



# VĚSTNÍK

## NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

# 2019





## OBSAH

**Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI**

2.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2018 (VI) (18/16, 18/19, 18/21, 18/36)	393
3.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (I) (19/04, 19/05, 19/06, 19/09, 19/10, 19/11, 19/17, 19/19, 19/33)	395
4.	Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (I) (19/33, 19/34)	400

**Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ**

18/03	Peněžní prostředky poskytované nestátním neziskovým organizacím	403
18/05	Účetnictví Ministerstva financí za rok 2017	423
18/07	Informační podpora agendy daňového řízení	443
18/08	Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby	465
18/14	Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky	487
18/17	Majetek a peněžní prostředky státu vynakládané na pořizování a distribuci výstroje příslušníků Armády České republiky	507
18/20	Peněžní prostředky státu určené na prevenci kriminality	523
18/33	Podpora z operačního programu <i>Praha – pól růstu ČR</i> poskytnutá na sociální začleňování a na boj proti chudobě	541
18/34	Implementace inteligentních dopravních systémů (ITS) v silniční infrastruktuře České republiky	573



## Část A

# Plán kontrolní činnosti

## 2. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2018 (VI)

**Číslo kontrolní akce: 18/16**

**Předmět kontroly:**

Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy

*Změna v položce:*

**Časový plán:**

- předložení KZ ke schválení: 06/2019  
(původní údaj: 04/2019)

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/VII/2019 na svém VII. jednání 20. 5. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 18/19**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynaložené na kulturní aktivity z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury

*Změna v položce:*

**Časový plán:**

- předložení KZ ke schválení: 07/2019  
(původní údaj: 05/2019)

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/IX/2019 na svém IX. jednání 24. 6. 2019.*



**Číslo kontrolní akce: 18/21**

**Předmět kontroly:**

Výstavba a modernizace silnic I. třídy

*Změna v položce:*

**Časový plán:**

- předložení KZ ke schválení: 08/2019  
(původní údaj: 06/2019)

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/IX/2019 na svém IX. jednání 24. 6. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 18/36**

**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit příspěvkové organizace Národní knihovna České republiky a Moravská zemská knihovna v Brně

*Změna v položce:*

**Časový plán:**

- předložení KZ ke schválení: 09/2019  
(původní údaj: 07/2019)

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/X/2019 na svém X. jednání 15. 7. 2019.*

### 3. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (I)

**Číslo kontrolní akce: 19/04**

**Předmět kontroly:**

Podpora protipovodňových opatření

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– *vybrání příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Povodí Moravy, s.p., Brno.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/IV/2019 na svém IV. jednání 25. 3. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/05**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na členství ČR v mezinárodních organizacích a s tím související činnosti

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– *vypouští se:*

Ministerstvo dopravy;

Ministerstvo obrany.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VII/2019 na svém VII. jednání 20. 5. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/06**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky poskytované k zajištění vzdělávání pracovníků ve zdravotnictví

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

- *vybraná zařízení akreditovaná k uskutečňování vzdělávacího programu – upřesňuje se:*  
Nemocnice Jihlava, příspěvková organizace;  
Thomayerova nemocnice, příspěvková organizace, Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VII/2019 na svém VII. jednání 20. 5. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/06**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky poskytované k zajištění vzdělávání pracovníků ve zdravotnictví

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

- *doplňuje se:*  
Univerzita Karlova.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/IX/2019 na svém IX. jednání 24. 6. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/09**

**Předmět kontroly:**

Ochrana sbírek muzejní povahy ve vlastnictví České republiky

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

- *vybraní správci sbírek muzejní povahy ve vlastnictví státu – upřesňuje se:*  
Národní technické muzeum, Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/IX/2019 na svém IX. jednání 24. 6. 2019.*



**Číslo kontrolní akce: 19/11**

**Předmět kontroly:**

Podpora bezpečnostního výzkumu poskytovaná z rozpočtové kapitoly *Ministerstvo vnitra*

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

České vysoké učení technické v Praze;

Vysoké učení technické v Brně;

GiTy, a.s., Brno;

MEgA - Měřicí Energetické Aparáty, a.s., Česká;

CAMEA, spol. s r.o., Brno;

Institut mikroelektronických aplikací s.r.o., Praha;

Státní ústav radiační ochrany, v. v. i., Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/IX/2019 na svém IX. jednání 24. 6. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/19**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynakládané na podporu společného vzdělávání žáků

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– *doplňuje se:*

Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/IX/2019 na svém IX. jednání 24. 6. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/33**

**Předmět kontroly:**

Majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Lesy České republiky

*Změna v položce:*

**Předmět kontroly:**

Vybraný majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Lesy České republiky  
(původní znění: *Majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Lesy České republiky*)

**Kontrolované osoby:**

– *doplňuje se:*

Ministerstvo zemědělství.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 9/IX/2019 na svém IX. jednání 24. 6. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/09**

**Předmět kontroly:**

Ochrana sbírek muzejní povahy ve vlastnictví České republiky

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– *doplňuje se:*

Husitské muzeum v Táboře;

Moravská galerie v Brně;

Moravské zemské muzeum, Brno;

Muzeum romské kultury, Brno;

Muzeum umění Olomouc;

Národní muzeum v přírodě, Rožnov pod Radhoštěm;

Národní pedagogické muzeum a knihovna J. A. Komenského, Praha;

Národní zemědělské muzeum, s.p.o., Praha;

Uměleckoprůmyslové museum v Praze.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/X/2019 na svém X. jednání 15. 7. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/10**

**Předmět kontroly:**

Opravy a údržba silničních mostů

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Jihočeský kraj, České Budějovice;

Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, Praha;

Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace kraje, Brno;

Správa a údržba silnic Pardubického kraje, Pardubice;

Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace, Plzeň.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 9/X/2019 na svém X. jednání 15. 7. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/17**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu poskytnuté na podporu zdravotnického výzkumu

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Fakultní nemocnice Brno;

Fakultní nemocnice Olomouc;

Fyziologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha;

Institut klinické a experimentální medicíny, Praha;

Masarykova univerzita, Brno;

Univerzita Palackého v Olomouci.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 10/X/2019 na svém X. jednání 15. 7. 2019.*

## 4. Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (I)

**Číslo kontrolní akce:** 19/33

**Předmět kontroly:**

Majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Lesy České republiky

**Cíle kontroly:**

Provéřit, zda státní podnik Lesy České republiky hospodaří s majetkem státu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně

**Kontrolované osoby:**

Lesy České republiky, s.p.

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 05/2019
- předložení KZ ke schválení: 01/2020

**Kontrolní závěr vypracovává:** RNDr. Vladimír Koníček

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

*Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2019 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/V/2019 na svém V. jednání dne 15. 4. 2019.*

**Číslo kontrolní akce: 19/34**

**Předmět kontroly:**

Zahraniční pohledávky České republiky ve správě Ministerstva financí

**Cíle kontroly:**

Provéřit, zda postupy Ministerstva financí při správě pohledávek České republiky civilního charakteru v zahraničí a při zajišťování jejich návratnosti jsou účelné, v souladu s právními předpisy a stanovenými pravidly

**Kontrolované osoby:**

Ministerstvo financí

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 09/2019
- předložení KZ ke schválení: 04/2020

**Kontrolní závěr vypracovává:** RNDr. Hana Pýchová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

*Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2019 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/X/2019 na svém X. jednání dne 15. 7. 2019.*



**Část B****Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****18/03****Peněžní prostředky poskytované nestátním neziskovým organizacím**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/03. Kontrolní akci řídila do 26. 11. 2018 členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová a od 27. 11. 2018 kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit nastavení a plnění cílů státní politiky vůči nestátním neziskovým organizacím (systém vícezdrojového financování projektů těchto organizací) a u vybraných ústředních orgánů státní správy prověřit systém poskytování peněžních prostředků z hlediska účelnosti, hospodárnosti a souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od února do září 2018.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

**Kontrolované osoby:**

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“);

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“);

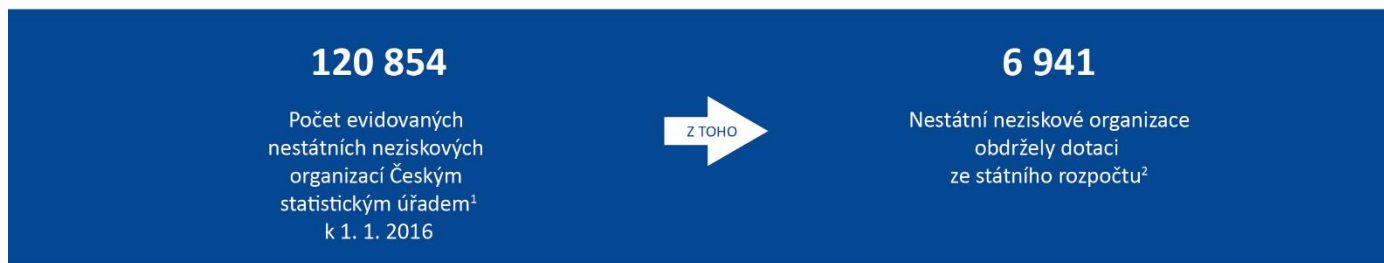
Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“);

Úřad vlády České republiky (dále také „Úřad vlády ČR“ nebo „ÚV ČR“);

Arcidiecézní charita Praha; Bioinstitut, o. p. s., Olomouc; In IUSTITIA, o.p.s., Praha; META, o.p.s. - Společnost pro příležitosti mladých migrantů, Praha; NIPI bezbariérové prostředí, o.p.s., Jihlava; Asociace pro interkulturní práci, z. s., Praha; Beleco, z.s., Praha; Český svaz včelařů, z.s., Praha; Senioři České republiky, z. s., Praha; Síť středisek ekologické výchovy Pavučina, z. s., Praha; Slovo 21, z. s., Praha; TEREZA, vzdělávací centrum, z.ú., Praha; Český svaz ochránců přírody, Praha; Klub českých turistů, Praha; PRO-BIO LIGA pobočný spolek, Praha; Svaz zakládání a údržby zeleně, Brno; Za snadné dárcovství, Praha.

**Kolegium NKÚ** na svém III. jednání, které se konalo dne 25. 2. 2019, **schválilo** usnesením č. 10/III/2019 **kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA



ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU BYLY POSKYTNUTY DOTACE<sup>3</sup>  
NESTÁTNÍM NEZISKOVÝM ORGANIZACÍM V LETECH 2014 AŽ 2017:

2014 = **14,99** mld. Kč

2016 = **11,88** mld. Kč

2015 = **11,95** mld. Kč

2017 = **14,38** mld. Kč

### KONTROLOVANÝ OBJEM PENĚŽNÍCH PROSTŘEDKŮ



<sup>1</sup> Jedná se o právní formy, které Rada vlády pro nestátní neziskové organizace považuje za NNO.

<sup>2</sup> Zdroj – *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2016* (dokument Rady vlády pro nestátní neziskové organizace).

<sup>3</sup> Zdroj: IS Monitor.



## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu plnění úkolů (opatření) definovaných strategickým dokumentem *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020* (dále také „*Státní politika vůči NNO 2015–2020*“)<sup>4</sup> poskytovateli dotací a dále kontrolu vypovídací schopnosti *Rozboru financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2016* (dále také „*Rozbor financování 2016*“) a postupu při poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím (dále také „NNO“). U příjemců dotací byla kontrola zaměřena na dodržení podmínek pro použití dotací ze státního rozpočtu (dále také „SR“).

### 1.

Strategický dokument státu *Státní politika vůči NNO 2015–2020* nevycházel z analýzy potřeb společnosti. Stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády České republiky v oblasti nestátních neziskových organizací je Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (dále také „RVNNO“). Zástupci neziskového sektoru v ní mají nadpoloviční většinu<sup>5</sup>, mohou tak rozhodujícím způsobem ovlivňovat mj. obsah strategických materiálů, jakým byla např. *Státní politika vůči NNO 2015–2020*.

### 2.

Vyhodnocení splnění cílů stanovených *Státní politikou vůči NNO 2015–2020* provede Úřad vlády ČR až po ukončení doby, na kterou byla státní politika určena, tj. v roce 2021. Průběžné monitorování plnění dílčích úkolů Úřad vlády ČR neprovádí. Splnění některých dílčích cílů je podmíněno změnou právních předpisů (například zákon o statusu veřejné prospěšnosti, zákon o sociálním podnikání a zákon o dobrovolnictví).

### 3.

Ve vykazování objemu poskytnutých transferů NNO ze státního rozpočtu byly mezi výšemi vykazovanými v rozpočtovém informačním systému (dále také „RIS“) a výšemi uvedenými v *rozborech financování* za roky 2015 a 2016 zjištěny rozdíly 2,18 mld. Kč (v roce 2015) a 1,00 mld. Kč (v roce 2016). Ty byly způsobeny zejména tím, že při zpracování *rozborů financování* nevycházel Úřad vlády ČR z údajů rozpočtového informačního systému. Naprostá většina provedených úprav nebyla popsána ani vyčíslena, údaje uvedené v *rozborech financování* proto není možné zpětně ověřit. Vykazovaná výše poskytnutých transferů NNO v uvedených letech neodpovídá skutečnosti.

Úřad vlády ČR, MMR, MV, MZe a MŽP (dále také „poskytovatelé“) nepostupují transparentně, když neplní povinnosti uložené právními předpisy, zejména zákonem č. 218/2000 Sb.<sup>6</sup> a vyhláškou č. 286/2007 Sb.<sup>7</sup>. Z porovnání údajů o výši poskytnutých transferů NNO v RIS a v centrální evidenci dotací vyplynulo, že poskytovatelé v centrální evidenci dotací neuveřejnili povinné informace o poskytnutých dotacích ve výši 3,51 mld. Kč (v roce 2016). Nejsou tak k dispozici veškeré informace o dotacích poskytnutých NNO. Kromě toho existuje

<sup>4</sup> Strategický dokument schválen vládou ČR dne 29. 7. 2015 (usnesení vlády ČR ze dne 29. 7. 2015 č. 608).

<sup>5</sup> Ve čtvrtém čtvrtletí 2017 bylo v RVNNO celkem 35 členů, z toho 20 členů zastupovalo neziskový sektor a 15 členů zastupovalo stát (resorty).

<sup>6</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>7</sup> Vyhláška č. 286/2007 Sb., o centrální evidenci dotací.

riziko vytváření dalších nových informačních systémů, když stávající systémy mohou být kvůli nedůslednosti poskytovatelů mylně považovány za nefunkční.

#### 4.

Poskytovatelé při posuzování žádostí o dotaci nepostupují jednotně. Dle *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky* (dále také „*Zásady vlády*“) by měli poskytovatelé delegovat své zaměstnance do hodnotitelských komisí jiných poskytovatelů, vzájemně se informovat o výběrovém dotačním řízení, mj. proto, aby nedocházelo k duplicitním úhradám projektů a aby bylo zabezpečeno dodržení stanovené maximální hranice podpory (70 % prostředků ze SR). Kontrolou bylo zjištěno, že tímto ustanovením se řídil z kontrolovaných osob Úřad vlády ČR a částečně MV<sup>8</sup>.

V okamžiku posuzování žádosti o dotaci jednotliví poskytovatelé nemohou zjistit, zda žadatel nepředložil žádost s obdobnými či shodnými činnostmi také u jiného poskytovatele, ani ověřit, zda byla dodržena maximální hranice 70 % celkových nákladů a zda činnosti uvedené v žádostech o dotaci jsou stejné nebo podobné. To lze provést až následně posouzením projektů, ke kterým již bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace. Souběh zdrojů ústředních orgánů státní správy v průběhu výběrového dotačního řízení nelze ověřit a poskytovatel (ÚV ČR, MMR a částečně MV) se opírá pouze o údaje uváděné žadatelem o dotaci.

Kontrolovaní poskytovatelé<sup>9</sup> stanovili cíle kontrolovaných dotačních titulů obecně nebo nestanovili vůbec, proto nelze vyhodnotit účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků státního rozpočtu.

#### 5.

NKÚ kontrolou u 17 příjemců dotací zjistil, že deset z nich se dopustilo porušení podmínek, za kterých jim byly prostředky ze státního rozpočtu poskytnuty. Jednalo se například o použití dotace na úhradu neuznatelných nákladů, nerealizování aktivit, neinformování veřejnosti o realizaci projektu s finanční podporou ze strany státu.

Tyto zjištěné nedostatky NKÚ vyhodnotil jako skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup> a předal oznámení příslušnému správci daně.

NKÚ proto doporučuje, aby:

- stát posílil vliv v RVNNO, například zvýšením počtu členů tak, aby počet zástupců státu měl rozhodující vliv;
- při zpracování *rozborů financování* vycházel Úřad vlády ČR z údajů vedených v rozpočtovém informačním systému, který slouží pro hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření, a dále, aby Úřad vlády ČR vyžadoval podklady pro jeho zpracování od všech organizačních složek státu, které dotace NNO poskytly;
- stát pro stanovení oblastí dotační politiky vůči NNO a pro jejich hodnocení používal stejné právní formy NNO ve všech svých materiálech (ať už se jedná o *Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO*, nebo o *rozborů financování*);
- poskytovatelé si předávali informace o podaných žádostech o dotaci ze SR tím, že nevyřazené žádosti budou umisťovat do příslušného informačního systému bezodkladně (nejpozději do konce roku předcházejícího vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace) tak,

<sup>8</sup> U čtyř z 15 kontrolovaných dotačních titulů.

<sup>9</sup> Kromě Úřadu vlády ČR.

<sup>10</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

aby ostatní poskytovatelé mohli ověřit, zda se aktivity uvedené v projektech nepřekrývají a nedochází k duplicitnímu poskytnutí dotací;

- výčet podmínek pro použití dotace uváděných poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace byl v *Zásadách vlády* rozšířen, např. o předložení průběžné zprávy o realizaci projektu nebo o povinné zveřejňování ročních zpráv o činnosti vč. účetní závěrky, a to pro všechny příjemce dotace ze státního rozpočtu.

## II. Informace o kontrolované oblasti

Úřad vlády ČR, MMR, MV, MZe a MŽP jsou ústředními orgány státní správy podle zákona č. 2/1969 Sb.<sup>11</sup>, jsou správci kapitol státního rozpočtu podle zákona č. 218/2000 Sb., jsou organizačními složkami státu podle zákona č. 219/2000 Sb.<sup>12</sup> a účetními jednotkami podle zákona č. 563/1991 Sb.<sup>13</sup>. Úřad vlády ČR mj. zabezpečuje chod tzv. poradních a pracovních orgánů vlády, mezi které patří Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. RVNNO v souladu se svým statutem mj. soustřeďuje, projednává a prostřednictvím svého předsedy předkládá vládě materiály týkající se NNO a vztahující se k vytváření vhodného prostředí pro jejich existenci a činnost.

Nestátní neziskové organizace jsou právnické osoby nezávislé na státu a slouží k posílení participace občanů na veřejném životě a na řešení veřejných problémů. Stát podporuje NNO prostřednictvím dotací, neboť od NNO nakupuje služby, pomocí kterých realizuje politiku státu v oblastech, ve kterých je zajišťování služeb tímto způsobem výhodnější a efektivnější.

Usneseními vlády ČR ze dne 1. 2. 2010 č. 92, ze dne 19. 6. 2013 č. 479 a ze dne 6. 8. 2014 č. 657 byly schváleny *Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky*, které v návaznosti na zákon č. 218/2000 Sb. upravují poskytování dotací ze státního rozpočtu NNO. Ústřední orgány státní správy poskytující dotace NNO jsou *Zásadami vlády* vázány<sup>14</sup>. RVNNO zpracovává každým rokem dokument *Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO* (dále také „*Hlavní oblasti*“), který je schvalován vládou. Tento dokument vymezuje prostor státní dotační politiky vůči NNO a jeho konkrétní naplnění dotačními programy, které jsou v kompetenci jednotlivých resortů. RVNNO také každoročně zpracovává *rozběr financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů*, jehož cílem je sledovat objem všech dotací poskytnutých nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků a z rozpočtů státních fondů a také objem veřejných zakázek NNO financovaných ze státního rozpočtu a rozpočtů krajů.

---

<sup>11</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>12</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>13</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>14</sup> Nad rámec *Zásad vlády* mohou ústřední orgány státní správy (poskytovatelé) upravit poskytování dotací ve své kompetenci svými předpisy a pokyny, pokud to věcné odlišnosti jejich dotačních programů a přijímaných projektů vyžadují.

Dokument *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020*, schválený vládou ČR dne 29. 7. 2015<sup>15</sup>, stanovil čtyři základní principy (hlavní cíle) státní politiky, a to:

1. vláda ČR podporuje trvalou udržitelnost silných, rozmanitých a nezávislých NNO;
2. vláda ČR bude usilovat o efektivní a transparentní navrhování státních politik vůči NNO včetně legislativních opatření, financování i jejich institucionálního zajištění;
3. vláda ČR bude podporovat dobrovolnictví a dárcovství jako projev participace občanů na věcech veřejných;
4. vláda ČR bude podporovat rozvoj efektivního a smysluplného partnerství a spolupráce s NNO.

Principy byly dále rozpracovány do východisek (dílčí cíle) a tato východiska do jednotlivých opatření.

Dotace poskytnuté NNO poskytovateli evidují na základě zákona č. 218/2000 Sb. jako neinvestiční, příp. investiční transfery v rozpočtovém informačním systému spravovaném Ministerstvem financí. Tento informační systém mj. slouží k evidování příjmů a výdajů státního rozpočtu podle jednotného třídění tzv. rozpočtovou skladbou. V případě nesouladu údajů vedených v RIS a mimo RIS se považují za správné údaje vedené v RIS.

K evidenci údajů o NNO slouží také níže uvedené veřejné informační systémy:

- Informační systém *Centrální evidence dotací z rozpočtu* (dále také „IS CEDR“) obsahuje údaje o poskytnutých dotacích ze státního rozpočtu<sup>16</sup>. Správcem tohoto systému je Generální finanční ředitelství. Poskyvatelé dotací jsou v něm povinni zaznamenávat údaje o dotacích a jejich příjemcích dle zákona č. 218/2000 Sb. a vyhlášky č. 286/2007 Sb.
- Informační systém *DotInfo* obsahuje veškeré dokumenty a údaje rozhodné pro poskytování dotací<sup>17</sup>. Správcem tohoto systému je Ministerstvo financí. Poskyvatelé jsou povinni předávat Ministerstvu financí dokumenty a údaje dle zákona č. 218/2000 Sb.
- *Informační systém o nestátních neziskových organizacích* (dále také „IS NNO“) obsahuje databázi NNO, slouží k evidování a zobrazování základních informací, které se týkají NNO. Správcem tohoto systému je Ministerstvo vnitra. Registrace v tomto informačním systému není pro NNO povinná.

### III. Rozsah kontroly

Kontrolní akcí bylo u Úřadu vlády ČR a čtyř ministerstev prověřeno, jak byla v letech 2016 a 2017 naplňována *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020*, zejména zda cíle dotačních programů navazovaly na definované potřeby společnosti, a zda byly peněžní prostředky státního rozpočtu vynaloženy poskytovateli dotací v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně. Kontrolní akcí byla také prověřována evidence

<sup>15</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 29. července 2015 č. 608.

<sup>16</sup> Mezi tyto údaje patří výše poskytnuté dotace, název příjemce, název poskytovatele a výše finančních prostředků vrácených zpět do státního rozpočtu.

<sup>17</sup> Mezi tyto údaje a dokumenty patří žádosti o dotace a rozhodnutí o poskytnutí dotace.

poskytnutých dotací nestátním neziskovým organizacím poskytovateli podpory a nastavení měřitelných indikátorů pro hodnocení cílů dotačních programů.

U příjemců dotací byla kontrola zaměřena na dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů a z jednotlivých rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 a 2017. *Rozbor financování* byl kontrolován pouze za rok 2016, neboť *rozbor financování* za rok 2017 nebyl do ukončení kontroly k dispozici.

**Tabulka č. 1 – Výdaje státního rozpočtu poskytnuté na dotace NNO (v tis. Kč)**

Druh výdaje – sledované výdaje ve SR	Výše poskytnutých dotací v roce	
	2016	2017
<b>Celkem</b>	<b>11 879 318,16</b>	<b>14 377 442,05</b>
Transfery obecně prospěšným společnostem	1 506 536,35	1 897 470,30
Transfery spolkům	5 955 142,15	7 801 456,80
Transfery církvím a náboženským společnostem	3 608 160,21	3 727 765,74
Transfery ostatním neziskovým a podobným organizacím	809 479,45	950 749,21

**Zdroj:** Monitor<sup>18</sup>.

**Poznámky:** transfery obecně prospěšným společnostem – výdaje SR sledované na rozpočtových položkách (dále také „RP“) 5221 a 6321; transfery spolkům – výdaje SR sledované na RP 5222 a 6322; transfery církvím a náboženským společnostem – výdaje SR sledované na RP 5223 a 6323; transfery ostatním neziskovým a podobným organizacím – výdaje SR sledované na RP 5229 a 6329.

U poskytovatelů činil kontrolovaný objem:

- poskytnutých peněžních prostředků z dotačních titulů 773 241 015 Kč;
- peněžních prostředků souvisejících s vybranými projekty 281 148 185 Kč.

U příjemců činil kontrolovaný objem peněžních prostředků 87 542 567 Kč.

Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Údaje vedené v rozpočtovém informačním systému jsou pravidelně zveřejňovány v Monitoru, který je dostupný na internetových stránkách Ministerstva financí.

<sup>19</sup> S účinností od 1. ledna 2018 byl zákonem č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, upraven vztah poskytování dotací ze státního rozpočtu ke správnímu řádu. Touto úpravou došlo k podřízení procesu poskytování dotací ze státního rozpočtu správnímu řádu se stanovenými výjimkami a zvláštní úpravou některých institutů a umožnění soudního přezkumu rozhodnutí. V případě, že žádost o dotaci byla podána před účinností této změny, postupoval poskytovatel dotace podle ustanovení platných před nabytím účinnosti zákona č. 367/2017 Sb. Nově je tak upraveno zastavení řízení poskytovatelem, odstranění vad žádosti, doložení dalších podkladů, úprava žádosti a rozhodnutí.

## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Státní politika vůči NNO na léta 2015 až 2020

#### Rada vlády pro nestátní neziskové organizace

V RVNNO je méně reprezentantů zastupujících stát než zástupců neziskového sektoru, kteří tak mají nadpoloviční počet hlasů. Počátkem roku 2015 měla RVNNO celkem 30 členů, z toho 13 členů zastupovalo stát a 17 zastupovalo neziskový sektor. Od schválení *Státní politiky vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020* vládou ČR, tj. od třetího čtvrtletí roku 2015, byl počet členů zastupujících stát zvýšen pouze o jednoho člena, a to zástupce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. V období od června 2016 do dubna 2017 nebyl členem RVNNO zástupce Ministerstva financí. Od schválení *Státní politiky vůči NNO 2015–2020* vládou do konce roku 2017 byl počet členů zastupujících NNO zvýšen o čtyři členy. Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2017 bylo v RVNNO 20 zástupců nestátních neziskových organizací a 15 reprezentantů zastupujících stát. Protože RVNNO rozhoduje hlasováním s rovnoprávným postavením všech členů, zástupci neziskového sektoru mohou rozhodujícím způsobem ovlivňovat obsah strategických materiálů, jakým je *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020*.

Při zpracování dokumentu *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020* se nevycházelo z analýzy potřeb společnosti, neboť z finančních důvodů žádná speciální analýza nebyla zpracována. RVNNO zřídila pracovní skupinu k přípravě *Státní politiky vůči NNO 2015–2020*. Členy této pracovní skupiny byli pouze zástupci nestátních neziskových organizací a zástupci akademické obce.

Návrh textu *Státní politiky vůči NNO 2015–2020* byl zpracován sekretariátem RVNNO, a to pouze na základě studií zpracovaných zástupci z neziskového sektoru. Dle sdělení Úřadu vlády ČR byl dokument projednán na jednání resortů, avšak z jednání neexistuje žádný zápis, kterým by bylo doloženo, že se na zpracování tohoto dokumentu podílely také resorty. Zástupci resortů se ke *Státní politice vůči NNO 2015–2020* vyjádřili v rámci připomínkového řízení, někteří z nich považovali dokument za velmi nepřehledný a nesrozumitelný.

### 2. Plnění *Státní politiky vůči NNO 2015–2020*

K naplnění hlavních cílů (principů) *Státní politiky vůči NNO 2015–2020* bylo stanoveno 40 opatření (úkolů), z nichž 22 bylo v době kontroly plněno, osm opatření bylo plněno částečně a deset opatření plněno nebylo.

Význam některých opatření není jednoznačný, např. není uvedeno, jak jsou definovány NNO, které vláda považuje za silné, rozmanité a nezávislé (princip č. 1). Opatření uvedená ve *Státní politice vůči NNO 2015–2020* jsou nejednoznačná a obecná.

Princip č. 1<sup>20</sup> byl stanoven obecně, bez uvedení, u kterých NNO bude vláda podporovat jejich trvalou udržitelnost, přičemž splnění jednoho ze sedmi východisek je podmíněno přijetím nového právního předpisu (zákon o sociálním podnikání). U jednoho z východisek principu

---

<sup>20</sup> Princip č. 1 – vláda ČR podporuje trvalou udržitelnost silných, rozmanitých a nezávislých NNO.

č. 2<sup>21</sup> jsou přiřazena dvě obtížně slučitelná opatření, jedno požaduje zajistit rovné postavení NNO s jinými právními typy příjemců a druhé usiluje o určité výhody. Plnění principu č. 3<sup>22</sup> je závislé na schválení zákona o dobrovolnictví, příprava této normy však byla usnesením vlády ČR ze dne 24. 10. 2016 č. 942 zastavena. U principů č. 1 a č. 4 jsou nástrojem plnění východiska také *Kritéria pro výběr partnerských NNO*, která byla schválena RVNNO, ale pro poskytovatele dotací nejsou závazná, pouze doporučující. Někteří poskytovatelé (MV, MZe) tato *Kritéria pro výběr partnerských NNO* nepoužili a stanovili jiná. Vzniká tak riziko nerovného přístupu k výběru partnerských NNO.

Úřad vlády ČR nemonitoruje průběžně plnění opatření stanovených *Státní politikou vůči NNO 2015–2020*. Vyhodnocení bude provedeno až po ukončení doby, na kterou byla *Státní politika vůči NNO 2015–2020* určena, tj. v roce 2021. Některé dílčí cíle z důvodu nepřijetí právních předpisů nebo změn stávajících právních předpisů splněny nebudou.

### 3. Zdroje dat o nestátních neziskových organizacích

*Státní politika vůči NNO 2015–2020* ve východisku č. 5 u principu č. 1 stanoví: „Vláda bude usilovat o jednodušší dostupnost informací a dat, které NNO potřebují ke své úspěšné práci. Současně bude podporovat shromažďování informací a dat o NNO, přístupných veřejnosti.“ Toto východisko má být plněno opatřením ve znění: „Vytvořit na úrovni RVNNO nebo některého z jejích výborů stálou pracovní skupinu složenou ze zástupců institucí, které spravují státní informační systémy, která připraví strategii ke zpřístupnění informací a dat o NNO a pro NNO.“ Stanovení tohoto východiska Úřad vlády ČR odůvodňuje tím, že neziskový sektor projevuje potřebu vědět, kým je, a potřebuje obecnou zpětnou vazbu, a dále, že NNO nedisponují finančními prostředky na výzkumy o stavu neziskového sektoru. K plnění opatření byla RVNNO vytvořena pracovní skupina pro data o NNO, ale zástupci Ministerstva financí (dále také „MF“) a Generálního finančního ředitelství (dále také „GFŘ“) jako správců státních informačních systémů (IS *DotInfo* a IS *CEDR*) členy pracovní skupiny pro data o NNO nejsou.

#### Nesoulad informací o dotacích poskytnutých nestátním neziskovým organizacím

V *rozborech financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů* jsou sledovány dotace poskytnuté nestátním neziskovým organizacím, a to v členění dle právních forem, které RVNNO považuje za NNO. Na druhé straně dokument, který RVNNO každoročně předkládá vládě ČR ke schválení pod názvem *Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím*, uvádí v porovnání s okruhem obsaženým v *rozborech financování* širší okruh příjemců dotací.

V příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru je uveden přehled právních forem, které jsou používány pro stanovení okruhu příjemců dotací uváděných v *Hlavních oblastech*, v *Zásadách vlády*, v *rozborech financování* a ve statistickém zjišťování Českého statistického úřadu (dále také „ČSÚ“). Z porovnání těchto okruhů příjemců dotací je zřejmé, že ačkoliv jsou požadovány informace týkající se podpory pro nestátní neziskové organizace, nejsou používány stejné právní formy NNO.

<sup>21</sup> Princip č. 2 – vláda ČR bude usilovat o efektivní a transparentní navrhování státních politik vůči NNO včetně legislativních opatření, financování i jejich institucionálního zajištění.

<sup>22</sup> Princip č. 3 – vláda ČR bude podporovat dobrovolnictví a dárcovství jako projev participace občanů na věcech veřejných.

### **Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2016 neodpovídá skutečnosti a byl vypracován nestátní neziskovou organizací**

Rozbory financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů za roky 2015 a 2016 vypracovala nestátní nezisková organizace (dále také „zpracovatel“), a to na základě objednávky Úřadu vlády ČR. Úřad vlády ČR akceptoval zpracování *rozborů financování* a uhradil v každém roce zpracovateli částky převyšující 160 tis. Kč vč. DPH.

Při tvorbě *Rozboru financování 2016* (prostředky ze SR) zpracovatel vycházel pouze z podkladů získaných od oslovených ministerstev (MF vyzváno k předání podkladů nebylo, přestože poskytlo dotace NNO), nikoliv také z údajů vedených v rozpočtovém informačním systému, přestože údaje v něm jsou dle zákona č. 218/2000 Sb. považovány za správné. Zpracovatel údaje z podkladů dále upravoval a do *Rozboru financování 2016* uvedl čtyři druhy úprav. Jen jedna z nich byla vyčíslena s uvedením poskytovatele, u kterého byla provedena. Další úpravy, které zpracovatel uvedl jako provedené, již nebyly podrobně popsány. Chyběly tak informace, na základě jakých kritérií (parametrů) byly úpravy provedeny, v jaké výši a u kterého poskytovatele. Kvůli chybějícímu popisu všech úprav, které byly provedeny, neporovnání s údaji vedenými v RIS a neuvedení rozdílů mezi nimi má *Rozbor financování 2016* omezenou vypovídací schopnost.

Na jedné straně správci kapitol státního rozpočtu výši poskytnutých dotací NNO komentují ve svém závěrečném účtu a vykazují ji v rozpočtovém informačním systému (veřejně dostupné zdroje), na druhé straně jsou zveřejňovány *rozborů financování*, které uvádějí odlišnou výši dotací poskytnutých nestátním neziskovým organizacím. Vládě ČR a veřejnosti jsou prezentovány údaje, které neodpovídají skutečnosti.

**Tabulka č. 2 – Dotace vykázané ve finančním výkazu a uvedené v rozbořech financování za roky 2015 a 2016 (v tis. Kč)**

Kapitola státního rozpočtu	Vynaložené výdaje státního rozpočtu		
	Monitor (údaje z RIS)	<i>Rozbory financování</i> (po úpravách)	Rozdíl mezi údaji v Monitoru a údaji v <i>rozbořech financování</i>
<b>Celkem rok 2015</b>	<b>11 950 189,05</b>	<b>9 765 277,00</b>	<b>2 184 912,05</b>
z toho:			
312 – <i>Ministerstvo financí</i>	17 992,70	0,00	17 992,70
313 – <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i>	2 017 296,22	3 510 341,00	-1 493 044,78
<b>Celkem rok 2016</b>	<b>11 879 318,16</b>	<b>10 873 365,00</b>	<b>1 005 953,16</b>
z toho:			
312 – <i>Ministerstvo financí</i>	6 478,54	0,00	6 478,54
313 – <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i>	2 532 411,10	4 050 215,00	-1 517 803,90

**Zdroj:** Monitor, *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2016*, *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2015*; výpočet NKÚ.

**Poznámka:** ve sloupci „Monitor (údaje z RIS)“ jsou uvedeny výdaje vykázané na rozpočtových položkách 5221, 5222, 5223, 5229, 3221, 6322, 6323 a 6329.

Ačkoliv Úřad vlády ČR měl k dispozici údaje o dotacích evidovaných v IS CEDR vždy za předchozí rok, nebyl tento zdroj dat uveden v *Rozboru financování 2016*.



Ani IS CEDR není spolehlivým zdrojem. Kontrolou bylo zjištěno, že v něm nejsou evidovány všechny poskytnuté dotace (viz též kontrolní akce NKÚ č. 15/31 – *Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace a programy reprodukce majetku*). Rozdíly v údajích o objemech poskytnutých dotací nejsou jen mezi rozpočtovým informačním systémem a *Rozborem financování 2016*, ale i v IS CEDR (tabulka č. 3).

**Tabulka č. 3 – Poskytnuté dotace dle zdroje dat v roce 2016** (v tis. Kč)

	Vynaložené výdaje státního rozpočtu		
	Monitor (údaje z RIS)	Rozbor financování 2016 (po úpravách)	IS CEDR
<b>Poskytnuté dotace ze státního rozpočtu celkem</b>	<b>11 879 318,16</b>	<b>10 873 365,00</b>	<b>8 368 429,44</b>

**Zdroj:** Monitor, *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2016*, odpověď ÚV ČR na žádost NKÚ.

**Poznámka:** ve sloupci „Monitor (údaje z RIS)“ jsou uvedeny výdaje vykázané na rozpočtových položkách 5221, 5222, 5223, 5229, 6321, 6322, 6323 a 6329.

Dotace pro NNO jsou ve státním rozpočtu vykazovány v podseskupeních rozpočtových položek 522<sup>23</sup> a 632<sup>24</sup> rozpočtové skladby. Dotace neziskovým organizacím zřízeným podnikatelskými či finančními subjekty (jedná se např. o školské právnické osoby) jsou sledovány v jiných podseskupeních rozpočtových položek<sup>25</sup>, a to vč. dotací pro jejich zakladatele. Ústřední orgány státní správy každým rokem ve svých zprávách o plnění výsledku rozpočtového hospodaření komentují čerpání a vývoj transferů poskytnutých NNO zařazených v podseskupeních rozpočtových položek 522 a 632. Z toho plyne, že nejsou komentovány ty dotace poskytnuté NNO, které jsou vykazovány v jiných podseskupeních rozpočtových položek. Tato skutečnost způsobuje problémy nejen při hodnocení plnění dílčích ukazatelů, ale také při zpracování *rozběrů financování*.

### **Omezený přístup veřejnosti k informacím o dotacích poskytnutých nestátním neziskovým organizacím a porušování povinností při evidování dotací v informačních systémech**

MF a GFŘ spravují informační systémy (IS *DotInfo* a IS CEDR), které obsahují údaje a dokumenty týkající se poskytnutých dotací ze státního rozpočtu (nejen NNO). Poskytovatelé mají povinnost, která vyplývá z právních předpisů, umísťovat do těchto informačních systémů údaje a dokumenty bez zbytečného odkladu. Kontrolou však bylo zjištěno, že poskytovatelé tuto povinnost neplní vůbec nebo jen částečně. Tím, že poskytovatelé neplní své povinnosti, nelze ověřit splnění podmínky uvedené v *Zásadách vlády*, a to dodržení maximální výše dotace, jejíž podíl na celkových nákladech projektu je 70 %, v případě, že projekt byl financován dotacemi od několika orgánů státní správy.

Pro poskytovatele dotací ze státního rozpočtu je povinností vkládat údaje a dokumenty o poskytnutých dotacích do IS *DotInfo* v souladu se *Zásadami vlády* a zákonem č. 218/2000 Sb. a do IS CEDR v souladu s vyhláškou č. 286/2007 Sb.

<sup>23</sup> *Neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím.*

<sup>24</sup> *Investiční transfery neziskovým a podobným organizacím.*

<sup>25</sup> Například v podseskupení rozpočtových položek 521 – *Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům* a 631 – *Investiční transfery podnikatelským subjektům.*

Kontrolou bylo zjištěno, že poskytovatelé (ÚV ČR, MZe, MV) v kontrolovaném období porušovali zákon č. 218/2000 Sb.<sup>26</sup> tím, že nepředávali dokumenty a údaje, které byly rozhodné pro poskytování dotací, do IS *DotInfo* bez zbytečného odkladu. MV u 23 projektů v roce 2016 a u jednoho projektu v roce 2017 nepředalo údaje a dokumenty do IS *DotInfo* vůbec. Dále poskytovatelé (ÚV ČR, MZe) porušili vybraná ustanovení vyhlášky č. 286/2007 Sb. tím, že do centrální evidence dotací nepřenesli údaje o účelově poskytnutých prostředcích a jejich příjemcích ve stanoveném termínu. Kontrolou bylo také zjištěno, že údaje a dokumenty o poskytnutých dotacích a jejich příjemcích nebyly zveřejněny, ačkoliv poskytovatelé (MMR, MV) data do neveřejné části IS CEDR přenesli. Publikování je závislé jednak na předání dat jednotlivými poskytovateli, jednak na umístění těchto dat do veřejné části IS CEDR, což zabezpečuje GFŘ.

Tím, že poskytovatelé nepostupují v souladu s právními předpisy, není možné používat údaje a dokumenty z IS CEDR a IS *DotInfo* pro posuzování a hodnocení žádostí o dotace v následujících letech ani pro zpracování *rozborů financování*.

Kromě výše uvedených informačních systémů stát (MV) provozuje informační systém o nestátních neziskových organizacích, který zahrnuje evidenci nestátních neziskových organizací. Informace zveřejňované v tomto IS nejsou úplné, ve většině případů nejsou aktualizovány. Za správnost a úplnost informací by měly odpovídat jednotlivé NNO, avšak povinnost registrovat se a aktualizovat údaje jim není závazným způsobem stanovena. MV hradí za provoz IS zajišťovaného dodavatelským způsobem ročně 1,45 mil. Kč (vč. DPH).

#### 4. Poskytování dotací

##### **Cíle u většiny kontrolovaných dotačních titulů nebyly stanoveny**

Ústřední orgány státní správy zajišťují své úkoly samy, případně prostřednictvím organizačních složek státu a příspěvkových organizací, jichž jsou zřizovateli, a prostředky na zajištění úkolů a potřeb společnosti v oblasti své působnosti plánují prostřednictvím rozpočtu a střednědobého výhledu. Pokud ústřední orgán státní správy nemůže zajišťovat plnění všech potřeb společnosti sám či prostřednictvím svých zřízených organizací, má možnost zajistit další potřeby prostřednictvím dotací, a to jednorázově v příslušném roce. Pokud by tato potřeba byla dlouhodobější, je možné peněžní prostředky na dotace zařadit do střednědobého výhledu a poté do návrhu státního rozpočtu.

V oblasti poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím bylo kontrolou zjištěno, že ani jeden z poskytovatelů neprovedl speciální analýzu potřeb společnosti v působnosti svého resortu.

Cíle pro kontrolované dotační tituly stanovili z kontrolovaných osob jen dva poskytovatelé (Úřad vlády ČR a MV). MMR nestanovilo žádné cíle vztahující se k NNO. MŽP nestanovilo konkrétní a kvantifikovatelné cíle, kterých mělo být podporou NNO dosaženo. MZe pro rok 2016 nestanovilo žádné a pro rok 2017 pouze obecné cíle.

Průběh realizace projektu sledovali poskytovatelé Úřad vlády ČR, MŽP a v některých případech i MV. MZe provádělo vyhodnocování plnění cílů kontrolovaných dotačních programů,

<sup>26</sup> Ustanovení § 18a zákona č. 218/2000 Sb.

respektive podprogramů, až od roku 2017. Dotační tituly MV<sup>27</sup> neměly nastaveny indikátory či ukazatele, které by umožnily vyhodnocení dopadů vynakládaných prostředků SR.

### **Nejednotný postup poskytovatelů při výběrovém dotačním řízení**

U navržených oblastí podpory stanovily kontrolované osoby cíle, kterých má být dosaženo, příliš obecně nebo nebyly stanoveny vůbec. MMR, MZe, MV a MŽP vymezily cílové skupiny obyvatel podpořených projektů příliš široce. Povinnost, aby v žádostech o dotace příjemci uvedli měřitelné a kvantifikovatelné cíle, kterých má být dosaženo, stanovil pouze Úřad vlády ČR.

Poskytovatel (ÚV ČR) nepožadoval, aby žadatelé v popisu projektu uvedli činnosti, které budou uhrazeny z dotace státního rozpočtu včetně vyčíslení. MV ani MZe nepožadovaly, aby žadatelé v rozpočtu vymezili položky, které budou hrazeny z dotace. V případech, kdy dotace není poskytnuta na krytí 100 % nákladů projektu, poskytovatel není schopen vyhodnotit, které aktivity a náklady mají být uhrazeny z dotace a které nikoliv.

Poskytovatelé posuzují žádosti ve dvou hlavních fázích, a to v tzv. formální a na ní navazující věcné. Formálním posuzováním jsou žádosti kontrolovány z hlediska úplnosti a včasného podání žádosti. Poskytovatelé Úřad vlády ČR, MMR a MŽP vyřazovali žádosti z výběrového dotačního řízení již ve fázi formálního posuzování. MZe předávalo k věcnému posouzení i takové žádosti, které obdrželo po termínu nebo které neobsahovaly všechny požadované dokumenty. Tím vytvářelo nerovné podmínky pro žadatele o dotaci. Obdobně postupovalo MV, když předávalo nekompletní žádosti<sup>28</sup> k věcnému posouzení.

Podle *Zásad vlády* mají ústřední orgány meziresortně spolupracovat při vyhodnocování žádostí o dotace (např. vzájemně delegovat členy do hodnotitelských komisí) nebo si průběžně poskytovat informace o výsledcích výběrových dotačních řízení a o rozhodnutích.

Kontrolou bylo zjištěno, že hodnotitelské komise Úřadu vlády ČR a MV<sup>29</sup> byly složeny i ze zástupců jiných resortů. U MMR, MŽP<sup>30</sup> a MZe byly hodnotitelské komise složeny pouze ze zaměstnanců resortu.

Úřad vlády ČR v roce 2016 (dotace na rok 2017) delegoval do svých hodnotitelských komisí kromě členů z jiných ústředních orgánů státní správy také členy z neziskového sektoru, kteří byli současně členy zastřešujících NNO (spolek Za snadné dárcovství a další žadatel), které žádaly o dotaci. Dále bylo kontrolou zjištěno, že člen komise pro hodnocení projektů (zástupce Ministerstva práce a sociálních věcí) neupozornil ostatní členy této komise na skutečnost, že projekt, o němž jednají, je již (v době výběrového dotačního řízení na rok 2017) částečně financován z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) a Ministerstva práce a sociálních věcí.

Ministerstvo vnitra<sup>31</sup> nestanovilo kritéria pro posouzení žádostí o podporu a pro proces výběru a hodnocení projektů na roky 2016 a 2017, nebylo tak možné ověřit, na základě kterých kritérií byly hodnotící komisí vybírány projekty.

---

<sup>27</sup> Dotační tituly *Integrace cizinců, Rozvoj dobrovolnické služby, Veřejně prospěšný program, Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru, Podpora zapojení do programů EU pro rok 2016.*

<sup>28</sup> Žádosti neobsahovaly všechny požadované dokumenty.

<sup>29</sup> Pouze u dotačních titulů: *Dotační programy pro NNO provozující evropské krizové či asistenční linky 116 000, 116 111, 116 006 v ČR, Prevence sociálně patologických jevů, Prevence korupčního jednání, Rozvoj dobrovolnické služby.*

<sup>30</sup> Pouze u podprogramu B.

<sup>31</sup> U dotačního titulu *Integrace cizinců.*

Kontrolou u MMR zejména v oblasti cestovního ruchu bylo zjištěno, že cíle některých dotovaných projektů se shodují s cíli agentury CzechTourism, která je příspěvkovou organizací zřízenou MMR. NKÚ upozorňuje na riziko, že prostředky státního rozpočtu mohou být vynakládány duplicitně.

Povinnosti příjemců jsou stanoveny rozhodnutím o poskytnutí dotace. Kontrolou bylo zjištěno, že poskytovatelé uvedli mezi podmínkami použití dotace v rozhodnutích o poskytnutí dotace ty obecné podmínky, které jsou stanoveny *Zásadami vlády*, a další podmínky, které si mohli stanovit a stanovili sami. Podmínky pro použití dotace ze státního rozpočtu tedy nejsou jednotné (příloha č. 2).

Úřad vlády ČR rozhodnutím o poskytnutí dotace schválil výši poskytnuté dotace nižší, než kolik činí 70% podíl dotace ke krytí skutečně vynaložených celkových nákladů projektu, a současně v tomto rozhodnutí uvedl, že příjemce je povinen nepřekročit 70% podíl dotace. Existuje tak riziko, že při změně rozpočtu celkových nákladů projektu bude procentní podíl dotace vyšší než původní podíl schválený rozhodnutím o poskytnutí dotace.

MMR nejméně u jednoho žadatele vydalo rozhodnutí o neinvestiční dotaci na projekt, ačkoliv dle cíle projektu se jednalo o pořízení investice (mobilní aplikace).

MV nevyřadilo z výběrového dotačního řízení žádost o dotaci od žadatele, kterým byla veřejná výzkumná instituce zřízená Ministerstvem práce a sociálních věcí, a poskytlo tomuto žadateli dotaci z dotačního titulu určeného nestátním neziskovým organizacím.

MZe ani MV<sup>32</sup> nepožadovaly ve vyúčtování dotace rozlišovat výdaje z různých zdrojů, neměly tak přehled o tom, které náklady byly skutečně uhrazeny z dotace a které hradil příjemce z vlastních nebo z jiných zdrojů.

### **Nedostatek informací pro sledování souběhu dotací k dodržení maximální hranice 70% financování projektu ze státního rozpočtu**

Podle *Zásad vlády* může být dotace poskytnuta do výše 70 % celkových nákladů projektu uvedených v žádosti a tato podmínka je zahrnuta do příslušného rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu. Dále *Zásady vlády* stanovují, že projekt může být financován dotacemi od více orgánů státní správy, přičemž souběh těchto zdrojů nesmí činit více než 70 % celkových nákladů projektu.

Všichni kontrolovaní poskytovatelé v rozhodnutích o poskytnutí dotace uvedli jako povinnost příjemce nepřekročit 70% podíl při souběhu dotací ze státního rozpočtu. Kontrolou bylo zjištěno, že souběh zdrojů ústředních orgánů státní správy a nepřekročení stanoveného podílu podpory nelze ověřit v průběhu výběrového dotačního řízení. Ověření lze provést pouze u těch projektů, ke kterým již bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytovatelem. Dle současných právních předpisů je totiž poskytovatel povinen předat jak žádost o dotaci, tak rozhodnutí o poskytnutí dotace (údaje a dokumenty rozhodné pro poskytování dotací) do informačního systému *DotInfo* až po ukončení dotačního řízení. To má za následek, že poskytovatel nemůže předem ověřit, zda nedojde k podpoření stejné činnosti žadatele několika poskytovateli v různých projektech ani zda v důsledku podpory těchto projektů pak žadatel neuplatní stejné náklady ve vyúčtování těchto projektů. Existuje tak riziko, že poskytovatel poskytne prostředky SR na činnosti, na které žadatel o dotaci získá, příp. již získal, prostředky SR od jiných poskytovatelů.

<sup>32</sup> U dotačního titulu *Integrace cizinců*.

### **Poskytovatelé nepožadovali označování dokladů z důvodu snížení možnosti duplicitní úhrady**

Dle *Zásad vlády* není povolena duplicitní úhrada stejných nákladů na projekt z různých zdrojů včetně zdrojů ze státního rozpočtu. *Zásady vlády* však neuvádějí, aby mezi podmínkami pro použití dotace uváděli poskytovatelé v rozhodnutích o poskytnutí dotace povinnost označování dokladů prokazujících skutečně vzniklé náklady související s projektem (např. číslem rozhodnutí). Tato podmínka se zpravidla používá pro snížení rizika předložení stejných dokladů více poskytovatelům současně. Tuto podmínku ve svých rozhodnutích neuváděly MŽP ani MMR.

MŽP stanovilo povinnost pro žadatele o poskytnutí dotace uvádět všechny potenciální zdroje financování projektu až od roku 2018. Do té doby MŽP nemělo přehled o finančních prostředcích příjemce z rozpočtů územních samosprávných celků, popř. jiných zdrojů financování.

### **Ze zákona se stanovuje rozpočet na jeden rok, ale smlouvy o dlouhodobé spolupráci mohou být uzavírány i na více let**

*Zásady vlády* umožňují ústředním orgánům státní správy uzavřít s NNO smlouvu o dlouhodobé spolupráci<sup>33</sup>. NNO, se kterou bude smlouva uzavřena, by měla naplňovat priority schválené vládou a ústřední orgán by měl stanovit transparentní a veřejné podmínky výběru NNO, se kterými hodlá smlouvu uzavřít. Závazek na víceleté financování u projektů vzniklý uzavřením smlouvy o dlouhodobé spolupráci<sup>34</sup>, který je financován pouze dotacemi ze státního rozpočtu, nikoli formou programového financování, není v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb. Požadavek *Zásad vlády* na poskytnutí určitých záruk při financování lze považovat za legitimní, ale lze ho uplatnit pouze při tvorbě rozpočtu na příslušný rok a tvorbě střednědobého výhledu konkrétního poskytovatele dotací.

