



Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/24

Hospodaření Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského s majetkem státu a s prostředky státního rozpočtu po jeho transformaci

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský nakládá s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy; ověřit, zda bylo transformací Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a Státní rostlinolékařské správy dosaženo deklarovaných cílů.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2019 do května 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2018, v případě věcných a časových souvislostí i předcházející a následující období. Kontrola hospodaření byla provedena za roky 2016 až 2018. Naplnění cílů transformace, především dosažení úspor, bylo kontrolováno za období 2014 až 2018.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);

Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Brno (dále též „ÚKZÚZ“).

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, které se konalo dne 17. srpna 2020, **schválilo usnesením** č. 10/XII/2020 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Hospodaření ÚKZÚZ

2 070 mil. Kč

účetní hodnota majetku ÚKZÚZ
k 31. 12. 2018 (BRUTTO)

707 mil. Kč

účetní hodnota staveb ÚKZÚZ
k 31. 12. 2018 (BRUTTO)

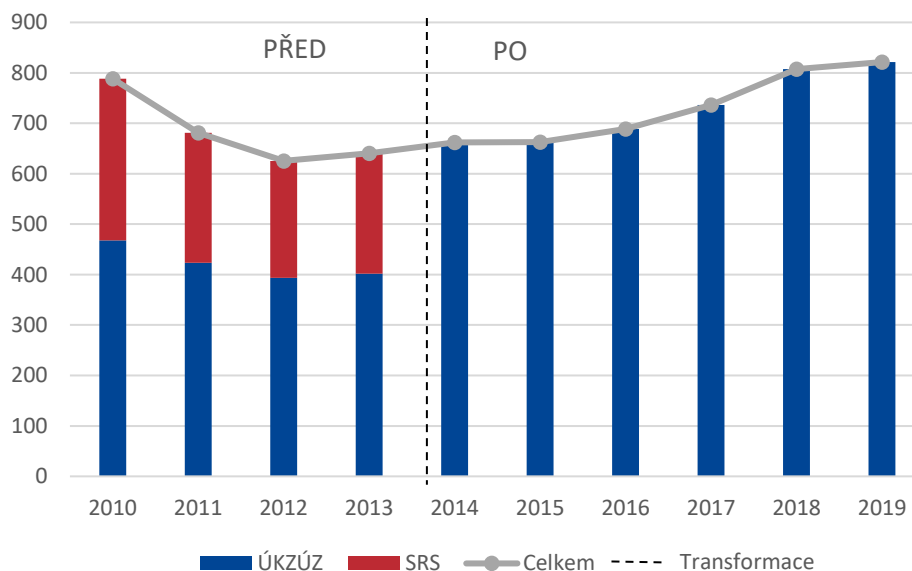
807 mil. Kč

celkové výdaje ÚKZÚZ
za rok 2018

1 108

počet zaměstnanců ÚKZÚZ
k 31. 12. 2018

Čerpání rozpočtu v letech 2010–2019 (v mil. Kč)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat z informačního portálu Ministerstva financí *MONITOR*.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolou bylo prověřeno hospodaření ÚKZÚZ, zda nakládá s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Především se jednalo o kontrolu splnění povinností při nabývání, nakládání s majetkem a pozbývání majetku, kontrolu vybraných nákladů a výnosů, nájmu, pronájmů a fungování vnitřního kontrolního systému. Kontrolní akce u MZe byla zaměřena na plnění povinností zřizovatele a správce kapitoly státního rozpočtu.

Současně byl kontrole podroben proces přípravy a průběh transformace Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a Státní rostlinolékařské správy (dále též „SRS“) na základě zákona č. 279/2013 Sb.¹ (dále též „transformační zákon“). Dále bylo kontrolováno, zda bylo transformací dosaženo stanovených cílů.

A) HOSPODAŘENÍ ÚKZÚZ

V oblasti nakládání s majetkem a peněžními prostředky státu nebyly na kontrolním vzorku zjištěny u ÚKZÚZ zásadní nedostatky s negativním dopadem na hospodárnost a účelnost vynaložených prostředků. ÚKZÚZ v některých zjištěných případech nepostupoval v souladu s právními předpisy nebo postupoval v rozporu s vlastními vnitřními předpisy. Kontrolou byly zjištěny dílčí nedostatky v oblasti vedení účetnictví, evidence nemovitého majetku, či zveřejňování povinných informací.

B) TRANSFORMACE

MZe neprovedlo vyhodnocení naplňování cílů a přínosů transformace. MZe rovněž nesledovalo a nevyhodnotilo náklady vynaložené na sloučení ÚKZÚZ a SRS, čímž nepostupovalo v souladu s rozpočtovými pravidly². MZe nemá informace o tom, zda bylo dosaženo cílů a úspor státního rozpočtu, ani kolik peněžních prostředků bylo na sloučení ÚKZÚZ a SRS vynaloženo a zda byly tyto prostředky použity účelně, hospodárně a přinesly požadované efekty.

MZe nenastavilo transformační cíle dostatečně konkrétní, termínované a měřitelné. Jediným vyhodnotitelným cílem, jehož plnění mohl NKÚ vyhodnotit, bylo dosažení úspor výdajů státního rozpočtu. Sloučením ÚKZÚZ a SRS očekávaných úspor nebylo dosaženo.

