyšování kapacit pobytových zařízení sociálních služeb, zkvalitnění pobytových služeb sociální péče a snižování energetické náročnosti objektů. Jejich věcnou náplní byly v podstatě nákupy, výstavby, rekonstrukce a modernizace budov nebo jejich částí. V dokumentacích programu a podprogramů však nebyla obsažena technicko-ekonomická zdůvodnění cílů, jak požaduje zákon č. 218/2000 Sb.

**Cíle programu a jeho podprogramů nevycházely z koncepčních dokumentů, které by stanovovaly priority rozvoje sociálních služeb, analyzovaly existující zdroje a potřeby osob, kterým jsou sociální služby určeny, apod.** MPSV mělo koncepční dokument uvedeného charakteru zpracovat podle zákona č. 108/2006 Sb.<sup>10</sup> V letech 2009 až 2011 jej i začalo připravovat, ale práce na něm v dubnu 2011 pozastavilo. Důvody byly podle MPSV zejména příprava a spuštění sociální reformy od ledna 2012 a přehodnocení formy a obsahu strategického materiálu.

Cíle podprogramů byly specifikovány indikátory, které vyjadřovaly například počty zvýšení nebo modernizace lůžek ve stávajících zařízeních, počty nových lůžek apod. MPSV v rámci aktualizací dokumentace programu hodnoty některých indikátorů měnilo, přesouvalo mezi cíli a některé indikátory i přidávalo. Úpravy hodnot nebyly doprovázeny odpovídajícími úpravami finančních parametrů. **Správnost hodnot indikátorů a jejich změn nebylo možné z dokladů MPSV objektivně ověřit.** MPSV pouze sdělilo, že byly stanoveny na základě kvalifikovaného odhadu potřeb.

Obdobně jako u předchozích programů i zde NKÚ konstatuje, že **některé indikátory nebyly z důvodu chybějící vazby mezi kvantitativním a kvalitativním vymezením objektivním ukazatelem pro hodnocení míry naplňování stanovených cílů.**

Například v případě indikátoru vyjadřujícího počet modernizovaných lůžek nebyl pojem „modernizované lůžko“ nijak blíže vymezen. Jeho cílovou hodnotu stanovilo MPSV na 1 300 zmodernizovaných lůžek (jde o zvýšenou hodnotu o 600 lůžek po druhé aktualizaci dokumentace programu). Plnění stanovené hodnoty zásadně ovlivňovala náročnost rekonstrukce nebo modernizace. Z téměř jedné třetiny tak uvedenou cílovou hodnotu naplnila hodnotou 403 lůžek jediná akce s účastí státního rozpočtu ve výši jen 1,43 mil. Kč. U této akce tak náklady na jedno lůžko činily 3,5 tis. Kč, kdežto u řady jiných akcí, kde byla prováděna rozsáhlejší modernizace, přesahovaly náklady na lůžko 1 000 tis. Kč.

**Chybí i vazba indikátorů na změnu kapacity zařízení sociálních služeb po dokončení akce.** Indikátory sice ukazují počty nových nebo zmodernizovaných lůžek, ale v případech, kdy dochází ke snížení původní kapacity, neukazují stav objektivně. Například u akce týkající se Domova Hortenzie ve Frenštátě pod Radhoštěm stanovilo MPSV hodnotu indikátoru vyjadřujícího počet modernizovaných lůžek na 87, ale před realizací akce byla kapacita zařízení 109 lůžek. Obdobně tomu bylo u dvou akcí týkajících se domova důchodců ve Ždírci, kde se po dokončení akcí snížil počet lůžek o tři. V tomto případě byla hodnota indikátoru vyjadřujícího počet modernizovaných lůžek 54 a počet nových lůžek 60.

