



Kontrolní závěr z kontrolní akce

16/05

Peněžní prostředky určené na pořízování vybrané techniky Armády České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízování vybrané techniky Armády České republiky.

Kontrolováno bylo období od roku 2011 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od února do srpna 2016.

Kontrolovaná osoba:
Ministerstvo obrany.

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

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 14. listopadu 2016, **schválilo** usnesením č. 6/XIV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Informace k předmětu kontroly

Za zajištění bezpečnosti obyvatel, obranu svrchovanosti a územní celistvosti České republiky (dále také „ČR“) odpovídá vláda. Pro naplnění této odpovědnosti musí mít k dispozici kvalitní a akceschopné ozbrojené síly.¹ Udržení, rozvoj a budování jejich schopností jsou klíčovými podmínkami zajištění obranyschopnosti a plnění mezinárodních závazků kolektivní obrany²

¹ Ozbrojené síly se člení na Armádu ČR, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.

² ČR zajišťuje obranu své suverenity a územní celistvosti v rámci společné obrany podle článku 5 Severoatlantické smlouvy.

v rámci Severoatlantické aliance (dále také „NATO“) a Evropské unie (dále také „EU“). Přístup vlády k zajištění obrany je vyjádřen *Obrannou strategií ČR*, která vychází z *Bezpečnostní strategie ČR*, a usnesením vlády o struktuře a počtech ozbrojených sil³. Těmito akty jsou definovány bezpečnostní zájmy ČR, které jsou politickým zadáním pro ozbrojené síly k jejich rozvoji a zajištění plnění jejich povinností a úkolů, stanovených zejména zákonem o ozbrojených silách ČR⁴.

Ministerstvo obrany (dále také „MO“) je ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany, řízení Armády ČR (dále jen „AČR“) a správu vojenských újezdů. MO při řízení AČR mj. stanoví a realizuje opatření k rozvoji AČR či zřizuje a ruší vojenské útvary a vojenská zařízení. Součástí MO je Generální štáb AČR, který zabezpečuje velení AČR. V roce 2016 pracovalo v resortu obrany celkem 30 552 zaměstnanců⁵, z toho 22 959 vojáků z povolání, 6 354 občanských a 1 239 státních zaměstnanců. Výdaje státního rozpočtu (dále také „SR“) spotřebované v kapitole 307 – *Ministerstvo obrany* se v období 2011 až 2015 pohybovaly ročně mezi 41 069,410 až 47 342,011 mil. Kč.

MO je správcem programů reprodukce majetku, v jejichž rámci byla technika, resp. vojenský materiál,⁶ pro AČR pořizována. Předmětem kontrolní akce (dále také „KA“) bylo pět níže uvedených programů (dále také „vybrané programy“), u nichž je MO, resp. AČR, v roli příjemce peněžních prostředků SR:

- 107 110 – *Zvyšování schopností vojáka 21. století*,
- 107 430 – *Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil*,
- 107 600 – *Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR*,
- 107 630 – *Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR*,
- 107 680 – *Udržení a rozvoj schopností pozemních sil AČR*.

Z vybraných programů bylo v kontrolovaném období vyčerpáno celkem 5 087,047 mil. Kč (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Výdaje MO určené na financování vybraných programů reprodukce majetku (v mil. Kč)

Program	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem 2011–2015
107 110	556,396	318,903	206,275	98,612	109,813	1 289,999
107 430	–	–	1,204	427,894	123,616	552,714
107 600	–	–	17,854	818,046	1 111,069	1 946,969
107 630	–	–	107,976	266,586	302,393	676,955
107 680	–	–	–	–	620,410	620,410
Celkem	556,396	318,903	333,309	1 611,138	2 267,301	5 087,047

Zdroj: závěrečné účty kapitoly státního rozpočtu 307 – *Ministerstvo obrany* za roky 2011, 2012, 2013, 2014 a 2015.

³ Posledním bylo usnesení vlády České republiky ze dne 16. března 2016 č. 238, o *struktuře Armády České republiky a počtech vojáků ozbrojených sil České republiky*.

⁴ Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

⁵ Údaj nezahrnuje počty zaměstnanců v příspěvkových organizacích, ale zahrnuje počty zaměstnanců ve Vojenském zpravodajství.

⁶ Vojenský materiál tvoří dle ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky: vojenská výstroj, vojenská výzbroj, vojenská technika a určená technická zařízení, které jsou užívány k plnění nebo zabezpečení úkolů ozbrojených sil.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

NKÚ provedl kontrolu zaměřenou na poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízování techniky pro AČR včetně posouzení souvisejících nejdůležitějších podmínek, jejichž splnění je nutné k dosažení odpovídajícího spektra požadovaných schopností AČR nezbytných k naplnění bezpečnostních zájmů ČR. Součástí kontroly bylo prověření 17 investičních akcí, resp. projektů, které měly přispět ke zvýšení akceschopnosti AČR. Na jejich realizaci vynaložilo, resp. vynaloží, MO ze SR částku přibližně 3 283,298 mil. Kč (viz příloha č. 1).

NKÚ na základě skutečností zjištěných při kontrole konstatuje, že v kontrolovaném období nebyly dostatečně zajištěny základní podmínky pro zajištění účinného budování systému obrany státu, především nedošlo k dokončení již řadu let trvající reorganizace a transformace MO, resp. AČR, a zabezpečení adekvátní výše a struktury rozpočtu MO. Kontrolou byly zjištěny nedostatky zejména v koncepčních, plánovacích, rozpočtových a akvizičních⁷ procesech MO. Realizací kontrolovaných akcí došlo až na níže uvedené případy ke zvýšení akceschopnosti AČR, avšak budování požadovaných schopností AČR se z výše uvedených důvodů zpožďuje.

NKÚ při kontrole zjistil:

1. MO neprovedlo v návaznosti na schválení nové *Bezpečnostní strategie ČR (2015)* do doby ukončení kontroly aktualizaci *Obranné strategie ČR*.
2. Až do prosince roku 2015 neexistoval ucelený koncepční dokument plánování schopností AČR. Poté vláda schválila *Koncepci výstavby Armády České republiky do roku 2025*⁸ (dále také „KVAČR“), avšak upřesňující programy rozvoje jednotlivých druhů sil AČR byly v době ukončení kontroly teprve dokončovány. Podle záměrů KVAČR má dojít do roku 2020 především k odstranění současných nedostatků ve schopnostech AČR. Až po tomto datu dojde k jejich rozvoji.
3. V kontrolovaném období neexistoval ucelený dokument, který by koncepčně a systémově řešil oblast vyzbrojování.
4. Řada opatření uložených na základě *Bílé knihy o obraně (2011)* byla plněna se zpožděním, některá významná opatření, která jsou řešena již řadu let (mj. v oblasti ekonomického řízení, rozvoje schopností a kontroly), nebyla do doby ukončení kontroly dokončena.
5. Výdaje na obranu se v kontrolovaném období pohybovaly hluboko pod závazkem, který vyplývá pro ČR z členství v NATO.

⁷ Akviziční proces představuje úplatné nabývání majetku, které kromě realizace samotné veřejné zakázky zahrnuje i procesy předcházející i následující (tj. od definování požadavku na pořízení majetku přes podporu v průběhu životního cyklu až po likvidaci tohoto majetku).

⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2015 č. 1094, o *Koncepci výstavby Armády České republiky do roku 2025*.