Dlouhodobé smlouvy uzavírali poskytovatelé Úřad vlády ČR, MV, MZe a MŽP. MZe nepostupovalo v souladu se *Zásadami vlády*, neboť nestanovilo jednoznačně transparentní a veřejné podmínky výběru NNO, se kterými hodlalo uzavřít smlouvy o dlouhodobé spolupráci. MZe v roce 2017 nezaslalo správci registru smluv ani jednu smlouvu o dlouhodobé spolupráci s NNO do 30 dnů od uzavření smlouvy, přestože to požaduje zákon č. 340/2015 Sb.<sup>35</sup>.

MV uzavřelo smlouvy o dlouhodobé spolupráci dle vzoru smlouvy, který je přílohou *Zásad vlády*, na dva projekty v rámci dotačního titulu *Integrace cizinců*. Z uzavřených smluv vyplývá právní nárok na dotaci, což je v rozporu se zákonem č. 218/2000 Sb., protože právní nárok na dotaci vzniká až vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace. MV nespécifikovalo ve střednědobém výhledu předpokládanou výši nákladů na uzavřené smlouvy o dlouhodobé spolupráci, neboť uzavřené smlouvy neobsahují předběžný rozpočet na celou dobu trvání smluv.

MMR uzavřelo smlouvy o dlouhodobé spolupráci bez finančních závazků. Jeho schválený rozpočet (na rok 2016 a rok 2017) určený na podporu NNO však zahrnoval pouze dotace na

---

<sup>33</sup> Vzor smlouvy o dlouhodobé spolupráci je přílohou *Zásad vlády*.

<sup>34</sup> Uzavření smlouvy o dlouhodobé spolupráci podle vzoru, který je přílohou *Zásad vlády*.

<sup>35</sup> Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

činnosti Horské služby ČR a projekty Klubu českých turistů. Ostatní dotace poskytnuté NNO v roce 2016 a 2017 nebyly rozpočtem zajištěny.

V případě smluv o dlouhodobé spolupráci uzavřených mezi MMR (poskytovatel) a NNO na více než jeden rok bylo mezi povinnostmi NNO uvedeno, že na roky, na které byla smlouva uzavřena, budou předkládány „zjednodušené žádosti o dotaci“. NKÚ upozorňuje na skutečnost, že zákon č. 218/2000 Sb., který upravuje postup poskytování dotací ze státního rozpočtu, nezná a ani neupravuje postup poskytování dotací na základě „zjednodušené žádosti o dotaci“.

#### **Dotace nebyly ve všech případech poskytnuty v termínu stanoveném *Zásadami vlády***

Podle *Zásad vlády* mají být dotace vyplaceny na základě pravomocného rozhodnutí nejpozději do 31. března rozpočtového roku<sup>36</sup>, pokud žadatel do tohoto data splní podmínky pro poskytnutí dotace ze státního rozpočtu. MZe (ve většině případů) a MV<sup>37</sup> vyplácely v kontrolovaném období dotace do 31. března. ÚV ČR, MŽP, MMR a MV<sup>38</sup> vyplácely dotace až po stanoveném termínu.

#### **5. Skutečnosti zjištěné na vybraném vzorku projektů u příjemců dotací**

Kontrola byla provedena u 17 příjemců dotací, kterým byly v letech 2016 až 2017 z dotačních titulů pro nestátní neziskové organizace poskytnuty prostředky na realizaci 45 projektů. U sedmi příjemců byla dotace použita v souladu s podmínkami stanovenými v rozhodnutích o poskytnutí dotace. U ostatních příjemců zjistil NKÚ například:

- nedodržení podmínek stanovených v rozhodnutí pro poskytnutí dotace,
- nedostatky v účetnictví,
- použití prostředků na úhradu neuznatelných nákladů,
- nedodržení stanoveného rozpočtu projektu,
- nerealizování aktivit, na které byla dotace poskytnuta,
- neefektivní použití prostředků.

Na základě zjištěných skutečností oznámil NKÚ příslušnému správci daně skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. v úhrnné výši 3 630 501,85 Kč.

---

<sup>36</sup> Pokud je dotace vyplácena ve dvou částech, druhá část by měla být poskytnuta do 30. 9. a u dotací nad 10 mil. Kč může poskytovatel stanovit vlastní splátkový kalendář.

<sup>37</sup> Pouze u dotačního titulu *Veřejně prospěšný program*.

<sup>38</sup> U dotačních titulů *Integrace cizinců* a *Rozvoj dobrovolnické služby*.

**Seznam použitých zkratk**

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
GFŘ	Generální finanční ředitelství
<i>Hlavní oblasti</i>	<i>Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO</i>
IS CEDR	informační systém <i>Centrální evidence dotací z rozpočtu</i>
IS	informační systém
IS NNO	<i>Informační systém o nestátních neziskových organizacích</i>
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNO	nestátní neziskové organizace
poskytovatelé	Úřad vlády České republiky, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí
RIS	rozpočtový informační systém
<i>rozbory financování</i>	materiály vydávané jednou ročně Radou vlády pro nestátní neziskové organizace pod názvem <i>Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce...</i>
<i>Rozbor financování 2016</i>	<i>Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2016</i>
RP	rozpočtová položka
RVNNO	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
SR	státní rozpočet
<i>Státní politika vůči NNO 2015–2020</i>	<i>Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020</i>
ÚV ČR nebo Úřad vlády ČR	Úřad vlády České republiky
<i>Zásady vlády</i>	<i>Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy</i>
Zpracovatel	nestátní nezisková organizace, která zpracovala <i>rozbory financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů</i> za roky 2015 a 2016

## Příloha č. 1

## Sledované právní formy NNO

Právní formy	Hlavní oblasti	Zásady vlády	RVNNO	Rozbor financ.	ČSÚ	IS NNO
Bytová družstva					x	
Církevní organizace a náboženské společnosti	x		x		x	x
Účelová zařízení církví a náboženské společnosti	x	x		x		
Česká televize					x	
Český rozhlas					x	
Fyzické osoby	x	x <sup>2</sup>				
Jiné účetní jednotky, které nebyly založeny a zřízeny za účelem podnikání, s výjimkou obchodních korporací						x
Mezinárodní organizace a sdružení					x	x
Nadace a nadační fondy	x	x	x	x	x	x
Obecně prospěšné společnosti	x	x	x	x	x	x
Organizace transformované dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a jiné subjekty mimo NNO	x					
Organizační jednotka sdružení			x			x
Organizační složka zahraničního nadačního fondu a nadace			x			
Politické strany a politická hnutí					x	
Právnícké osoby	x	x <sup>1</sup>				
Právnícké osoby působící v oblasti tělovýchovy, kultury a rekreace					x	
Příspěvkové organizace zřízené státem	x	x <sup>1</sup>				
Příspěvkové organizace zřízené územními samosprávnými celky	x	x <sup>1</sup>				
Rádio Svobodná Evropa					x	
Registrovaní poskytovatelé sociálních služeb bez ohledu na jejich právní formu a mimo působnost usnesení vlády k <i>Zásadám vlády</i>	x					
Sdružení			x			x
Spolky, včetně pobočných spolků	x	x	x	x	x	x
Školské právnícké osoby	x	x <sup>1</sup>	x	x	x	
Ústavy	x	x	x	x	x	x
Územní samosprávné celky	x					
Veřejné výzkumné instituce	x <sup>3</sup>				x	
Vinařský fond					x	
Vybrané instituce zabývající se činnostmi souvisejícími s finančním zprostředkováním					x	
Vysoké školy	x	x <sup>1</sup>			x <sup>4</sup>	
Zahraniční spolek a zahraniční pobočný spolek			x			
Zájmová sdružení právníckých osob	x	x <sup>1</sup>	x	x	x	x

**Zdroj:** *Hlavní oblasti, Zásady vlády*, odpověď na žádost, *Rozbor financování 2016*, ČSÚ (*Program statistického zjišťování*), IS NNO.

**Poznámky:** x<sup>1</sup> – právnícké osoby, jejichž hlavním předmětem činnosti je poskytování zejména zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a poskytování sociálně-právní ochrany dětí; x<sup>2</sup> – shodně s x<sup>1</sup>, avšak o hlavním předmětu činnosti musí rozhodnout ústřední orgán; x<sup>3</sup> – mohou být i veřejné výzkumné instituce zřízené státem; x<sup>4</sup> – veřejné vysoké školy.



## Příloha č. 2

**Podmínky pro použití dotace uvedené v kontrolovaných rozhodnutích o poskytnutí dotace**

	ÚV ČR	MMR	MV	MZe	MŽP
<b>Podmínky podle Zásad vlády:</b>					
podmínky stanovené v bodu 22 části druhé <i>Zásad vlády</i>	A	A <sup>1</sup>	A	A	A <sup>1</sup>
rozlišení podmínek na závažné a méně závažné (část druhá bod 19 <i>Zásad vlády</i> )	A	N	A	A	N
<b>Podmínky stanovené poskytovateli:</b>					
vedení účetnictví o projektu odděleně	A	N	A	A	A
výčet neuznatelných nákladů	A	N	A	A	A
důvody pro krácení nákladů a dotace	A	N	A	A	A
realizace projektu v souladu s cíli dotace a s předloženou žádostí o dotaci	A	N <sup>2</sup>	A	A	A
předložit průběžnou zprávu o realizaci projektu	A	N	A <sup>3</sup>	N	A
rozsah předloženého vyúčtování dotace a zpracování závěrečné zprávy	A	N	A	A	A
označit doklady související s dotací například číslem rozhodnutí o poskytnutí dotace	A	N	A	A	N
změna rozpočtu projektu (celkový rozpočet projektu nesmí být překročen)	A <sup>4</sup>	N	N	A <sup>5</sup>	A <sup>6</sup>

**Poznámky:** N – nestanoveno; A – stanoveno; A<sup>1</sup> – stanoveno (dle *Zásad vlády*) s výjimkou podmínky pro postup při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu; N<sup>2</sup> – nestanoveno pro rok 2017; A<sup>3</sup> – nestanoveno u dotačních titulů *Veřejně prospěšný program a Rozvoj dobrovolnické služby*; A<sup>4</sup> – max. 20 %; A<sup>5</sup> – max. 10 %; A<sup>6</sup> – max. 15 %.

## Příloha č. 3

## Seznam příjemců a kontrolovaný objem dotací

Název příjemce	Kontrolovaný objem
Arcidiecézní charita Praha	3 307 900 Kč
Asociace pro interkulturní práci, z. s.	859 581 Kč
Beleco, z.s.	1 081 000 Kč
Bioinstitut, o. p. s.	1 237 164 Kč
Český svaz ochránců přírody	4 500 000 Kč
Český svaz včelařů, z.s.	27 879 820 Kč
In IUSTITIA, o.p.s.	690 000 Kč
Klub českých turistů	15 463 600 Kč
META, o.p.s. - Společnost pro příležitosti mladých migrantů	1 085 021 Kč
NIPI bezbariérové prostředí, o.p.s.	8 500 000 Kč
PRO-BIO LIGA pobočný spolek	1 150 000 Kč
Senioři České republiky, z. s.	2 934 108 Kč
Síť středisek ekologické výchovy Pavučina, z. s.	1 535 794 Kč
Slovo 21, z. s.	15 548 528 Kč
Svaz zakládání a údržby zeleně	398 951 Kč
TEREZA, vzdělávací centrum, z.ú.	800 000 Kč
Za snadné dárcovství	571 100 Kč
<b>CELKEM</b>	<b>87 542 567 Kč</b>

## Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/05

### Účetnictví Ministerstva financí za rok 2017

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo financí při vedení účetnictví v roce 2017 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

#### **Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo financí (dále také „MF“).

Kontrolováno bylo období roku 2017 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od března do října 2018.

**Kolegium NKÚ** na svém II. jednání, které se konalo dne 4. února 2019,

**schválilo** usnesením č. 6/II/2019

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA

Údaje z účetní závěrky Ministerstva financí k 31. 12. 2017

**291 mld. Kč**

CELKOVÁ AKTIVA/PASIVA

**438 mld. Kč**

NÁKLADY

→ z toho

**55 mld. Kč**peněžní prostředky  
*Národního fondu*  
na běžném účtu<sup>1</sup>**83 mld. Kč**

rezervy

→ z toho

**131 mld. Kč**transfery bez předfinancování<sup>2</sup>**243 mld. Kč**

náklady ze sdílených daní a poplatků

## Hlavní kontrolované oblasti

*Národní fond*, národní transfery, přehled o peněžních tocích, přehled o změnách vlastního kapitálu, opatření k nápravě.**601 mil. Kč**Výše rozvahových pohledávek za programové období 2004–2006, u kterých NKÚ prokázal, že k 31. 12. 2017 neexistovaly, avšak Ministerstvo financí je jako nárok *Národního fondu* za Evropskou komisí ve své účetní závěrce vykázalo<sup>3</sup>. Riziko vykázání neexistujících pohledávek dosahuje výše až **5,69 mld. Kč**.**5,62 mld. Kč**Výše závazků *Národního fondu* vůči předfinancujícím subjektům z titulu neuhrazených souhrnných žádostí, u kterých je nejisté, zda budou v plné výši uhrazeny<sup>4</sup>.Nárůst z 0 na **83 mld. Kč**

Meziroční nárůst v rozvaze vykázaných rezerv jako reakce (nápravné opatření) na doporučení NKÚ.

**71,6 mld. Kč**

Nesprávnost ve výkazu přehled o peněžních tocích – částka vykázaných peněžních toků z provozní činnosti za rok 2017, ke kterým však nedošlo, jelikož se jednalo o nepeněžní operaci. V souvislosti s touto nesprávností NKÚ doporučuje též úpravu právních předpisů týkajících se účetnictví.

<sup>1</sup> Vykázané na účtu 245 – Jiné běžné účty.<sup>2</sup> Účet 571 – Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery.<sup>3</sup> V rámci účtu 475 – Dlouhodobé zprostředkování transferů.<sup>4</sup> Vykázaných v rámci účtu 375 – Krátkodobé zprostředkování transferů.

## **I. Shrnutí a vyhodnocení**

Cílem kontrolní akce (dále také „KA“) č. 18/05 bylo prověřit, zda Ministerstvo financí při vedení účetnictví v roce 2017 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy, zejména z hlediska správnosti, úplnosti, průkaznosti a srozumitelnosti vedení účetnictví, dodržení směrné účtové osnovy, správnosti používaných účetních metod a ostatních podmínek vedení účetnictví v rámci vybraných oblastí.

Kontrolovány byly vybrané oblasti účetnictví, a to operace a zůstatky Národního fondu (dále také „NF“), národní transfery, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu, a dále oblasti kontrolované v rámci KA č. 16/03<sup>5</sup> především z titulu prověření opatření přijatých k nápravě zjištěných nedostatků s dopadem na vedení účetnictví v roce 2017.

**NKÚ kontrolou zjistil nedostatky ve vedení účetnictví Národního fondu, např. vykázání neexistujících pohledávek Národního fondu za Evropskou komisí (dále také „Komise“) minimálně ve výši 600,5 mil. Kč (riziko se týká celého v rozvaze vykázaného nároku 5,69 mld. Kč). Dále byla zjištěna nesprávnost ve vykázání peněžních toků z provozní činnosti ve výši 71,6 mld. Kč, ke kterým ve skutečnosti nedošlo. V ostatních kontrolovaných oblastech NKÚ nezjistil významné nedostatky představující porušení právních předpisů při vedení účetnictví.**

**NKÚ dále identifikoval rizika a souvislosti, jež nebyly nesprávnostmi, ale NKÚ na jejich základě doporučuje MF, jako ústřednímu orgánu státní správy pro účetnictví<sup>6</sup>, úpravu účetních předpisů a upozorňuje na významné systémové dopady na účetnictví.**

### **1. Systémové problémy a dopady na účetní výkazy**

#### **1.1 Právní předpis nevhodně upravuje způsob naplnění položek přehledu o peněžních tocích**

Zatímco položka C.II. *Změna stavu dlouhodobých závazků* přehledu o peněžních tocích je dle vyhlášky č. 410/2009 Sb.<sup>7</sup> určena pro zvýšení či snížení stavu dlouhodobých závazků, aniž by se jednoznačně vyžadovalo rozlišovat peněžní a nepeněžní toky, tak součtová položka C. *Peněžní toky z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek* je vymezena pro zvýšení či snížení stavu peněžních prostředků. Vzniká tak při aplikaci rozpor mezi vymezením součtové a detailnější položky, který může vést ke zkreslení vykázaných informací. Vyhláška č. 410/2009 Sb. podle názoru NKÚ nestanovuje jednoznačný postup, jakým způsobem, resp. prostřednictvím jaké položky přehledu o peněžních tocích, vyloučit z přehledu o peněžních tocích nepeněžní transakce týkající se položky C.II. *Změna stavu dlouhodobých závazků*.

NKÚ doporučuje, aby právní předpis nastavil jednoznačný způsob provedení úpravy vykazovaných peněžních toků o nepeněžní transakce, a to tak, aby na souhrnných položkách o peněžních tocích A. *Peněžní toky z provozní činnosti*, B. *Peněžní toky z dlouhodobých aktiv*

<sup>5</sup> Kontrolní akce č. 16/03 – *Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015.*

<sup>6</sup> Dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>7</sup> 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.

a C. Peněžní toky z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek byly vykazovány jen peněžní toky a nevznikal problém s nepeněžními transakcemi<sup>8</sup>.

Uvedený rozpor se i se svými důsledky projevil ve výkazu přehled o peněžních tocích k 31. 12. 2017 (viz části I.2.2 a IV.2.).

## 1.2 Některá systémová rizika v oblasti účetního výkaznictví státu přetrvávají

NKÚ v předchozí kontrole provedené u MF<sup>9</sup> konstatoval některá systémová doporučení v oblasti účetního výkaznictví organizačních složek státu a v použitelnosti a vypovídací schopnosti údajů vykázaných v účetní závěrce a doporučil je řešit prostřednictvím úpravy účetních předpisů. K následujícím oblastem nebyla doporučení dosud realizována, a identifikovaná rizika tak nadále přetrvávají. NKÚ proto opakovaně doporučuje:

- v příloze účetní závěrky komentovat údaje o podmíněných aktivech a pasivech;
- řešit nejasnosti účetního zachycení a vykazování majetkových účastí v účetní závěrce organizačních složek státu.

## 1.3 Na základě doporučení z předchozí kontroly vytvořilo MF poprvé rezervy, čímž se zpřesnil pohled na závazky státu

MF v minulosti nevykazovalo rezervy na sanace ekologických zátěží, a nepromítalo tak do svého účetnictví všechna předvídatelná rizika. V kontrolním závěru z kontrolní akce č. 16/03 NKÚ konstatoval, že vykázaná pasiva MF tím mohou být podhodnocena v řádu desítek miliard Kč.

V rámci plnění nápravných opatření začalo MF v roce 2017 rezervy na sanace ekologických zátěží ve své účetní závěrce vykazovat. K 31. 12. 2017 MF poprvé vykazovalo rezervy, a to v souhrnné částce 82,8 mld. Kč, což představuje významnou změnu nejen ve výši, ale i struktuře vykázaných pasiv MF; rezervy k 31. 12. 2017 představovaly 28 % z celkové výše pasiv MF.

Rezervy jsou v podstatě zvláštním druhem závazku a významně ovlivňují vypovídací schopnost informací účetní závěrky. Vykázání uvedených rezerv má a bude mít důležitý vliv nejen na údaje za samotné MF, ale i na vykázání účetních výkazů za Českou republiku. V souhrnném výkazu majetku a závazků státu k 31. 12. 2016 (dosud poslední zveřejněný stav) byly rezervy za všechny vybrané účetní jednotky<sup>10</sup> vykázané ve výši 2,9 mld. Kč<sup>11</sup>. Nově vykázané rezervy

<sup>8</sup> Dle mezinárodního účetního standardu pro veřejný sektor IPSAS 2 – *Výkaz peněžních toků* se transakce, které nejsou spojeny s peněžním tokem, vyžadují z přehledu o peněžních tocích vylučovat, a to ze všech hlavních druhů peněžních toků (provozní činnosti, investiční činnosti i financování). Navržená úprava by tak byla v souladu s dobrou účetní praxí a smyslem vypovídací hodnoty účetního výkazu přehled o peněžních tocích.

<sup>9</sup> Kontrolní akce č. 16/03 – *Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015.*

<sup>10</sup> V souladu s ustanovením § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, jsou vybranými účetními jednotkami organizační složky státu, státní fondy podle rozpočtových pravidel, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny.

<sup>11</sup> Položka D.I.1 *Rezervy vybraných účetních jednotek.*

za MF ve výši 82,8 mld. Kč tak představují více než 28násobek částky rezerv vykázaných za rok 2016 souhrnně za všechny konsolidované vybrané účetní jednotky.

## **2. Zjištěné nesprávnosti**

### **2.1 MF vykázalo v rozvaze pohledávky Národního fondu za Evropskou komisí ve výši 600,5 mil. Kč, které neexistovaly**

MF vykázalo k datu 31. 12. 2017 v rámci rozvahového účtu 475 – *Dlouhodobé zprostředkování transferů* pohledávky Národního fondu ve výši 600,5 mil. Kč za Evropskou komisí z titulu programů a projektů realizovaných a spolufinancovaných z prostředků strukturálních fondů Evropské unie (dále také „EU“) a *Fondu soudržnosti* v rámci programového období 2004–2006. NKÚ však zjistil, že tyto pohledávky k rozvahovému dni neexistovaly. Veškeré pohledávky vůči Evropské komisi z titulu závazku rozpočtu EU stanoveného Evropskou komisí na programy/projekty na celé programové období 2004–2006 byly totiž již vyrovnány poskytnutím platby konečného zůstatku ze strany Evropské komise, a žádné platby prostředků z rozpočtu EU z uvedeného titulu tak již nelze očekávat.

**Riziko nesprávného vykázání pohledávek za Evropskou komisí v rámci účtu 475 – Dlouhodobé zprostředkování transferů v souvislosti s programovým obdobím 2004–2006 je však vyšší než u detailně prověřené části zůstatku (600,5 mil. Kč), neboť se týká celého v rozvaze vykazaného nároku ve výši 5,69 mld. Kč.** MF by mělo, s využitím dokumentace potvrzené Evropskou komisí k ukončení pomoci ze strukturálních fondů EU a *Fondu soudržnosti*, v rámci účtu 475 vykázat za Evropskou komisí pouze takové pohledávky, které odpovídají skutečnému zůstatku závazku rozpočtu EU vůči ČR k rozvahovému dni. Skutečný stav těchto pohledávek MF nezjistilo ani při inventarizaci, a nepostupovalo tak v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále také „zákon o účetnictví“).

Z titulu neuhrazených souhrnných žádostí v programovém období 2004–2006 vykázalo MF k 31. 12. 2017 v rámci účtu 375 – *Krátkodobé zprostředkování transferů závazky vůči předfinancujícím subjektům* ve výši 5,62 mld. Kč, u kterých není jisté, zda budou v plné výši uhrazeny.

Kontrola prověřovala i účtování o prostředcích strukturálních fondů EU a *Fondu soudržnosti* za další programová období. NKÚ na základě těchto poznatků upozorňuje, že **neupraví-li MF stávající postupy zaúčtování a vykázání skutečností o pohledávkách za Evropskou komisí, pak obdobně jako u programového období 2004–2006 vzniká riziko, že k 31. 12. 2018 dojde z výše uvedených příčin k vykázání pohledávky za Evropskou komisí za programové období 2007–2013, přestože nárok ČR na prostředky z rozpočtu EU k tomuto datu již neexistuje.**

### **2.2 MF ve výkazu přehled o peněžních tocích nesprávně vykázalo peněžní toky z provozní činnosti ve výši 71,6 mld. Kč**

**V algoritmu sestavení přehledu o peněžních tocích zjistil NKÚ nedostatek, který způsobil nesprávnost ve výši 71,6 mld. Kč při vykázání údaje o peněžních tocích z provozní činnosti (položka A. Peněžní toky z provozní činnosti).**

MF ve výkazu přehled o peněžních tocích k 31. 12. 2017 vykázalo v rámci peněžních toků z *vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek* změny stavu dlouhodobých závazků v částce 71,6 mld. Kč. Tyto změny však nebyly spojeny s peněžním

tokem. Jejich vykázání v rámci peněžních toků z *vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek* nebylo vzhledem k problému s aplikací předpisu, uvedenému v části I.1.1, dáno MF k tíži. **MF sice provedlo vyloučení těchto nepeněžních operací z celkových peněžních toků, avšak v rozporu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. prostřednictvím obsahově neodpovídající položky, týkající se zcela jiného druhu peněžních toků (peněžních toků z provozní činnosti), blíže viz část IV.2.**

Zjištěná nesprávnost významně zkresluje vypovídací hodnotu tohoto přehledu, tj. snižuje možnost uživatele ÚZ porozumět struktuře i rozsahu jednotlivých druhů peněžních toků z činností MF.

### **3. Nápravná opatření**

MF nápravná opatření vyplývající z KA č. 16/03 v oblasti vedení svého účetnictví přijalo.

V jednom případě však nepostupovalo v plném rozsahu doporučení plynoucích z kontrolní akce č. 16/03. V důsledku toho vzniká riziko podhodnocení rozvahových závazků k 31. 12. 2017 v částce až 2,5 mld. Kč.

Neprovedení legislativních změn navržených v rámci kontrolní akce č. 16/03 je uvedeno výše v části I.1.2.

## **II. Informace o kontrolované oblasti**

MF je dle ustanovení § 4 zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy mj. pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky, státní pokladnu České republiky, finanční hospodaření, finanční kontrolu, účetnictví, audit a daňové poradenství, věci devizové včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí nebo hospodaření s majetkem státu.

V souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je MF organizační složkou státu (dále také „OSS“) a dle zákona o účetnictví je vybranou účetní jednotkou. MF rovněž zjišťuje účetní záznamy pro potřeby státu a sestavuje účetní výkazy za Českou republiku podle zákona o účetnictví.

MF je dále podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), správcem kapitol státního rozpočtu 312 – *Ministerstvo financí*, 396 – *Státní dluh*, 397 – *Operace státních finančních aktiv* a 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“).

V následujících tabulkách jsou uvedeny vybrané celkové údaje z účetní závěrky (dále také „ÚZ“) MF sestavené k 31. 12. 2017<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> ÚZ MF obsahuje údaje, o kterých je účtováno v rámci rozpočtových kapitol 312 – *Ministerstvo financí*, 396 – *Státní dluh*, 397 – *Operace státních finančních aktiv*, 398 – *Všeobecná pokladní správa* a v rámci *Národního fondu a Fondu privatizace*.



**Tabulka č. 1 – Vybrané údaje MF k 31. 12. 2017 – rozvaha, výkaz zisku a ztráty, přehled o peněžních tocích (v Kč)**

Ukazatel	Částka
<b>Aktiva netto</b>	<b>291 130 595 562,31</b>
<b>Pasiva</b>	<b>291 130 595 562,31</b>
<i>z toho: rezervy</i>	<i>82 781 437 912,26</i>
<b>Náklady</b>	<b>438 493 916 263,78</b>
<b>Výnosy</b>	<b>56 776 824 250,77</b>
<b>Výsledek hospodaření běžného účetního období</b>	<b>-381 717 092 013,01</b>
<b>Stav peněžních prostředků dle přehledu o peněžních tocích</b>	<b>142 649 993 022,00</b>

Zdroj: účetní závěrka MF k 31. 12. 2017.

**Tabulka č. 2 – Vybrané údaje MF k 31. 12. 2017 – příloha – část A.4. Informace podle ustanovení § 7 odst. 5 zákona o účetnictví o stavu účtů v knize podrozvahových účtů (v Kč)**

Položka výkazu		Částka
P.I.	Majetek a závazky účetní jednotky	49 384 764 358,94
P.II.	Krátkodobé podmíněné pohledávky z transferů a krátkodobé podmíněné závazky z transferů	509 032 418,75
P.III.	Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	4 983 090,37
P.IV.	Další podmíněné pohledávky	114 310 598 044,24
P.V.	Dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů a dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	653 316 050 946,19
P.VI.	Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	1 173 000,00
P.VII.	Další podmíněné závazky	266 791 254 705,58
P.VIII.	Ostatní podmíněná aktiva a ostatní podmíněná pasiva a vyrovnávací účty	225 813 934 473,83

Zdroj: účetní závěrka MF k 31. 12. 2017.

Pozn.: Součástí položky P.VIII. není zůstatek účtu 999 – *Vyrovnávací účet k podrozvahovým účtům.*

Z výše uvedených celkových údajů byly kontrolovány mj. následující vybrané oblasti:

### **Národní fond**

Dle ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb. je *Národní fond „souhrn*

- a) peněžních prostředků, které svěřuje Evropská unie České republice k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu,*
- b) peněžních prostředků přechodového nástroje (Transition Facility) a*
- c) peněžních prostředků finančních mechanismů, které jsou České republice svěřeny na základě mezinárodních smluv, včetně úroků z nich.“*

Organizačně je *Národní fond* součástí MF. NF spravuje a koncepčně a metodicky řídí toky finančních prostředků z EU a ze zahraničí, poskytnuté ČR v jednotlivých programových obdobích<sup>13</sup>.

Zůstatky ÚZ MF k 31. 12. 2017, které byly nejvíce ovlivněny údaji za *Národní fond*, zobrazuje tabulka č. 3.

**Tabulka č. 3 – Významné zůstatky *Národního fondu* k 31. 12. 2017**

Položka výkazu		SÚ	<i>Národní fond</i> (v Kč)	ÚZ MF (v Kč)	Podíl NF na ÚZ
<b>Rozvaha</b>					
A.IV.7.	Dlouhodobé zprostředkování transferů	475	14 163 078 060,06	14 163 078 060,06	100,00 %
B.II.32.	Dohadné účty aktivní	388	371 483 590,21	431 678 672,06	86,06 %
B.III.5.	Jiné běžné účty	245	54 895 486 655,88	56 135 594 935,29	97,79 %
D.III.33.	Krátkodobé zprostředkování transferů	375	67 482 789 546,14	67 484 469 678,32	100,00 %
D.III.37.	Dohadné účty pasivní	389	104 521 620,33	1 062 803 223,94	9,83 %
<b>Výkaz zisku a ztráty</b>					
A.II.3.	Kurzové ztráty	563	4 454 685 546,93	9 860 409 162,35	45,18 %
B.II.3.	Kurzové zisky	663	1 786 315 944,06	17 659 533 574,31	10,12 %
<b>Kniha podrozvahových účtů</b>					
P.II.4.	Krátkodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů	914	35 638 468,75	35 638 468,75	100,00 %
P.V.3.	Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů	953	503 412 197 972,30	503 412 197 972,30	100,00 %
P.V.5.	Ostatní dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů	955	14 725 761 286,10	14 725 761 286,10	100,00 %

**Zdroj:** údaje z účetnictví a účetní závěrky MF k 31. 12. 2017.

**Pozn.:** SÚ – syntetický účet.

### **Národní transfery (tj. transfery nespolu financované ze zahraničí)**

Celkové náklady MF na transfery za rok 2017 činily 130,6 mld. Kč<sup>14</sup> (tj. téměř 30 % celkových nákladů MF), přičemž nejvýznamnější byly národní transfery poskytované z kapitoly VPS. Významné výdaje na národní transfery poskytnuté v roce 2017 z kapitoly VPS jsou uvedeny v tabulce č. 4.

<sup>13</sup> Jedná se o programová období 2004–2006, 2007–2013 a 2014–2020.

<sup>14</sup> Zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* k 31. 12. 2017.

**Tabulka č. 4 – Významné výdaje na národní transfery v roce 2017**

Kapitola státního rozpočtu	Položka rozpočtové skladby	Název položky rozpočtové skladby	Skutečnost k 31. 12. 2017 (v Kč)	Podíl na celkových výdajích kapitoly VPS
398	5214	Neinvestiční transfery finančním a podobným institucím ve vlastnictví státu	4 367 257 521,59	2,52 %
398	5314	Neinvestiční transfery fondům sociálního a veřejného zdravotního pojištění	65 253 554 840,00	37,66 %
398	5322	Neinvestiční transfery obcím v rámci souhrnného dotačního vztahu	9 096 544 728,00	5,25 %
398	5499	Ostatní neinvestiční transfery obyvatelstvu	10 824 691 914,34	6,25 %
398	5514	Odvody vlastních zdrojů EU do rozpočtu EU podle DPH	5 740 768 171,80	3,31 %
398	5515	Odvody vlastních zdrojů EU do rozpočtu EU podle hrubého národního důchodu	29 612 069 275,92	17,09 %

**Zdroj:** vlastní zpracování údajů z výkazu FIN 1-12 OSS k 31. 12. 2017, kapitola VPS.

### III. Rozsah kontroly

V návaznosti na předmět a cíl KA č. 18/05 bylo kontrolováno vedení účetnictví MF, a to zejména správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost vedení účetnictví a dodržení směrné účtové osnovy. Rovněž byla ověřována správnost používaných účetních metod a dodržování ostatních podmínek vedení účetnictví stanovených právními předpisy – zejména zákonem o účetnictví, vyhláškou č. 410/2009 Sb. a vyhláškou č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků – a *Českými účetními standardy pro některé vybrané účetní jednotky, které vedou účetnictví podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.* (dále také „ČÚS“).

Kontrolováno bylo období roku 2017 a související skutečnosti z předcházejících let (zejména v oblasti *Národního fondu*), popřípadě z roku 2018. Kontrola byla provedena s ohledem na významnost kontrolovaných skutečností a s rizikově orientovaným přístupem.

Rozsah kontroly zahrnoval následující oblasti:

- **Národní fond** – zde se kontrola zaměřila na postupy účtování významných operací zejména s prostředky strukturálních fondů EU a *Fondu soudržnosti*<sup>15</sup> a na vykázané zůstatky významných účtů v programových obdobích 2004–2006, 2007–2013 a 2014–2020;
- **národní transfery** – v této oblasti kontrola prověřila postupy účtování níže uvedených významných druhů transferů:
  - ✓ dotací na podporu exportu dle zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů,

<sup>15</sup> Jedná se o prostředky, které jsou poskytovány na základě příslušných nařízení Evropského parlamentu a Rady – viz část IV.1. kontrolního závěru.

- ✓ odvodů pojistného na zdravotní pojištění za osoby, za které je plátcem pojistného stát, dle zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění,
  - ✓ příspěvků obcím na výkon státní správy a účelových dotací obcím na vybraná zdravotnická zařízení dle zákona č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017,
  - ✓ státního příspěvku dle zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření,
  - ✓ státní podpory stavebního spoření dle zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření,
  - ✓ odvodů vlastních zdrojů EU do rozpočtu EU podle DPH a hrubého národního důchodu dle rozhodnutí Rady ze dne 26. května 2014, o systému vlastních zdrojů Evropské unie (2014/335/EU, Euratom);
- přehled o peněžních tocích k 31. 12. 2017 a přehled o změnách vlastního kapitálu k 31. 12. 2017 – zde se kontrola zaměřila na použité algoritmy sestavení těchto přehledů;
  - oblasti prověřované v rámci KA č. 16/03 – zde kontrola prověřila nápravná opatření, která byla přijata ke zjištěným nedostatkům a měla dopad na vedení účetnictví v roce 2017.

Kontrolovaný objem majetku, závazků a finančních prostředků v členění dle konkrétních kontrolovaných oblastí je uveden v tabulce č. 5.

**Tabulka č. 5 – Údaje o kontrolovaném objemu majetku, závazků a finančních prostředků**

Kontrolovaná oblast	Kontrolovaný objem majetku, závazků a finančních prostředků (v Kč)
Národní fond	69 430 048 310,00
Národní transfery	109 829 590 798,71
Rezervy na sanace ekologických zátěží	55 617 817 018,31
Prostředky poskytnuté na splátky úvěru tuzemské bance	2 283 474 315,91
Závazky ze Státního dluhu	24 913 026 444,83
Majetkové účasti	54 974 909 439,60
Vyřazené pohledávky	48 600 161 780,02
Podmíněné závazky z provozních smluv	3 050 053 690,25
Sdílené daně	243 495 574 813,05

**Zdroj:** vlastní výpočet.

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

#### **IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou**

##### **1. Národní fond**

Peněžní prostředky EU poskytnuté České republice se soustřeďují na bankovních účtech Národního fondu, který vystupuje v pozici platebního a certifikačního orgánu (dále jen

„NF-PCO“). Evropská komise stanoví celkový objem svého závazku vůči ČR z titulu schválení daného operačního programu (tzv. alokaci prostředků z rozpočtu EU) a po schválení operačního programu zašle na tzv. zdrojový účet NF-PCO počáteční předběžné platby. V účetním období 2017 v souvislosti s operačními programy stávajícího programového období 2014–2020 platilo, že Evropská komise následně zasílala roční předběžné platby a průběžné platby, dále pak platby ročních a konečných zůstatků svého závazku vůči ČR. V případě operačních programů provádí NF-PCO na základě schválených souhrnných žádostí o platbu převody prostředků z rozpočtu EU ze svého zdrojového účtu na příjmové účty OSS, které předfinancovaly výdaje (tj. z rozpočtu své kapitoly zajistily zaslání prostředků konečnému příjemci), jež mají být kryty prostředky z rozpočtu EU (tzn. tyto OSS jsou předfinancujícími subjekty). Veškeré platby z účtů/na účty Evropské komise probíhají v eurech, platby předfinancujícími subjektům v rámci operačního programu se provádějí v českých korunách. V průběhu účetního roku provádí NF-PCO mj. certifikaci výdajů (ujištění, že výdaje zahrnuté do žádosti o průběžnou platbu, zasílané Evropské komisi, byly vynaloženy v souladu s předpisy EU a ČR). NF-PCO rovněž zasílá Evropské komisi účetní závěrku<sup>16</sup>, na základě které Evropská komise stanoví částku, kterou je třeba doplatit ČR, nebo naopak vrátit do rozpočtu EU.

Z výše popsaných finančních toků v rámci *Národního fondu* pak vyplývají některé významné skutečnosti relevantní pro účetnictví, uvedené v tabulce č. 6. Jedná se o zjednodušený výčet skutečností, které jsou v rámci NF zachycovány. Smyslem tohoto přehledu je zjednodušeně představit účetní případy NF, přičemž je abstrahováno od rozdílností v terminologii jednotlivých programových období.

**Tabulka č. 6 – Vybrané finanční toky NF v účetnictví MF**

<b>MF vzniká:</b>	<b>zejména z titulu:</b>
- pohledávka za Evropskou komisí	- nároku na předběžnou platbu
- závazek vůči Evropské komisi	- předložení žádosti o průběžnou platbu nebo platbu konečného zůstatku
- závazek vůči předfinancujícímu subjektu	- žádosti o vrácení nevyužitých prostředků z rozpočtu EU
	- schválení souhrnné žádosti o platbu prostředků z rozpočtu EU
<b>MF zaniká:</b>	<b>zejména z důvodu:</b>
- pohledávka za Evropskou komisí	- příjmu prostředků od Evropské komise na účet NF-PCO
- závazek vůči Evropské komisi	- vrácení nevyužitých prostředků z rozpočtu EU z účtu NF-PCO na účet Evropské komise
- závazek vůči předfinancujícímu subjektu	- převodu prostředků z účtu NF-PCO na příjmový účet OSS, která poskytla prostředky na předfinancování prostředků z rozpočtu EU

**Zdroj:** vlastní zpracování na základě informací zjištěných během kontroly.

<sup>16</sup> Relevantní pro programové období 2014–2020: Nejedná se o účetní závěrku MF ve smyslu zákona o účetnictví, ale o účetní závěrku sestavenou dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále také „Obecné nařízení 2014+“).

Relevantní skutečnosti pro výkaznictví MF vyplývají z příslušných nařízení Rady Evropského společenství, která upravují obecná ustanovení daných fondů<sup>17</sup>. MF při zaúčtování operací *Národního fondu* vychází z postupů stanovených v ČÚS č. 703 – *Transfery* pro zprostředkovatele průtokového transferu, který upravuje v případě zprostředkovatele transferu pouze účetní postupy pro převod peněžních prostředků. Tyto postupy nastavené v bodu 5.1.1. ČÚS č. 703 předpokládají, že zprostředkovatel nejprve přijme průtokový transfer a dále jej zprostředkuje příjemci transferu nebo dalšímu zprostředkovateli, přičemž účtuje pouze o peněžních tocích.

Kromě převodu peněžních prostředků dochází u NF i k jiným skutečnostem, které vyplývají z implementace programů, a MF o nich účtuje (např. případy uvedené v tabulce č. 6). Podle NKÚ tento postup odpovídá účetním předpisům, tedy účetní jednotka v roli zprostředkovatele transferu může aplikovat i další postupy účtování, než které pro zprostředkovatele explicitně stanoví ČÚS č. 703 – *Transfery*, a které budou odpovídat uskutečněným případům.

### **Programové období 2004–2006**

Programy a projekty realizované a spolufinancované z prostředků EU v rámci programového období 2004–2006<sup>18</sup> byly k rozvahovému dni 31. 12. 2017 ukončeny<sup>19</sup>, neboť ještě před tímto datem došlo k vzájemnému vyrovnání konečných zůstatků závazků a pohledávek mezi MF a Evropskou komisí, kromě zůstatků souvisejících s některými projekty, u nichž nebylo dosud uzavřeno šetření potenciálních nesrovnalostí. K rozvahovému dni tedy v podstatě (až na některé případy související s neuzavřeným šetřením potenciálních nesrovnalostí) neexistuje důvod vykazovat v účetní závěrce v souvislosti s programy a projekty programového období 2004–2006 pohledávky za Evropskou komisí.

---

<sup>17</sup> Obecná pravidla použitelná na *Evropský fond pro regionální rozvoj* (dále také „EFRR“), *Evropský sociální fond* (dále také „ESF“), *Fond soudržnosti* (dále také „CF“), *Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova* a *Evropský námořní a rybářský fond* stanoví Obecné nařízení 2014+.

Obecná pravidla použitelná pro EFRR, ESF a CF stanoví nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (v konsolidovaném znění), (dále také „Obecné nařízení 2007+“).

Obecná pravidla použitelná pro strukturální fondy stanoví nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (v konsolidovaném znění).

Pravidla použitelná pro *Fond soudržnosti* stanoví nařízení Rady (ES) č. 1164/94 ze dne 16. května 1994, o zřízení Fondu soudržnosti (v konsolidovaném znění).

<sup>18</sup> Kontrola se zaměřila na zmapování procesu ukončení pomoci ze strukturálních fondů, *Fondu soudržnosti* a *Evropského rybářského fondu* a ve vazbě na zjištěné skutečnosti na zůstatky vykázané k 31. 12. 2017 na relevantních analytických účtech k účtům 375, 475 a 953.

<sup>19</sup> Ukončení pomoci ze strukturálních fondů je upraveno rozhodnutím Komise ze dne 1. srpna 2006 *Pokyny k ukončení pomoci (2000-2006) ze strukturálních fondů*, KOM(2006) 3424 v konečném znění. V obecných zásadách tohoto rozhodnutí je stanoveno: „Ukončení pomoci zahrnuje finanční vyrovnání nesplacených závazků Společenství zaplacením zůstatku závazku určenému orgánu nebo vydáním vrubopisu a zrušením konečného zůstatku, jakož i lhůtu, ve které budou práva a povinnosti Komise a členských států týkající se pomoci nebo operací ukončeny. Konečné vyrovnání se nedotýká práva Komise na přijetí finančních oprav.“

**Přesto MF v ÚZ k 31. 12. 2017 vykázalo:**

- **pohledávky za Evropskou komisí v rámci rozvahového účtu 475 – *Dlouhodobé zprostředkování transferů***

Tyto pohledávky MF vykázalo i přesto, že nelze po 31. 12. 2017 ze strany Evropské komise očekávat žádné platby, neboť závazky rozpočtu EU byly k 31. 12. 2017 vypořádány, a tudíž nárok ČR na prostředky z rozpočtu EU zanikl. **Výše neexistujících pohledávek činila minimálně 600,5 mil. Kč (prokázaná výše nesprávně vykázaných rozvahových pohledávek).** Aktivní zůstatek na účtu 475 i po vzájemném vyrovnání pohledávek a závazků mezi ČR a EU souvisí s účetním postupem NF-PCO, kdy je o pohledávkách za Evropskou komisí účtováno současně s účtováním o závazcích NF-PCO vůči předfinancujícím subjektům na účtu 375, přičemž podkladem k zaúčtování těchto závazků jsou schválené souhrnné žádosti předkládané předfinancujícími subjekty. **Riziko nesprávného vykázání pohledávek za Evropskou komisí v rámci účtu 475 – *Dlouhodobé zprostředkování transferů* se však týká celého v rozvaze vykázaného nároku ve výši 5,69 mld. Kč.** MF by přitom mělo vykázat pouze takové pohledávky za Evropskou komisí, které odpovídají skutečnému zůstatku závazku rozpočtu EU vůči ČR, který je deklarován Evropskou komisí v dokumentech o ukončení pomoci. **Skutečný stav těchto pohledávek MF při inventarizaci nezjistilo, a nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 29 odst. 1 zákona o účetnictví.**

- **podmíněné pohledávky za Evropskou komisí z titulu alokace ve výši 695,5 mil. Kč v rámci podrozvahového účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů***

Tento zůstatek však neodpovídal zjištěné skutečnosti, neboť zahrnoval mj. i podmíněné pohledávky, které MF zároveň vykázalo jako pohledávky za Evropskou komisí v rámci účtu 475 – *Dlouhodobé zprostředkování transferů*, nebo podmíněné pohledávky u projektů, u kterých již neočekává ze strany Evropské komise žádné platby. **Pro ÚZ MF sestavenou k 31. 12. 2017 tak existuje pro zůstatek účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů* riziko nesprávnosti.** Skutečný stav těchto pohledávek MF při inventarizaci nezjistilo, a nepostupovalo tak v souladu s § 29 odst. 1 zákona o účetnictví.

**V ÚZ k 31. 12. 2017 MF dále vykázalo:**

- **závazky vůči předfinancujícím subjektům z titulu neproplacených souhrnných žádostí o platbu prostředků z rozpočtu EU ve výši 5,618 mld. Kč v rámci rozvahového účtu 375 – *Krátkodobé zprostředkování transferů*.**

Předfinancující subjekty poskytly konečným příjemcům na realizaci jejich projektů peněžní prostředky ze státního rozpočtu. Výši již poskytnutých prostředků předfinancující subjekty následně nárokovaly prostřednictvím souhrnných žádostí u NF-PCO k refundaci z prostředků rozpočtu EU. NF-PCO na základě schválených souhrnných žádostí tyto nárokováné prostředky vykazuje jako krátkodobé závazky vůči předfinancujícím subjektům na účtu 375. Pokud hodnota schválených souhrnných žádostí převyšuje hodnotu závazku EU vůči ČR u konkrétního programu/projektu,<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Zejména z titulu existence nezpůsobilých výdajů a jiných nesrovnalostí a souvisejících finančních oprav.

souhrnné žádosti již nemohou být z prostředků EU uhrazeny. Dochází k tzv. přezávazkování programu/projektu, kdy jediným zdrojem pro vyrovnání alespoň části těchto závazků, tj. prostředků již vynaložených ze státního rozpočtu, je postupný peněžní tok vratek z vymáhaných nesrovnalostí. U přezávazkovaných programů/projektů však NF-PCO nemůže predikovat, kdy a v jaké výši tyto pohledávky předfinancujících subjektů uhradí, neboť tato úhrada je podmíněna nejistými peněžními toky z případných vratek<sup>21</sup> v důsledku finančních oprav. MF však nadále vykazuje v důsledku nastavených postupů účtování závazky vůči předfinancujícím subjektům a zároveň pohledávky za Evropskou komisí (viz výše k zůstatku účtu 475).

**V případě uvedených závazků je nejisté, zda budou ze strany NF-PCO předfinancujícím subjektům v plné výši uhrazeny a zda budou peněžní prostředky vynaložené v rámci předfinancování ze státního rozpočtu refundovány z přijatých vratek. Tato skutečnost však z ÚZ k 31. 12. 2017 nevyplývá. MF by mělo dle ustanovení § 45 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 410/2009 Sb. o těchto významných skutečnostech informovat v příloze účetní závěrky.**

Na účtu 375 MF vykazuje také vratky<sup>22</sup>, a to jako krátkodobé závazky za subjekty, kterým mají být tyto prostředky převedeny. Zákon č. 218/2000 Sb. upravuje příjem vratek na bankovní účty NF-PCO. Postup NF-PCO pro nakládání s vratkami a jejich převod do kapitol státního rozpočtu však nejsou tímto zákonem upraveny. **Kontrolou vybraných případů vratek<sup>23</sup>, u nichž již bylo šetření nesrovnalostí ukončeno, bylo zjištěno, že NF-PCO přijal v letech 2011–2015 na univerzální účet vratky ve výši 1,3 mld. Kč<sup>24</sup>, které následně nepřevvedl na úhradu neuhrazených souhrnných žádostí ani neodvedl do rozpočtu EU.**

### **Programové období 2007–2013**

V rámci programového období 2007–2013<sup>25</sup> se kontrola zaměřila na ty operační programy, u nichž do 31. 12. 2017 obdržel NF-PCO od Evropské komise na zdrojový účet platbu konečného zůstatku<sup>26</sup>. V důsledku trvání některých procesních lhůt, které uplynuly až

<sup>21</sup> V rámci čerpání finančních prostředků z EU může docházet k situacím, kdy NF-PCO na svůj bankovní účet přijímá zpět finanční prostředky (vratky). Prostředky na tomto účtu nejsou považovány za prostředky státního rozpočtu a zůstatek tohoto účtu je převáděn do dalšího kalendářního roku.

<sup>22</sup> Týká se programového období 2004–2006 a 2007–2013.

<sup>23</sup> Jedná se o vratky s certifikací, tj. nesprávně využitě prostředky, které byly vráceny NF-PCO a které již byly či budou certifikovány.

<sup>24</sup> Ve výši 70,3 mil. Kč za programové období 2004–2006 a 1,2 mld. Kč za programové období 2007–2013.

<sup>25</sup> Kontrola se zaměřila na zůstatky účtů 475 a 953, které MF vykazalo k 31. 12. 2017 v rámci těchto operačních programů z titulu příjmu prostředků z rozpočtu EU a z titulu alokace prostředků z rozpočtu EU schválené na daný operační program programovými dokumenty.

<sup>26</sup> Pokyny k uzavření operačních programů v rámci strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti* stanovila Komise v příloze svého rozhodnutí, kterým se mění rozhodnutí C(2013) 1573 o schválení pokynů k uzavření operačních programů určených k čerpání pomoci z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti (2007–2013), C(2015) 2771 v konečném znění ze dne 30. 4. 2015. V *Obecných zásadách* tohoto rozhodnutí je stanoveno, že uzavření programu je spojeno s finančním narovnáním nezaplacených rozpočtových závazků EU, a to v podobě proplacení konečného zůstatku příslušnému řídicímu orgánu každého programu nebo zpětného získání prostředků, které Komise neoprávněně vyplatila členskému státu, a/nebo zrušení závazku jakéhokoli konečného zůstatku.



v průběhu roku 2018<sup>27</sup>, nelze tyto programy k rozvahovému dni považovat za uzavřené. Vzhledem ke skutečnosti, že MF používá obdobné účetní postupy u programů/projektů jako u předchozího programového období, hrozí u zůstatků účtů vykazovaných za programové období 2007–2013 obdobné nedostatky.

**MF v ÚZ k 31. 12. 2017, obdobně jako za předchozí programové období, vykázalo:**

- **pohledávky za Evropskou komisí z titulu nároku na prostředky EU v rámci rozvahového účtu 475 – *Dlouhodobé zprostředkování transferů*, v tomto případě ve výši 32,4 mld. Kč**

Pokud MF stávající postupy účtování a vykazování nezmění, tj. bude aplikovat stejné postupy účtování a vykazování jako v programovém období 2004–2006, upozorňuje NKÚ, že by i za účetní období 2018 mohlo dojít k vykázání neexistujících pohledávek za Evropskou komisí, tak jako se to stalo v případě programového období 2004–2006.

- **podmíněné pohledávky za Evropskou komisí z titulu alokace ve výši 17,4 mld. Kč v rámci podrozvahového účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů***

Podobně jako v předchozím programovém období nemusí tento zůstatek zobrazovat skutečné podmíněné nároky na prostředky z rozpočtu EU z alokace stanovené Evropskou komisí na jednotlivé operační programy, u kterých byly k 31. 12. 2017 vypořádány vzájemné pohledávky a závazky mezi ČR a EU.

