

Informace z kontrolní akce 07/19 - Hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu určenými na vybrané investiční akce Vězeňské služby České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2007 pod číslem 07/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu určenými na vybrané investiční akce programu 236 210 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny vězeňství*.

Kontrola byla provedena v době od července 2007 do března 2008.

Kontrolováno bylo období od roku 2005 do ukončení kontroly a v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MSp“)

Vězeňská služba České republiky (dále jen „VS ČR“).

Kontrola u VS ČR byla provedena u Generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky a vnitřních organizačních jednotek: Věznice Mírov, Věznice Valdice a Věznice Rapotice.

I. Úvod

MSp je ústředním orgánem státní správy pro vězeňství. Odpovídá za tvorbu koncepce rozvoje materiálně-technické základny vězeňství tak, aby v ní byly řádně rozpracovány cíle stanovené v resortních koncepčních dokumentech, strategických záměrech vlády a v Evropských vězeňských pravidlech (dále jen „EVP“). MSp zároveň odpovídá za realizaci koncepce, mj. za její rozpracování do systému financování programů reprodukce majetku.

Kontrola u MSp byla zaměřena na prověření koncepční činnosti v oblasti rozvoje a obnovy materiálně-technické základny vězeňství a plnění povinností správce programu č. 236 210 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny vězeňství* (dále jen „Program 236 210“). Dále byla posuzována rizika vyplývající ze současného stavu koncepčních dokumentů a systému řízení při přípravě a realizaci Programu 236 210, která mohou snížit hospodárnost a účelnost budoucího vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu.

MSp a VS ČR od roku 2001 zpracovaly následující rezortní koncepční dokumenty:

- *Střednědobou koncepci resortu Ministerstva spravedlnosti na roky 2002 až 2006* č. j. 118/0/-E vypracovanou MSp v roce 2001 (dále jen „Koncepce MSp 2001“). Předpokládané náklady na realizaci koncepčních cílů jsou v této koncepci uvedeny ve výši 10 484 413 tis. Kč;
- *Střednědobou koncepci v oblasti justice a vězeňství* č. j. 320/02-EO-R vypracovanou v roce 2003 (dále jen „Koncepce MSp 2003“). Jedná se o aktualizovanou Koncepci MSp 2001, kterou MSp doplnilo o další cíle a účinnost prodloužilo do roku 2007. Z této aktualizované koncepce vycházelo od roku 2003 financování Programu 236 210

a předpokládané náklady na realizaci koncepčních cílů ve výši 4 300 000 tis. Kč nejsou uvedeny v maximalistické variantě, ale jsou přizpůsobeny doporučenému objemu výdajů ze strany Ministerstva financí;

- *Střednědobou koncepci rozvoje a obnovy materiálně-technické základny vězeňství do konce roku 2013 č. j. 44/27/2007-50/700 vypracovanou VS ČR v roce 2007 (dále jen „Koncepce vězeňství 2013“). V této koncepci VS ČR uvedla souhrn potřebných opatření v oblasti rozvoje materiálně-technické základny na období let 2008 až 2013. Jedná se o opatření k realizaci cílů Koncepce MSp 2001, která dosud nebyla uskutečněna v rámci financování Programu 236 210. Předpokládané náklady na realizaci těchto opatření jsou uvedeny ve výši 5 568 200 tis. Kč a budou předmětem financování připravovaného programu rozvoje materiálně-technické základny vězeňství evid. č. 136 310 (dále jen „Program 136 310“).*

Opatření k realizaci koncepčních cílů na úseku rozvoje materiálně-technické základny vězeňství v letech 2003 až 2007 MSp rozpracovalo v Programu 236 210. Program 236 210 je členěn do sedmi podprogramů a Ministerstvo financí schválilo v roce 2003 na jeho financování investiční a neinvestiční potřeby ve výši celkem 3 370 000 tis. Kč. Program 236 210 byl v roce 2007 aktualizován a bude ukončen k 31. prosinci 2008. Do konce roku 2007 bylo čerpáno na financování realizace cílů Programu 236 210 celkem 2 724 619 tis. Kč a předpokládané čerpání v roce 2008 je ve výši 531 tis. Kč.

