

MINISTERSTVO FINANCÍ

Odbor 17 – Kontrola

PID: MFCRCXARRS

Č. j.: MF-31233/2021/1706-16

Počet stran: 76

Počet příloh: 5

Praha 2. 2. 2022

Protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly

Veřejnosprávní kontrola (dále jen „kontrola“) byla provedena dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, a na základě Pověření ke kontrole č. 57/2021

Kontrolní orgán: MF odbor 17 – Kontrola

Kontrolovaná osoba: Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání
Jankovcova 933/63, 170 00 Praha 7
IČO: 72029455

Kontrolující: Ludmila Bělohlávková, služební ev. č. 10026388, vedoucí kontrolní skupiny,
Ing. Hana Bradáčová, služební ev. č. 10064683, členka kontrolní skupiny,
Ing. Marcela Dobízlová, služební ev. č. 10027303, členka kontrolní skupiny,
Pavel Macura, služební ev. č. 10020740, člen kontrolní skupiny.

Místo kontroly: MF – Voctářova 9, 180 00 Praha 8 – Libeň
Jankovcova 933/63, 170 00 Praha 7

Předmět kontroly: hospodaření s veřejnými prostředky v roce 2020;
v případě věcných souvislostí i období předcházející
a následující

Použité zkratky v Protokolu:

DOFA	Dodavatelská faktura
DPH	Daň z přidané hodnoty
FÚ	Finanční úřad
IČO	Identifikační číslo
KO	Kontrolovaná osoba
KŘ	Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
MF	Ministerstvo financí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NEN	Národní elektronický nástroj
PRK	Porušení rozpočtové kázně
PŘK	Předběžná řídicí kontrola
RES	Registr smluv
VFK	Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
VZ	Veřejná zakázka
VZMR	Veřejná zakázka malého rozsahu
ZFK	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
ZRP	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Právní rámec (právní předpisy ve znění pozdějších předpisů, u kterých je to relevantní):

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon),
- Zákon č. 359/201 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020,
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),
- Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku,
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole),
- Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.,
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád),
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- Vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu,
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví,
- 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,
- České účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky č. 701 – 710,
- Vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek,
- Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků,
- Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech),
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce,
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů,
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek,
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů,
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty,
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
- Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv),
- Směrnice MŠMT,
- Vnitřní předpisy kontrolované osoby

I. VŠEOBECNÉ ÚDAJE O KONTROLOVANÉ OSOBĚ

1. Vznik a právní postavení

Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále jen „Centrum“) bylo zřízeno k 1. 1. 2006 v souladu s ustanovením § 80 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním a vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (školský zákon), Opatřením Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. j.: 33306/2005-14 ze dne 1. 12. 2005, jako OSS. Od 1. 4. 2009 je Centrum na základě zřizovací listiny MŠMT č. j. 6 498/2009-23 ze dne 24. 3. 2009 státní příspěvkovou organizací řízenou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Centrum navazuje na činnost Centra pro reformu maturitní zkoušky a vedle oficiálního názvu používá také označení CERMAT. Vnitřní struktura je upravena v Organizačním řádu Centra.

2. Účel a předmět hlavní činnosti

Centrum je zřízeno za účelem plnění úkolů stanovených školským zákonem. Především zajišťuje společnou část maturitní zkoušky a přípravu a realizaci jednotné přijímací zkoušky v rámci přijímacího řízení na střední školy do oborů vzdělání s maturitní zkouškou. Dále zajišťuje odbornou a technologickou podporu škol při přípravě a realizaci závěrečné zkoušky v oborech vzdělání, v nichž se dosahuje středního vzdělání s výučním listem, a v oborech vzdělání, v nichž se dosahuje středního vzdělání, z praktické zkoušky z odborných předmětů a teoretické zkoušky z odborných předmětů stanovenou § 74 až § 76 školského zákona.

3. Jiná činnost

Centrum v kontrolovaném období vykonávalo jinou činnost. Předmět jiné činnosti je vymezen ve zřizovací listině. Jde především o tiskové služby, nákup a prodej zboží a pronájem nebytových prostor v objektech, které má Centrum ve správě.

4. Statutární orgán

Vedoucím příspěvkové organizace je ředitel Centra. Dne 30. 5. 2018, jmenovacím dekretem č. j. MŠMT-15874/2018-1, byla ministrem školství, mládeže a tělovýchovy do funkce ředitelky jmenována, s účinností od 1. 6. 2018, RNDr. Michaela Kleňhová.

5. Hospodaření s veřejnými prostředky

Tabulka č. 1: Stav aktiv a pasiv

v Kč

Položka	K 31. 12. 2019	K 31. 12. 2020
Aktiva brutto	678 015 450,67	702 417 175,82
Aktiva netto		
A. Stálá aktiva	608 262 245,59	617 169 882,57
I. Dlouhodobý nehmotný majetek	205 356 315,07	205 544 833,07
II. Dlouhodobý hmotný majetek	402 905 930,52	411 625 049,50
B. Oběžná aktiva	69 753 205,08	85 247 293,25
Pasiva celkem	333 650 312,67	338 434 030,04
C. Vlastní kapitál	318 344 655,79	325 331 500,08
D. Cizí zdroje	15 305 656,88	13 102 529,96

Zdroj: Rozvaha ke dni 31. 12. 2020

Tabulka č. 2: Stav nákladů a výnosů

v Kč

Položka	Hlavní činnost k 31. 12. 2019	Hospodářská činnost k 31. 12. 2019	Hlavní činnost k 31. 12. 2020	Hospodářská činnost k 31. 12. 2020
A. Náklady celkem	226 629 850,67	470 104,63	238 685 475,43	446 986,29
– z toho osobní náklady	101 545 149,61	9 000,00	83 087 166,59	9 000,00
I. Náklady z činnosti	226 502 666,78	434 194,63	238 677 675,44	395 686,29
II. Finanční náklady	127 183,89	0,00	7 799,99	0,00
III. Náklady na transfery	0,00	0,00	0,00	0,00
B. Výnosy celkem	232 527 159,20	862 170,00	245 198 200,52	869 966,00
I. Výnosy z činnosti	3 412 724,20	862 170,00	4 111 338,32	869 966,00
II. Finanční výnosy	0,00	0,00	120 013,20	0,00
IV. Výnosy z transferů	229 114 435,00	0,00	240 966 849,00	0,00
C. Výsledek hospodaření	5 897 308,53	392 065,37	6 512 725,09	422 979,71

Zdroj: Výkaz zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2020

6. Přehledy k veřejným zakázkám

V kontrolovaném období Centrum realizovalo 1 veřejnou zakázku dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“) a 14 veřejných zakázek mimo režim ZZVZ (dále jen „VZMR“), v celkové hodnotě 21 422 811,00 Kč bez DPH.

Tabulka č. 3: Přehled zadaných veřejných zakázek

Druh zadání podle hodnoty VZ	2020	
	Počet	Vysoutěžená hodnota v Kč bez DPH
VZ nadlimitní	1	8 620 000,00
VZ podlimitní	0	0,00
JŘBU	0	0,00
VZMR	14	12 802 811,00
VZ/VZMR na základě rámcové smlouvy	0	0,00
Celkem	15	21 422 811,00

Zdroj: Zpracováno na základě informací od Centra a z portálu Národní elektronický nástroj (dále jen „NEN“)

II. ZAHÁJENÍ KONTROLY

Kontrola byla zahájena v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), (dále jen „KŘ“) doručením „Oznámení o zahájení kontroly“, č. j. MF-31233/2021/1706-11, dne 29. 11. 2021. Před zahájením kontroly byly v souladu s ustanovením § 3 KŘ realizovány úkony předcházející kontrole.

Při zahájení kontroly byla kontrolovaná osoba poučena o povinnosti vytvořit kontrolujícím základní podmínky k provedení kontroly a zároveň poskytnout při provádění kontroly odpovídající součinnost v souladu s ustanoveními § 8 a § 10 odst. 2, 3 KŘ a byla seznámena se svými právy vyplývajícími z ustanovení § 10 odst. 1 KŘ.

Vyžádané podklady:

V souladu s předmětem kontroly byla pověřená kontaktní osoba za Centrum, Ing. Lenka Pustková, interní auditor, požádána o předložení podkladů vztahujících se k předmětu kontroly. Požadované podklady, uvedené v příloze č. 2, byly předloženy a to v elektronické podobě.

Zaměření kontroly:

Cílem kontroly bylo ověření účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky a ověření správnosti souvisejících finančních a majetkových operací v souladu se zásadami spolehlivého řízení dle ustanovení § 25 odst. 1 ZFK.

Účelem provedené kontroly v případě identifikování porušení právního předpisu není samotné konstatování pochybení a definování konkrétního finančního postihu kontrolované osoby. **S ohledem na pravidla stanovená KŘ zároveň není protokol o kontrole rozhodnutím nebo usnesením ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kterým by byla kontrolovaným osobám ukládána povinnost nebo sankce. Identifikovaná a konstatovaná zjištění, tedy veškeré dílčí nedostatky, představují potenciál pro zlepšení vnitřního kontrolního systému kontrolované osoby ve smyslu zvýšení úrovně naplňování podmínek legality, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při nakládání s veřejnými prostředky.** Z pohledu následné veřejnosprávní kontroly z pozice MF je rozhodující přijetí preventivních opatření v působnosti kontrolované osoby. Identifikovaná zjištění však zároveň mohou být, v důsledku splnění oznamovací povinnosti MF, podnětem pro další správní orgány k posouzení, zda zahájit samostatné navazující řízení v jejich působnosti. Jedná se zejména o příslušný finanční úřad nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