6. Střednědobé plánování bylo z důvodu opakovaných organizačních změn do roku 2014 velmi nesourodé, což znesnadňovalo plánování a realizaci investičních akcí. Až schválením *Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015–2019* učinilo MO důležitý krok ke konsolidaci procesů plánování, rozpočtování a akvizic.
7. Řada plánovaných projektů budování schopností AČR byla zpožděna nebo musela být odložena také z důvodu negativních změn ve struktuře rozpočtu MO, kdy došlo zejména k růstu podílu mandatorních výdajů na úkor podílu výdajů na financování programů reprodukce majetku.
8. V kontrolovaném období docházelo k prodlužování termínů realizace programů reprodukce majetku, ani to však v některých případech nevedlo do doby ukončení kontroly ke zdárnému pořízení majetku a k dosažení požadovaných schopností AČR. Problémy při výběru dodavatelů a v realizační fázi investičních akcí byly příčinou nízkého čerpání plánovaných peněžních prostředků programů.
9. Reforma akvizičního procesu, kterou v kontrolovaném období ovlivnily nejen změny právního řádu a schválená usnesení vlády, ale i opakované změny organizační struktury MO, nebyla do doby ukončení kontroly dokončena. Zároveň nebyly zavedeny některé nástroje zajišťující zvýšení transparentnosti a efektivity tohoto procesu (např. rodné listy veřejných zakázek).
10. Zadávání veřejných zakázek prostřednictvím agentury *NATO Support and Procurement Agency* (dále také „NSPA“) přináší některé výhody (např. pořízení vojenského materiálu za cenu bez daně z přidané hodnoty), ale také nevýhody, které mají vliv na plnění deklarovaných cílů investičních akcí. Z důvodu nutnosti postupu dle pravidel agentury NSPA se jedná zejména o délku trvání veřejné zakázky nebo riziko zpoždění dodávek, které není schopno MO ovlivnit.
11. Termín provedení kontrolních a vojskových zkoušek zásadně ovlivňuje úspěšnost, hospodárnost a efektivnost realizace investičních akcí. Realizaci těchto zkoušek před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem by se mohlo zabránit následně vzniklým rizikům zjištěným kontrolou, např. nutnosti odstoupení od smlouvy.
12. Přezbrojení AČR útočnými puškami provázely v kontrolovaném období četné problémy s dopady na hospodárnost, efektivnost a účelnost realizace celého projektu. Tyto problémy byly způsobeny zejména tím, že MO vybralo nově vyvinutou a v bojových podmínkách neozkoušenou zbraň.

NKÚ doporučuje:

- zajistit dlouhodobou kontinuitu při tvorbě a plnění koncepce rozvoje ozbrojených sil a dlouhodobou stabilitu výdajů na obranu, které jsou klíčové pro naplnění bezpečnostních zájmů ČR i pro zajištění obrany státu;
- neprodleně dokončit a schválit aktualizaci *Obranné strategie ČR* a dokument *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*;
- uspořádat dokončení plnění opatření uložených na základě *Bílé knihy o obraně (2011)*;
- zavést nový způsob tvorby rozpočtového rámce resortu obrany v podobě víceletých rozpočtových výhledů, které přesáhnou stávající pro MO nedostatečné období dvou let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet;

- dokončit reformu akvizičního procesu a optimalizaci provázanosti tohoto procesu na procesy střednědobého plánování a rozpočtování;
- provádět u strategických projektů budování schopností AČR kontrolní a vojenské zkoušky před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem, popř. požadovat doložení výsledků těchto zkoušek provedených v jiných členských státech NATO.

III. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Strategické dokumenty

Bezpečnostní strategie ČR, jejímž zpracovatelem je Ministerstvo zahraničních věcí, je výchozím dokumentem bezpečnostní politiky státu. Popisuje zájmy, nástroje a opatření k zajištění bezpečnosti, obrany a ochrany občanů a státu. Z důvodu změn v bezpečnostním prostředí schválila vláda v únoru roku 2015 novou *Bezpečnostní strategii ČR*⁹, která vyžaduje revizi navazujících strategických a koncepčních dokumentů jednotlivých resortů. Rozpracování principů definovaných v *Bezpečnostní strategii ČR* v resortu obrany zajišťuje *Obranná strategie ČR*, která definuje bezpečnostní zájmy ČR a na základě nich obecně popisuje základní zásady výstavby obrany státu a hlavní úkoly ozbrojených sil. MO aktualizaci *Obranné strategie ČR* do doby ukončení kontroly neprovedlo. V roce 2015 přijaté koncepční dokumenty (viz dále) tak vycházejí z *Obranné strategie ČR* schválené již v roce 2012¹⁰.

2. Koncepční dokumenty

Na absenci koncepčních dokumentů, které by podrobněji vymezovaly výstavbu a rozvoj AČR s konkrétním vymezením cílového stavu, materiálních potřeb a finančních a časových požadavků jejich naplnění, upozornil NKÚ v KA č. 10/10 nebo KA č. 12/33¹¹. Dokument *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030* měl být zpracován do konce října roku 2013, z důvodu zpoždění způsobeného MO byl vládou schválen až v červnu roku 2015¹². Stanovuje směry rozvoje schopností ozbrojených sil, je základním vodítkem pro obranné plánování, zejména pro tvorbu střednědobých plánů MO (viz dále), a vytváří rámec pro další koncepční materiály.

K těm patří zejména KVAČR jakožto základní komplexní koncepční dokument AČR, který definuje požadovaný stav schopností AČR k roku 2025, jež jsou potřebné pro plnění všech stanovených úkolů. Koncepce měla být hotova do konce ledna 2014, z důvodu zpoždění způsobeného MO byla schválena vládou až v prosinci roku 2015. Požadovaný stav schopností AČR v roce 2025 má být dle KVAČR dosažen ve dvou krocích. Do roku 2020 by měla být AČR stabilizována a měly by být postupně eliminovány existující nedostatky v jejich schopnostech. K prioritním opatřením patří mj. doplnění výzbroje a techniky na platné tabulkové počty nebo náhrada techniky, která je na konci svého životního cyklu. KVAČR obsahuje i hlavní projekty budování schopností AČR, ale bez bližší specifikace, tj. bez určení finančních a časových rámců, z nichž by vyplynulo, kdy a s jakými náklady má být vojenský materiál pořízen. Tuto specifikaci mají zajistit programy rozvoje schopností jednotlivých druhů sil AČR, které byly v době ukončení kontroly dopracovávány. Další etapa do roku 2025 by měla poskytnout prostor především pro rozvoj schopností AČR. Realizace KVAČR vyžaduje do roku 2025 peněžní prostředky ve výši přes 460 mld. Kč, z toho MO plánuje vynaložit zhruba 150 mld. Kč na investiční výdaje, které se mají zvýšit ze současných necelých 4 mld. Kč (2016) až na více než 20 mld. Kč v roce 2025.

⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 4. února 2015 č. 79, o *Bezpečnostní strategii České republiky 2015*.

¹⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 26. září 2012 č. 699, o *Obranné strategii České republiky*.

¹¹ Kontrolní akce č. 10/10 – *Peněžní prostředky určené na pořízování vybrané techniky Armády České republiky* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*) a kontrolní akce č. 12/33 – *Peněžní prostředky určené na pořízování vybrané výzbroje a techniky pro pozemní a specializované síly Armády České republiky* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2013 *Věstníku NKÚ*).

¹² Usnesení vlády České republiky ze dne 15. června 2015 č. 466, o *Dlouhodobém výhledu pro obranu 2030*.

3. Strategie vyzbrojování

Výše uvedené strategické a koncepční dokumenty řeší vzhledem k obecnému zaměření, resp. důvodům a cílům jejich zpracování, oblast vyzbrojování pouze zčásti. Dokumentem zabývajícím se touto oblastí koncepčně a systémově by měla být strategie vyzbrojování. Obdobně zaměřený dokument existuje např. ve Velké Británii (*Defence Equipment Plan*¹³). V ČR byla strategie vyzbrojování schválena v roce 2004¹⁴, aktualizována měla být ke konci roku 2008, zadaný úkol ale vláda na návrh MO z důvodu personálních změn v resortu zrušila. Poté měla být vytvořena v roce 2013, k tomu však nedošlo z důvodu rozhodnutí MO o zpracování KVAČR a dokumentu *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030*, ze kterých by měla strategie vycházet. Po jejich schválení byl termín zpracování strategie vyzbrojování stanoven na konec května roku 2016 a poté posunut na 31. prosinec 2016¹⁵.

MO předložilo na žádost NKÚ rozpracovaný, dosud neschválený návrh *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*. Ta definuje vizi, strategické cíle, přístupy a opatření k jejich realizaci a má nastavit kvalitativně nový přístup k pořizování vojenského materiálu. Nedostatky v oblasti vyzbrojování zjištěné provedenou analýzou promítá MO do návrhu struktury cílů, k jejichž realizaci navrhuje příslušná opatření. Návrh obsahuje také výčet strategických projektů vyzbrojování plánovaných k realizaci v letech 2016 až 2025, a to včetně uvedení jejich časových, finančních a věcných parametrů.