NKÚ doporučuje MZe a ÚKZÚZ, s ohledem na značný rozsah majetku a na náklady spojené s údržbou a využíváním majetku, vypracovat dlouhodobou strategii pro řízení hospodaření

¹ Zákon č. 279/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

s majetkem s cílem přehodnotit strukturu a potřebnost majetku, se kterým je ÚKZÚZ příslušný hospodařit.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných nedostatků:

A) HOSPODAŘENÍ ÚKZÚZ

A1. Nedostatečná úprava vnitřních předpisů pro odpisování majetku

Vnitřní předpisy ÚKZÚZ pro oblast odpisování majetku jsou v rozporu s právními předpisy, jelikož nezabezpečují odpisování majetku po celou dobu jeho užívání.

ÚKZÚZ v některých případech neupravil předpokládanou dobu užívání dlouhodobého majetku, nestanovil nově jeho zůstatkovou cenu ve vztahu k předpokládané době jeho užívání a nezohlednil tyto skutečnosti úpravou odpisového plánu. V důsledku toho ÚKZÚZ neodpisoval tento majetek po celou dobu jeho užívání.

A2. Nedostatky v evidenci majetku

ÚKZÚZ v rámci své činnosti hospodaří s velkým množstvím dlouhodobého majetku. ÚKZÚZ neměl žádný vnitřní předpis, který by jednoznačně upravoval postup a způsob zařídování majetku v účetnictví na analytické účty a vedení evidencí jednotlivých druhů majetku.

ÚKZÚZ nevede karty majetku tak, aby byly dostatečně přehledné, přesné a průkazné. Na kartách majetku nebyly uvedeny dostatečně konkrétní popisy umístění majetku, případně další informace potřebné k určení způsobu využívání, např. rekreační objekty.

U vybraného vzorku nemovitého majetku bylo v 33 % případů zjištěno nesprávné zařazení majetku v účetní evidenci ÚKZÚZ z hlediska druhu majetku a typu využití.

A3. Nedostatečné zveřejňování povinných informací

V některých případech nepostupoval ÚKZÚZ v souladu s právní úpravou a nesplnil povinnost zveřejňovat informace nebo je nezveřejnil v zákonem stanovených lhůtách. A to například na profilu zadavatele v případě veřejných zakázek (zákon č. 137/2006 Sb.³) nebo v registru smluv (zákon č. 340/2015 Sb.⁴).

B) TRANSFORMACE

B1. Chybějící dokumentace k provedené transformaci

MZe ani ÚKZÚZ nemají žádné dokumenty či informace, které by dokládaly strategická rozhodnutí učiněná při přípravě transformace, resp. sloučení SRS a ÚKZÚZ.

³ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁴ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

MZe nebylo schopno zdůvodnit výběr právě těchto organizací ke sloučení. MZe nemá žádné podkladové dokumenty a informace, které by dokladovaly proces přípravy nastavení cílů, reálnost nastavených cílů, přínosů a úspor.

B2. Nevhodně nastavené cíle transformace

Cíle transformace ÚKZÚZ a SRS nestanovilo MZe podle definice SMART⁵ cílů. Převážná většina cílů (čtyři z pěti) nebyla stanovena dostatečně konkrétně. Termínované a měřitelné byly pouze dva cíle z pěti.

Díky nevhodně nastaveným cílům nelze jednoznačně vyhodnotit, zda transformace přinesla očekávané výsledky a přínosy. Například není zřejmé, jak mělo sloučení ÚKZÚZ a SRS přispět ke zjednodušení právních předpisů týkajících se zemědělství, jelikož došlo k prostému sloučení dvou organizací, které měly různé oblasti působnosti. ÚKZÚZ se sice podílel na úpravách právních předpisů, nelze však vyhodnotit, zda úpravy vedly k jejich zjednodušení z důvodu jejich provázanosti s evropskými předpisy.

Jediným transformačním cílem dostatečně konkrétním, termínovaným a měřitelným, jehož plnění mohl NKÚ vyhodnotit, bylo snížit výdaje státního rozpočtu. Kontrolou bylo zjištěno, že transformace nepřinesla úspory v deklarované výši.

B3. Nevyhodnocení provedené transformace

MZe neprovedlo vyhodnocení účinnosti a naplňování cílů a přínosů sloučení ÚKZÚZ a SRS. Tuto povinnost MZe z pozice zřizovatele slučovaných organizací neuložilo ani jednotlivým organizacím. ÚKZÚZ rovněž nesledoval a nevyhodnotil stanovené cíle.

Do doby ukončení kontrolní akce nemělo MZe informace o tom, jak se sloučení zdařilo, tedy zda bylo dosaženo stanovených cílů a úspor státního rozpočtu, případně v jaké výši, anebo proč nebylo možné cílů a úspor dosáhnout.

Obdobná situace panuje i v oblasti vynaložených nákladů na sloučení organizací. Náklady na sloučení ÚKZÚZ a SRS nebyly sledovány, a proto není možné vyčíslit, jakou částku MZe a ÚKZÚZ vynaložily na toto sloučení. Tím, že MZe nesledovalo a nevyhodnotilo náklady, nemohlo účinně působit k co nejehospodárnějšímu, nejefektivnějšímu a nejúčinnějšímu vynakládání výdajů² při procesu transformace ÚKZÚZ.

⁵ Např. dle *Metodiky přípravy veřejných strategií* vydané Ministerstvem pro místní rozvoj, která byla vzata na vědomí usnesením vlády ČR ze dne 2. května 2013 č. 318. Toto usnesení ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních úřadů vycházet z metodiky při přípravě strategických dokumentů.
SMART cíle: *specific* – konkrétní, *measureable* – měřitelné, *achievable* – dosažitelné, *result focused* – zaměřené na dosažení výsledků a *time-bound* – časově ohraničené.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo zemědělství

Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy ve věcech veterinární péče, rostlinolékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrůdám rostlin a plemenům zvířat.