Čerpání finančních prostředků SR na financování realizace cílů Programu 236 210 (v mil. Kč)

Rok	Plán dle dokumentace programu	Upravený rozpočet	Skutečné čerpání
2003	454	451,834	425,604
2004	681	624,240	404,521
2005	712	711,757	916,032
2006	727	502,090	515,503
2007	796	493,300	462,959
Celkem	3 370	2 783,221	2 724,619

MSp v současné době připravuje dokumentaci Programu 136 310, který bude v průběhu let 2008 až 2013 zajišťovat financování realizace cílů stanovených v Koncepci vězeňství 2013.

VS ČR byla zřízena zákonem České národní rady č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky. VS ČR je podřízena MSp, je organizační složkou státu a účetní jednotkou, pro plnění úkolů používá majetek státu a hospodaří s ním. Jako účastník programového financování plní funkci investora.

Kontrola u VS ČR byla zaměřena na systém programového financování v oblasti rozvoje a obnovy materiálně-technické základny vězeňství a prověření, zda VS ČR vytvořila dostatečné předpoklady pro účelné a hospodárné vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu. U 27 vybraných investičních akcí byla kontrolou ověřena správnost provedení předprojektové přípravy, zpracování investičního záměru, registrace a zpracování projektové dokumentace, výběr dodavatele v zadávacím procesu veřejných zakázek, rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování realizace akce, uzavírání smluvního vztahu, realizace smlouvy, fyzické převzetí předmětu veřejné zakázky a jeho zavedení do majetkové evidence a závěrečné vyhodnocení akce. Kontrolní vzorek byl vybrán ze šesti podprogramů tak, aby zahrnoval všechny činnosti v jednotlivých kontrolovaných letech a dále

aby se kontrolou dalo posoudit, zda postup VS ČR od předprojektové přípravy až do závěrečného vyhodnocení akce byl v souladu s obecně závaznými právními předpisy a interními předpisy, které zajišťují účelný a hospodárny postup při financování rozvoje a obnovy materiálně-technické základny vězeňství.

Kontrolovány byly finanční prostředky ve výši 322 224 tis. Kč, které byly poskytnuty ze SR na financování 27 vybraných investičních akcí Programu 236 210 v letech 2004 až 2007.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Koncepce rozvoje materiálně-technické základny vězeňství a její realizace

1.1

Koncepce rozvoje materiálně-technické základny vězeňství, která je obsažena ve výše uvedených koncepčních dokumentech, je v podstatné míře schopna zabezpečit účelný a hospodárny rozvoj materiálně-technické základny vězeňství.

V koncepčních dokumentech jsou stanoveny konkrétní a měřitelné cíle, jež lze průběžně vyhodnocovat a které jsou v souladu se strategickými cíli EVP. Opatření k realizaci těchto cílů, včetně předpokládaných investičních i neinvestičních nákladů, jsou podrobně uvedeny v Koncepci MSp 2001 a její aktualizované verzi Koncepci MSp 2003, kterou realizuje původní Program 236 210. V Koncepci vězeňství 2013, jsou stanoveny cíle pro nově připravovaný Program 136 310. V koncepčních dokumentech však chybí věcné a časové řazení realizace jednotlivých koncepčních cílů (dále jen „priority“).

Kontrolu návaznosti koncepčních cílů na programové cíle a kontrolu jejich průběžné realizace zajišťují na MSp různé útvary.

Tento stav vyvolává riziko možné alokace veřejných prostředků do akcí, které jsou z hlediska plnění strategických cílů nebo vládních priorit méně významné se všemi důsledky na účelnost a hospodárnost procesu pořizování materiálně-technické základny vězeňství. Tato rizika mohou nastat zejména při:

- změnách financování programu, např.:

Předpokládané náklady na realizaci koncepčních cílů Koncepce MSp 2001 jsou ve výši cca 10 500 000 tis. Kč, ale objem výdajů na realizaci cílů Programu 236 210, schválený Ministerstvem financí, je jen 3 370 000 tis. Kč.

- subjektivním přístupem příslušných útvarů MSp, což umožňuje stávající organizační řád, který nevymezil jasně a jednoznačně odpovědnost za míru plnění koncepčních cílů.

1.2

Realizaci Koncepce MSp 2001 a její aktualizované verze Koncepce MSp 2003 zajišťuje již výše zmíněný Program 236 210. Realizaci Koncepce vězeňství 2013 od roku 2008 bude zajišťovat nově připravovaný Program 136 310.

Cíle stanovené v Programu 236 210 navazují na koncepční cíle MSp v oblasti vězeňství a na strategické cíle uvedené v EVP. Cíle byly v dokumentaci Programu 236 210 specifikovány

s uvedením výchozího a cílového stavu konkrétních a měřitelných parametrů. Obdobně jak u koncepčních cílů, tak i u programových cílů chybí určení priorit.