4. Plnění opatření uložených Bílou knihou o obraně

*Bílá kniha o obraně*¹⁶ (dále také „BKO“) vyhodnotila v roce 2011 stav MO a ozbrojených sil a navrhla opatření ke zlepšení fungování celého resortu obrany, když popsala konkrétní postupné kroky pro restrukturalizaci systému velení a řízení AČR a reformy MO. MO mj. deklarovalo, že již není přípustné akceptovat absenci účinných nástrojů k řízení MO či tolerovat špatné hospodaření. Realizace 30 cílů, resp. opatření, vycházejících ze závěrů a doporučení BKO měla být dokončena nejpozději v roce 2014. Kontrolou bylo zjištěno, že se jednalo i o oblasti (plánování, ekonomické řízení nebo akviziční proces), jejichž vyřešení bylo uloženo v již dříve schválených dokumentech, a to *Transformace resortu MO*¹⁷ (2007) a *Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR*¹⁸ (2002). NKÚ vyhodnotil plnění pouze části opatření BKO, která mají vztah k předmětu kontroly. Ve stanovených termínech nebyla splněna opatření týkající se restrukturalizace programového a projektového řízení a jeho provázání s jednotnou soustavou cílů, užšího propojení systému finančního řízení a systému strategického plánování nebo opatření týkající se větší transparentnosti a zvýšení adresnosti fungování akvizičního procesu¹⁹. Některá významná opatření, která nebyla v době ukončení kontroly splněna, jsou uvedena v tabulce č. 2. Zejména výsledky hodnocení úrovně schopností, resp. definování strategie jejich dalšího vývoje (rozvoj, stagnace či utlumení), jsou dle NKÚ klíčovými faktory pro účelné a efektivní

¹³ Viz <https://www.gov.uk/government/publications/the-defence-equipment-plan-2015>.

¹⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 15. září 2004 č. 875, o *Národní strategii vyzbrojování*.

¹⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 27. června 2016 č. 601, ke *Zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. května do 31. května 2016*.

¹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. května 2011 č. 369, o *Bílé knize o obraně*.

¹⁷ Usnesení vlády České republiky ze dne 22. října 2007 č. 1194, o *Transformaci resortu Ministerstva obrany*.

¹⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. listopadu 2002 č. 1140, ke *Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky*.

¹⁹ Koncem roku 2014 nebylo realizováno 12 cílů.

vynakládání peněžních prostředků. Zjištěné situaci odpovídají úkoly a opatření stanovené v KVAČR i v návrhu *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*.

Tabulka č. 2 – Plnění vybraných opatření uložených na základě *Bílé knihy o obraně*

Kapitola BKO	Hlavní opatření	Původní termín	Nový termín
Finanční rámec a ekonomické řízení	Používání controllingu jako standardního nástroje řízení	12/2013	12/2017
Finanční rámec a ekonomické řízení	Zavedení metodik pro výkonnostní audity v hlavních oblastech činnosti MO	8/2012	12/2017
Rozvoj schopností	Zavedení komplexního systému řízení schopností ozbrojených sil ČR	12/2011	12/2017
Rozvoj schopností	Postupné omezení a utlumení schopností ozbrojených sil ČR, které jsou dlouhodobě nefunkční nebo neudržitelné	12/2012	2021
Kontrola	Vytvoření systému řízení rizik	12/2011	01/2017

Zdroj: MO; informace o realizaci *Bílé knihy o obraně* ze dne 18. července 2016.

5. Zajištění adekvátního a předvídatelného zdrojového rámce

ČR je součástí NATO od roku 1999, se členstvím souvisí i závazek vynakládat na obranu nejméně 2 % hrubého domácího produktu. Tato hodnota byla stanovena v *Souhrnné politické směrnicí NATO* a byla potvrzena také na summitu NATO ve Walesu v roce 2014 nejvyššími představiteli členských států včetně ČR. Jen adekvátní a předvídatelná výše výdajů na obranu měla dle programových prohlášení vlád i strategických dokumentů MO umožnit úspěšnou realizaci reformy MO, resp. efektivní dlouhodobé plánování a rozvoj ozbrojených sil. K tomu však nedošlo, podíl výdajů osciloval kolem výše uvedené hodnoty jen do roku 2005, poté klesal až pod hranici 1 % dosaženou v roce 2014 (tabulka č. 3).

Tabulka č. 3 – Podíl výdajů na obranu ČR

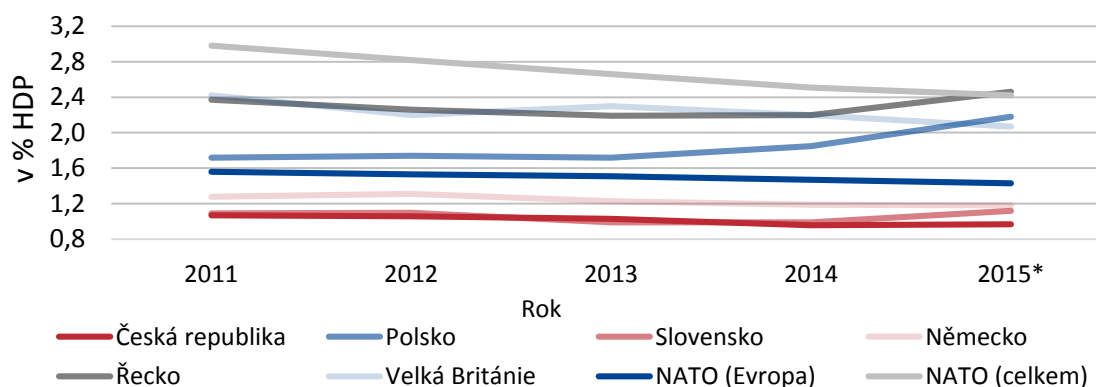
Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
% na HDP	2,00	1,72	1,55	1,35	1,43	1,29	1,17	1,10	1,06	0,91	0,96	1,03

* Schválený rozpočet.

Zdroj: MO.

Podíl výdajů na obranu ve vztahu k HDP byl v ČR v kontrolovaném období nedostatečný i z hlediska porovnání např. s průměrem evropských členských států NATO (viz graf č. 1).

Graf č. 1 – Srovnání výdajů na obranu ČR a vybraných států a uskupení



* Odhad

Zdroj: Defence Expenditures of NATO Countries (2008–2015) z 28. ledna 2016 – viz www.nato.int.

Kromě absolutní výše je u výdajů na obranu důležitá také jejich předvídatelnost. K té mělo dle BKO přispět i prosazení institutu klouzavého střednědobého rozpočtového výhledu na období přesahující současný formát 1 rok + 2 roky (po vzoru NATO např. 1 + 4 roky, tj. běžný rozpočtový rok se čtyřletým výhledem). K tomu mělo dojít do konce roku 2013, úkol však byl splněn pouze v rámci střednědobého plánování uvnitř MO bez změny legislativního rámce.

6. Střednědobé plánování

Střednědobé plánování poskytuje mj. odpověď na otázku, jaké schopnosti ozbrojených sil je třeba ve střednědobém horizontu udržovat, resp. rozvíjet. Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO je ústředním plánovacím dokumentem, který vyjadřuje, jakým způsobem a jakými opatřeními bude MO naplňovat svoji působnost a plnit stanovené úkoly. Měl být vytvářen rolovacím procesem²⁰ a poskytovat každoročně věcný předpoklad pro úspěšné zahájení návazných procesů rozpočtování, akvizic a rozvoje schopností, neboť měl ukazovat možnosti zabezpečení obrany státu prostřednictvím stanovených cílů a priorit z pohledu finanční náročnosti jednotlivých činností. Kontrolou bylo zjištěno, že *Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO na roky 2009 až 2014* z listopadu 2008 plně nahradil až *Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO na roky 2015–2019* z ledna 2014. Realizace investičních projektů probíhala v období 2010 až 2014 převážně formou operativního řízení (roční plány).