MZe jako správce kapitoly státního rozpočtu je zodpovědné za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole.

MZe je zřizovatelem organizační složky státu ÚKZÚZ a je odpovědné za restrukturalizaci dozorových organizací, tj. za sloučení ÚKZÚZ se Státní rostlinolékařskou správou.

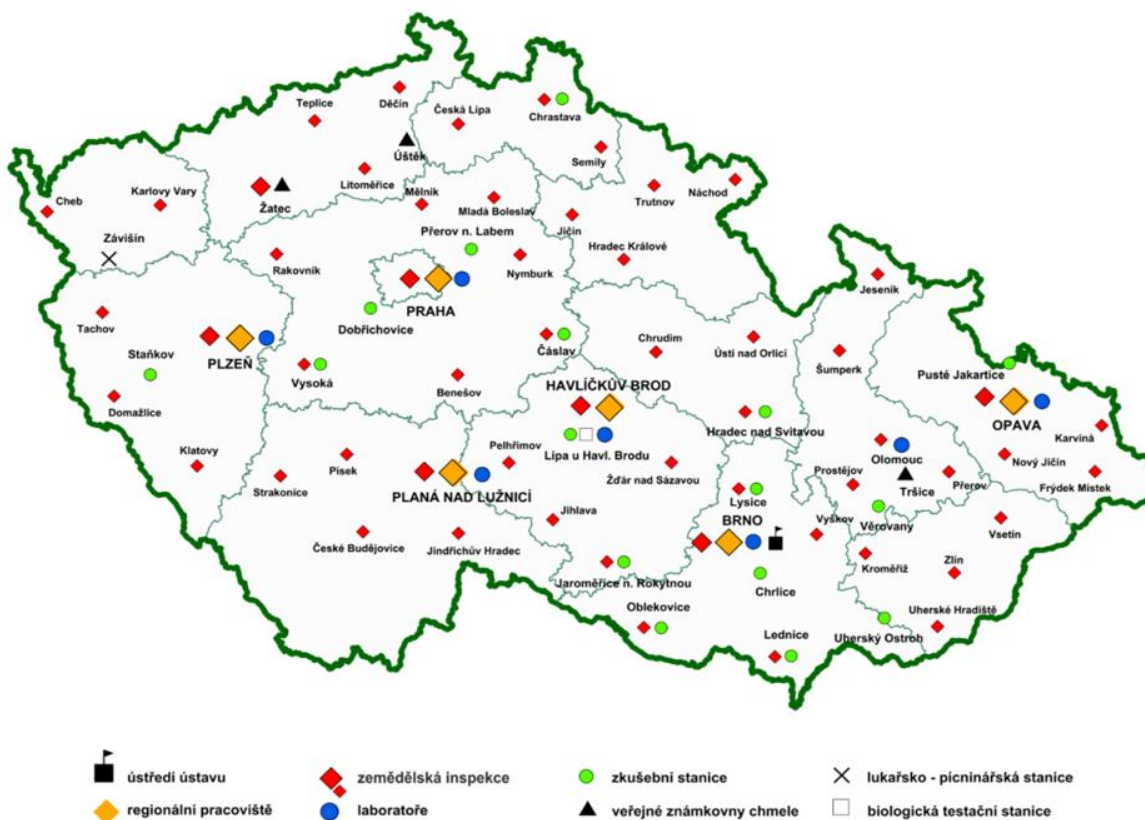
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský

Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský je organizační složkou státu. Působnost ÚKZÚZ upravuje zákon č. 147/2002 Sb.⁶.

ÚKZÚZ provádí odborné a zkušební úkony, kontrolní a dozorové činnosti v oblasti odrůdového zkušebnictví, krmiv, v oblasti schvalování hnojiv, kontroly jejich používání a zavádění do oběhu. Dále ÚKZÚZ provádí monitoring vlastností půd, výživy rostlin a osiv, ochrany proti škodlivým organismům a přípravkům na ochranu rostlin. Provozuje laboratoře, biologické testační stanice, zkušební stanice, ověřovací střediska. Po celé ČR je rozmístěno šest regionálních pracovišť, sedm laboratoří, 16 zkušebních stanic a 56 zemědělských inspekcí.

⁶ Zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském).

Obrázek č. 1: Schématické rozmístění pracovišť ÚKZÚZ v ČR



Zdroj: převzato z výroční zprávy o činnosti ÚKZÚZ za rok 2018.

ÚKZÚZ vede registr krmivářských provozů, databázi odrůd, veřejný registr půd, registr přípravků na ochranu rostlin, registr hnojiv a registr držitelů odborné způsobilosti pro přípravky. Dále je pověřen vedením registru chmelnic a vinic.

ÚKZÚZ je rovněž orgánem zodpovědným za provádění činností bezprostředně souvisejících s ochranou rostlin, mezi něž patří například monitorování škodlivých organismů a podmínek pro jejich šíření, zpracovávání anti-rezistentních strategií a zajištění jejich dostupnosti apod.

ÚKZÚZ je národní organizací ochrany rostlin podle *Mezinárodní úmluvy o ochraně rostlin* a vykonává činnosti v oblasti rostlinolékařské péče, např. provádí dovozní a vývozní rostlinolékařskou kontrolu, vystavuje oprávnění k vydávání rostlinolékařských pasů, nařizuje mimořádná rostlinolékařská opatření.

