

99/01

Prostředky na výstavbu nebo rekonstrukci státních okresních archivů

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 1999 pod číslem 99/01. Kontrolu řídil člen NKÚ Ing. Josef Pohl a na základě usnesení Kolegia č. 2/ /XV/99 kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit použití prostředků na výstavbu nebo rekonstrukci státních okresních archivů.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících z oblastních odborů NKÚ Beroun, Mladá Boleslav, Liberec, Plzeň, Strakonice, Pardubice, Zlín, Ostrava a Olomouc.

Kontrolované osoby:

A. Ústřední orgány:

1. Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“), Praha;
2. Ministerstvo financí (dále jen „MF“), Praha.

B. Okresní úřady (dále jen „OkÚ“) Beroun, Česká Lípa, Frýdek-Místek, Jičín, Klatovy, Kroměříž, Liberec, Mladá Boleslav, Nový Jičín, Olomouc, Pardubice, Plzeň-sever, Praha-východ, Rakovník, Semily, Strakonice, Svitavy, Tachov, Uherské Hradiště a Zlín.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly kontrolované osoby v 7 případech, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, která podaly OkÚ Nový Jičín a OkÚ Kroměříž, byla vypořádána usneseními Senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Petr Skála - předseda, JUDr. František Bárta, Ing. Jana Krejčová - členové) na svém zasedání konaném dne 27. července 1999

s c h v á l i l usnesení č. 99/01/410
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

**I.
Úvod**

Státní okresní archivy (dále jen „archivy“) jsou odborná zařízení OkÚ, která pečují o archiválie a dohlížíjí na skartaci písemností státních a jiných orgánů, jejichž působnost se vztahuje nebo vztahovala na území okresu.

Technický stav archivů a jejich kapacita na začátku devadesátých let nezabezpečovaly řádnou archivní péči o výše uvedené písemnosti.

Neuspokojivý stav řady archivů zejména nedostatek prostor neumožňoval již řadu let přejímat další archivní přírůstky, čímž vzniklo reálné nebezpečí poškození nebo zničení archiválií. Zároveň archivy nevyhovovaly svým technickým vybavením současným požadavkům na bezpečné uložení archiválií. Tento stav u řady archivů byl

způsoben jednak zanedbáním této oblasti státní správy, jednak tím, že řada objektů, ve kterých byly archivy umístěny, byla v restituci vrácena původním vlastníkům.

Vláda České republiky svým usnesením ze dne 27. 5. 1992 č. 385 schválila harmonogram úkolů směřujících k uskutečnění rámcové koncepce řešení prostorových a technických problémů státních archivů a archivů měst na území České republiky (dále jen „Harmonogram úkolů“) a uložila ministrům vnitra a financí a přednostům vyjmenovaných OkÚ, aby tyto úkoly zabezpečili jak technicky, tak i finančně.

Finanční zabezpečení bylo v kompetenci ministra financí (bod G Harmonogramu úkolů). MF však s ohledem na zákonnou změnu struktury příjmů OkÚ (s účinností od 1. 1. 1993), která znamenala automatické posílení rozpočtů OkÚ, nepovažovalo za nutné řešit finanční zabezpečení Harmonogramu úkolů formou účelových dotací ze státního rozpočtu.

Celkově k posílení rozpočtů OkÚ skutečně došlo, i když nárůst příjmů OkÚ byl velmi diferencovaný v závislosti na výnosu daně z příjmů v daném okrese.

Od roku 1995 začalo MV v rámci limitů na výdaje spojené s výkonem státní správy stanovovat zvlášť limity výdajů na archivní činnost a od roku 1996 orientačně i limit na investice, tj. také na výstavbu archivů. Až teprve tímto opatřením stát částečně zabezpečil zdrojové krytí Harmonogramu úkolů, neboť do té doby byla výstavba archivů financována z rozpočtových prostředků OkÚ a k financování byl potřebný souhlas okresního shromáždění.

Kromě vlastních příjmů OkÚ byly v letech 1995 až 1998 v některých případech zdrojem financování výstavby archivů účelové dotace poskytnuté MF z ročního zúčtování prostředků státního rozpočtu, některé OkÚ použily k financování těchto staveb účelovou dotaci poskytnutou MF na péči o svěřený státní majetek.

Pro technické zabezpečení výstavby archivů byla v březnu 1993 při archivní správě MV ustavena konzultační skupina pro výstavbu a rekonstrukci archivních budov, jejíž náplní je posuzování návrhů na výstavbu, rekonstrukci a adaptaci archivních budov.

V roce 1994 vydalo MV metodickou pomůcku pro investorské zajištění, projektování a výstavbu budov „Typologie budov - Státní okresní archivy“, kterou obdržely všechny OkÚ.

Obojí bylo OkÚ využíváno.