## **2. Přehled o peněžních tocích**

MF vykázalo v přehledu o peněžních tocích sestaveném k 31. 12. 2017 na položkách A.I.6. *Ostatní úpravy o nepeněžní operace* a C.II. *Změna stavu dlouhodobých závazků* účetní transakci, kterou odúčtovalo nesplacenou část upsaného základního kapitálu v částce 71 635 023 520,81 Kč (účetním zápisem „Má dáti“ 459 – *Ostatní dlouhodobé závazky* / „Dal“ 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek*).

Přestože v souvislosti s uvedenou účetní transakcí nedošlo k žádnému peněžnímu toku a přestože tato účetní transakce neovlivnila výši výsledku hospodaření, MF podalo uživatelům tohoto účetního výkazu informaci, že uvedená účetní transakce:

- ovlivnila výši výsledku hospodaření bez vlivu na výši krátkodobého finančního majetku o 71,6 mld. Kč (viz položka A.I. *Úpravy o nepeněžní operace*),
- vyvolala peněžní toky z provozní činnosti v podobě zvýšení stavu peněžních prostředků o 71,6 mld. Kč (viz položka A. *Peněžní toky z provozní činnosti*) a zároveň
- vyvolala peněžní toky z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek v podobě snížení stavu peněžních prostředků o 71,6 mld. Kč (viz položka C. *Peněžní toky z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek*).

Pokud vybraná účetní jednotka vykáže na položce C.II. takovou operaci, která nemá vliv na změnu stavu peněžních prostředků, aniž by jí souvztažně vykázala na jiné položce, nebude stav

---

<sup>27</sup> Dle ustanovení čl. 89 odst. 5 Obecného nařízení 2007+ se zůstatek rozpočtového závazku EU nezrušuje platbou konečného zůstatku, ale až 12 měsíců po provedení této platby.

peněžních prostředků vykázány v přehledu o peněžních tocích k rozvahovému dni (položka R.) odpovídat stavu krátkodobého finančního majetku dle rozvahy<sup>28</sup>.

MF proto za účelem zajištění souladu stavu peněžních prostředků vykázaných k rozvahovému dni v přehledu o peněžních tocích a v rozvaze provedlo korekci na položce A.I.6. *Ostatní úpravy o nepeněžní operace*. Na položkách A.I.1. až A.I.6. je přitom možno vykázat pouze takové úpravy o nepeněžní operace, které měly vliv na výsledek hospodaření, a zároveň na položce A.I.6. jen takové transakce, které neovlivnily mimo jiné výši zůstatku dlouhodobého finančního majetku. MF tímto postupem nedodrželo obsahové vymezení položky A.I.6.

**MF nepostupovalo v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb., když uvedenou nepeněžní transakci ve výši 71 635 023 520,81 Kč, která neovlivnila výši výsledku hospodaření a zároveň ovlivnila výši zůstatku dlouhodobého finančního majetku, vykázalo v přehledu o peněžních tocích na položce A.I.6. *Ostatní úpravy o nepeněžní operace*. Tento postup MF byl nedostatkem v nastavení algoritmu sestavení přehledu o peněžních tocích.**

NKÚ v této souvislosti doporučuje v právním předpisu jasněji upravit vykazování tohoto druhu případů.

### **3. Přehled o změnách vlastního kapitálu**

MF na položce A.I.3. *Bezúplatné převody* přehledu o změnách vlastního kapitálu vykázalo i účetní případ, kterým účtovalo o vzniku příslušnosti hospodařit s majetkem státu v celkové výši 119 540 563 Kč. MF nabylo tento majetek v roce 2017 na základě zápisu o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu od Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

**MF postupovalo v rozporu s vyhláškou č. 410/2009 Sb., když uvedenou operaci ve výši 119 540 563 Kč vykázalo v přehledu o změnách vlastního kapitálu na položce A.I.3. *Bezúplatné převody*, a nikoliv na položce A.I.1. *Změna, vznik nebo zánik příslušnosti hospodařit s majetkem státu*. Tento postup byl chybou MF v nastavení algoritmu sestavení přehledu o změnách vlastního kapitálu, neboť analytické členění účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* nebylo navrženo tak, aby v přehledu o změnách vlastního kapitálu vedlo ke správnému vykázání operace spočívající ve změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu.**

V průběhu účetního období 2018 zavedlo MF do účtového rozvrhu nový analytický účet v rámci účtu 401, čímž provedlo výchozí krok k tomu, aby k výše uvedené nesprávnosti v naplnění položek přehledu o změnách vlastního kapitálu již nedocházelo.

### **4. Opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 16/03 v oblasti účetnictví**

V průběhu kontroly byla prověřována opatření stanovená usnesením vlády ze dne 6. listopadu 2017 č. 783 k nápravě nedostatků zjištěných v rámci kontrolní akce č. 16/03 v oblasti účetnictví, a to z hlediska jejich úplnosti, správnosti a účinnosti.

---

<sup>28</sup> Dle mezinárodního účetního standardu pro veřejný sektor IPSAS 2 – *Výkaz peněžních toků* se vyžaduje transakce z dlouhodobých aktiv (tedy transakce blízké investičním transakcím dle IPSAS) a transakce z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek (tedy transakce blízké transakcím financování dle IPSAS), které nejsou spojeny s peněžním tokem, z přehledu o peněžních tocích vylučovat (odst. 54).

**Kontrolou bylo zjištěno, že MF opatření k nápravě zjištěných nedostatků týkající se vedení účetnictví realizovalo,** výjimku tvoří jeden případ v oblasti prostředků poskytovaných tuzemské bance, kdy nepostupovalo v plném rozsahu doporučení plynoucích z kontrolní akce č. 16/03 (viz část IV.4.2). Nejvýznamnější přijaté nápravné opatření se týkalo oblasti rezerv na sanace ekologických zátěží (viz část IV.4.1).

**Dále ale zůstávají z pohledu NKÚ nedořešena zejména opatření vyplývající z doporučení NKÚ k úpravě právních předpisů;** ta však nelze dávat k tíži MF jako účetní jednotce odpovědné za účetnictví MF, neboť mají povahu systémových doporučení vyžadujících úpravu právních předpisů. Jedná se o následující případy, ke kterým NKÚ i nadále dává MF, jako ústřednímu orgánu státní správy pro účetnictví<sup>29</sup>, doporučení k úpravě účetních předpisů:

- **komentování údajů o podmíněných aktivech a pasivech v příloze účetní závěrky**

V reakci na kontrolu NKÚ byla provedena úprava právních předpisů z hlediska oceňování, ale nikoliv z hlediska komentování údajů o podmíněných aktivech a pasivech. NKÚ však systémově doporučuje i další krok, který MF v opatřeních nezmiňuje, a to aby byla v právních předpisech jasně řešena i povinnost komentovat významné údaje vykázané na podrozvahových účtech, což by vedlo ke srozumitelné interpretaci a vyšší informační hodnotě pro externí uživatele.

- **řešení nejasnosti účetního zachycení a vykazování majetkových účastí v účetní závěrce OSS**

NKÚ doporučuje řešit nejasnosti prostřednictvím úpravy předpisů regulujících účetnictví, MF však s tímto nesouhlasí a navrhuje pouze zvýšení metodické podpory. To však dle NKÚ systémově problém neřeší.

#### **4.1 Rezervy na sanace ekologických zátěží**

O rezervách na sanace ekologických zátěží začalo MF účtovat v roce 2017 po přijetí opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí č. 16/03, do roku 2016 byly informace o předpokládaných budoucích plněních plynoucích z ekologických škod součástí podrozvahy (účet 994 – *Ostatní dlouhodobá podmíněná pasiva*). Výši rezervy k rozvahovému dni stanovuje MF na základě odborného odhadu spravujícího útvaru dle hodnoty pravděpodobných nákladů, které nastanou při plnění závazku plynoucího z uzavřené smlouvy nebo z příslušného usnesení vlády. K 31. 12. 2017 vykazovalo MF rezervy poprvé, a to ve významné výši 82 781 437 912,26 Kč.

Jedním z typů rezerv na sanace ekologických zátěží jsou **rezervy na revitalizaci**. MF realizuje zakázky na odstraňování starých ekologických škod na základě usnesení vlády ze dne 16. ledna 2002 č. 50 a usnesení vlády ze dne 12. června 2002 č. 592 při řešení hospodářské situace a revitalizace krajů postižených následky těžební činnosti.

O rezervách na revitalizaci MF v minulosti neúčtovalo vůbec (tedy ani na podrozvahových účtech); rezervy na revitalizaci byly do účetnictví MF nově zavedeny až v roce 2017 v souvislosti s přijetím nápravného opatření ke kontrolní akci NKÚ č. 16/03 v oblasti rezerv na sanace ekologických zátěží. Rezervy na revitalizaci se od ostatních typů rezerv na sanace ekologických zátěží liší tím, že jsou tvořeny již v podstatě na základě obecného veřejného

---

<sup>29</sup> Dle zákona č. 2/1969 Sb.

příslibu dle usnesení vlády, a nikoliv na základě právně závazné povinnosti, tj. uzavřené smlouvy. **NKÚ shledává zavedení rezerv na revitalizaci do účetnictví MF jako opodstatněné<sup>30</sup> a v této souvislosti doporučuje výše uvedenou rozdílnost v kategoriích rezerv na ekologické škody u MF ozřejmit uživatelům ÚZ MF prostřednictvím přílohy ÚZ.**

Kontrolou nápravného opatření byly zjištěny nedostatky, které však nezpochybnují přijetí nápravného opatření:

- **Během roku 2017 došlo na základě usnesení vlády ke zvýšení maximálně možné částky připadající na revitalizaci krajiny v případě dvou krajů, a to o částku 3 mld. Kč oproti předchozímu stavu. MF o této skutečnosti k datu účetní závěrky 31. 12. 2017 neúčtovalo. Nezaúčtování změny v ocenění rezerv ve výši 3 mld. Kč mělo vliv na zůstatky účtů 441 – *Rezervy* a 555 – *Tvorba a zúčtování rezerv*, vykázané v ÚZ MF k 31. 12. 2017, a dále na výsledek hospodaření běžného účetního období. V roce 2018 MF tento nedostatek opravilo.**
- **MF při inventarizaci za rok 2017 nepostupovalo v souladu s právními předpisy, neboť nezjistilo skutečný stav rezerv na revitalizaci k 31. 12. 2017.**

#### **4.2 Závazek MF vůči tuzemské bance z titulu poskytnutých záruk**

MF v minulosti uzavřelo se zahraniční bankovní institucí smlouvy o záruce, kterými ručilo za úvěry poskytnuté jedné z tuzemských bank. Na základě tohoto smluvního vztahu vznikl MF kromě povinnosti ručení také závazek poskytnout dané tuzemské bance prostředky na splácení úvěru zahraniční bankovní instituci, tedy poskytnout nevratný transfer ve smyslu bodu 3.1. písm. a) ČÚS č. 703 – *Transfery*. Tento svůj závazek mělo MF dle zjištění z kontrolní akce NKÚ č. 16/03 identifikovat, ocenit a následně vykázat v rozvaze v návaznosti na nevyhnutelnou povinnost vyplývající ze smluvního vztahu. MF svůj závazek vůči tuzemské bance vykazuje na účtu podrozvahových závazků ve výši 2,7 mld. Kč.

Ve výroční zprávě za rok 2017 vyčíslila předmětná tuzemská banka pohledávky z infrastrukturních programů (v nichž jsou dle doplňující informace uvedené v předmětné výroční zprávě zahrnuty především úvěry poskytnuté MF) k 31. 12. 2017 ve výši 2 540 540 tis. Kč. Závazek MF vůči tuzemské bance na základě výše popsaného smluvního vztahu by tudíž mohl k 31. 12. 2017 dosahovat této výše.

**MF v případě záúčtování závazku plynoucího z úhrady jistiny a souvisejících úroků tuzemské bance z titulu poskytnutých záruk nepostupovalo v plném rozsahu doporučení plynoucích z kontrolní akce NKÚ č. 16/03, neboť nepřistoupilo k vzájemnému odsouhlasení pohledávek a závazků vyplývajících z výše popsaného smluvního vztahu. NKÚ tento postup přitom považuje za potřebný, aby MF mohlo identifikovat, ocenit a ve svém účetnictví zachytit celou výši rozvahového závazku nebo rezervy z titulu povinnosti poskytnout tuzemské bance transfer.**

---

<sup>30</sup> České účetní předpisy nevyklučují v takovém případě tvorbu rezervy a dle mezinárodního účetního standardu pro veřejný sektor IPSAS 19 – *Rezervy, podmíněné závazky a podmíněná aktiva* je i jinak než právně závazná povinnost (odst. 18) relevantním důvodem pro tvorbu rezervy.

**Seznam zkratk:**

CF	– <i>Fond soudržnosti (z angl. Cohesion Fund)</i>
ČR	– Česká republika
ČÚS	– český účetní standard
DPH	– daň z přidané hodnoty
EFRR	– <i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
ESF	– <i>Evropský sociální fond</i>
EU	– Evropská unie
KA	– kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
Komise	– Evropská komise
MF	– Ministerstvo financí
NF	– <i>Národní fond</i>
NF-PCO	– Národní fond, vykonává funkci platebního a certifikačního orgánu
NKÚ	– Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	– organizační složka státu
SÚ	– syntetický účet
ÚZ	– účetní závěrka
VPS	– kapitola státního rozpočtu 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>

**Zkrácené názvy právních předpisů:**

**zákon o účetnictví:** zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

**Obecné nařízení 2014+:** nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

**Obecné nařízení 2007+:** nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

**18/07**

### Informační podpora agendy daňového řízení

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/07. Kontrolní akci (dále také „KA“) řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání peněžních prostředků na informační podporu agendy daňového řízení.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března do října 2018. Kontrolováno bylo období od roku 2011 do roku 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo financí (dále také „MF“),  
Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“).

***Kolegium NKÚ*** na svém IV. jednání, které se konalo dne 25. března 2019,

***schválilo*** usnesením č. 7/IV/2019

***kontrolní závěr*** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA

**8,3 mld. Kč**

Celková výše výdajů  
na ICT Finanční správy ČR  
v kontrolovaném  
období 2011–2017

**437 mil. Kč**

Celkové výdaje projektu  
*E-tržby*, jímž byla zavedena  
a implementována elektronická  
evidence tržeb

**IS ADIS**

Jeden z nejzastaralejších informačních systémů státu, jehož prostřednictvím v roce 2017 Finanční správa ČR administrovala daňové příjmy ve výši téměř 796 mld. Kč

**45 %**

Podíl finančního objemu ICT zakázek souvisejících s IS ADIS zadaných bez hospodářské soutěže v kontrolovaném období 2011–2017 z celkových cca 5 mld. Kč

**428 mil. Kč**

Celková hodnota nehospodárně realizovaných veřejných zakázek kontrolovaných v rámci KA 18/07

**70 mil. Kč**

Hodnota neúčelně pořízených informačních technologií souvisejících s EET, jejichž potřebný výkon mohlo GFŘ zajistit již pořízeným HW

**824 tis. Kč**

Průměrná částka uhrazená GFŘ za jeden rutinní servisní zásah pozáruční podpory HW serverů pro EET

**1,40 %**

Průměrná míra využití výpočetního výkonu serverů pořízených pro potřeby zpracování dat z EET



## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu vynaložených peněžních prostředků na informační podporu agendy daňového řízení z pohledu účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti<sup>1</sup>. Klíčovým prvkem informační podpory správy daní je *Automatizovaný daňový informační systém* (dále také „IS ADIS“), který byl uveden do provozu v roce 1993 a jehož správu převzalo GFŘ od MF v roce 2011. Finanční správa ČR prostřednictvím IS ADIS zajišťuje výkon správy daní (v roce 2017 téměř 796 mld. Kč).

Oproti srovnatelným zemím EU přitom vykazuje Finanční správa ČR extrémní míru vytížení svých pracovníků rutinní administrací daňových účtů vedených v IS ADIS na úkor podpory daňových subjektů a kontrolní činnosti. Podle analýzy publikované Finanční správou ČR<sup>2</sup> je tato skutečnost jedním z přímých důsledků zastaralosti a uživatelské nepřívětivosti IS ADIS. Právě uživatelská nepřívětivost a s ní spjatá nízká efektivita práce s tímto informačním systémem je tak podle této analýzy jednou z příčin nespokojenosti pracovníků Finanční správy ČR s každodenní prací s tímto informačním systémem. Ani výrazné, přibližně pětínové navýšení poměru průměrného platu<sup>3</sup> pracovníků Finanční správy ČR oproti průměrné mzdě v ČR v letech 2013 až 2017<sup>4</sup> tak nezabránilo velmi výraznému růstu fluktuace pracovníků Finanční správy ČR z 3,3% míry fluktuace za rok 2013 až na 9% míry fluktuace za rok 2017<sup>3</sup>.

Kontrola byla zaměřena mimo jiné na strategické a projektové řízení informační podpory správy daní a zadávání veřejných zakázek na rozvoj IS ADIS, včetně např. implementace řešení kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb (dále také „EET“).

**NKÚ vyhodnotil, že peněžní prostředky na provoz a další rozšíření zastaralého IS ADIS byly vynakládány neúčelně, neekonomicky a neefektivně. Při rozšiřování IS ADIS o EET a další aplikační komponenty nerespektovalo GFŘ pravidla pro schvalování projektů ICT hlavním architektem eGovernmentu. GFŘ prohloubilo závislost na stávajícím dodavateli IS ADIS a neoprávněně zvolilo k zadání veřejných zakázek v objemu přes 400 mil. Kč nesoutěžní postupy. GFŘ takto pořídilo informační technologie v hodnotě cca 70 mil. Kč, jejichž potřebný výkon mohlo zajistit již pořízeným hardwarem.**

### **1. Peněžní prostředky na pořízení software pro informační podporu elektronické evidence tržeb v hodnotě 63 mil. Kč vynaložilo GFŘ v rozporu s právními předpisy**

GFŘ připravovalo po dobu cca jednoho roku vývoj softwarové části EET ve spolupráci s resortním státním podnikem. Ten měl vyvinutý software nasadit a provozovat v rámci samostatného informačního systému EET. GFŘ však nakonec od spolupráce odstoupilo a zajistilo informační podporu EET od dodavatele IS ADIS, a to formou dodávky nových aplikačních komponent jak pro IS ADIS, tak i pro nový samostatný IS. **Zadání této veřejné**

<sup>1</sup> Definice účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti vychází z ustanovení § 2 písm. m) až o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>2</sup> Viz <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/f-novinky/2016-GFR-studie-posouzeni-ADIS.pdf>.

<sup>3</sup> Toto navýšení vyplývá ze zpráv o činnosti Finanční správy České republiky za jednotlivé roky.

<sup>4</sup> Podle údajů z *Informačního systému o průměrném výdělku* (viz <https://ispv.cz>).



zakázky proběhlo v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách<sup>5</sup>, když ji GFŘ zadalo formou jednacího řízení bez uveřejnění<sup>6</sup> (dále také „JŘBU“), ač nebyly naplněny podmínky pro jeho užití, čímž prohloubilo závislost na dodavateli IS ADIS. Vynaložené peněžní prostředky na spolupráci se státním podnikem ve výši 2,9 mil. Kč a neoprávněné využití JŘBU v případě zakázky v objemu 60,5 mil. Kč vyhodnotil NKÚ jako porušení rozpočtové kázně<sup>7</sup>. **GFŘ navíc toto řešení realizovalo, aniž získalo kladné stanovisko odboru hlavního architekta eGovernmentu, který schvaluje významné ICT projekty veřejné správy před vynaložením peněžních prostředků<sup>8</sup>.**

## **2. GFŘ ve veřejné zakázce omezilo okruh potenciálních dodavatelů standardních hardwarových produktů specifikací produktů současného dodavatele IS ADIS**

GFŘ porušilo zásadu zákazu diskriminace<sup>9</sup> při rozšíření infrastruktury IS ADIS pro potřeby EET. **O účasti potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku na rozšíření infrastruktury IS ADIS v otevřeném výběrovém řízení rozhodoval dodavatel IS ADIS, neboť GFŘ plnění této veřejné zakázky (dále také „VZ“) neoprávněně podmínilo poskytnutím specialistů na IS ADIS autorizovaných jeho dodavatelem. GFŘ dále v zadávací dokumentaci veřejné zakázky specifikovalo požadované hardwarové produkty uvedením označení konkrétních produktů dodavatele IS ADIS. NKÚ vyhodnotil takovéto vynaložení peněžních prostředků v celkové výši 186 mil. Kč jako nevhodné (s důsledkem porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup>). Podle zjištění NKÚ přitom **GFŘ v rámci této veřejné zakázky pořídilo např. optické transceivery<sup>11</sup> za jednotkovou cenu 2,62krát vyšší, než za jakou pořídil tytéž komponenty v přibližně stejné době jiný subjekt hospodařící s veřejnými prostředky<sup>12</sup>.****

## **3. GFŘ nevyužívalo efektivně XML akcelerátory<sup>13</sup> pořízené pro EET za 33 mil. Kč, z toho 22 mil. Kč za čtyři ze šesti pořízených vynaložilo navíc i neúčelně**

GFŘ pořídilo v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS pro potřeby nově budovaného informačního systému *Transakční části EET* šest identických XML akceleratorů. Podle výsledků zátěžových testů tohoto informačního systému přitom **postačovaly pro zajištění jeho projektovaného výkonu jen dva z nich. Zbývající čtyři tak GFŘ pořídilo neúčelně, což dokládá mj. též monitoring špičkového<sup>14</sup> využití transakčního výkonu všech šesti XML akceleratorů. Ty byly ve špičkách v období od zahájení ostrého provozu EET (tj. od**

<sup>5</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>6</sup> Ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>7</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) a a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>8</sup> GFŘ nepostupovalo v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889, *k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy*, které stanovuje povinnost vynaložit peněžní prostředky na tyto služby až poté, co obdrží kladné stanovisko od OHA.

<sup>9</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>10</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>11</sup> Optické transceivery jsou hardwarové převodníky datových toků mezi různými typy počítačových sítí.

<sup>12</sup> Viz <https://smlouvy.gov.cz/>.

<sup>13</sup> XML akcelerátory jsou zde míněny jednoúčelové komunikační servery s procesory Intel Xeon rozšířené o specializovaný komunikační firmware pro akceleraci zpracování dat ve formátu XML.

<sup>14</sup> Maximální počty přijatých tržeb za jednu sekundu v měsíci během sekundy, kdy byla zátěž nejvyšší.

prosince 2016) až do konce července 2018 využity nanejvýše z 6,08 % jejich transakčního výkonu.

#### **4. GFŘ využívalo neefektivně dvojici serverů pořízených pro EET za 48 mil. Kč. Jejich pořízení bylo současně neúčelné, neboť potřebný výpočetní výkon mohlo GFŘ zajistit aktivací nevyužitého instalovaného výkonu již provozovaných serverů**

GFŘ pořídilo v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS v červenci 2016 za celkovou částku 48 mil. Kč dva identicky výkonné servery, které lze osadit až 160 procesorovými jádry. GFŘ však až do konce července 2018 využívalo v dlouhodobém průměru jen dvě třetiny výkonu jediného procesorového jádra prvního z takto pořízených serverů a pouhou necelou pětinu výkonu jediného procesorového jádra druhého serveru. Po skončení sjednané roční záruční hardwarové podpory těchto serverů pak GFŘ uhradilo za jejich pozáruční hardwarovou podporu částku ve výši 6,59 mil. Kč ročně, tj. v přepočtu více než 824 tis. Kč za každý GFŘ doložený pozáruční servisní zásah, jako byl např. „*rekonekt optického kabelu*<sup>15</sup>“. GFŘ vynaložilo peněžní prostředky na pořízení serverů neúčelně, neboť potřebný výpočetní výkon nezajistilo využitím již dříve instalovaného, ale nevyužívaného výpočetního výkonu dosud provozovaných serverů.

#### **5. Rozvoj a údržba IS ADIS byly nehospodárné a v rozporu s právními předpisy**

GFŘ zadalo neoprávněně veřejné zakázky pro zajištění informační podpory kontrolního hlášení a zvláštního režimu jednoho správního místa (tzv. Mini One Stop Shop, dále také „MOSS“) formou JŘBU, neboť nebyly naplněny podmínky pro jeho užití. NKÚ proto vyhodnotil toto jednání jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup>, a to v objemu 79,3 mil. Kč v případě veřejné zakázky související s pořízením kontrolního hlášení a dalších 99,9 mil. Kč v případě veřejné zakázky související s pořízením MOSS. Podle zjištění NKÚ postupovalo GFŘ také nehospodárně a v rozporu se zákonem<sup>16</sup>, když na základě smluv o pozáručním servisu IS ADIS neuplatňovalo a nevymáhalo nárok na úhradu smluvních pokut souvisejících s omezením dostupnosti IS ADIS. NKÚ dále zjistil, že vybrané legislativní změny zapracovalo GFŘ do IS ADIS se zpožděním. Rozvoj IS ADIS ze strany GFŘ nebyl po dobu téměř sedmi let založen na informační koncepci, která je ze zákona povinná<sup>17</sup>. GFŘ neimplementovalo do svého strategického řízení cíle stanovené ve *Strategii rozvoje ICT služeb veřejné správy*.

#### **6. Skutečné náklady na realizaci projektu *E-tržby* včetně jeho ICT infrastruktury převýšily náklady uváděné GFŘ minimálně o 71 mil. Kč**

GFŘ uhradilo vybudování infrastruktury EET z peněžních prostředků programu reprodukce majetku, jehož specifikace věcného cíle však informace o EET neobsahuje. Tím, že GFŘ v rámci financování EET z tohoto programu jeho dokumentaci neaktualizovalo, nemohly

---

<sup>15</sup> Jedná se o eliminaci chyby optického přenosu dat odpojením a opětovným zapojením koncovky optického kabelu.

<sup>16</sup> Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>17</sup> Ustanovení § 5a odst. 2 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

jednotlivé akce přispět k naplnění specifikovaného věcného cíle celého programu, což NKÚ vyhodnotil jako porušení ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 560/2006 Sb.<sup>18</sup>

GFŘ vykázalo ve zprávě o ukončení projektu celkové náklady na realizaci projektu *E-tržby* ve výši 366 mil. Kč. Do této částky však GFŘ nezahrnulo související náklady s provozováním hardwarové části projektu *E-tržby* ve výši minimálně 71 mil. Kč. V průběhu realizace projektu nebylo po dobu téměř dvou měsíců zajištěno jeho řízení projektovým manažerem. Pozici finančního manažera s jednoznačnou zodpovědností za financování projektu zřídilo GFŘ až ve fázi technické realizace projektu *E-tržby* poté, co jeho roli zastával tzv. rozpočtový výbor. **MF nepostupovalo hospodárným způsobem, když namísto zapojení vlastního oddělení (oddělení Projektová kancelář) vynaložilo peněžní prostředky za služby soukromé společnosti.**

## 7. Zavedení informační podpory účtenkové loterie bylo v souladu se zákonem

Pro zprovoznění komunikace bylo nezbytné zajistit komunikaci mezi systémem účtenkové loterie a aplikačními komponentami IS ADIS pro EET. MF pořídilo tuto informační podporu, na kterou vynaložilo do ukončení této KA 15,5 mil. Kč, v souladu se zákonem.

Na základě zjištěných nedostatků v informační podpoře agendy daňového řízení **NKÚ doporučuje:**

- omezit výdaje na rozvoj IS ADIS, s výjimkou nejnnutnější implementace změn v právních předpisech, a personální i finanční zdroje soustředit na co nejrychlejší zavedení nového informačního systému pro podporu agendy daňového řízení;
- při dalších výdajích na informační podporu agendy daňového řízení postupovat podle architektonických principů národní architektury veřejné správy ČR<sup>19</sup>, a to konkrétně principu technologické neutrality prostřednictvím nezávislosti zvoleného ICT řešení;
- při zajišťování informační podpory agendy daňového řízení plně využívat již pořízenou ICT infrastrukturu a při pořizování nových komponent volit ty, které budou optimálně vytíženy v co nejkratším čase a s nákladově přiměřenou podporou (maintenance);
- v uzavíraných smlouvách důsledně specifikovat sankce za porušení garantované dostupnosti stávajícího i nového informačního systému pro podporu agendy daňového řízení tak, aby tyto sankce bylo možné uplatnit vůči dodavateli plnění.

## II. Informace o kontrolované oblasti

**MF** je organizační složkou státu a ústředním orgánem státní správy, který je mj. zodpovědný i za přípravu legislativy v agendě daňového řízení. MF bylo také iniciátorem zavedení kontrolního hlášení a projektu elektronické evidence tržeb, na jehož realizaci se zaměstnanci MF podíleli svou účastí v projektovém týmu, a to např. v řídicím výboru projektu, v týmu

<sup>18</sup> Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

<sup>19</sup> Architektonické principy národní architektury veřejné správy ČR jsou pravidla odvozená z cílů rozvoje eGovernmentu, konkrétně ze *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy a její opatření na zefektivnění ICT služeb*, přijatá usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889. Tato pravidla by měla být dodržována při návrzích cílové architektury veřejné správy (a jejích informačních systémů).

legislativy, v týmu PR a komunikace a také v odborném týmu. MF je správcem programů reprodukce majetku, ze kterých je informační podpora agendy daňového řízení financována. V letech 1993–2010 bylo MF také správcem IS ADIS.

**GFŘ** je organizační složkou státu. Finanční správu ČR tvoří GFŘ, Odvolací finanční ředitelství, 14 finančních úřadů, Specializovaný finanční úřad a územní pracoviště. GFŘ je od roku 2011 také správcem IS ADIS, který je Finanční správou ČR využíván jako základní nástroj informační podpory agendy daňového řízení. Tento informační systém využívá více než 14 tisíc zaměstnanců Finanční správy ČR, kteří zpracovávají agendu daňového řízení. GFŘ se mj. v rámci své působnosti podílí na přípravě návrhů právních předpisů souvisejících s daňovou agendou a dále na zabezpečování analytických a koncepčních úkolů. Zohlednění všech legislativních změn a úkolů GFŘ v IS ADIS je přitom velmi pracné a nákladné, neboť tento informační systém je převážně vytvářen v zastaralém programovacím jazyce z přelomu 80. a 90. let minulého století.

V souvislosti s reorganizací Finanční správy ČR převzalo GFŘ od 1. 1. 2013 zodpovědnost i za přizpůsobení IS ADIS její nové organizační struktuře a následně i za další modifikace a rozšiřování tohoto informačního systému, a to např. o informační podporu pro kontrolní hlášení, Mini One Stop Shop a elektronickou evidenci tržeb.

Kontrolní hlášení bylo zavedeno jako prostředek k odhalení daňových úniků a podvodů. Jeho cílem a smyslem bylo umožnit správci daně získat informace o vybraných transakcích realizovaných plátcí DPH, a ve spojení s dalšími údaji tak identifikovat riziková sdružení osob odčerpávající neoprávněně finanční prostředky z veřejného rozpočtu. Vybrané subjekty měly počínaje 1. 1. 2016 povinnost poskytnout údaje z daňových dokladů, které již byly povinné dle zákona evidovat. Tyto údaje se měly vykazovat v kontrolním hlášení na základě vystavených a přijatých daňových dokladů (včetně zjednodušených daňových dokladů) a dalších dokladů o dodání zboží nebo poskytnutí služeb. Institut kontrolního hlášení byl zaveden zákonem č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Aplikace MOSS byla vytvořena pro poskytovatele vybraných služeb (elektronicky poskytované služby, telekomunikační služby, služby rozhlasového a televizního vysílání), kteří poskytují služby zákazníkům z Evropské unie a kteří se tak díky této aplikaci nemusí registrovat k DPH v každé zemi svého zákazníka. MOSS je určen pro daňové subjekty se sídlem v České republice, v Evropské unii i mimo ni. Základní právní úpravou MOSS je v České republice zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

První pokus o evidenci tržeb v České republice byl iniciován zákonem č. 215/2005 Sb., o registračních pokladnách a o změně některých zákonů (zákon o registračních pokladnách), který byl připravován již od roku 1999. Tento zákon ukládal daňovým subjektům povinnost provozovat od ledna 2007 certifikované registrační pokladny s fiskální pamětí. Tato povinnost byla zrušena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

V programovém prohlášení vlády z února 2014 byla mezi resortní priority MF zařazena opatření nezbytná ke zlepšení efektivity výběru daní a cel, zamezení zneužívání a obcházení daňových předpisů, a to prostřednictvím EET. Přípravu a realizaci EET v České republice

zahájilo MF oficiálně od 1. 1. 2015 prostřednictvím projektu s názvem E-tržby. Do projektu bylo zapojeno MF, GFŘ a resortní státní podnik. Řídicím orgánem projektu byl řídicí výbor (v úvodu projektu označován také jako „řídicí komise“), složený ze zástupců MF, GFŘ a resortního státního podniku. Základní právní úpravou elektronické evidence tržeb je v České republice zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

Informační a komunikační technologie (ICT) jsou ve vyspělých státech využívány jako vhodný nástroj zvyšování efektivity a uživatelské přívětivosti služeb státu<sup>20</sup>. Klíčovým nástrojem ke zvýšení efektivity je přitom využití ICT ke snížení administrativní zátěže pracovníků veřejné správy při souběžném využití takto uvolněných kapacit ke zvýšení uživatelské přívětivosti státu. Struktura vytížení pracovníků administrativou a dalšími aktivitami ve Finanční správě ČR po více než dvaceti letech rozšiřování IS ADIS a týchž ukazatelů v daňových správách některých srovnatelných evropských zemí (v čele s Estonskem jakožto evropským lídrem rozvoje elektronizace veřejné správy a eGovernmentu) je patrná z mezinárodního srovnání zpracovaného OECD (tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1: Vytížení pracovníků Finanční správy ČR vybranými aktivitami v roce 2015**

Stát	Správa účtů aj. daňové úkony	Daňový audit aj. kontroly	Vymáhání a odvolání	Podpora poplatníků	Ostatní podpora
Česká republika	55,6 %	20,2 %	7,2 %	4,3 %	12,7 %
Estonsko	10,1 %	41,7 %	5,2 %	28,3 %	14,7 %
Rakousko	7,4 %	52,6 %	7,7 %	18,7 %	13,6 %
Belgie	4,7 %	38,2 %	18,1 %	28,6 %	10,4 %

**Zdroj:** OECD, *Tax Administration 2017 – Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (viz [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017\\_tax\\_admin-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en)).

Další rozšiřování agend Finanční správy ČR, např. o zpracování kontrolního hlášení či zavedení EET, přitom bylo v letech 2013 až 2017 podle zpráv o činnosti Finanční správy ČR<sup>3</sup> spjato s růstem počtu jejich pracovníků (viz tabulka č. 2).

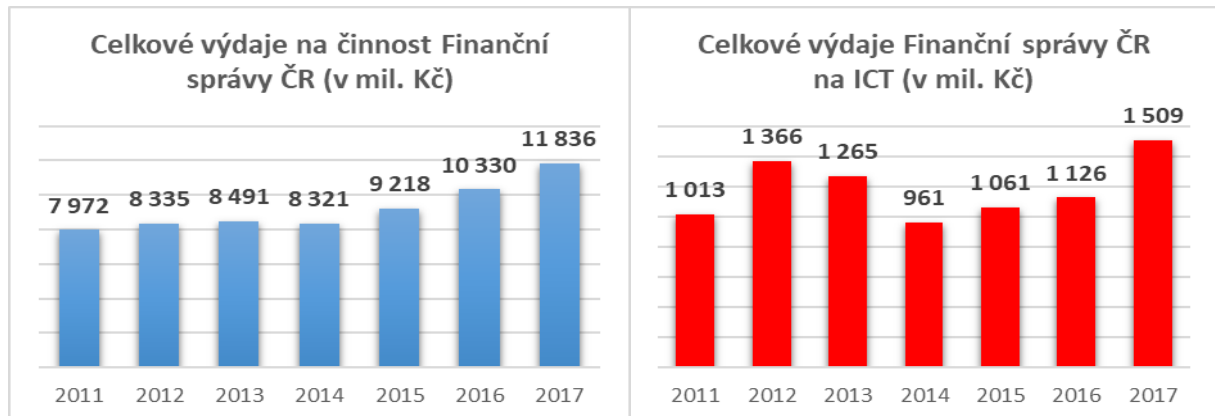
**Tabulka č. 2: Vývoj klíčových ukazatelů hospodárnosti a efektivity Finanční správy ČR**

Ukazatel/Rok	2013	2014	2015	2016	2017
Počet zaměstnanců Finanční správy ČR	14 919	15 015	15 252	15 273	15 448
Průměrný plat ve Finanční správě ČR/průměrná mzda v ČR	97,9 %	98,6 %	103,5 %	111,9 %	118,5 %
Míra fluktuace zaměstnanců Finanční správy ČR	3,30 %	4,70 %	7,30 %	8,40 %	9,00 %
Výdaje na 100 Kč upravených příjmů	0,97 Kč	0,88 Kč	0,94 Kč	1,00 Kč	1,07 Kč

**Zdroj:** *Zpráva o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2017*; poměr průměrných platů ve Finanční správě ČR a mezd v ČR doložen dle údajů z informačního systému o průměrném výdělků (viz <https://isvpv.cz>).

Celkové výdaje na činnost Finanční správy ČR od roku 2011, vyjma roku 2014, rostly. Celkové výdaje za rok 2017 tak zaznamenaly oproti roku 2011 nárůst o 48 % (viz graf č. 1).

<sup>20</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889, k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy.

**Graf č. 1: Výdaje Finanční správy ČR na činnost a na ICT v letech 2011–2017**

**Zdroj:** zprávy o činnosti Finanční správy České republiky.

GFŘ v rámci příprav na zavedení nové informační podpory agendy daňového řízení namísto IS ADIS vypsal v září 2017 veřejnou zakázku *Služby poskytování projektového, procesního a architektonického řízení, včetně zpracování variantních řešení změny Daňového informačního systému*, na jejímž základě byla dne 12. 11. 2018 uzavřena rámcová dohoda o poskytování služeb v celkové hodnotě 83 mil. Kč. GFŘ ohledně nové informační podpory daňového řízení v době kontroly uvedlo, že doba plnění I. části VZ, tj. přípravy zpracování návrhů variant řešení nového daňového informačního systému pro podporu daňového řízení, byla prodloužena ze 7 na 12 měsíců. Oproti harmonogramu nastavenému v zadávací dokumentaci tak nebylo v době kontroly reálné dodržení termínu dokončení I. části veřejné zakázky k 31. 10. 2018. Její plnění se proto opozdí. Realizace veřejné zakázky, tj. předání a akceptace nového informačního systému pro podporu agendy daňového řízení, přitom měla být ukončena dne 30. 6. 2021. Dokončením této veřejné zakázky k uvedenému datu přitom odbor Hlavního architekta eGovernmentu (dále také „OHA“) Ministerstva vnitra podmínil jím vydaná souhlasná stanoviska s realizací některých projektů dalšího rozšiřování IS ADIS v jeho původní podobě.

**Pozn.:** Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Všechny uvedené částky v textu kontrolního závěru jsou vč. DPH, pokud není uvedeno jinak.

### III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky vynakládané GFŘ na provoz a podporu IS ADIS, tj. např. na včasné implementování jednotlivých úloh do IS ADIS nebo dostupnost IS ADIS. Dále na rozšiřování jeho funkcionalit a související ICT infrastruktury o informační podporu nových agend daňového řízení, jako bylo např. zavedení kontrolního hlášení a podpora elektronické evidence tržeb včetně realizace projektu *E-tržby*, kterým byla tato informační podpora řízena. Kontrolou NKÚ prověřil, zda byly tyto peněžní prostředky vynakládány v souladu se *Strategií rozvoje ICT služeb veřejné správy* a s relevantními právními předpisy.

Na úrovni MF pak bylo prověřováno zejména zavedení úctenkové loterie a také zapojení MF do přípravy a realizace projektu *E-tržby*. NKÚ v této kontrolní akci neprověřoval přínos

elektronické evidence tržeb, ale zaměřil se na to, jakým způsobem GFŘ prostřednictvím projektového řízení zajistilo informační podporu elektronické evidence tržeb.

Celkový kontrolovatelný objem finančních prostředků tak v kontrolovaném období od roku 2011 do ukončení kontroly ve 2. polovině roku 2018 dosáhl částky 4,8 mld. Kč. Tato částka vychází z kontrolovaného programu 012V11 – *Pořízení, obnova a provozování ICT finanční správy* (dále také „program“). U tohoto programu reprodukce majetku bylo MF jeho správcem a GFŘ v pozici účastníka programu. Kontrolní akce se zaměřila na zadávání veřejných zakázek, kdy v kontrolovaném období od roku 2011 do roku 2017 realizovalo GFŘ celkem 81 veřejných zakázek související s IS ADIS a technickým zajištěním informační podpory EET, z nichž celkem 51 bylo v režimu JŘBU, což představovalo 45 % vysoutěženého peněžního objemu předmětných veřejných zakázek. Ke kontrole u GFŘ byly vybrány veřejné zakázky na zajištění informační podpory kontrolního hlášení, MOSS, elektronické evidence tržeb a zajištění infrastruktury IS ADIS a u MF na zajištění úctenkové loterie. Kontrolovaný objem těchto veřejných zakázek činil u GFŘ celkem 426 mil. Kč a u MF 320 mil. Kč.

Při hodnocení účelnosti a efektivnosti peněžních prostředků vynaložených GFŘ na informační podporu agendy daňového řízení byly jako kritérium využity také údaje o skutečném vytížení vzorku vybraných prvků ICT infrastruktury využívaných pro informační podporu agendy daňového řízení ve srovnání s jejich aktivovaným a instalovaným výkonem a také s jejich celkovým výkonnostním potenciálem podle výkonnostních testů provedených jejich výrobcem nebo provozovatelem.

Účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynaložených GFŘ na informační podporu agendy daňového řízení byla hodnocena také z hlediska vzájemných vazeb jednotlivých vrstev architektury informačních systémů využívaných GFŘ k tomuto účelu a zároveň jejich aktuální i budoucí provázanosti s dalšími prvky a vrstvami národní architektury veřejné správy ČR<sup>20</sup>.

#### **IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou**

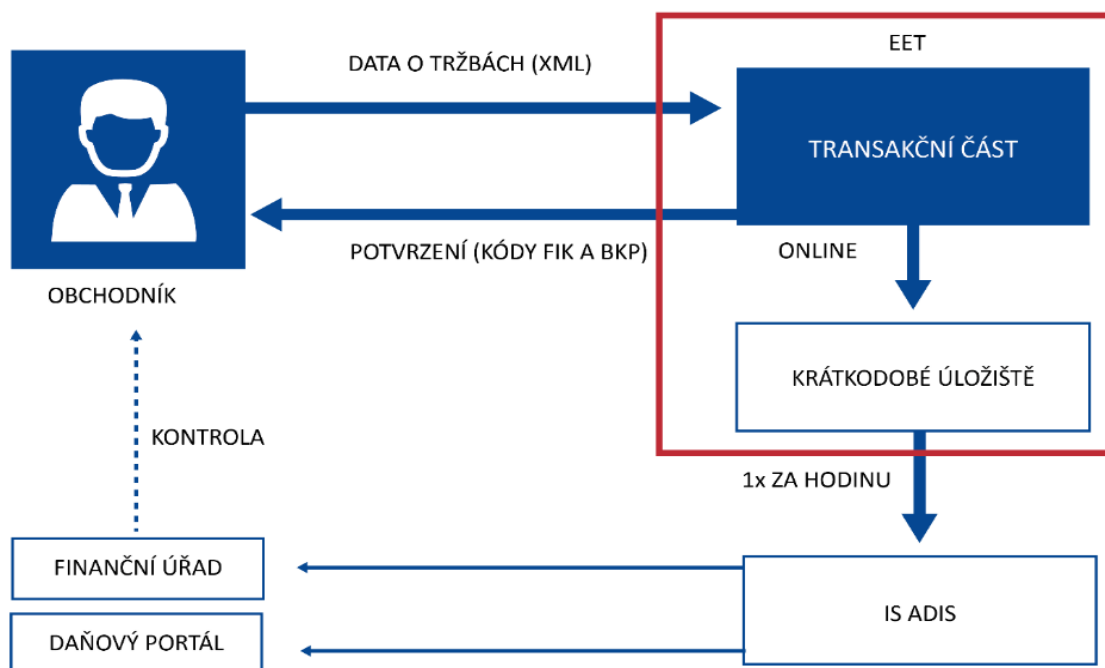
##### **1. Peněžní prostředky na pořízení software pro informační podporu elektronické evidence tržeb v hodnotě 63 mil. Kč vynaložilo GFŘ v rozporu s právními předpisy**

Zajištění informační podpory EET bylo zpočátku realizováno formou spolupráce GFŘ s resortním státním podnikem na základě *Smlouvy o dodávce a implementaci aplikace – Elektronická evidence tržeb* ze dne 17. 4. 2015 se smluvní cenou 41 mil. Kč bez DPH. Na základě této smlouvy pak resortní státní podnik poptával subdodávku a implementaci aplikace EET. Propojení aplikace EET s IS ADIS měl zabezpečit současný dodavatel IS ADIS v režimu JŘBU. Až dne 14. 1. 2016 byla na jednání řídicí komise projektu *E-tržby* projednána změna způsobu technického řešení, na jejímž základě měla být celá aplikace EET vytvořena dodavatelem IS ADIS formou upgrade tohoto IS s využitím jeho stávající infrastruktury. Dne 7. 3. 2016 proto GFŘ uzavřelo se státním podnikem *Dohodu o ukončení smlouvy o dodávce a implementaci aplikace elektronické evidence tržeb*, na jejímž základě GFŘ vyplatilo státnímu podniku 2,9 mil. Kč za již poskytnutá plnění. NKÚ vynaložení těchto peněžních prostředků vyhodnotil jako neúčelné a jako porušení rozpočtové kázně.



Dne 2. 2. 2016 bylo rozhodnuto o změně předmětu původní VZ, jímž mělo původně být pouhé propojení nově vytvořené aplikace pro podporu EET s IS ADIS, na vytvoření komplexní aplikační podpory EET. Jednalo se o VZ v režimu JŘBU nazvanou *ADIS – Integrace EET a daňového systému v oblasti přihlášení a evidence údajů a certifikátů o povinném subjektu (poplatníkovi), změny v údajích a v oblasti kontrolní činnosti* v hodnotě 60 mil. Kč. Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ v rámci této VZ zadalo v režimu JŘBU také vytvoření aplikačních komponent pro nově budovaný autonomní informační systém *Krátkodobé úložiště EET*, ve kterém jsou data z přijatých hlášení o tržbách ukládána bezprostředně po jejich přijetí a ověření – a až následně dávkově přenášena do IS ADIS v hodinových nebo delších intervalech (viz schéma č. 1).

**Schéma č. 1: Zjednodušené schéma datových toků informační podpory EET**



**Zdroj:** vypracoval NKÚ na základě informací od GFŘ.

**Vysvětlivky:**

BKP = Bezpečnostní kód poplatníka; FIK = Fiskální identifikační kód.

**NKÚ vyhodnotil, že pro vytvoření IS EET nebyly naplněny zákonné podmínky pro použití JŘBU se současným dodavatelem IS ADIS, čímž se GFŘ dopustilo porušení zásady zákazu diskriminace<sup>9</sup>. GFŘ tak vynaložilo peněžní prostředky ve výši 60,5 mil. Kč nevhodně, což NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup>. GFŘ při vytvoření informační podpory EET nepostupovalo v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889. GFŘ mělo povinnost vynaložit peněžní prostředky na tyto služby až poté, co obdrží kladné stanovisko od OHA, které však OHA k tomuto nákupu nevydal.**

## **2. GFŘ omezilo ve veřejné zakázce okruh potenciálních dodavatelů standardních hardwarových produktů specifikací produktů současného dodavatele IS ADIS**

GFŘ v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS v otevřeném výběrovém řízení pořizovalo servery, disková pole, XML akcelerátory a optické transceivery. GFŘ v rámci plnění této VZ

požadovalo po uchazečích také služby instalace, konfigurace a integrace pořízených standardních hardwarových produktů do již provozované infrastruktury. Dodávku těchto služeb podmínilo GFŘ jejich zajištěním pracovníky autorizovanými dodavatelem IS ADIS. V důsledku toho tak **o účasti jednotlivých uchazečů rozhodovala soukromá společnost, která dodává IS ADIS**. A to i přesto, že např. XML akcelerátory a čtyři disková pole pořídilo GFŘ pro potřeby nově budovaných samostatných informačních systémů *Transakční části EET a Krátkodobé uložení EET*, takže požadavek na jejich instalaci pracovníky autorizovanými dodavatelem IS ADIS nebyl oprávněný.

GFŘ požadovalo v zadávací dokumentaci v rámci jedné VZ dodávku čtyř skupin vzájemně nesouvisících produktů. S výjimkou XML akcelerátorů přitom byly produkty požadované v zadávací dokumentaci specifikovány konkrétními konfiguracemi konkrétních produktů konkrétního výrobce s tím, že potenciálními dodavateli nabízené produkty musí být s takto specifikovanými produkty plně kompatibilní.

Kontrolou bylo zjištěno, že výše uvedeným způsobem specifikované servery konkrétního výrobce neměly na trhu plně kompatibilní alternativu. Podmíněním dodávky zbývajících tří skupin vzájemně nesouvisících produktů dodávkou unikátních serverů konkrétního dodavatele GFŘ porušilo zásadu zákazu diskriminace<sup>9</sup> dodavatelů kompatibilních alternativ zbývajících tří skupin produktů. NKÚ tak vyhodnotil postup GFŘ při realizaci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup> v celkovém objemu 186 mil. Kč. Kontrolou bylo dále např. zjištěno, že GFŘ pořídilo produkty z jedné z těchto tří skupin (tj. optické transceivery) za jednotkovou cenu 2,62krát vyšší, než za jakou tytéž produkty téhož výrobce pořídil jiný subjekt hospodařící s veřejnými prostředky o šest týdnů později.

GFŘ v rámci uzavření kupní smlouvy na rozšíření infrastruktury IS ADIS nepostupovalo ani v souladu se zákonem o registru smluv<sup>21</sup>, když ji zveřejnilo až po 167 dnech od jejího podpisu místo požadovaných 30 dnů. GFŘ i v tomto případě nepostupovalo v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889 ukládajícím povinnost vynaložit peněžní prostředky na ICT až po obdržení kladného stanoviska od OHA, které však OHA nevydal.

### **3. GFŘ nevyužívalo efektivně XML akcelerátory<sup>13</sup> pořízené pro EET za 33 mil. Kč, z toho 22 mil. Kč za čtyři ze šesti pořízených vynaložilo navíc i neúčelně**

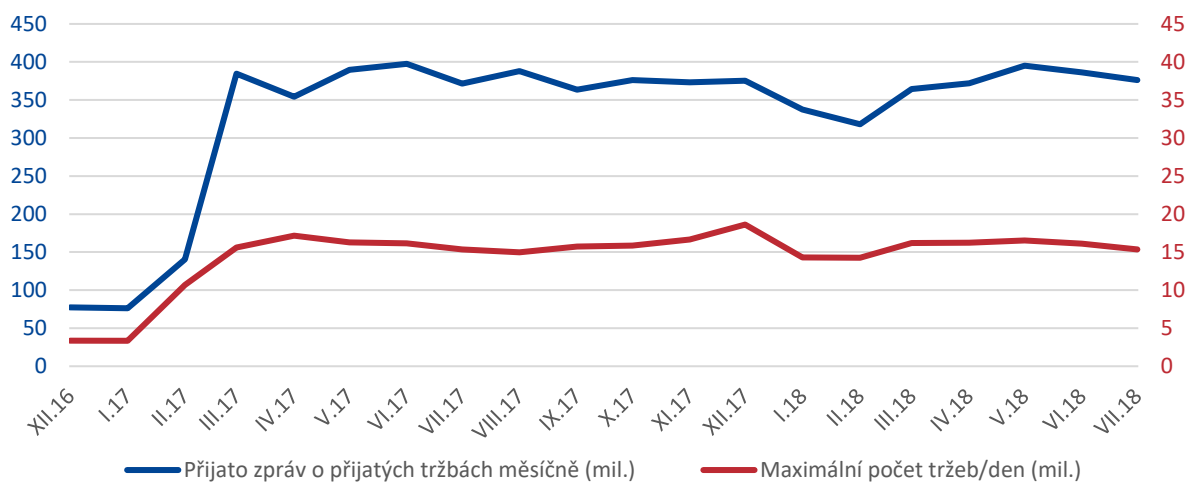
Kontrola se zaměřila na využívání šestice identických XML akcelerátorů DataPower® Gateway 8436, Model 52X, které GFŘ pořídilo v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS za smluvní cenu 33,07 mil. Kč v rozporu s předmětem této VZ. XML akcelerátory pořízené v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS totiž byly určeny a využity mimo zadavatelem provozovaný IS ADIS a jeho hardwarovou infrastrukturu. A to konkrétně v rámci nově vybudovaného autonomního informačního systému *Transakční části EET*, z něhož jsou jím přijatá a ověřená data o realizovaných transakcích EET vzápětí ukládána v rámci dalšího nově vybudovaného autonomního informačního systému *Krátkodobého uložení EET* – a až teprve poté dávkově přenášena do IS ADIS v hodinových a delších intervalech (viz schéma č. 1 výše).