7. Nedostatečná výše výdajů určených na financování programů reprodukce majetku

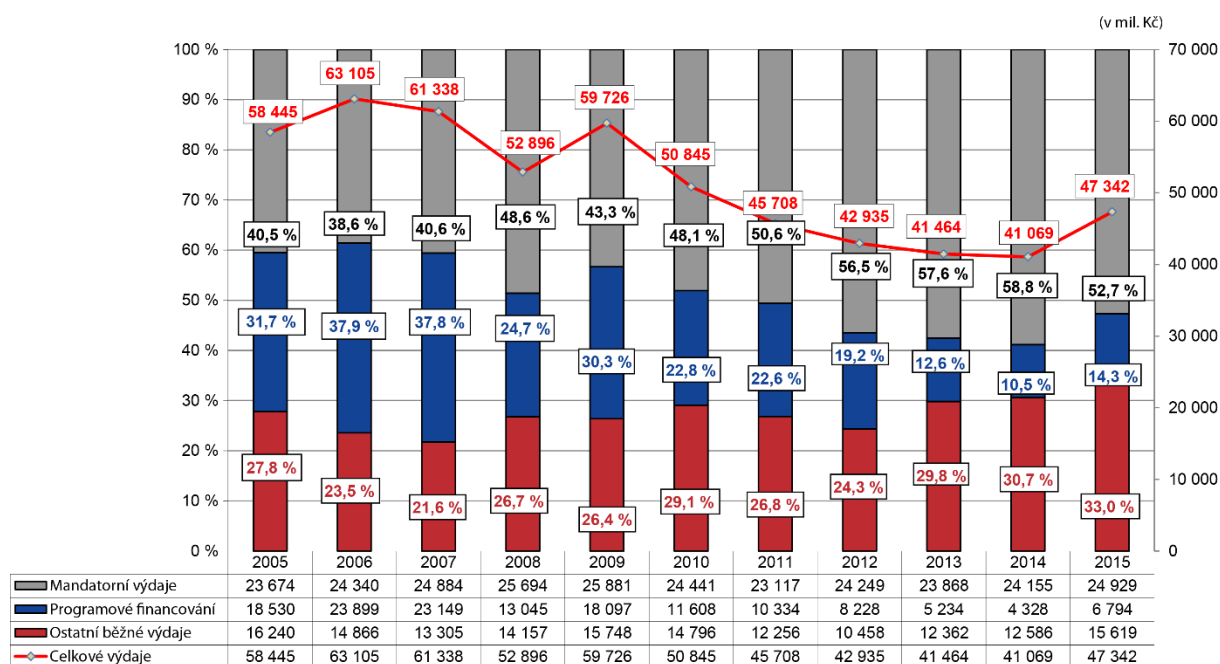
Deficit na vojenském materiálu a nemovité infrastruktuře resortu obrany dosahoval v roce 2011 dle BKO výše 80 až 90 mld. Kč. Nutné investice do obnovy a modernizace zásadních schopností AČR měly proto kolem roku 2015 dosáhnout desítek miliard Kč, přičemž je nebylo dle MO možné rozložit v čase²¹. NKÚ zjistil, že současně s poklesem celkové výše výdajů na obranu docházelo i k negativním změnám struktury rozpočtu MO. Doporučovaný poměr výdajů mandatorních, ostatních běžných a výdajů na financování programů reprodukce majetku je dle NATO 50:30:20. V kontrolovaném období došlo mj. k nárůstu podílu mandatorních výdajů, a to na úkor podílu výdajů určených na financování programů reprodukce majetku (viz graf č. 2). Ty poklesly např. mezi roky 2011 a 2014 o více než 6 mld. Kč, investiční deficit byl proto dále prohlubován. Dle vyjádření MO byly k realizaci ponechány zejména projekty, které sehrávaly prioritní roli v plnění závazků vůči NATO, s tím, že většina projektů plánovaných v BKO je nyní obsažena v KVAČR. Teprve od roku 2016 tak budou postupně realizovány projekty²² nezbytné pro dosažení požadovaných schopností AČR.

²⁰ Plán je vytvořen na dané období, přičemž je každoročně aktualizován a „vyrolován“ o jeden rok dopředu.

²¹ V důsledku fyzického a morálního zastarávání vojenského materiálu dochází jak k omezování schopností AČR, tak k růstu provozních nákladů MO.

²² Např. u pozemních sil nebylo dokončeno přezbrojení kolovými obrněnými vozidly, přezbrojení dělostřelectva nebo ženijního vojska.

Graf č. 2 – Struktura výdajů MO v letech 2005–2015



Zdroj: závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 307 – *Ministerstvo obrany* za rok 2015.

Výdaje MO na financování programů reprodukce majetku činily v kontrolovaném období celkem 34 918,643 mil. Kč. Tato suma zahrnuje kromě prostředků SR také mimorozpočtové zdroje a čerpání nároků z nespotřebovaných výdajů (tabulka č. 4).

Tabulka č. 4 – Výdaje MO účelově určené na financování programů reprodukce majetku
(v mil. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Čerpání	Struktura čerpání		
				Rozpočet	Mimorozpočtové zdroje	Nároky z nespotřebovaných výdajů
2011	9 131,376	9 135,340	10 334,468	8 986,612	1 026,965	320,891
2012	7 800,000	7 812,077	8 228,058	7 398,086	654,494	175,478
2013	5 653,465	5 738,666	5 233,904	4 893,558	309,490	30,856
2014	4 902,803	4 938,950	4 328,322	3 246,686	232,896	848,740
2015	4 826,734	4 867,331	6 793,891	4 787,439	287,020	1 719,432
Celkem	32 314,378	32 492,364	34 918,643	29 312,381	2 510,865	3 095,397

Zdroj: závěrečné účty kapitoly státního rozpočtu 307 – *Ministerstvo obrany* za roky 2011, 2012, 2013, 2014 a 2015.

Po roce 2015 dochází k navýšování prostředků na financování programů reprodukce majetku, schválený rozpočet pro rok 2016 činí celkem 5 048,447 mil. Kč, návrh rozpočtu pro rok 2017 počítá s částkou 8 363,332 mil. Kč²³ a v roce 2018 plánuje MO dle KVAČR vynaložit částku 9 555,000 mil. Kč.

²³ Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2017 a návrh usnesení vlády České republiky k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2017, k návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2018 a 2019 a k návrhu střednědobých výdajových rámců na léta 2018 a 2019.

8. Realizace vybraných programů, resp. investičních akcí reprodukce majetku AČR

Dokumentaci programu 107 110 – *Zvyšování schopností vojáka 21. století* posoudilo Ministerstvo financí (dále také „MF“) v září roku 2009 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2015 v celkové hodnotě 2 311,066 mil. Kč. Cílem je především zvýšení akceschopnosti vojáka a jednotek, což má spočívat v pořízení výzbroje a výstroje. Program se dělí na tři podprogramy, realizován však byl dle zjištění NKÚ pouze jeden z nich. MO k tomu uvedlo, že důvodem bylo snižování rozpočtu, pořízení části komodit má být uskutečněno až v dalším období. Koncem roku 2014 byla realizace programu prodloužena o rok, tj. do 31. prosince 2016, a to z důvodu zpoždění realizace akcí ev. č. 107V112001302 – *Puška pro přesnou střelbu – nákup* a ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup*.

Předmětem akce ev. č. 107V112001302 – *Puška pro přesnou střelbu – nákup* mělo být pořízení 238 souprav zbraní, které mají nahradit již nevyhovující odstřelovací pušky, nejpozději do roku 2014. Specifikace nové pušky byla zpracována v dubnu 2012, od té doby se MO snaží nákup uskutečnit. V letech 2013 až 2015 proběhly dvě veřejné zakázky, v obou případech se nákup nakonec neuskutečnil z důvodu nevyhovujících výsledků kontrolních zkoušek. Ty se uskutečnily až po uzavření kupní smlouvy s vítězným uchazečem a ukázaly, že parametry zbraně deklarované v nabídkách uchazečů nebyly splněny. V době ukončení kontroly připravovalo MO v pořadí již třetí zadávací řízení, v rámci kterého má nákup proběhnout v roce 2017, avšak pravděpodobně již v rámci jiného programu reprodukce majetku. Popis akce ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup* je uveden v bodu č. 10.