Zásadním cílem programu (naplňovaným realizací akcí v podprogramech č. 113 313 a 113 314) bylo zvyšování kapacit pobytových zařízení sociálních služeb. Z dokumentace programu nebylo zřejmé, do jaké míry bude realizací programu daná problematika (nedostatečná kapacita zařízení sociálních služeb) vyřešena. Bylo zjištěno, že **přínos programu pro řešení uvedených potřeb byl velmi nízký.** Například v zařízeních typu domov pro seniory a domov se zvláštním režimem mělo být v rámci obou podprogramů vybudováno 1 950 lůžek. V porovnání se stávající kapacitou (podle údajů z roku 2007) šlo o navýšení počtu lůžek jen o 4,3 %. V letech 2007 až 2013 bylo z tohoto počtu vybudováno 895 lůžek, tj. roční navýšení bylo řádově ve stovkách lůžek. V analytickém materiálu<sup>11</sup> Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., byla přitom uváděna roční potřeba navýšování kapacit uvedených zařízení sociálních služeb řádově v tisících lůžek.

10 Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

11 Závěrečná zpráva o řešení projektu *Analýza a prognóza potřeb poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením* z roku 2009.

Byla zjištěna **vysoká regionální disparita podpory poskytnuté z kontrolovaných podprogramů**, kterou nelze odůvodnit různou poptávkou po sociálních službách. Téměř tři čtvrtiny prostředků státního rozpočtu (74 %) bylo rozděleno na akce realizované ve Zlínském, Pardubickém a Královéhradeckém kraji a v Kraji Vysočina. Naproti tomu v Jihočeském kraji nebyla realizována žádná akce a na území hlavního města Prahy a v Libereckém kraji jen jedna akce.

Parametry programu a jeho podprogramů zpravidla vyjadřovaly maximální náklady na měrnou jednotku. Naplnění parametrů (kritérií) bylo podmínkou pro poskytnutí dotace. **MPSV však nestanovilo jednotný postup pro výpočet hodnot parametrů.** Účastníci programu v žádostech o poskytnutí dotace, ale i MPSV při jejich posuzování vycházeli z rozdílných výchozích hodnot nákladů. Byly používány celkové náklady akce, náklady jen stavebních objektů, náklady stavebních objektů snížené o různé odpočty apod.

### 5.3 Kontrolované akce z podprogramů č. 113 313 a 113 314

Z podprogramu č. 113 313 bylo ke kontrole vybráno sedm akcí, které se týkaly objektů sociální péče ve Ždírci (dvě akce), Valašské Bystřici, Zborovicích, Kvasicích, Uherském Ostrohu a Frenštátě pod Radhoštěm, s celkovými náklady 366,6 mil. Kč a z podprogramu č. 113 314 bylo vybráno pět akcí, které se týkaly objektů ve Znojmě, Velkém Meziříčí, Jihlavě, Valašské Bystřici a Bystřici pod Hostýnem, s celkovými náklady 537,7 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou přípravy a realizace vybraných akcí byly zjištěny například následující nedostatky:

- U pěti akcí nebyly dodrženy podmínky, které MPSV stanovilo v registračních listech akcí a v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Jednalo se například o nedodržení parametrů akce, použití úvěru pro financování akce bez souhlasu MPSV, nedostatky při zadávání veřejných zakázek, pozdní oznámení změn parametrů akce apod. Porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, je podle zákona č. 218/2000 Sb. neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu a porušením rozpočtové kázně. Ve většině ze zjištěných případů se však jednalo o nedodržení podmínek, která neměla dopad na užití dotace ze státního rozpočtu ani na splnění cílů akcí (viz i následující bod 6.1).
- U desíti akcí byly zjištěny nedostatky v zadávání veřejných zakázek, kdy byl porušen zákon č. 137/2006 Sb. nebo závazná metodika stanovená v dokumentaci programu č. 113 310 (v případech nedodržení metodiky šlo především o veřejné zakázky malého rozsahu). Jednalo se o nevyloučení uchazečů, kteří nesplnili kvalifikační podmínky nebo požadavky vyplývající ze zadávací dokumentace, nedodržení zákonem č. 137/2006 Sb. stanovených lhůt, nedodržení zásady rovného zacházení, nesprávné postupy při zadávání dodatečných prací, oslovení menšího počtu uchazečů, než stanovila uvedená metodika, apod.