<sup>21</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

Ještě před zahájením pilotního provozu technického řešení EET byly provedeny zátěžové testy a testy vysoké dostupnosti infrastruktury obou nově vybudovaných autonomních IS *Transakční částí EET* a *Krátkodobé úložiště EET*. Dle výsledku těchto zátěžových testů zvládaly již dva ze šesti pořízených XML akcelérátorů zátěž o intenzitě 7 000 transakcí za sekundu – tj. zátěž o 75 % vyšší než požadovaných 4 000 transakcí/s. Z hlediska zajištění požadovaného transakčního výkonu tak bylo pořízení zbývajících čtyř XML akcelérátorů nadbytečné.

Autonomní IS *Transakční částí EET* byl poté spuštěn dne 1. 11. 2016 v pilotním provozu a od 1. 12. 2016 v provozu ostrém. Ostrý provoz byl zahájen v rámci první vlny povinného zapojení daňových subjektů poskytujících ubytovací a stravovací služby do EET. V tomto období byl autonomní IS *Transakční částí EET* vystaven narůstající zátěži generované příjmem a zpracováním zpráv o přijatých tržbách. Celková zátěž autonomního IS *Transakční částí EET* proto stoupla z počátečních méně než 80 milionů měsíčně zpráv o přijatých tržbách v prosinci 2016 a v lednu 2017 až na hodnoty blízké se 400 milionům přijatých zpráv o tržbách měsíčně (viz graf č. 2).

**Graf č. 2: Vývoj počtu přijatých zpráv o tržbách za období 12/2016 až 07/2018**



**Zdroj:** vypracoval NKÚ na základě informací od GFŘ.

Tak tomu bylo např. v květnu 2018, v jehož průběhu bylo dle dokladů předložených GFŘ zaznamenáno také nejvyšší špičkové vytížení IS *Transakční částí EET* ve výši 1 276 hlášení o přijatých tržbách za sekundu.

Kontrolou bylo zjištěno, že podle předložených výsledků zátěžových testů by účel, pro který byla šestice pořízených XML akcelérátorů pořízena, splnily i pouhé dva z nich. Toto zjištění přitom dokládá i vytížení XML akcelérátorů v období ostrého provozu EET od 1. 12. 2016 do 31. 7. 2018, kdy byl dle dokladů poskytnutých GFŘ využit celkový výkon šestice těchto XML akcelérátorů ve špičce jejich zátěže zaznamenané během května 2018 nanejvýše z 6,08 %. Také z tohoto zjištění tedy vyplývá, že GFŘ využívalo šestici XML akcelérátorů pořízených pro EET za 33 mil. Kč neefektivně, přičemž z této částky vynaložilo GFŘ neúčelně minimálně 22 mil. Kč za pořízení čtyř z celkem šesti identických XML akcelérátorů, neboť projektovaný i skutečně potřebný výkon poskytují zbývajících dva.

#### **4. GFŘ využívalo neefektivně dvojici serverů pořízených pro EET za 48 mil. Kč. Jejich pořízení bylo současně neúčelné, neboť potřebný výpočetní výkon mohlo GFŘ zajistit aktivací nevyužitého instalovaného výkonu již provozovaných serverů**

Kontrola se dále zaměřila na využívání dvou nově pořízených serverů plně kompatibilních s Power® E880 se smluvní cenou 48,3 mil. Kč. **Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ tyto servery využívalo neefektivně.** Tyto servery pořízené v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS mohou být osazeny až 160 procesorovými jádry, čemuž odpovídá jejich cena. GFŘ však každý z těchto serverů pořídilo v konfiguraci s pouhými 40 osazenými procesorovými jádry, z nichž bylo v každém z těchto serverů aktivováno jen 30. Tato aktivovaná jádra přitom byla v období od zprovoznění těchto serverů až do 31. 7. 2018<sup>22</sup> v případě nově pořízeného serveru provozovaného GFŘ v datovém centru č. 1 vytížena průměrně z 2,2 %, což odpovídá pouhým dvěma třetinám výpočetního výkonu jediného procesorového jádra tohoto serveru. Aktivovaná procesorová jádra druhého nově pořízeného serveru provozovaného GFŘ v datovém centru č. 2 byla v témže období vytížena v průměru jen z 0,6 %, což odpovídá méně než pětině výpočetního výkonu jeho jediného procesorového jádra.

**I v případě, že by GFŘ dokázalo v budoucnosti v rámci plánovaného rozšíření EET využít výkon těchto serverů efektivněji, NKÚ vynaložené peněžní prostředky na jejich pořízení hodnotí jako nehospodárné.** NKÚ vypočítal pokles cen za jednotku výkonu serverů pořizovaných v uvedeném období resortem MF od téhož dodavatele pro potřeby jiného kritického IS v přepočtu na jednotku jejich výkonu meziročně o 11,8 %.

Za poskytnutou pozáruční HW podporu serverů pořízených v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS pak GFŘ hradilo po skončení sjednané roční záruky na jejich HW od 1. 8. 2017 do 31. 7. 2018<sup>23</sup> více než 6,59 mil. Kč ročně. Podle měsíčních seznamů HW zásahů předložených GFŘ za měsíce srpen 2017, říjen 2017, listopad 2017, prosinec 2017, leden 2018, únor 2018, duben 2018, červen 2018 a červenec 2018 přitom byla v těchto měsících poskytnuta pozáruční HW podpora serverů Power® E880 v celkem 6 případech. V pěti z nich se přitom jednalo o jednoduché servisní zásahy vykázané jako „*analýza snapu –gc – obnova klíčů*“, „*update firmware*“ (2x), „*rekonekt optického kabelu*“ a „*vygenerování klíče dle návodu*“. Pouze v jednom ze šesti servisních zásahů provedených během výše uvedených měsíců, který byl vykázan jako „*výměna servisního procesoru a regulátoru napětí*“, se jednalo o složitější zásah. V přepočtu za každý jeden z takto doložených servisních zásahů uhradilo GFŘ více než 824 tis. Kč.

GFŘ přitom mohlo zajistit přírůstek výpočetního výkonu svých datových center odpovídající výkonu obou nově pořízených serverů Power® E880 pouhou aktivací nevyužitého výpočetního výkonu serverů již provozovaných. GFŘ totiž podle jím předložených informací disponovalo již v období před zadáním VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS až do

<sup>22</sup> Pro potřeby kontroly předložilo GFŘ údaje o dlouhodobém průměrném vytížení nově pořízených serverů Power® E880 za období od 1. 8. 2016 do 31. 7. 2018, tj. za období dvou let od jejich pořízení.

<sup>23</sup> GFŘ zajistilo pozáruční HW podporu serverů Power® E880 na základě smluv o poskytování servisní podpory hardware ADIS 2017 a 2018.

31. 7. 2018<sup>24</sup> dostatkem nevyužitého výpočetního výkonu dříve pořízených serverů Power® 780 provozovaných v obou datových centrech (viz řádky č. 3–6 v tabulce přílohy č. 1 tohoto kontrolního závěru), v nichž byly nově nasazeny servery Power® E880 (viz řádky č. 7–8 v tabulce přílohy č. 1 tohoto kontrolního závěru).

GFŘ tak v období od 1. 1. 2016 do 31. 7. 2018 provozovalo v každém z dvojice svých datových center po dvou serverech Power® 780 předchozí generace, z nichž tři měly ze svých osazených 128 procesorových jader aktivováno pouze po 64 z nich. Podle výsledků výkonnostních testů zveřejněných producentem těchto serverů tak mohlo GFŘ aktivací jejich procesorových jader navýšit výkon serverové infrastruktury provozované v obou svých datových centrech ještě více, než jakého navýšení bylo dosaženo pořízením nových serverů Power® E880.

**Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ pořídilo oba servery Power® E880 v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS neúčelně,** neboť potřebný výpočetní výkon mohlo zajistit aktivací nevyužitého instalovaného výkonu serverů již provozovaných. Společně se smluvní cenou nově pořízených serverů ve výši 48,3 mil. Kč přitom GFŘ následně po skončení záruky na jejich HW za období od 1. 8. 2017 do 31. 7. 2018<sup>23</sup> uhradilo také pozáruční HW podporu těchto serverů ve výši dalších minimálně 6,59 mil. Kč ročně.

NKÚ porovnáním předložených výsledků monitoringu dlouhodobého průměrného vytížení nově pořízených serverů Power® E880 s dlouhodobým průměrným vytížením již dříve pořízených a obdobně výkonných serverů Power® 770 (viz řádky č. 1–2 v tabulce přílohy č. 1 tohoto kontrolního závěru) zjistil, že **oba nově pořízené servery Power® E880 navíc využívalo GFŘ neefektivně,** a to po dobu minimálně dvou let od jejich pořízení<sup>22</sup>. Podle tohoto srovnání totiž bylo dlouhodobé průměrné vytížení nově pořízených serverů Power® E880 méně než čtvrtinové v případě serverů provozovaných GFŘ v jeho datovém centru č. 1 a dokonce méně než pětinové v případě serverů provozovaných v datovém centru č. 2.

## 5. Rozvoj a údržba IS ADIS byly nevhodné a v rozporu s právními předpisy

Kontrola se zaměřila na způsob zadávání VZ pro zajištění kontrolního hlášení<sup>25</sup> a Mini One Stop Shop<sup>26</sup>. GFŘ pro vytvoření těchto dvou aplikací použilo JŘBU s dlouhodobým dodavatelem IS ADIS, který k tomuto informačnímu systému vlastní výhradní práva. Pro naplnění podmínek pro použití JŘBU však nepostačuje pouhá existence důvodů technických, uměleckých či důvodu ochrany výhradních práv, ale GFŘ bylo povinno prokázat nezbytnost splnění VZ pouze určitým dodavatelem, což však neprokázalo a nezdokladovalo. Důvody pro použití JŘBU nebyly objektivní a nenastaly nezávisle na vůli zadavatele. Technické důvody a ochrana výhradních práv, které vytvořilo MF a které zároveň dopadají i na GFŘ coby

<sup>24</sup> Pro potřeby kontroly předložilo GFŘ údaje o dlouhodobém průměrném vytížení již dříve pořízených serverů Power® 780 od 1. 1. 2016 do 31. 7. 2018, tj. včetně období před zadáním VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS.

<sup>25</sup> VZ na zajištění aplikačního modulu IS ADIS pro zpracování kontrolního hlášení DPH podle novely zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, platné od 1. 1. 2016.

<sup>26</sup> VZ na zajištění aplikačního modulu IS ADIS pro zavedení systému MOSS.

současného správce, tak nevznikly nezávisle na vůli zadavatele a nemohou samy o sobě vytvořit podmínky pro použití JŘBU při zadávání veřejných zakázek na rozšíření IS ADIS. GFŘ jako současný správce IS ADIS stav *vendor lock-in* udržovalo a rozšiřováním IS ADIS o další funkcionality a moduly svou závislost dále prohlubovalo. NKÚ vyhodnotil tento postup u obou veřejných zakázek jako porušení zákona č. 137/2006 Sb. ve smyslu porušení zásady zákazu diskriminace<sup>9</sup> a zároveň jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup> v objemu 79,3 mil. Kč a 99,9 mil. Kč. Stanovení jednotlivých cen kontrolního hlášení a MOSS ve člověkodnech viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

GFŘ je jako správce IS ADIS zodpovědné za poskytnutí automatizované podpory správcům daní. Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ zajišťuje zapracování legislativních a procesních změn v oblasti daňových zákonů do IS ADIS. U 15 kontrolovaných úloh došlo v jednom případě ke zpoždění implementace na základě rozhodnutí Senátu Parlamentu České republiky, který posunul původní termín účinnosti na dřívější datum. V sedmi případech nebyly úlohy do IS ADIS zavedeny k datu účinnosti právního předpisu kvůli posunu termínu jejich zavedení na základě priority garanta<sup>27</sup>, z toho v jednom případě posun zároveň souvisel i s vydanou metodikou. V jednom případě nebyla změna garantem dané daňové oblasti dříve požadována. Ve čtyřech případech byly úpravy IS ADIS dodány včas, do termínu účinnosti právního předpisu. Ve dvou dalších případech sice nebyly úpravy nasazeny k termínu účinnosti právního předpisu, ale vzhledem k procesu správy daní byly úlohy pro potřeby Finanční správy ČR dostupné včas, v daňovém období. Touto kontrolní akcí však NKÚ nezjišťoval dopad na výběr daní. Na pozdní implementaci jednotlivých funkcionalit do IS ADIS již NKÚ upozornil např. v KA č. 14/17<sup>28</sup> nebo č. 15/15<sup>29</sup>.

GFŘ ohledně nákupu služeb souvisejících s dostupností IS ADIS uzavřelo v kontrolovaném období šest smluv na hot-line hlášení. V těchto smlouvách byly stanoveny sankce za jednotlivé dny, kdy byl poskytovatel služby v prodlení. Během kontrolovaného období došlo k prodlení v mnoha případech. **GFŘ však ve smluvním ujednání související s uplatňováním sankcí nenadefinovalo ceny plnění tak, aby bylo možné vypočítat příslušnou sankci k jednotlivým úkonům, se kterým je dodavatel ve zpoždění.** Během kontrolovaného období GFŘ vůči poskytovateli těchto služeb žádnou smluvní pokutu neuplatnilo, a nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.

Tím, že GFŘ neuplatňovalo během kontrolovaného období smluvní sankce a ani nenastavilo konkrétní dostupnost informační podpory agendy daňového řízení, nenaplnilo stanovený cíl SC4 – *Centralizace a zefektivnění nákupu služeb a produktů v ICT Strategii Finanční správy ČR pro období 2015–2017*. Tento cíl spočíval mj. v tom, že: „*Dodávky a služby ICT budou vždy smluvně ošetřeny z pohledu definování kvalitativních parametrů a jejich vymahatelnosti.*“

<sup>27</sup> Garantem oblasti je zaměstnanec GFŘ, který odpovídá mj. za to, že zadaná a otestovaná aplikace vytvořená v IS ADIS v jemu svěřené oblasti daní vyhovuje všem legislativním a metodickým potřebám.

<sup>28</sup> Kontrolní akce č. 14/17 – *Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2015 *Věstníku NKÚ*.

<sup>29</sup> Kontrolní akce č. 15/15 – *Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 3/2016 *Věstníku NKÚ*.

GFŘ schválilo svoji první informační koncepci<sup>17</sup> až v srpnu 2018, tj. cca sedm a půl roku od svého založení. Do jejího schválení GFŘ nemělo nastavené dlouhodobé cíle v oblasti řízení kvality a bezpečnosti informačních systémů. Tím GFŘ nevytvářelo podmínky pro spolehlivé finanční řízení a pro účelné vynakládání finančních prostředků na ICT. Z důvodu absence informační koncepce GFŘ mj. neimplementovalo do svého strategického řízení cíle stanovené ve *Strategii rozvoje ICT služeb veřejné správy*. GFŘ tak nepostupovalo (od ledna 2016 do srpna 2018) v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889.

## **6. Skutečné náklady na realizaci projektu *E-tržby* včetně jeho ICT infrastruktury převýšily náklady uváděné GFŘ minimálně o 71 mil. Kč**

Pro financování obnovy a provozu nástrojů informační podpory využívalo GFŘ nástrojů programového financování. Ke kontrole byl vybrán program 012V11 – *Pořízení, obnova a provozování ICT Finanční správy*. Dokumentace tohoto schváleného programu obsahovala jako jednu z priorit mj. realizaci projektu *Jednoho inkasního místa*<sup>30</sup>.

GFŘ v průběhu realizace programu neaktualizovalo dokumentaci tohoto programu, a to ani v reakci na skutečnost, že realizace projektu *Jednoho inkasního místa* byla zrušena<sup>31</sup> nebo že bylo rozhodnuto o financování EET z tohoto programu. V rámci výše uvedeného programu byly mj. financovány tři akce na zajištění informační podpory EET ve výši 204 mil. Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že GFŘ v dokumentaci programu financování EET neplánovalo a ani tuto dokumentaci neaktualizovalo, nemohly tyto akce přispět k naplnění specifikovaného věcného cíle celého programu, což NKÚ vyhodnotil jako porušení ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 560/2006 Sb.<sup>18</sup>.

Cíl programu byl navíc nastaven tak, že jako měrná jednotka dosažení cíle byl uveden „program“ s hodnotou v cílovém stavu „0,000“, což není vyhodnotitelný ukazatel. Při kontrole tohoto programu byly zjištěny i další nedostatky. V informačním systému *Správa majetku ve vlastnictví státu* nebyly u 12 ze 17 akcí uvedeny indikátory a u dvou akcí chyběly parametry. Nedostatkem v předložených investičních záměrech byl chybějící harmonogram realizace akce nebo termín ukončení akce. Dále některé investiční záměry neobsahovaly částky na realizaci příslušné akce.

MF po zahájení projektu *E-tržby* nemělo žádnou schválenou metodiku projektového řízení, ani žádnou metodickou podporu pro řízení tohoto projektu. V úvodu projektu tak MF zajistilo projektové řízení externím dodavatelem na základě smluvního vztahu, který uzavřelo GFŘ. Kontrolu kvality projektu pak MF objednalo u soukromé společnosti. MF i GFŘ tak na činnosti spojené s projektovým řízením vynakládaly finanční prostředky, a to za situace, kdy na MF existovalo oddělení Projektová kancelář, jehož úkolem bylo implementovat metodiku

<sup>30</sup> Tento projekt měl za cíl vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů, čímž mělo dojít ke vzniku nové soustavy orgánů, do které měly být integrovány funkce příjmů orgánů daňové správy (MF a územní finanční orgány), České správy sociálního zabezpečení, zdravotních pojišťoven a Celní správy ČR. Podrobněji viz kontrolní akce č. 15/17 – *Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2016 *Věstníku NKÚ*.

<sup>31</sup> Realizace projektu *Jednoho inkasního místa* byla zrušena zákonem č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

řízení projektů v podmínkách MF. Svůj postup zdůvodnilo MF tím, že Projektová kancelář byla krátce po svém vzniku a neměla zajištěné dostatečné personální obsazení. NKÚ vyhodnotil takový postup při realizaci projektu *E-tržby* jako nevhodný.

MF pro řízení projektu *E-tržby* nezajistilo dostatečné kvalifikované personální kapacity. V přípravné fázi projektu *E-tržby* tak docházelo k častým personálním změnám ve vedení projektu a v projektových týmech. Některé pozice v organizační struktuře projektu musely být obsazeny zástupci dodavatelských společností na základě smluvních vztahů. V době, kdy projekt vedlo MF, se uskutečnilo celkem 51 změn v personálním obsazení projektu. Od 12. 3. 2015 delegovalo MF řízení projektu *E-tržby* na GFŘ, které ani po zkušenostech s projektem *Jednoho inkasního místa* nemělo žádný vnitřní předpis upravující řízení projektů podle principů projektového řízení.

Věcný rozsah projektu k 1. 1. 2015 vycházel mj. z návrhu projektového záměru EET, který v obecné rovině a v devíti stručných bodech popisoval koncepci projektu a vyjmenovával i pět projektových rizik. V úvodu přípravné fáze projektu bylo řízení projektu nastaveno podle pravidel pro řízení projektu, uvedených v příloze smlouvy o poskytování služeb, uzavřené mezi GFŘ a resortním státním podnikem dne 6. 1. 2015.

Řízení projektu *E-tržby* neprobíhalo v souladu se základními principy projektového řízení<sup>32</sup>, protože nebyl dostatečně aplikován princip „definované role a odpovědnosti“. V období od 1. 5. 2015 do 22. 6. 2015 nebylo zajištěno řízení projektu projektovým manažerem. Případné problémy projektu byly řešeny kontaktní osobou za GFŘ, která ale nebyla zodpovědná za řízení projektu. GFŘ zřídilo pozici finančního manažera až v realizační fázi projektu poté, co v jeho předchozích fázích řešil finanční stránku namísto finančního manažera rozpočtový výbor.

GFŘ podhodnotilo celkové náklady na rozpočet projektu *E-tržby* ve zprávě o ukončení projektu tím, že do jejich výše nezahrnulo náklady související s provozováním hardwarové části projektu ve výši 66 mil. Kč. Dále GFŘ nezahrnulo do rozpočtu projektu peněžní prostředky související s pozáruční podporou Flash900 ve výši 4,8 mil. Kč. Kontrola nebyla zaměřena na to, zda byl projektem naplněn stanovený cíl, ale na to, jak GFŘ prostřednictvím projektového řízení zajistilo informační podporu EET.

## **7. Zavedení informační podpory úctenkové loterie bylo v souladu se zákonem**

Již od počátku projektu *E-tržby* počítalo MF s realizací úctenkové loterie. Legislativně byla úctenková loterie zakotvena přímo v zákoně<sup>33</sup>. Pořádání a provoz úctenkové loterie si MF objednalo jako službu od externího dodavatele. Za tímto účelem MF realizovalo otevřené výběrové řízení. Ve stanovené lhůtě podal nabídku jeden uchazeč, se kterým MF dne

---

<sup>32</sup> MF a GFŘ aplikovalo principy projektového řízení až zpracováním vnitřních předpisů. Tyto vnitřní předpisy byly založeny na metodice *PRINCE2*, která je dobrou praxí pro řízení projektů zaměřených na informační technologie. Samotná realizace projektu EET vycházela ze základního dokumentu projektu, který charakterizuje cíl projektu, cílovou skupinu, harmonogram realizace projektu, rozpočet projektu a způsob řízení projektu.

<sup>33</sup> Ustanovení § 35 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.



20. 3. 2017 uzavřelo smlouvu na komplexní zajištění provozu účtenkové loterie. Dle smlouvy dodavatel zajišťuje nejen samotné pořádání loterie, ale i výplatu a distribuci výher jednotlivým výhercům. Částky za vyplacení výher a paušální provozní náklady následně dodavatel každý měsíc fakturuje Ministerstvu financí. Od zahájení provozu účtenkové loterie v říjnu 2017 do srpna 2018 vynaložilo MF na její provoz částku 15,5 mil. Kč a za vyplacené výhry uhradilo částku téměř 43 mil. Kč. Kontrolou nebyly v oblasti zavedení informační podpory účtenkové loterie zjištěny nedostatky.

### Seznam zkratk

EET	elektronická evidence tržeb
GFŘ	Generální finanční ředitelství
HW	hardware
ICT	informační a komunikační technologie
IS ADIS	<i>Automatizovaný daňový informační systém</i>
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
KA	kontrolní akce
MF	Ministerstvo financí
MOSS	zvláštní režim jednoho správního místa (z angl. <i>Mini One Stop Shop</i> )
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OHA	odbor Hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra
Program	program 012V11 – <i>Pořízení, obnova a provozování ICT finanční správy</i>
VZ	veřejná zakázka



## Příloha č. 1

## Specifikace instalovaných konfigurací a aktivovaných komponent nejvýkonnějších serverů GFR v období od 1. 1. 2016 do 31. 7. 2018

	Typ serveru, datové centrum, v němž je provozován a identifikační číslo serveru	Taktovací frekvence a typy procesorů provozovaných serverů, a maximální, osazené a aktivované počty procesorových jader				Výkon serveru podle počtu osazených a aktivovaných jader a nevyužitá rezerva výkonu pro aktivaci všech jader			Průměrné vyžití akt. jader v %	Roční cena HW podpory v mil. Kč
		Frekvence Typ	Maximální počet jader	Osazeno jader	Aktivováno jader	Osazeno (rPerf SMT4)	Aktivováno (rPerf SMT4)	Nevyužito (rPerf SMT4)		
1	Power® 770 – 9117 MMB datové centrum 1, D55R	3.1 GHz POWER® 7	64	64	64	579,4	579,4	0,0	9,7	4,68
2	Power® 770 – 9117 MMB datové centrum 2, D56R	3.1 GHz POWER® 7	64	64	64	579,4	579,4	0,0	3,1	4,68
3	Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 1, A52T	3.72 GHz POWER® 7+	128	128	96	1380,2	1035,2	345,1	3,4	3,70
4	Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 1, A51T	3.72 GHz POWER® 7+	128	128	64	1380,2	690,1	690,1	5,6	3,70
5	Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 2, F55T	3.72 GHz POWER® 7+	128	128	64	1380,2	690,1	690,1	4,5	3,70
6	Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 2, F54T	3.72 GHz POWER® 7+	128	128	64	1380,2	690,1	690,1	4,0	3,70
7	Power® E880 – 9119 MHE datové centrum 1, 5C47	4.19 GHz POWER® 8	160	40	30	800,0	600,0	200,0	2,2	3,30
8	Power® E880 – 9119 MHE datové centrum 2, 5C37	4.19 GHz POWER® 8	160	40	30	800,0	600,0	200,0	0,6	3,30

**Zdroj:** materiály předložené GFR, registr smluv, vypracoval NKÚ na základě předložených dokumentů a benchmarků výrobce serverů.

**Pozn.:** Zvýrazněné servery byly pořízeny pro potřeby rozšíření IS ADIS o funkcionality potřebné pro zpracování dat z EET a podrobeny kontrole z pohledu jejich účelného a efektivního využívání; údaje o relativním výpočetním výkonu serverů uvedené v jednotkách rPerf SMT4 vyjadřují, koliknásobně je podle výkonostních testů provedených jejich výrobcem výkon příslušné konfigurace serveru vyšší oproti výkonu referenčního serveru IBM eServer™ pSeries® 640 uvedeného na trh v roce 2000.

## Příloha č. 2

**Sjednané počty jednotlivých člověkodnů a uzavřená cena za kontrolní hlášení v letech 2015–2016**

Část	Počet člověkodnů	Cena bez DPH/1 člověkoden	Cena bez DPH celkem
Vývoj	4 902,6	13 200	64 714 320
Tvorba a aktualizace dokumentace	85,2	9 650	822 180
<b>Celkem</b>	<b>4 987,8</b>		<b>65 536 500</b>

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě informací od GFŘ.

**Sjednané počty jednotlivých člověkodnů za MOSS v letech 2013–2014**

Typ práce	Počet člověkodnů
Vedoucí analytik	711
Aplikační analytik	1 730
Programátor	3 067
Systémový specialista	279
<b>Celkem</b>	<b>5 787</b>

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě informací od GFŘ.

**Uzavřená cena za MOSS v letech 2013–2014**

Část	Cena bez DPH
Dokumentace	297 567
Řízení projektu	5 500 000
Vývoj	76 804 000
<b>Celkem</b>	<b>82 601 567</b>

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě informací od GFŘ.



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/08

### Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/08. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit systém řízení a poskytování podpory v sektoru živočišné výroby včetně stanovení strategických cílů a prověřit, zda poskytnuté peněžní prostředky přispívají k dosažení předpokládaných přínosů a účinků.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března do října 2018.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);

Státní zemědělský intervenční fond, Praha (dále též „SZIF“);

SELMA a.s., Jihlava;

PROVEM a.s. Havlíčkův Brod, Kojetín;

LIPRA PORK a.s., Rovensko pod Troskami.

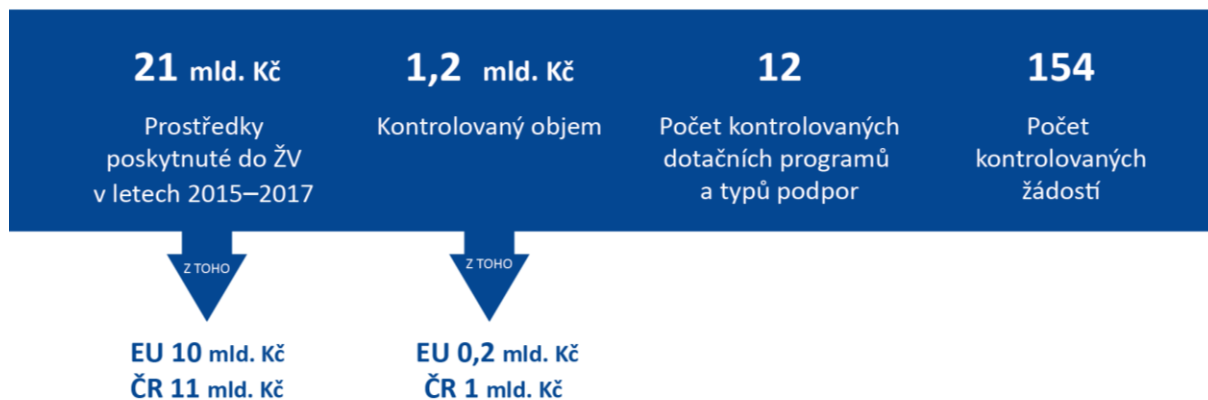
Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách podaly Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond a byly vypořádány usneseními Kolegia NKÚ č. 9/I/2019 a 10/I/2019 ze dne 21. ledna 2019.

**Kolegium NKÚ** na svém IV. jednání, které se konalo dne 25. března 2019,

**schválilo** usnesením č. 8/IV/2019

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA



**5 z 8**

Pět z osmi strategických indikativních ukazatelů v živočišné výrobě vykazovalo ke konci roku 2017 pokles oproti roku 2015.

**5,3 mld. Kč**

Objem prostředků vyplacených z dotačního programu 8.F *Nákazový fond*, jehož podmínky neumožňovaly MZe ověřit, zda příjemce dotace prováděl činnosti související s ozdravením chovu prasat nejhospodárnějším způsobem.

**203 mil. Kč**

Objem prostředků vyplacených mlékárnám na úhradu běžných provozních nákladů, místo na podporu zvyšování kvality mléka.

**23,7 mil. Kč**

Objem prostředků vyplacených mlékárnám, u kterých nebyla provedena dostatečná kontrola, a neměly být proplaceny.

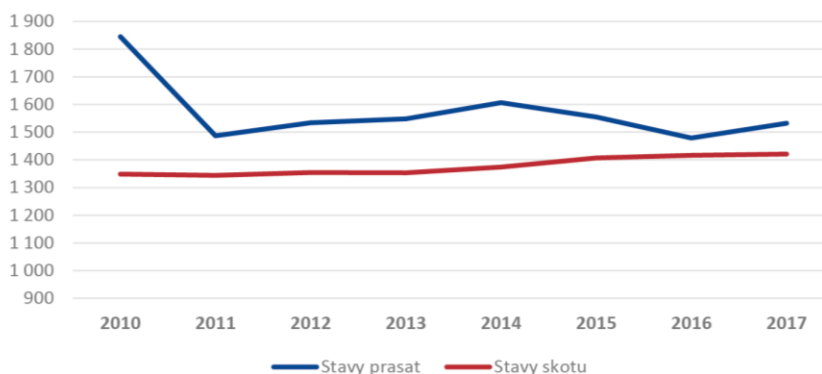
**300 %**

O tolik procent vzrostly dotace v sektoru chov prasat a drůbeže mezi roky 2012–2016.

**53 %**

Potravinová soběstačnost ve výrobě vepřového masa v roce 2017.

Vývoj početních stavů prasat a skotu v ČR (v tis. ks)



## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil systém řízení a poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu a Evropské unie (dále též „EU“) na podpory poskytované do živočišné výroby včetně stanovení strategických cílů a ověřil, zda poskytnuté peněžní prostředky přispívají k dosažení předpokládaných přínosů a účinků. Za tímto účelem posoudil poskytování dotací ze státního rozpočtu (dále též „národní dotace“), *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* (dále jen „PRV 07-13“), *Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020* (dále jen „PRV 14-20“), dále přímých plateb a mimořádných podpor směřujících do sektoru živočišné výroby. Zaměřil se na nastavení podmínek těchto podpor, řídicí a kontrolní činnost MZe a SZIF a dále na spolehlivost monitorování a hodnocení dopadů poskytovaných podpor. NKÚ prověřil žádosti o dotace v celkovém objemu 1,2 miliard Kč a provedl kontrolu u tří příjemců dotací.

### Celkové vyhodnocení

**Česká republika patří k zemím Evropské unie, které významně dotují živočišnou výrobu. Do tohoto sektoru směřuje velké množství různorodých podpor a dotací s významným finančním objemem. Tyto podpory jsou poskytovány jak z národních, tak z evropských zdrojů.**

**Významné nedostatky byly kontrolou zjištěny u národních dotací. MZe u nich nastavilo dotační podmínky a kontrolní systém tak, že vykazují řadu zásadních nedostatků, které negativně ovlivňují účelnost a hospodárnost vynakládaných veřejných prostředků. NKÚ zjistil případy, kdy MZe příjemcům dotace proplatilo výdaje, které nebyly doloženy fakturami nebo byly v rozporu s dotačními podmínkami.**

**Řídicí systém a podmínky, které MZe nastavilo pro poskytování podpor z evropských zdrojů, byly, až na některé dílčí nedostatky, shledány funkčními a účinnými. Nedostatky s finančním dopadem byly zjištěny u SZIF v případě neoprávněného poskytnutí dotace příjemci.**

**NKÚ konstatuje, že se MZe nedaří naplňovat strategické cíle, jež si v sektoru živočišné výroby stanovilo. Stav hospodářských zvířat (dojnic a prasat) a míra soběstačnosti ČR v pokrytí spotřeby hovězího i vepřového masa se ke konci roku 2017 oproti roku 2015 snížily, přestože se dotace do živočišné výroby od roku 2012 zvyšují. Nejvyšší procentuální nárůst dotací vykazuje sektor chovu prasat a drůbeže.**

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných nedostatků:

- Nejsou plněny strategické cíle v sektoru živočišné výroby spočívající např. v navýšení stavu dojnic a prasat. Pět z osmi hodnocených indikativních ukazatelů vykazovalo ke konci roku 2017 pokles oproti roku 2015, přestože mělo dojít k jejich nárůstu.
- Účelem dotací z národního dotačního programu 19.A *Podpora na účast producentů a zpracovatelů mléka v režimu jakosti Q CZ<sup>1</sup>* je podpora zvyšování kvality mléka. NKÚ zjistil, že:

---

<sup>1</sup> Jedná se o režim jakosti, který jde významně nad rámec norem stanovených pro syrové mléko.

- Dotace směřovaly na úhradu běžných provozních nákladů mlékáren, které dlouhodobě vykazují zisky. Kalkulace nákladů prokazující vypočtené provozní náklady posuzovalo MZe pouze formálně a neověřovalo, zda náklady skutečně souvisely s předmětem podpory.
  - MZe stanovilo jeden z hlavních ukazatelů kvality mléka jakosti Q CZ „počet somatických buněk na 1 ml mléka“ v hodnotě, která významně nepřesahuje průměrnou hodnotu u syrového kravského mléka v ČR.
  - Žadatelem mohl být i podnik spadající do kategorie velkého podniku. Musel však doložit, že je pro něho podpora nezbytná a má motivační účinek. Žadatelé předkládali nedostatečné podklady, na jejichž základě nemohlo MZe tuto podmínku ověřit. Přesto podporu těmto žadatelům vyplatilo.
- Dotace z národního dotačního programu 8.F *Nákazový fond* jsou určeny chovatelům prasat a drůbeže na podporu vybraných činností zaměřených proti rozšiřování nebezpečných nálezů hospodářských zvířat. MZe proplácelo tyto dotace na základě faktur s obecně formulovanými předměty plnění, bez bližší specifikace a podrobnějšího popisu a konkrétního vztahu k účelu dotace. Z dokumentace nebylo možné ověřit rozsah činností ani objem provedené práce. MZe tak neposuzovalo účelnost a hospodárnost výdajů.
- Příkladem nevhodnosti je případ příjemce dotace, který obdržel za roky 2015–2017 mj. dotaci na zaplacení odborného dozoru při čištění stájí v celkové výši 3,1 milionu Kč, přičemž jedna hodina dozoru stála 2 600 Kč. Navíc tentýž příjemce zaplatil za stejné období za pronájem čistících dezinfekčních strojů několikanásobně více, než by stálo pořízení nových strojů.
- MZe ročně administruje více než dva tisíce žádostí o národní dotace. MZe nenastavilo systém tak, aby bylo schopno zajistit jejich řádnou administraci a kontrolu. Docházelo tak k případům, kdy byly žadatelům propláceny výdaje, které nebyly doloženy fakturami, nebo byly neuznatelné.
- Při kontrole podmínky počtu ustajovacích míst u projektů PRV 14-20 není ze strany SZIF zachována dostatečná auditní stopa a není zřejmé, zda a jak SZIF tyto kontroly provádí. Od splnění této podmínky se přitom odvíjí výše dotace, kterou žadatel obdrží.
- MZe i SZIF u projektů PRV 07-13 schvalovalo postupy příjemců, kteří rozdělávali investiční zemědělské projekty do více žádostí o dotaci. Rozdělením projektů do více žádostí příjemci dosáhli poskytnutí vyšší dotace.
- Na kontrolním vzorku byly zjištěny tyto skutečnosti:
- Kvůli nedostatečné kontrole žádostí o dotaci ze strany MZe a SZIF bylo u dotačního programu 19.A vyplaceno 23,7 milionů Kč, které neměly být uhrazeny.
  - U dvou projektů PRV 07-13 vyplatil SZIF neoprávněně finanční prostředky v celkové výši 16,4 milionů Kč, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně.
- Z analýzy dat ze *Zemědělské účetní datové sítě FADN* vyplynulo, že Česká republika ve srovnání s členskými zeměmi EU vyplácí nadprůměrné dotace do sektoru živočišné výroby. V roce 2016 došlo oproti roku 2010 ke zvýšení vyplacených dotací ve všech sledovaných výrobních zaměřeních kromě chovu skotu.

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



## II. Informace o kontrolované oblasti

Živočišná výroba (dále též „ŽV“) je klíčovou součástí zemědělské výroby v ČR, která navazuje na rostlinnou produkci. Hlavním cílem živočišné výroby je produkce masa, mléka a vajec nejenom na tuzemský trh, ale i pro zahraniční trh. V ČR je živočišná výroba zastoupena především stájovým chovem skotu a prasat, chovem drůbeže, ovcí a koz. Do těchto odvětví směřuje Ministerstvo zemědělství významný díl evropské i národní podpory.

Kontrolní akce NKÚ se zaměřila na nejdůležitější odvětví živočišné výroby, a sice na chov skotu a produkci hovězího masa a mléka a na chov prasat a produkci vepřového masa. V rámci těchto odvětví byly prověřeny klíčové oblasti, jako jsou nastavení strategického plánu, stanovení cílů, systém řízení a kontroly, monitoring výstupů a dopadů podpor, vyhodnocování cílů a přínosů vybraných podpor. Na systémové úrovni byly posouzeny nastavené podmínky pro poskytování evropských i národních dotací. U vybraných podpor (dotačních opatření) byl prověřen proces administrace a kontroly a dále bylo prověřeno, zda byly veřejné prostředky poskytnuty v souladu se stanovenými podmínkami a zda byla podpora účinná.

Údaje o ekonomickém a produkčním vývoji v sektoru zemědělství jsou evidována a zpracovávána v rámci *Zemědělské účetní datové sítě FADN ČR*<sup>2</sup>. Tato síť, jejímž provozováním je v ČR pověřeno kontaktní pracoviště FADN při Ústavu zemědělské ekonomiky a informací, je hlavním informačním zdrojem Evropské komise o reálné ekonomické situaci zemědělských podniků.

MZe poskytlo v kontrolovaném období podporu ze státních prostředků v celkové výši 8,4 miliard Kč, a to prostřednictvím těchto národních dotačních programů<sup>3</sup>:

- 2.A *Udržování a zlepšování genetického potenciálu vyjmenovaných hospodářských zvířat*;
- 2.D *Nákup plemenných zvířat* – účelem je zlepšení genetické hodnoty stád skotu, ovcí a koz;
- 8.F *Nákazový fond* – účelem je podpora vybraných činností zaměřených na ozdravení chovů prasat a drůbeže;
- 19.A *Podpora na účast producentů a zpracovatelů mléka v režimu jakosti Q CZ* – účelem dotace je podpora účasti v režimech jakosti mléka Q CZ v zájmu zlepšení tržních příležitostí a dosažení přidané hodnoty u mléka a mléčných výrobků;
- 20.A *Zlepšení životních podmínek v chovu dojnic*;
- *Podpora udržovatelům genetických zdrojů hospodářských zvířat, ryb a včel* – účelem je zachování genetických zdrojů hospodářských zvířat a geneticky cenných populací hospodářských zvířat, ryb a včel.
- S.1.2 *Kompenzace za sucho 2015* – účelem podpory je zmírnit dopady sucha z roku 2015 v sektoru ŽV.

---

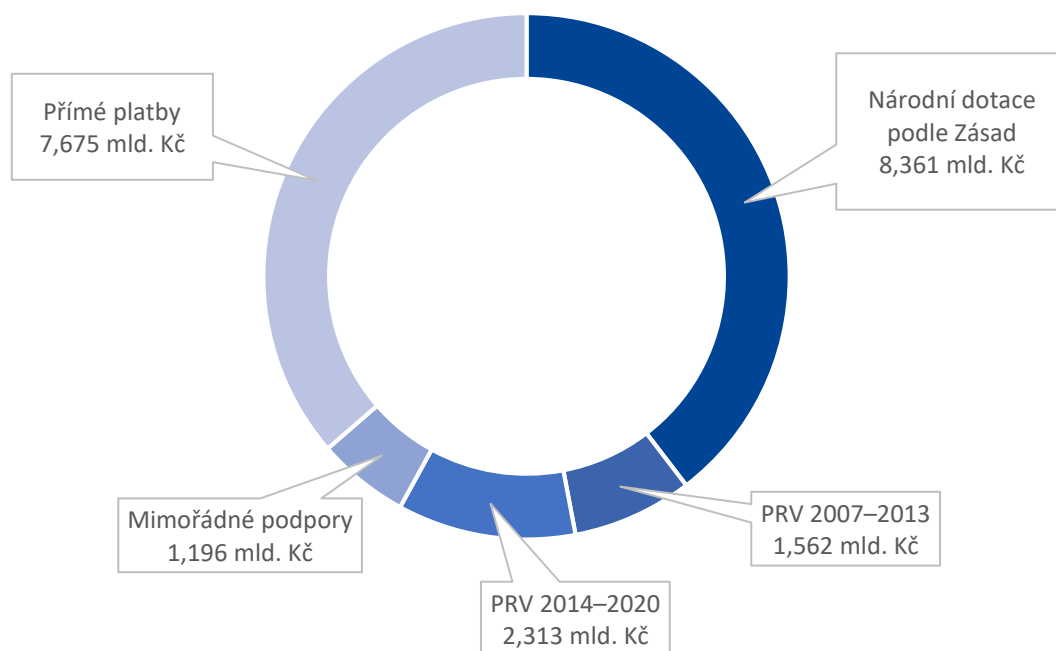
<sup>2</sup> Nařízení Rady EHS č. 79/65, o založení zemědělské účetní datové sítě pro sběr údajů o příjmech a o hospodářské činnosti zemědělských podniků v Evropském hospodářském společenství.

<sup>3</sup> Národní dotační programy jsou financovány ze státního rozpočtu ČR.

MZe poskytlo v kontrolovaném období podporu z prostředků Evropské unie a státního rozpočtu v celkové výši 12,7 miliard Kč, a to prostřednictvím:

- *přímých plateb*, složek
  - *dobrovolná podpora vázaná na produkci*,
  - *přechodná vnitrostátní podpora*;
- *Programu rozvoje venkova 2007–2013*, opatření 1.1 *Modernizace zemědělských podniků*;
- *Programu rozvoje venkova 2014–2020*, operace M04 *Investice do hmotného majetku* a operace M14 *Dobré životní podmínky zvířat*;
- *mimořádných podpor*, a to *dočasné mimořádné podpory pro zemědělce v odvětví živočišné výroby*, *mimořádné podpory na přizpůsobení pro producenty mléka a zemědělce v dalších odvětvích živočišné výroby* a *mimořádné podpory na snížení produkce mléka*.

**Graf č. 1: Kontrolovatelný objem – vyplacené prostředky v sektoru živočišné výroby za období 2014–2017**



### Subjekty zapojené do implementace podpor

#### *Ministerstvo zemědělství*

MZe je odpovědné za implementaci obou programů rozvoje venkova a odpovídá za účinné, účelné a správné řízení a provádění programů. MZe dále připravuje nařízení vlády, která upravují podmínky poskytování přímých i mimořádných podpor.

MZe poskytuje národní dotace na základě zásad, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací na základě ustanovení § 2 a § 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství,

(dále jen „Zásady“). V těchto Zásadách MZe stanovuje obecné podmínky pro poskytnutí dotace a vyhlašuje jednotlivé dotační programy.

#### *Státní zemědělský intervenční fond*

Státní zemědělský intervenční fond se podílí na administraci dotací z EU. Vykonává funkci platební agentury, provádí administraci a kontrolu žádostí o dotaci z obou programů rozvoje venkova i žádostí o přímé a mimořádné podpory a zajišťuje provádění plateb příjemcům dotací.

U národních dotací SZIF pouze přijímá žádosti o dotace a podílí se na jejich administrativních kontrolách.

### **III. Rozsah kontroly**

Pro oblast kontroly byla vybrána klíčová odvětví živočišné výroby. Jedná se o chov skotu a produkci hovězího masa a mléka a chov prasat a produkci vepřového masa. Tato odvětví jsou klíčová jak z hlediska finančního objemu poskytovaných dotací, tak z pohledu mimořádných podpor, které byly poskytnuty v důsledku krizové situace právě do těchto vybraných odvětví. Z časového hlediska byla kontrola zaměřena na období let 2014 až 2017; v případě věcných a časových souvislostí i období předcházející a následující.

#### **Kontrola u MZe**

Kontrola u MZe byla provedena jak na systémové úrovni, tak na úrovni kontroly složek příjemců. Systémová kontrola se týkala nastavení strategických plánů, nastavení podmínek pro poskytování evropských i národních dotací. Na úrovni kontrolního vzorku byly kontrolovány vybrané národní dotační programy, které byly NKÚ posouzeny jako nejvíce rizikové z hlediska účelnosti a hospodárnosti proplácených finančních prostředků.

Kontrolováno bylo 121 žádostí o dotaci v celkové výši 893 199 535 Kč.

#### **Kontrola u SZIF**

Kontrola u SZIF byla provedena na centrálním pracovišti SZIF a týkala se administrace a kontroly dotací a prověřila, zda byly peněžní prostředky vynaloženy v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně. Na úrovni kontrolního vzorku byly kontrolovány projekty spolufinancované z PRV 07-13 a PRV 14-20. Jednalo se o projekty realizované z opatření 1.1 *Modernizace zemědělských podniků* z PRV 07-13 a operace 4.1.1 *Investice do zemědělských podniků* z PRV 14-20. V rámci neprojektového opatření M14 *Dobré životní podmínky zvířat* byly ověřovány jednotné žádosti z PRV 14-20.

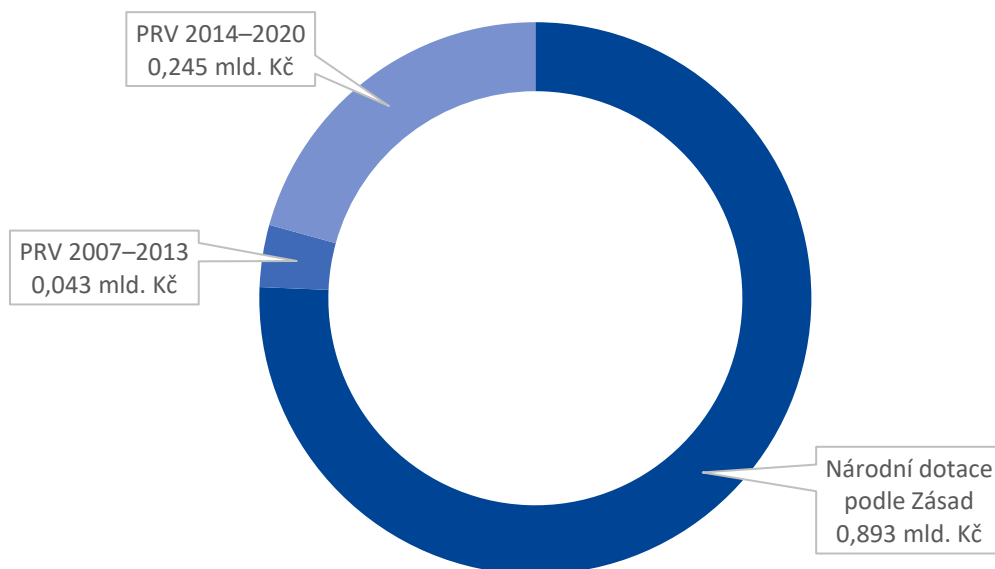
Kontrolováno bylo 33 projektů a žádostí o dotaci v celkové výši 287 597 980 Kč.

## Kontrola u příjemců dotací

Kontrolou proběhla u tří příjemců dotací z dotačního programu 8.F *Nákazový fond* a z opatření 1.1 *Modernizace zemědělských podniků* z PRV 07-13. Jednalo se o příjemce dotace SELMA a.s., PROVEM a.s. Havlíčkův Brod a LIPRA PORK a.s. Kontrolovaný objem u příjemců byl 74 630 245 Kč.

V kontrolní akci byla provedena také analýza dat týkající se živočišné výroby ze *Zemědělské účetní datové sítě FADN*, která tvoří hlavní informační zdroj Evropské komise o reálné ekonomické situaci zemědělských podniků.

**Graf č. 2: Zkontrolovaný objem finančních prostředků**



## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Splnilo MZe stanovené strategické cíle?

Poskytovatel dotací odpovídá za fungování systému a plnění stanovených cílů. Pro efektivní vyhodnocení přínosů dotací a vynaložených peněžních prostředků musí být jednoznačně vymezeny konkrétní cíle a měřitelné ukazatele, s jejichž pomocí lze míru dosažení cíle vyhodnotit. Neplnění cílů snižuje účinnost vynaložených veřejných prostředků.

Hlavním strategickým dokumentem pro oblast zemědělství je dokument *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030* (dále jen „Strategie“)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Strategický dokument schválený usnesením vlády České republiky ze dne 2. května 2016 č. 392, *ke Strategii resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030*.

Obsahuje strategické cíle, které jsou dále rozpracovány do cílů dílčích. Plnění těchto cílů se vyhodnocuje prostřednictvím tzv. indikativních ukazatelů strategických cílů. Za výchozí stav je brán rok 2015 a dále jsou určeny předpokládané hodnoty jednotlivých ukazatelů pro roky 2020, 2025 a 2030. V tabulce č. 1 jsou uvedeny hodnoty osmi indikativních ukazatelů týkajících se živočišné výroby.

**Tabulka č. 1: Indikativní ukazatele strategických cílů (vybrané ukazatele s ohledem na předmět kontroly)**

Ukazatel	Jednotka	Stav v roce 2015 (výchozí stav dle Strategie)	Stav k 31. 12. 2017, případně průměrný stav v roce 2017*	Indikativní hodnota 2020	Indikativní hodnota 2025	Indikativní hodnota 2030
Podíl ŽV na celkové zemědělské produkci	%	45	39	47	48	50
Stav dojnic	tis. ks	376	364,6	380	385	390
Podíl dojnic s převahou krmiv na trvalých travních porostech	index	100	Nedohledáno	110	115	120
Stav krav bez tržní produkce mléka	tis. ks	204	205	235	270	300
Stav prasat celkem (z toho prasnic)	tis. ks	1 555 (96)	1532 (94)	1 800 (100)	2 100 (110)	2 400 (120)
Míra krytí spotřeby mléka a mléčných výrobků	%	130	132,9	130	130	130
Míra krytí spotřeby hovězího masa	%	140	121,6	140	140	140
Míry krytí spotřeby vepřového masa	%	55	52,7	60	70	80

**Zdroj:** Strategie, Zemědělství 2017 a Zpráva o stavu zemědělství 2017.

\* Vypracoval NKÚ z dat uvedených ve Strategii a publikacích Zemědělství 2017 a Zpráva o stavu zemědělství 2017.

Z dat uvedených v tabulce č. 1 vyplývá, že pět z osmi hodnocených ukazatelů vykazovalo k 31. 12. 2017 pokles oproti roku 2015 (výchozímu stavu) místo plánovaného nárůstu. U těchto pěti ukazatelů se budou obtížně naplňovat indikativní hodnoty pro rok 2020 a následující. Nejvyšší pokles vykazovaly ukazatele „míra krytí spotřeby hovězího masa“ a „podíl ŽV na celkové zemědělské produkci“.

**MZe se nedaří naplnit indikativní ukazatele strategických cílů v sektoru živočišné výroby uvedené ve Strategii<sup>5</sup>.**

<sup>5</sup> Problémy s naplněním Strategie a jejich cílů konstatuje i MZe ve Zprávě o stavu zemědělství ČR za rok 2017, kde doporučuje, aby byla v roce 2019 zajištěna hlubší ex-post i ex-ante analýza a případná možná revize strategických cílů a indikátorů a implementačních podmínek.

## **2. Nastavilo MZe pravidla a podmínky pro realizaci vybraných dotačních opatření v souladu se strategickými cíli a legislativními požadavky?**

Poskytovatel dotace má povinnost nastavit podmínky pro realizaci jednotlivých podpor a dotací v souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Vyplacené prostředky by měly směřovat k naplnění cílů a účelů jednotlivých podpor i k naplňování strategických cílů.