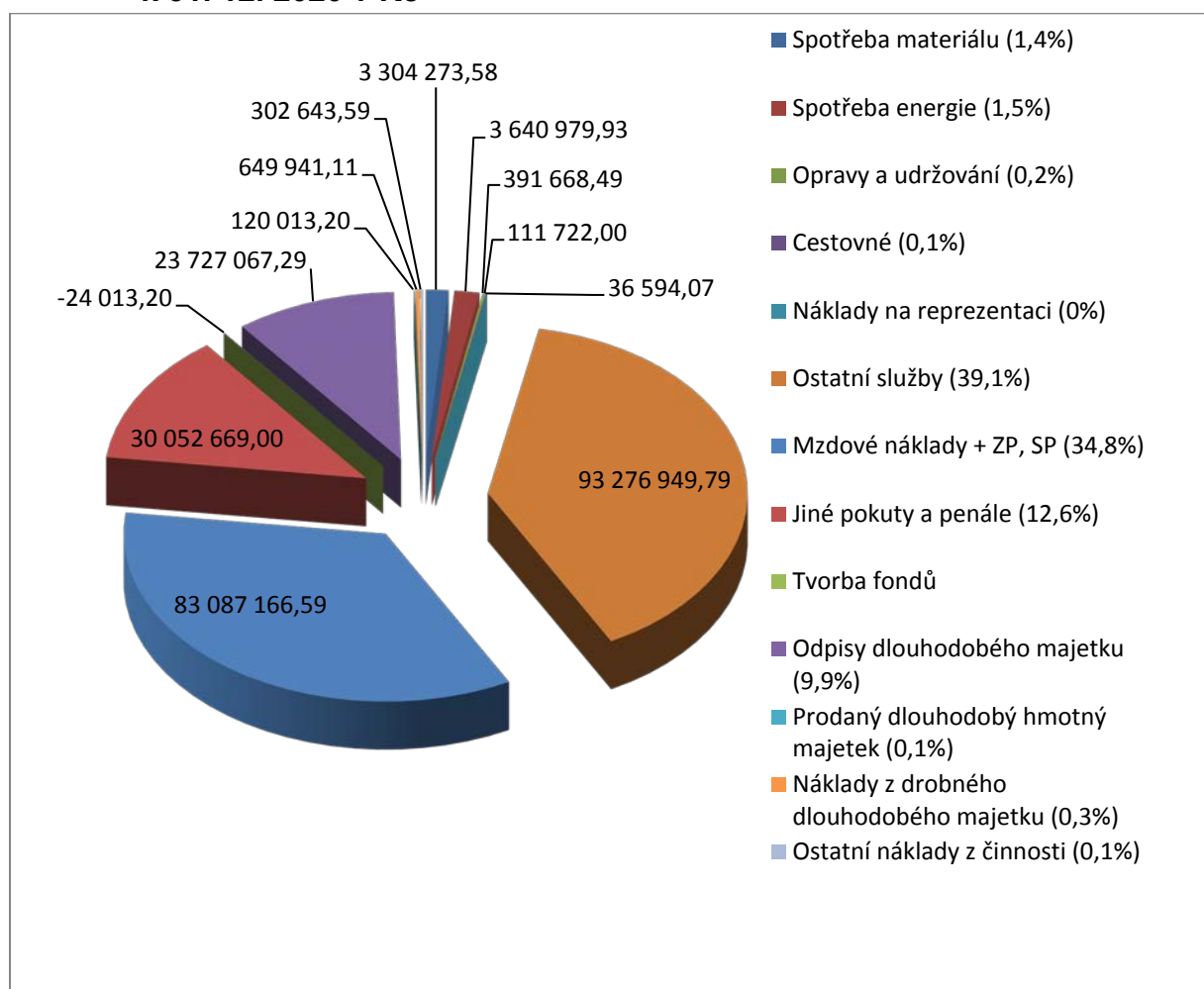
Tento Protokol obsahuje zjištění vycházející z posouzení dokumentů a informací, které byly kontrolní skupině poskytnuty kontrolovanou osobou v průběhu kontroly. Podstata i formulace jednotlivých zjištění vychází z předpokladu, že tyto informace a dokumenty poskytnuté kontrolní skupině k jednotlivým prověřovaným skutečnostem byly kompletní, správné a pravé.

III. PROVĚŘOVANÉ OBLASTI

Kontrolní skupina se při výkonu veřejnosprávní kontroly hospodaření u Centra zaměřila na získání přiměřeného ujištění o účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti (dále také „principy 3E“) při nakládání s veřejnými prostředky v roce 2020, ověření zákonnosti a správnosti souvisejících operací a na naplňování hlavních cílů finanční kontroly ve smyslu ustanovení § 4 ZFK.

V kontrolovaném období byly celkové náklady hlavní činnosti Centra ve výši 238 685 475,43 Kč. Největšími položkami byly náklady na ostatní služby (93 276 949,79 Kč, což činí 39,1 % celkových nákladů), mzdové náklady včetně zákonného pojištění (83 087 166,59 Kč, což činí 34,8 % celkových nákladů), náklady na jiné pokuty a penále (30 052 669,00 Kč, což činí 12,6 % celkových nákladů) a odpisy dlouhodobého majetku (23 727 067,29 Kč, 9,9 % celkových nákladů). Rozpad položky nákladů z hlavní činnosti je uveden v následujícím grafu.

Graf č. 1: Rozpad položky náklady z hlavní činnosti včetně mzdových nákladů k 31. 12. 2020 v Kč



S ohledem na objem vynaložených peněžních prostředků a za účelem splnění cílů kontroly se kontrolní skupina zaměřila na náklady vztahující se k zajištění potřeb nezbytných k naplnění stanovených úkolů a cílů Centra, a to na oblast mzdových nákladů a nákladů na pořizování služeb a dodávek od externích subjektů.

1. Lidské zdroje

V rámci ověřování nákladů v oblasti odměňování zaměstnanců Centra se kontrolní skupina zaměřila na ověření vynakládání mzdových prostředků na mzdy zaměstnanců a ostatní osobní náklady (dále jen „OON“). Dále kontrolní skupina prověřovala v dané oblasti naplňování zákonných povinností, oprávněnost a hospodárnost vynakládaných veřejných prostředků.

1. 1 Rozpočet mzdových prostředků a vykazované mzdové náklady

Výše schváleného a upraveného rozpočtu Centra, resp. zřizovatelem schválené závazné ukazatele - limity prostředků pro mzdovou oblast, jsou uvedeny níže v Tabulce č. 4. V rámci rozpočtu bylo zřizovatelem schváleno zapojení prostředků rezervního fondu do OON a to ve výši 5 000 000,00 Kč. Závazný ukazatel limitu počtu zaměstnanců byl 83,76.

Tabulka č. 4: Rozpočet mzdových prostředků v členění na mzdové položky v Kč

Rozpočet	Celkový limit mzdových prostředků	z toho:	
		Limit prostředků na platy	Limit prostředků na OON
Schválený	88 376 955,00	37 013 762,00	51 363 193,00
Upravený	60 305 562,00	37 412 369,00	22 893 193,00

Z údajů v tabulce je patrné, že v rámci upraveného rozpočtu dané příspěvkové organizace byl limit mzdových prostředků v rámci příspěvku na provoz zřizovatelem snížen a to u limitu prostředků na OON, což jsou mzdové prostředky vynakládané na základě dohod o pracovní činnosti (dále jen „DPČ“) a dohod o provedení práce (dále jen „DPP“). Z předložených podkladů od Centra (dokument „Úprava závazných a orientačních ukazatelů rozpočtu na rok 2020“ a „Rozbor hospodaření za rok 2020“) došlo ke snížení rozpočtu v této oblasti na základě rozpočtového opatření zřizovatele a to z důvodu epidemické situace, kdy byly zrušeny písemné práce u maturitní zkoušky a u přijímacích zkoušek se nekonal 2. termín.

Centrum v kontrolovaném období ve Výkazu zisku a ztráty vykazovalo celkové mzdové náklady ve výši 63 926 696,00 Kč (účet 521 – Mzdové náklady). Z toho náklady na platy a na OON jsou uvedeny níže v tabulce č. 5, zbylou část cca 160 tis. Kč tvoří náhrady za nemoc.

Tabulka č. 5: Mzdové náklady na účtu 521 v členění dle analytických účtů uvedených v účetním deníku v Kč

Analytické členění účtu 521 v účtovém rozvrhu	Textový popis v účtovém rozvrhu	Specifikace obsahu nákladů	Vykazované náklady
521 10	HČ mzdové náklady	Platy zaměstnanců	37 663 059,00
521 2010	HČ OON – DPČ	Dohody o pracovní činnosti	12 345 314,00
521 20	HČ OON – DPP	Dohody o provedení práce	13 758 921,00

Zdroj: Vlastní zpracování z dat z účetního deníku za rok 2020 a předloženého účtového rozvrhu

Z výše uvedených přehledů jednotlivých druhů mzdových nákladů a textu je zřejmé, že **Centrum zajišťovalo významný rozsah své činnosti prostřednictvím dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr**, neboť tyto představovaly cca 70% podíl na prostředcích vynaložených na platy zaměstnanců v HPP.

Z účetního deníku (účet 648/10, doklad INT 79 z 30. 11. 2020) a z dokumentu Rozbor hospodaření za rok 2020 (str. 7) je zároveň patrné, že k pokrytí potřeby nákladů na OON byly z 5 mil. Kč rozpočtovaných prostředků z rezervního fondu použity tyto prostředky ve výši 3 272 172,00 Kč.

1.2 Vykazované počty zaměstnanců a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr

K prověření výše zjištěného a popsaného stavu si kontrolující vyžádal od Centra přehled zaměstnanců v hlavním pracovním poměru (dále také „HPP“) a přehled osob konajících práce pro Centrum na základě DPČ a DPP. **Z poskytnutých přehledů bylo zjištěno, že k 31. 12. 2020 bylo v pracovním poměru zaměstnáno 89 zaměstnanců a že v kontrolovaném období bylo uzavřeno celkem 5 267 dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr** (jedná se o počet dohod dle „čísel dohod“, nikoli počet osob konajících práce na základě dohod – v některých případech měla jedna osoba uzavřeno v průběhu roku i více dohod). Dle předloženého přehledu dohod Centrem ze dne 28. 12. 2021 (odpověď k Žádosti č. 3 o poskytnutí podkladů a informací) se DPČ vztahují ke kmenové činnosti a bylo jich uzavřeno celkem 126. V ostatních případech se jedná o DPP, z nichž 1208 se vztahuje ke kmenové činnosti a zbylé dohody jsou uzavírány např. s pověřenými osobami SpŠ (spádová škola), s hodnotiteli písemných prací, se školními maturitními komisaři, s posuzovateli otevřených úloh, s oponenty hodnocení písemných prací.

1.3 Uzavírání souběžných pracovněprávních vztahů

Analýzou poskytnutých dat bylo dále zjištěno, že **zaměstnanci pracující u Centra v HPP mají se zaměstnavatelem souběžně uzavřeny i DPČ nebo DPP. Tento souběh byl identifikován u 64 zaměstnanců z celkem 89 zaměstnanců.** S jednotlivými zaměstnanci byl v některých případech uzavřen i větší počet DPČ, DPP.

V návaznosti na tuto zjištěnou skutečnost se kontrolní skupina blíže zaměřila v rámci své činnosti na prověření rozhodných skutečností u skupiny zaměstnanců, vykazujících tento souběh, a to především z důvodu detailního prověření, **jaký druh činnosti na základě DPČ nebo DPP pro svého zaměstnavatele vykonávají nad rámec svého pracovního poměru a zda případně nedochází k duplicitnímu odměňování za stejný nebo obdobný druh práce.**

K prověření kontrolní skupina vybrala vzorek 34 zaměstnanců a to především z řad vedoucích zaměstnanců (jedná se zejména o ředitele sekcí, vedoucí oddělení, vedoucí referátů, a pracovníků na pozicích - manažer). Kontrolní vzorek zaměstnanců je přílohou č. 3, tohoto Protokolu.