## 6. Ostatní vybraná zjištění

### 6.1 Nedodržení podmínek, za kterých byly prostředky státního rozpočtu poskytnuty

Kontrolou byla zjištěna řada porušení podmínek, které MPSV stanovilo v souvislosti s poskytováním peněžních prostředků z programů. Ve většině případů neměla tato porušení negativní dopad na čerpání peněžních prostředků ani na splnění cílů akcí. Například se jednalo o překročení stanoveného termínu ukončení akce o sedm dní, neoznámení navýšení nákladů hrazených z vlastních zdrojů o 0,07 % (76 tis. Kč) MPSV, nedodržení zákona č. 137/2006 Sb. bez ovlivnění výsledku zadávacího řízení apod.

**MPSV ve zjištěných případech nevyužilo dostatečně možnosti dané § 14 zákona č. 218/2000 Sb. vyčlenit z podmínek stanovených pro čerpání peněžních prostředků z programů méně závažné podmínky nebo uvést, která nesplnění podmínek jsou méně závažná.** Podle zmíněného zákona proto i výše uvedená nedodržení podmínek indikovala porušení rozpočtové kázně.

## 6.2 Metodika zadávání veřejných zakázek programu č. 113 310

MPSV stanovilo účastníkům programu č. 113 310 povinnost postupovat při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb. a podle metodiky uvedené v dokumentaci programu. **Metodika však nebyla v některých případech v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.** Například podle zákona č. 137/2006 Sb. mohl zadavatel zvolit jako hodnotící kritérium nabídek ekonomickou výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídkovou cenu. V metodice však MPSV stanovilo jako hodnotící kritérium jen nejnižší nabídkovou cenu.

## 6.3 Plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných kontrolní akcí č. 09/02

Opatření navržená MPSV ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 09/02 vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 18. ledna 2010 č. 58<sup>12</sup>. Programů č. 113 210, 113 030 a 113 310 se týkala čtyři opatření v oblastech věcných cílů a indikátorů, vymezení finančních, časových a věcných podmínek, vymezení obsahu investičního záměru a transparentnosti výběru akcí. **Opatření však nebyla splněna nebo byla splněna jen částečně:**

- Předpokladem pro realizaci prvních dvou opatření mělo být vypracování koncepcí materiálně technické základny ČSSZ a ÚP ČR. Kontrolou bylo zjištěno, že tato opatření nebyla splněna, neboť koncepce materiálně technické základny nebyly zpracovány.
- Třetí opatření, které se týkalo vymezení konkrétního způsobu hodnocení efektivity dané akce v dokumentaci programu, nebylo splněno u programů č. 113 030 a č. 113 310.
- Ke čtvrtému opatření, které předpokládalo zřídít v rámci jednotlivých programů seznam všech nepřijatých akcí, včetně zdůvodnění nepřijetí, MPSV uvedlo, že k žádnému vracení investičních záměrů z důvodu jejich nezaregistrování nedochází.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na pořízení a obnovu nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb z pěti programů, jejichž správcem bylo MPSV. Konkrétně bylo kontrolováno šest jejich podprogramů, z nichž bylo v letech 2009 až 2013 vynaloženo na nemovitý majetek ČSSZ 871 mil. Kč, ÚP ČR 1 341 mil. Kč a sociálních služeb 1 396 mil. Kč. U příjemců peněžních prostředků bylo kontrolováno 22 akcí s celkovými náklady 2 279 mil. Kč. Podrobnější údaje o kontrolovaných akcích jsou uvedeny v tabulce č. 7 a v příloze č. 1.