Technicko ekonomické zdůvodnění cílů Programu 236 210 dostatečně prokazuje jejich účelnost vzhledem k záměru tohoto programu, případně je upřesněno v dokumentaci příslušného podprogramu.

Program 236 210 je z hlediska realizace jeho cílů rozdělen do sedmi podprogramů, ve kterých jsou uvedena opatření (akce) pro naplnění stanovených parametrů cílů, včetně předpokládaného harmonogramu financování v jednotlivých letech. Obdobně jako u koncepčních cílů absence určení priorit umožňuje realizovat akce, u nichž je společenská výnosnost nižší na úkor těch akcí, kde veškeré skutečnosti nasvědčují vyšší společenskou výnosnost.

2. Činnost MSp jako správce Programu 236 210

NKÚ se při kontrole zaměřil na výkon správy financování Programu 236 210 a u MSp, které je správcem tohoto programu, zjistil následující skutečnosti:

- MSp za účelem sjednocení postupů při financování programů reprodukce majetku organizačních složek státu ve svém resortu vydalo dne 23. srpna 2002 instrukci MSP č. j. 620/02-EO-R, o postupu při financování programů reprodukce majetku v resortu Ministerstva spravedlnosti (dále jen „instrukce“). Tato instrukce stanovila postupy závazné pro jednotlivé složky resortu spravedlnosti a jejich dodržování dávalo záruku účelného a hospodárného financování programů reprodukce majetku. MSp dne 9. ledna 2007 zrušilo tuto instrukci vzhledem k nabytí účinnosti nové vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. MSp vydalo v září 2007 metodický pokyn *Metodika postupů u akcí Vězeňské služby ČR vedených v programovém financování od 1. září 2007 v návaznosti na restrukturalizaci Generálního ředitelství vězeňské služby ČR*. V tomto metodickém pokynu je již stanovena povinnost pro příslušné odbory MSp vybírat z předložených investičních záměrů k realizaci prioritní akce. Metodický pokyn ale nemůže plně nahradit předchozí úpravu oblasti programového financování, protože neřeší komplexně procesní a věcnou problematiku programového financování resortu spravedlnosti.
- Databáze Programu 236 210 v ISPROFIN byla po celé kontrolované období až do konce srpna 2007 spravována Generálním ředitelstvím VS ČR, které zajišťovalo veškerou aktualizaci údajů a zadávání nových registrovaných akcí. Ze strany VS ČR došlo v některých případech k úpravě objemu finančních prostředků a rozhodujících parametrů u některých akcí v ISPROFIN, aniž by byly tyto změny podloženy změnou rozhodnutí o registraci, popřípadě změnou rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akcí. MSp tento stav řešilo převedením správy databáze ISPROFIN do kompetence ekonomického odboru MSp k 1. září 2007.
- Na Program 236 210 bylo v letech 2003 až 2007 uvolněno ze státního rozpočtu cca o 587 000 tis. Kč méně, než bylo plánováno při jeho schválení, přesto MSp v jednotlivých letech realizace Programu 236 210 nevyčerpalo uvolněné finanční prostředky a převádělo je do rezervního fondu.

Např. v roce 2004 z důvodu zpoždění projektové přípravy po registraci akce a výběrových řízení byly převedeny do rezervního fondu finanční prostředky ve výši 223 000 tis. Kč.

- MSp v některých případech vydalo rozhodnutí o registraci nestavebních akcí, které v investičních záměrech nebyly dostatečně zdůvodněny, a nemohlo tudíž zodpovědně posoudit, do jaké míry je akce účelná a efektivní.

Např. v investičním záměru akce evid. č. 236 214 0157 – *Osobní vozidla* uvedla VS ČR následující zdůvodnění:

„Na základě přidělení finančních prostředků na obměnu služebních osobních vozidel, která jsou technicky a morálně opotřebovaná (stáří 10 let a mají ujeto přes 250 000 km). Jejich další provoz vyžaduje neúměrné finanční náklady a spolehlivost je minimální.“

MSp požádalo písemně VS ČR o doplnění konkrétních údajů o vozidlech k výměně do investičního záměru. VS ČR doplnila upřesňující informace, ze kterých vyplývá, že pouze šest ze 17 vozidel má najeto přes 250 000 km. MSp schválilo výše uvedenou akci a vydalo na základě investičního záměru rozhodnutí o registraci, aniž by si vyžádalo podrobnější zdůvodnění této skutečnosti.