Centrum na žádost kontrolní skupiny doložilo k těmto vybraným zaměstnancům požadované doklady, a to:

- pracovní smlouvy včetně pracovních náplní
- pracovní smlouvy na vedlejší pracovní poměr
- DPČ
- DPP
- mzdové listy
- Pracovní výkazy k DPČ a DPP
- dokumenty „Schválení návrhů odměn“

Na základě předložených podkladů k vybranému vzorku zaměstnanců bylo zkontrolováno následující:

- Náležitosti a údaje v pracovních smlouvách, byla srovnána a vyhodnocena případná shoda v druhu vykonávané práce a pracovní náplně v HPP s druhem práce a pracovní náplní uvedenou v DPČ, DPP
- údaje ve mzdových listech
- pracovní výkazy jednotlivých zaměstnanců
- celková výše pracovních úvazků jednotlivých zaměstnanců

Analýzou doložených dokladů byly zjištěny následující skutečnosti hodné zřetele:

- **se 32 zaměstnanci** (z kontrolního vzorku 34 zaměstnanců) byla uzavřena souběžně s HPP jedna celoroční DPČ (tj. na období od 1. 1. do 31. 12. 2020) a to v rozsahu různých týdenních úvazků
 - ve 4 případech byly uzavřeny souběžně s HPP dokonce 2 celoroční DPČ
- **ve 23 případech** bylo dále s týmiž zaměstnanci v průběhu roku 2020 uzavřeno vždy na kratší období několik dalších DPČ nebo DPP
- **ve 2 případech** byl k HPP sjednán i vedlejší pracovní poměr a zároveň několik DPP či DPČ
- pro celkovou představu - na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr bylo 34 zaměstnancům vybraným do kontrolního vzorku za rok 2020 celkem vyplaceno 5,1 mil. Kč. Jejich příjem – vyplacené mzdy z HPP činil za rok 2020 celkem 15,6 mil. Kč a další příjem z vedlejšího pracovního poměru činil celkem 203 tis. Kč
- pro celkovou představu hodinová sazba u DPČ/DPP byla sjednána v rozmezí 200,00 – 500,00 Kč, což v některých případech byla částka vyšší, než přepočtená hodinová sazba vyplácená jako mzda u HPP

- u DPČ/DPP je popis vymezení požadované vykonávané práce uveden ve velmi obecné formě bez konkrétních údajů o činnosti. Kontrolujícím v mnoha případech nebylo z textace vůbec zřejmé, co daný zaměstnanec v rámci uzavřené DPP/DPČ vykonává a ani sjednaná schůzka se zástupci Centra tyto nejasnosti neobjasnila
- dále v měsíčních Pracovních výkazech je každodenně uváděn v „popisu vykazovaných aktivit v rámci sjednané činnosti“ stejný druh práce a totožný počet odpracovaných hodin
- v DPČ/DPP je uvedeno číselné označení „střediska“; Toto označení vychází z vnitřního předpisu Centra vydaného dne 2. 1. 2020 „Směrnice Číselník středisek a zakázek pro rok 2020“. Zde je mimo jiné uvedeno, že k zajištění jednotné a systematické evidence nákladů musí být ke každé položce nákladů přiřazeno jednoznačné nákladové středisko a zakázka.
Dle ústního vyjádření Centra se jedná pouze o jejich vnitřní pomocný statistický údaj, organizační struktura Centra se na střediska nečlení.

Vše podrobněji viz příloha tohoto Protokolu č. 3, Kontrolní vzorek zaměstnanců.

Kontrolní skupina na základě zjištěných skutečností v oblasti uzavírání souběžných pracovněprávních vztahů požádala Centrum o objasnění důvodu potřeby uzavírání DPČ a DPP se zaměstnanci v HPP a jejich četnosti. V obdrženém vyjádření dne 1. 12. 2021 je uvedeno:

- 1) *„Dohody o práci (DPP i DPČ) konané nad rámec pracovní náplně v hlavním pracovním poměru jsou uzavírány na specifické činnosti vymykající se standardním procesům práce jednotlivých útvarů, dohody o provedení práce jsou používány pro pokrytí nárazových prací zpravidla vyplynuvších z momentální potřeby splnění úkolů organizace. Souběžné dohody o provedení práce, vzhledem k jejich cíli a účelu, jsou využívány pouze nárazově a zřídka. Dohody o pracovní činnosti jsou uzavírány v rámci zajištění průběžných procesů, které jsou v rámci plnění úkolů organizace nezbytné.*

Zároveň bychom zdůraznili jistou jedinečnost povinností vyplývající z úkolů organizací plněných vzhledem k trhu práce. Jsou to činnosti natolik specifické, že je velmi obtížné vykonávat je bez důkladné znalosti problematiky. Tuto znalost zaměstnanci v rámci standardního pracovního poměru mají.“

Vyjádření kontrolní skupiny:

S tímto vyjádřením obdrženým od Centra se kontrolní skupina nemůže ztotožnit v několika zásadních tvrzeních. Jak je uvedeno výše ve výčtu zjištěných skutečností hodných zřetele, v konkrétních případech (celkem jich je 32 ze vzorku 34 zaměstnanců v HPP) byly se zaměstnanci Centra uzavřeny DPČ na celý kalendářní rok 2020 (tj. na období od 1. 1. do 31. 12. 2020) a na základě těchto dohod docházelo k pravidelnému měsíčnímu vyplácení peněžních prostředků konkrétním zaměstnancům. Z toho je patrné, že se z pohledu kontrolujícího nemohlo jednat o uzavření DPČ/DPP s jednotlivými zaměstnanci „nárazově a zřídka“, respektive jak tvrdí Centrum: **„pro pokrytí nárazových prací zpravidla vyplynuvších z momentální potřeby splnění úkolů organizace. Souběžné dohody o provedení práce, vzhledem k jejich cíli a účelu, jsou využívány pouze nárazově a zřídka.**

Dohody o pracovní činnosti jsou uzavírány v rámci zajištění průběžných procesů, které jsou v rámci plnění úkolů organizace nezbytné.

Je zřejmé, že zaměstnanci Centra na DPP/DPP vykonávají činnosti, které jsou standardními činnostmi Centra a které s přípravou a průběhem maturitních zkoušek bezprostředně souvisí a jde tedy o činnosti vyplývající z hlavního poslání Centra, **tudíž se nemohou vymykat „standardním procesům práce jednotlivých útvarů“.**

2) „DPP i DPČ jsou využívány zejména v případech, kdy výše uvedené činnosti nebylo možné sjednat v rámci standardního úvazku. Úkoly zadané organizací převyšují počet přidělených úvazků ve významné míře.“

Vyjádření kontrolní skupiny:

S tvrzením Centra, že DPP i DPČ jsou využívány zejména v případech, **kdy uvedené činnosti nebylo možné sjednat v rámci standardního úvazku**, se kontrolní skupina nemůže ztotožnit, neboť **neshledala důvod**, proč by v rámci „standardního úvazku“ (tzn. plného pracovního úvazku) nemohli, resp. neměli zaměstnanci vykonávat totožné činnosti např.:

- vedení agendy smluv a platových výměrů a zároveň administraci agendy dohod (DPČ,DPP) na oddělení ředitelství Centra, kterou má sjednanou v celoroční DPČ
- komplexní zajištění agendy přípravy, administrace a ukončení zadávacích řízení, včetně komplexní administrace a zároveň průběžnou evidenci, archivaci a kompletaci dokumentů k VŘ, kterou má sjednanou v celoroční DPČ

Kontrolující neshledává ani v ostatních případech žádné „nadstandardní pracovní činnosti“, které by spočívaly v činnostech vymykajících se standardní pracovní náplni.

3) „Nezanedbatelným je rovněž hledisko bezpečnosti (jak vzhledem k informacím veřejně nepřístupným a informacím veřejně chráněným, tak i vzhledem k bezpečnosti kybernetické) - pro organizaci je bezpečnější využívat zaměstnanců, kteří jsou zároveň zasmulvněni na základě pracovní smlouvy v kontextu bezpečnostních pravidel, které jsou pro tyto zaměstnance nastaveny. V potaz jsou brány i náklady spojené se složitým zaškolováním případných nových pracovníků zaměstnaným v rámci DPP / DPČ s problematikou velmi specifických úkolů, které organizace plní.“

Vyjádření kontrolní skupiny:

Z pohledu kontrolní skupiny není tvrzení „Nezanedbatelným je rovněž hledisko bezpečnosti“ argumentem k uzavírání DPČ/DPP se zaměstnanci **na stejný či obdobný druh práce**, kterou vykonávají v rámci své hlavní pracovní náplně v rámci pracovní smlouvy.

Kontrolou pracovních výkazů jednotlivých zaměstnanců byla zjištěna nedostatečnost evidence a formalismus při jejich vyplňování zaměstnanci a zároveň při schvalování těchto výkazů ze strany odpovědných zaměstnanců (tj. potvrzení skutečně vykonané práce v odpovídajícím rozsahu a kvalitě).

Bylo zjištěno, že v pracovních výkazech byly automaticky vyplňovány v jednotlivých dnech shodné/totožné údaje a podpisy odpovědných osob jsou v mnoha případech nahrazeny podpisem v zastoupení vedoucí referátu personalistiky, která odvedenou práci jednotlivými zaměstnanci nebyla oprávněna kontrolovat a přebírat, neboť práci ve skutečnosti nezadávala, ani ji nepřebírala. Její písemné pověření (doloženo 17. 2. 2021) se vztahovalo pouze k formálnímu zastupování navrhovatele „*při podpisu formuláře Osobní docházkový list*“, a „*při podpisu formuláře Schválení návrhů odměn*“, k zastupování „*nadřízeného pracovníka při podpisu formuláře Pracovní výkaz*“. V písemném vyjádření Centra ze dne 17. 12. 2021 k žádosti č. 2 o poskytnutí podkladů a informací je uvedeno „*Pro snížení administrativní zátěže ředitelů sekcí a ředitelky CZVV byla vedoucí referátu personalistiky pověřena formuláře Pracovní výkaz a Schválení návrhu odměn v případě potřeby podepisovat*“. Takto nastavené pověření potvrzuje formalismus nastavených procesů s absencí reálné kontroly odpovědnými zaměstnanci Centra.

Dále ve vyjádření Centrum uvádí: „*Zároveň bychom zdůraznili jistou jedinečnost povinností vyplývající z úkolů organizací plněných vzhledem k trhu práce. Jsou to činnosti natolik specifické, že je velmi obtížné vykonávat je bez důkladné znalosti problematiky. Tuto znalost zaměstnanci v rámci standardního pracovního poměru mají.*“ K tomuto kontrolní skupina uvádí, že z vyjádření je zřejmá snaha odůvodnit uzavírání DPČ, DPP specifiky činností a vykonávané práce jednotlivých zaměstnanců s odkazem na důkladnou znalost problematiky (odbornosti), kterou zaměstnanci v rámci HPP dle tvrzení Centra mají. Z tohoto vyjádření Centra dále plyne skutečnost, že specifické činnosti pro zajištění chodu organizace je Centrum schopno vykonávat zaměstnanci v HPP a z pohledu kontroly není důvod se zaměstnanci v HPP uzavírat dodatečně i DPP, DPČ.

Popis zjištěných nedostatků vztahujících se k uzavírání souběžných pracovněprávních vztahů a spočívajících v porušení nebo nedodržení právních předpisů, ZP a ZFK, je uveden v navazující části Protokolu v Tabulce č. 6.