A) Hospodaření ÚKZÚZ

ÚKZÚZ je účetní jednotka dle zákona č. 563/1991 Sb.⁷, při zadávání veřejných zakázek má postavení veřejného zadavatele. Dále je ÚKZÚZ správním úřadem podřízeným MZe se svým vlastním rozpočtem v rámci kapitoly MZe. ÚKZÚZ hospodaří s majetkem státu, ke kterému má

⁷ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

příslušnost hospodařit, s peněžními prostředky přijatými ze státního rozpočtu a dalšími peněžními prostředky podle zákona č. 218/2000 Sb.² a č. 219/2000 Sb.⁸.

ÚKZÚZ hospodařil k 31. 12. 2018 s majetkem v celkové hodnotě 2 069 787 tis. Kč (brutto). Z toho hodnota dlouhodobého hmotného majetku byla ve výši 1 856 499 tis. Kč (brutto).

Náklady na opravy a udržování majetku se v jednotlivých letech kontrolovaného období pohybovaly zhruba ve výši 30 mil. Kč.

Tabulka č. 1: Přehled vybraného dlouhodobého majetku v kontrolovaném období (v tis. Kč)

Položka (název)	Netto			Brutto		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Aktiva celkem	1 007 408	1 008 035	1 013 969	2 008 240	2 031 714	2 069 787
Stálá aktiva	936 074	927 034	930 351	1 936 734	1 950 322	1 985 537
Dlouhodobý nehmotný majetek	10 735	9 355	10 326	125 996	127 129	129 038
<i>Software</i>	10 735	9 355	10 326	100 049	101 434	104 381
Dlouhodobý hmotný majetek	925 339	917 679	920 025	1 810 738	1 823 193	1 856 499
<i>Pozemky</i>	124 950	126 095	125 548	124 950	126 095	125 548
<i>Stavby</i>	526 888	519 665	510 074	712 796	711 158	706 923
<i>Samostatné hmotné movité věci a soubory hmotných movitých věcí</i>	271 920	270 746	282 970	730 155	745 034	777 574

Zdroj: informační systém MONITOR Státní pokladny – rozvahy ÚKZÚZ.

Pozn.: Brutto je původní hodnota, kterou měl dlouhodobý majetek v době svého pořízení. Korekce jsou veškerá snížení této hodnoty majetku (např. odpisy) na tzv. čistou (netto) hodnotu.

ÚKZÚZ hospodaří s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu, které mu každoročně stanoví MZe. ÚKZÚZ využívá údaje z účetnictví pro sestavování a hodnocení plnění rozpočtu, konkrétně pro stanovení odhadované očekávané výše výdajů na jednotlivé činnosti, které ÚKZÚZ vykonává na základě svěřené oblasti působnosti dle zvláštních zákonů, a další odborné činnosti.

Tabulka č. 2: Příjmy a výdaje ÚKZÚZ v letech 2016–2018 (v tis. Kč)

Konečný rozpočet (rozpočet po změnách) v tis. Kč*	Rok		
	2016	2017	2018
Příjmy	72 000	78 201	75 915
Výdaje	719 179	778 986	853 396

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě přehledu rozpočtových opatření za roky 2016–2018 a finančních výkazů ÚKZÚZ.

* Konečný rozpočet výdajů obsahuje i rozpočtová opatření týkající se nároků z nespotřebovaných výdajů. U příjmů je v tabulce uváděn pouze rozpočet po změnách.

Největší položku výdajů tvořily výdaje na platy, jejichž hodnota dosáhla v roce 2018 částky 405 765 tis. Kč. K 31. 12. 2018 zaměstnával ÚKZÚZ celkem 1 108 pracovníků. Největší položkou příjmů byly v roce 2018 příjmy z vlastní činnosti ve výši 68 500 tis. Kč.

⁸ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

B) Transformace ÚKZÚZ a SRS

Strukturální reformu resortu zemědělství a jeho institucí připravovalo MZe na základě programového prohlášení vlády ČR. V programovém prohlášení vlády České republiky ze 4. srpna 2010 je mj. uvedeno:

„... Vláda zredukuje byrokratický aparát v resortu tak, aby se snížily rozpočtové výdaje a aby občané, podnikatelé a zemědělci méně trpěli průtahy v jednání s administrativou. Vláda... navrhne spojení odborně příslušných kontrolních institucí s cílem zjednodušit administrativu a snížit byrokratickou zátěž podnikatelů...“

MZe vybralo několik oblastí, které se rozhodlo v souladu s tímto prohlášením restrukturalizovat. Do jedné z oblastí bylo vybráno i sloučení ÚKZÚZ a SRS a příprava tohoto sloučení byla oficiálně zahájena v roce 2012.

V únoru 2012 byl zřízen řídicí výbor pro restrukturalizaci Ministerstva zemědělství a jeho institucí (dále též „Řídicí výbor“), jehož úkolem bylo mimo jiné připravit a koordinovat proces sloučení ÚKZÚZ a SRS.

Proces přípravy slučování probíhal na ÚKZÚZ a SRS prostřednictvím sedmi pracovních skupin pod dohledem koordinační skupiny, která spolupracovala s Řídicím výborem. Výsledkem jejich práce byl společný návrh funkčního systému odborných agend sloučené instituce včetně organizační struktury a oblastí s navrženými úsporami.

Vláda ČR schválila svým usnesením ze dne 6. března 2013 č. 153 návrh transformačního zákona, kterým se mění zákon č. 147/2002 Sb.⁶ a zákon č. 326/2004 Sb.⁹ Součástí schváleného materiálu je i důvodová zpráva, kde jsou definovány cíle, kterých mělo být pomocí sloučení ÚKZÚZ a SRS dosaženo:

- zlepšit říditelnost systému snížením počtu OSS,
- snížit byrokratickou zátěž,
- zjednodušit právní předpisy týkající se zemědělství,
- zamezit duplicitě těch činností, které mohou být v současné době vykonávány oběma dozorovými organizacemi,
- snížit výdaje státního rozpočtu vynakládaných MZe na činnosti těchto dozorových organizací.