Dokumentaci programu 107 430 – *Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil* posoudilo MF v červenci roku 2013 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2015 v celkové hodnotě 730,707 mil. Kč. Cílem je zejména zabezpečit připravenost a nasazení sil AČR do mezinárodních operací pořízením nebo technickým zhodnocením majetku. V květnu roku 2014 byla účast SR na financování programu zvýšena na 936,828 mil. Kč, důvodem bylo schválení nových úkolů (mj. rozšíření teritoriálního působení či nasazení nových prostředků)²⁴. V prosinci roku 2015 byla realizace programu z důvodu prodloužení dodávek u akcí realizovaných cestou *Foreign Military Sales*²⁵ (dále také „FMS“) prodloužena o rok, tj. do 31. prosince 2016. Dle zjištění NKÚ činilo čerpání peněžních prostředků programu ke konci roku 2015 pouze 59 % plánovaného objemu, důvodem byly problémy v akvizičním procesu MO (rušení veřejných zakázek).

Předmětem akce ev. č. 107V431000003 – *Modulární zbraňový komplet – nákup* mělo být pořízení dvaceti (v dokumentaci programu bylo původně plánováno šedesát) souprav speciálních odstřelovacích pušek původně v roce 2013. AČR jako budoucí uživatel zbraně zpracovala v polovině roku 2012 pro zahájení veřejné zakázky specifikaci pušky. Z důvodu jedinečnosti technického řešení požadovala pořídit konkrétní pušku od konkrétního výrobce. MO koncem roku 2013 přesto vypsalou veřejnou zakázku v užším řízení dle ustanovení § 28

²⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 6. února 2013 č. 97, k návrhu na působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany ve výcvikové misi Evropské unie v Malijské republice v letech 2013 a 2014, nebo usnesení vlády České republiky ze dne 2. října 2013 č. 761, k návrhu na působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany v misi MFO (Multinational Force and Observers) na Sinajském poloostrově v letech 2013 až 2014.

²⁵ Pořízení vojenského materiálu a služeb prostřednictvím programů zahraniční pomoci vlády USA.

zákona o veřejných zakázkách²⁶. Tento postup zdůvodnilo argumentem, že současně se zbraní bylo třeba pořídit přístroj pro noční vidění, další příslušenství a počáteční zásobu munice. Pušky měly být dle kupní smlouvy dodány do poloviny května roku 2015, z důvodu prodloužení na straně dodavatele k dodávce došlo až v říjnu téhož roku. Druhou etapu, při níž by mělo být pořízeno třicet výše uvedených zbraní, plánuje MO realizovat v období 2016–2017.

Dokumentaci programu 107 600 – *Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR* posoudilo MF v březnu roku 2013 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2015 v celkové hodnotě 1 492,781 mil. Kč. Cílem je zejména zabezpečení činnosti pozemních sil AČR, a to nejen v oblasti pořízení a zhodnocení majetku, ale i v oblasti zabezpečení provozu, oprav a údržby. V červnu roku 2015 byla účast SR na financování programu zvýšena na 2 040,911 mil. Kč. Důvodem byly změny v bezpečnostním prostředí, na jejichž základě došlo k upřesnění priorit programu. To zahrnovalo dle zjištění NKÚ zejména urychlení dokončení přezbrojení AČR ručními palnými zbraněmi (tj. útočnými puškami, osobními obrannými zbraněmi a pistolemi), které bylo původně plánováno až do konce roku 2020 (viz dále). V prosinci roku 2015 byla realizace programu z důvodu prodloužení dodávek u akcí realizovaných cestou FMS a prodloužení dodavatele u akce ev. č. 107V602001405 – *Minomet 81 mm – nákup* při nákupu prostřednictvím NSPA prodloužena o rok, tj. do 31. prosince 2016.

Předmětem akce ev. č. 107V602001405 – *Minomet 81 mm – nákup* mělo být pořízení 19 souprav minometů nejpozději do roku 2015. Jednalo se o stěžejní projekt budování schopností AČR dle BKO s cílem zajištění interoperability s ostatními ozbrojenými silami států NATO a podpory jednotek nasazovaných v zahraničních operacích. MO začalo zbraň pořízovat od listopadu roku 2012, zadávací řízení však muselo zrušit, neboť byla podána pouze jedna nabídka. V roce 2014 rozhodlo o nákupu prostřednictvím agentury NSPA, která vybrala dodavatele minometů. Ten však dodal zbraně se zpožděním až v prosinci roku 2015. Dodávka navíc byla nekompletní, proto AČR zbraně nepřevzala. MO přistoupilo k prodloužení realizace akce do 31. prosince 2016. Do doby ukončení kontroly nedošlo k převzetí těchto minometů a jejich zařazení do užívání.

Realizace programu 107 680 – *Udržení a rozvoj schopností pozemních sil* navazuje mj. na program 107 600. Dokumentaci programu posoudilo MF v květnu roku 2015 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2020 v celkové hodnotě 4 195,557 mil. Kč. Cílem je zejména zabezpečení rozvoje a činnosti jednotek pozemních sil AČR a protiletadlového vojska v oblasti pořízení a zhodnocení movitého a nemovitého majetku.

Dokumentaci programu 107 630 – *Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR* posoudilo MF v červenci roku 2013 a stanovilo výši prostředků na financování programu do konce roku 2017 v celkové hodnotě 2 465,359 mil. Kč, z toho účast SR byla stanovena ve výši 1 059,852 mil. Kč²⁷. Cílem je zejména udržení a rozvoj schopností logistické podpory AČR. V lednu roku 2016 byla celková výše prostředků na financování programu z důvodu zařazení dalších priorit vycházejících z nových úkolů upravena na 2 343,967 mil. Kč, z toho účast SR do výše 1 393,678 mil. Kč. Dle zjištění NKÚ činilo čerpání peněžních prostředků programu ke

²⁶ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁷ Kromě prostředků SR plánuje MO i čerpání dotací z fondů NATO.

konci roku 2015 pouze 29 % plánovaného objemu. Důvodem byly zejména problémy v akvizičním procesu MO.

Technika pro zabezpečení provozu a používání obrněných vozidel (např. typu PANDUR 8x8) měla být původně nakoupena již v období 2011–2012, k tomu však dle MO z důvodu krácení rozpočtu resortu nedošlo. Předmětem akce ev. č. 107V631001402 – *Vyprošťovací vozidla – nákup* mělo být pořízení pěti kusů této v AČR doposud nepoužívané techniky. Původně měla být vozidla pořízena do 30. listopadu 2015, v roce 2014 však MO z důvodu údajně dlouhých dodacích lhůt potenciálních dodavatelů rozhodlo o posunutí termínu realizace akce do 30. listopadu 2017. Veřejná zakázka zadaná v užším řízení musela být z důvodu chyb zadavatele (MO) začátkem roku 2015 zrušena, neboť stanovením požadavku na konkrétní technické řešení došlo k porušení zásady zákazu diskriminace, což ve svém důsledku vedlo k omezení hospodářské soutěže. V únoru 2015 rozhodlo MO o opětovném vyhlášení veřejné zakázky, tentokrát s využitím obecné výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách²⁸ umožňující zadání právnické osobě (Vojenský technický ústav, s. p.), ve které má MO výlučná majetková práva a která vykonává podstatnou část své činnosti v jeho prospěch. Ani tento způsob výběru vhodného dodavatele se však neobešel bez komplikací a časových ztrát, např. termín dodávky prvního vozidla se posunul ze září 2016 na červenec 2017.

9. Akviziční proces

Jak bylo uvedeno v BKO, akvizice v působnosti MO byly před rokem 2011 mj. spojovány zejména s neprůhledností, špatným plánováním a plýtváním peněžními prostředky. MO mělo proto provést strukturální reformu akvizičního procesu, která měla být založena na adresném, transparentním a cílově orientovaném rozpočtování²⁹ a jasně vymezené odpovědnosti. BKO tak dle zjištění NKÚ v zásadě zopakovala požadavky na akviziční proces, které byly definovány již v dokumentu *Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR* (2002) nebo *Transformace resortu MO* (2007). V době ukončení kontroly bylo zajištění efektivní³⁰ a transparentní akvizice jedním ze tří strategických cílů připravované *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*.