Tabulka č. 6: Kontrolní zjištění k bodu 1. 3

Název zjištění č. 1	Uzavírání souběžných pracovněprávních vztahů v rozporu se zákoníkem práce
Kritérium	§ 74 odst. 1, § 75, 76 a 77 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „ZP“) § 34b odst. 2 ZP;
Důkaz	Pracovní smlouvy včetně pracovních náplní, pracovní smlouvy na vedlejší pracovní poměr, DPČ, DPP, mzdové listy, Pracovní výkazy k DPČ a DPP, dokumenty „ <i>Schválení návrhů odměn</i> “

Příčina a důsledek (popis zjištění)	Centrum zaměstnávalo na základě souběžně uzavřených pracovněprávních vztahů některé své zaměstnance na stejný či obdobný druh práce. Jednalo se o souběh HPP s DPČ či DPP. Z kontrolního vzorku 34 zaměstnanců byl tento stav identifikován u 28 zaměstnanců (podrobně viz příloha č. 4, tohoto Protokolu). U těchto zaměstnanců byly v převážné většině v DPČ nebo DPP uvedeny tyto „druhy práce“: „organizační a administrativní činnost“, „metodická činnost“, „koncepční a analytická činnost“, „organizační a koordinační práce“, „vývoj zadání zkoušek“, „vývoj zadání úloh“, „správa a rozvoj informací“. Jako „název dílčího plnění“ bylo v DPČ nebo DPP uvedeno např. „koordinace agendy majetku, spolupráce při investičních zakázkách“, „agenda přezkumů“, „odborná a analytická práce MA+“, „průběžná evidence, archivace a kompletace dokumentů k VŘ“, „administrace agendy dohod ŘC“, „zástup pracovníka spisové služby“. Popis konkrétních požadovaných prací nebyl blíže rozveden. Popis druhu práce a dílčího plnění u jednotlivých zaměstnanců na DPČ nebo DPP je součástí přílohy č. 4 tohoto Protokolu. Vzhledem k tomu, že se jedná, jak je výše v textu Protokolu uvedeno, o vedoucí pracovníky na pozicích ředitelů sekce, vedoucích oddělení, vedoucích referátu, mají tito již ze své pracovní pozice a pracovní náplně, činnosti vykonávané na základě dalších pracovně právních vztahů, ve své kompetenci již na základě uzavřených pracovních smluv. Popis druhu práce, pracovní zařazení, platová třída, pracovní náplň vyplývající z pracovních smluv je součástí přílohy č. 4 tohoto Protokolu). <u>Příklady identifikovaného stejného druhu práce v HPP a DPČ/DPP u zaměstnanců s:</u> - osobním číslem 0015: HPP - vedoucí oddělení vnitřní správy majetku, prac. náplň – vede a řídí oddělení vnitřní správy majetku ..., DPČ (celoroční) – druh práce: organizační a administrativní činnost, pracovní náplň: koordinace agendy majetku, spolupráce při invest. zakázkách - osobním číslem 0027: HPP – vedoucí oddělení matematiky – předmětový metodik, pracovní náplň – řídí oddělení matematiky, je odpovědná za činnost oddělení matematiky, zpracovává metodiky..., VPP – předmětový koordinátor – oddělení matematiky DPČ (celoroční) – druh práce: koncepční a analytická činnost, pracovní náplň – odborná a analytická práce – MAT+
---	---

- osobním číslem 0067:
HPP – referent investic a veřejných zakázek, pracovní náplň – komplexní zajištění agendy přípravy, administrace a ukončení zadávacích řízení, včetně komplexní administrace, komplexní administrace nákupů přes E tržiště ...,
DPČ (celoroční) – druh práce: organizační a administrativní činnost a agenda externí právní podpory organizačním útvarům při VZ; pracovní náplň - průběžná evidence, archivace a kompletace dokumentů k VŘ, agenda ext. právní podpory organizačním útvarům při VZ
- osobním číslem 0065:
HPP – vedoucí referátu personalistiky, pracovní náplň – vedení agendy personalistiky, vedení agendy smluv a platových výměrů, nábor nových zaměstnanců ...,
DPČ (celoroční) – druh práce: organizační a koordinační činnost; pracovní náplň – administrace agendy dohod ŘC
- osobním číslem 0168:
HPP – vedoucí referátu spisové a archivní služby, pracovní náplň – odpovídá za provoz a vedení centrální podatelny...,
DPČ (celoroční) – druh práce: organizační a administrativní činnost; pracovní náplň – zástup pracovníka spisové služby
- osobním číslem 0114:
HPP – ředitelka sekce, pracovní náplň – řídí sekci, dále správa a realizace vývoje a validace textových úloh a zadávání písemných prací a ústních zkoušek, příprava zadání zkoušek společné části maturitní a jednotlivé zkoušky, příprava, validace a finalizace výrobních předloh zkušební dokumentace ...
DPČ (celoroční) – druh práce: organizační a administrativní činnost JPZ (jednotné přijímací zkoušky); pracovní náplň – samostatná organizační a koordinační práce – příprava a realizace JPZ

Podle ustanovení § 74 odst. 1 ZP, má zaměstnavatel zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru (HPP). Nicméně tímto ustanovením není vyloučeno zajišťovat plnění svých pracovních úkolů i pomocí zaměstnanců konajících práci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. DPČ a DPP. Existují však pravidla a podmínky, které je nutné v těchto případech dodržet. Především je nezbytné, s ohledem na ustanovení § 34b odst. 2 ZP, aby zaměstnanec v pracovním poměru (HPP) nevykonával pro téhož zaměstnavatele na základě více pracovních smluv, DPČ nebo DPP druhově shodné práce, které koná v pracovním poměru (HPP).

Tím, že Centrum uzavřelo se svými zaměstnanci další

	souběžné pracovněprávní vztahy na stejný či obdobný druh práce a tito zaměstnanci dle předložených Pracovních výkazů práci i vykonávali, zaměstnavatel nepostupoval v souladu s ustanovením § 34b odst. 2 ZP. Vzniká tak podezření, že se Centrum dopustilo přestupku dle § 25 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Posouzení podezření na přestupek je dle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce v kompetenci Státního úřadu inspekce práce, respektive jeho oblastních inspektorátů. Zároveň celkový nastavený systém uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, především celoročních DPČ, se zaměstnanci v HPP jeví znaky, že poskytovanými odměnami z dohod jsou nedůvodně „kompenzovány a navýšeny“ platy zaměstnanců, jejichž výše je stanovena právní úpravou, tj. Nařízení vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Kontrolní skupina dovozuje tento závěr i z faktu, že Centrum kontrolní skupině předložilo dne 17. 12. 2021 dokumenty z roku 2015 a 2016 (jako odpověď k žádosti č. 2 o poskytnutí podkladů a informací) vztahující se k problematice řešení mzdové politiky Centra se zřizovatelem (MŠMT). V těchto dokumentech je popsána snaha o dosažení lepších platových podmínek pro zaměstnance Centra, kterých však jak je zřejmé z doložených dokumentů, nebylo prozatím dosaženo.
Dopad pro KO	Zjištění zakládá podezření na spáchání přestupku , na základě kterého může dojít k zahájení následného řízení ze strany věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy, tj. Státního úřadu inspekce práce.
Název zjištění č. 2	Selhání vnitřního kontrolního systému v oblasti uzavírání pracovněprávních vztahů
Kritérium	§ 4, § 25 a § 26 ZFK, § 10, § 13 a § 14 VFK
Důkaz	Pracovní smlouvy včetně pracovních náplní, pracovní smlouvy na vedlejší pracovní poměr, DPČ, DPP, mzdové listy, Pracovní výkazy k DPČ a DPP, dokumenty „Schválení návrhů odměn“
Příčina a důsledek (popis zjištění)	Na základě zjištěného stavu věci popsaného v bodě 1.3 tohoto Protokolu a ve zjištění č. 1 kontrolní skupina konstatuje, že v případě uzavírání pracovněprávních vztahů nebyla prováděna řádná předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku . Závazek v případě pracovně právních vztahů vzniká právním aktem, který zakládá pracovní poměr nebo pracovněprávní vztah na základě DPČ nebo DPP, tj. uzavřením pracovní smlouvy, DPČ nebo DPP. Předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku se tedy provádí před uzavřením těchto právních aktů.

Schvalovacími postupy v rámci předběžné řídicí kontroly by mělo být, mimo jiné, prověřeno a zhodnoceno, jestli **je připravovaná operace nezbytná** k zajištění stanovených úkolů a schválených záměrů a cílů organizace, **a dále zdali je připravovaná operace správná, zejména ve vztahu k dodržení právních předpisů a kritérií 3E.** V předmětné zkoumané oblasti se pak jedná především o ZP. Dále je příspěvková organizace dle ustanovení § 53 odst. 4 ZRP povinna dbát, aby plnila určené úkoly nejehospodárnějším způsobem a zároveň prostředky, kterými disponuje, může používat na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech.

V důsledku neprovedení řádného prověření správnosti připravovaných operací z pozice příkazce operace **před** uzavřením pracovněprávních vztahů v případě uzavírání DPČ a DPP se zaměstnanci pracujícími u Centra v HPP, **došlo k uzavření souběžných pracovněprávních vztahů na stejný či obdobný druh práce.**

Na základě takto uzavřených dalších pracovněprávních vztahů se zaměstnanci v HPP **byly následně i vyplaceny v DPČ/DPP sjednané peněžní prostředky. Z pohledu kontrolní skupiny došlo prostřednictvím takto uzavřených dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr k duplicitnímu odměňování zaměstnanců v HPP.** U identifikovaných 28 souběhů (podrobně viz příloha č. 4, tohoto Protokolu) se jedná o vyplacenou částku na základě dohod v celkové výši 4 148 859,00 Kč.

Z důvodu nedostatků v oblasti provádění řídicí kontroly a zvolenému postupu při uzavírání pracovněprávních vztahů, nelze ze strany Centra prokázat, že její potřeby byly splněny nejehospodárnějším způsobem. Daný postup zakládá riziko negativního dopadu do hospodárnosti vynaložených veřejných prostředků.

Vnitřní kontrolní systém v oblasti pracovně právních vztahů nebyl dostatečně funkční, neboť umožnil systémové nastavení uzavírání pracovně právních vztahů, které je v rozporu se ZP. V důsledku toho došlo i ke schválení a vynaložení výdajů, které byly tudíž provedeny v rozporu s právním předpisem (viz zjištění č. 1) a dle ustanovení § 3 písm. e) ZRP se tak jedná **o neoprávněné použití** peněžních prostředků státního rozpočtu. **Vzniká tak podezření na porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) ZRP ve výši 4 148 859,00 Kč.**

Dále lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém nenaplňoval v dané oblasti požadavky stanovené ZFK a VFK, a že se tudíž nejednalo o řídicí kontrolu, která by naplňovala svůj účel při řízení organizace.