### **2.1 Dotační program 19.A Podpora na účast producentů a zpracovatelů zemědělských produktů v režimech jakosti Q CZ**

Účelem národního dotačního programu 19.A je podpora účasti producentů a zpracovatelů mléka v režimech jakosti Q CZ v zájmu zlepšení tržních příležitostí a dosažení přidané hodnoty u mléka a mléčných výrobků.

Dotační program 19.A obsahuje dva podtituly:

- 19.A.a *Podpora na účast producentů a zpracovatelů mléka v režimu jakosti Q CZ,*
- 19.A.b *Podpora činností spojených s režimem jakosti Q CZ, který se dále člení na:*
  - 19.A.b.1 *Podpora kontrolních opatření a poradenství spojených s režimem jakosti Q CZ,*
  - 19.A.b.2 *Podpora vyjmenovaných úkonů provedených formou služeb spojených s režimem jakosti Q CZ.*

Kontrolou byli prověřeni příjemci čerpající dotace z dotačního podtitulu 19.A.b.1, jednalo se výlučně o mlékárny. V případě, že některý z vybraných příjemců čerpal dotace i z dotačního podtitulu 19.A.a, byla provedena kontrola i těchto žádostí o dotaci.

Celkový objem vyplacených prostředků v letech 2016–2017 činil 638 190 106 Kč.

#### **2.1.1 Nedostatečné posuzování motivačního účinku podpory**

Pokyny Evropské unie ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014 až 2020 (dále též „Pokyny Evropské unie“) stanovují, že podpora slučitelná s vnitřním trhem nesmí subvencovat náklady na činnost, které by podniku vznikly v každém případě, a nesmí vyrovnávat běžná podnikatelská rizika hospodářské činnosti. Velké podniky<sup>6</sup> musí v žádosti o dotaci popsat situaci, která by nastala v případě, že by podpora nebyla poskytnuta, a předložit doklady, z nichž popis této situace vychází, a následně musí orgán poskytující podporu provést kontrolu věrohodnosti uvedeného hypotetického scénáře a potvrdit, že podpora má motivační účinek.

Do kategorie velkých podniků spadalo 11 z 19 kontrolovaných příjemců podpory z dotačního titulu 19.A. Tito příjemci ve svých žádostech pouze formálním způsobem popsali situaci, která by nastala v případě, že by podpora nebyla poskytnuta, a tento hypotetický scénář neprokázali

---

<sup>6</sup> Podle přílohy I nařízení Komise (EU) č. 702/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie prohlašují určité kategorie podpory v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech za slučitelné s vnitřním trhem.

žádnými doklady. MZe nesplnilo povinnost provést účinnou kontrolu uvedeného hypotetického srovnání, a nepotvrdilo tak, že poskytovaná podpora má požadovaný motivační účinek. MZe zdůvodnění požadavku podpory/prohlášení velkých podniků posuzovalo pouze formálně.

### 2.1.2 Dotace nesměřující k naplnění účelů podpory

Předmětem dotačního podtitulu 19.A.b.1 *Podpora kontrolních opatření a poradenství spojených s režimem jakosti Q CZ* je podpora subjektům zodpovědným za kontrolní opatření a poradenství, na částečnou úhradu nákladů na závazná kontrolní opatření a poradenství ve vztahu k producentovi mléka, který je zapojen do režimu jakosti Q CZ. Dále jsou do uznatelných nákladů zařazeny i provozní (nepřímé) náklady.

NKÚ provedl analýzu faktur, které předložili příjemci jako součást žádosti o dotaci. Náklady, které příjemci vykazovali, byly rozděleny na náklady související s režimem jakosti Q CZ a provozní náklady<sup>7</sup>.

Z analýzy vyplynulo, že v roce 2016 tvořily náklady související s režimem jakosti Q CZ u kontrolovaných žádostí o dotaci pouze **10,15 %** z celkových nákladů. V roce 2017 tvořily tyto náklady pouze **5,68 %** z celkových nákladů.

**Tabulka č. 2: Rozdělení nákladů hrazených z dotačního titulu 19.A.b.1 v rámci kontrolního vzorku**

Rok	Náklady související s režimem jakosti Q CZ v Kč	Provozní náklady v Kč	Podíl nákladů souvisejících s režimem jakosti na celkových nákladech
2016	7 158 528,00	63 340 586,93	10,15 %
2017	8 411 533,44	139 583 521,31	5,68 %

Příjemci čerpali v rámci dotačního podtitulu 19.A.b.1 dotace především na provozní náklady, což je v rozporu s Pokyny Evropské unie, podle kterých podpora nesmí subvencovat náklady na činnost, které by podniku vznikly v každém případě, a nesmí vyrovnávat běžná podnikatelská rizika hospodářské činnosti. Náklady související se závaznými kontrolními opatřeními a poradenstvím ve vztahu k producentovi mléka byly zanedbatelné, z celkových nákladů činily zhruba 6 až 10 %. Dotace vyplacené v rámci tohoto podtitulu tak nesměřovaly k naplnění účelu dotace.

NKÚ dále provedl analýzu vývoje zisku a tržeb 19 příjemců z dotačního podtitulu 19.A.b.1 za roky 2014–2017. Z této analýzy vyplynulo, že všichni příjemci jsou podniky se zisky v řádech desítek či stovek milionů korun ročně. Přesto tito příjemci obdrželi dotaci na provozní výdaje.

<sup>7</sup> Do nákladů souvisejících s režimem jakosti Q CZ byly zahrnuty náklady na rozbory kvality mléka, náklady související s pořádanými školeními, kontrolní opatření a poradenství, rozbory, služby vlastních laboratoří, certifikace IFS, software-monitoring Q CZ, dále také náklady na pohonné hmoty, telefonní služby, náklady spojené s údržbou a opravou referenčních vozidel v případě, že byla prokázána souvislost mezi těmito náklady a kontrolou kvality mléka.

### 2.1.3 Nastavené hodnoty parametru kvality mléka Q CZ

Dotace z dotačního programu 19.A směřují na podporu těchto dvou produktů:

1. syrové kravské mléko v režimu jakosti Q CZ (produkt M1),
2. mlékárenský výrobek v režimu jakosti Q CZ (produkt M2).

Podporovány by měly být produkty, které splňují stanovené parametry a ukazatele<sup>8</sup>. Mezi hlavní ukazatele patří počet somatických buněk (PSB), u kterého byla ze strany MZe nastavena hodnota „≤ 220 000 v 1 ml mléka“.

V období let 2010 až 2017 se průměrný počet somatických buněk v ČR pohyboval v rozmezí 223 000–266 200 v 1 ml mléka, s tím že měl klesající tendenci. Hodnota PSB, kterou pro dotační titul nastavilo MZe, je tedy pod průměrnou hodnotou PSB za všechny sledované roky. Zároveň se však pohybuje v rozmezí, ve kterém se zdravotní stav stáda hodnotí jako ohrožený s nutností realizace vhodných opatření k jeho zlepšení<sup>9</sup>.

**MZe stanovilo parametry jakosti mléka Q CZ, které významně nepřesahují průměrnou hodnotu PSB u běžného syrového kravského mléka v ČR.** Do nejvyšších tříd jakosti je v ČR zařazeno 97 % vyráběného mléka, a proto nelze stanovenou hodnotu PSB považovat za selektivní ukazatel nadstandardní jakosti mléka.

### 2.1.4 Nedostatečná kalkulace nákladů

Aby mohl žadatel čerpat dotace i na provozní (nepřímé) náklady<sup>10</sup>, musel mít pro příslušný rok vypracovanou závaznou vnitropodnikovou směrnici obsahující kalkulační vzorec, který určuje, do jaké míry tyto náklady souvisí s režimem jakosti Q CZ, a mohou tak být v poměrné výši zařazeny do uznatelných nákladů.

Ve 31 případech z celkových 35 žádostí kontrolního vzorku příjemci požadovali proplacení nepřímých provozních nákladů, a k žádosti tak musela být přiložena závazná vnitropodniková směrnice. NKÚ zjistil, že předložené vnitropodnikové směrnice měly pouze formální charakter a neobsahovaly kalkulaci, podle které by žadatel průkazným způsobem rozvrhl nepřímé provozní náklady na jednotlivé činnosti. MZe tyto vnitropodnikové směrnice akceptovalo.

**MZe jednoznačně neověřilo, zda provozní náklady, jejichž proplacení bylo ze strany příjemců požadováno, skutečně souvisí s režimem jakosti mléka Q CZ.**

---

<sup>8</sup> Parametry pro tyto produkty a pravidla certifikace jsou uvedeny ve Věstníku Ministerstva zemědělství České republiky, čj. 48131/2015-MZE-17212.

<sup>9</sup> Dle dat uvedených v ročenkách *Chov skotu v České republice*.

<sup>10</sup> V Zásadách je uvedeno: „Pokud některé náklady nelze určit jako přímé, je žadatel povinen pro příslušný rok vypracovat závaznou vnitropodnikovou směrnici, kterou stanoví, podle jakého klíče se tyto náklady rozvrhují na jednotlivé činnosti (kalkulační vzorec). V této výši mohou být uznány pro prokázání vynaložených nákladů na příslušnou činnost.“



## 2.2 Dotační program 8.F *Nákazový fond*

Dotace z dotačního programu 8.F jsou určeny chovatelům prasat a drůbeže jako podpora vybraných činností zaměřených proti rozšiřování nebezpečných nákaz hospodářských zvířat. Sazba dotace je stanovena na jedno ozdravené ustajovací místo pro příslušnou kategorii prasat.

Žadatel o dotaci musí mít vytvořen „*ozdravovací program od vyjmenovaných nákaz prasat*“ (dále též „OP VNP“), schválený orgánem veterinární správy. Tento orgán také potvrzuje, že nejpozději k vedenému datu bylo provedeno ozdravení předmětného počtu ustajovacích/porodních míst prasníc/prasat a bylo dokončeno naskladnění zdravými zvířaty v souladu s OP VNP.

Celkový objem vyplacených prostředků v rámci dotačního programu za roky 2014–2017 činil 5 302 682 559 Kč.

### 2.2.1 Nedostatečné zajištění vazby proplacených nákladů na účel dotace

Předmětem dotace je částečná úhrada nákladů vynaložených na služby spojené s prováděním opatření zaměřených proti rozšiřování vyjmenovaných chorob prasat. Žadatel musel činnosti spojené s ozdravením chovů provádět formou služeb a následně vzniklé náklady prokázat fakturami. Dle Zásad měli žadatelé předložit „... *kopie dokladů dokumentujících vynaložené náklady na úkony provedené formou služeb (uvedené v části D Zásad) v souvislosti s ozdravováním od vyjmenovaných nákaz prasat podle OP VNP v období od října do září každého roku (faktura apod.)*“. Zásady však neupřesňovaly, co by měly doklady dokumentující vynaložené náklady obsahovat (např. podrobný rozpis prací, smlouvy, objednávky, ozdravný program a jinou dokumentaci, na niž se dodavatelé odkazují, fotodokumentaci provedených prací apod.).

Žadatelé tak předkládali na SZIF, resp. MZe, faktury s obecně formulovanými předměty činnosti, bez bližší specifikace a podrobnějšího popisu a konkrétního vztahu k účelu dotace, bez předávacího protokolu, smlouvy nebo jiného dokumentu, ze kterého by mohly SZIF/MZe ověřit rozsah provedených prací a prokázat vazbu na účel dotace.

**MZe i SZIF nedostatečně ověřovaly vazbu uskutečněných činností/pořízených služeb, resp. uplatněných nákladů, na účel dotace a neověřovaly, zda byly fakturované a proplácené činnosti prováděny v souladu s OP VNP a zda dotace splnila stanovený účel.**

### 2.2.2 Nedostatečné zajištění hospodárnosti výdajů

MZe zajišťovalo hospodárnost výdajů pouze pevnou sazbou dotace, která byla určena jako maximální limit na jedno ozdravené ustajovací místo pro příslušnou kategorii prasat. Nepoužilo žádný z dalších nástrojů zajišťujících hospodárné vynakládání veřejných prostředků a jejich kontrolu, jako jsou např. stanovení pravidel pro výběr dodavatelů služeb, stanovení finančních limitů výdajů či stanovení dílčí sazby dotací pro jednotlivé činnosti, a zpravidla ani finanční spoluúčast příjemce dotace na úhradách pořízených služeb.

Jelikož nebyli žadatelé povinni specifikovat rozsah činností, objem provedené práce ani jiný jednotkový údaj provedených činností, nemohlo MZe ověřit, zda byla fakturovaná částka za úkony provedené formou služeb přiměřená. Žadatel tak nebyl motivován chovat se hospodárně. Toto riziko se projevilo u kontrolovaných projektů, což uvádí i následující příklady nehospodárného vynaložení peněžních prostředků.

Kontrola NKÚ proběhla u příjemce dotace, který obdržel v letech 2015–2017 mj. dotaci z dotačního programu 8.F:

- na zaplacení odborného dozoru při čištění stájí v celkové výši 3 104 400 Kč, přičemž jedna hodina dozoru stála 2 600 Kč;
- na zaplacení pronájmu dezinfekčního stroje Fog C150 v celkové výši 1 054 500 Kč, přičemž jedna hodina pronájmu stála 1 500 Kč. Pořizovací cena nového stroje se pohybuje kolem 400 US dolarů, tj. cca 9 000 Kč;
- na zaplacení pronájmu dezinfekčního stroje Honda v celkové výši 2 886 400 Kč, přičemž jedna hodina pronájmu stála 2 200 Kč. Pořizovací cena běžného profesionálního stroje na dezinfekci a čištění stájí se pohybuje kolem 150 000 Kč.

Vlastní čištění a obsluhu dezinfekčních strojů přitom prováděli pracovníci příjemce, dodavatel poskytoval pouze odborný dozor.

**MZe nestanovilo pro administraci a poskytování dotací v rámci dotačního programu 8.F dostatečné podmínky pro sledování a vyhodnocování hospodárnosti vynaložených výdajů<sup>11</sup>. Nemohlo proto ověřit, zda žadatel realizoval činnosti související s ozdravením chovů hospodárně.**

### **3. Byl kontrolní systém funkční a účinný?**

Poskytovatel by měl zavést účinný systém kontrol žádostí o podporu a tyto kontroly by měly být účinné a funkční. Přitom je povinen postupovat v souladu s požadavky právních předpisů, především zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

#### **3.1 Nedostatečná kontrolní činnost MZe a SZIF u národních dotací**

NKÚ ověřil, jakým způsobem probíhají kontroly žádostí o dotaci a zda jsou tyto kontroly účinné a funkční.

Žadatelé o národní dotace podávali žádost o dotaci na příslušný regionální odbor SZIF, který žádost zaevidoval a prověřil ji z hlediska úplnosti a správnosti. Následně byla žádost

---

<sup>11</sup> Ustanovení § 39 odst. 1 a 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

postoupena MZe, které provádí kontrolu žádosti garantem (princip čtyř očí). Vztah mezi MZe a SZIF byl v kontrolovaném období upraven dohodou mezi MZe a SZIF ze dne 8. 1. 2015<sup>12</sup>.

**Tabulka č. 3: Počet administrovaných žádostí o dotaci u nejvýznamnějších dotačních programů v sektoru živočišné výroby**

Dotační program	2.A	8.F	19.A
2016	208	791	921
2017	218	807	999
<b>Celkem</b>	<b>426</b>	<b>1 598</b>	<b>1 920</b>

Jak vyplývá z tabulky č. 3, MZe a SZIF ročně administrují více než dva tisíce žádostí o národní dotace. Kvůli nevhodně nastavenému systému nejsou schopny zajistit jejich řádnou administraci a kontrolu. Dochází tak k případům, kdy jsou žadatelům propláceny výdaje, které nejsou doloženy fakturami, nebo jsou přímo neuznatelné.

NKÚ zjistil významné nedostatky při kontrole administrace dotačního titulu 19.A. Více je uvedeno v následujících bodech.

### 3.1.1 Nedoložené náklady u dotačního programu 19.A

Žadatel má na základě ustanovení uvedeného v Zásadách povinnost předložit v žádosti o dotaci doklady dokumentující vynaložené náklady spojené s předmětem dotace a doklady dokumentující uhrazení těchto nákladů.

NKÚ zjistil, že ve čtyřech případech nemělo MZe při kontrole žádostí o dotaci k dispozici kompletní dokumenty (faktury) dokládající vynaložené náklady. Jednalo se o náklady v celkové hodnotě 12 955 121 Kč.

**MZe tak neprovedlo řádně kontrolu a neověřilo skutečný vznik proplacených nákladů<sup>13</sup>.**

### 3.1.2 Náklady na přepravu mléka u dotačního programu 19.A

Neuznatelnými náklady jsou dle Zásad náklady na přepravu mléka. Příjemci dotace tuto skutečnost obcházejí tím, že si ve vnitropodnikových směrnících stanovili, že faktury za přepravu mléka jsou základem pro výpočet jiných uznatelných nákladů. Např. 20 % z nákladů na přepravu mléka bylo nákladem na odběr vzorků při přejímce syrového kravského mléka, který již uznatelný byl. MZe nastavilo podmínky pro uplatňování provozních nákladů tak, že žadatelé mohli do uznatelných nákladů promítnout i náklady na přepravu mléka, které nebyly dle Zásad uznatelné.

<sup>12</sup> Předmětem dohody je upřesnění rozsahu spolupráce v agendách MZe zajišťovaných zaměstnanci SZIF, včetně stanovení rámce, na jehož základě bude SZIF tyto činnosti zajišťovat, způsobu jejich zajištění a způsobu koordinace činností s MZe.

<sup>13</sup> Ustanovení § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Náklady na přepravu mléka tímto způsobem příjemci promítli do uznatelných nákladů, které jim následně MZe proplatilo. **MZe takto proplatilo 1 845 462,65 Kč za rok 2016 a 21 906 241,17 Kč za rok 2017<sup>13</sup>.**

### 3.1.3 Nedoložení dokladů o množství zpracovaného mléka

Na základě Zásad byl žadatel podpory z dotačního podprogramu 19.A.b.1 povinen doložit doklad o množství litrů syrového kravského mléka vyrobeného žadatelem nebo převzatého žadatelem v režimu jakosti Q CZ. V Zásadách je k dotačnímu programu 19 uvedeno, že součet výše dotací za 19.A.b.1 a 19.A.b.2 pro jednoho a téhož příjemce může být maximálně do 1,00 Kč/l syrového kravského mléka vyrobeného producentem nebo převzatého mléka zpracovatelem nebo schválenou organizací producentů v režimu jakosti Q CZ.

**MZe nepředložilo ke kontrole NKÚ doklady o množství syrového kravského mléka vyrobeného žadatelem v režimu jakosti Q CZ nebo doklady o množství litrů syrového kravského mléka v režimu jakosti Q CZ převzatého žadatelem u čtyřech žádostí o dotaci z dotačního podprogramu 19.A.b.1.** MZe u těchto žádostí o dotaci neověřilo na základě chybějících dokladů podmínku maximální dotace do 1,00 Kč/l syrového kravského mléka vyrobeného producentem nebo převzatého mléka zpracovatelem nebo schválenou organizací producentů v režimu jakosti Q CZ.

### 3.2 Rozdělování projektů u PRV 07-13

V PRV 07-13 byl limit způsobilých výdajů na jeden projekt v rámci podopatření *1.1.1.1 Modernizace zemědělských podniků* stanoven na 30 mil. Kč. MZe tento limit stanovilo s cílem zamezit vyčerpání alokace velkými projekty a podpořit více menších projektů a tím i více žadatelů.

NKÚ zjistil, že někteří příjemci obcházelí smysl této podmínky tak, že rozdělovali investiční zemědělské projekty do více žádostí o dotaci za účelem získání vyšší dotace.

Například jeden příjemce dotace podal v rámci jednoho kola příjmu žádostí celkem šest žádostí o dotaci na modernizaci zemědělského areálu v Kojetíně – výkrmové haly prasat. Přitom se jednalo o stavebně, technologicky i funkčně propojené výkrmové haly. Projekty byly realizovány ve stejné době, na stejném místě, prostřednictvím jedné stavební firmy, na základě jedné projektové/technické dokumentace, jednoho výběrového řízení a slouží totožnému účelu. Celkově se jednalo o projekty za 127 883 732 Kč. V případě realizace projektu jako jednoho celku (formou jedné žádosti o dotaci) by způsobilé výdaje činily maximálně 30 mil. Kč a dotace (35 % ze způsobilých výdajů) maximálně 10,5 mil. Kč. SZIF však poskytl příjemci dotaci v celkové výši 26 793 306 Kč, tedy o 16 293 306 Kč vyšší, než jakou by měl poskytnout v případě realizace projektu jako jednoho celku. Tím se SZIF dopustil porušení rozpočtové kázně ve výši 16 293 306 Kč<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) a ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

V současném programovém období jsou tyto podmínky Pravidel již upraveny, limit způsobilých výdajů byl pro jeden projekt navýšen na 150 mil. Kč.

### 3.3 Kontrola počtu ustajovacích míst u projektů programů rozvoje venkova

Výše dotace je u PRV 07-13 i PRV 14-20 navázána na počet ustajovacích míst, které se žadatel zavázal v podpořeném projektu vytvořit/zrekonstruovat.

SZIF kontrolu počtu ustajovacích míst provádí jako součást administrativní kontroly žádostí o dotaci na základě dokumentace předložené žadatelem. Další kontrola této podmínky probíhá při kontrole na místě, před proplacením žádosti o dotaci. O těchto kontrolách však neexistuje žádný záznam, není možné zjistit, zda a jakým způsobem byla kontrola této podmínky provedena.

**Splnění podmínky počtu ustajovacích míst ze strany příjemce dotace má zásadní vliv na výši vyplacené dotace, přesto SZIF nezachovává auditní stopu o metodě a způsobu její kontroly.**

Kontrolou vzorku projektů NKÚ zjistil, že v jednom případě neměl SZIF pro ověření této podmínky dostatečné podklady, a přesto tuto dotaci vyplatil.

### 3.4 Neoprávněně vyplacené prostředky

U projektu PRV 07-13 na rekonstrukci výkrmové haly a výstavbu jímky nepostupoval jeden příjemce dotace v souladu s *Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova*, a nenahlásil změnu technického řešení projektu. SZIF při kontrole na místě tento nedostatek neodhalil a neprovedl řádně administrativní kontrolu<sup>15</sup>. Tím se dopustil porušení rozpočtové kázně<sup>16</sup> ve výši 124 952 Kč.

## 4. Vývoj a směřování dotačních prostředků do živočišné výroby

NKÚ za pomoci dat z mezinárodní sítě FADN ověřil, do jakých odvětví živočišné výroby dotace směřují, a porovnal jejich výši s ostatními členskými státy EU.

Data ze sítě FADN pochází z výběrového šetření hospodářských výsledků podnikatelských subjektů v zemědělství. V rámci tohoto šetření jsou zemědělské podniky členěny do skupin dle výrobního zaměření. Živočišné výroby se týkají tato výrobní zaměření (VZ):

- smíšená výroba,
- produkce mléka,
- chov skotu, ovcí, koz a ostatních zvířat zkrmuující objemnou píci,
- chov prasat a drůbeže.

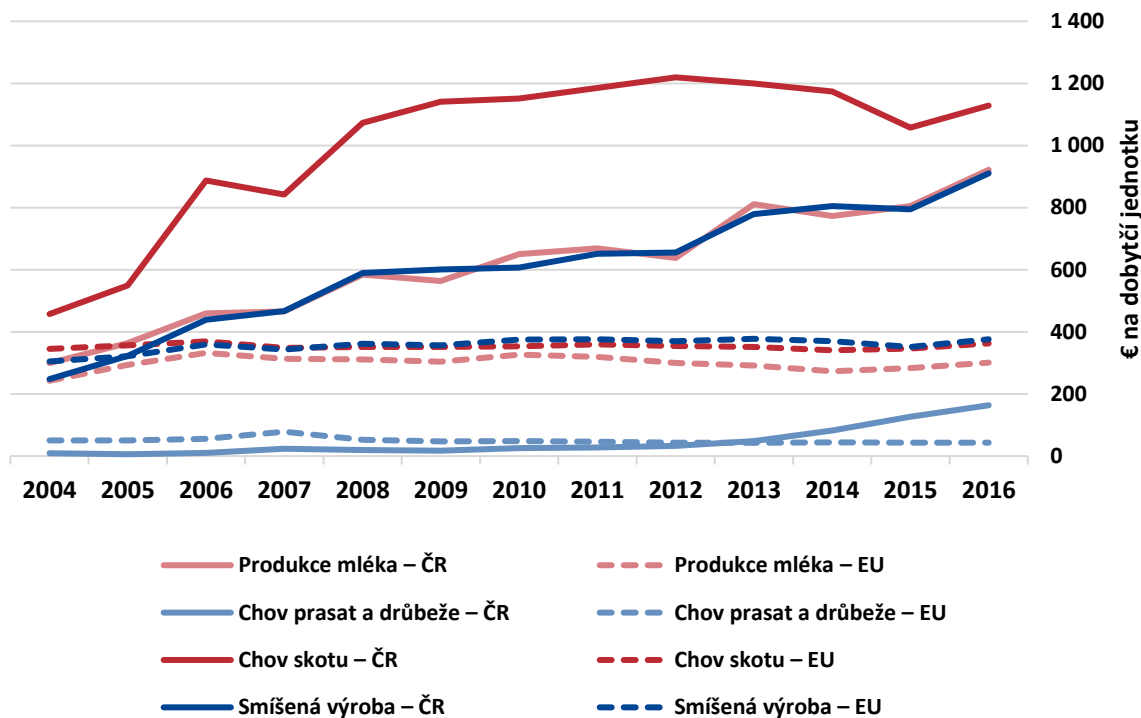
---

<sup>15</sup> Ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>16</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) a ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Pro srovnatelnost údajů byl u výstupů zvolen přepočítání na jednu dobytčí jednotku (DJ). Více o metodách a způsobech šetření FADN je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

**Graf č. 3: Vývoj výše provozních dotací do zemědělských podniků dle výrobního zaměření přepočtený na dobytčí jednotku**



Zdroj: FADN PUBLIC DATABASE ([http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm)).

Graf č. 3 znázorňuje vývoj výše provozních dotací plynoucích do zemědělských podniků podle výrobního zaměření v České republice a zároveň průměrné hodnoty provozních dotací v rámci EU. Z dat uvedených v grafu vyplývá, že nejvyšší objem dotačních prostředků směřuje do zemědělských podniků s výrobním zaměřením na chov skotu. Zemědělské podniky zaměřené na produkci mléka a na smíšenou produkci dostávají finanční prostředky zhruba ve srovnatelné výši a s podobným růstovým trendem. Nejméně dotací směřuje do podniků zaměřených na chov prasat a drůbeže.

Pokud jde o vývoj výše dotací v čase, od roku 2012 rostou dotace u všech výrobních zaměření živočišné výroby, s výjimkou výrobního zaměření chov skotu. Nejzřetelnější nárůst je u zaměření chov prasat a drůbeže, kam do roku 2012 směřovaly jen minimální dotace.

**Česká republika vykazuje v objemu dotací poskytnutých do živočišné výroby dlouhodobě hodnoty vysoko nad průměrem EU ve všech výrobních zaměřeních, s výjimkou výrobního zaměření chov prasat a drůbeže. U tohoto výrobního zaměření je nárůst dotací patrný od roku 2013.**

**Tabulka č. 4: Vývoj celkové produkce, celkových nákladů a poměru celkových nákladů k celkové produkci v ČR**

Rok	Produkce mléka			Chov skotu			Chov prasat a drůbeže			Smíšená výroba		
	Produkce	Náklady	Poměr	Produkce	Náklady	Poměr	Produkce	Náklady	Poměr	Produkce	Náklady	Poměr
2004	1 620 €	1 742 €	107 %	868 €	1 120 €	129 %	798 €	804 €	101 %	1 979 €	2 072 €	105 %
2005	1 630 €	1 815 €	111 %	966 €	1 133 €	138 %	820 €	794 €	97 %	1 967 €	2 217 €	113 %
2006	1 684 €	1 948 €	116 %	860 €	1 475 €	172 %	886 €	895 €	101 %	2 013 €	2 370 €	118 %
2007	1 889 €	2 120 €	112 %	955 €	1 557 €	163 %	1 007 €	1 065 €	106 %	2 321 €	2 585 €	111 %
2008	2 129 €	2 532 €	119 %	1 082 €	1 723 €	159 %	928 €	995 €	107 %	2 675 €	3 134 €	117 %
2009	1 654 €	2 180 €	132 %	906 €	1 613 €	178 %	1 080 €	1 154 €	107 %	2 175 €	2 836 €	130 %
2010	1 919 €	2 371 €	124 %	962 €	1 768 €	184 %	1 247 €	1 281 €	103 %	2 477 €	3 020 €	122 %
2011	2 407 €	2 777 €	115 %	1 109 €	1 885 €	170 %	1 286 €	1 398 €	109 %	3 137 €	3 475 €	111 %
2012	2 562 €	2 947 €	115 %	975 €	1 752 €	180 %	1 421 €	1 391 €	98 %	3 228 €	3 605 €	112 %
2013	2 470 €	2 996 €	121 %	1 028 €	1 779 €	173 %	1 384 €	1 390 €	100 %	3 154 €	3 574 €	113 %
2014	2 793 €	3 159 €	113 %	1 022 €	1 720 €	168 %	1 364 €	1 327 €	97 %	3 364 €	3 701 €	110 %
2015	2 560 €	3 168 €	124 %	1 069 €	1 738 €	163 %	1 419 €	1 462 €	103 %	3 157 €	3 745 €	119 %
2016	2 551 €	3 201 €	125 %	1 073 €	1 773 €	165 %	1 388 €	1 440 €	104 %	3 155 €	3 854 €	122 %

**Pozn.:** Ukazatele produkce a nákladů jsou přepočítány na jednu dobytčí jednotku.

V tabulce č. 4 je znázorněn vývoj produkce, nákladů a jejich poměr od roku 2004. Z analýzy těchto dat vyplývá, že nejméně rentabilní jsou podniky zaměřené na chov skotu, kde je poměr mezi výší celkové produkce a celkovými náklady nejvyšší (165 %). Naopak u výrobního zaměření chov prasat a drůbeže je tento poměr nejnižší a pohybuje se kolem 104 %. Z analýzy dat dále vyplynulo, že od roku 2010 se významně zvýšily celkové náklady u výrobních zaměření produkce mléka a smíšená výroba.

**Datová příloha ke KZ 18/08 – ŽIVOČIŠNÁ VÝROBA**

(Viz také odkaz <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=10222>.)

NKÚ provedl analýzu dat týkajících se živočišné výroby ze *Zemědělské účetní datové sítě FADN*. Tato síť hraje roli hlavního informačního zdroje Evropské komise o reálné ekonomické situaci zemědělských podniků. Data ze sítě FADN pochází z výběrového šetření podnikatelských subjektů v zemědělství a zahrnuje každoročně cca 1 400 podniků z České republiky. Podniky jsou rozčleněny dle jednotlivých výrobních zaměření a jejich velikosti. Sestavení plánu výběru podniků vyplývá z legislativy a metodik Evropské komise. Pro účely výběrových šetření je zaveden speciální klasifikační systém zemědělských podniků, který umožňuje zařadit každý podnik podle jeho ekonomické velikosti (čtyři třídy) a podle jeho specializace stanovit typ výrobního zaměření. V České republice tvoří podniky malé ekonomické velikosti třídy zhruba 15 % výběrového souboru, podniky střední velikosti tvoří 30 %, podniky velké velikosti jsou zastoupeny 25 % a největší podniky představují 30 %.

NKÚ použil pro analýzu tyto ukazatele týkající se jednotlivých zemědělských podniků:

**SE 020 Vstup pracovní síly celkem** – suma odpracovaných hodin placených pracovníků.

**SE 080 Dobyččí jednotky celkem** – průměrný roční počet hospodářských zvířat přepočtený na dobytčí jednotku dle metodiky EU.

**SE 131 Celková zemědělská produkce** – souhrn živočišné, rostlinné a ostatní produkce.

**SE 270 Celkové náklady** – ukazatel tvořen součtem přímých nákladů, režijních nákladů, odpisy a externími faktory.

**SE 405 Saldo investičních dotací a daní** – tvořen součtem investičních dotací sníženým o odpočet DPH z investic.

**SE 410 Hrubá přidaná hodnota** – je definována jako rozdíl mezi celkovou zemědělskou produkcí (živočišná, rostlinná a ostatní produkce) a výrobní spotřebou (přímé a režijní náklady). Do hodnoty produkce je započteno saldo provozních dotací a daní.

**SE 415 Čistá přidaná hodnota** – tento ukazatel je stanoven z hodnoty celkové produkce a všech provozních podpor, od které jsou odečteny všechny náklady kromě nákladů na externí faktory, tj. kromě mzdových nákladů, pachtovného, nájemného budov a úroků z úvěrů. Čistá přidaná hodnota tedy představuje zdroje podniku na pokrytí nákladů z výrobních faktorů.

**SE 420 Důchod ze zemědělské činnosti** – vyjadřuje zisk, případně ztrátu, a je vyjádřen jako čistá přidaná hodnota po odečtení nákladů na externí faktory (mzdové náklady, pachtovné, nájemné budov a nákladové úroky) a přičtení investičních dotací.

**SE 600 Saldo provozních dotací a daní** – tvořeno součtem provozních dotací a saldem DPH, sníženým o daně.

**Provozní dotace** – součet provozních dotací.

**Rozdíl celkové produkce a celkových nákladů** – kladný ukazatel značí, že produkce byla vyšší než náklady.



## ODVOZENÍ UKAZATELŮ EKONOMICKÝCH VÝSLEDKŮ PODLE METODIKY FADN EU

<b>CELKOVÁ ZEMĚDĚLSKÁ PRODUKCE</b> TOTAL OUTPUT SE 131			<b>SALDO PROVOZNÍCH DOTACÍ A DANÍ</b> BALANCE CURRENT SUBSIDIES & TAXES SE 600	
<b>PRODUKCE RV</b> OUTPUT CROP & CROP PRODUCTS	<b>PRODUKCE ŽV</b> OUTPUT LIVESTOCK & LIVESTOCK PRODUCTS	<b>OSTATNÍ PRODUKCE</b> OTHER OUTPUT		
<b>VÝROBNÍ SPOTŘEBA</b> INTERMEDIATE CONSUMPTION		<b>HRUBÁ PŘIDANÁ HODNOTA</b> GROSS FARM INCOME SE 410		
<b>PŘÍMÉ NÁKLADY</b> SPECIFIC COSTS	<b>OSTATNÍ VĚCNÉ NÁKLADY</b> FARMING OVERHEADS			
		<b>ODPISY</b> DEPRECIATION	<b>ČISTÁ PŘIDANÁ HODNOTA</b> FARM NET VALUE ADDED SE 415	<b>SALDO INVESTIČNÍCH DOTACÍ A DANÍ</b> BALANCE SUBSIDIES & TAXES ON INVESTMENT SE 405
			<b>EXTERNÍ FAKTORY</b> EXTERNAL FACTORS	
		<b>MZDOVÉ NÁKLADY</b> WAGES	<b>PACHTOVNÉ</b> RENT	<b>ÚROKY</b> INTEREST
			<b>DŮCHOD ZE ZEMĚDĚLSKÉ ČINNOSTI</b> FAMILY FARM INCOME SE 420	

Zdroj: FADN ČR.

Zpracovaná data se týkají let 2004–2016. Analýza obsahuje data z evropské části FADN, která jsou podkladem pro srovnání mezi jednotlivými členskými státy EU či mezi členským státem a průměrem EU. Data jsou sbírána a zpracována za použití jednotné metodiky v celé Evropské unii<sup>17</sup>.

V datové příloze jsou graficky zobrazeny hodnoty ukazatelů „saldo provozních dotací a daní“, „saldo investičních daní a dotací“, „celková zemědělská produkce“, „celkové náklady“ a „čistá přidaná hodnota“, a to za jednotlivé roky a členské státy EU.

Datová příloha obsahuje i rozklad ukazatelů „celkové náklady“, „celková zemědělská produkce“ a „provozní dotace“ pro jednotlivé členské státy. Hodnoty ukazatelů za ČR lze porovnat s průměrem EU.

<sup>17</sup> Dotační systémy v jednotlivých členských státech mohou vykazovat odlišnosti, které mohou mít vliv na vykazovaná data a ukazatele z databáze FADN.



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/14

### Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/14. Kontrolní akci řídila členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová, od 26. 11. 2018 řídil kontrolní akci a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky a ověřit, zda zdravotní pojišťovna využívá prostředky z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od června 2018 do února 2019.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2015–2017, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující.

#### **Kontrolovaná osoba:**

Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky, Praha (dále také „VoZP“).

**Kolegium NKÚ** na svém V. jednání, které se konalo dne 15. dubna 2019,

**schválilo** usnesením č. 7/V/2019

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA

**3,8** mld. Kč

KONTRLOVANÝ OBJEM  
PENĚŽNÍCH PROSTŘEDKŮ

**84,4** mil. Kč

HODNOTA KONTRLOVANÉHO  
MAJETKU

**55,5** mil. Kč

KONTRLOVANÝ OBJEM  
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

**17,9** mld. Kč

**PŘÍJMY**  
Z POJISTNÉHO  
VČETNĚ  
PŘEROZDĚLOVÁNÍ  
V ROCE 2017

**17,1** mld. Kč

**VÝDAJE**  
NA ZDRAVOTNÍ  
SLUŽBY  
V ROCE 2017



**698 041**

PRŮMĚRNÝ POČET  
POJIŠTĚNCŮ V ROCE 2017

**81**



**ZEMŘELÝCH** POJIŠTĚNCŮ  
ZE VZORKU 156 **VEDLA**  
K 31. 12. 2017  
**MEZI ŽIJÍCÍMI**

**1,5** mil. Kč

POJISTNÉHO **NÁROKOVALA**  
**OD STÁTU** ZA 81 ZEMŘELÝCH  
POJIŠTĚNCŮ

**14**



OSOB SE STALO  
POJIŠTĚNCI VOZP  
**AŽ PO SVÉM ÚMRTÍ**

**111,9** tis. Kč

**UHRADILA KAPITAČNÍ PLATBY**  
LÉKAŘŮM ZA 41 ZEMŘELÝCH  
POJIŠTĚNCŮ

**14,99** mil. Kč

NEOPRÁVNĚNĚ **NÁROKOVALA** ZA NÁKLADNÉ POJIŠTĚNCE  
Z CELKOVÉ ČÁSTKY 1,53 mld. Kč V ROCE 2016

**81,25** mil. Kč

POHLEDÁVEK ZA 931 ZANIKLÝMI PLÁTCI NEODÚČTOVALA  
Z CELKOVÝCH 2,3 mld. Kč K 31. 12. 2017

**24 667** osob

NEZAŘADILA DO PŘÍSLUŠNÝCH KATEGORIÍ PLÁTCŮ POJISTNÉHO  
Z CELKEM 698 041 POJIŠTĚNCŮ

**81** smluv

Z CELKOVÝCH 292 NEUVEŘEJNILA PROSTŘEDNICTVÍM REGISTRU SMLUV

**11** veřejných zakázek

Z CELKEM 13 KONTRLOVANÝCH NEREALIZOVALA V SOULADU SE ZÁKONEM

## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ kontroloval hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky a ověřoval, zda zdravotní pojišťovna využívá prostředky z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

**NKÚ zjistil ne hospodárné a neúčelné využívání prostředků z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění. VoZP neumožnila svým pojištěncům rovný přístup k informacím při čerpání fondu prevence a nepostupovala v souladu s právními předpisy, které upravují pojistné, veřejné zakázky, účetnictví, registr smluv a vnitřní kontrolní systém. Při čerpání prostředků ze specifického fondu pro zprostředkování úhrady zdravotních služeb nedodržela VoZP smluvní podmínky dohodnuté s Ministerstvem obrany (dále také „MO“) a čerpání prostředků nebylo vždy hospodárné.**

### 1. Základní fond zdravotního pojištění

- VoZP ve vyúčtování za rok 2016 za nákladné pojištěnce uvedla nesprávně požadavek na úhradu nákladů za nákladné pojištěnce a obdržela částku o 14 986 391 Kč vyšší, než na jakou měla nárok dle zákona o pojistném<sup>1</sup>. V roce 2016 VoZP nárokovala na tyto pojištěnce celkem 1 532 759 130 Kč.
- Z kontrolního vzorku 156 pojištěnců narozených před rokem 1936 VoZP vedla ve svém informačním systému<sup>2</sup> k 31. 12. 2017 mezi žijícími pojištěnci i 81 zemřelých osob, na které nárokovala pojistné hrazené státem ve výši 1 507 283 Kč, a za 41 z nich zaplatila kapitální platby ve výši 111 852 Kč od data úmrtí do konce roku 2017. 14 osob se stalo pojištěnci VoZP až po svém úmrtí.
- VoZP k datu 31. 12. 2017 evidovala 24 667 nezařazených pojištěnců v kategorii „XXX“, u kterých neměla jednoznačně identifikovanou kategorii plátce. VoZP je sama vyřadila z původní kategorie státem hrazených pojištěnců a dočasně je považovala z hlediska plateb za osoby bez zdanitelných příjmů<sup>3</sup> (dále také „OBZP“), aniž by od nich obdržela oznámení, že se OBZP stali. Tato skutečnost měla vliv na výběr pojistného a na správu pohledávek. Průměrný počet pojištěnců byl 698 041 za rok 2017.
- VoZP předepsala v 60 případech ze 135 kontrolovaných dlužné penále rozdílné celkem o 1 327 998 Kč k jinému dni, než stanoví zákon o zdravotním pojištění<sup>4</sup>. Dále VoZP předepsala dlužné pojistné nebo penále výkazem nedoplatků ve 13 případech z 96 kontrolovaných 11 zemřelým plátcům, místo aby pouze dopočetla dlužné pojistné nebo penále ke dni úmrtí. Tímto postupem si znemožnila v oprávněných

<sup>1</sup> Ustanovení § 21a odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění (dále také „zákon o pojistném“).

<sup>2</sup> Ustanovení § 14 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách (dále také „zákon o pojišťovnách“).

<sup>3</sup> Za osobu bez zdanitelných příjmů je z hlediska ustanovení § 5 písm. c) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále také „zákon o zdravotním pojištění“), považována osoba, která má na území ČR trvalý pobyt, není však zaměstnancem, nemá příjmy ze samostatné výdělečné činnosti ani nepatří do kategorie, za kterou platí pojistné stát, a uvedené skutečnosti trvají celý kalendářní měsíc.

případech uplatnit tyto pohledávky v řízení o dědictví, popřípadě v řízení o pozůstalosti.

- VoZP dlužné pojistné a penále v některých případech nevymáhala a při vymáhání dlužného pojistného, penále či pokut neprováděla správní výkon rozhodnutí.
- Zjištění v oblasti zdravotních služeb týkající se náležitostí zvláštních smluv, zveřejňování smluv, revizní činnosti, zdravotnických prostředků a dostupnosti zdravotních služeb jsou uvedena v části IV. tohoto kontrolního závěru.

## 2. Provozní fond a fond prevence

- VoZP při zadávání 11 veřejných zakázek z celkového počtu 13 kontrolovaných veřejných zakázek, které byly hrazeny z provozního fondu a fondu prevence, nepostupovala dle zákona o veřejných zakázkách<sup>5</sup>, resp. zákona o zadávání veřejných zakázek<sup>6</sup> zejména tím, že nakupovala služby a zboží přímo od dodavatelů.
- VoZP neumožnila rovný přístup k informacím cílovým skupinám pojištěnců, pro které byly určeny prostředky z preventivních zdravotnických programů fondu prevence tím, že nezveřejnila na svých internetových stránkách některé preventivní zdravotnické programy a vyplatila z nich vybrané skupině pojištěnců prostřednictvím *Manažerského programu a Balíčku prevence* peněžní prostředky v celkové výši 12 373 112 Kč. Postup VoZP byl diskriminační a netransparentní.
- VoZP neúčelně a nevhodně vynaložila finanční prostředky z provozního fondu ve výši 406 560 Kč za dvě analýzy s nedostatečným přínosem pro VoZP. Cena těchto analýz nebyla dle zjištění NKÚ vzhledem ke kvalitě a rozsahu adekvátní a závěry analýz neobsahovaly konkrétní doporučení a řešení. Kontrolní vzorek čerpání provozního fondu byl 46 433 100 Kč.
- VoZP hradila z fondu prevence vitamínové přípravky pro marketingové účely, které dle zákona o pojišťovnách<sup>7</sup> měla hradit z provozního fondu. VoZP neúčelně vynaložila z fondu prevence peněžní prostředky ve výši 79 199 Kč. Kontrolní vzorek čerpání fondu prevence byl 31 672 953 Kč.

## 3. Fond zprostředkování úhrady zdravotních služeb – specifický fond

- VoZP nevhodně uhradila doplatky spoluúčasti za léky v roce 2016 v celkové výši 2 374 748 Kč tím, že při čerpání fondu zprostředkování úhrady zdravotních služeb nedodržela smluvní podmínky dohodnuté s MO. V období 2015–2017 VoZP celkově čerpala z tohoto fondu 10 503 294 Kč; fond je tvořen z prostředků MO.

## 4. Účetnictví

- VoZP neúčtovala o vyřazení pohledávek za 931 zaniklými plátcí k 31. 12. 2017 ve výši 81 249 441 Kč od výmazu plátce z obchodního rejstříku do 31. 12. 2017, ojedinele uplynulo i více než 8 let. VoZP nezaúčtovala některé účetní případy do účetních období, s nimiž časově a věcně souvisely, a neprovedla periodickou inventuru v souladu se zákonem o účetnictví<sup>8</sup>. VoZP evidovala k 31. 12. 2017 pohledávky z veřejného zdravotního pojištění v celkové výši 2,31 mld. Kč.

<sup>5</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále také „zákon o veřejných zakázkách“).

<sup>6</sup> Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále také „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

<sup>7</sup> Zákon č. 280/1992 Sb.

<sup>8</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále také „zákon o účetnictví“).

## 5. Registr smluv

- VoZP u 134 smluv ze všech 292 zveřejněných smluv<sup>9</sup> při jejich uveřejňování nepostupovala v souladu se zákonem o registru smluv<sup>10</sup>, 81 z nich nelze považovat za uveřejněné prostřednictvím registru smluv. Hodnota plnění u kontrolního vzorku 18 smluv, které byly zrušeny od počátku<sup>45</sup>, byla 6 207 742 Kč.

## 6. Vnitřní kontrolní systém

- VoZP neprovedla v mnoha případech souvisejících s výše uvedenými oblastmi důslednou řídicí kontrolu a nezajistila prověření podkladů připravovaných operací a neprováděla důsledně předběžnou řídicí kontrolu podle zákona o finanční kontrole<sup>11</sup>. Vnitřní kontrolní systém nebyl v některých případech funkční.

# II. Informace o kontrolované oblasti

**Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky** byla zřízena rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ČR ze dne 18. 12. 1992, č. j. 23-31062/92-14, podle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ke dni 18. prosince 1992.

VoZP provádí veřejné zdravotní pojištění vojáků v činné službě, žáků vojenských škol a pojištěnců, kteří jsou u ní zaregistrováni. VoZP hospodaří s vlastním majetkem a s majetkem jí svěřeným. Zaměření zdravotní politiky se týká provádění veřejného zdravotního pojištění dle platných právních předpisů. Základním cílem zdravotní politiky je úhrada poskytovatelům zdravotních služeb včetně náhrady nákladů českým pojištěncům za čerpané zdravotní služby v zahraničí.

Založení, vznik a působnost VoZP a rozsah její činnosti, organizační strukturu, postavení správní a dozorní rady a ostatních orgánů upravuje statut. Orgány VoZP jsou správní rada, dozorní rada a ředitel. Základními organizačními složkami jsou ústředí, pobočky a jednatelství. Pobočky a jednatelství vykonávají činnost jménem pojišťovny. VoZP má sedm poboček se sídlem v Ústí nad Labem, Olomouci, Brně, Hradci Králové, Českých Budějovicích, Praze a Plzni. Činnosti jednotlivých oddělení specifikuje organizační řád.

VoZP je veřejným zadavatelem dle zákona o veřejných zakázkách<sup>12</sup>, resp. dle zákona o zadávání veřejných zakázek<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> 292 zveřejněných smluv zahrnuje všech 290 smluv zveřejněných do 31. 12. 2017 a dvě vybrané smlouvy zveřejněné v roce 2018.

<sup>10</sup> Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), (dále také „zákon o registru smluv“).

<sup>11</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), (dále také „zákon o finanční kontrole“).

<sup>12</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

<sup>13</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o zadávání veřejných zakázek.

VoZP tvořila a spravovala devět fondů, z toho dva specifické fondy určené pro úhradu zdravotní péče hrazené MO. Jednalo se o:

- základní fond zdravotního pojištění,
- rezervní fond,
- provozní fond,
- sociální fond,
- fond prevence,
- fond investičního majetku,
- fond reprodukce investičního majetku,
- fond zprostředkování úhrady zdravotních služeb,
- fond pro úhradu preventivní péče.

Stěžejními činnostmi zdravotní pojišťovny jsou výběr pojistného na veřejné zdravotní pojištění, správa svěřených prostředků a financování zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění.

Veškeré vybrané pojistné je příjmem základního fondu zdravotního pojištění a podléhá přerozdělování.

Sledované údaje o hospodaření VoZP vypovídají, že příjmy z pojistného (98 % v roce 2015, 97 % v roce 2016 a 95 % v roce 2017) byly použity na úhradu vykázaných zdravotních služeb.

Vývoj vybraných ukazatelů VoZP v letech 2015–2017 je uveden v následující tabulce.

**Tabulka č. 1: Přehled vybraných ukazatelů**

	2015	2016	2017
Tvorba ZFZP* (v tis. Kč)	16 284 939	16 931 698	19 299 528
Čerpání ZFZP* (v tis. Kč)	16 331 009	17 177 121	18 874 759
Průměrný počet zaměstnanců	394	398	411
Příjmy z pojistného včetně přerozdělování (v tis. Kč)	15 391 525	16 032 882	17 895 105
Výdaje na zdravotní služby (v tis. Kč)	15 150 534	15 582 979	17 051 950
Průměrný počet pojištěnců	708 402	700 285	698 041
z toho průměrný počet státem hrazených pojištěnců	389 014	378 522	372 501
Náklady na zdravotní služby (v tis. Kč)	15 170 498	15 991 599	17 452 788
Průměrné náklady na zdravotní služby na 1 pojištěnce (v Kč)	21 415	22 836	25 003
Tvorba provozního fondu (v tis. Kč)	476 778	362 081	452 834
Čerpání provozního fondu (v tis. Kč)	397 686	388 858	429 270
Výdaje z provozního fondu (v tis. Kč)	352 325	407 296	425 670
Tvorba fondu prevence (v tis. Kč)	77 050	70 000	65 000
Čerpání fondu prevence (v tis. Kč)	54 553	65 836	73 317
Tvorba fondu zprostředkování úhrady zdravotních služeb (v tis. Kč)	4 503	6 501	4 000
Čerpání fondu zprostředkování úhrady zdravotních služeb (v tis. Kč)	4 843	5 394	5 363
Tvorba fondu pro úhradu preventivní péče (v tis. Kč)	5 006	7 501	5 500
Čerpání fondu pro úhradu preventivní péče (v tis. Kč)	6 221	6 372	5 680

**Zdroj:** výroční zprávy za roky 2015, 2016 a 2017, obrátové předvahy za 1-12/2015, 1-12/2016, 1-12/2017.

\* ZFZP – základní fond zdravotního pojištění.

Tvorba i čerpání základního fondu zdravotního pojištění v kontrolovaném období rostly. Průměrný počet zaměstnanců v letech 2015–2017 vzrostl z 394 osob na 411 osob, tj. o 17 osob, což představuje 4,3 %. Průměrný počet pojištěnců v tomto období klesl ze



708 402 osob v roce 2015 na 698 041 osob v roce 2017, tj. o 10 361 osob, což představuje 1,5 %. Současně klesal i průměrný počet pojištěnců, za které je plátcem pojistného stát, a to z 389 014 v roce 2015 na 372 501 v roce 2017, tj. o 16 513 osob, což představuje 4,2 %.

Průměrné náklady na zdravotní služby v přepočtu na jednoho pojištěnce v kontrolovaném období stále rostly, konkrétně z 21 415 Kč v roce 2015 na 22 836 Kč v roce 2016 (tj. o 1 421 Kč, což představuje 6,6 %). V roce 2017 vzrostly na 25 003 Kč (tj. o 2 167 Kč více než v roce 2016, což představuje 9,5 %).

V roce 2015 dosáhly náklady na zdravotní služby celkové výše 15 170 498 tis. Kč. Největší objem z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2015 tvořily náklady na segment ústavních služeb ve výši 51,3 %. Na těchto nákladech se podílely nemocnice 90,4 %.

Z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2015 tvořily náklady na ambulantní služby 28,0 %. Z toho představovaly zejména specializované ambulantní služby 33,1 %, služby praktických lékařů 21,9 %, stomatologické služby 16,7 %, diagnostické zdravotní služby 13,9 %, gynekologické služby 5,0 %.