Dále např. v investičním záměru akce evid. č. 236 21A 0009 – *Osobní vozidla GR* uvedla VS ČR následující zdůvodnění:

„Dodatečně přidělené investiční prostředky budou použity na obměnu osobních vozidel vedení generálního ředitelství. Stávající služební vozidla jsou v provozu již několik let, vykazují zvýšený stupeň opotřebovanosti a pro potřeby vedení generálního ředitelství již nevhodná.“

MSp si před schválením akce a vydáním rozhodnutí o registraci nevyžádalo doplňující údaje, o jaká vozidla se jedná, a nemohlo tudíž zodpovědně posoudit, do jaké míry je akce účelná a efektivní.

- MSp při vydání rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce v některých případech netrvalo na dodržení rozhodujících projektovaných parametrů uvedených v rozhodnutí o registraci akce Programu 236 210, tj. pořízení tří osobních vozidel. VS ČR následně v průběhu realizace tyto parametry změnila na pořízení šesti osobních vozidel, aniž by změnu dostatečně zdůvodnila. Změnou rozhodujících projektovaných parametrů došlo k nárůstu finančních prostředků na realizaci akcí z původních 3 700 tis. Kč na 5 112 tis. Kč, tj. o 1 412 tis. Kč (o 38 %), což v případě nedostatečného využití nakoupených osobních vozidel způsobí snížení hospodárnosti při nakládání s finančními prostředky státního rozpočtu.
- V průběhu let realizace Programu 236 210 docházelo u některých akcí k navýšení finančních prostředků z důvodu nesprávně provedené kalkulace předpokládaných nákladů na jejich realizaci v investičním záměru.

Např. při registraci akce evid. č. 236 211 0026 – *Vězeňský informační systém* dne 5. února 2004 činila finanční potřeba na její realizaci 236 835 tis. Kč. V rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce vydaném dne 1. prosince 2004 činila finanční potřeba 295 166 tis. Kč. Hlavní příčiny navýšení předpokládaných nákladů o 58 331 tis. Kč bylo:

- navýšení hodnoty vítězné nabídky o 42 460 tis. Kč, přičemž chyba v kalkulaci vlivem změny DPH z 5 % na 19 % je cca 4 %,
- vynaložení finanční částky ve výši 2 371 tis. Kč na audit úvodní studie, která nebyla kalkulována v investičním záměru a byla MSp vyžádána dodatečně,

- vynaložení finanční částky ve výši 13 000 tis. Kč na projektový dozor investora, která nebyla kalkulována v investičním záměru, ale byla dodatečně doporučena odborníky z komise pro hodnocení nabídek.
- Při realizaci akce evid. č. 236 214 0196 – *Zprovoznění věznice Rapotice* došlo až po registraci akce k dodatečnému navýšení finančních prostředků. Akce proto od počátku nebyla registrována jako akce financovaná formou individuálně posuzovaných výdajů. Při registraci této akce dne 28. března 2006 dosahoval souhrn finančních potřeb na její realizaci výše 83 460 tis. Kč. Následně po registraci akce do ní VS ČR přeřadila některé stavební objekty původně zařazené do akce evid. č. 236 214 0219 – *Rozšíření kapacity věznice Rapotice* a v žádosti o stanovení výdajů státního rozpočtu na financování akce uvedla souhrn finančních potřeb ve výši 173 164 tis. Kč, tj. o 89 704 tis. Kč více. Žádost o přeregistraci akce evid. č. 236 214 0219, u které tak mělo dojít k výraznému snížení nákladů, VS ČR do dne ukončení kontroly na MSp nedoručila.

3. Realizace investičních akcí VS ČR

Realizaci investičních akcí Programu 236 210 zabezpečuje VS ČR, která ve své činnosti dostatečně nevyhodnocovala změny ekonomické efektivnosti investičních akcí a podcenila řádnou funkci vnitřního kontrolního systému, který v procesu programového financování nezjistil, že došlo k:

- odsouhlasování a proplácení prací a dodávek, které nebyly v době platby v celém rozsahu realizovány, např.:

VS ČR při realizaci investičních akcí nesplnila povinnost plnit určené úkoly nejehospodárnějším způsobem dle ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. tím, že odsouhlasila a proplatila částku ve výši 11 198 tis. Kč u investičních akcí evid. č. 236 213 0014 – *Mírov-výrobní hala* a 236 214 0182 – *Mírov-zřízení sprch v obj. č. 16 ubytovna odsouzených* za práce a dodávky, které nebyly ve skutečnosti v době platby v celém rozsahu realizovány.