Dopad pro KO	1. Identifikované zjištění zakládá povinnost Centru přijmout nápravné, respektive preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu obdobných nedostatků. Cílem takovýchto opatření by mělo být zlepšení procesů řídicí kontroly prováděné za účelem prověření nezbytnosti, zákonnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti připravovaných a realizovaných operací, včetně zlepšení v oblasti jejich průkaznosti a dále zajištění stanovení pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců Centra při nakládání s veřejnými prostředky. 2. Zjištění zároveň zakládá podezření na porušení rozpočtové kázně, na základě kterého může dojít k zahájení následného řízení ze strany věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy, tj. místně příslušného FÚ. Skutečnost, jestli navazující řízení bude, či nebude zahájeno, nemá vliv na povinnost Centra uvedenou v bodě 1 vztahující se k účinnosti vnitřního řídicího a kontrolního systému.
Název zjištění č. 3	Neprovádění řádné řídicí kontroly
Kritérium	§ 4, § 25 a § 26 ZFK, § 10, § 13 a § 14 VFK
Důkaz	DPČ, DPP, Pracovní výkazy k DPČ a DPP, dokumenty „Schválení návrhů odměn“
Příčina a důsledek (popis zjištění)	V ustanovení § 74 odst. 4 ZP je uvedeno mimo jiné, že v DPČ „musí být uvedeny sjednané práce“. U DPČ uzavíraných Centrem je vymezení požadované vykonávané práce uvedeno velmi obecně (viz text u zjištění č. 1 a příloha č. 3, tohoto Protokolu). Není zřejmé, co zaměstnanci na základě uzavřených DPČ ve skutečnosti vykonávají a částečně nebo zcela je znemožněna i kontrola rozsahu a kvality, neboť tyto atributy nejsou DPČ nějakým způsobem vymezeny. Zaměstnancem vyhotovované Pracovní výkazy uvádí formálně v „popisu vykazovaných aktivit v rámci sjednané činnosti“ velmi obecně každodenně stejný druh práce (shodná textace s DPČ) a každodenně i totožný počet odpracovaných hodin (např. 0,6; 1,2; 2,45; každou sobotu a neděli v měsíci vždy 8,0). I u DPP je vymezení pracovní náplně a vyhotovované Pracovní výkazy k vykonané práci na jejich základě stejně obecné jako u DPČ. Uvedené dokumenty tudíž vykazují znaky formálnosti a neprůkaznosti. Přičemž povinností Centra, jakožto zaměstnavatele, by především mělo být jasné a nezpochybnitelné vymezení požadované pracovní činnosti, a stejně tak by měly z pohledu průkaznosti Pracovní výkazy odrážet skutečně odvedenou konkrétní práci s jasnými výstupy z jednotlivých činností a její odvedení by mělo být stvrzeno odpovědnými vedoucími zaměstnanci, nikoli pouze formálně

	osobami pověřenými k zastupování „při podpisu formuláře ...“ Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém nenaplňoval v dané oblasti požadavky stanovené ZFK a VFK, a že se tudíž nejednalo o řídicí kontrolu, která by naplňovala svůj účel při řízení organizace. Neprůkaznost vyhotovovaných dokumentů zároveň zakládá nemožnost zpětné kontroly a v důsledku toho i nemožnost zhodnocení naplňování principů 3E, zejména pak hospodárnosti vynaložení veřejných prostředků.
Dopad pro KO	Identifikované zjištění zakládá povinnost Centru přijmout nápravné, respektive preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu obdobných nedostatků. Cílem takovýchto opatření by mělo být zlepšení procesů řídicí kontroly prováděné za účelem prověření nezbytnosti, zákonnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti připravovaných a realizovaných operací, včetně zlepšení v oblasti jejich průkaznosti a dále zajištění stanovení pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců Centra při nakládání s veřejnými prostředky.

2. Proces plánování a realizace nákupů dodávek a služeb

V rámci oblasti realizace nákupů bylo kontrolní skupinou ověřováno, zda dodávky a služby od externích dodavatelů pořizovalo Centrum na základě řádné hospodářské soutěže za současného dodržování zásad daných ustanovením § 6 ZZVZ, tedy zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zároveň bylo kontrolováno dodržování „SMĚRNICE O ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK ORGANIZACÍ V PŮSOBNOSTI MINISTERSTVA ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY (Č. j.: MSMT-24204/2018-4)“ (dále také „Směrnice MŠMT k VZ“) a POKYN ŘEDITELE CENTRA č. 1/2018 K INTERNÍMU POSTUPU PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK (Č. j.: C60/B/2018/Ř)“ (dále také „Pokyn ředitele k VZ“). Kontrolní skupina v předmětné oblasti dále ověřovala, zda postupy v procesu plánování a realizace nákupů jsou v souladu se ZFK a jeho prováděcí vyhláškou.

Směrnice MŠMT k VZ a Pokyn ředitele k VZ upravují postup při zadávání VZMR, který lze shrnout do kategorií:

- Kategorie s předpokládanou hodnotou do 100 000,00 Kč bez DPH. Přímé zadání zakázky s provedením výběru dodavatele oslovením minimálně tří vhodných dodavatelů, analýzou nákupních portálů nebo jiným vhodným způsobem za dodržení zásady účelnosti, efektivity a hospodárnosti s ohledem na specifika pořizované dodávky, služby či stavebních prací, finanční rozsah zakázky a interní náklady spojené se zadáním.
- Kategorie, jejichž předpokládaná hodnota je rovna a vyšší než 100 000,00 Kč bez DPH a maximální částka činí 500 000,00 Kč bez DPH. Povinnost vypracovat a předložit Záměr VZ dle Pokynu ředitele k VZ – primárně vždy

otevřená výzva k podání nabídek, případný výjimečný návrh uzavřené výzvy s řádným odůvodněním, provedení výběru dodavatele oslovením minimálně tří vhodných dodavatelů, analýzou nákupních portálů nebo jiným vhodným způsobem za dodržení zásady účelnosti, efektivity a hospodárnosti s ohledem na specifika pořizované dodávky, služby či stavebních prací, finanční rozsah zakázky a interní náklady spojené se zadáním.

- Kategorie, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje 500 000,00 Kč bez DPH u VZ na dodávky, služby a stavební práce, avšak nepřekračuje 2 000 000,00 Kč bez DPH na dodávky a služby a 6 000 000,00 Kč bez DPH na stavební práce. Postup se řídí Směrnicí MŠMT k VZ a usnesením vlády č. 467/2017 ve znění usnesení vlády č. 408/2018, kde je stanovena povinnost při zadávání VZ v režimu zákona a VZMR s předpokládanou hodnotou přesahující 500 000,00 Kč bez DPH administrovat VZ prostřednictvím NEN.

2.1 Pořizování dodávek a služeb

Z NEN a předloženého přehledu realizovaných VZ kontrolovanou osobou bylo zjištěno, že Centrum zadalo v roce 2020 celkem 15 VZ, z toho 1 nadlimitní VZ a 14 VZMR, přičemž 13 VZMR bylo zadáno otevřenou výzvou a 1 VZMR přímým zadáním.

Předmětem kontroly bylo všech 15 VZ v celkové pořizovací ceně dodávek a služeb ve výši 21 422 811,00 Kč bez DPH (25 945 196,31 Kč včetně DPH). Přičemž byl ověřován soulad postupu Centra při zadávání VZ se ZZVZ, s předpisy zřizovatele a vnitřními předpisy Centra, smluvní zajištění pořizovaných služeb a dodávek a zároveň soulad operací se ZFK a VFK.

V rámci kontroly byla porovnáním smluv zveřejněných v RES s VZ zveřejněnými v NEN kontrolujícím identifikována uzavřená smlouva, jejímž předmětem byly právní služby a ke které nebyla zveřejněna VZ.

V následujícím textu protokolu je popsáno zjištění vztahující se k předmětnému plnění.

2.1.1 Ověření správnosti postupu při zajištění potřeb Centra pořízením právních služeb

Z RES a podkladů od Centra bylo zjištěno, že Centrum uzavřelo dne 3. 3. 2020 smlouvu ev. č. SK278/2020 se společností ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o., IČO: 28468414, na poskytování právních služeb při zajištění výběrových řízení a realizaci takto zasmluvněných plnění a to v činnostech spočívajících zejména ve zpracování návrhů zadávacích podmínek, hodnotících kritérií, sestavení formulářů, organizační zajištění komise pro otevírání obálek s nabídkami a organizační zajištění hodnotící komise, zpracování protokolů, zastupování zadavatele v řízení o námitkách a o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. Součástí předmětu smlouvy je i zastupování zadavatele v rámci navazujícího řízení před Krajským soudem v Brně a nejvyšším správním soudem ČR, včetně zastupování v řízení ve vztahu k VZ „CZVV - zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb pro řízení a kontrolu

společné části maturitní zkoušky (MZ) – JŘBÚ“ a poskytnutí všech souvisejících a navazujících právních služeb. Smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou s maximální možnou odměnou za dobu jejího trvání ve výši 2 000 000,00 Kč bez DPH.

Vzhledem k tomu, že k této smlouvě nebyla kontrolní skupinou dohledána v NEN ani v přehledu VZ poskytnutém od Centra VZ, bylo Centrum požádáno o zdůvodnění a vysvětlení uzavření této smlouvy na právní služby bez realizace VZ.

V odpovědi Centra ze dne 22. 11. 2021 je uvedeno, že VZ byla zadána na přímo a to především z důvodů dlouholeté spolupráce s advokátní kanceláří, tudíž její znalostí prostředí Centra a zpřístupnění i utajovaných informací souvisejících zejména s IT infrastrukturou Centra, a dále i z důvodu minimalizace bezpečnostních rizik. Následně uvedlo, že tato smlouva ve své podstatě navazuje na předcházející smlouvu a že jim tato advokátní kancelář více než 5 let poskytuje právní služby v řízení k nadlimitní veřejné zakázce „CZVV - zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb pro řízení a kontrolu společné části maturitní zkoušky (MZ) – JŘBÚ“, a to nejprve v rámci zadávacího řízení, následně v rámci námitek, v řízení před ÚOHS v obou stupních, ve správním řízení před Krajským soudem v Brně a aktuálně v řízení před Nejvyšším správním soudem ČR. Centrum dále uvádí, že přímé uzavření smlouvy má v tomto ohledu oporu také v příslušném ustanovení ZZVZ ve smyslu pokračování právních služeb advokátem „*v rámci zastupování klienta v soudním, rozhodčím, smířčím nebo správním řízení před soudem (§ 29 odst. k) písm. 1.*“ (úplný text vyjádření Centra ze dne 22. 11. 2021 je přílohou č. 5 tohoto Protokolu)

Kontrolní skupina v argumentaci Centra ve vyjádření **neshledala**, kromě právních služeb v rámci zastupování před soudem nebo ve správním řízení před veřejným orgánem, **důvod k přímému zadání předmětného plnění**. Na právní služby vztahující se k zastupování Centra v uvedených případech **mohla** být s odkazem na obecné výjimky dle ustanovení § 29 písm. k) ZZVZ uzavřena smlouva bez realizace VZ. Na ostatní smlouvou sjednané právní služby v oblasti VZ se však výjimka nevztahuje, a jejich plnění mělo vzejít z řádně vyhlášené VZ, v tomto případě VZMR.

Dále kontrolní skupina uvádí, že **využití „výjimky“ je pouze možnost**, kterou ZZVZ dává, nicméně v případě Centra, kdy shrnulo veškeré plnění do jedné smlouvy, lze konstatovat, že **ve své podstatě výjimku nemohlo využít**. Tato možnost by přicházela v úvahu pouze při rozdělení právních služeb dle předmětu plnění do dvou smluv, kdy by smlouva na právní služby spočívající v zastupování před soudem nebo ve správním řízení před veřejným orgánem mohla být uzavřena napřímo.

K ověření skutečnosti, k jakému konkrétnímu plnění ze smlouvy docházelo v roce 2020, se kontrolní skupina zabývala i fakturací ze strany dodavatele ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o. Na žádost kontrolní skupiny Centrum předložilo za poskytnuté právní služby celkem 10 dodavatelských faktur v souhrnné hodnotě 656 122,50 Kč včetně DPH.