Náklady na léky činily 14,2 % a na zdravotnické prostředky 2,7 % z celkových nákladů na zdravotní služby.

V roce 2016 dosáhly náklady na zdravotní služby celkové výše 15 991 599 tis. Kč, což oproti roku 2015 představovalo zvýšení o 5,4 %, tj. o 821 101 tis. Kč.

Největší objem z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2016 tvořily náklady na segment ústavních služeb ve výši 48,9 %. Na těchto nákladech se podílely nemocnice 89,8 %.

Z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2016 tvořily náklady na ambulantní služby 31 %. Z toho představovaly zejména specializované ambulantní služby 37,1 %, služby praktických lékařů 19,0 %, stomatologické služby 14,7 %, diagnostické zdravotní služby 13,7 %, gynekologické služby 5,5 %.

Náklady na léky činily 13,5 % a na zdravotnické prostředky 2,8 % z celkových nákladů na zdravotní služby.

V roce 2017 dosáhly náklady na zdravotní služby celkové výše 17 452 788 tis. Kč, což oproti roku 2016 představovalo zvýšení o 9,1 %, tj. o 1 461 189 tis. Kč.

Největší objem z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2017 tvořily náklady na segment ústavních služeb ve výši 52,9 %. Na těchto nákladech se podílely nemocnice 90,7 %.

Z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2017 tvořily náklady na ambulantní služby 28,2 %. Z toho představovaly specializované ambulantní služby 34,9 %, služby praktických lékařů 19,9 %, stomatologické služby 15,1 %, diagnostické zdravotní služby 15,2 %, gynekologické služby 5,0 %.

Náklady na léky činily 12,8 % a na zdravotnické prostředky 2,7 % z celkových nákladů na zdravotní služby.

### III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky a ověřit, zda zdravotní pojišťovna využívá prostředky z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Předmětem kontrolní akce bylo zjistit, zda VoZP využívala prostředky z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy a zda:

- postupovala při tvorbě a čerpání základního fondu zdravotního pojištění účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy;
- postupovala při tvorbě a čerpání provozního fondu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy;
- postupovala při tvorbě a čerpání fondu prevence účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy;
- postupovala při tvorbě a čerpání specifického fondu hospodárně a v souladu s právními předpisy;
- nakládala s majetkem v souladu s právními předpisy;
- postupovala v souladu se zákonem o účetnictví;
- nastavila a udržovala vnitřní kontrolní systém v souladu se zákonem o finanční kontrole;
- postupovala při zadávacích řízeních v souladu s právními předpisy;
- uveřejňovala smlouvy prostřednictvím registru smluv v souladu s právními předpisy.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2015–2017, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující.

Kontrolovaný objem:

- peněžních prostředků činil 3 795 543 506 Kč,
- majetku činil 84 423 298 Kč,
- souvisejících veřejných zakázek činil 55 452 214 Kč.

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

## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Základní fond zdravotního pojištění – pojistné na veřejné zdravotní pojištění

#### 1.1

VoZP uvedla ve vyúčtování za rok 2016 nesprávně požadavek na úhradu nákladů za nákladné pojištěnce a obdržela částku o 14 986 391 Kč vyšší, než na jakou měla nárok dle zákona o pojistném<sup>1</sup>. VoZP před schválením příjmů za své nákladné pojištěnce v roce 2016 neprovedla důslednou řídicí kontrolu při přípravě této operace<sup>14</sup>.

#### 1.2

VoZP tím, že neprováděla důsledně kontrolu, nevedla v informačním systému relevantní informace o svých pojištěncích. NKÚ vybral ke kontrole vzorek 156 pojištěnců VoZP narozených před rokem 1936, které vedla ve svém informačním systému k 31. 12. 2017 jako žijící. 50 pojištěnců ze vzorku bylo dle předložené sestavy VoZP nejstarších a byl u nich vykázán jen minimální počet zdravotních výkonů v roce 2017; u 106 pojištěnců ze vzorku měla VoZP uveden výkon spojený s úmrtím pacienta. NKÚ zjistil, že v předložené sestavě vedla 49 žijících pojištěnců oprávněně, dále vedla oprávněně 25 pojištěnců, kteří zemřeli až v roce 2018. Jeden pojištěnec z kontrolního vzorku byl cizinec, proto nebylo možné dále ověřit jeho osobní údaje. VoZP vedla mezi žijícími i 81 pojištěnců, kteří zemřeli do 31. 12. 2017. NKÚ získal informace ke kontrolnímu vzorku 156 pojištěnců vedené v *agendovém informačním systému evidence obyvatel* od Ministerstva vnitra. VoZP u 81 pojištěnců, za které je plátcem pojistného stát, sama v průběhu kontrolní akce – avšak až na základě upozornění NKÚ – zjistila a doplnila datum jejich úmrtí.

VoZP nárokovala pojistné za 81 zemřelých osob až do výše 1 507 283 Kč za období od měsíce následujícího po datu úmrtí do 31. 12. 2017. Navíc uhradila praktickým lékařům kapitační platby za 41 zemřelých pojištěnců od roku následujícího po datu úmrtí do 31. 12. 2017, což představuje částku 111 852 Kč. V jednom případě VoZP začala platit praktickému lékaři kapitační platbu minimálně ve výši 5 794 Kč za osobu, která se stala pojištěncem VoZP až po datu úmrtí.

Celkem 14 osob z 81 zemřelých se stalo pojištěnci VoZP až po svém úmrtí. Vzhledem k lhůtě, která uplynula od data podání žádosti do data, kdy se žadatel stal pojištěncem VoZP, a dále vzhledem k věku nových pojištěnců bylo vysoce pravděpodobné, že v některých údajích mohla nastat změna. Při důsledně prováděné kontrole VoZP k datu vzniku pojistného vztahu by za tyto pojištěnce VoZP nenárokovala pojistné a neplatila kapitační platby.

U pěti z 49 žijících pojištěnců NKÚ zjistil, že VoZP u nich vede údaj o zdravotních výkonech, které souvisejí s úmrtím pacienta.

VoZP získala majetkový prospěch plněním bez právního důvodu až do výše 1 507 283 Kč od státu z pojistného za 81 pojištěnců, za které je plátcem pojistného stát, a to za období od jejich

<sup>14</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) a odst. 4 písm. a) zákona o finanční kontrole. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) vyhlášky 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., (dále také „vyhláška k zákonu o finanční kontrole“). Ustanovení § 11 odst. 1 vyhlášky k zákonu o finanční kontrole.

úmrtí do 31. 12. 2017. VoZP se bezdůvodně obohatila<sup>15</sup>, ačkoliv datum úmrtí sama mohla zjistit a v průběhu kontrolní akce NKÚ zjistila. VoZP tím, že před schválením příjmů za své státem hrazené pojištění v letech 2003–2018 neprovedla důslednou řídicí kontrolu při přípravě těchto operací<sup>16</sup>, neměla nastavený vnitřní kontrolní systém funkční.

Současně VoZP neprovedla důsledně řídicí kontrolu připravovaných operací<sup>17</sup>, neboť uhradila praktickým lékařům kapitační platby za 41 zemřelých pojištěnců minimálně za období 2015–2017, což představuje částku 111 852 Kč. VoZP neměla funkční vnitřní kontrolní systém. Úhrada těchto kapitačních plateb nebyla hospodárná<sup>18</sup>.

### 1.3

K datu 31. 12. 2017 měla VoZP 24 667 nezařazených pojištěnců s označením „XXX“. VoZP vyřadila pojištěnce z kategorie státem hrazených nezaopatřených dětí, aniž by nastal důvod ke změně kategorie. VoZP tím, že přeřadila některé pojištěnce do kategorie nezařazených pojištěnců označených „XXX“, aniž by od nich obdržela oznámení, že se stali OBZP, snížila příjem pojistného od státu a zároveň zvýšila pohledávky za těmito pojištěnci, a to minimálně do doby ověření správné kategorizace pojištěnce. V těchto případech se jednalo o nedostatek ve výběru pojistného na veřejné zdravotní pojištění a správě pohledávek. Počet kontrol, při kterých by VoZP ověřila kategorii plátce u pojištěnců „XXX“, se v období 2015–2017 snižoval. V případě nesplnění oznamovací povinnosti pojištěnci nevyužila VoZP možnost udělit pokutu<sup>19</sup>. Takový postup VoZP nelze považovat za hospodárný.

### 1.4

VoZP nepostupovala v souladu se zákonem o zdravotním pojištění<sup>4</sup> tím, že v 60 případech předepsala dlužné penále k jinému dni, který nevycházel z kontroly provedené zdravotní pojišťovnou. Rozdílné penále bylo NKÚ vyčísleno za období od data provedení kontroly do data vydání výkazu nedoplatek ve výši 1 327 998 Kč.

U 11 zemřelých plátců pojistného neprovedla VoZP bez zbytečného odkladu kontrolu plátce pojistného a dopočet dlužného pojistného a penále ke dni úmrtí a použila výkaz nedoplatek k předpisu úhrady dlužného pojistného ve výši 378 902 Kč a penále ve výši 423 806 Kč, ačkoliv již plátce pojistného zemřel. Vystavené výkazy nedoplatek nebylo možné použít, protože dlužníci zemřeli a výkazy nedoplatek nebylo komu doručit. Tímto postupem si znemožnila v oprávněných případech uplatnit tyto pohledávky v řízení o dědictví, eventuálně v řízení o pozůstalosti.

### 1.5

VoZP nevymáhala zaplacení dlužného pojistného a penále v souladu se zákonem o zdravotním pojištění<sup>20</sup> tím, že ve dvou případech nevymáhala dlužné pojistné ve výši 118 499 Kč a penále ve výši 143 389 Kč, které předepsala k úhradě výkazem nedoplatek, dále vůči 16 plátcům

<sup>15</sup> Ustanovení § 451 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, resp. ustanovení § 2991 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále také „občanský zákoník“).

<sup>16</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) a odst. 4 písm. a) zákona o finanční kontrole, ustanovení § 11 odst. 1 a 2 písm. b) vyhlášky k zákonu o finanční kontrole.

<sup>17</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) a odst. 4 písm. a) zákona o finanční kontrole.

<sup>18</sup> Ustanovení § 25 zákona o finanční kontrole.

<sup>19</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 zákona o zdravotním pojištění.

<sup>20</sup> Ustanovení § 8 odst. 5 zákona o zdravotním pojištění.

pojistného nezahájila kroky vedoucí k vyměření pojistného a penále včas, přispěla ke vzniku stavu prekluze práva pohledávky předepsat po uplynutí pětileté prekluzivní lhůty<sup>21</sup> ve výši 2 623 137 Kč.

Praxe VoZP při vymáhání pohledávek byla v rozporu se zákonnou úpravou<sup>22</sup> a judikaturou Ústavního soudu ČR<sup>23</sup> tím, že VoZP nevymáhala v žádném případě (ani u bagatelních peněžitých plnění) dlužné pojistné včetně penále a pokut správním výkonem rozhodnutí (správní exekucí). Správní exekuce příkázáním pohledávky z účtu banky nebo srážkou ze mzdy<sup>24</sup> je účinným nástrojem pro vymáhání pohledávek, VoZP navíc disponuje vlastním aparátem a má ze zákona pravomoc exekuce provádět. Zákonné provádění správního výkonu rozhodnutí samotnou VoZP, vzhledem k jejímu postavení exekučního orgánu, je rychlejší, účinnější a efektivnější nástrojem pro vymáhání dluhů na pojistném na veřejné zdravotní pojištění včetně penále a pokut.

## 1.6

VoZP uzavřela zvláštní smlouvy včetně dodatků s osmi nemocnicemi se statuty centra vysoce specializované péče v letech 2015–2017. Ve smlouvách nebyla v 21 případech uvedena pracoviště zdravotnického zařízení poskytovatele zdravotní péče nebo název léčivého přípravku, přestože je to stanoveno zákonem<sup>25</sup>.

VoZP tím, že nezveřejnila přílohy, ze kterých vyplývá výše úhrady za zdravotní služby nebo rozsah poskytovaných hrazených zdravotních služeb a které jsou nedílnou součástí smluv uzavřených s vybranými deseti zdravotnickými zařízeními poskytujícími lázeňskou péči, nepostupovala dle zákona o zdravotním pojištění<sup>26</sup>.

Počet fyzických revizí prováděných revizními lékaři v letech 2015–2017 v místě poskytovatele zdravotních služeb se výrazně lišil mezi jednotlivými pobočkami VoZP. Počet provedených fyzických revizí v místě poskytovatele zdravotních služeb u kontrolovaných poboček se pohyboval v řádu setin procenta ve vztahu k celkovému počtu smluvních poskytovatelů zdravotních služeb. Nejvyšší zjištěný nedostatek u kontrolovaných poboček byl ve výši 1 373 Kč. Revizní lékaři se však nezabývají pouze prováděním kontrol, ale i schvalovací a posuzovací činností. Významné finanční dopady mají kontroly Diagnosis Related Groups<sup>27</sup>.

VoZP nepřefakturovala zapůjčené zdravotnické prostředky v zůstatkové hodnotě 15 435 Kč k 31. 12. 2015, 97 207 Kč k 31. 12. 2016, 290 450 Kč k 31. 12. 2017 jiným zdravotním pojišťovnám a neúčtovala o těchto skutečnostech do období, s nimiž tyto skutečnosti časově

<sup>21</sup> Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o pojistném.

<sup>22</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také „správní řád“), ustanovení § 175 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále také „daňový řád“).

<sup>23</sup> Usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1565/17, náleží ÚS sp. zn. IV. ÚS 3216/14 a kasační usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 20 Cdo 366/2006, v nichž se mj. konstatuje, že provedení výkonu rozhodnutí pro bagatelní peněžitá plnění formou exekuce vedené soudním exekutorem je nepřipustné z důvodu šikanózně podaného exekučního návrhu, neboť cílem exekučního návrhu oprávněného není vymoci splnění pravomocně uložené peněžitě povinnosti, ale „potrestání“ povinného v prodlení a jeho „zatížení“ navýšením pohledávky o náklady exekuce a náklady oprávněného.

<sup>24</sup> Ustanovení § 106 odst. 3 ve spojení s § 105 odst. 1 písm. a) správního řádu.

<sup>25</sup> Ustanovení § 15 odst. 10 zákona o zdravotním pojištění.

<sup>26</sup> Ustanovení § 17 odst. 9 zákona o zdravotním pojištění.

<sup>27</sup> Diagnosis Related Groups, používána zkratka „DRG“, jedná se o platby za diagnostické skupiny.

souvisely, čímž postupovala v rozporu se zákonem o účetnictví<sup>28</sup> a současně snížila v těchto letech tvorbu ZFZP. Takový postup nelze považovat za hospodárný.

VoZP měla k 31. 12. 2018 zajištěnu místní dostupnost lékařů pro dospělé, lékařů pro děti a dorost, gynekologů a stomatologů pro své pojištěnce. Rozložení těchto smluvních poskytovatelů zdravotních služeb se lišilo dle lokality, největší pokrytí těmito odbornostmi bylo v Moravskoslezském kraji a nejmenší v Jihočeském kraji. Rozdíl v počtu pojištěnců na jednoho praktického lékaře mezi těmito dvěma kraji dosáhl desetinásobku, na jednoho praktického lékaře pro děti a dorost dosáhl dvanáctinásobku, na jednoho gynekologa dosáhl téměř jedenáctinásobku a na jednoho stomatologa sedminásobku. Přehled se všemi údaji je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

## 2. Provozní fond a fond prevence

### 2.1

VoZP nepřipustila soutěžní prostředí a zbavila se možnosti získání výhodnější nabídky na poskytnutí služeb a zboží tím, že je nakoupila přímo od dodavatelů. Jednalo se o nadlimitní veřejnou zakázku na činnost k získávání nových pojištěnců a podlimitní veřejnou zakázku na poskytnutí právních služeb.

VoZP porušila zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace<sup>29</sup> u sedmi veřejných zakázek malého rozsahu, protože neprovedla průzkum trhu za účelem výběru dodavatele. VoZP porušila zásadu transparentnosti<sup>30</sup> u veřejné zakázky malého rozsahu na zabezpečení ostrahy, protože hodnocení nabídek neprovedl stanovený počet hodnotitelů.

VoZP uzavřela smlouvu o dílo související s podlimitní veřejnou zakázkou na digitalizaci smluv po zákonem stanovené lhůtě<sup>31</sup>.

### 2.2

VoZP postupovala netransparentně a diskriminačně při čerpání peněžních prostředků z fondu prevence. Podmínky čerpání jednotlivých preventivních zdravotnických programů fondu prevence (dále také „FP“) uvedené ve zdravotně pojistných plánech na roky 2015, 2016 a 2017 neodpovídají údajům zveřejňovaným VoZP na internetových stránkách, v těchto letech nebyly na internetových stránkách uváděny všechny programy FP. Cílové skupiny pojištěnců tak neměly rovný přístup k informacím o možnostech čerpání FP. V roce 2015, 2016 a 2017 se to týkalo *Manažerského programu a Balíčku prevence*.

VoZP tím, že nezveřejnila na svých internetových stránkách *Manažerský program*, znemožnila rovné podmínky pro vstup do programu cílové skupině pojištěnců, pro které byl určen. Podmínky čerpání *Manažerského programu* měli k dispozici prostřednictvím *smlouvy o vzájemné spolupráci* pouze předem vybraní pojištěnci dle rozhodnutí generálního ředitele VoZP či ředitelů poboček VoZP. Tím, že VoZP nastavila systém poskytování prostředků z FP na *Manažerský program* pouze pro vybrané jedince z cílové skupiny pojištěnců, stal se tak netransparentním a diskriminačním vůči ostatním pojištěncům, kteří splňovali podmínky

<sup>28</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o účetnictví.

<sup>29</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách a ustanovení § 6 odst. 1 a 2 ve spojení s ustanovením § 31 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>30</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 31 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>31</sup> Ustanovení § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.

tohoto programu. VoZP tím, že neprovedla důslednou řídicí kontrolu při přípravě této operace a vyplatila peněžní prostředky z FP na *Manažerský program* v letech 2015–2017 ve výši 1 096 632 Kč pouze vybraným jedincům z cílové skupiny pojištěnců, neměla nastavený vnitřní kontrolní systém<sup>17</sup> funkční. VoZP vyplatila z tohoto programu od roku 2004 do roku 2017 celkem 8 902 592 Kč.

VoZP nevyhlásila zdravotnický program FP *Balíček prevence* v letech 2015–2017 na svých internetových stránkách a neinformovala o možnosti čerpání finančních prostředků z tohoto programu. Program *Balíček prevence* tedy nebyl zveřejněn transparentním a nediskriminačním způsobem. Cílová skupina pojištěnců VoZP neměla rovný přístup k informacím o podmínkách čerpání tohoto programu FP. Jednalo se o čerpání FP prostřednictvím smlouvy o spolupráci se svazem a smlouvy s jedním zaměstnavatelem pojištěnců VoZP.

Vybraní pojištěnci VoZP, kteří byli zároveň členy svazu, byli dle uzavřených smluv zařazeni do zdravotního programu *Rekondičně rehabilitační pobyty* na základě výběru provedeného svazem. Dle smlouvy o spolupráci zařazuje svaz své členy do tohoto programu dle svých podmínek a potřeb, které nebyly podrobněji upraveny ani nebyly žádným způsobem zveřejněny a nebyly známy ani VoZP. Tím nebyl zajištěn rovný a nediskriminační přístup k čerpání peněžních prostředků z tohoto programu pro cílovou skupinu pojištěnců VoZP. Čerpání programu nelze považovat za transparentní.

Postup VoZP byl při čerpání *Balíčku prevence* prostřednictvím smlouvy uzavřené s jedním zaměstnavatelem pojištěnců VoZP diskriminační a netransparentní tím, že VoZP nezveřejnila tento program ve zdravotně pojistných plánech ani na internetových stránkách. V důsledku toho nebyl zajištěn rovný přístup všem pojištěncům VoZP, příspěvek byl poskytnut pouze za splnění diskriminační podmínky, že pojištěnec VoZP musí být současně zaměstnancem daného zaměstnavatele.

VoZP tím, že neprovedla důslednou řídicí kontrolu při přípravě této operace a že nedodržela stanovenou podmínku použití finančních prostředků z FP na *Balíček prevence* za období 2015–2017 v celkové výši 3 470 520 Kč především pro vojáky Armády České republiky působící v zahraničních misích, neměla nastavený vnitřní kontrolní systém<sup>17</sup> funkční. Dle zákona o finanční kontrole se vedoucím orgánem veřejné správy rozumí osoba nebo orgán oprávněný jednat jménem státu. V případě VoZP je dle statutu tímto orgánem generální ředitel VoZP. Vedoucí orgán veřejné správy nepostupoval v souladu se zákonem o finanční kontrole<sup>32</sup> tím, že neudržel vnitřní kontrolní systém a nezajistil využívání veřejných prostředků z preventivního programu *Balíček prevence* dle stanovených podmínek.

### 2.3

VoZP tím, že neprovedla důsledně řídicí kontrolu připravovaných operací a v roce 2015 vynaložila 406 560 Kč včetně DPH za analýzy, které neměly dle zjištění NKÚ dostatečnou kvalitativní úroveň, nebyly pro VoZP dostatečným přínosem a jejich cena nebyla vzhledem ke kvalitě a rozsahu adekvátní, neměla nastavený vnitřní kontrolní systém<sup>17</sup> funkční. Vedoucí orgán veřejné správy nepostupoval v souladu se zákonem o finanční kontrole<sup>32</sup> tím, že neudržel vnitřní kontrolní systém a nezajistil hospodárné a účelné využívání veřejných

<sup>32</sup> Ustanovení § 25 odst. 1 a odst. 2 písm. e) zákona o finanční kontrole.

prostředků provozního fondu. Vzhledem k obsahu a rozsahu zpracovaných analýz nelze výdaje vynaložené na jejich zpracování považovat za hospodárné.

*Analýza čerpání provozního fondu a fondu reprodukce majetku v hodnotě 232 320 Kč včetně DPH se skládala pouze z veřejně dostupných informací nebo informací z účetnictví VoZP či jiných zdravotních pojišťoven a neobsahovala žádnou přidanou hodnotu (odborné doporučení), nepřinesla zásadní nové poznatky pro VoZP a předložený metodický pokyn, který byl součástí poradenství, nebyl k datu 20. 11. 2018 oficiálně schválen. Žádná opatření VoZP na základě této analýzy v letech 2015–2017 nepřijala.*

*Analýza vývoje nákladů na výpočetní techniku (IT) a analýza vývoje bilance základního fondu zdravotní péče v hodnotě 174 240 Kč včetně DPH se skládala především z veřejně dostupných informací, informací z účetnictví VoZP a jiných zdravotních pojišťoven a rozhovorů se zaměstnanci. Neobsahovala dle zjištění NKÚ žádnou přidanou hodnotu, nepřinesla nové poznatky pro VoZP ani konkrétní doporučení či jiná řešení. Související doporučení uvedená v analýze měla pouze obecný charakter a nepřinesla VoZP novou informaci.*

## 2.4

VoZP použila peněžní prostředky z fondu prevence na marketingové služby, které měly být hrazeny z provozního fondu<sup>33</sup> VoZP, nikoliv z fondu prevence. VoZP nepostupovala podle zákona o pojišťovnách<sup>34</sup> tím, že použila 200 ks zdravotních balíčků v celkové částce 44 199 Kč a 1 000 ks vitamínových přípravků v celkové částce 35 000 Kč pro marketingové účely, nikoliv na zdravotní služby, u nichž je prokazatelný preventivní, diagnostický nebo léčebný efekt a které jsou poskytovány pojištěncům v souvislosti s jejich existujícím nebo hrozícím onemocněním.

### 3. Fond zprostředkování úhrady zdravotních služeb – specifický fond

VoZP tím, že neprovedla důslednou řídicí kontrolu při přípravě úhrad doplateků spoluúčasti za léky a prostředky zdravotnické techniky hrazené z kapitoly Ministerstva obrany prostřednictvím VoZP a že neověřila nezbytně nutné smluvní podmínky pro vznik nároku na doplatek spoluúčasti z fondu zprostředkování úhrady zdravotních služeb (dále také „FZÚZS“), neměla nastavený vnitřní kontrolní systém<sup>17</sup> funkční. Výše úhrad spoluúčasti vyplacených neresortním zařízení, aniž by VoZP smluvní podmínky s MO před uhrazením závazku z FZÚZS neresortním poskytovatelům zdravotních služeb ověřila, činila v letech 2015–2017 celkem 10 503 294 Kč. Za rok 2016 VoZP takto uhradila vybraným 10 poskytovatelům lékařských služeb 2 374 748 Kč. VoZP tak nepostupovala podle zákona o finanční kontrole<sup>32</sup> tím, že vedoucí orgánu veřejné správy neudržel vnitřní kontrolní systém a nezajistil hospodárné využívání veřejných prostředků.

<sup>33</sup> Ustanovení § 3 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 418/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnější vymezení okruhu a výše příjmů a výdajů fondů veřejného zdravotního pojištění zdravotních pojišťoven, podmínky jejich tvorby, užití, přípustnosti vzájemných převodů finančních prostředků a hospodaření s nimi, limit nákladů na činnost zdravotních pojišťoven krytých ze zdrojů základního fondu včetně postupu propočtu tohoto limitu.

<sup>34</sup> Ustanovení § 16 odst. 4 zákona o pojišťovnách.



#### 4. Účetnictví

VoZP nepostupovala podle zákona o účetnictví<sup>28</sup> tím, že neúčtovala o vyřazení pohledávek:

- k 31. 12. 2015 minimálně ve výši 19 631 539 Kč (hodnota brutto) za zaniklými plátcí v účetním období, kdy došlo k výmazu těchto plátců pojistného z obchodního rejstříku. Doba, která uplynula od výmazu plátce z obchodního rejstříku do 31. 12. 2015, byla více než 6 let;
- k 31. 12. 2016 minimálně ve výši 37 982 913 Kč (hodnota brutto) za zaniklými plátcí v účetním období, kdy došlo k výmazu těchto plátců pojistného z obchodního rejstříku. Doba, která uplynula od výmazu plátce z obchodního rejstříku do 31. 12. 2016, byla více než 7 let;
- k 31. 12. 2017 minimálně ve výši 81 249 441 Kč (hodnota brutto) za zaniklými plátcí v účetním období, kdy došlo k výmazu těchto plátců pojistného z obchodního rejstříku. Doba, která uplynula od výmazu plátce z obchodního rejstříku do 31. 12. 2017, byla více než 8 let.

O vyřazení pohledávek neúčtovala VoZP do období, s nimiž tyto skutečnosti věcně a časově souvisely. VoZP současně nepostupovala dle zákona o účetnictví<sup>35</sup> tím, že při dokladové inventuře pohledávek nezjistila skutečný stav majetku.

VoZP nepostupovala dle zákona o účetnictví<sup>28</sup> tím, že nezaúčtovala náklady na vedení registru pojištěnců do účetního období, s nímž časově a věcně souvisely, a zároveň neúčtovala o dohadných položkách pasivních.

- VoZP do účetního období 2015 zaúčtovala náklady na vedení centrálního registru pojištěnců (dále také „CRP“) pouze za 1.–3. čtvrtletí roku 2015. Za 4. čtvrtletí roku 2015 VoZP nezaúčtovala čerpání provozního fondu ve výši 776 195 Kč.
- VoZP nezaúčtovala do čerpání provozního fondu v účetním období 2016 částku za vedení CRP a kapitálního centra (dále také „KC“) za 4. čtvrtletí roku 2016 ve výši 896 434 Kč, ale za 4. čtvrtletí roku 2015 ve výši 776 195 Kč. Zaúčtovala tak čerpání provozního fondu roku 2016 nižší o 120 239 Kč.
- VoZP nezaúčtovala do čerpání provozního fondu v účetním období 2017 částku za vedení CRP a KC za 4. čtvrtletí roku 2017 ve výši 759 228 Kč, ale za 4. čtvrtletí roku 2016 ve výši 896 434 Kč. Zaúčtovala tak čerpání provozního fondu roku 2017 vyšší o 137 206 Kč.

VoZP tím, že nepřefakturovala zapůjčené zdravotnické prostředky v zůstatkové hodnotě 15 434 Kč k 31. 12. 2015, 97 207 Kč k 31. 12. 2016, 290 450 Kč k 31. 12. 2017 jiným zdravotním pojišťovnám a neúčtovala o těchto skutečnostech do období, s nimiž tyto skutečnosti časově souvisely, nepostupovala dle zákona o účetnictví<sup>28</sup> a současně snížila v těchto letech tvorbu základního fondu zdravotního pojištění. Takový postup nelze považovat za hospodárný. Protože VoZP evidovala zdravotnické prostředky nadále ve svém informačním systému, nevedla skutečnou evidenci zapůjčených zdravotnických prostředků<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Ustanovení § 29 odst. 1, § 30 odst. 1 písm. b) a odst. 7 písm. a) zákona o účetnictví.

<sup>36</sup> Ustanovení § 32 odst. 3 zákona o zdravotním pojištění.

VoZP v 11 případech nepostupovala dle zákona o účetnictví<sup>28</sup> tím, že neúčtovala do období, s nimiž tyto účetní případy časově a věcně souvisely:

- v roce 2015 zaúčtovala čerpání FP v celkové výši 9 800 Kč, ačkoliv se plnění uskutečnilo v roce 2014;
- v roce 2016 zaúčtovala čerpání FP v celkové výši 11 800 Kč, ačkoliv se plnění uskutečnilo v roce 2015;
- v roce 2017 zaúčtovala čerpání FP v celkové výši 16 700 Kč, ačkoliv se plnění uskutečnilo v roce 2016.

VoZP nepostupovala dle zákona o účetnictví<sup>37</sup> tím, že ukončila periodickou inventuru více než dva měsíce po rozvahovém dni k 31. 12. 2015 u tří analytických účtů, k 31. 12. 2016 u šesti analytických účtů a k 31. 12. 2017 u 19 analytických účtů.

VoZP nepostupovala dle zákona o účetnictví<sup>38</sup> a jeho prováděcí vyhlášky o inventarizaci<sup>39</sup> tím, že inventurní soupisy neobsahovaly všechny náležitosti dané právními předpisy (identifikační číslo vybrané účetní jednotky, seznam příloh, uvedení okamžiku připojení podpisového záznamu, podpisy oprávněné osoby).

VoZP nepostupovala dle vyhlášky o inventarizaci<sup>40</sup> tím, že v letech 2015, 2016 a 2017 nesestavovala celkovou inventarizační zprávu, která by shrnovala všechny podstatné skutečnosti o všech provedených inventurách, včetně seznamu všech inventurních soupisů, dodatečných inventurních soupisů, inventurních zápisů a inventurních závěrů, a informace o všech inventarizačních rozdílech a zúčtovatelných rozdílech.

VoZP nepostupovala dle zákona o finanční kontrole<sup>41</sup>, když v letech 2015–2017 u 40 faktur neprovedla předběžnou řídicí kontrolu a nevyhotovila průvodku vzniku závazků, která je písemným záznamem o provedení předběžné řídicí kontroly, a u 45 faktur vyhotovila průvodku vzniku závazků až po vzniku závazku.

## 5. Registr smluv

VoZP nepostupovala dle zákona o registru smluv<sup>42</sup> tím, že uveřejnila 53 smluv prostřednictvím registru smluv po více než 30 dnech od jejich uzavření.

VoZP nepostupovala dle zákona o registru smluv<sup>43</sup> tím, že:

- uveřejněné elektronické obrazy textového obsahu 10 smluv neodpovídaly původnímu textovému obsahu těchto smluv, tj. nebyla v nich uvedena data uzavření smluv. Současně pět z nich neuveřejnila se všemi zákonem stanovenými metadaty (cena, resp. hodnota předmětu smlouvy). Tím, že smlouvy nebyly uveřejněny dle zákona o registru smluv<sup>43</sup>, nelze je považovat za uveřejněné prostřednictvím registru smluv;

<sup>37</sup> Ustanovení § 30 odst. 6 písm. b) zákona o účetnictví.

<sup>38</sup> Ustanovení § 30 odst. 7 zákona o účetnictví.

<sup>39</sup> Ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků (dále také „vyhláška o inventarizaci“).

<sup>40</sup> Ustanovení § 2 písm. e), § 3 odst. 1 písm. d) a § 4 odst. 6 vyhlášky o inventarizaci.

<sup>41</sup> Ustanovení § 11 odst. 2 a ustanovení § 26 odst. 1 zákona o finanční kontrole.

<sup>42</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o registru smluv.

<sup>43</sup> Ustanovení § 5 odst. 1 a 5 zákona o registru smluv.

- neuveřejnila za období od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2017 celkem 70 uzavřených smluv, protože jejich uveřejněný elektronický textový obsah neodpovídal původnímu textovému obsahu těchto smluv. Tyto smlouvy se nepovažují za uveřejněné prostřednictvím registru smluv a byly zrušeny od počátku<sup>44</sup>. Na vzorku 17 smluv ze 70 smluv uveřejněných v rozporu se zákonem o registru smluv<sup>43</sup>, které byly zrušeny od počátku<sup>45</sup>, NKÚ zjistil, že hodnota těchto smluv byla 6 190 843 Kč bez DPH; plněním těchto smluv se VoZP bezdůvodně obohatila<sup>46</sup>.

Za období od 1. 1. 2018 NKÚ kontroloval dvě smlouvy a zjistil, že VoZP porušila zákon o registru smluv<sup>42</sup> tím, že dodatek k jedné ze smluv uveřejnila prostřednictvím registru smluv ve lhůtě delší než tři měsíce, tudíž tento dodatek byl ve smyslu zákona o registru smluv zrušen od počátku. Hodnota plnění na základě tohoto dodatku byla 16 899 Kč k 12. 12. 2018; plněním tohoto dodatku se VoZP bezdůvodně obohatila.

## 6. Vnitřní kontrolní systém

VoZP měla vnitřním předpisem nastavený vnitřní kontrolní systém, který nebyl v některých případech funkční a nebyl udržován. Např. VoZP neprovedla v mnoha případech důslednou řídicí kontrolu a nezajistila prověření podkladů připravovaných operací a neprováděla důslednou předběžnou řídicí kontrolu. K porušení zákona o finanční kontrole došlo ve výše uvedených oblastech týkajících se nárokování úhrady nákladných pojištěnců, vedení správných údajů o pojištěncích, ověření splnění podmínek před čerpáním programů fondu prevence, ověření kvality objednaných analýz uhrazených z provozního fondu, ověření podmínek plnění při úhradách doplatků spoluúčasti za léky a zdravotnické prostředky hrazené z kapitoly MO prostřednictvím specifického fondu VoZP. Vnitřní kontrolní systém nebyl funkční ani v případech, kdy VoZP u některých faktur hrazených z provozního fondu a fondu prevence nevyhotovila průvodku vzniku závazku nebo ji vyhotovila pozdě.

---

<sup>44</sup> Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o registru smluv.

<sup>45</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 a ustanovení § 7 odst. 1 zákona o registru smluv.

<sup>46</sup> Ustanovení § 2991 odst. 1 a 2 občanského zákoníku.

**Seznam zkratk**

CRP	centrální registr pojištěnců
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
DRG	Diagnosis Related Groups
FP	fond prevence
FZÚZS	fond zprostředkování úhrady zdravotních služeb
KC	kapitační centrum
MO	Ministerstvo obrany
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OBZP	osoba bez zdanitelných příjmů
ÚS	Ústavní soud
VoZP	Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky
ZFZP	základní fond zdravotního pojištění

## Příloha č. 1

## Počet pojištěnců VoZP na jednoho lékaře dle segmentu a krajů k 31. 12. 2018

	Počet pojištěnců na jednoho praktického lékaře pro dospělé	Počet pojištěnců z kategorie dětí a dorostu na jednoho praktického lékaře pro děti a dorost	Počet pojištěnců z kategorie žen na jednoho gynekologa	Počet pojištěnců na jednoho stomatologa
Hlavní město Praha	69,96	38,21	89,36	66,26
Jihočeský kraj	255,38	119,50	298,41	256,93
Jihomoravský kraj	114,37	66,50	154,28	126,69
Karlovarský kraj	136,89	65,99	177,63	154,24
Kraj Vysočina	71,45	35,60	84,68	88,08
Královéhradecký kraj	142,90	81,07	219,91	167,71
Liberecký kraj	165,88	91,68	274,07	180,70
Moravskoslezský kraj	25,58	9,81	27,30	36,32
Olomoucký kraj	134,81	68,07	157,62	160,58
Pardubický kraj	131,21	70,15	165,01	157,45
Plzeňský kraj	176,71	101,81	214,44	163,66
Středočeský kraj	107,42	55,91	138,12	137,29
Ústecký kraj	126,21	66,68	158,36	169,14
Zlínský kraj	49,08	25,02	69,84	47,50
Celkem	108,36	58,14	140,94	122,52

**Zdroj:** odpověď VoZP na dotaz NKÚ.



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/17

### Majetek a peněžní prostředky státu vynakládané na pořizování a distribuci výstroje příslušníků Armády České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo obrany (dále také „MO“) hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu souvisejícími s pořizováním a distribucí výstroje příslušníků Armády České republiky (dále také „AČR“) v souladu s právními předpisy a způsobem naplňujícím oprávněné potřeby Armády České republiky.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v období od srpna 2018 do února 2019.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2015 až 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

#### **Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo obrany.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. jednání, které se konalo dne 20. května 2019,

**schválilo** usnesením č. 7/VII/2019

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA

ROZDÍL MEZI CELKOVOU HODNOTOU NÁROKU VOJÁKŮ NA VÝSTROJ  
A PENĚŽNÍMI PROSTŘEDKY VYNALOŽENÝMI NA JEJÍ POŘÍZENÍ

**1,05** mld. Kč

V ROCE 2015

**0,95** mld. Kč

V ROCE 2016

**1,12** mld. Kč

V ROCE 2017

TENTO ROZDÍL VEDL K OMEZENÍ VÝDEJE VÝSTROJE  
PŘÍSLUŠNÍKŮM ARMÁDY ČR V LETECH 2015 A 2016.

OD 1. 1. 2018



**+90 %**

navýšení hodnoty výstroje

**vojákyňě** z povolání

z 30 860 Kč na **58 660 Kč**



**+85 %**

navýšení hodnoty výstroje

**vojáka** z povolání

z 34 103 Kč na **63 119 Kč**

VÝZNAMNÉ ZVÝŠENÍ HODNOTY VÝSTROJE MINISTERSTVO OBRANY  
NEZOHLEDNILO PŘI PLÁNOVÁNÍ VÝDAJŮ NA VÝSTROJ PRO ROK 2018.  
OMEZENÍ VÝDEJE VÝSTROJE SE TAK MŮŽE OPAKOVAT.

## VÝDEJNY VÝSTROJE ARMÁDY ČR



MINISTERSTVO OBRANY NENASTAVILO PROCES DISTRIBUCE  
VÝSTROJE EKONOMICKY A UŽIVATELSKY NEJVHODNĚJŠÍM ZPŮSOBEM.



## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl u MO kontrolu hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu souvisejícími s pořizováním a distribucí výstroje příslušníků AČR. Zaměřil se zejména na plánování potřeb výstroje příslušníků AČR a distribuci výstroje mezi příslušníky AČR. Dále na kontrolním vzorku prověřoval soulad pořizování výstroje s právními předpisy.

### Celkové vyhodnocení

**MO při pořizování a distribuci výstroje nenaplňovalo v kontrolovaném období potřeby příslušníků AČR. MO muselo v letech 2015 a 2016 vzhledem k nízkým skladovým zásobám výstroje regulovat výdej výstroje příslušníkům AČR.**

**Peněžní prostředky vynaložené na zajištění výstroje v letech 2015 až 2017 neodpovídaly výstrojním potřebám AČR. V roce 2018 přijalo MO nový výstrojní předpis, který významně navýšil hodnotu základní výstroje příslušníků AČR. MO při plánování pořizování a obměny výstroje a při přípravě rozpočtu na rok 2018 toto navýšení nezohlednilo. MO přitom disponovalo údaji, na jejichž základě mohlo pořizování a obměnu výstroje efektivně plánovat. V následujících letech se tak regulace výdeje výstroje i vzhledem k rostoucímu počtu příslušníků AČR může opakovat. Výstroj příslušníků AČR je přitom základním předpokladem řádného a bezpečného výkonu jejich služby.**

**Systém distribuce výstroje mezi příslušníky AČR je zastaralý a neodpovídá současným technickým možnostem. Změnu systému distribuce výstroje zvažovalo MO již v roce 2004. MO však do doby ukončení kontroly plánované projekty nerealizovalo.**

**Pořizování výstroje realizovalo MO v souladu s právními předpisy.**

### Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností:

1. Rozdíl mezi hodnotou výstroje, na kterou mají příslušníci AČR v průběhu jednoho roku nárok, a peněžními prostředky vynaloženými MO na pořízení výstroje činil 1 048 mil. Kč v roce 2015, 948 mil. Kč v roce 2016 a 1 123 mil. Kč v roce 2017.
2. Nízké skladové zásoby některých položek výstroje vedly v letech 2015 a 2016 k regulaci výdeje výstroje příslušníkům AČR. V důsledku regulace došlo k omezení výdeje výstroje a příslušníci AČR si nemohli obměňovat a pořizovat výstroj tak, jak stanovil výstrojní předpis MO. Zavedením výstrojních regulací porušilo MO povinnost stanovenou ustanovením § 59 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb.<sup>1</sup>, neboť příslušníkům AČR nezajistilo vhodné podmínky pro řádný a bezpečný výkon služby.
3. Hodnota základní výstroje do konce roku 2017 činila 34 103 Kč u vojáka z povolání a 30 860 Kč u vojákyně z povolání. Přijetím nového výstrojního předpisu s účinností od 1. 1. 2018 se zvýšila na 63 119 Kč (85% navýšení) u vojáka z povolání a 58 660 Kč (90% navýšení) u vojákyně z povolání. Peněžní prostředky plánované na pořízení výstroje v roce 2018 ve střednědobém plánu však MO oproti roku 2017 navýšilo pouze o 31 %. Schválený rozpočet na pořízení výstroje v roce 2018 byl dokonce o 16 % nižší než v roce 2017. V následujících letech tak hrozí opakování regulace výdeje výstroje.

<sup>1</sup> Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

4. MO eviduje a sleduje údaje, na základě kterých lze plánovat pořizování výstroje tak, aby odpovídalo potřebě obměny výstroje stávajících příslušníků AČR a vystrojování nových příslušníků AČR. Ve vnitřních předpisech nemá MO upraveny postupy pro případ, že skladové zásoby určité výstrojní součástky dosáhnou nízkého stavu. Realizace pořizování výstroje v kontrolovaném období nereflektovala výstrojní potřeby, což vedlo k výše uvedené regulaci výdeje výstroje (viz bod 2.).
5. V případě stavu ohrožení státu nebo válečného stavu (dále souhrnně označovaných jako krizové stavy) zabezpečuje MO vymezené výstrojní součástky formou mobilizačních dodávek na základě zákona č. 241/2000 Sb.<sup>2</sup> Pro krizové stavy má MO ve vnitřních předpisech dále nastaven systém udržování skladových zásob. V době kontroly stav skladových zásob výstroje pro krizové stavy odpovídal stanoveným vnitřním předpisům. MO má zpracované plány a postupy k zajištění výstroje v krizových stavech.
6. Výstroj je mezi vojáky distribuována prostřednictvím čtyř výdejen součástek naturálního odívání (dále také „výdejny“). MO nemělo nastaven proces distribuce výstroje příslušníkům AČR tak, aby minimalizovalo výdaje a úkony spojené s distribucí výstroje. Vojáci do výdejen jezdí v rámci služebních cest a MO jim hradí cestovní náklady a náhradu stravy. MO výši těchto nákladů nesleduje. Vojáci nemají možnost si výstroj ve výdejních zamluvit, a může tak docházet k situacím, kdy požadovaná výstroj není při návštěvě vojáka ve výdejně k dispozici. MO zvažuje již od roku 2004 změnu systému distribuce (např. se jednalo o projekt *Outsourcing vystrojování rezortu MO* či *E-obchod*), plánované projekty však do doby ukončení kontroly nerealizovalo.  
NKÚ doporučuje provedení podrobné analýzy možných řešení, na základě které MO vybere ekonomicky a uživatelsky nejvhodnější způsob distribuce výstroje.
7. Kontrolou bylo prověřeno pořízení výstroje v celkové hodnotě 747 833 684 Kč. Kontrolován byl soulad pořízení výstroje s právními předpisy a výdej výstroje vojákům. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

## II. Informace o kontrolované oblasti

### Ministerstvo obrany a Armáda České republiky

Ministerstvo obrany je podle zákona č. 2/1969 Sb.<sup>3</sup> ústředním orgánem státní správy České republiky (dále také „ČR“) zejména pro zabezpečování obrany ČR, řízení AČR a správu vojenských újezdů. Podle ustanovení § 13 zákona č. 219/1999 Sb.<sup>4</sup> je AČR základem ozbrojených sil a organizačně se člení na vojenské útvary a vojenská zařízení. Součástí MO je i Generální štáb AČR, který zabezpečuje podle ustanovení § 7 zákona č. 219/1999 Sb. velení AČR. Úkoly AČR jsou uvedeny v § 9, § 10 a části třetí tohoto zákona. Jedná se např. o přípravu k obraně ČR, úkol bránit ji proti vnějšímu napadení, spolupracovat s cizími ozbrojenými silami na základě mezinárodních smluv atd. Svěřené úkoly může AČR plnit pouze za předpokladu, že využívá vhodně zařízené a fungující základny, potřebná výcviková zařízení a příslušné technické a materiální zabezpečení, do kterého spadá i výstroj.

---

<sup>2</sup> Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>3</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

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

Dle ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 219/1999 Sb. je příslušníkem ozbrojených sil jen voják v činné službě. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. je vojákem z povolání (dále také „voják“) občan, který vojenskou činnou službu vykonává jako svoje zaměstnání. Pro doplňování ozbrojených sil je pak dle ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 585/2004 Sb.<sup>5</sup> určena záloha ozbrojených sil, jejíž částí je aktivní záloha, která je tvořena na základě tohoto zákona (dále také „voják v aktivní záloze“). Příslušníkem AČR je pro účely kontrolního závěru nazýván voják z povolání a voják v aktivní záloze.

Přehled počtu příslušníků AČR v podřízenosti náčelníka Generálního štábu AČR je uveden v tabulce č. 1.

**Tabulka č. 1 – Počty příslušníků AČR v podřízenosti náčelníka Generálního štábu AČR**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Příslušníci AČR	Skutečné počty			Plánované počty		
Vojáci z povolání	17 896	18 990	19 984	21 258	22 258	23 258
Vojáci v aktivní záloze	1 230	1 478	2 235	2 100	2 400	2 700

**Zdroj:** informace MO – skutečné počty, Koncepce výstavby AČR 2025 – plánované počty.

### Výstrojní náležitosti a vojenská výstroj

Dle ustanovení § 91 zákona č. 221/1999 Sb. má voják nárok na výstrojní náležitosti. Výstrojnými náležitostmi se rozumí vojenská výstroj a služby, které se bezplatně poskytují k zabezpečení povinnosti vojáka nosit vojenský stejnokroj. Pokud nelze poskytnout výstrojní náležitosti, má voják nárok na náhradu v penězích. Dle ustanovení § 19 zákona č. 45/2016 Sb.<sup>6</sup> má voják v aktivní záloze, který je ve službě, nárok na bezplatnou výpůjčku vojenské výstroje.

Dle ustanovení § 2 odst. 7 zákona č. 219/1999 Sb. tvoří vojenskou výstroj oděv, prádlo, obuv a jiná vybava vojáka v činné službě (dále také „výstroj“) nutná k výkonu služby, k zabezpečení výcviku a plnění jeho úkolů. Vojenský stejnokroj tvoří stanovené součástky vojenské výstroje (dále také „výstrojní součástka“) určené pro jednotné vystrojení, které jsou charakterizovány barvou, stříhem, odznaky, rukávovými znaky a hodnotným označením.

Zabezpečení výstrojních náležitostí upravuje vyhláška č. 266/1999 Sb.<sup>7</sup> Dle ustanovení § 13 odst. 1 této vyhlášky se výstrojní náležitosti zabezpečují výdejem vojenské výstroje a bezplatnými službami nebo náhradami v penězích. Vojákům se výstroj vydává z části do jejich vlastnictví, vojákům v aktivní záloze je výstroj poskytnuta na základě smlouvy o výpůjčce. Výstroj se vydává ve formě základní vybavy. Základní vybavu tvoří oděv, prádlo, obuv a jiná vybava vojáka nutná k výkonu služby, k zabezpečení výcviku a plnění jeho úkolů. Dle ustanovení § 20 uvedené vyhlášky je dle potřeby vojáka prováděna obměna výstroje, a to u výstroje, která přechází do vlastnictví vojáka.

K zabezpečení jednotného postupu při vystrojování vojáků, vojáků v aktivní záloze, žáků vojenské střední školy a k poskytování výstroje občanským zaměstnancům stanovilo MO rozsah základní výstroje v NVMO č. 40/2009<sup>8</sup> Věstníku MO, od 1. 1. 2018 v NVMO č. 58/2017<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon).

<sup>6</sup> Zákon č. 45/2016 Sb., o službě vojáků v záloze.

<sup>7</sup> Vyhláška č. 266/1999 Sb., o způsobu zabezpečování bezplatného stravování, výstrojních a přepravních náležitostí a o zabezpečování ubytování vojáků z povolání.

<sup>8</sup> NVMO č. 40/2009 Věstníku MO, *Výstrojní předpis*.

<sup>9</sup> NVMO č. 58/2017 Věstníku MO, *Výstrojní předpis*.

Věstníku MO (dále také „výstrojný předpis“). Novým výstrojním předpisem zvýšilo MO hodnotu základní výstroje vojáka, resp. vojákyně. Ke zvýšení hodnoty základní výstroje došlo především tím, že MO zvýšilo rozsah výstrojních součástek v základní výstrojní normě.<sup>10</sup>

Normativní nárok příslušníka AČR na výstroj je definován výše uvedenými právními předpisy a vnitřními předpisy MO.

### **Výstrojní body**

Dle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 266/1999 Sb. je k pořízení a obnově vojenské výstroje vojákům zřízeno elektronické konto měsíčních výstrojních náležitostí (dále jen „elektronické konto“). V elektronickém kontě jsou evidovány výstrojní body, za které si voják obměňuje výstroj. Při odběru výstrojní součástky za výstrojní body je hodnota této součástky v bodech vojákovi z konta odečtena. Vystrojované skupiny<sup>11</sup>, výstrojní náležitosti ve výstrojních bodech a v českých korunách, výše náhrady v penězích, organizační opatření k výdeji a vyplácení výstrojních náležitostí stanovuje normativní výnos MO (dále také „NVMO“) č. 125/2014<sup>12</sup> Věstníku MO<sup>13</sup>.

### **Krizové stavy**

V případě vyhlášení krizových stavů bude počet vojáků z povolání a vojáků v aktivní záloze navýšen povoláním způsobilých občanů do mimořádné vojenské služby<sup>14</sup>. K řádnému výkonu této služby by měla být pro každého vojáka v mimořádné službě zabezpečena potřebná výstroj, což má plně v gesci MO. Požadavky na pořízení výstroje pro krizové stavy byly evidovány v *Plánu hospodářských opatření Ministerstva obrany pro zajištění bezpečnosti ČR*<sup>15</sup>. Tento dokument byl aktualizován v rámci dvouletých plánovacích cyklů. V případě krizového stavu bude výstroj zabezpečována formou mobilizačních dodávek dle ustanovení § 13 zákona č. 241/2000 Sb. a vyhlášky č. 498/2000 Sb.<sup>16</sup>, kterou vydala Správa státních hmotných rezerv. Vystrojování v krizových stavech je v gesci vedoucího oddělení zabezpečení krizových stavů Odboru logistiky Sekce podpory MO.

### **Organizační zabezpečení vystrojování**

Stávající systém zabezpečení výstroje je plně organizačně, personálně a materiálně zajišťován a řešen rezortem MO. MO zabezpečuje výdej výstroje prostřednictvím výdejen součástek naturálního odívání v Praze, Táboře, Brně a Vyškově. Výdejny jsou zařízení AČR, která jsou

<sup>10</sup> Základní výstrojní norma byla rozšířena např. o: blůzu pod balistickou ochranu, blůzu maskovacího oděvu do nepříznivého počasí, kalhoty maskovacího oděvu do nepříznivého počasí, klobouk 95, sluneční brýle apod.

<sup>11</sup> Vystrojované skupiny dle NVMO č. 125/2014 Věstníku MO jsou: 1) generálové, 2) generálové, kteří vykonávají službu u Vojenské kanceláře prezidenta republiky (dále také „VKPR“), 3) vojáci z povolání, 4) vojákyně z povolání, 5) vojáci z povolání, kteří vykonávají službu u VKPR, 6) vojákyně z povolání, které vykonávají službu u VKPR, 7) vojáci z povolání, kteří vykonávají službu u Hradní stráže a 8) vojákyně z povolání, které vykonávají službu u Hradní stráže.

<sup>12</sup> NVMO č. 125/2014 Věstníku MO, *Stanovení výstrojních náležitostí a náhrady v penězích*.