Návrh transformačního zákona byl schválen v legislativním procesu a dne 10. 9. 2013 zveřejněn ve *Sbírce zákonů* pod číslem 279/2013 Sb.¹

Dne 1. 1. 2014 došlo na základě schváleného zákona k zániku SRS a jeho včlenění do ÚKZÚZ. Veškerá práva a povinnosti z právních vztahů (tedy i příslušnost hospodařit s majetkem), ve kterých byla účastníkem SRS, přešla na ÚKZÚZ.

V příloze č. 1 je uvedena časová osa transformace ÚKZÚZ a SRS.

⁹ Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda ÚKZÚZ nakládá s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy, a dále ověřit, zda bylo transformací Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a Státní rostlinolékařské správy dosaženo deklarovaných cílů.

U ÚKZÚZ byla kontrola zaměřena na hospodaření ÚKZÚZ s dlouhodobým hmotným majetkem (pořízení majetku, užívání a udržování, nájem a pronájem, nakládání s nepotřebným majetkem) a peněžními prostředky státu (vybrané nákladové a výnosové položky). Kontrola se dále zaměřila na nastavení a fungování vnitřního kontrolního systému ÚKZÚZ, nastavení a systém odpisování a inventarizace majetku.

Kontrola byla rovněž podrobena příprava, zabezpečení a vyhodnocení transformace (vyhodnocení vynaložených nákladů a splnění předpokládaných cílů a přínosů transformace).

U MZe byla kontrola zaměřena na činnost zřizovatele a správce kapitoly státního rozpočtu a dále na přípravu, zabezpečení a vyhodnocení transformace ÚKZÚZ a SRS.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2018, v případě věcných a časových souvislostí i předcházející a následující období. Kontrola hospodaření byla provedena za roky 2016 až 2018. Naplnění cílů transformace, především dosažení úspor, bylo kontrolováno za období 2014 až 2018.

Ke kontrole byl vybrán vzorek majetku a peněžních prostředků ÚKZÚZ v celkové výši 624 863 423,30 Kč. Na úrovni systému u ÚKZÚZ byl prověřen majetek v celkové výši 631 272 367,05 Kč (viz příloha č. 2). Kontrolovaný objem u MZe nebyl vyčíslen, jelikož u MZe byly kontrolovány povinnosti zřizovatele bez přímé vazby na finanční prostředky.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A) HOSPODAŘENÍ ÚKZÚZ

A1. Nedostatečná úprava vnitřních předpisů pro odpisování majetku

Kontrola NKÚ prověřila nastavení vnitřních předpisů ÚKZÚZ, jejich soulad s právními předpisy¹⁰, které se týkají odpisování, a ověřila jejich funkčnost. Kontrolou na vzorku vybraných případů byla ověřena správnost odpisování včetně zaúčtování.

¹⁰ Ověření souladu s právními předpisy: zákon č. 563/1991 Sb., zákon č. 218/2000 Sb., zákon č. 219/2000 Sb., vyhláška č. 410/2009 Sb., vyhláška č. 62/2001 Sb., český účetní standard č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku*.

S ohledem na provedenou novelizaci ČÚS 708¹¹ bylo povinností ÚKZÚZ dle ustanovení § 36 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.⁷ nejpozději k 1. 1. 2015 přehodnotit odpisové plány a stanovit zbytkovou hodnotu majetku pouze u majetku, u kterého ÚKZÚZ předpokládal, že by v okamžiku vyřazení majetku mohl získat určitou hodnotu představující například nevyužitý potenciál z tohoto majetku, který využije jiná účetní jednotka.

NKÚ kontrolou nastavení vnitřních předpisů pro odpisování majetku zjistil, že interní směrnice ÚKZÚZ jsou v rozporu s ustanovením § 66 vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹² a v rozporu s ČÚS 708, neboť nestanoví povinnost upravit odpisový plán na předpokládanou, resp. nově stanovenou dobu užívání takového majetku.

Kontrolou bylo zjištěno, že ÚKZÚZ eviduje a užívá majetek, u něhož nedošlo k úpravě zůstatkové ceny a jenž není odpisován. Tento postup ÚKZÚZ je v rozporu s bodem 3.1 písm. f) ČÚS 708, jelikož neuvedl odpisový plán do souladu s účetní regulací dle ČÚS 708 a zbytkovou hodnotu ve výši 5 % ocenění, případně ve výši jednoho odpisu dlouhodobého majetku, ponechal u veškerého odpisovaného dlouhodobého majetku. Při dosažení stanovené hranice zbytkové hodnoty odpisový plán ÚKZÚZ neupravil, byť předmětný majetek dále užíval.

ÚKZÚZ dále porušil ustanovení § 66 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb. a bod 6.1 a 6.2 ČÚS 708 tím, že v některých případech neupravil předpokládanou dobu používání dlouhodobého majetku, nestanovil nově jeho zůstatkovou cenu ve vztahu k předpokládané době jeho užívání a nezohlednil tyto skutečnosti úpravou odpisového plánu. V důsledku toho ÚKZÚZ neodpisoval tento majetek po celou dobu jeho používání.

A2. Nedostatky v evidenci majetku

Kontrola NKÚ ověřila u vzorku 51 kontrolovaných objektů na podkladě výpisů z katastru nemovitostí, zda budovy byly zaevidovány v účetnictví ÚKZÚZ na účtech 021 001 – 021 003.