Z celkového počtu 72 archivů bylo v průběhu let 1993 - 1998 (po schválení usnesení vlády ČR č. 385 ze

dne 27. 5. 1992) postaveno (případně zahájena stavba) 16 nových archivních budov a cca 27 archivů bylo rekonstruováno; celkové investiční náklady na výstavbu a rekonstrukce archivů přesáhly 1 mld. Kč.

Kontrolou NKÚ byl u MV ověřován postup při stanovování investičních limitů na archivní činnost. U MF postup při poskytování dotací a u 20 OkÚ postup při výstavbě nebo rekonstrukci archivů a užití finančních prostředků v objemu 829 449,5 tis. Kč. Nedostatky zjištěné kontrolou NKÚ u OkÚ se týkaly finančních prostředků v celkové výši 320 199,6 tis. Kč, tj. 38,6 % z kontrolovaného objemu.

II.

Systemové nedostatky

1. MF nezabezpečilo systém financování výstavby archivů tak, aby byly věcně zabezpečeny požadavky Harmonogramu úkolů,

a to zejména tím, že při posílení rozpočtů OkÚ dostatečně nevyhodnotilo dopad systému příjmů OkÚ, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1993. Tento systém vycházel ze základny (celookresní výnos daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků), která způsobila mezi jednotlivými OkÚ značné příjmové rozdíly. V důsledku toho OkÚ s nízkými příjmy nebyly schopny zabezpečit výstavbu archivů ze svého rozpočtu.

2. MF nezabezpečilo pro poskytování prostředků státu na financování výstavby archivů příslušná dotační pravidla.

Účelové prostředky, které MF uvolnilo v roce 1995 a 1996 z příjmů z výnosu státního majetku realizovaných OkÚ jako zdroj a v roce 1997 a 1998 z vypořádání OkÚ se státním rozpočtem na stavby archivů, nebyly součástí schváleného státního rozpočtu na příslušný rok. Nebyly tedy posuzovány jako účelové dotace ve smyslu Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku, vydaných MF pod č. j. 113/1 679/94, a při poskytování a čerpání těchto prostředků se jimi příjemci ani MF neřídili, takže např.:

- MF poskytovalo prostředky na stavbu archivů pouze na základě požadavku OkÚ, bez předložení kompletních dokladů,
- stavby archivů, na které poskytlo MF tyto prostředky, nejsou vedeny v Centrálním registru investic MF a nebyly proto kontrolovány finančními orgány.

Protože nejsou stanovena jednoznačná pravidla, závisí pouze na poskytovateli těchto prostředků, za jakých podmínek a komu je přidělí.

3. MV svým postupem při poskytování prostředků na archivní činnost umožnilo OkÚ nevhodně vynakládání prostředků státu a to tím, že

- při stanovování limitů na archivní činnost, kterým vyčleňuje část rozpočtu OkÚ z rozhodovací působnosti okresního shromáždění, postupovalo bez základních informací, jako jsou celkové náklady na stavbu archivů, stav jejich rozestavěnosti, zda bylo provedeno výběrové řízení atd. Důsledky tohoto stavu viz část III. tohoto kontrolního závěru;
- nekontrolovalo dodržení účelu a hospodárnosti při použití těchto prostředků.

Hospodárné nakládání s prostředky státu zpochybňují dále uvedené skutečnosti:

- Náklady na vybudování úložné kapacity archivu u kontrolovaných OkÚ se výrazně lišily. Z dvaceti kontrolovaných OkÚ pořídilo nový archiv devět OkÚ. Nejvyšší náklady na vybudování 1 bm úložné kapacity archivu činily 10 142 Kč a nejnižší činily 3 931 Kč.
- OkÚ při zadávání projektových prací, stavebních prací a dodávek souvisejících se stavbou archivů ve 30 případech neprovedly výběrové řízení a ve 20 případech je provedly chybně.

4. OkÚ při financování investic, které byly zdrojově kryty prostředky ve smyslu bodu 2. této části kontrolního závěru se neřídily závaznými předpisy.

V důsledku toho mohou OkÚ mimo jiné bez jakéhokoliv postihu poskytovat libovolné zálohy, které navíc nemusí zúčtovat v tomtéž rozpočtovém roce, kdy bylo provedeno věcné plnění. Tím mohou být nejen nevhodně poskytovány prostředky státního rozpočtu, ale zhotovitelům je také umožněno zadržovat i platby DPH.

III.

Porušení právních předpisů

Při pořizování nebo rekonstrukcích archivů nepostupovaly kontrolované OkÚ v souladu s příslušnými právními normami.