<sup>13</sup> *Věstník Ministerstva obrany* je publikace určená k vyhlášení vnitřních předpisů MO a dalších dokumentů, které se vztahují k vnitřním pokynům ministra obrany a vedoucích zaměstnanců ministru přímo podřízených.

<sup>14</sup> Mimořádnou vojenskou službu upravuje ustanovení § 15 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon).

<sup>15</sup> Jednalo se o *Akviziční plán dodávek za krizových situací (stavů)* s platností do 31. 12. 2016 a *Akviziční plán dodávek za krizových situací (stavů)* s platností do 31. 12. 2018.

<sup>16</sup> Vyhláška č. 498/2000 Sb., o plánování a provádění hospodářských opatření pro krizové stavy.

určena k prvotnímu vystrojování vojáků (rekrutů) i k následné obměně výstroje ve vlastnictví vojáků za výstrojní body.

### III. Rozsah kontroly

Kontrolou bylo prověřeno, zda MO postupuje při plánování potřeb výstroje příslušníků AČR a její distribuci způsobem naplňujícím oprávněné potřeby AČR. Kontrolou bylo dále prověřeno, zda MO hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu souvisejícími s pořízováním výstroje příslušníků AČR hospodárně a v souladu s právními předpisy. Kontrola byla zaměřena na výstroj zařazenou pod rozpočtové položky č. 513400101 – *Prádlo, oděv a obuv – vojáků*<sup>17</sup> a č. 513700106 – *Drobný hmotný dlouhodobý majetek – ochranné prostředky (balistika)*<sup>18</sup>.

NKÚ stanovil mj. tyto dílčí cíle kontroly:

- zjistit, zda MO disponuje dostatečným objemem peněžních prostředků k zajištění požadované výstroje pro plánované navyšování počtu příslušníků AČR;
- zjistit, zda MO plánuje a realizuje pořízování výstroje tak, aby reflektovalo přirozenou potřebu obměny stávající zastaralé výstroje příslušníků AČR;
- zjistit, zda má MO přehled o tom, u kterých výstrojních součástí bude v následujících obdobích končit předpokládaná životnost;
- zjistit, zda má MO nastavený systém evidence aktuálních potřeb jednotlivých útvarů AČR v souvislosti s výstrojí příslušníků AČR;
- zjistit, zda má MO zpracovaný postup pro pořízování výstroje v krizových stavech;
- ověřit, zda jsou na základě systému pro distribuci výstroje mezi příslušníky AČR přednostně vybavováni ti, u nichž je potřeba obnovy výstroje nejnaléhavější;
- zjistit, zda je proces distribuce výstroje příslušníkům AČR nastaven tak, aby minimalizoval výdaje a úkony spojené s distribucí výstroje.

Na základě věcné a finanční významnosti byly ke kontrole vybrány tři veřejné zakázky na pořízení výstroje realizované v letech 2015 až 2017 v celkové hodnotě 747 833 684 Kč bez DPH. U nich bylo prověřeno zejména to, zda MO při jejich zadávání postupovalo v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.<sup>19</sup>, zda bylo pořízení výstroje zdůvodněno, zda smlouvy o pořízení výstroje obsahovaly instituty zajišťující smluvní plnění a byly Ministerstvem obrany využívány a zda MO pořízenou výstroj vydávalo vojákům.

<sup>17</sup> Rozpočtová položka č. 513400101 – *Prádlo, oděv a obuv – vojáků* zahrnuje nákup výstrojních náležitostí vojáků z povolání, vojáků v záloze ve službě a žáků vojenských škol podle zákona č. 221/1999 Sb., zákona č. 45/2016 Sb. a prováděcích právních předpisů.

<sup>18</sup> Rozpočtová položka č. 513700106 – *Drobný hmotný dlouhodobý majetek – ochranné prostředky (balistika)* zahrnuje výdaje na nákup ochranných prostředků vojáků, které mají povahu drobného dlouhodobého hmotného majetku, např. ochranné chemické masky, pláště, pláštěnky a kombinézy, protiúderové ochranné prostředky, např. přilba se štítem, rukavice, ochrana holení, předloktí a hrudníku, štít, tonfa, prostředky balistické ochrany, např. přilby, vesty proti střepinám apod.

<sup>19</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Rozpočet a potřeba výstroje AČR

MO v letech 2015 až 2017 vynaložilo na výstroj AČR peněžní prostředky ve výši uvedené v tabulce č. 2.

**Tabulka č. 2 – Výdaje MO na výstroj AČR (v tis. Kč)**

		2015		2016		2017	
Rozpočtová položka	Název rozpočtové položky	Schválený	Skutečný	Schválený	Skutečný	Schválený	Skutečný
513400101	Prádlo, oděv a obuv – vojáků	401 961	302 534	347 833	480 425	484 459	743 374
513700106	Drobný hmotný dlouhodobý majetek – ochranné prostředky (balistika)	46 154	28 968	67 279	71 605	48 845	33 319
<b>Celkem za obě položky</b>		<b>448 115</b>	<b>331 502</b>	<b>415 112</b>	<b>552 030</b>	<b>533 304</b>	<b>776 693</b>

*Zdroj: výdajový blok 11 – běžné výdaje týkající se výstroje.*

K ročním potřebám výstroje (pro prvotní vystrojování i obměnu) provedl NKÚ výpočet rozdílu mezi hodnotou výstroje, na kterou mají příslušníci AČR v průběhu jednoho roku nárok (dále jen „normativní nárok“), a skutečně vynaloženými peněžními prostředky na pořízení výstroje. Vývoj tohoto rozdílu je uveden v tabulce č. 3.

**Tabulka č. 3 – Porovnání výše normativního nároku a skutečně vynaložených peněžních prostředků na výstroj (v tis. Kč)**

	2015	2016	2017
Peněžní prostředky skutečně vynaložené na výstroj*	331 502	552 030	776 693
Normativní nárok dle MO	1 380 000	1 500 000	1 900 000
Rozdíl	1 048 498	947 970	1 123 307
<b>Celkový kumulovaný rozdíl**</b>	<b>3 015 000</b>	<b>3 962 970</b>	<b>5 086 277</b>

*Zdroj: informace MO.*

\* Skutečná výše čerpání rozpočtových položek 513400101 a 513700106.

\*\* Celkový kumulovaný rozdíl činil od roku 2010 do roku 2014 celkem 1 966 502 tis. Kč.

Z hodnot uvedených v tabulce č. 3 je zřejmé, že celkový kumulovaný rozdíl roste, přestože se čerpání peněžních prostředků na pořízení výstroje každým rokem navyšuje. Výše skutečně vynaložených peněžních prostředků vytváří deficit skladových zásob výstroje, který pak vede k regulaci množství vydávaných výstrojních součástí oproti běžnému stavu (viz níže). K výpočtům uvedeným v tabulce je však třeba uvést, že normativní nárok zahrnuje veškeré výstrojní body, které mohou vojáci v roce při vyzvedávání výstroje vyčerpat. Ve skutečnosti nemusí docházet k vyčerpání všech přidělených výstrojních bodů, takže skutečný deficit (rozdíl) bude nižší. Data potřebná pro výpočet skutečného deficitu však MO ke kontrole nepředložilo.

### 2. Regulace výdeje výstroje

Vojáci mají na základě zákona č. 221/1999 Sb. nárok na výstroj, jejíž rozsah byl v kontrolovaném období vymezen NVMO č. 40/2009 Věstníku MO. Ministerstvo obrany na základě vyhodnocení stavu rezerv výstroje a stavu realizace vyhlášených veřejných zakázek na pořízení některých výstrojních součástí přistoupilo v letech 2015 a 2016 k regulačním

opatřením pro výdej výstroje. V roce 2017 byl výdej výstroje realizován na úkor skladových zásob. Regulační opatření byla v obou letech rozdělena do čtyř skupin. V těchto skupinách MO vždy specifikovalo výstroj, jejíž výdej byl regulován, a dále vymezilo formu regulace výdeje. Např. v první skupině vymezilo výstroj, která se směla vydávat jen vojákům působícím v zahraničních operacích nepřetržitě více než 30 dní a při prvotním výdeji výstroje, ve třetí skupině byla uvedena výstroj, kterou MO vydávalo jen nově přijatým vojákům do základní výbavy a v rámci prvotního výdeje výstroje vojákům v aktivní záloze.

Zavedením regulačních opatření došlo k tomu, že si vojáci v letech 2015 až 2016 nemohli obměňovat a pořizovat výstroj tak, jak stanovil NVMO č. 40/2009 Věstníku MO. Ministerstvo obrany regulací výdeje výstroje v letech 2015 a 2016 nepostupovalo v souladu s ustanovením § 59 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., neboť regulací výdeje výstroje nevytvořilo vojákům vhodné podmínky pro řádný a bezpečný výkon služby.

### 3. Hodnota základní výstroje

Hodnota základní výstroje pro vojáka z povolání, resp. vojákyni z povolání, byla do konce roku 2017 dle NVMO č. 40/2009 Věstníku MO ve výši 34 103 Kč, resp. 30 860 Kč. V příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru jsou uvedeny jednotkové ceny vybraných výstrojních součástí. Vydáním nového výstrojního předpisu v podobě NVMO č. 58/2017 Věstníku MO platného od 1. 1. 2018 se hodnota základní výstroje zvýšila u vojáka o 85 % a u vojákyně o 90 % – viz tabulka č. 4. Zvýšení hodnoty výstroje bylo způsobeno především zvýšením rozsahu výstrojních součástí v základní výstrojní normě.

**Tabulka č. 4 – Hodnota základní výstroje** (v Kč)

Výstrojní předpis	Hodnota výstroje – vojáci z povolání	Hodnota výstroje – vojákyně z povolání
NVMO č. 40/2009 – základní výstrojní norma	34 103	30 860
NVMO č. 58/2017 – základní výstrojní norma	63 119	58 660
Navýšení	+29 016	+27 800
Navýšení v %	+85 %	+90 %

**Zdroj:** informace MO, výpočet NKÚ.

Hodnota základní výstroje vychází z pořizovacích cen, které jsou evidovány v *Informačním systému logistiky MO*, a z přehledu výstrojních součástí základní výstrojní normy – základní výbavy – pro vojáky a vojákyně při povolání do služebního poměru. Vydáním NVMO č. 58/2017 Věstníku MO se ještě zvýšily nároky na peněžní prostředky potřebné k zajištění výstroje. Plánované prostředky na rozpočtovou položku 513400101 – *Prádlo, oděv a obuv – vojáků* pro rok 2018 ve *Střednědobém plánu činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2018 až 2022* zvýšilo MO jen o 31 % oproti předchozímu střednědobému plánu na rok 2017. Ve schváleném rozpočtu byla výše uvedená rozpočtová položka na rok 2018 oproti roku 2017 dokonce o 16 % snížena, a to na 408 137 tis. Kč. Výše skutečného čerpání peněžních prostředků v roce 2018 nebyla v době ukončení kontroly známa.

V následujících letech tak vzhledem ke zvýšení hodnoty výstroje a rostoucímu počtu příslušníků AČR hrozí riziko opakování regulací výdeje výstroje.

### 4. Evidence a sledování údajů o výstroji

MO eviduje výstroj v *Informačním systému logistiky MO*. Evidence je vedena dle osobního čísla příslušníků AČR. Aktuální potřeby vystrojování jednotlivých útvarů lze vysledovat v části *Naturální odívání*, ve které se evidují nároky jednotlivých osob. MO eviduje rovněž informace vztahující se k využitelnosti výstroje. Mezi tyto informace patří životnost a tzv. směrná doba

používání. Životnost je parametr, kterým se vyjadřuje horní hranice použitelnosti majetku k plnění provozně-technické funkce, tj. účelu, ke kterému byl vyroben a pořízen. Životnost se vyjadřuje v měrných jednotkách (doba používání, doba skladovatelnosti, expirační doba). Směrná doba používání je parametr, který vyjadřuje dobu používání příslušné výstroje v měsících. Po uplynutí směrné doby používání vzniká vojákovi nárok na obměnu výstroje. Před jejím uplynutím lze výstroj obměnit pouze v případě poškození, které znemožňuje její další užívání. Při stanovení životnosti a směrné doby používání vychází MO z údajů poskytnutých výrobcem, případně z technických norem. MO tedy eviduje a sleduje údaje, na základě kterých lze plánovat pořizování výstroje tak, aby odpovídalo potřebě obměny výstroje stávajících příslušníků AČR a vystrojování nových příslušníků AČR.

MO nedisponovalo v kontrolovaném období žádným vnitřním předpisem stanovujícím přesné množství a druhový rozsah skladových zásob výstroje pro mimo krizové stavy.

### 5. Zajištění výstroje při krizových stavech

MO zpracovává *plány hospodářských opatření Ministerstva obrany pro zajištění bezpečnosti ČR* na dvouleté plánovací období. Součástí dokumentů je mimo jiné vždy *akviziční plán dodávek za krizových stavů* a *plán hospodářské mobilizace*. Pro zabezpečení výstroje v krizových stavech zpracovalo MO v roce 2015 specifikace na výstrojní součástky, které bylo třeba nově smluvně zajistit. S vybranými dodavateli uzavíralo MO smlouvy na dodávky výstrojních součástek s odloženou účinností, v období 2015 až 2018 uzavřelo MO smlouvy na 25 z 36 stanovených výstrojních součástek. Dodávky ostatních výstrojních součástek byly ve stádiu vyjednávání podmínek dodání. Výše skladových zásob výstroje pro krizové stavy byla stanovena vnitřním předpisem<sup>20</sup>. Přesný stav skladových zásob, které byly k dispozici v průběhu kontrolovaného období, není MO u této výstroje schopno doložit, neboť *Informační systém logistiky MO* neumožňuje zpětné vygenerování takových údajů. V době kontroly stav skladových zásob výstroje pro krizové stavy odpovídal stanoveným vnitřním předpisům.

MO mělo zpracované plány a postupy k zajištění výstroje v krizových stavech.

### 6. Distribuce výstroje

MO nemělo v kontrolovaném období ve vnitřních předpisech nastaven systém priorit pro výdej výstroje, ten zavedlo až od roku 2018.<sup>21</sup> Výdej výstroje realizuje MO ve čtyřech výdejních umístěných v Praze, Brně, Táboře a Vyškově. Vojáci jezdí do výdejen v rámci služebních cest. Tyto služební cesty jsou realizovány v pracovní době vojáků, neboť jim jinou dobu návštěvy výdejní doba výdejen neumožňuje. Vysláním na služební cestu vznikaly MO náklady v podobě proplácení cestovních nákladů a náhrady stravy a na služební cestě do výdejen nemohli vojáci vykonávat svoji běžnou pracovní náplň. MO výši nákladů spojených s distribucí výstroje nesleduje. Vojáci nemají možnost si před služební cestou do výdejen požadované výstrojní součástky zamluvit. Existuje pouze možnost se telefonicky dotázat, zda je požadovaná výstroj momentálně k dispozici. To však vojákovi nezaručuje, že v okamžiku, kdy dorazí do výdejny, bude požadovaná výstroj stále dostupná, neboť si ji mezitím mohl vyzvednout jiný voják.

<sup>20</sup> Vnitřní předpis MO: Mob-1-3 – *Majetkové zabezpečení rozvinutí ozbrojených sil*.

<sup>21</sup> Systém priorit výdeje výstroje příslušníkům AČR nastavilo MO od 1. 1. 2018 takto: 1) vystrojování nových vojáků, 2) vystrojování vojáků na zahraničních operacích, 3) vystrojování vojáků ve vyčleněných jednotkách, 4) vystrojování vojáků v aktivní záloze, 5) obnova výstroje. Obdobně při výdeji výstroje postupovalo MO už před rokem 2018, uvedený postup však nebyl upraven vnitřními předpisy MO.



MO neprovedlo od roku 2004 do doby ukončení kontroly žádnou z plánovaných změn systému distribuce výstroje (např. se jednalo o projekt *Outsourcing vystrojování rezortu MO* či *E-obchod*). Dle NKÚ je nezbytným předpokladem pro efektivní změnu systému distribuce provedení podrobné analýzy možných řešení, na základě které MO vybere ekonomicky a uživatelsky nejvhodnější způsob distribuce výstroje.

MO nemělo nastaven proces distribuce výstroje příslušníkům AČR tak, aby minimalizovalo výdaje a úkony spojené s distribucí výstroje.

### **7. Pořizování výstroje**

Kontrolou bylo prověřeno pořízení výstroje v celkové hodnotě 747 833 684 Kč bez DPH, jednalo se o tři veřejné zakázky s názvy: *Prostředky balistické ochrany jednotlivce*, *Oděv ECWCS 2010* a *Boty polní*. NKÚ dále prověřil, zda bylo pořízení výstroje v souladu s právními předpisy a zda byla výstroj vydána vojákům. Kontrolou zadávacích řízení byla rovněž prověřena hospodárnost pořízení výstroje. Kontrolou pořízení výstroje nebyly zjištěny nedostatky.

### **8. Mezinárodní srovnání systémů distribuce výstroje**

V průběhu kontroly provedl NKÚ srovnání systému distribuce výstroje v ČR a ve vybraných evropských zemích. NKÚ oslovil zahraniční kontrolní instituce – položené otázky a využitelné odpovědi jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru. Na základě odpovědí lze konstatovat, že systém distribuce výstroje v ČR, popsany v předchozích kapitolách, je srovnatelný se systémy v Polské republice, Slovenské republice a Spolkové republice Německo. Odlišný systém je využíván ve Finské republice, kde proces distribuce zajišťuje externí (soukromý) subjekt a kde existuje elektronický systém pro objednávání výstroje, která je vojákům přímo doručována prostřednictvím poštovních služeb. Finský systém je oproti českému výhodnější např. v tom, že eliminuje opakované služební cesty vojáků při vyzvedávání výstroje, související cestovní náklady, náhrady stravy i nemožnost vykonávat běžnou náplň práce vojáka v den služební cesty.

## Příloha č. 1

## Jednotkové ceny vybraných výstrojních součástek

(v Kč)

Katalogové číslo majetku	Výstrojní součástka – název <sup>1)</sup>	MJ	Směrná doba používání (měsíce)	Průměrná cena <sup>2), 3)</sup>
120000301016	baret černý	kus	24	227,48
120000745416	bílá košile s nárameníky	kus	60	692,12
120000778126	bílá šála	kus	48	426,53
120000271315	blůza 95 modernizovaná	kus	24	1 362,65
120000943515	blůza 97 modrá se stříbřitými knoflíky	kus	36	ne
120000602515	blůza pracovního obleku	kus	36	664,29
120000940819	čepice 97 lodička zelená	kus	36	268,47
120000607914	čepice pracovního obleku	kus	36	ne
120000961810	černé polobotky s pryžovou podešví	pár	24	915,57
120000085312	černé zimní kožené rukavice	pár	36	ne
120000975811	dlouhé teplákové kalhoty	kus	24	ne
120000215616	kabát 95	kus	96	1 399,57
120000218211	kalhoty 95	kus	24	1 320,11
120000617115	kalhoty pracovního obleku	kus	36	695,75
120000336210	khaki nátělník	kus	6	ne
120000326615	košile 2000 se zeleným potiskem	kus	36	ne
120000941216	košile 97 s dlouhými rukávy zelená	kus	12	ne
120000941115	košile 97 s krátkými rukávy zelená	kus	12	ne
120000259917	krátké teplákové kalhoty	kus	48	209,33
120000894718	kukla – khaki čepice	kus	36	99,22
120000324114	lehké spodky TERMO 2012	kus	12	152,86
120000324013	lehký nátělník TERMO 2012	kus	12	146,01
120000703010	letní blůza 95 se zeleným potiskem	kus	24	ne
120000707012	letní čepice 95 se zeleným potiskem	kus	24	ne
120000718519	letní kalhoty 95 se zeleným potiskem	kus	12	ne
120000336614	letní nátělník s krátkými rukávy	kus	6	62,11
120000942118	malé nárameníky 97 zelené	pár	60	104,06
120000977110	plášť 97 vycházkový zelený se stř. knoflíky	kus	84	4 343,90
120000264928	pletené rukavice 2000	pár	neurčeno	121,81
120000784510	polní boty lehké 2011	pár	36	2 516,80
120000858822	polní láhev 2005 - souprava	soupr.	84	ne
120000888418	ponožky 2000	pár	12	48,36
120000941913	ponožky 97 zelené	pár	6	28,92
120000243213	popruhový opasek 95	kus	60	223,85
120000764613	pracovní rukavice kožené	pár	12	ne
120000101322	pytel na prádlo	kus	60	63,32
120000267516	řemen 95	kus	36	114,95
120000942512	řemen 97 do kalhot	kus	36	180,29
120000977312	služební čepice 97 modrá se stříbř. knoflíky	kus	48	701,80
120000940415	služební kalhoty 97 zelené	kus	24	1 084,16
120000577213	sportovní obuv 2014	pár	24	1 069,64
120000260919	sportovní ponožky	pár	12	23,33
120000261316	sportovní tričko s krátkými rukávy	kus	12	205,70
120000704013	stélky do polních bot 2009	pár	12	ne
120000020027	stříbřitá jmenovka	kus	48	119,91
120000670620	stříbřitá spona k vázance	kus	48	130,68
120000277414	svetr 95	kus	36	644,33
120000277717	svetr 97 zelený	kus	60	ne
120000259311	tepláková bunda 2006	kus	24	388,41
120000286023	vak na výstroj	kus	36	566,28
120000947214	vložka do pláště 97 vycházkového	kus	84	1 064,80
120000946925	vycházková šňůra (šňůra 97 zlatová)	kus	96	847,00

120000941711	vázanka 97 (zelená 97 s pevným uzlem)	kus	12	95,59
120000977716	vycházková vázanka 97 (zelená s pevným uzlem)	kus	60	93,78
120000778429	zelený šátek	kus	24	141,17
120000324215	zimní nátělník TERMO 2012	kus	12	227,48
120000203813	zimní polní boty (2000)	pár	60	1 899,70
120000888610	zimní ponožky 2000 TERMO	pár	12	44,54
120000323818	zimní spodky TERMO 2000	kus	12	202,07
120000979729	(zlatový nebo) stříbřitý podbradník	kus	48	ne

**Zdroj:** Přehled výstrojních součástek byl převzat z přílohy č. 1 NVMO č. 40/2009 Věstníku MO (přehled základní výbavy vojáka).

- 1 U výstrojní součástky, která se dále liší například barvou, byl vybrán typický zástupce pro tuto součástku – například u první položky v tabulce byl vybrán baret černý (ale dodáván je i v dalších barevných modifikacích); vybraná modifikace výstrojní součástky je v tabulce uvedena zeleným písmem a blíže identifikována katalogovým číslem.
- 2 Průměrná cena vychází z pořizovacích cen z rámcových a kupních smluv na výstrojní součástky, které MO uzavřelo s vybranými dodavateli v letech 2015–2017. Uvedené ceny jsou včetně DPH.
- 3 Ne = v letech 2015 až 2017 MO výstrojní součástku nepořídilo.



## Příloha č. 2

## Mezinárodní srovnání – odpovědi využitelné pro porovnání systémů distribuce výstroje

Otázka	NKÚ České republiky	SAI Polské republiky	SAI Finské republiky	SAI Spolkové republiky Německo	SAI Slovenské republiky
1. Kdo (jaký subjekt) zajišťuje výrobu výstroje vojáků?	Ministerstvo obrany	Úřad pro podporu ozbrojených sil	Externí (soukromý) dodavatel služeb	Federální ministerstvo obrany – dodavatel služeb Bw Bekleidungsmanagement GmbH	Úřad pro investice a akvizice Ministerstva obrany
2. Je proces výroby výstroje vojáků upraven právním předpisem, popř. jiným dokumentem (uveďte jakým)?	Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, a vnitřní předpisy Ministerstva obrany	Zákon ze dne 29. ledna 2004 o veřejných státních zakázkách	Podmínky kolektivní smlouvy pro státní úředníky ve Finsku	Federální zákon státní správy o náhradách (§ 69)	Zákon ze dne 25. září 2015 (z. č. 281/2015 Z.z., o štatnej službe profesionálnych vojakov) a ďalší vnitřní předpisy Ministerstva obrany
3. Dostává profesionální voják výstroj do vlastnictví, nebo mu je zapůjčena?	Vlastnictví	Vlastnictví	Vlastnictví, výjimkou je kamuflažní a bojové oblečení, které je zapůjčeno	Výstroj je zapůjčena – zůstává ve vlastnictví státu s výjimkou obuvi a spodního prádla, které přechází do vlastnictví vojáka na konci jeho služby	Vlastnictví
4. Je výstroj vojákům doručována, nebo si ji vojáci vyzvedávají na určených místech?	Vojáci si výstroj vyzvedávají ve výdejních součástkách naturálního odívání	Vyzvedává se u vojenských útvarů podpory	Dodavatel doručuje vojenskou výstroj přímo objednateli/vojákově prostřednictvím poštovního balíku	Vyzvedává se v servisním středisku provozovaném společností Bw Bekleidungsmanagement GmbH	Vyzvedává se v určených střediscích naturálního výstrojování
5. Jakým způsobem je nastaven systém obměny opotřebované výstroje (např. nárok vojáka na periodickou obměnu, finanční příspěvek apod.)?	Vojákům je k obměně výstroje poskytnuto nepeněžitelné plnění ve formě výstrojních bodů a obměna výstrojních součástek je prováděna na konci jejich životního cyklu	Uniformy jsou obměňovány na konci životního cyklu	Dvě kategorie obměny – každoroční obměna, obměna jednou za 10 let	Uniformy jsou obměňovány na konci životního cyklu	Vojákům je k obměně poskytnuto nepeněžitelné plnění ve formě výstrojních bodů a dále peněžitelné plnění

Otázka	NKÚ České republiky	SAI Polské republiky	SAI Finské republiky	SAI Spolkové republiky Německo	SAI Slovenské republiky
6. Je zaveden systém priorit při vyřizování skupin vojáků? Pokud ano, tak jaký?	ANO – nově přijatí vojáci, zahraniční mise, vyčleňované jednotky, aktivní zálohy	ANO – nově přijatí vojáci, mezinárodní a zahraniční mise	ANO – nově přijatí vojáci, roční obměna výstroje, obměna výstroje jednou za 10 let	Systém priorit není zaveden	ANO – nově přijatí vojáci, mezinárodní a zahraniční mise, čestná stráž prezidenta republiky, mimořádné bezpečnostní stavy
7. Má voják možnost výstroj elektronicky zamluvit/objednat?	NE (on-line rezervace není dostupná)	NE (on-line rezervaci nelze provést u polských ozbrojených sil)	Finské ozbrojené síly a poskytovatelé služeb mají elektronický systém objednávání, který vojáci z povolání využívají k objednávání oděvů	Důstojníci si mohou zamluvit některé části výstroje a sportovní oblečení v on-line obchodě provozovatele	NE (on-line rezervace není dostupná)
8. Zjišťovala SAI jednotkové ceny výstroje nebo jsou tyto informace dostupné z veřejných zdrojů?	Jednotkové ceny zjišťoval NKÚ v rámci kontrolní akce č. 18/17	Dostupné na webových stránkách Ministerstva národní obrany Polské republiky	SAI se nezabývala jednotkovými cenami vojenského oblečení	SAI získala cenové listy vojenské výstroje. Tyto informace nejsou veřejně dostupné	SAI se nezabývala jednotkovými cenami vojenského oblečení

**Pozn.:**

SAI – Supreme Audit Institution (nejvyšší kontrolní instituce).



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

**18/20**

### **Peněžní prostředky státu určené na prevenci kriminality**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování a užití peněžních prostředků státu na prevenci kriminality a prověřit, zda poskytnutá podpora přispěla k naplnění cílů v této oblasti.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2018 do února 2019.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2015 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“); Ministerstvo spravedlnosti (dále také „MŠP“); Ministerstvo obrany (dále také „MO“); statutární město České Budějovice; město Vimperk; město Lomnice nad Lužnicí; statutární město Brno; město Břeclav; město Mimoň; město Ralsko; město Velké Hamry; statutární město Kladno; město Příbram; město Slaný; město Dolní Poustevna; město Jirkov; statutární město Most; RATOLEST BRNO, z.s.

***Kolegium NKÚ*** na svém VII. jednání, které se konalo dne 20. května 2019,

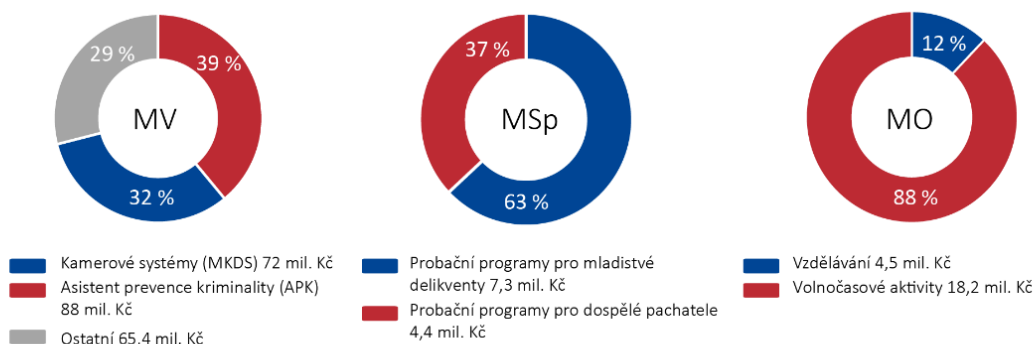
***schválilo*** usnesením č. 8/VII/2019

***kontrolní závěr*** v tomto znění:

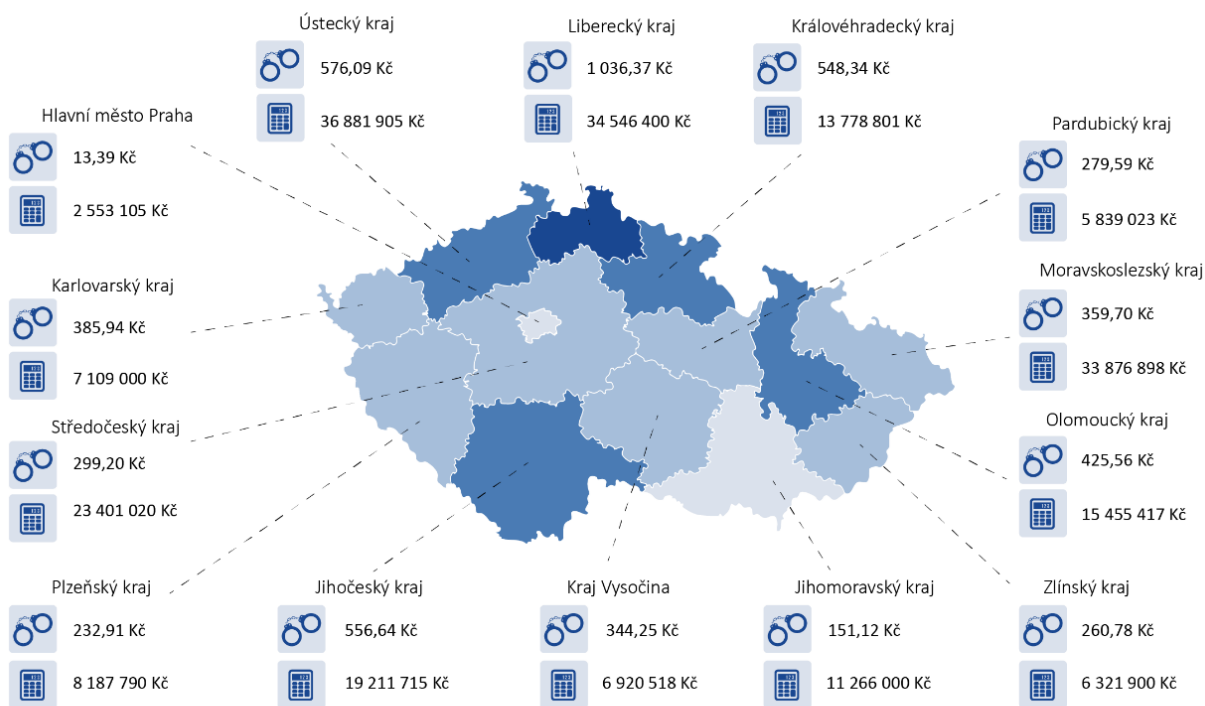
## KLÍČOVÁ FAKTA





### STRUKTURA PŘIDĚLENÝCH PROSTŘEDKŮ NA PREVENCI KRIMINALITY V LETECH 2015–2018







### MV V LETECH 2015–2018 NESMĚŘOVALO PENĚŽNÍ PROSTŘEDKY PROGRAMU PK DO REGIONŮ S NEJVYŠŠÍM POČTEM TRESTNÝCH ČINŮ



#### Legenda

-  Celková podpora / počet trestných činů
-  Celková podpora

- Celková podpora / počet trestných činů**
-  méně než 200 Kč
  -  200 – 400 Kč
  -  400 – 600 Kč
  -  více než 600 Kč



## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků určených na prevenci kriminality s cílem prověřit poskytování, užití a přínos poskytnuté podpory k naplnění cílů v této oblasti.

MV, MSp a MO většinou nestanovila při poskytování podpory prevence kriminality konkrétní měřitelné cíle, kterých bude podporou dosaženo. MV, MSp a MO také při poskytování a užití peněžních prostředků neurčila měřitelné ukazatele pro vyhodnocení jednotlivých projektů. Aktuálně nastavený systém tak neumožňuje vyčíslit přínos poskytnuté podpory k naplnění cílů prevence kriminality. NKÚ u poskytovatelů podpory nezjistil vynakládání peněžních prostředků na jiný účel, než bylo stanoveno v dokumentacích programů.

**NKÚ při kontrole zjistil:**

1. MV převzalo cíle a priority strategických dokumentů prevence kriminality do dokumentace *Programu prevence kriminality na místní úrovni* (dále také „Program PK“) zpravidla obecně a nestanovilo očekávané přínosy poskytované podpory. MSp nevytvořilo resortní strategii prevence kriminality<sup>1</sup> a nestanovilo měřitelné cíle a očekávané přínosy poskytované podpory. MO stanovilo v *Koncepci primární prevence rizikového chování personálu Ministerstva obrany na léta 2015–2019* pouze obecné cíle a priority, bez měřitelných očekávaných přínosů.
2. MV a MSp v *rozhodnutích o poskytnutí dotace* nevymezila jednotná měřitelná kritéria a indikátory úspěšnosti, které by umožnily očekávané přínosy poskytnuté podpory vyhodnotit.<sup>2</sup> Příjemci podpory si v žádostech o dotaci sami stanovovali kritéria a indikátory úspěšnosti, často však neměřitelné. I pokud je definovali měřitelně, tak je po realizaci projektu mnohdy vyhodnocovali pouze slovně bez měřitelných údajů.
3. MSp v kontrolovaném období nepodpořilo dvě z pěti priorit financování (*Programy pro nebezpečné řidiče a Programy na zvýšení rodičovské odpovědnosti*) dotačního titulu *Rozvoj probačních a resocializačních programů pro dospělé pachatele* (dále také „PRDP“). Jednou z příčin byla nízká aktivita MSp směřující k propagaci programů. MSp zároveň v důsledku nízkého zájmu žadatelů u podpořených priorit schválilo všechny předložené žádosti o poskytnutí dotace a zároveň poskytlo většinu podpory na dva projekty realizované stejnou obecně prospěšnou společností.
4. MV, MSp a MO nevyhodnocovaly přínos podpory programů prevence kriminality. Důvodem byla absence konkrétních měřitelných předpokládaných výsledků a jednotných kritérií a indikátorů úspěšnosti.

---

<sup>1</sup> Povinnost zpracovat resortní strategii prevence kriminality vyplývá z usnesení vlády České republiky ze dne 25. ledna 2016 č. 66, o *Strategii prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020*.

<sup>2</sup> MO poskytovalo podporu prevence kriminality v rámci rozpočtu kapitoly MO.

5. MV nesměřovalo peněžní prostředky Programu PK do regionů s nejvyšším počtem trestných činů přepočtených na tisíc obyvatel či nejvyšším *indexem rizikovosti krajů*<sup>3</sup>. MSp nedosáhlo plánovaného počtu zapojených klientů u zhruba poloviny projektů probačních programů. MO poskytlo naprostou většinu peněžních prostředků z programu prevence kriminality na volnočasové aktivity v oblasti sportovní, tělovýchovné, kulturní a zájmové činnosti<sup>4</sup>. Pouze jednu osminu jejich objemu věnovalo na vzdělávací aktivity.

#### **NKÚ doporučuje, aby:**

- MV a MO nastavily měřitelné cíle programů prevence kriminality, kterých předpokládají dosáhnout;
- MSp vytvořilo resortní strategický dokument prevence kriminality a stanovilo měřitelné cíle, kterých předpokládá dosáhnout;
- MV, MSp a MO nastavily jednotná měřitelná kritéria a indikátory úspěšnosti projektů, která umožní vyčíslit a vyhodnotit dosažený přínos poskytnuté podpory;
- MSp učinilo opatření vedoucí ke zvýšení zájmu o nepodpořené priority probačních programů;
- MV, MSp a MO vyhodnocovaly poskytnutou podporu vůči nastaveným cílům dotačních programů prostřednictvím jednotných měřitelných kritérií a indikátorů úspěšnosti.

## **II. Informace o kontrolované oblasti**

### **II.A Cíle a politika prevence kriminality**

Cílem prevence kriminality je zejména snižování míry a závažnosti trestné činnosti, zvyšování pocitu bezpečí občanů nebo prohlubování povědomí veřejnosti o legálních možnostech ochrany před trestnou činností.

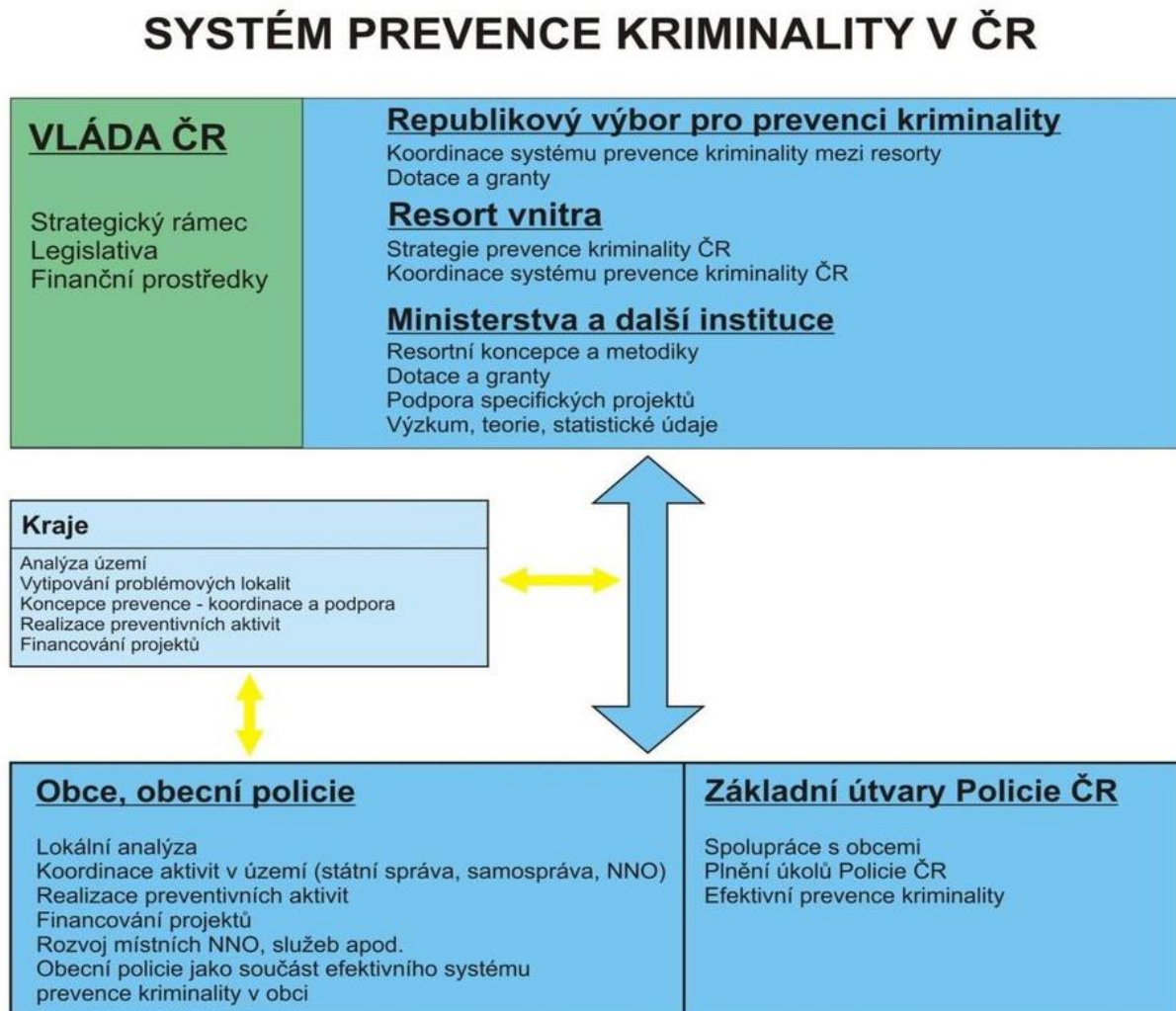
Politika prevence kriminality existuje v České republice (dále také „ČR“) od roku 1993. Zahrnuje zejména preventivní dotační programy resortů (např. MV, MO a MSp) zastoupených v *Republikovém výboru pro prevenci kriminality* (dále také „Republikový výbor“), programy na místní úrovni a analytickou a vyhodnocovací činnost MV a Policie ČR. Ministr vnitra a předseda Republikového výboru předkládá vládě strategii prevence kriminality. V kontrolovaném období se jednalo zejména o *Strategii prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020* (dále také „Strategie“). Na Strategii navázal *Akční plán prevence kriminality na léta 2016 až 2020* (dále také „Akční plán“), který stanovil konkrétní úkoly k plnění cílů Strategie.

V ČR je prevence kriminality organizována na třech úrovních. Na meziresortní úrovni spočívá těžiště spolupráce ve vytváření preventivní politiky vlády ve vztahu k obecné kriminalitě. Na resortní úrovni vycházejí programy prevence kriminality z věcné působnosti jednotlivých ministerstev. Na místní úrovni jsou zapojeny orgány veřejné správy, Policie ČR, nevládní organizace a další instituce působící v obcích (viz graf č. 1).

<sup>3</sup> Index rizikovosti krajů vychází nejenom z kriminality, ale i z počtu nezaměstnaných nebo počtu vyplacených sociálních dávek v daném kraji.

<sup>4</sup> V souladu s ustanovením § 59 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Graf č. 1: Systém prevence kriminality a role jednotlivých subjektů



**Zdroj:** Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020.

### II.B Programy prevence kriminality

Kontroly NKÚ byly podrobeny jak projekty, jež byly financovány prostřednictvím programového financování, tak projekty, jež byly financovány z rozpočtových prostředků kontrolovaných ministerstev. Kontrola NKÚ byla zaměřena zejména na účel a užití poskytnutých finančních prostředků.

MV každoročně vyhlašuje Program PK zaměřený na snižování kriminality, na eliminaci kriminálně rizikových jevů, na omezování příležitostí k páčání trestné činnosti, na zvyšování rizika dopadení pachatele a na informování občanů o legálních možnostech ochrany před trestnou činností<sup>5</sup>. Příjemcem podpory může být kraj, obec nebo dobrovolný svazek obcí.

<sup>5</sup> MV každoročně vyhlašuje i doplňkové preventivní programy jako *Prevence sociálně patologických jevů se zaměřením na prevenci a eliminaci domácího násilí prostřednictvím práce s násilnými osobami a osobami nevládačijími agresi ve vztazích a Dotační program pro nestátní neziskové organizace provozující evropské*

Podpora je určena na projekty neinvestičního i investičního charakteru. Cílem investičních projektů je především zřizování, rozšiřování a modernizace kamerových systémů. Neinvestiční projekty jsou zaměřeny zejména na financování projektů *Asistent prevence kriminality* a *Domovník-preventista* nebo komunitní práce s dětmi a mládeží v péči OSPOD<sup>6</sup> (táborové pobyty, klubová a sportovní činnost).

MSp zabezpečuje dotační tituly prevence kriminality se zaměřením na rozvoj probačních a resocializačních programů: pro mladistvé delikventy (dále také „PRMD“) a pro dospělé pachatele. PRMD jsou dle zákona č. 218/2003 Sb.<sup>7</sup> zejména programy sociálního výcviku, psychologického poradenství nebo jiné vhodné programy k rozvíjení sociálních dovedností a osobnosti mladistvých, které směřují k tomu, aby se mladiství vyhnuli chování, které by bylo v rozporu se zákonem. PRDP je prováděn dle zákona č. 40/2009 Sb.<sup>8</sup> s cílem úspěšného znovuzачlenění pachatelů trestných činů do společnosti. Příjemcem podpory mohou být spolky, ústavy, obecně prospěšné společnosti, církevní právnické osoby, nadace a nadační fondy a další právnické a fyzické osoby, jejichž hlavním předmětem činnosti je poskytování zejména zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a sociálně právní ochrany dětí.

MO financuje ze svého rozpočtu preventivní aktivity, jež jsou orientovány na rizikové chování vojáků ve výkonu služby v oblasti trestných činů proti majetku, proti rodině a dětem, ohrožení pod vlivem návykové látky či dopravní nehodovosti. Tyto aktivity nejsou financovány formou dotace, ale jsou součástí jednotlivých výdajových rozpočtových okruhů MO.

Celkové výdaje MV, MSp a MO na prevenci kriminality<sup>9</sup> činily v kontrolovaném období **295 358 tis. Kč**, z toho **78 %** peněžních prostředků poskytlo MV (viz tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1: Výše výdajů na prevenci kriminality u vybraných ministerstev (v tis. Kč)**

	2015	2016	2017	2018
Ministerstvo vnitra	58 465	60 007	53 741	58 094
Ministerstvo obrany	4 742	4 694	6 666	6 653
Ministerstvo spravedlnosti	6 317	7 001	14 250	14 728
<b>Celkem</b>	<b>69 524</b>	<b>71 702</b>	<b>74 657</b>	<b>79 475</b>

**Zdroj:** MONITOR – informační systém Státní pokladny.

*krizové či asistenční linky 116 000, 116 111 a 116 006 v České republice*“, které vzhledem k nízkému objemu poskytnutých peněžních prostředků nebyly předmětem kontrolní akce.

<sup>6</sup> Orgán sociálně-právní ochrany dětí.

<sup>7</sup> Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže).

<sup>8</sup> Dle ustanovení § 49 zákona č. 40/2009 Sb. výkon dohledu provádí probační úředník.

<sup>9</sup> V rámci závazného ukazatele rozpočtu *Program sociální prevence a prevence kriminality*.

### III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce č. 18/20 prověřila poskytování a užití peněžních prostředků prevence kriminality s cílem zjistit, zda poskytnuté peněžní prostředky v rámci programů prevence kriminality přinesly očekávané přínosy ve vztahu k nastaveným cílům a zda je podpora zaměřena na aktuální rizika a hrozby.

Kontrola u MV, MO a MSp byla zaměřena na koncepční zajištění, nastavení konkrétních cílů a měřitelných přínosů, způsob nastavení hodnotících kritérií při posuzování projektů, nastavení podmínek pro čerpání peněžních prostředků a vyhodnocování přínosů realizovaných projektů ke stanoveným cílům. Kontrola u příjemců podpory byla provedena především z hlediska souladu s právními předpisy a účelnosti vynaložených peněžních prostředků a dosažení stanoveného přínosu projektu.

Kontrola byla provedena u tří poskytovatelů a u 15 příjemců podpory prevence kriminality (137 projektů) s celkovou výší poskytnuté podpory 35 909 841 Kč, což představuje cca 14 % z celkové poskytnuté podpory. Vzorek kontrolovaných akcí byl vybrán na základě kritéria výše poskytnuté podpory a věcného zaměření projektů s důrazem na kontrolu všech typů podporovaných projektů. Kontrole bylo podrobeno 129 projektů Programu PK v celkové výši přidělené dotace 33 099 909 Kč, čtyři projekty PRMD v celkové výši přidělené dotace 1 560 124 Kč a čtyři projekty MO v celkové výši přidělené dotace 1 249 808 Kč.

### IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

#### 1. MV, MSp a MO nevymezily konkrétní měřitelné cíle a očekávané přínosy podpory, chybí také resortní strategie prevence kriminality MSp

V kontrolovaném období platila *Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2012 až 2015*<sup>10</sup>, na kterou v lednu roku 2016 navázala *Strategie pro období 2016 až 2020*<sup>11</sup>. Ta vychází z priorit daných programovým prohlášením vlády z roku 2014<sup>12</sup>, kde je mj. uvedeno, že v oblasti kriminality považuje vláda za významné koncentrovat preventivní aktivity v komplexních programech zejména do regionů s vyšší kriminalitou. Také z programového prohlášení vlády z roku 2018<sup>13</sup> vyplývá důraz kladený na podporu preventivních programů v nejrizikovějších regionech. Ve Strategii bylo pro oblast prevence kriminality definováno pět strategických cílů, rozvedených do celkem 98 specifických cílů. Na Strategii navázal *Akční plán prevence kriminality na léta 2016 až 2020*<sup>14</sup>, který stanovil konkrétních 79 úkolů k plnění cílů

<sup>10</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2011 č. 925, *ke Strategii prevence kriminality v České republice na léta 2012 až 2015*.

<sup>11</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 25. ledna 2016 č. 66, *o Strategii prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020*.

<sup>12</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 12. února 2014 č. 96, *o Programovém prohlášení vlády České republiky*.

<sup>13</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 27. června 2018 č. 445, *o Programovém prohlášení vlády České republiky*.

<sup>14</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 27. července 2016 č. 705, *k Akčnímu plánu prevence kriminality na léta 2016 až 2020*.

Strategie. Zpráva o naplňování cílů a úkolů vyplývajících ze Strategie a Akčního plánu za předchozí kalendářní rok je každoročně předkládána vládě. Zprávu za rok 2017 vzala vláda na vědomí v červnu roku 2018<sup>15</sup>. Ve Strategii bylo mj. uloženo, aby jednotlivá ministerstva vytvářela vlastní resortní strategie prevence kriminality a zajišťovala jejich realizaci.

MV nastavilo cíle a priority podpory Programu PK spíše obecně. Např. u podprogramu 314D083<sup>16</sup> to byly cíle v podobě omezení možností k páčání protiprávního jednání nebo zvýšení pocitu bezpečí občanů. MV nestanovilo žádné indikátory pro plnění cílů ani předpokládané očekávané přínosy poskytované podpory ve vztahu např. ke snížení trestné činnosti, recidivy, rizikového chování nebo v konkrétní vazbě na cílené zaměření projektů.

MSp nevytvořilo resortní strategii prevence kriminality a nemělo stanoveny konkrétní měřitelné cíle poskytnuté podpory, kterých předpokládá v návaznosti na cíle Strategie do roku 2020 dosáhnout. MSp považuje za strategické dokumenty pouze dokument vymezující podmínky PRDP a zákon č. 218/2003 Sb., ve kterých ale nejsou měřitelné přínosy podpory prevence kriminality blíže stanoveny.

MO povinnost vytvářet resortní strategii prevence kriminality splnilo prostřednictvím *Koncepce primární prevence rizikového chování personálu Ministerstva obrany na léta 2015–2019*. Ta obsahuje obecné cíle a priority, kterých má být dosaženo, ale jsou stanoveny bez měřitelných předpokládaných přínosů.

## **2. MV a MSp v rozhodnutích o poskytnutí dotace nevymezila parametry a indikátory, kritéria stanovená příjemci podpory byla často neměřitelná, stanovená měřitelná kritéria nebyla po ukončení projektu vyhodnocována**

MV v *rozhodnutích o poskytnutí dotace* většinou nestanovilo parametry podpory. Např. jeden příjemce podpory v rámci systému forenzního značení<sup>17</sup> kol za 437,4 tis. Kč (z toho dotace z Programu PK v částce 300 tis. Kč) označil celkem 591 jízdnic kol. Průměrná cena jednoho označení činila 740 Kč. Druhý příjemce podpory plánoval v roce 2018 v rámci projektu forenzního značení majetku pomocí syntetické DNA označit min. 350 jízdnic kol a min. 20 kompenzačních pomůcek v nákladech 65 tis. Kč (z toho dotace z Programu PK v částce 56 tis. Kč). Předpokládaná průměrná cena jednoho označení činí 176 Kč.

MV také nestanovilo jednotná kritéria u stejného typu projektů. Dle čl. 8 a 9 zásad Programu PK<sup>18</sup> byl žadatel povinen v žádosti o podporu uvádět mj. kritéria, která si sám stanovil a která měl po realizaci projektu vyhodnocovat. Žadatelé často stanovili tato kritéria pouze částečně měřitelně<sup>19</sup> nebo bez měřitelných parametrů, jako např. „*změny v psychickém a osobním růstu klientek a motivace k životu bez násilí*“, „*zdravé trávení volného času dětí a mládeže z cílové skupiny*“, „*změny chování cílové skupiny*“, „*využití volnočasových aktivit u dětí ze sociálně*

<sup>15</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 19. června 2018 č. 400 k Vyhodnocení Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020 a Akčního plánu prevence kriminality na léta 2016 až 2020 za rok 2017 a o změně Statutu Republikového výboru pro prevenci kriminality.