MO se dále v BKO mj. zavázalo: „*preferovat přímé nákupy hotových výrobků v otevřeném výběrovém řízení*“. K naplnění tohoto cíle měla přispět jak novela³¹ zákona o veřejných zakázkách, jejímž záměrem bylo omezit působnost výjimek, na jejichž základě není zadavatel povinen použít zadávací řízení pro výběr dodavatele v oblasti obrany a bezpečnosti, tak i novela³² zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, jež umožnila MO realizovat přímé nákupy vojenského materiálu bez zprostředkovatelů. Následně však vláda přijala některá usnesení, která otevřenou soutěž v tržním prostředí v resortu obrany omezují. Jde zejména o *Strategii vztahu státu a obranného a bezpečnostního průmyslu České*

²⁸ Ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁹ Cílově orientované rozpočtování je systémem řízení zdrojů, který umožňuje přeměňovat identifikované veřejné potřeby do podoby cílů a tyto cíle rozpočtově krýt s ohledem na jejich priority a omezené zdroje.

³⁰ Definice pojmu „efektivní akvizice“ byla stanovena v dokumentu *Defence Acquisition, the Ministry of Defence Policy Paper no 4, Ministry of Defence United Kingdom*, prosinec 2001.

³¹ Zákon č. 258/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

³² Zákon č. 248/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

republiky³³, která navrhuje co nejvíce využívat při pořizování vojenského materiálu a služeb výjimky z unijní právní úpravy³⁴ ve prospěch zachování národní průmyslové výroby, nebo dokument *Realizace projektů strategického charakteru ve prospěch AČR*³⁵, ve kterém MO, resp. AČR, uvádí, že bude u projektů strategického charakteru preferovat při zadávání zakázek postup s využitím obecné výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách, a to z důvodu ochrany podstatných bezpečnostních zájmů ČR.

Akviziční proces pro nákup vojenské materiálu měl dle BKO zajišťovat Národní úřad pro vyzbrojování (dále také „NÚřV“). Specializované úřady pro vyzbrojování zajišťující mj. i komplexní akviziční činnost, která je z důvodu oddělení kompetencí a odpovědnosti vyčleněna z procesního řízení projektů jako samostatná nezávislá část³⁶, existují v mnoha státech Evropy. Jako příklad lze uvést německý BAAINBw, francouzský DGA nebo švédský FMV³⁷, u všech se jedná o kombinaci akvizičního úřadu a projektového řízení, kdy úřady zastupují zájmy příslušné země mj. v realizaci mezinárodních dohod a zbrojních projektů, ve vědě a výzkumu nebo společných zbrojních a bezpečnostních programech NATO a EU.

Záměr na zřízení specializovaného úřadu byl v ČR v roce 2011 jen obnoven, obdobný úřad existoval již v období 1999 až 2003. NÚřV se měl stát centrálním orgánem mj. pro zabezpečení projektového řízení a realizaci zbrojních akvizic, řízení obranného výzkumu a koordinaci obranné standardizace, katalogizace a státního ověřování jakosti. Původním cílem bylo vytvořit úřad, který bude nezávislý, bude v sobě centralizovat nákupy státu v oblastech obrany a bezpečnosti a bude mít vlastní zákon. Tím mělo dojít dle MO mj. ke zvýšení hospodárnosti a efektivnosti při pořizování vojenského materiálu. Úřad byl opravdu vytvořen k 1. červenci 2012, jeho stěžejní role a úkoly však naplněny nebyly, neboť např. koncepční činnost v systému vyzbrojování byla postupně utlumována ve prospěch plnění úkolů operativního charakteru (zajištění akvizic). K 1. lednu 2014 byl reorganizován a převeden z civilně správní části MO mezi přímo podřízené útvary a zařízení MO. K 1. lednu 2015 byl přejmenován na Sekci vyzbrojování a akvizic MO a převeden z podřízenosti náměstka ministra obrany pro obranné akvizice do podřízenosti ministra obrany.

MO se již od března roku 2011 pokouší zavést tzv. rodné listy veřejných zakázek, které by měly být zveřejněny na internetu a sloužit veřejné kontrole přípravy i realizace nákupů AČR. NKÚ zjistil, že předmětný informační subsystém³⁸ nebyl v době ukončení kontroly plně funkční. Dalším opatřením zvýšení transparentnosti a efektivnosti veřejných zakázek by mohlo být zavedení etických protikorupčních pravidel pro uchazeče o zbrojní zakázky.

³³ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. srpna 2013 č. 631, ke *Strategii vztahu státu a obranného a bezpečnostního průmyslu České republiky*.

³⁴ Při splnění všech podmínek dle tzv. zbrojní výjimky upravené v článku 346 *Smlouvy o fungování EU* může členský stát zadávat zakázky bez dodržení pravidel vnitřního trhu.

³⁵ Č. j. 49-61/2015-1150, materiál byl projednán vládou ČR dne 14. září 2015.

³⁶ Úřady nemají kompetenci měnit schválené potřeby a požadavky, ale odpovídají za jejich transparentní a efektivní realizaci. Jedná se o systémový přístup, kdy se zadavatel a zpracovatel specifikace navzájem kontrolují tak, aby nedošlo k ovlivňování zadávacích podmínek.

³⁷ *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr* (BAAINBw), *Direction générale de l'armement* (DGA) a *Försvarets materielverk* (FMV).

³⁸ Viz <http://rlvz.army.cz/ProfilZadavatele>.

10. Veřejné zakázky zadávané prostřednictvím agentury NSPA

MO zadalo veřejné zakázky u některých kontrolovaných investičních akcí mimo režim³⁹ zákona o veřejných zakázkách prostřednictvím specializované agentury NSPA. Úkolem agentury je mj. poskytovat akviziční činnost a logistické služby související se zabezpečením vojenského materiálu, který je společný pro členské země NATO. Nákupem většího počtu kusů či rozsáhlejší služby lze snížit jejich konečnou cenu a přinést tak finanční efekty pro jednotlivé země, výhodou dále může být nákup za cenu bez daně z přidané hodnoty nebo přenesení odpovědnosti za vypsání a průběh výběrového řízení. Za členství i realizaci veřejných zakázek platí ČR prostřednictvím rozpočtu MO různé poplatky. Kontrolou bylo zjištěno, že kromě uvedených výhod přináší tento způsob nalezení vhodného dodavatele vojenského materiálu realizovaný podle pravidel agentury také nevýhody. K těm patří mj. nemožnost uplatňování sankcí v případě nesplnění sjednaných termínů dodání, složitý systém uplatňování reklamací v případě nekompletní dodávky nebo komplikované vyúčtování poskytnutých záloh (akce ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup*). I samotné nalezení vhodného dodavatele může výrazně prodloužit realizaci resp. mít dopad na deklarované cíle investiční akce (akce ev. č. 107V431002311 – *Noktovizní přístroj – nákup*).

Předmětem akce ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup* bylo pořízení 269 souprav kulometů, které měly nahradit již vysloužilé kulometry. Jednalo se již o několikátou etapu přezbrojení, důvodem nákupu v roce 2012 byla zejména podpora AČR v misi *International Security Assistance Force* (dále také „ISAF“) v Afghánistánu. Veřejnou zakázku zadalo MO prostřednictvím agentury NSPA, kulometry měly být dodávány v ročních etapách do 30. listopadu 2015. Kontrolou bylo zjištěno, že termíny dodávek nebyly ze strany NSPA splněny, v roce 2013 i 2014 nebyly dodány žádné kulometry. První dodávka byla uskutečněna až v průběhu roku 2015, v době, kdy již mise ISAF skončila (od 1. ledna 2015 byla nahrazena operací *Resolute Support*). Do dohodnutého termínu byla dodána pouze necelá čtvrtina zbraní. Dle pravidel NSPA nemohlo MO ovlivnit dodržení nasmlouvaných termínů dodávek, resp. uplatnit sankce, a to i přesto, že v jednotlivých letech předem uhradilo stoprocentní zálohu. Některé z dodávek byly nekompletní, proto MO muselo s NSPA navíc řešit požadavky na dodání chybějícího materiálu, což způsobilo další prodlevy. NKÚ v této souvislosti poukazuje také na časová a věcná rizika, která souvisí se způsobem předávání zbraní od zahraničních výrobců do AČR, kdy procedura probíhá bez přítomnosti zástupce výrobce nebo zprostředkovatele. V červnu roku 2016 stále existovaly nevyřízené reklamace, část zbraní tak nemohla být distribuována útvarům AČR.