NKÚ zjistil nedostatky v oblasti účetní evidence majetku ÚKZÚZ.

Řízení v oblasti majetku

ÚKZÚZ hospodaří s velkým množstvím dlouhodobého majetku a nemá vytvořenu dlouhodobou strategii pro řízení hospodaření s majetkem, zejména ve vztahu k pořizování, vyřazování a obnově dlouhodobého hmotného majetku. ÚKZÚZ rovněž neměl v rámci vnitřních předpisů vytvořen předpis, který by jednoznačně upravoval postup a způsob zatřídování majetku v účetnictví na analytické účty a vedení evidencí jednotlivých druhů majetku.

ÚKZÚZ již v průběhu kontroly NKÚ přijal nápravné opatření a dne 24. 3. 2020 vydal pokyn č. 4/2020 *Revize zařazení majetku – budov a staveb*. Dle tohoto pokynu mají pověření zaměstnanci ÚKZÚZ provést kontrolu zaúčtování majetku na jednotlivé analytické účty účtu

¹¹ Český účetní standard č. 708 Odpisování dlouhodobého majetku (dále také „ČÚS 708“).

¹² Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

021 – *Stavby* a případně provést opravu evidencí. Součástí pokynu je i příloha č. 1, ve které jsou definovány charaktery budov a staveb dle jednotlivých analytických účtů.

Soulad účetní evidence s evidencí katastru nemovitostí

NKÚ zjistil, že ÚKZÚZ nesprávně zařadil z hlediska druhu majetku a typu využití z 51 objektů vedených na analytických účtech 021 001, 021 002, 021 003 celkem 17 objektů, tj. 33 %.

ÚKZÚZ nepostupoval v souladu s vydaným „účetným rozvrhem na rok 2018“, když:

- jeden objekt zařadil na účet 021 001 – *Bytové domy a bytové jednotky*, přestože dle zápisu v KN v tomto objektu nebyly evidovány žádné bytové jednotky a dle způsobu využití se jednalo o zemědělskou stavbu;
- celkem 16 objektů zařadil na účet 021 003 – *Jiné nebytové domy a nebytové prostory*, přestože dle zápisu v KN na nich byly evidovány bytové jednotky anebo se dle způsobu využití jednalo o objekt k bydlení, rodinný dům či obytnou buňku.

ÚKZÚZ tak porušil ustanovení § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb.⁷, dále ustanovení § 6 odst. 3 vyhlášky č. 62/2001 Sb.¹³ tím, že nezjistil skutečný stav veškerého majetku dokladovou inventurou a neověřil, zda skutečný stav odpovídá stavu majetku v účetnictví vedeného na účtu 021 – *Stavby* a nedostatečně porovnal nemovitý majetek (stavby) vedený v účetnictví s údaji zapsanými v katastru nemovitostí. ÚKZÚZ tak nezjistil výše uvedené rozdíly mezi evidencemi.

Karty majetku

Z celkového počtu 51 kontrolovaných objektů nebylo možné dle předložených karet majetku jednoznačně identifikovat umístění 25 objektů.

Nepřesná a neprůkazná evidence karet majetku, kde nebyly ve všech případech uvedeny dostačující popisy umístění jednotlivých inventarizačních položek, případně další informace potřebné k určení způsobu využívání, tak vedla k nesprávnému zařazení těchto položek na analytické účty. Jednalo se např. o zařizování rekreačních objektů na různé analytické účty.

Na základě těchto nedostatečných informací a na základě zjištěných chyb v evidencích, které snižují jejich důvěryhodnost, nelze například ověřit splnění zákonné povinnosti zaevidovat všechny administrativní budovy do systému veřejné správy CRAB¹⁴, který je určen k podpoře hospodárného využívání administrativních budov patřících ČR nebo státem užívaných.

Obsahová náplň účtu 021 – Stavby

V šesti případech z osmi kontrolovaných případů NKÚ zjistil, že charakter majetku neodpovídal obsahové náplni účtu, na kterém byl tento majetek evidován. Jednalo se např. o závlahové systémy, zařízení sýpek apod. ÚKZÚZ tento majetek nesprávně zaúčtoval na syntetický účet 021 – *Stavby*, přestože obsahově i cenou pořízení měl být zaúčtován na syntetickém účtu

¹³ Vyhláška Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

¹⁴ Centrální registr administrativních budov.

022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* nebo 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* anebo 902 – *Jiný drobný dlouhodobý majetek*. Celková zůstatková hodnota špatně zaúčtovaného majetku byla 239 366 Kč.

ÚKZÚZ porušil ustanovení § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb.⁷, dále ustanovení § 14 odst. 4 a 6, § 49 odst. b) a § 76 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹², neboť nezaúčtoval některé majetkové položky na syntetické účty správně dle směrné účtové osnovy / účtového rozvrhu.

A3. Nedostatečné zveřejňování povinných informací

Kontrola NKÚ ověřila plnění povinnosti ÚKZÚZ postupovat podle právních předpisů a zveřejňovat informace v zákonem stanovených lhůtách.

NKÚ zjistil, že ÚKZÚZ celkem v sedmi případech nepostupoval v souladu se zákonem č. 340/2015 Sb.⁴ ÚKZÚZ jako povinná osoba podle tohoto zákona v šesti případech nezaslal k uveřejnění smlouvu případně objednávku, v jenom případě došlo k pozdnímu zaslání smlouvy prostřednictvím registru smluv po více než 30 dnech od jejího uzavření.

ÚKZÚZ nepostupoval v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb.⁴ tím, že nezaslal (případně pozdě zaslal) jednotlivé smlouvy či objednávky k uveřejnění.