Tabulka č. 7 – Údaje o kontrolovaných akcích

	Jednotka	ČSSZ	ÚP ČR	Sociální služby	Celkem
<b>Pořízení a obnova budov</b>					
- počet	ks	5	5	12	22
- celkové náklady	mil. Kč	558	817	904	2 279
<b>Pořízení budov</b>					
- počet	ks	5	3	6	14
- celkové náklady	mil. Kč	558	675	610	1 843
- zaměstnanci/lůžka**	počet	382	506	417	x
<b>Obnova budov</b>					
- počet	ks	0	2	6*	8
- celkové náklady	mil. Kč	0	142	294	436
- zaměstnanci/lůžka**	počet	0	150	252	x

\* Údaj zahrnuje i případnou přístavbu objektu.

\*\* Počet zaměstnanců platí pro budovy ČSSZ a ÚP ČR a počet lůžek pro budovy sociálních služeb.

12 Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2010 č. 58, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 09/02 Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

## 1. Zjištěné nedostatky

V činnosti MPSV jako správce programů byly zjištěny zejména nedostatky týkající se zpracování dokumentací programů, včetně jejich změn, a registrace akcí do programů. Konkrétně bylo zjištěno:

- **Stanovené cíle a jejich specifikace indikátory nezobrazovaly objektivně potřeby v oblasti nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb,** neboť nevycházely ze závazných koncepčních materiálů a nebyl z nich zřejmý dopad na míru vyřešení dané problematiky po realizaci programů.
- **Z podkladů, které MPSV předložilo ke kontrole, nebylo možné ověřit správnost stanovení indikátorů a jejich hodnot.** Přitom v některých případech nebyly stanovené indikátory objektivním ukazatelem pro hodnocení míry naplňování stanovených cílů.
- V případě programů č. 113 030 a 113 340 byla počáteční fáze realizace negativně ovlivněna nejasností organizační struktury úřadů práce a od dubna 2011 vznikem ÚP ČR na základě zákona č. 73/2011 Sb., který přinesl zásadní změnu v postavení a působnosti úřadů práce.
- **MPSV měnilo neúměrně často v průběhu realizace finanční potřebu podprogramů,** přitom schválenými rozpočty přidělené peněžní prostředky na ně byly vyčerpány jen v rozmezí od 42 % do 82 %. **MPSV měnilo i akce, které předpokládalo z programů financovat** (netýká se programu č. 113 310, u kterého nebyly konkrétní akce předem stanoveny). Například významným zásahem do realizace podprogramu č. 113 34D bylo dodatečné zařazení nákupu budovy v Praze 7 pro ÚP ČR s předpokládanými náklady 329 mil. Kč v červenci 2013, tj. v době, kdy hrozilo riziko, že finanční prostředky alokované v IOP nebudou vyčerpány. MPSV přitom v souvislosti se zákonem č. 73/2011 Sb. uvádělo, že jeho přijetí nebude mj. vyžadovat pořízení nových budov.
- V případě podprogramu č. 113 34D (spolufinancovaného z prostředků EU) nastavilo MPSV poměrně komplikovaný a málo transparentní systém předvýběru vhodných projektů (akcí).
- V případě programu č. 113 310 stanovilo MPSV účastníkům programu povinnost postupovat při výběru dodavatelů podle interní metodiky, která nebyla v některých ustanoveních v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.

**Kontrolou akcí týkajících se nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb byly zjištěny zejména tyto nedostatky:**