Nezbytnost realizace akce ev. č. 107V431002311 – *Noktovizní přístroj – nákup* vyplývala z naléhavé potřeby pořízení 570 přístrojů nočního vidění pro jednotky AČR nasazované v zahraničních misích. Investiční záměr byl zpracován v srpnu roku 2012 s tím, že v roce 2013 bude nezbytné k zabezpečení sil a prostředků nasazených do mise ISAF pořídit minimálně 320 přístrojů. Veřejnou zakázku zadalo MO prostřednictvím agentury NSPA, výběr nejvhodnější nabídky však trval zhruba jeden rok. Zboží bylo dodáno až v červnu roku 2015, tedy v době, kdy již mise ISAF skončila (od 1. ledna 2015 byla nahrazena operací *Resolute Support*).

³⁹ Ustanovení § 18 odst. 3 písm. g) zákona č. 137/2006 Sb.

11. Kontrolní a vojskové zkoušky

Provádění kontrolních a vojskových zkoušek upravoval v kontrolovaném období interní předpis MO, podle nějž nebylo možné zkoušky vykonávat před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem. To ovšem znamenalo, a kontrolou vybraných investičních akcí bylo potvrzeno, že MO v rámci veřejných zakázek vybíralo zbraně jen na základě údajů deklarovaných dodavatelem (výše uvedená akce ev. č. 107V112001302 – *Puška pro přesnou střelbu – nákup*). Zbraň byla poté testována až po podpisu smlouvy, kdy MO stanovilo i podrobnosti o přesné náplni např. vojskových zkoušek. Ověřování parametrů a užitečných vlastností vojenského materiálu v rámci průzkumu trhu provádělo MO pouze výjimečně. Nové možnosti před uzavřením smlouvy dává zadavateli nyní nový zákon o zadávání veřejných zakázek⁴⁰. Ověřování parametrů a užitečných vlastností zbraní před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem včetně komparačních zkoušek⁴¹ je standardní fází nákupu v armádách NATO, např. francouzská armáda takto vybrala v září roku 2016 nového dodavatele útočných pušek.

12. Přezbrojení AČR útočnými puškami

Přezbrojení AČR útočnými puškami s příslušenstvím (dále také „ÚP“) probíhá v rámci tří programů reprodukce majetku AČR (příloha č. 1) od roku 2009. Celkem 20 278 ÚP pořizovaných ve čtyřech etapách s plánovanými náklady ve výši 2 705,516 mil. Kč má nahradit zastaralé samopaly. MO sice provedlo před nákupem marketingový průzkum, jeho vypovídací schopnost však byla dle zjištění NKÚ velmi omezená, neboť např. nabídnutá cena následně vybraného dodavatele, který nabízel nově vyvíjenou ÚP, byla uvedena v rozmezí 35 000 Kč až 200 000 Kč. Cena ÚP vzešlá následně z výběrového řízení činila dle kupní smlouvy 77 189 Kč. Kontrolní a vojskové zkoušky, které by prověřily mj. vlastnosti zbraní, vhodnost jejich použití a spolehlivost, MO před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem neprovedlo, neboť to nepřipouštěl interní předpis (viz výše)⁴². Pořízení ÚP v I. a IV. etapě bylo realizováno s využitím ustanovení § 18 odst. 1 písm. c), resp. ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách (obecné výjimky z působnosti zákona), zadání II. a III. etapy dodavateli vybranému v I. etapě proběhlo s využitím jednacního řízení bez uveřejnění⁴³.

MO zvolilo pro I. etapu (2010–2013) období otevřeného zadávacího řízení, preference pořízení ÚP z produkce národního výrobce však byla zřejmá z předkládací zprávy k usnesení vlády č. 1443/2009⁴⁴. Přestože si zadávací dokumentaci vyžádalo celkem 27 uchazečů, nabídku podali pouze dva. Jedním z důvodů minimálního počtu obdržených nabídek mohla být i 30denní lhůta (od 18. listopadu do 18. prosince 2009) stanovená pro podání nabídek. Tu hodnotí NKÚ jako krátkou, neboť předmětem veřejné zakázky nebyla pouze zbraň, ale celý zbraňový komplet obsahující kromě vlastní zbraně také zejména optiku, optoelektroniku

⁴⁰ Např. ustanovení § 39 odst. 5, § 104 odst. 1 písm. b) a § 124 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁴¹ Porovnání různých zbraní s podobnými vlastnostmi.

⁴² MO zároveň v rámci veřejné zakázky žádným způsobem nezohlednilo u nabízených ÚP reference z jiných států, resp. jejich armád, což zdůvodnilo tím, že nechtělo žádného z uchazečů diskriminovat.

⁴³ Ustanovení § 34 s využitím ustanovení § 23 odst. 5 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁴⁴ V předkládací zprávě k usnesení vlády České republiky ze dne 23. listopadu 2009 č. 1443, k *Informaci o stavu projektu Voják 21. století*, MO mj. uvedlo, že jednoznačnou preferencí v dalších etapách přezbrojení bude pořízení ÚP právě z produkce národního výrobce.

a municí. Takto široký sortiment vojenského materiálu nebývá obvykle v portfoliu výrobců zbraní, uchazeč tedy musel uskutečnit řadu jednání s dalšími výrobci a provést nutné ověřovací zkoušky, aby mohl komplexní nabídku podat. Zahraniční uchazeč musel kromě výše uvedeného splnit i náročné podmínky tzv. offsetových programů⁴⁵.

Nabídky byly hodnoceny podle kritéria ekonomické výhodnosti⁴⁶. O vítězném uchazeči rozhodlo bodové hodnocení dílčího kritéria účinného dostřelu. V důsledku toho MO vybralo nabídku s vyšší cenou a vyšší hmotností⁴⁷. Deklarované kritérium účinného dostřelu bylo ověřeno až po uzavření kupní smlouvy, kdy k úspěšnému absolvování zkoušky stačilo provést střelbu s přesností zásahů 50 %.

Testování ÚP vojáky AČR probíhalo před zavedením zbraně do užívání i po něm, přičemž v obou fázích se vyskytovaly četné problémy. Některé dílčí kontrolní zkoušky před zavedením zbraně musely být provedeny opakovaně, a aby se dosáhlo shody, musel dodavatel ÚP upravit. Přestože podle uzavřené kupní smlouvy měly první dodávky zbraní původně proběhnout do konce listopadu 2010, byly první ÚP dodány až v červenci roku 2011. Po zahájení dodávek nastaly problémy zejména se spolehlivostí zbraně. MO nevyužilo možnost vrátit ÚP dodavateli, odstoupit od smlouvy a vybrat nového dodavatele, ale sestavilo tým odborníků, který problémy postupně v součinnosti s dodavatelem řešil. Zdokonalování parametrů a technických řešení⁴⁸ ÚP tak bylo prováděno několik let po zavedení zbraně do užívání.

V polovině roku 2013 schválil výše uvedený tým odborníků upravenou specifikaci ÚP pořizovaných ve II. a III. etapě přezbrojení (2014–2015). Ta obsahovala 13 úprav zbraně, mezi nimi byl i požadavek na zásobníkovou šachtu kompatibilní se zásobníky NATO⁴⁹. MO sice při zadání veřejné zakázky deklarovalo obecný požadavek na kompatibilitu se zbraněmi armád NATO, avšak konkrétní požadavky na zásobníky v zadávací dokumentaci nespécifikovalo. Požadavek na změnu zásobníkové šachty vyplynul až následně z vojskových zkoušek (konec roku 2010) a rovněž z nasazení ÚP v Afghánistánu, kde byly kompatibilní zásobníky nutností. Dodávky ÚP v I. etapě tak obsahovaly (až na posledních 200 ÚP) nekompatibilní zásobníky, případná výměna u 7 737 ÚP by dle odhadu NKÚ mohla vyžadovat jen za materiál vynaložení prostředků SR ve výši cca 36 mil. Kč.