ÚKZÚZ nepostupoval v souladu s ustanovením § 85 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb.³ tím, že u nadlimitní veřejné zakázky na dodávku dvou maloparcelních sklízecích mlátiček v roce 2016 nezveřejnil písemnou zprávu zadavatele na profilu zadavatele do 15 dnů od ukončení zadávacího řízení.

B) TRANSFORMACE

B1. Chybějící dokumentace k provedené transformaci

Kontrolou NKÚ byla ověřena příprava a průběh transformace a dále bylo ověřeno, na základě jakých údajů byly nastaveny transformační cíle.

Na základě programového prohlášení vlády ČR ze srpna 2010 přistoupilo MZe k restrukturalizaci resortu. MZe vybralo několik oblastí, které se rozhodlo v souladu s tímto prohlášením restrukturalizovat. Do jedné z oblastí bylo vybráno i sloučení ÚKZÚZ a SRS a příprava tohoto sloučení byla oficiálně zahájena v roce 2012.

MZe ani ÚKZÚZ nemají žádné dokumenty či informace, které by dokládaly strategická rozhodnutí učiněná při přípravě transformace, resp. sloučení SRS a ÚKZÚZ.

MZe nebylo schopno zdůvodnit návrh výběru právě těchto organizací ke sloučení. MZe nemá žádné podkladové dokumenty a informace, které by dokladovaly proces přípravy nastavení cílů, reálnost nastavených cílů, přínosů a úspor.

B2. Nevhodně nastavené cíle transformace

Kontrola NKÚ posoudila nastavení cílů sloučení ÚKZÚZ a SRS definovaných v důvodové zprávě, kterými jsou:

- zlepšit říditelnost systému snížením počtu OSS,
- snížit byrokratickou zátěž,
- zjednodušit právní předpisy týkající se zemědělství,
- zamezit duplicitě těchto činností, které mohou být v současné době vykonávány oběma dozorovými organizacemi,
- snížit výdaje státního rozpočtu vynakládané MZe na činnosti těchto dozorových organizací.

Hodnocení dopadů regulace (RIA) zpracované pracovními skupinami ÚKZÚZ a SRS dne 29. 6. 2012 se stal podkladem k závěrečné zprávě o hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad. Dle svého vyjádření neměl ÚKZÚZ vliv na nastavení a formulaci transformačních cílů.

Kontrolou bylo zjištěno, že úspory byly se strany ÚKZÚZ a SRS projednány a obě organizace úspory schválily/akceptovaly.

NKÚ provedl posouzení dle SMART⁵ cílů.

Tabulka č. 3: Přehled cílů transformace a jejich posouzení z hlediska SMART

Cíl	Konkrétní	Měřitelný	Dosažitelný/akceptovatelný	Relevantní/reálný	Termínovaný
Zlepšit říditelnost systému snížením počtu OSS	Ne	Ano	Ano	Ano	Ano
Snížit byrokratickou zátěž	Ne	Ne	Ano	Nelze posoudit	Ne
Zjednodušit právní předpisy týkající se zemědělství	Ne	Ne	Ano	Nelze posoudit	Ne
Zamezit duplicitě těchto činností, které mohou být v současné době vykonávány oběma dozorovými organizacemi	Ne	Ne	Ano	Nelze posoudit	Ne
Snížit výdaje státního rozpočtu vynakládané MZe na činnosti těchto dozorových organizací	Ano	Ano	Ano	Nelze posoudit	Ano

Zdroj: vypracoval NKÚ.

Cíle transformace SRS a ÚKZÚZ většinou nebyly stanoveny konkrétně. Termínované a měřitelné byly pouze dva cíle z pěti, u čtyř cílů nebylo možné z dostupných údajů ověřit reálnost jejich nastavení. Všechny cíle lze považovat za akceptovatelné, neboť byly odsouhlaseny na jednání zástupců MZe, SRS a ÚKZÚZ. Cíle definované v důvodové zprávě nebyly stanoveny zcela dle definice SMART⁵.

Jediným cílem, který byl dostatečně konkrétním, termínovaným a měřitelným tak, aby se dal vyhodnotit, bylo snížit výdaje státního rozpočtu vynakládané MZe na činnosti těchto dozorových organizací, tedy úspory.

Úspory měly být generovány hlavně redukcí činností nebo úpravou jejich rozsahu a optimalizací počtu pracovišť ÚKZÚZ a SRS. Celková cílová úspora po sloučení ÚKZÚZ a SRS byla vyčíslena na částku 256,3 mil. Kč. Jde o úsporu výdajů do roku 2015 vyčíslenou na úrovni 32,5 % kumulovaného rozpočtu výdajů obou institucí z roku 2010, který v součtu činil 788,5 mil. Kč.

Očekávané úspory měly být rozloženy v letech 2014–2015. Dle důvodové zprávy měla předpokládaná úspora (po sloučení ÚKZÚZ a SRS) v roce 2015 oproti roku 2012 činit 96,3 mil. Kč a 256,3 mil. Kč oproti roku 2010.

Tabulka č. 4: Plánované a skutečné úspory (v tis. Kč)

Celkové úspory výdajů v porovnání s rokem	Plánované úspory ÚKZÚZ pro rok 2015	Skutečná výše dosažených úspor v roce 2015
2010	256 281,00	126 099,34
2012	96 319,00	-36 928,90

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat informačního systému *MONITOR* a důvodové zprávy.

Z tabulky je patrné, že k plánovaným úsporám po sloučení ÚKZÚZ a SRS nedošlo. V roce 2015, kdy se měly úspory projevit v plném rozsahu, byly výdaje ve srovnání s rokem 2012 dokonce vyšší, a to zhruba o 36,9 mil. Kč.