Z předmětu fakturace bylo zjištěno, že většina plnění byla poskytnuta za právní pomoc při zadávání VZ, uzavírání smluv, přípravě univerzální šablony smluvních

ustanovení apod., tj. právě za běžné právní služby, jejichž zadání mělo být provedeno prostřednictvím veřejné soutěže (částka plnění 509 722,50 Kč včetně DPH). Za poskytnuté právní služby v oblasti zastupování Centra v řízení před veřejnými orgány (ÚOHS) ve věci „CERMAT – VZ RDI 2015 – řízení ÚOHS“ bylo fakturováno plnění v celkové výši 146 400,00 Kč včetně DPH. Přehled faktur s popisem předmětu plnění je uveden níže v tabulce.

Tabulka č. 7: Přehled plnění ze smlouvy SK278/2020 za rok 2020

Faktura ev. č.	Přijatá dne	Fakturovaná částka celkem v Kč včetně DPH	Popis plnění	Částka za jednotlivou činnost v Kč včetně DPH
275	20. 5. 2020	6 050,00	Prozrazení veřejně nepřipustné informace - posouzení, zadání, sepsání stanoviska	
276	20. 5. 2020	33 880,00	Příprava univerzální šablony smluvních ustanovení v oblastech ZpKB a IT	
308	8. 6. 2020	31 460,00	Stahl dodatek smlouvy	
309	8. 6. 2020	18 150,00	Licenční smlouva aplikace k procvičování úloh a testů pro přijímací zkoušky	
475	12. 8. 2020	7 260,00	VZMR Obnova technologií a Rekonstrukce kanalizace návrhy smluv	
513	7. 9. 2020	33 880,00	SIEM Příprava ZD a další povinnosti zadavatele VZ	
574	12. 10. 2020	158 510,00	Řízení ÚOHS	70 180,00
			VZ SIEM	54 450,00
			Obnova a zajištění provozu ICT - stanovisko k čerpání smlouvy	33 880,00
623	14. 9. 2020	130 680,00	Řízení ÚOHS	2 420,00
			VZMR smlouvy	3 630,00
			Dodávka a implementace SIEM - VZ	124 630,00
668	17. 12. 2020	197 230,00	Řízení ÚOHS	52 020,00
			VZMR smlouvy	3 630,00
			Dodávka a implementace SIEM - VZ	84 700,00
			Distribuce dokumentace 2021 - VZ	56 870,00
4	6. 1. 2021	39 022,50	Řízení ÚOHS	21 780,00
			VZMR smlouvy	3 630,00
			Distribuce dokumentace 2021 - VZ	13 310,00
			Náklady - elektronický formulář	302,50
	celkem	656 122,50	z toho řízení ÚOHS	146 400,00

V následujícím textu protokolu je popsáno zjištění vztahující se k uzavření smlouvy na právní služby.

Tabulka č. 8: Kontrolní zjištění k bodu 2.1.1

Název zjištění č. 4	Přímé uzavření smlouvy na právní služby bez provedení řádné veřejné soutěže
Kritérium	§ 6 ZZVZ, Směrnice MŠMT, § 4 a § 25 ZFK, § 13 ZFK
Důkaz	Smlouva s ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o. IČO: 28468414 na poskytování právních služeb., DOFA č. 1201200040 ze dne 11. 5. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 275 ze dne 20. 5. 2020, DOFA č. 1201200043 ze

	dne 11. 5. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 276 ze dne 20. 5. 2020, DOFA č. 5201200195 ze dne 5. 6. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 308 ze dne 8. 6. 2020, DOFA č. 5201200196 ze dne 8. 6. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 309 ze dne 8. 6. 2020, DOFA č. 5201200705 ze dne 11. 8. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 475 ze dne 12. 8. 2020, DOFA č. 5201200795 ze dne 4. 9. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 513 ze dne 7. 9. 2020, DOFA č. 5201201024 ze dne 9. 10. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 574 ze dne 12. 10. 2020, DOFA č. 5201201345 ze dne 13. 11. 2020, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 623 ze dne 13. 11. 2020, DOFA č. 5201201617 ze dne 6. 1. 2021, Likvidační list k přijaté faktuře ev. č. 4 ze dne 6. 1. 2021.
Příčina a důsledek (popis zjištění)	Centrum uzavřelo smlouvu s ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o. IČO: 28468414 na poskytování právních služeb přímým zadáním bez provedení řádné veřejné soutěže. Způsob uzavření smlouvy zdůvodnilo Centrum mimo jiné i odkazem na oporu v ustanovení § 29 písm. k) ZZVZ, tj. využití výjimky v rámci zastupování klienta před soudem nebo ve správním řízení před veřejným orgánem. S ohledem na zasmulvněný předmět smlouvy však nelze výjimku takto plošně aplikovat a vztáhnout ji i na běžné právní služby poskytované při zajišťování výběrových řízení a jejich realizaci. (viz text výše v době 2.1.1) Vzhledem k předpokládané výši plnění (2 000 000,00 Kč bez DPH) a spojenému a neoddělitelnému předmětu smlouvy obsahující jak běžné právní služby v zajištění výběrových řízení tak i zastupování Centra v řízení před soudem nebo ve správním řízení mělo Centrum povinnost postupovat podle Směrnice MŠMT k VZ, především dle Čl. 6 - ÚPRAVA POSTUPU PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU a Čl. 8 - ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK PROSTŘEDNICTVÍM NEN a zadat pořízení právních služeb veřejnou soutěží prostřednictvím portálu NEN. Předpokládaná hodnota smlouvy přesahovala hodnotu 500 000,00 Kč stanovenou výše uvedeným předpisem pro povinnost administrovat zakázku prostřednictvím NEN. Další povinností při zadávání VZMR vyplývající z uvedených ustanovení Směrnice MŠMT je dodržování zásady transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace a dále zásady přiměřenosti. Centrum nepostupovalo v souladu se směrnicí svého zřizovatele a zároveň v důsledku přímého zadání plnění bez realizace VZ, tak nezajistilo výběr dodavatele

	právních služeb transparentním způsobem, což je v rozporu s ustanovením § 6 ZZVZ. V důsledku absence řádné veřejné soutěže zároveň došlo ke zvýhodnění předem vybraného dodavatele a nebylo tudíž prokázáno, zda související plnění je zajišťováno nej hospodárnějším způsobem. Dále lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém v tomto případě nebyl dostatečně funkční, neboť umožnil toto plnění, na jehož základě byly schváleny a vynaloženy výdaje, které byly provedeny v rozporu s právním předpisem a předpisem zřizovatele. Tudíž se ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) ZRP jedná o neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu. Vzniká tak podezření na porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) ZRP ve výši 509 722,50 Kč (výše celkového plnění ze smlouvy v roce 2020 snížená o fakturaci za zastupování Centra v řízení před ÚOHS). V důsledku umožnění realizace plnění bez řádné veřejné soutěže lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém toto pochybení neodhalil, a tudíž nenaplňoval v dané oblasti požadavky stanovené ZFK a VFK, a že se tak nejednalo o řídicí kontrolu, která by naplňovala svůj účel při řízení organizace.
Dopad pro KO	1. Identifikované zjištění zakládá povinnost Centru přijmout nápravné, respektive preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu obdobných nedostatků. Cílem takovýchto opatření by mělo být zlepšení procesů řídicí kontroly prováděné za účelem včasného a řádného prověření nezbytnosti, zákonnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti připravovaných a realizovaných operací, včetně zlepšení v oblasti vytváření náležitých záznamů o provedených kontrolách a operacích. 2. Zjištění zároveň zakládá podezření na porušení rozpočtové kázně, na základě kterého může dojít k zahájení následného řízení ze strany věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy (FÚ). Skutečnost, jestli navazující řízení bude, či nebude zahájeno, nemá vliv na podstatu zjištění vztahující se k účinnosti vnitřního řídicího a kontrolního systému Centra a povinnostem uvedeným výše v bodě 1.

2.2 Ověření provádění řídicí kontroly v procesu plánování a realizace nákupů dodávek a služeb

Při ověřování postupu zadávání VZ kontrolní skupina na 6 nahodile vybraných VZ zároveň ověřovala postup při provádění předběžné řídicí kontroly (dále také „PŘK“) před vznikem závazku, tj. před vyhlášením veřejné zakázky. Provádění předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku, tj. před úhradou závazku, bylo prověřováno na fakturaci od společnosti ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o. Bylo ověřováno, zda jsou dodržovány schvalovací postupy dle ZFÚ a VFK a postupy nastavené vnitřními předpisy.

2.2.1 Ověřování správnosti postupu při provádění PŘK před vznikem závazku

Kontrolní skupina si vyžádala od Centra předložení interních předpisů upravujících provádění PŘK a dále záznamy prokazující provedení předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku, tj. před vyhlášením veřejné zakázky. Zároveň zažádala o popsání postupu, který Centrum aplikuje v rámci provádění předběžné řídicí kontroly při zadávání VZ.

Centrum kontrolní skupině předložilo „SMĚRNICI CENTRA O OBĚHU ÚČETNÍCH DOKLADŮ“ (č.j.: C188/B/2014/Ř), „SMĚRNICI CENTRA UPRAVUJÍCÍ PŘEDBĚŽNOU, PRŮBĚŽNOU A NÁSLEDNOU ŘÍDÍCÍ FINANČNÍ KONTROLU“ (č.j.: C503/B/2014/Ř) a „Pokyn ředitele k VZ“. Dále Centrum předložilo plán veřejných zakázek pro rok 2020 se čtyřmi změnovými listy tohoto plánu, podklady k prokázání provádění PŘK před vznikem závazku k vybranému vzorku 6 VZ („Žádosti o objednání zboží/služeb“, „Záznamy o provedení předběžné řídicí kontroly před přijetím závazku“ s vyznačením podpisu příkazce operace a správce rozpočtu) a popis postupu při zadávání VZ.

Kontrolou bylo zjištěno, že výkon PŘK je ve své podstatě, to vždy v různém rozsahu, popsán ve všech výše uvedených vnitřních předpisech. Z nich je patrné, že Centrum při schvalování výdajových operací v případě VZ má nastaveny následující postupy v rámci PŘK před vznikem závazku:

- jednotlivé VZ jsou dány platným plánem VZ
- požadavky na zajištění potřeb mají být předkládány interní „Žádosti o objednání zboží/služeb“, která má být v rámci PŘK schválena příkazcem operace a správcem rozpočtu
- tato schválená interní „Žádost o objednání zboží/služeb“ má být přílohou „Záměru VZ“, jehož obsahem dále musí být např. věcné a technické vymezení potřeby, obchodní a platební podmínky, navrhovaný druh zadávacího řízení
- na základě předloženého „Záměru VZ“ má být vypracována kompletní zadávací dokumentace
- Ředitel Centra má následně rozhodovat o zahájení zadávacího řízení. Před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem má být provedena další PŘK, o níž má být vyhotoven „Záznam o provedení předběžné řídicí kontroly před přijetím závazku“.