Dodávky ÚP v II. a III. etapě přezbrojení zadalo MO se souhlasem vlády⁵⁰ v jednacím řízení bez uveřejnění. V roce 2014 rozhodlo vedení AČR o urychlení přezbrojení⁵¹, které sice

⁴⁵ Offsetové programy představují nástroj ekonomické kompenzace výdajů SR spojených s pořízením techniky, materiálu a služeb, zejména pro obranné a bezpečnostní účely ČR. Jsou založeny na systému dohod, podle kterých zahraniční dodavatel zajišťuje realizaci dohodnutých projektů s využitím domácích výrobců.

⁴⁶ Jednalo se o celkovou cenu (váha 60 %), hmotnost kompletu ÚP (váha 20 %), účinný dostřel (váha 15 %) a životnost hlavně (váha 5 %).

⁴⁷ Jak se po zavedení ÚP do užívání ukázalo, byla hmotnost pro uživatele zásadním parametrem a v dalším období došlo k jejímu snížení.

⁴⁸ Z pohledu konstrukce směřovala kritika např. na pohybující se táhlo závěru při střelbě, chybějící vypouštění závěru, nemožnost natažení zbraně v zajištěném stavu, použití dvouranné dávky nebo uživatelsky ne zcela rozebíratelný závěr a sestavu pístu, což komplikovalo údržbu a opravu zbraně v terénu.

⁴⁹ Dále např. úprava zásobníků, ovládací (napínací) páky, páčky přepřepínače, kompenzátoru, laserové boroskopické sady či pouzder na zbraně.

⁵⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 5. prosince 2012 č. 908, *k návrhu dokončení přezbrojení resortu Ministerstva obrany ručními palnými zbraněmi jednotlivce*.

přineslo z důvodu zejména nezapočtení inflace úsporu cca 34 mil. Kč, avšak MO zároveň přišlo o možnost pořídit 5 665 ÚP v nové (vylepšené) konfiguraci, která byla k dispozici od roku 2015. Tato verze ÚP je mj. levnější, o cca 0,5 kg lehčí a napravuje nedostatky spojené s původní konstrukcí zbraně (např. má plně rozebíratelný závěrový mechanismus nebo lepší ergonomii).

Nutnost realizace IV. etapy přezbrojení (2015–2016) vyplynula ze zhoršující se mezinárodní situace. MO proto rozhodlo o nákupu dalších 2 600 ÚP. Smlouva na pořízení ÚP v nové konfiguraci byla uzavřena v prosinci 2015, realizace dodávek by měla proběhnout koncem roku 2016. MO nepožadovalo modernizaci optického příslušenství zbraně, ačkoliv se u těchto komponentů oproti samotné zbrani projevuje rychleji morální zastarávání. Z výsledků kontrolních a vojenských zkoušek vyplývá, že problémy srovnatelné s nedostatky původní verze ÚP se u ÚP v nové konfiguraci nevyskytly. V budoucnu bude AČR disponovat třemi verzemi ÚP (tabulka č. 5). MO uvedlo, že jednotlivé útvary AČR budou vždy jako celek vyzbrojeny ÚP stejné verze.

Tabulka č. 5 – Počet souprav verzí ÚP pořízených v jednotlivých etapách přezbrojení AČR

Zbraň	I. etapa (2010–2013)	II. a III. etapa (2014–2015)	IV. etapa (2015–2016)
ÚP původní verze	7 737 ks		
ÚP původní verze s kompatibilními zásobníky	200 ks	9 741 ks	
ÚP v nové konfiguraci			2 600 ks

Zdroj: dokumentace akcí předložená Ministerstvem obrany.

Cena samotných útočných pušek se v jednotlivých etapách přezbrojení pohybovala v rozmezí od 75 366 Kč do 77 833 Kč⁵² za jednu zbraň.

⁵¹ MO mělo v roce 2014 pořídit 1 784 ÚP, které měly být původně pořizovány až v roce 2015, a v roce 2015 mělo pořídit 3 439, resp. 2 226 ÚP, které měly být původně pořízeny až v letech 2016–2019, resp. v roce 2020.

⁵² I. etapa: ÚP původní verze za 77 189 Kč / 77 833 Kč / 76 809 Kč, II. a III. etapa: ÚP původní verze s kompatibilními zásobníky za 77 832 Kč / 76 898 Kč, IV. etapa: ÚP v nové konfiguraci za 75 366 Kč.

Příloha č. 1 – Přehled kontrolovaných akcí z vybraných programů

Program	Podprogram	Akce ev. č.	Název programu/podprogramu/akce	Výdaje na realizaci akce (v Kč)
107 110			Zvyšování schopností vojáka 21. století	
	107 112		Pořízení zbraní	
		107V112001001	Útočná puška s podvěsným granátometem – nákup	1 103 979 353
		107V112001301	Kulomet – nákup	194 995 884
		107V112001302	Puška pro přesnou střelbu – nákup	0
107 430			Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil	
	107 431		Výstavba sil a prostředků AČR k nasazení v operacích	
		107V431000003	Modulární zbraňový komplet	29 995 100
		107V431002311	Noktovizní přístroj – nákup	37 999 450
107 600			Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR	
	107 601		Udržení a rozvoj schopností mechanizovaných jednotek AČR	
		107V601001403	Útočná puška s podvěsným granátometem – nákup	533 685 491
		107V601001501	Útočná puška s podvěsným granátometem – 2. část – nákup	355 776 748
		107V601001504	Útočná puška s podvěsným granátometem – II. etapa – nákup	178 351 880
		107V601001505	Průhledový zaměřovač kolimátorového typu – nákup	29 116 303
	107 602		Udržení a rozvoj schopností sil bojové podpory jednotek AČR	
		107V602001405	Minomet 81 mm – nákup	46 417 306
107 630			Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR	
	107 631		Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR	
		107V631001302	Cisternový automobil stříkací CAS – nákup	29 982 832
		107V631001402	Vyprošťovací vozidla – nákup*	238 390 000
107 680			Udržení a rozvoj schopností pozemních sil AČR	
	107 681		Udržení a rozvoj schopností bojových prvků pozemních sil	
		107V681001604	Útočná puška – nákup*	195 952 133
		107V681001605	Denní zaměřovače a značkovač k ÚP – nákup*	72 361 969
		107V681001606	Přídavný noční dalekohled k ÚP – nákup*	191 762 464
		107V681001607	Podvěsný granátomet k ÚP – nákup*	30 114 480
		107V681001609	Náhradní díly, nářadí a příslušenství k ÚP a PG – nákup*	14 416 611
Celkem za kontrolované akce				3 283 298 004

*Akce není zatím dokončena a dofinancována, peněžní prostředky jsou uvedeny ve výši dle uzavřené smlouvy.

Pozn.: ÚP – útočná puška, PG – podvěsný granátomet, CAS – cisternový automobil stříkací

Zdroj: dokumentace akcí předložená MO.

Seznam zkratk

AČR	Armáda České republiky
BKO	<i>Bílá kniha o obraně</i>
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
FMS	<i>Foreign Military Sales</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
KA	kontrolní akce
KVAČR	<i>Koncepce výstavby Armády České republiky do roku 2025</i>
MF	Ministerstvo financí
MO	Ministerstvo obrany
NATO	Severoatlantická aliance
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSPA	<i>NATO Support and Procurement Agency</i>
NÚŘV	Národní úřad pro vyzbrojování
SR	státní rozpočet
vybrané programy	programy 107 110 – <i>Zvyšování schopností vojáka 21. století</i> , 107 430 – <i>Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil</i> , 107 600 – <i>Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR</i> , 107 630 – <i>Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR</i> , 107 680 – <i>Udržení a rozvoj schopností pozemních sil AČR</i>
ÚP	útočná puška s příslušenstvím