Lze konstatovat, že sloučením SRS a ÚKZÚZ ke snížení výdajů státního rozpočtu sice došlo, ale ne v požadované výši. Stanovený cíl nebyl splněn.

B3. Nevyhodnocení provedené transformace

Kontrola NKÚ ověřila, zda MZe vyhodnotilo cíle transformace a zda sledovalo a vyhodnotilo náklady vynaložené na sloučení ÚKZÚZ a SRS.

Vyhodnocení cílů

MZe nemá žádné dokumenty, které by dokládaly, že MZe jako orgán odpovědný za transformaci provedlo vyhodnocení účinnosti a naplňování deklarovaných cílů a přínosů transformace.

Do doby ukončení kontroly NKÚ nemělo MZe informace, zda bylo transformací dosaženo stanovených cílů, zda sloučení obou organizací přineslo deklarované úspory a v jaké výši, popř. informace, proč nebylo možné cílů a úspor dosáhnout.

Vyhodnocení nákladů

Obdobná situace platí i v oblasti sledování a vyhodnocování nákladů na provedení transformace. V důvodové zprávě byly kromě cílů a přínosů definovány také náklady, které

měly sloučením ÚKZÚZ a SRS vzniknout. Byly zde definovány pouze náklady ÚKZÚZ a SRS a nikoliv náklady MZe, a to v předpokládané výši 23,2 mil. Kč.

MZe nemá žádné dokumenty a informace dokládající, že by sledovalo a vyhodnotilo náklady související s přípravou a procesem sloučení ÚKZÚZ a SRS.

Ani ÚKZÚZ nesledoval náklady související s provedenou transformací odděleně od ostatních nákladů, a není tedy možné vyčíslit částku peněžních prostředků použitou na toto sloučení.

MZe jako zřizovatel a správce kapitoly porušilo ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.² tím, že nesledovalo a nevyhodnotilo náklady vynaložené na transformaci ÚKZÚZ a SRS, a nemohlo tak účinně působit k co nejehospodárnějšímu, nejefektivnějšímu a nejúčelnějšímu vynakládání výdajů při procesu transformace ÚKZÚZ.

Seznam zkratk

CRAB	Centrální registr administrativních budov
ČR	Česká republika
ČÚS 708	český účetní standard č. 708 – <i>Odpisování dlouhodobého majetku</i>
důvodová zpráva	důvodová zpráva k novele zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	organizační složka státu
Řídicí výbor	řídicí výbor pro restrukturalizaci Ministerstva zemědělství a jeho institucí
SRS	Státní rostlinolékařská správa
transformační zákon	zákon č. 279/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský

Časová osa transformace ÚKZÚZ a SRS

4. srpna 2010	Programové prohlášení vlády České republiky
15. srpna 2011	Návrh organizačního propojení Státní rostlinolékařské správy a ÚKZÚZ (předložil ředitel SRS) – východiska/návrhy na budoucí uspořádání propojených organizací
24. února 2012	Příkaz ministra zemědělství č. 5/2012, kterým se zřizuje řídicí výbor pro restrukturalizaci Ministerstva zemědělství a jeho institucí
2. července 2012	Uzavřena <i>rámcová smlouva o poskytování komplexního personálního, organizačního a právního poradenství s externím poradcem</i>
Srpen 2012	Návrh paragrafového znění transformačního zákona
Říjen 2012	Návrh transformačního zákona do meziresortního připomínkového řízení
6. března 2013	Návrh transformačního zákona schválen usnesením vlády č. 153; návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně
Září 2013	Transformační zákon vyhlášen 10. 9. 2013 ve <i>Sbírce zákonů</i> v částce 106 pod číslem 279/2013 Sb.
1. ledna 2014	Sloučení SRS a ÚKZÚZ
1. ledna 2020	Nová organizační struktura – dokončení procesu transformace

Zdroj: vypracoval NKÚ dle předložených dokladů a informací.

Kontrolní vzorek dle oblastí kontroly za roky 2016–2018

Název oblasti	Kontrolovaný objem – vzorek
Účet 021 – <i>Stavby</i>	482 053 908,63 Kč
Účet 022 – <i>Samostatné hm. věci a soubory hm. věci movitých</i>	28 302 038,94 Kč
Veřejné zakázky – pořizování, zhodnocování a obnova majetku	33 497 354,33 Kč
Nepotřebný majetek a jeho vyřazování (bezúplatný převod, prodej, opotřebení a likvidace)	17 565 083,84 Kč
Náklady ÚKZÚZ (účet 511, 512, 518, 553, 558)	39 029 405,05 Kč
Výnosy ÚKZÚZ (účet 601, 602, 603, 646, 671)	22 081 010,51 Kč
Nájmy (náklady)	1 690 254,00 Kč
Pronájmy (výnosy)	256 461,00 Kč
Pohledávky v rámci pronájmů	387 907,00 Kč
Celkem	624 863 423,30 Kč
Kontrola systému	
Rozpočtová opatření (skutečné výdaje, na které bylo vystaveno rozpočtové opatření)	23 305 943,82 Kč
Inventarizace (vybrané případy)	5 400 825,00 Kč
Odpisy (vybrané případy)	2 986 330,00 Kč
Zaúčtování vybraných účetních případů	77 120,97 Kč
Výše převedeného dlouhodobého majetku od SRS	599 502 147,26 Kč
Celkem	631 272 367,05 Kč

Zdroj: vypracoval NKÚ dle vybraného kontrolního vzorku.