Realizaci nastaveného postupu potvrdilo i Centrum ve svém písemném vyjádření „Postup při vyhlášení výběrového řízení VZ“ ze dne 1. 12. 2021 když uvedlo:
„Hlavní jednotlivé kroky od zařazení VZ do plánu veřejných zakázek až po vyhlášení VZ jsou tedy následující:

- *Plán VZ na daný rok je vypracován a předložen na MŠMT v souladu s výše uvedenou resortní směrnicí. Interně je přitom pro každou jednotlivou VZ určen konkrétní zaměstnanec jako hlavní garant VZ.*
- *Garant VZ předkládá do Referátu investic a veřejných zakázek (RIVZ) ucelený Záměr VZ v souladu s výše uvedeným interním pokynem ředitelky organizace. Nedílnou součástí Záměru VZ je v rámci předběžné řídicí kontroly schválená (příkazem operace i správcem rozpočtu) interní „Žádost o objednání zboží/služeb“.*
- *Na základě přeloženého Záměru VZ vypracuje RIVZ kompletní zadávací dokumentaci a ředitelka organizace (příkazce operace) jejím podpisem schválí zahájení zadávacího řízení. Všechna zadávací řízení se procesují výhradně cestou Národního elektronického nástroje (NEN).*
- *Před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem probíhá vždy další řádná předběžná řídicí kontrola, o které je vyhotoven „Záznam o provedení předběžné řídicí kontroly před přijetím závazku“.*

Z výše popsaného je zřejmé, že PŘK před vznikem závazku v případě zadávání VZ by měla probíhat **ve dvou fázích**, a to:

1. Při podání „Žádosti o objednání zboží/služeb“
2. Před podpisem smlouvy

Kontrolující prověřením poskytnutých podkladů zjistil, že takto i PŘK probíhá, resp. že jsou v těchto dvou fázích vyhotovovány záznamy o jejím provedení.

2.2.1.1 PŘK při podání „Žádosti o objednání zboží/služeb“

Časový přehled úkonů Centra před vyhlášením jednotlivých VZ je uveden níže v tabulce.

Tabulka č. 9: Časový přehled provedených úkonů před vyhlášením VZ

Název VZ	Žádost o objednání zboží/služeb - PŘK před vyhlášením VZ			Záměr VZ ze dne	Vyhlášení VZ dne
	ze dne	Podpis příkazce operace ze dne	Podpis správce rozpočtu ze dne		
ARBOR	3. 3. 2020	10. 3. 2020	4. 3. 2020	9. 3. 2020	10. 3. 2020
Safetica maintenance – přímé zadání přes NEN	18. 2. 2020	18. 2. 2020	18. 2. 2020	5. 3. 2020	5. 3. 2020
Datové linky	10. 12. 2020	Elektronický podpis 10. 12. 2020 v 11:37 hod	Elektronický podpis 10. 12. 2020 v 9:16 hod	10. 12. 2020	10. 12. 2020
Mobiliář konfer. sálu	12. 9. 2019	16. 9. 2019	16. 9. 2019	23. 1. 2020	27. 1. 2020

Název VZ	Žádost o objednání zboží/služeb - PŘK před vyhlášením VZ			Záměr VZ ze dne	Vyhlášení VZ dne
	ze dne	Podpis příkazce operace ze dne	Podpis správce rozpočtu ze dne		
Rekonstrukce kanal.	17. 3. 2020	Souhlas prostřednictvím e-mailu 17. 3. 2020 v 13:15 hod	Souhlas prostřednictvím e-mailu 17. 3. 2020 v 12:01 hod	30. 7. 2020	31. 7. 2020
Poskytování služeb distribuce dokumentace 2021	27. 10. 2020	Elektronický podpis 29. 10. 2020 v 20:23 hod	Elektronický podpis 29. 10. 2020 v 11:39 hod	4. 11. 2020	22. 12. 2020

Z časové posloupnosti jednotlivých provedených úkonů uvedených v tabulce a dle předložených záznamů o provedení PŘK před vznikem závazku zaznamenaných v „Žádosti o objednání zboží/služeb“ je zřejmé, že PŘK **probíhá ze strany příkazce operace a správce rozpočtu již** v okamžiku vyhotovení této žádosti, tj. časově **před**, (v jednom případě datumově současně) **samotným vypracováním „Záměru VZ“**. Tato žádost je následně součástí „Záměru VZ“. Dále je z údajů v tabulce patrné, že časový odstup mezi provedením PŘK před vznikem závazku, tj. mezi „Žádostí o objednání zboží/služeb“ a samotným záměrem VZ je i několik měsíců.

Nastavený a realizovaný postup (kontrolujícím ověřeno u 6 VZ), tzn. provádění PŘK před vznikem závazku již k okamžiku předkládání interní „Žádosti o objednání zboží/služeb“ **nenaplnuje požadavky § 13 VFK, neboť v tento okamžik nedisponuje příkazce operace potřebnými podklady k rozhodnutí o připravované operaci**. Tyto podklady jsou až součástí „Záměru VZ“.

Kontrolní skupinou byl zjištěn i další nesoulad s VFK spočívající v nedodržování schvalovacích postupů správce rozpočtu, které **časově předcházejí schvalovacímu postupu příkazce operace** (viz Tabulka č. 9). Z údajů uvedených v tabulce a z předložených „Žádostí o objednání zboží“ je patrné, že tento nežádoucí stav nastal ve 4 případech (z 6 předložených „Žádostí o objednání zboží“). **Realizovaný schvalovací postup PŘK nenaplnuje požadavky dané ustanovením § 13 odst. 2 – 4 ZFK, neboť správce rozpočtu nemohl bez písemného podkladu příkazce operace provést úkony**, kterými by prověděl např., že připravovaná operace byla příkazcem operace ověřena v rozsahu jeho oprávnění, zda podpis příkazce operace souhlasí s podpisem uvedeným v podpisovém vzoru.

2.2.1.2 PŘK před podpisem smlouvy

Kontrolou bylo zjištěno, že „Záznamy o provedení předběžné řídicí kontroly před přijetím závazku“ jsou ze strany příkazce operace a správce rozpočtu provedeny ve stejný den, kdy došlo k uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem (datum uzavření smlouvy uvedený v RES).

V tento okamžik, jak je zřejmé ze „Záznamů o provedení předběžné řídicí kontroly před přijetím závazku“, příkazce operace svým podpisem potvrzoval, že:

„Návrh na uskutečnění operace prověřil(a) z hlediska:

- nezbytnosti uskutečnění připravované operace,
- věcné správnosti a úplnosti podkladů,
- dodržení kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti,
- souladu operace s právními předpisy a vnitřními předpisy,
- rizika, která se v průběhu uskutečňování operace mohou vyskytnout.“

Nastavený a Centrem realizovaný postup provádění PŘK před vznikem závazku k okamžiku podpisu smlouvy s dodavatelem **nenaplňuje požadavky dané ustanovením § 13 VFK, neboť v tento okamžik příkazce operace nemůže svým schvalovacím postupem výše deklarované prověření již zpětně provést.** V tento okamžik ve své podstatě může pouze odmítnout podepsat smlouvu.

V následujícím textu protokolu je shrnuto a popsáno zjištění vztahující se k provádění PŘK před vznikem závazku.

Tabulka č. 10: Kontrolní zjištění k bodu 2.2.1.1 a k bodu 2.2.1.2

Název zjištění č. 5	Nesprávné nastavení a provádění předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku
Kritérium	§ 4, § 25 a § 26 ZFK, § 10 a § 13 VFK
Důkaz	SMĚRNICI CENTRA O OBĚHU ÚČETNÍCH DOKLADŮ (č.j.: C188/B/2014/Ř), SMĚRNICI CENTRA UPRAVUJÍCÍ PŘEDBĚŽNOU, PRŮBĚŽNOU A NÁSLEDNOU ŘÍDÍCÍ FINANČNÍ KONTROLU (č. j.: C503/B/2014/Ř), Pokyn ředitele k VZ, Žádosti o objednání zboží/služeb, Záměry VZ, Záznamy o provedení předběžné řídicí kontroly před přijetím závazku, Záznamy v RES o uzavření smluv
Příčina a důsledek	Centrum provádí PŘK před vznikem závazku ve dvou fázích a to při vyhotovování Žádosti o objednání zboží/služeb a před uzavřením smlouvy s dodavatelem. Ani jedna z těchto fází PŘK však nenaplňuje požadavky ZFK a VFK, neboť: • v 1. fázi, tj. při vyhotovování „Žádosti o objednání zboží/služeb“ nedisponuje ještě příkazce operace potřebnými podklady k rozhodnutí o připravované operaci • ve 2 fázi již příkazce operace nemůže zpětně ověřit např. správnost operace ve vztahu k dodržení postupu a podmínek stanovených pro zadávání VZ, dodržení kritérií 3E Lze tedy konstatovat, že aplikovaná dvoufázová PŘK je tedy prováděna formálně. Centrum by mělo provádět řádnou PŘK před vznikem závazku před samotným vyhlášením VZ, tedy v momentě, kdy by příkazce operace měl disponovat úplnými podklady potřebnými

k rozhodnutí o připravované operaci. Tyto podklady jsou součástí „Záměru VZ“. Jedná se např. o věcné a technické vymezení potřeby, obchodní a platební podmínky, navrhovaný druh zadávacího řízení.

Lze tedy konstatovat, že PŘK před vznikem závazku by tudíž měla být prováděna až po předložení „Záměru VZ“, tj. v okamžiku, kdy lze naplnit požadavky ustanovení § 13 odst. 2 VFK, tj. prověřit nezbytnost operace, správnost operace ve vztahu k dodržení právních předpisů, kritérií 3E, postupu a podmínek stanovených pro zadání VZ, přijmout opatření k vyloučení nebo zmírnění rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout a kdy je možné tyto parametry ovlivnit. Příspěvková organizace dle ustanovení § 53 odst. 4 ZRP je povinna dbát, aby plnila určené úkoly nejehospodárnějším způsobem a zároveň prostředky, kterými disponuje, může používat na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech.

Stanovisko Centrální harmonizační jednotky (č. 5/2018 z 18. 9. 2018) v roli gestora ZFK k problematice provádění řídicí kontroly v případě VZ, mimo jiné uvádí:

*„S ohledem na skutečnost, že v rámci řídicí kontroly by mělo proběhnout uvážení nad oprávněností výdaje, posouzení stanovené potřeby, zhodnocení možností uspokojení stanovené potřeby včetně zohlednění principů hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, musí předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku proběhnout v momentě, kdy je možné tyto parametry ovlivnit, tj. před vyhlášením výběrového řízení)... Při přípravě výdajové operace, příkazce operace ověří nezbytnost operace ke splnění úkolů organizace, **soulad operace s právními předpisy a opatřeními přijatými orgány veřejné správy v mezích těchto právních předpisů, soulad operace s postupy a podmínkami stanovenými pro zadávání veřejných zakázek, soulad operace se zásadami účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti podle § 4 zákona o finanční kontrole,** doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady. Dále identifikuje a vyhodnotí rizika, které s připravovanou operací souvisí a případně navrhne opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění... Pokud by řídicí kontrola v případě veřejných zakázek měla proběhnout až před podpisem smlouvy, jednalo by se o čistě formalistický postup, kdy je možné odmítnout smlouvu jako celek a v případě některých typů zadávacích řízení je možné odmítnout podepsat smlouvu pouze při splnění zákonem stanovených podmínek.“*

Dále bylo zjištěno, že při provádění PŘK před vznikem závazku a to v první fázi PŘK (při objednání zboží/služeb) nejsou dodrženy předepsané schvalovací postupy, neboť schvalovací

	postup správce rozpočtu časově předchází schvalovacímu postupu příkazce operace. Realizovaný postup Centra v rámci provádění PŘK před vznikem závazku tudíž nenaplňuje požadavky dané ustanovením § 13 odst. 1 - 4 VFK. K naplnění cílů finanční kontroly musí být schvalovací postup v působnosti příkazce operace prováděn před schvalovacím postupem správce rozpočtu a nikoli naopak. Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém Centra nenaplňoval požadavky stanovené ZFK a VFK. Zároveň lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém nebyl správně nastavený a neodhalil nesprávné schvalovací postupy při PŘK a umožnil tak její formální provádění. Rovněž tak není ani prokázáno, že se příkazce operace zabýval kritérii a podmínkami jednotlivých VZ před vypracováním ZD, případně v jakém rozsahu tyto aspekty zkoumal a hodnotil.
Dopad pro KO	Identifikované zjištění zakládá povinnost Centru přijmout nápravné, respektive preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu obdobných nedostatků. Cílem takovýchto opatření by mělo být zlepšení procesů řídicí kontroly prováděné za účelem prověření nezbytnosti, zákonnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti připravovaných a realizovaných operací, včetně zlepšení v oblasti ověřování oprávněnosti operací při nakládání s veřejnými prostředky.