- Provádění zásadních věcných změn v průběhu přípravy a realizace některých akcí.
- ÚP ČR nedoložil, že před realizací nákupu budovy v Praze 7 provedl řádný výběr vhodných nemovitostí. Nedoložil ani věrohodné údaje o počtech zaměstnanců, kteří by měli v budově pracovat.
- V případě objektu ÚP ČR v Pardubicích byla v přípravě varianta (novostavba), která byla o cca 130 mil. Kč dražší než jiná varianta (rekonstrukce a dostavba stávající budovy). Levnější variantu MPSV neschválilo s odůvodněním, že potřebný pozemek pro dostavbu, který jeho majitel nabízel pouze jako celek za cenu 15 mil. Kč, by byl pro dostavbu nadměrně velký.
- V souvislosti s výstavbou objektu v Pardubicích zastavil ÚP ČR realizaci výstavby budovy v Rokytně s předpokládanými náklady 60 mil. Kč a termínem ukončení do roku 2013. Pro rozestavěnou budovu nedoložil další využití.
- ČSSZ zastavila v roce 2009 výstavbu budovy v Jihlavě. Na akci bylo vyčerpáno 5,9 mil. Kč, z toho 3,3 mil. Kč na pozemek, který byl v době kontroly nevyužitý. ČSSZ řeší potřeby v Jihlavě rekonstrukcí jiné budovy s předpokládanými náklady 17,5 mil. Kč. Tuto budovu pořídil tamní úřad práce v roce 2006 s náklady 44,6 mil. Kč, ale neměl pro ni dostatečné využití.
- ÚP ČR pořídil v roce 2012 kapacitně nedostačující budovu v Karlových Varech.
- U akcí, které se týkaly nemovitého majetku sociálních služeb, byly zjištěny zejména nedostatky v zadávání veřejných zakázek a v dodržování předpokládaných termínů přípravy a realizace akcí.

Zjištěna byla i řada případů **nedodržení stanovených podmínek pro čerpání prostředků státního rozpočtu, přičemž většinou šlo o nedodržení, které nemělo žádný dopad na užití prostředků státního rozpočtu ani na splnění cílů akce.** I tato nedodržení podmínek však indikovala podle zákona č. 218/2000 Sb. porušení rozpočtové kázně, neboť MPSV nevyužilo dostatečně možnosti dané uvedeným zákonem a nevymezilo podmínky, které lze považovat za méně závažné nebo jejichž nesplnění jsou méně závažná.

## 2. Vyhodnocení

Zjištění ukázala, že **MPSV potlačilo základní princip systému financování programů vyplývající ze zákona č. 218/2000 Sb. a z vyhlášky č. 560/2006 Sb.** Programy nebyly průkazným souborem věcných, časových a finančních podmínek pro realizaci akcí a pro objektivní hodnocení plnění stanovených cílů. Účinnost systému financování programů snižovalo velké množství zásadních změn věcných, časových a finančních podmínek prováděných MPSV v průběhu realizace programů. Změny přitom nebyly podloženy odpovídajícími technicko-ekonomickými zdůvodněními cílů a vyhodnoceními efektivnosti vložených prostředků. **MPSV tak realizací programů nezajišťovalo zcela účelnou, hospodárnou a efektivní alokaci peněžních prostředků na pořizování a obnovu nemovitého majetku.**

Zásadním problémem byla **neexistence závazných koncepcí řešících potřeby pořizování a obnovy nemovitého majetku z dlouhodobého hlediska.** To vedlo v průběhu realizace programů týkajících se ČSSZ a ÚP ČR k zásadním věcným změnám a následnému zastavování některých akcí, u kterých již byly vynaloženy peněžní prostředky na přípravu nebo i realizaci. Byl pořizován i nepotřebný nebo kapacitně nevyhovující nemovitý majetek, popř. bylo neúměrně zvyšováno riziko takového pořízení, jak naznačují zjištění týkající se například pořizovaných objektů školicích středisek ÚP ČR nebo nákupu jeho budovy v Praze 7.

Podle MPSV realizací programů negativně ovlivnily redukce zdrojů financování vyplývající z úsporných opatření vlády v uplynulých letech. Významné nečerpání prostředků, které byly v rozpočtech schváleny v jednotlivých letech, a zjištění NKÚ však ukazují, že redukce finančních zdrojů nebyla rozhodujícím negativním vlivem.