1. Čtrnáct z dvaceti kontrolovaných OkÚ nedodrželo v letech 1992 až 1994 závazný postup při tvorbě ceny (§ 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona 526/1990 Sb., o cenách) a příslušné cenové výměry

tím, že nesjednaly cenu díla projektových a stavebních prací v souladu s podmínkami, které jsou dány Zadávacím řádem staveb vydaným dne 24. 7. 1991 (dále jen „ZŘS“). Nejčastějším porušením ZŘS pak bylo to, že:

- cena prací nebyla sjednána na podkladě vyhodnocení soutěže podle ZŘS (v souhrnném objemu 109,7 mil Kč),
- nebyla řádně vyhlášena veřejná soutěž podle čl. 15 ZŘS (v souhrnném objemu 66,2 mil Kč).

2. Tři z dvaceti kontrolovaných OkÚ uzavřely smlouvy o dílo

v souhrnném objemu 6,7 mil. Kč na základě výzvy zasláné více zájemcům nebo na základě výzvy zasláné

jednomu zájemci, aniž splnily podmínky stanovené v § 49 nebo § 50 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, umožňující tyto způsoby zadávání veřejné zakázky.

3. Další tři z dvaceti kontrolovaných OkÚ uzavřely s dodavatelem smlouvy bez vyhlášení

veřejné obchodní soutěže nebo zadávání veřejné zakázky nebylo v souladu se zákonem (§ 3 zákona č. 199/1994 Sb.).

4. Deset z dvaceti kontrolovaných OkÚ nepostupovalo při nakládání s prostředky na pořízení nebo rekonstrukci archivů nejehospodárnějším způsobem. Některé OkÚ nepoužily prostředky v souladu s věcným plněním (§ 30 odst. 2 vyhlášky MF č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací).

Nehospodárné vynakládání prostředků na pořízení nebo na rekonstrukci archivů bylo způsobeno tím, že OkÚ neměly řádně a předem připraven předmět zadání veřejné zakázky. V důsledku toho musely být provedeny více práce, které zvýšily smluvní cenu až o 80 %.

OkÚ hradily dodavatelům vyfakturované, ale neprovedené práce. Navíc si u některých dodavatelů neověřily jejich hospodářskou způsobilost, a proto musí své pohledávky za dodavatelem soudně vymáhat.

5. U devíti z dvaceti OkÚ byly při pořízení archivů zjištěny nedostatky v účetnictví,

OkÚ např. nedodržovaly při vedení účetnictví závazné účetní osnovy a postupy účtování (viz § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví). V důsledku toho nebyla věrně zobrazena výše majetku (viz § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.).

IV.

Vyhodnocení

Jedním z předpokladů pro zvýšení úrovně fungování státní správy je archivní a předarchivní péče o písemnosti. To se týkalo i státní správy v působnosti OkÚ, kde

tato péče nebyla řádně zabezpečována. Proto usnesením vlády ze dne 27. 5. 1992 č. 385 bylo rozhodnuto o výstavbě, ev. rekonstrukci státních okresních archivů (dále jen „výstavba archivů“).

Tato kontrolní akce zjistila zejména systémové nedostatky při používání prostředků státu k financování archivů. Jedná se zejména o tato zajištění:

- MF nezabezpečilo ve smyslu usnesení vlády ze dne 27. 5. 1992 č. 385/92 některým OkÚ posílení jejich rozpočtu.

Tento stav je důsledkem značného rozdílu v příjmech jednotlivých OkÚ, které jsou závislé na celookresním výnosu daně z příjmů. Tak došlo k situaci, kdy okresy s nízkou výnosností této daně nebyly schopny z vlastních prostředků financovat výstavbu archivů. Rozdíly v příjmech OkÚ v souvislosti s náklady na zabezpečení státní správy svěřené do působnosti OkÚ pak způsobují, že stát musí některým OkÚ poskytovat vyrovnávací dotace.

- MF nezabezpečilo pro poskytování prostředků státního rozpočtu na financování výstavby archivů příslušná dotační pravidla.

Důsledkem tohoto stavu je, že MF poskytovalo finanční prostředky bez jakýchkoliv kritérií, pouze na základě požadavku OkÚ. Zbavilo se tak možnosti jejich kontroly, zejména pokud jde o účelnost a hospodárnost jejich použití.

- Právní úprava kontrolní působnosti ústředních orgánů vůči OkÚ je nejednoznačná.

Z platné právní úpravy není zcela zřejmé, který ústřední orgán státní správy je kompetentní ke kontrole výdajů OkÚ spojených s výkonem státní správy. Tyto výdaje v současné době nekontroluje žádný ústřední orgán státní správy, přitom NKÚ zjistilo časté porušování předpisů týkajících se výběrových řízení při zadávání prací na výstavbě archivů, nedostatky v účetnictví a neehospodárné použití rozpočtových prostředků.

Tyto systémové nedostatky spolu s chybami OkÚ, jako jsou

- porušování závazných postupů při tvorbě cen,
- nerespektování zákonných podmínek při zadávání veřejných zakázek,
- úhrady faktur proplácených bez věcného plnění,

zpochybňují zabezpečení hospodárného vynakládání prostředků státu při výstavbě a rekonstrukci archivů.