2.2.2 Ověřování správnosti postupu při provádění PŘK po vzniku závazku

Z předložených záznamů o provedení PŘK **po vzniku závazku** k fakturaci právních služeb od společnosti ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s. r. o., bylo z 10 „Likvidačních listů“ k fakturám zjištěno, že v rámci PŘK po vzniku závazku došlo v 8 případech **k provedení PŘK ze strany hlavní účetní časově** (dle data připojení podpisu) **před provedením PŘK příkazcem operace** (dle data připojení podpisu).

Přehled o provedení PŘK po vzniku závazku příkazcem operace a hlavní účetní je uveden níže v tabulce.

Tabulka č. 11: Přehled časové posloupnosti provádění PŘK po vzniku závazku

Likvidační list k faktuře ev. č.	Faktura přijata dne	Podpis příkazce operace dne	Podpis hlavní účetní dne
275	20. 5. 2020	22. 5. 2020	20. 5. 2020
276	20. 5. 2020	22. 5. 2020	20. 5. 2020
308	8. 6. 2020	11. 6. 2020	8. 6. 2020
309	8. 6. 2020	11. 6. 2020	8. 6. 2020
475	12. 8. 2020	13. 8. 2020	13. 8. 2020
513	7. 9. 2020	7. 9. 2020	7. 9. 2020
574	12. 10.	13. 10. 2020	12. 10. 2020

Likvidační list k faktuře ev. č.	Faktura přijatá dne	Podpis příkazce operace dne	Podpis hlavní účetní dne
	2020		
623	13. 11. 2020	20. 11. 2020	19. 11. 2020
668	17. 12. 2020	18. 12. 2020	17. 12. 2020
4	6. 1. 2021	11. 1. 2021	6. 1. 2021

Vzhledem k tomu, že hlavní účetní provedla PŘK po vzniku závazku **před příkazcem operace**, tedy v momentě, kdy nebyl tudíž z jeho strany vystaven **pokyn** k plnění veřejných výdajů, **nemohla** hlavní účetní **bez vystaveného pokynu provést schvalovací postup a tedy prověřit**:

- soulad podpisu příkazce v pokynu k zajištění platby s podpisem uvedeným v podpisovém vzoru
- soulad skutečností s údaji, v tom okamžiku neexistujícím pokynu k plnění veřejných výdajů a
- zároveň nemohlo dojít ani k prověření dalších předepsaných skutečností

Uvedený postup řídicí kontroly nenaplnuje požadavky dané ustanovením § 14 odst. 2 – 4 ZFK.

V návaznosti na zjištěné skutečnosti kontrolující dále ověřoval, zda případně nedošlo zároveň v uvedených případech k úhradě závazku dříve, než proběhla řídicí kontrola ze strany příkazce operace. Tato skutečnost nebyla u vybraného vzorku potvrzena.

V následujícím textu protokolu je shrnuto a popsáno zjištění vztahující se k provádění PŘK po vzniku závazku.

Tabulka č. 12: Kontrolní zjištění k bodu 2.2.2

Název zjištění č. 6	Nesprávné provádění předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku
Kritérium	§ 4, § 25 a 26 ZFK, § 10 a § 14 VFK
Důkaz	Likvidační listy k fakturám ev. č. 275, 276, 308, 309, 475, 513, 574, 623, 668 z roku 2020 a ev. č. 4 z roku 2021,
Příčina a důsledek	Kontrolou bylo zjištěno, že při provádění PŘK po vzniku závazku nejsou dodrženy předepsané schvalovací postupy, neboť schvalovací postup hlavní účetní časově předchází schvalovacímu postupu příkazce operace. Realizovaný postup Centra v rámci provádění PŘK po vzniku závazku tudíž nenaplnuje požadavky dané ustanovením § 14 odst. 1 - 4 VFK. K naplnění cílů finanční kontroly musí být schvalovací postup v působnosti příkazce operace prováděn před schvalovacím postupem hlavní účetní a nikoli naopak. Lze tedy konstatovat, že vnitřní kontrolní systém Centra nenaplnoval požadavky stanovené ZFK a VFK. Zároveň lze

	konstatovat, že nastavený vnitřní kontrolní systém neodhalil nesprávné schvalovací postupy při provádění předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku a umožnil tak její formální provádění.
Dopad pro KO	Identifikované zjištění zakládá povinnost Centru přijmout nápravné, respektive preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu obdobných nedostatků. Cílem takovýchto opatření by mělo být zlepšení procesů řídicí kontroly prováděné za účelem prověření nezbytnosti, zákonnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti připravovaných a realizovaných operací, včetně zlepšení v oblasti ověřování oprávněnosti operací při nakládání s veřejnými prostředky.

3. Zhodnocení vnitřního kontrolního systému

Vzhledem k identifikovaným nedostatkům v jednotlivých prověřovaných oblastech lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém v dílčích oblastech (zjištění č. 1, 4) nenaplňoval požadavky stanovené ZFK a VFK. Zároveň lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systém nebyl nastaven dostatečně a nebyl zcela funkční, neboť umožnil pochybení v nedodržení právních předpisů a předpisů zřizovatele a nezajistil ochranu veřejných prostředků.

IV. KONTROLNÍ ZÁVĚRY

Kontrolou bylo zjištěno podezření na porušení ZP, ZZVZ a porušení ZFK a VFK.

Kontrolou bylo rovněž identifikováno, že vnitřní kontrolní systém u Centra vykázal znaky nepřiměřenosti a neúčinnosti v udržování spolehlivého řízení podle § 25 ZFK a nenaplňoval tak hlavní cíle finanční kontroly dle ustanovení § 4 ZFK.

Tabulka č. 13: Souhrn kontrolních zjištění

Zjištění č.	Název zjištění	Závěr kontrolní skupiny	Dopad pro KO
1.	Uzavírání souběžných pracovněprávních vztahů v rozporu se zákoníkem práce	Podezření na porušení § 34b odst. 2 ZP. Podezření na spáchání přestupu dle § 25 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.	Následné řízení ze strany věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy (SÚIP)
2.	Selhání vnitřního kontrolního systému v oblasti uzavírání pracovněprávních vztahů	Podezření na neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) ZRP. Podezření na porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) ZRP ve výši 4 148 859,00 Kč.	Následné řízení ze strany věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy (FÚ)
3.	Neprovádění řádné řídicí kontroly	VKS vykázal znaky neúčinnosti v udržování spolehlivého řízení podle § 25 ZFK a nenaplňoval tak hlavní cíle finanční kontroly dané ustanovením § 4 tohoto zákona.	Opatření k odstranění nedostatků / Preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu
4.	Přímé uzavření smlouvy na právní služby bez provedení řádné veřejné soutěže	Podezření na neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) ZRP. Podezření na porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) ZRP ve výši 509 722,50 Kč	Následné řízení ze strany věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy (FÚ)
5.	Nesprávné nastavení a provádění předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku	Porušení § 25, § 26 ZFK, a § 13 VFK	Opatření k odstranění nedostatků / Preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu
6.	Nesprávné provádění předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku	Porušení § 25, § 26 ZFK, a § 14 VFK	Opatření k odstranění nedostatků / Preventivní opatření k zamezení opakovaného výskytu

Výsledek kontroly, v případě identifikovaných podezření na porušení zákonů, je podle ustanovení § 18 odst. 2 ZFK a § 25 odst. 4 KŘ, podkladem pro:

- **místně příslušný Finanční úřad pro hlavní město Prahu** jako podnět k dalšímu opatření, zejména pro zahájení řízení ve věci podezření na porušení rozpočtové kázně v souladu s ustanovením § 44 ZRP,
- **Státní úřad inspekce práce** jako podnět k dalšímu šetření, zejména pro zahájení řízení ve věci podezření na spáchání přestupku dle § 25 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce,

Kontrolovaná osoba je ve smyslu § 18 odst. 1 ZFK, ve znění pozdějších předpisů, povinna bez zbytečného odkladu přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole.

Kontrolní orgán žádá, dle ustanovení § 10 odst. 2 KŘ, kontrolovanou osobu o písemné informování o přijetí opatření k odstranění nedostatků, případně o přijetí preventivních opatření za účelem zamezení opakování výskytu zjištěných nedostatků ve lhůtě do 30 dnů od jejich přijetí.

V. POSLEDNÍ KONTROLNÍ ÚKON

Posledním kontrolním úkonem bylo vyhodnocení zaslaných podkladů, které bylo provedeno dne 10. 1. 2022 na pracovišti MF – Voctářova 9, 180 00 Praha 8 – Libeň.

VI. POUČENÍ

Proti kontrolním zjištěním uvedeným v tomto Protokolu může kontrolovaná osoba podle ustanovení § 13 odst. 1 a 2 KŘ podat kontrolnímu orgánu písemně námitky, z nichž musí být zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, a musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení Protokolu. Námitky zašlete na adresu Ministerstvo financí, Odbor 17 – Kontrola, Letenská 15, 118 10 Praha 1. Vyřízení námitek se řídí ustanovením § 14 KŘ. V souladu s ustanovením § 18 písm. a) KŘ se může kontrolovaná osoba vzdát práva podat námitky.

Protokol o kontrole obsahuje 76 stran.

Příloha:

- č. 1: obsahuje 1 stranu
- č. 2: obsahuje 3 strany
- č. 3: obsahuje 34 stran
- č. 4: obsahuje 17 stran
- č. 5: obsahuje 1 stranu

Vedoucí kontrolní skupiny	Podpis
Ludmila Bělohávková	

Členové kontrolní skupiny	Podpis
Ing. Hana Bradáčová	v z.
Ing. Marcela Dobízlová	Členka kontrolní skupiny se nepodílela na výkonu kontroly.
Pavel Macura	

Přílohy:

Příloha č. 1: Seznam tabulek a grafů

Příloha č. 2: Seznam předložených podkladů

Příloha č. 3: Kontrolní vzorek zaměstnanců

Příloha č. 4: Souběhy pracovněprávních vztahů

Příloha č. 5: Vyjádření Centra ze dne 22. 11. 2021