**Zjištění z kontrolní akce také ukázala, že oproti stavu, na který NKÚ poukázal v předchozí kontrolní akci č. 09/02, nedošlo k podstatnému zlepšení.**

## 3. Doporučení

NKÚ doporučuje přijmout opatření k odstranění nedostatků především v těchto směrech:

- Zabezpečit, aby části dokumentací programů, týkající se pořizování a obnovy nemovitého majetku, vycházely ze závazných koncepčních materiálů.
- V případě změn v průběhu realizace programů, zejména finančních podmínek, provádět neprodleně navazující změny cílů, jejich indikátorů a dalších podmínek tak, aby programy byly objektivním a průkazným souborem věcných, časových a finančních podmínek pro realizaci akcí a řádné hodnocení plnění stanovených cílů.
- Stanovit indikátory tak, aby byly objektivními a průkaznými ukazateli plnění stanovených cílů.
- Při stanovování podmínek pro čerpání prostředků z programů více zohledňovat – ve vztahu k porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., jaké budou při nedodržení těchto podmínek dopady na užití prostředků státního rozpočtu a splnění cílů akce.



**Příloha č. 1****Přehled kontrolovaných akcí**

<b>Akce</b>	<b>Ukončení realizace (rok)</b>	<b>Celkové náklady (v mil. Kč)</b>
<b>Program č. 113 210 – podprogram č. 113 212</b>		
1. ČSSZ – výstavba administrativní budovy	2010	86,6
2. ČSSZ – dovybavení nové budovy ČSSZ archiv. systémy	2010	79,7
3. KSSZ Jihlava – výstavba objektu*	2009	153,6
4. OSSZ Opava – administrativní budova	2010	99,9
<b>Program č. 113 220 – podprogram č. 113V222</b>		
5. OSSZ, ÚP a SÚIP Jeseník – výstavba admin. budovy	2015	137,8
<b>Program č. 113 030 – podprogram č. 113 032</b>		
6. ÚP Mělník – rek. administr. budovy, Nová č. p. 2571, Mělník	2009	56,2
7. ÚP Znojmo – rek. obj. ÚP a FÚ Znojmo, nám. Svobody 8	2010	86,5
<b>Program č. 113 340 – podprogram č. 113 34D</b>		
8. ÚP ČR Karlovy Vary – výstavba nového sídla úřadu	2012	78,4
9. ÚP ČR Pardubice – výstavba budovy a školicího střediska	2015	267,1
10. ÚP ČR Praha – nákup administrativní budovy	2014	329,0
<b>Program č. 113 310 – podprogram č. 113 313</b>		
11. Domov důchodců Ždírec – rekonstrukce	2012	55,2
12. Přístavba k domovu důchodců Ždírec	2013	72,7
13. Domov pro seniory Valašská Bystřice – rekonstrukce	2012	21,5
14. ÚSP pro dospělé Zborovice – přístavba nové budovy	2010	75,9
15. ÚSP pro mládež Kvasice – rek. objektu a úpravy exteriéru	2009	31,8
16. Domov pro seniory Uherský Ostroh – rek. a přístavba	2010	58,2
17. Domov Hortensie Frenštát p. Radh. – rek. a nástavba	2013	51,3
<b>Program č. 113 310 – podprogram č. 113 314</b>		
18. Výstavba pavilonu domova důchodců ve Znojmě	2013	154,1
19. Domov pro seniory Velké Meziříčí – novostavba	2011	133,6
20. DS Stříbrné Terasy, Jihlava – rek. budovy	2013	111,5
21. Domov pro seniory Valašská Bystřice – přístavba	2011	23,0
22. Centrum pro seniory ZAHRADA, Bystřice p. H. – dostavba	2012	115,5
<b>Celkem</b>		<b>2 279,1</b>

\* Akce byla v roce 2009 zastavena. Uhrazena byla pouze příprava akce s náklady ve výši 5,9 mil. Kč.