- zahajování staveb před nabytím právní moci stavebního povolení, např.:

VS ČR nepostupovala v souladu s ustanovením § 54 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), protože zahajovala investiční akce evid. č. 236 213 0014 a č. 236 214 0182 ve Věznici Mírov před nabytím právní moci stavebního povolení.

- zdlouhavému zavádění pořizovaného (zhodnoceného) majetku na majetkové účty, přestože ten již dříve VS ČR zařadila do užívání, např.:

VS ČR nepostupovala v souladu s ustanoveními odst. 1 § 3, odst. 8 § 4 a odst. 1, 2 § 7 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví protože:

- pořizovaný nebo zhodnocovaný majetek ve výši 81 994 tis. Kč zařazovaný do užívání v letech 2005 až 2007 nezaúčtovala na majetkové účty v roce jejich pořizení,
- nezaúčtovala na majetkové účty do doby ukončení kontroly NKÚ (tj. do 15. února 2008) pořizovaný majetek ve výši 49 363 tis. Kč, přestože jej postupně zařazovala do užívání již v průběhu let 2006 a 2007.

– rozdílům mezi fakturovanými a skutečně provedenými pracemi a dodávkami, např.:

VS ČR porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. tím, že neoprávněně v letech 2006 a 2007 použila peněžní prostředky v celkové výši 260 416 Kč poskytnuté ze státního rozpočtu na realizaci akce evid. č. 236 213 0014 – *Mírov – výrobní hala*, protože neprokázala doklady o provedení prací, jak byly prostředky v této výši ve skutečnosti použity. Výše peněžních prostředků státního rozpočtu, které VS ČR použila neoprávněně, je finančním rozdílem mezi prostředky uhrazenými na základě faktur a mezi cenou skutečně provedených prací a dodávek.

– fakturaci nižší pokuty než umožňovalo smluvní sankční ujednání, např.:

U investiční akce evid. č. 236 214 0159 – *Nákladní a užitková vozidla* nevyužila řádně sankčního ujednání a vyfakturovala prodávající společnosti za nedodržení termínu dodávky zboží smluvní pokutu za prodlení nižší o 28 tis. Kč.

III. Vyhodnocení

Společenské potřeby ve věžeňství vycházejí ze strategických záměrů vlády ČR a z Evropských vězeňských pravidel.

K zabezpečení těchto potřeb je nutné vybudovat příslušné materiálně-technické zabezpečení věžeňství. MSp za tímto účelem zpracovalo tři koncepční materiály, které z hlediska dosažení účelu jsou schopny zabezpečit strategické záměry vlády a požadavky EU.

Absence věcného a časového řazení realizace jak koncepčních, tak i programových cílů však vyvolává riziko nehospodárné alokace finančních prostředků do akcí, které jsou méně společensky nebo ekonomicky výhodné. Riziko méně výhodné alokace finančních prostředků při rozvoji materiálně-technického zabezpečení věžeňství zvyšuje skutečnost, že ve vnitřních předpisech není vymezena funkční odpovědnost za přípravu koncepčních dokumentů, a riziko rovněž zvyšuje nejistota finančního zabezpečení rozvoje materiálně-technického zabezpečení věžeňství.

V činnosti MSp jako správce programu byly identifikovány některé systémové nedostatky, které se týkaly metodiky financování programů, správy databáze programů a zpětného ověření rozhodujících parametrů akcí při rozhodnutí o registraci a účasti státního rozpočtu na jejich financování.

MSp dostatečně neprověřovalo správnost kalkulací předpokládaných nákladů na realizaci investičních akcí v investičních záměrech, což v některých případech vedlo k navýšení finančních prostředků na jejich realizaci.

MSp nezabezpečilo dozor nad kontrolním systémem VS ČR, který nebyl natolik účinný, aby včas zjistil některé nedostatky v procesu realizace investičních akcí programu 236 210 a v oblasti účetnictví, následkem čehož došlo i k porušení rozpočtové kázně.

VS ČR konkrétně nespécifikovala a nedokladovala vzniklé rozdíly při realizaci investičních akcí, u kterých došlo ke změnám v rozsahu prací a dodávek a následně i finančnímu rozdílu oproti předmětu díla, který byl použit k úhradě vzniklých víceprací.