<sup>16</sup> Podpora neinvestičních projektů v oblasti prevence kriminality.

<sup>17</sup> Nanášení emulze, prášku, gelu nebo masti sloužící k identifikaci chráněného předmětu.

<sup>18</sup> Zásady pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na výdaje realizované v rámci Programu PK.

<sup>19</sup> Tj. bez stanovení konkrétní měřitelné hodnoty, např. u „spokojenosti účastníků“ nebyl stanoven podíl spokojených účastníků z celkového počtu účastníků.

*vyločených lokalit a zapojení do kolektivu*“, „mediální ohlasy“ nebo „zvyšování pocitu bezpečí“.

Příjemci podpory byli dále povinni dle čl. 14 a 18 zásad Programu PK do 31. ledna následujícího roku předkládat MV finanční a věcné vyhodnocení projektu, jehož součástí mělo být vyhodnocení přínosů vynaložených prostředků podle měřitelných kritérií. V závěrečné zprávě o realizaci projektu byla efektivnost projektu mnohdy hodnocena pouze slovním vyjádřením bez konkrétních dat. MV také akceptovalo písemné vyjádření realizátorů o splnění cílů projektů a nevyžadovalo přílohy dokládající deklarované skutečnosti (např. prezenční listiny, dotazníky, záznamy o práci s klienty). NKÚ dále zjistil, že u některých projektů příjemci podpory prezenční listiny nebo pochůzkové knihy asistentů prevence kriminality skartovali, u dalších neprovedli vyhodnocení přínosů samostatně u jednotlivých dílčích projektů, ale v rámci vyhodnocení všech realizovaných projektů za dané období.

Dle MSp mají mít programy PRMD a PRDP jasně definovány indikátory a způsoby sledování úspěšnosti. MSp v *rozhodnutí o poskytnutí dotace* obecně vymezilo cíl projektu, ale neuvedlo jednotné měřitelné indikátory projektu (pouze minimální počet klientů) ani očekávané přínosy, které jsou pro příjemce podpory závazné a kterých má být realizací programu dosaženo. MSp také nestanovilo jednotné indikátory úspěšnosti u jednotlivých typů probačních programů a projektů a nechává tyto indikátory stanovit žadatele obdobně jako MV.

MSp stanovilo jako jednu z podmínek *rozhodnutí o poskytnutí dotace* vázání výše dotace na naplnění programu klienty Probační a mediační služby (dále také „PMS“). Odhad počtu klientů uvádí žadatel v žádosti. Při nenaplnění programu klienty je žadatel povinen vrátit poměrnou část dotace. V případě nulového naplnění kapacity programu se poskytnutá dotace snižuje jen o 70 %. MSp ponechává celých 30 % poskytnuté dotace příjemci podpory, což dle NKÚ není adekvátní vynaloženým nákladům na přípravu programu.

### **3. Nízký zájem žadatelů o stanovené priority MSp**

MSp v kontrolovaném období nepodpořilo dvě z pěti priorit financování (*Programy pro nebezpečné řidiče* a *Programy na zvýšení rodičovské odpovědnosti*) PRDP. Jednou z příčin byla nízká aktivita MSp směřující k propagaci programů. V důsledku nízkého zájmu žadatelů u podpořených priorit MSp schválilo všechny předložené žádosti o poskytnutí dotace a zároveň poskytlo většinu podpory na dva projekty realizované stejnou obecně prospěšnou společností.

NKÚ zjistil majoritní podporu (53 % alokace) dvou projektů, a to programu *KOMPAS* a *Práce s klienty v konfliktu se zákonem – probační a resocializační program*, které jsou realizovány stejnou obecně prospěšnou společností.

U PRMD zjistil NKÚ navýšování prostředků bez dostatečného zdůvodnění. Jednalo se o programy *Proxima sociale* a *Změnit směr*, které tvoří přibližně polovinu (45 %) poskytnuté podpory v kontrolovaném období. Dotace programu *Proxima sociale* byla v roce 2017 navýšena o 23 % a programu *Změnit směr* o 21 %. Dle MSp byla důvodem vyšší naplněnost programů klienty. NKÚ však zjistil, že počet klientů se u každého z programů zvýšil pouze o tři,

a to u programu *Proxima sociale* ze 14 na 17 klientů a u programu *Změnit směr* z 22 na 25 klientů.

#### **4. MV, MSp a MO nevyhodnocovaly přínos poskytnuté podpory**

MV, MSp a MO ve většině případů nevyhodnocovaly přínos realizovaných projektů k nastaveným cílům podpory. Důvodem jsou nejednotná a neměřitelná kritéria a absence indikátorů úspěšnosti.

U projektů Programu PK stanovovali příjemci podpory často cíl a kritérium hodnocení projektů v podobě snižování míry a závažnosti trestné činnosti a zvyšování pocitu bezpečí občanů. Takto stanovená kritéria nejsou vhodná k vyhodnocení přínosů projektů. Rozšiřováním MKDS docházelo častokrát po instalaci kamerového bodu díky monitoringu prostoru k nárůstu zaznamenaných spáchaných přestupků. Cíl projektu v podobě snížení páchaní kriminality tak nebyl jednoznačně naplněn. V jiných případech byl růst či stagnace počtu trestných činů a přestupků způsoben např. zpřísněním postihu porušování obecně závazných vyhlášek města nebo odhalením latentních přestupků ve spolupráci s asistentem prevence kriminality.

Přínosy realizovaných projektů se projeví až v delším časovém horizontu. K dílčí změně přistoupilo MV v roce 2016, kdy stanovilo povinnost příjemcům podpory sledovat dopady projektů i následující roky po ukončení projektu. Dle vyjádření MV se hodnocení projektů předpokládá, nicméně ještě není nastavena jednotná podoba a obsah vyhodnocení.

V rámci realizace projektů Programu PK typu *Asistent prevence kriminality* nebo *Domovník-preventista* využívali příjemci podpory v kontrolovaném období v některých případech vícezdrojové financování, zejména prostředky operačního programu *Zaměstnanost* (dále také „OPZ“). Např. příjemce podpory financoval v roce 2016 projekt asistenta prevence kriminality z Programu PK pouze jeden měsíc, následně financování ukončil, aby od února téhož roku hradil stejný projekt z důvodu možnosti víceletého financování z prostředků OPZ. Vícezdrojové financování ztěžuje vyhodnocení očekávaných přínosů, způsobuje vyšší administrativní náročnost poskytování dotací a může docházet k překryvu zaměření národních<sup>20</sup> a evropských dotací.

Realizované projekty MSp jsou sledovány prostřednictvím průběžných a závěrečných zpráv projektů. Po ukončení projektu příjemce podpory mj. uvádí, zda byla naplněna kapacita programu klienty a hodnocení úspěšnosti projektu. Vyhodnocování je prováděno příjemcem podpory u klientů PMS prostřednictvím prověření v příslušných databázích, např. zda došlo k recidivě trestné činnosti. MSp tyto údaje od PMS pro vyhodnocení výsledků projektů nemá k dispozici. Efektivnost programů PRMD a PRDP je vyhodnocována také PMS v průběhu a na konci realizace programů prostřednictvím vyhodnocování dosažení individuálních cílů u klientů. Tyto úkony provádí vždy příjemci podpory ve spolupráci s PMS, nikoliv MSp ve vazbě na cíle dotačních titulů. MSp nedisponuje statistikami PMS, proto neprovádí konkrétní vyhodnocování projektů ve vztahu k nastaveným obecným cílům.

---

<sup>20</sup> V roce 2015 byla např. na projekt *Změnit směr* poskytnuta podpora jak z MV, tak z MSp.



MO nevymezilo způsob sledování přínosu podporovaných činností. Chybí např. porovnání výskytu rizikového chování s předcházejícími roky a není zřejmé, zda realizovanými aktivitami došlo k jeho snížení.

NKÚ i přes zjištěné skutečnosti konstatuje, že peněžní prostředky státu poskytnuté v rámci prevence kriminality byly poskytovány a užity účelně a přispěly k plnění obecných cílů podpory. NKÚ zároveň zjistil, že kontrolované programy prevence kriminality umožňují pružně reagovat na aktuální bezpečnostní rizika např. tím, že umožňují žadatelům žádat o dotaci na projekty, které sami navrhnou a které vyplývají z bezpečnostních analýz a specifických potřeb daného žadatele.

Povinnost zapracovat naplňování národních cílů strategie *Evropa 2020* nebyla pro oblast prevence kriminality konkrétně stanovena. Přesto některé cíle dotačních programů prevence kriminality obecně naplňují národní cíle strategie *Evropa 2020* (např. v oblasti podpory sociálního začlenění). MV a MSp budou však obtížně bez jednotných měřitelných indikátorů vyhodnocovat přínos programů k naplňování těchto národních cílů.

NKÚ dále provedl u evropských nejvyšších kontrolních institucí dotazníkové šetření v oblasti podpory prevence kriminality. Záměrem bylo získat informace o cílech podpory a způsobu hodnocení dosažených přínosů. Z odpovědí vyplynulo, že možnou inspiraci způsobu hodnocení dosažených přínosů lze čerpat ze systému podpory prevence kriminality zemí uvedených v příloze č. 1.

##### **5. MV nesměřovalo podporu do nejvíce rizikových regionů, MSp nenaplnilo plánovaný počet klientů u zhruba poloviny probačních programů, MO z prostředků prevence kriminality hradilo především podporu volnočasových aktivit vojáků z povolání**

Prostředky Programu PK nejsou prioritně vyčleněny do nejvíce rizikových regionů v ČR dle počtu trestných činů přepočtených na tisíc obyvatel. Např. Královehradeckému kraji se čtvrtým nejnižším přepočteným počtem trestných činů na tisíc obyvatel (46) byl přidělen třetí nejvyšší objem podpory (548 Kč/1 trestný čin). Oproti tomu Moravskoslezskému kraji s druhým nejvyšším přepočteným počtem trestných činů na tisíc obyvatel (78) byl přidělen až sedmý nejvyšší objem podpory (360 Kč/1 trestný čin). Výše prostředků neodpovídá ani *indexu rizikovosti krajů*, který zpracovává MV. Dle vyjádření MV je důvodem nepodání žádosti nízká aktivita žadatelů, administrativní náročnost nebo možnost čerpání podpory z jiného zdroje financování.

Plánovaného počtu klientů nebylo dosaženo u 15 z 31 projektů probačních programů MSp (tj. 48 %). Počet úspěšných absolventů je zároveň dle zjištění NKÚ výrazně nižší než počet zapojených klientů<sup>21</sup>. Náklady na jednoho zařazeného klienta se v kontrolovaném období pohybovaly v intervalu od 907 Kč do 39 600 Kč<sup>22</sup>. Nejvyšší náklad byl zjištěn v programech, které čerpaly nejvýznamnější část poskytnutých prostředků (tj. *KOMPAS, Práce s klienty v konfliktu se zákonem – probační a resocializační program a Proxima sociale*). MSp u projektů až do srpna 2018 nevyhodnocovalo maximální možný limit nákladů na klienta nebo

<sup>21</sup> U kontrolovaného příjemce podpory činila úspěšnost zapojených klientů v období 2015 až 2017 pouze 49 %.

<sup>22</sup> NKÚ bere v potaz specifičnost a rozdílnost jednotlivých probačních programů.

požadovanou úspěšnost projektů. Následně MSp upravilo *Metodiku pro poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu MSp pro rok 2019*, do které zařadilo hodnocené kritérium „nákladovost“ a uvedení dosažení výsledků u každého klienta.

MO čerpalo v letech 2015 až 2017 přes 80 % prostředků prevence kriminality na rozpočtovou položku 516900108 – *Nákup ostatních služeb – k zabezpečení osob*. Podporovalo zejména projekty zaměřené na sociální prevenci (88 %). Věcně se jednalo o volnočasové aktivity: např. nákupy vstupenek na kulturní a sportovní akce pro příslušníky rezortu MO, případně rodinné příslušníky vojáků z povolání dle ustanovení § 59 zákona č. 221/1999 Sb. V menší míře šlo o diagnostické a vzdělávací aktivity (12 %).

#### **6. Skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně, nepostupování v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., a nerespektování doporučení MV ohledně realizace veřejných zakázek na pořízení MKDS**

Dva příjemci podpory porušili rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. ve výši, která však není významná.

Další příjemce podpory nepostupoval v letech 2015–2017 dle ustanovení § 3 zákona č. 563/1991 Sb., když nezařadil pořízené MKDS do období, s nímž časově a věcně souvisely.

MV k realizaci veřejných zakázek na pořízení MKDS vydalo *Doporučení pro výběrová řízení na dodavatele kamerového systému a další standardy MKDS*. MV v materiálu doporučilo, aby cena nebyla jediným hodnotícím kritériem a příjemci podpory zvažovali minimálně ze 40 % také kvalitativní parametry kamer. Toto doporučení však příjemci podpory většinou nerespektovali. Výběr dodavatele pouze na základě nejnížší nabídkové ceny však není zárukou výběru nejvýhodnější nabídky.

V rámci kontroly NKÚ byly porovnávány jednotkové ceny pořízených MKDS a mzdové náklady asistentů prevence kriminality. Jednotkové ceny pořízených kamer se pohybovaly v rozmezí od 9 500 Kč do 89 471 Kč v závislosti na technické specifikaci kamer a jejich příslušenství. Rozdílnost technických parametrů neumožňuje provést porovnání jednotkových cen pořízených kamerových systémů. Maximální výše dotace na superhrubou mzdu jednoho asistenta prevence kriminality v hlavním pracovním poměru v roce 2015 činila 16 800 Kč/měsíc, v období 2016–2018 pak 20 000 Kč/měsíc.



**Seznam zkratk**

Akční plán	<i>Akční plán prevence kriminality na léta 2016 až 2020</i>
APK	asistent prevence kriminality
ČR	Česká republika
MKDS	městský kamerový dohlížecí systém
MO	Ministerstvo obrany
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNO	nestátní nezisková organizace
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost</i>
OSPOD	orgán sociálně-právní ochrany dětí
PMS	Probační a mediační služba
PRDP	probační a resocializační programy pro dospělé delikventy
PRMD	probační a resocializační programy pro mladistvé delikventy
Program PK	<i>Program prevence kriminality na místní úrovni</i>
Republikový výbor	Republikový výbor pro prevenci kriminality
SAI	nejvyšší kontrolní instituce (z angl. <i>supreme audit institution</i> )
Strategie	<i>Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020</i>
zásady Programu PK	<i>Zásady pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na výdaje realizované v rámci Programu prevence kriminality na místní úrovni</i>



## Příloha č. 1

## Vybrané odpovědi dotazníkového šetření u nejvyšších kontrolních institucí v oblasti prevence kriminality

SAI	Jsou ve vaší zemi stanoveny cíle prevence kriminality?	Existují v této oblasti nějaké strategie nebo koncepty?	Jsou ve vaší zemi definovány cíle a očekávané měřitelné výsledky poskytované podpory pro programy prevence kriminality?	Jak jsou tyto cíle a očekávané výsledky stanoveny?	Jak se vyhodnocují programy prevence kriminality ve vaší zemi?	Vyhodnocuje se účinnost prováděných projektů?
<p>Česká republika</p> 	<p>Obecné cíle jako např. poskytování pomoci a poradenství obětem trestné činnosti, zaměření na narůstající problém kriminální recidivy a resocializaci pachatelů, prevence kriminality dětí a mládeže nebo řešení zvýšené kriminality ve vybraných lokalitách.</p>	<p>Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020 (dále jen „Strategie“), Akční plán prevence kriminality na léta 2016 až 2020 (dále jen „Akční plán“), dokumentace a zásady Programu prevence kriminality.</p>	<p>Priority a úkoly jsou stanoveny v akčním plánu. Obsahuje pět priorit dle strategie, 79 úkolů a související aktivity. Úkoly jsou definovány jako např. realizovat dotační Program prevence kriminality nebo zajišťovat a posilovat podporu projektu Asistent prevence kriminality.</p>	<p>Cíle jsou např. snižování kriminality, omezování páchání trestné činnosti, zvyšování rizika dopadení pachatele. Očekávané výsledky investičních projektů jsou např. počet kamerových systémů, u neinvestičních projektů to jsou neměřitelné cíle např. zvýšení pocitu bezpečí, snížení recidivy.</p>	<p>Každoroční vyhodnocení strategie a akčního plánu. Program prevence kriminality se celkově vyhodnocuje na konci programového období (2020). Každoročně hodnotí MV průběžné plnění dílčích úkolů stanovených akčním plánem.</p>	<p>Účinnost je hodnocena prostřednictvím ukazatelů samostatně stanovené příjemci, která nejsou jednotná. Systém tak neumožňuje vyčíslit přínos podpory k cílům prevence kriminality. Hodnocení přínosů podpory Ministerstvo vnitra připravuje.</p>
<p>Estonsko</p> 	<p>Měřitelné cíle na strategické úrovni jsou stanoveny v pokynech pro rozvoj trestní politiky a v Plánu rozvoje vnitřní bezpečnosti 2015–2020.</p>	<p>Plán rozvoje vnitřní bezpečnosti 2015–2020, podrobnější program Bezpečnější společnost.</p>	<p>Všechny programy Plánu rozvoje vnitřní bezpečnosti 2015–2020 mají definované cíle a měřitelné výsledky. Ministerstvo vnitra připravuje pro vládu výroční zprávy o realizaci programů.</p>	<p>Měřitelné cíle se soustřeďují na výstup aktivit a ne na dopad činnosti nebo cílů, protože je snažší měřit výstup než dopad. Očekávaný dopad je obvykle založen na předpokladech založených na důkazech, s výjimkou cílů týkajících se povědomí veřejnosti.</p>	<p>Ministerstvo vnitra připravuje pro vládu výroční zprávy o realizaci Plánu rozvoje vnitřní bezpečnosti 2015–2020.</p>	<p>Většina programů prevence kriminality podporovaných z veřejných prostředků jsou programy založené na praxi v jiných evropských zemích. Účinnost je měřena výzkumnými pracovníky nebo veřejnými orgány.</p>

<p><b>Litva</b></p> 	<p>Obecné cíle jako např. zlepšení koordinálního mechanismu pro předcházení trestným činům a útokům, posilování úlohy obcí postupnou decentralizací, omezení příležitostí pro vytváření kyberkriminality.</p>	<p><i>Program rozvoje veřejné bezpečnosti na léta 2015–2025 a navazující Národní program prevence a kontroly kriminality.</i></p>	<p>Interinstitucionální akční plán pro realizaci <i>Programu rozvoje veřejné bezpečnosti na léta 2015–2025</i> zahrnuje instituce a specifická kritéria pro hodnocení cílů a úkolů realizace programu.</p>	<p>Přesné hodnoty pro každý plánovaný rok např. cíl „zlepšit účinnost prevence trestných činů“ s hodnoticími kritérii počet přestupků na 100 tisíc obyvatel; počet příjezdy policie; počet usmrcených osob na 100 tisíc obyvatel a další.</p>	<p>Ministerstvo vnitra sleduje provádění a účelnost <i>Programu rozvoje veřejné bezpečnosti na léta 2015–2025</i>.</p>	<p>Bliže nespecifikováno.</p>
<p><b>Finsko</b></p> 	<p>Obecné cíle jako např. snižování kriminality a jejich škodlivých účinků a předcházení trestné činnosti.</p>	<p><i>Národní program prevence kriminality na období 2016–2020.</i></p>	<p>Program má pět hlavních cílů a zahrnuje celkem 29 opatření na zlepšení prevence kriminality na místní úrovni.</p>	<p>Jsou stanoveny obecné cíle jako zlepšení místní prevence kriminality a podpora účasti obyvatel na místních aktivitách.</p>	<p>Každoroční monitorování, existence databáze evaluačního výzkumu v oblasti prevence kriminality s hodnocením procesu a samotných dopadů.</p>	<p>Účinnost posuzována žadatelem např. zhodnocení účelnosti výsledků nebo formou předložení plánu hodnocení projektu ve své žádosti o podporu.</p>
<p><b>Polsko</b></p> 	<p>Stanoveny strategické cíle jako např. zajištění vysoké úrovně bezpečnosti a veřejného pořádku.</p>	<p>Vládní program prevence a boje proti hospodářské kriminalitě na léta 2015–2020, dále <i>Program omezování kriminality a antisociálního chování bezpečnější spolu pro období 2018–2020</i> nebo <i>Program předcházení trestným činům na roky 2019–2023</i>.</p>	<p>Cíle jsou stanoveny v konkrétních projektech uzavřených na základě grantových dohod bez měřitelných výsledků.</p>	<p>Definováno obecnými činnostmi jako např. organizovat a realizovat informační kampaně nebo vědeckovýzkumné projekty a vývojové práce, distribuce publikací, rozšiřování sítě na podporu obětí trestných činů.</p>	<p>Centrum pro výzkum veřejného mínění provádí výroční studie dotazováním, které zkoumají pocit bezpečí mezi občany. Po dokončení programu se provede následné hodnocení.</p>	<p>Program je analyzován, jeho výsledky přezkoumány a zhodnoceny a jsou identifikovány oblasti, které mají být zlepšeny.</p>

**Zdroj:** výsledky dotazníkového šetření. SAI = nejvyšší kontrolní instituce.



## Příloha č. 2

## Přehled kontrolovaných projektů v rámci kontrolní akce č. 18/20

Kontrolovaná osoba	Název projektu	Poskytnutá podpora v Kč			
		2015	2016	2017	2018
<b>Projekty Ministerstva vnitra</b>					
Město Břeclav	Rozšíření MKDS	350 000	x	x	339 500
Město Břeclav	Asistent prevence kriminality	114 000	776 000	903 000	x
Město Břeclav	Domovník-preventista	263 000	214 000	210 000	x
Město Břeclav	Forenzní identifikační značení	x	100 000	100 000	100 000
Město Dolní Poustevna	Asistenti prevence kriminality	283 000	530 000	530 000	516 000
Město Jirkov	Rozšíření MKDS v sociálně vyloučené lokalitě Ervěnice	350 000	268 000	232 000	x
Město Jirkov	V kolektivu bez agrese a šikany	39 000	x	28 000	x
Město Jirkov	Rozšíření volnočasových aktivit NZDM Fontána	68 000	x	x	x
Město Jirkov	V kolektivu bez násilí	x	x	12 000	x
Město Jirkov	Nesed' doma – sportuj!	x	x	36 000	x
Město Jirkov	Volný čas trávíme sportem	x	x	x	36 684
Město Lomnice nad Lužnicí	Zvýšení bezpečnosti v Lomnici n./L – MKDS	x	959 000	x	x
Město Mimoň	MKDS	1 000 000	350 000	280 000	339 500
Město Mimoň	Domovník-preventista v lokalitě Ploužnice	x	x	110 000	x
Město Příbram	Asistenti prevence kriminality	421 000	x	x	x
Město Příbram	Projekt SDÍLENÍ	54 000	x	x	x
Město Příbram	Letní sociálně-rehabilitační pobyt pro děti – klienty SVP	54 000	x	x	x
Město Příbram	Domovníci	29 000	40 000	x	x
Město Příbram	Cestou sdílení	x	102 000	89 000	89 000
Město Příbram	Letní zážitkový pobyt pro děti s rizikovým chováním	x	72 000	63 000	70 000
Město Příbram	Ozbrojený útočník ve škole	x	x	72 000	x
Město Příbram	Prázdninový sociálně-terapeutický program	x	x	78 000	33 000
Město Příbram	Forenzní značení majetku pomocí syntetické DNA	x	x	x	56 000
Město Ralsko	Asistent prevence kriminality pro lokality Ploužnice a Náhlav	780 000	x	x	x
Město Ralsko	Víkendové a prázdninové aktivity pro děti a mládež z lokalit Ploužnice a Náhlav	150 000	x	x	x
Město Ralsko	Rozšíření Městského kamerového systému	x	x	x	339 500

Město Ralsko	Prázdninové aktivity pro děti a mládež z lokality Ralska		x			x		84 000
Město Slaný	Kamerový bod U Stadionu, včetně retranslace	350 000			x		x	x
Město Slaný	Asistent prevence kriminality	266 000	278 000				x	x
Město Slaný	Rozšíření ovládacího, záznamového a dohlížecího centra			x			280 000	x
Město Slaný	Kamerový bod v Dražkovické ulici			x				252 000
Město Velké Hamry	Asistent prevence kriminality	430 000	970 000				x	x
Město Velké Hamry	Výchovně rekreační letní dětský tábor			x			155 000	165 600
Město Velké Hamry	Klubovna	164 000					x	x
Město Velké Hamry	Kriminálně preventivní a vzdělávací aktivity pro děti			x			111 000	75 000
Město Velké Hamry	Výchovný preventivní letní dětský tábor			200 000			x	x
Město Vimperk	Asistent prevence kriminality	63 000	549 000				250 000	301 000
Město Vimperk	Domovník-preventista	66 000					x	x
Město Vimperk	Rozšíření městského kamerového dohlížecího systému	349 000	347 000				x	223 100
Město Vimperk	Rozšíření a modernizace MKDS			x			279 000	x
Statutární město Brno	Domovníká akademie	276 000					x	
Statutární město Brno	Lepším místem pro život	155 000					155 000	x
Statutární město Brno	Senioři a bezpečnost	61 000					x	39 000
Statutární město Brno	Skupinové psychotherapie	50 000	50 000				x	x
Statutární město Brno	Mobilní a poradenské centrum prevence kriminality	40 000					x	x
Statutární město Brno	Změnit směr	119 000					x	x
Statutární město Brno	Bojovat srdcem	20 000					33 000	x
Statutární město Brno	Bezpečný střed pro seniory	36 000					x	x
Statutární město Brno	Spojme kruh bezpečí pro děti			x			192 000	x
Statutární město Brno	Aristoteles			x			79 000	x
Statutární město Brno	Poradna Justýna			x			68 000	x
Statutární město Brno	Národní preventivní den			x			x	130 000
Statutární město Brno	Program pro děti – svědky domácího násilí			x			x	44 000
Statutární město Brno	Bliže obětem			x			x	140 000
Statutární město Brno	Helceletka			x			x	20 000
Statutární město Brno	Pomoc obětem domácího násilí			x			x	75 000
Statutární město Brno	Změna začíná uvnitř			x			x	60 000
Statutární město České Budějovice	Asistent prevence kriminality	1 102 000	917 000				895 000	1 172 700



Statutární město České Budějovice	Prevence a včasná intervence v rámci spolupráce u dětí a mládeže	177 000	x	x	x	x
Statutární město Kladno	Asistenti prevence kriminality	775 000	900 000	820 000	850 000	
Statutární město Kladno	Kamera P. Bezruč	350 000	x	x	x	
Statutární město Kladno	Restart	80 000	x	x	x	
Statutární město Kladno	Kamerový systém nám. Jana Masaryka	x	283 000	x	x	
Statutární město Kladno	Start	x	103 000	x	x	
Statutární město Kladno	Zefektivnění MKDS	x	x	440 000	x	
Statutární město Kladno	Jde to!	x	x	90 000	x	
Statutární město Kladno	Pryč s nudou	x	x	61 000	x	
Statutární město Kladno	Modernizace	x	x	x	533 500	
Statutární město Kladno	FIZM	x	x	x	31 000	
Statutární město Kladno	Pokračujeme	x	x	x	100 000	
Statutární město Kladno	To je ono	x	x	x	40 000	
Statutární město Most	Asistent prevence kriminality	384 000	226 000	x	x	
Statutární město Most	Zvýšení pocitu bezpečí pro seniory	35 000	180 000	x	x	
Statutární město Most	Výchovně preventivní pobytové aktivity	54 000	102 000	x	x	
Statutární město Most	Kurzy sebeobrany při Městské policii Most	40 000	39 000	x	x	
Statutární město Most	MKDS – Vybudování kamerových bodů k vyhledávání zájmových registračních značek	x	450 000	x	x	
Statutární město Most	Komunikační, informační a vzdělávací kampaň pro prevenci kriminality	x	76 000	x	x	
Statutární město Most	Domovník-preventista	x	x	64 000	x	
Statutární město Most	Seber odvalu – ziskej dovednosti – braň se	x	x	x	319 000	
Statutární město Most	Rozšíření MKDS do soc. vyloučených lokalit v centru města Mostu	x	x	x	533 403	
Statutární město Most	Pojďme spolu za přírodou – preventivní výjezd s kurátory pro ohrožené děti	x	x	x	43 890	
<b>Projekt Ministerstva spravedlnosti</b>						
Ratolest Brno	Změnit směr	298 888	367 900	446 668	446 668	
<b>Projekty Ministerstva obrany</b>						
Ministerstvo obrany	Projekt 24. základna dopravního letectva Praha-Kbely	135 393	x	x	x	
Ministerstvo obrany	Projekt 44. lehký motorizovaný prapor Jindřichův Hradec	x	202 416	x	x	
Ministerstvo obrany	Projekt Vojeňská střední škola a Vyšší odborná škola MO Moravská Třebová	x	x	561 999	x	
Ministerstvo obrany	Projekt 43. výsadkový prapor Chrudim	x	x	x	350 000	

**Zdroj:** podklady MV, MSp a MO.

MKDS = Městský kamerový dohlížecí systém



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/33

### Podpora z operačního programu *Praha – pól růstu ČR* poskytnutá na sociální začleňování a na boj proti chudobě

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Kinšt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky na vybraná opatření operačního programu *Praha – pól růstu ČR* účelně a efektivně a v souladu s právními předpisy.

#### **Kontrolované osoby:**

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA;

vybraní příjemci podpory: Jako doma – Homelike, o.p.s., Praha; RUBIKON Centrum, z.ú., Praha; R – Mosty, z.s., Praha; Centrum sociálních služeb Praha, Městská část Praha 14, Městská část Praha-Satalice, Ing. Marie BREUSSOVÁ, Libeň 120, Libeň (okres Praha-západ); Městská část Praha-Slivenec, Duhový tandem z.s., Praha; InBáze, z. s., Praha; Městská část Praha 20; DOMUS VITAE, z.ú., Praha; Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s., Praha; COMEFLEX ACCOUNTING s.r.o., Praha; In nostrum posterus, z.s., Praha; Studujte.cz, o.p.s., Praha; VČELÍ ÚL, z.s., Praha.

Kontrolováno bylo období 2014–2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od května do prosince 2018.

**Kolegium NKÚ** na svém III. jednání, které se konalo dne 25. února 2019,

**schválilo** usnesením č. 11/III/2019

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA

<b>1 313</b> mil. Kč	<b>656,5</b> mil. Kč	<b>92/392,9</b> mil. Kč	<b>22/118,6</b> mil. Kč
OP PPR: rozpočet na soc. začleňování a boj s chudobou 2014—2020 <sup>1</sup>	→ z toho příspěvek z fondů Evropské unie	Počet realizovaných projektů/jejich finanční objem <sup>2</sup>	→ z toho počet kontrolovaných projektů/jejich finanční objem

**112**  
Stanovený cíl počtu podpořených zázemí pro služby a sociální práci



**26**  
Počet, ke kterému se zavázali příjemci



**1**  
Dosažený počet (listopad 2018)

**137**  
Stanovený cíl počtu podpořených bytů pro sociální bydlení



**22**  
Počet, ke kterému se zavázali příjemci



**4**  
Dosažený počet (listopad 2018)

**40 %**

Podíl projektů posouzených NKÚ jako neúčelné nebo omezeně účelné z celkového počtu hodnocených projektů

**45 %**

Podíl projektů posouzených NKÚ jako neefektivní nebo omezeně efektivní z celkového počtu hodnocených projektů

**11—18 měsíců**

Doba posuzování předložených projektů řídicím orgánem v rámci kontrolovaných výzev (limit činil 7 měsíců)

**?**

Konkrétní přínos programu v boji s chudobou a k sociálnímu začleňování v Praze a k plnění strategie *Evropa 2020* není stanoven, jeho přínos bude obtížné vyhodnotit.

<sup>1</sup> Operační program *Praha — pól růstu ČR*; přepočteno z částky 51 607 068 eur při směnném kurzu 25,437 CZK/EUR při zahájení kontroly NKÚ.

<sup>2</sup> Celkové rozpočtované způsobilé výdaje projektů ve fyzické a finanční realizaci při zahájení kontroly NKÚ.

## I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl kontrolu prostředků vynakládaných z operačního programu *Praha – pól růstu ČR* (dále také „OP PPR“ nebo „program“) na podporu sociálního začleňování a boj proti chudobě hrazené v rámci programového období EU 2014–2020 z prioritní osy 3 (dále také „PO 3“) programu. Touto podporou má hlavní město Praha (dále také „HMP“) přispívat k plnění priorit strategie *Evropa 2020*<sup>3</sup>, k nimž se ČR zavázala.

1.2 Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky na vybraná opatření OP PPR účelně a efektivně a v souladu s právními předpisy. Kontrola byla provedena u HMP, kde se zaměřila na jeho činnost jakožto řídicího orgánu (dále také „ŘO“) programu, a rovněž u 17 vybraných příjemců dotací, u nichž byla prověřena realizace 22 projektů schválených ŘO k podpoře.

**1.3 Kontrolou byly zjištěny nedostatky v nastavení, řízení a realizaci PO 3 OP PPR, které významně snižují účelnost a efektivnost poskytovaných a čerpaných peněžních prostředků. Zároveň také omezují průkaznost a ověřitelnost přínosu programu k boji proti chudobě a k sociálnímu začleňování v Praze a k plnění národních cílů strategie *Evropa 2020*. NKÚ také vyhodnotil některé nedostatky jako porušení rozpočtové kázně u poskytovatele (řídicího orgánu) a u některých příjemců podpory.**

1.4 Toto celkové zhodnocení se opírá o následující hlavní zjištění z kontroly:

- a) Cíle PO 3 OP PPR nejsou nastaveny dostatečně SMART<sup>4</sup>. ŘO nestanovil ukazatele, které by sledovaly účelnost (úspěšnost, přínos) programu, tedy s jakým cílem a výsledkem pomohl ke snížení chudoby a k sociálnímu začleňování. Cílové ukazatele mají spíše charakter výstupů ve smyslu např. množství vybudovaných či působících zařízení nebo počtu osob využívajících podporované služby a aktivity. (viz odst. 4.3 až 4.5).
- b) Cílových hodnot některých indikátorů, zejména v oblasti posílení sociální infrastruktury (včetně sociálního bydlení) a aktivit pro integraci, komunitní služby a prevenci, nebude pravděpodobně ve velké míře dosaženo, u některých i z důvodu jejich nereálného nastavení (viz odst. 4.6, 4.17 až 4.20 a příloha č. 1).
- c) Podpora sociálního začleňování a boj s chudobou v rámci OP PPR jsou sice deklarovány jako navazující na strategii *Evropa 2020*, avšak konkrétní příspěvek programu k plnění národních cílů není stanoven ani průběžně sledován a míru úspěšnosti bude obtížné vyhodnotit (viz odst. 4.7 a 4.8).
- d) Podpora sociálního podnikání z OP PPR v hlavním městě je zacílena na výrazně širší skupinu osob a za výhodnějších podmínek financování než podpora projektů sociálního podnikání v rámci jiného operačního programu<sup>5</sup> určená i pro ostatní regiony republiky s horší socio-ekonomickou situací. Je také výrazně výhodnější např. v porovnání s podporou poskytovanou Úřadem práce v Praze v rámci aktivní politiky zaměstnanosti

<sup>3</sup> Tento dokument je klíčovou strategií formulující vizi evropského sociálně-tržního hospodářství postavenou na udržitelném ekonomickém růstu založeném na znalostech a inovacích a podporujícím začlenění, tedy ekonomiku s vysokou zaměstnaností, která se bude vyznačovat sociální a územní soudržností.

<sup>4</sup> SMART = akronym z anglických termínů: *specific* (konkrétní), *measurable* (měřitelný), *achievable* (dosažitelný), *relevant* (relevantní), *time-bound* (časově vymezený).

<sup>5</sup> OP *Zaměstnanost* v gesci MPSV.

- a zaměstnávání osob se zdravotním postižením. ŘO nereagoval na zlepšující se situaci na trhu práce v Praze, pokud jde o nastavení podpory sociálních podniků, a dotoval v plné výši projekty k zaměstnávání osob z cílových skupin a v profesích, o které je běžně na trhu zájem (viz odst. 4.9 až 4.12).
- e) ŘO získává z monitorovacího systému jen omezené informace o plnění výkonnostních ukazatelů jednotlivých projektů, které pak nemohou sloužit k účelnému sledování plnění cílů PO 3. Důvody tkví jak v nesprávné konstrukci, resp. způsobu naplňování některých indikátorů, tak v povinnosti vykázat reálné údaje až při ukončení projektu. Problémy s vykazováním průběžných výsledků zjistil NKÚ u 18 z 22 kontrolovaných projektů (viz odst. 4.13 až 4.16).
- f) Podpora v rámci PO 3 je nejvýrazněji zacílena ve prospěch budování a provozu kulturně komunitních center a sociálních podniků, které společně představovaly více než čtyři pětiny objemu prostředků projektů podpořených nebo doporučených k podpoře k říjnu 2018 (v počtu projektů je to dokonce přes 92 %). Naopak podíl podpory dalších aktivit, jako jsou azylové domy, chráněná pracoviště, sociální byty či sociální služby je velmi nízký. Navíc, zatímco se některá komunitní centra zaměřují na práci s evidentně sociálně vyloučenými či sociálním vyloučením ohroženými klienty (např. bezdomovci, osoby po výkonu trestu apod.), kde je zřejmý potenciál jejich aktivit k pomoci k řešení jejich problémů, řada se zaměřuje na široce a obecně vymezenou skupinu seniorů plus na rodiny s dětmi v nepříznivé ekonomické situaci. Přínos činnosti těchto center pro osoby skutečně sociálně vyloučené nebo ohrožené však není až na výjimky sledován. Účelnému cílení podpory nepřispívá ani nevhodné vymezení pojmů „aktivizace místních komunit“ a „místní prospěch“ ze strany ŘO při podpoře projektů sociálního podnikání (viz odst. 4.21 až 4.31).
- g) NKÚ vyhodnotil 60 % (12 z 20) posuzovaných projektů jako účelné, příp. jen s mírnými nedostatky. Zbýlých 40 % projektů bylo vyhodnoceno jako omezeně účelné nebo neúčelné. V této kategorii byly zejména projekty sociálních podniků, ale i např. příspěvkové organizace zřízené HMP (viz odst. 4.32 až 4.34 a příloha č. 2).
- h) Parametry prvních výzev k předkládání projektů obsahovaly některé nadbytečné požadavky a nedávaly potenciálním žadatelům dostatek času ke zpracování žádosti, což mohlo být jednou z příčin nízkého zájmu o účast v programu. ŘO provedl v tomto směru nápravná opatření. Efektivnost administrace PO 3 OP PPR však byla významně snížena délkou posuzování jednotlivých žádostí ze strany ŘO. Ta trvala 11–18 měsíců, čímž ŘO významně překročil stanovenou lhůtu 7 měsíců. ŘO také nedodržel závazné lhůty pro provádění plateb dotací příjemcům (viz odst. 4.37 až 4.45).
- i) Mírně nadpoloviční většina (12 z 22, tj. 55 %) z kontrolovaných projektů byla hodnocena jako efektivní, příp. jen s mírnými nedostatky. Zbýlých 10 projektů NKÚ vyhodnotil jako omezeně efektivní nebo neefektivní. Nejkritičtěji byly hodnoceny dva projekty sociálních podniků, příspěvkové organizace zřízené HMP a městské části (viz odst. 4.46 až 4.48 a příloha č. 2).
- j) NKÚ vyhodnotil některé nedostatky zjištěné u ŘO jako nesplnění ustanovení právních předpisů ČR a EU nasvědčující porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti, a to v úhrnné hodnotě do výše 6,8 mil. Kč. U 6 příjemců byly zjištěny nezpůsobilé výdaje, které byly vyhodnoceny jako porušení rozpočtové kázně do výše 4,9 mil. Kč. Při kontrole dodržování pravidel účtování, zadávání veřejných zakázek a pojišťování majetku nebyly zjištěny nedostatky (viz odst. 4.50 až 4.54).

## II. Informace o kontrolované oblasti

### Operační program *Praha – pól růstu ČR*

2.1 ČR čerpá podle *Dohody o partnerství*<sup>6</sup> finanční prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESI fondy“) v programovém období 2014 až 2020 prostřednictvím tematických operačních programů (dále také „OP“). Jedním z nich je OP PPR.

2.2 Základním východiskem OP PPR je postavení hlavního města Prahy jakožto centra nadregionálního významu, které přispívá ke zvýšení konkurenceschopnosti a ekonomickému růstu celé ČR. Globální cíl OP PPR není stanoven, ale je definován nepřímo ve vazbě na priority stanovené ve strategii *Evropa 2020*. V rámci OP PPR jsou podporovány intervence zaměřené na pět tematických cílů pro ESI fondy, které určují čtyři věcné prioritní osy<sup>7</sup> (dále také „PO“) OP PPR:

- investice do výzkumu, vývoje a inovací pro praxi → PO 1,
- snižování energetické náročnosti ekonomiky → PO 2,
- **fungující sociální systém a boj proti chudobě → PO 3,**
- podpora udržitelné a kvalitní zaměstnanosti a podpora mobility pracovních sil → PO 4,
- zkvalitnění systému vzdělávání → PO 4.

2.3 Evropská unie se podílí na financování OP PPR prostřednictvím dvou z ESI fondů, a to Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále také „EFRR“) a Evropského sociálního fondu (dále také „ESF“), které v souhrnu reprezentují 50 % zdrojů rozpočtu programu. Zbývajících 50 % je financováno z národních zdrojů, a to z rozpočtu HMP a ze soukromých zdrojů příjemců. Rozpočet OP PPR podle jednotlivých prioritních os a zdrojů financování představuje následující tabulka č. 1:

**Tabulka č. 1: Plán financování OP PPR** (v tis. €)

Prioritní osa	Fond	Podpora EU	Příspěvek členského státu	Financování celkem
1 – Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací	EFRR	62 493	62 493	124 986
2 – Udržitelná mobilita a energetické úspory	EFRR	56 773	56 773	113 547
3 – Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě	EFRR	12 499	12 499	24 997
	ESF	13 305	13 305	26 610
4 – Vzdělání a vzdělanost a podpora zaměstnanosti	EFRR	21 847	21 847	43 694
	ESF*	23 586	23 586	47 172
	ESF**	3 024	3 024	6 048
5 – Technická pomoc	ESF	8 063	8 064	16 126
<b>Celkem</b>	<b>X</b>	<b>201 590</b>	<b>201 590</b>	<b>403 180</b>

**Zdroj:** operační program *Praha – pól růstu ČR*, verze 8.2.

\* Podpora z ESF v rámci tematického cíle 10.

\*\* Podpora z ESF v rámci tematického cíle 8.

<sup>6</sup> Základní dokument pro čerpání finančních prostředků z fondů EU podle článku 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 (dále také „Obecné nařízení“), schválený Evropskou komisí 26. srpna 2014.

<sup>7</sup> Pátá prioritní osa je určena k financování technické pomoci.

## Problematika boje proti chudobě a na podporu sociálního začleňování v ČR

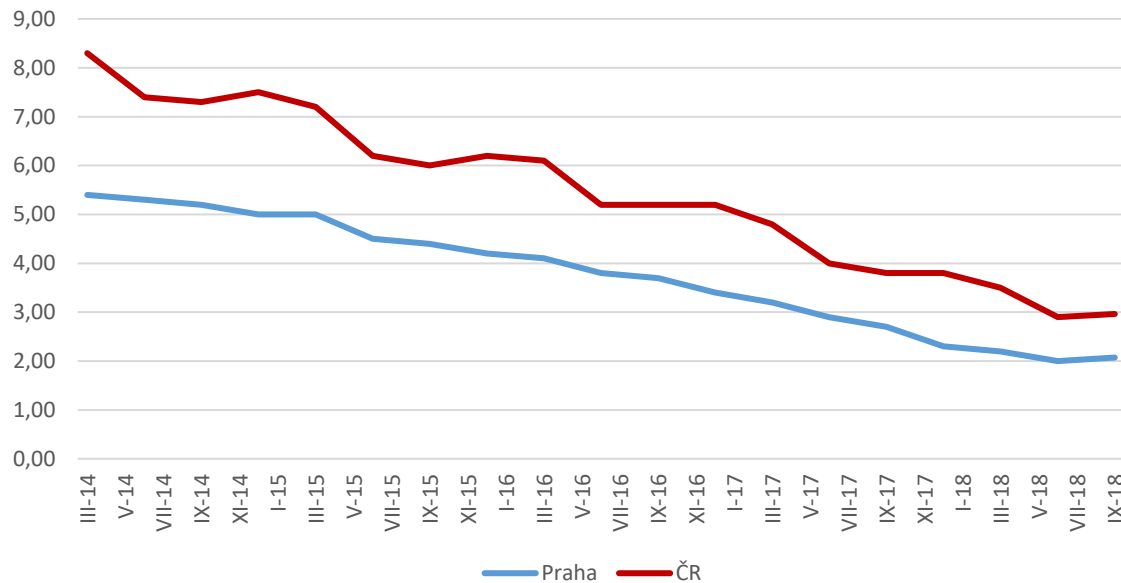
2.4 V návaznosti na plnění sociálních cílů strategie *Evropa 2020* přijala vláda ČR *Strategii sociálního začleňování 2014–2020*<sup>8</sup>. Její součástí je závazek přispět k plnění národního cíle redukce chudoby a sociálního vyloučení, formulovaný jako: „*Udržení hranice počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech s nízkou pracovní intenzitou do roku 2020 na úrovni roku 2008.*“ Česká republika se současně zavázala k: „... *snížení počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech s velmi nízkou pracovní intenzitou o 100 000 osob oproti roku 2008*“.

2.5 *Chudoba* je nejčastěji definována ve vazbě na příjem jednotlivce, domácnosti apod., je-li pod určitým podílem střední národní hodnoty (často se za ni považuje např. 60 % národního mediánu). *Materiální deprivací* se rozumí stav, kdy si jednotlivec nebo domácnost nemohou dovolit některé z běžných potřeb (např. uhradit nájem, adekvátně vytápět obydlí, uhradit nečekaný výdaj apod.). Za *domácnost s nízkou pracovní intenzitou* se pak považuje ta bez zaměstnané osoby (nebo jen s osobou s nízkou pracovní intenzitou). To jsou také nejběžnější faktory vedoucí k *sociálnímu vyloučení*, kterým se rozumí proces, kdy jsou jednotlivci či skupiny vytěsňováni na okraj společnosti a kdy jim je ztížen nebo omezen přístup ke zdrojům a příležitostem běžně dostupným pro ostatní členy společnosti. Extrémní formou sociálního vyloučení je bezdomovectví.

2.6 V ČR jsou ukazatele míry ohrožení chudobou nebo sociálním vyloučením dlouhodobě výrazně příznivější, než činí průměr EU. V roce 2013, tedy před začátkem nynějšího programového období, byla dokonce hodnota tohoto indikátoru vůbec nejnižší z celé EU, když představovala 14,6 % (oproti průměru EU 24,6 %<sup>9</sup>). I přes předcházející krizové hospodářské období na přelomu první a druhé dekády 21. století došlo dokonce k pozitivnímu posunu oproti roku 2008 (tj. počátku ekonomické recese), kdy činila hodnota tohoto ukazatele 15,3 %. ČR tak splňovala jeden ze závazků ke snížení chudoby a sociálního vyloučení již na počátku programového období EU 2014–2020. Tehdy se navíc národní hospodářství již nacházelo v růstové trajektorii a v období klesající míry nezaměstnanosti (jako významného faktoru sociálního vyloučení), viz graf č. 1:

<sup>8</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 8. ledna 2014 č. 24, k návrhu *Strategie sociálního začleňování 2014–2020*.

<sup>9</sup> Zdroj: Eurostat.

**Graf č. 1: Vývoj podílu nezaměstnaných osob (v %)**

Zdroj: MPSV.

2.7 Regiony ČR s nejnižší mírou ohrožení chudobou a sociálním vyloučením jsou dlouhodobě Středočeský kraj a Praha, kde činil v roce 2013 tento ukazatel 10,2 % a byl zhruba na 70 % republikové hodnoty. Od roku 2013 má klesající tendenci a dosahuje spolu se Středočeským krajem nejnižších hodnot ze všech regionů NUTS 2 v ČR. V roce 2017 představoval tento ukazatel v Praze hodnotu 9,4 % a byl na 77 % průměru ČR.

### **Prioritní osa 3 OP PPR: Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě v hl. m. Praze**

2.8 Programový dokument OP PPR se v oblasti boje s chudobou a sociálním vyloučením opírá o tzv. problémovou analýzu<sup>10</sup>. Ta nezpochybňuje mimořádné socio-ekonomické postavení Prahy v rámci ČR z pohledu ukazatelů hospodářského výkonu a průměrné životní úrovně jejích obyvatel. Nicméně upozorňuje i na specifická sociální rizika v hlavním městě, jako jsou např. vysoký počet bezdomovců<sup>11</sup>, Praha jako častá destinace zahraničních migrantů či problém anonymity osob a sociální nesoudržnosti ve velké aglomeraci.

2.9 K naplnění prioritní osy 3 byly v programovém dokumentu OP PPR stanoveny tři specifické cíle:

- 3.1: *Posílená sociální infrastruktura pro integraci, komunitní služby a prevenci* (dále také „SC 3.1“).
- 3.2: *Posílená infrastruktura pro sociální podnikání* (dále také „SC 3.2“).
- 3.3: *Posílení aktivity pro integraci, komunitní služby a prevenci* (dále také „SC 3.3“).

<sup>10</sup> Dokument *Analýza oblastí pro podporu v rámci politiky soudržnosti na období 2014–2020 v hlavním městě Praze*.

<sup>11</sup> Na území Prahy žije podle odhadů okolo 4 tis. osob bez přístřeší (akutně může být bezdomovectvím ohroženo 5–10 tis. domácností).

**Tabulka č. 2: Rozpočtové rozdělení přidělené alokace PO 3 mezi specifické cíle (v tis. €):**

Specifický cíl	Financování EU v tom:		Celkem
	Investiční náklady	Neinvestiční náklady	
3.1: Posílená sociální infrastruktura pro integraci, komunitní služby a prevenci	11 289	0	11 289
3.2: Posílená infrastruktura pro sociální podnikání	1 210	0	1 210
3.3: Posílené aktivity pro integraci, komunitní služby a prevenci	0	13 305	13 305
<b>Prioritní osa 3: celkem</b>	<b>12 499</b>	<b>13 305</b>	<b>25 804</b>

Zdroj: operační program *Praha – pól růstu ČR*, verze 8.2.

2.10 Hlavní město Praha je řídicím orgánem<sup>12</sup> OP PPR. V rámci své řídicí činnosti vypisuje výzvy k předkládání projektů. Na základě posouzení externích hodnotitelů provádí výběr projektů určených k podpoře a s úspěšnými žadateli uzavírá smlouvy, jimiž jsou vázáni při realizaci projektu. Ke sledování průběhu a výsledků projektů (a potažmo programu) jsou stanoveny monitorovací ukazatele, které jsou příjemci zavázáni sledovat a vykazovat.

2.11 Oprávněnými žadateli o dotaci jsou HMP a jím zřízené a založené organizace, jednotlivé městské části HMP a jimi zřízené a založené organizace, nestátní neziskové organizace a podnikatelské subjekty (u kterých se předpokládá veřejně prospěšný záměr). Mezi projekty financovanými z PO 3 OP PPR má patřit např. výstavba azylových domů, podpora terénních programů a nízkoprahových a bezprahových služeb, denních center pro bezdomovce a ohrožené osoby a sociálního bydlení. Podporovány mají také být projekty sociálního podnikání, vznik a činnost kulturně komunitních center a prostor komunitního života, které by vedly k posílení místní sociální soudržnosti.

### III. Rozsah kontroly

3.1 Předmětem kontroly NKÚ byly prostředky vynakládané z OP PPR na sociální začleňování a boj proti chudobě v programovém období EU 2014–2020 poskytnuté z ESI fondů. Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

3.2 Právní předpisy vztahující se i na prostředky z ESI fondů<sup>13</sup> stanoví, že musí být využity s ohledem na zásadu řádného finančního řízení, která konkrétně zahrnuje principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti a tyto principy dále specifikuje. **Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky na vybraná opatření OP PPR účelně a efektivně a v souladu s právními předpisy.**

<sup>12</sup> Činnosti řídicího orgánu OP PPR jsou v rámci Magistrátu hlavního města Prahy vykonávány odborem evropských fondů. Řídicí orgán odpovídá za řízení programu a vykonává funkce stanovené v článku 125 Obecného nařízení.

<sup>13</sup> Např. článek 30, odst. 1 nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES EURATOM) č. 1605/2002 (dále také „Finanční nařízení“).



3.3 NKÚ provedl kontrolu u HMP jakožto řídicího orgánu. Bylo posouzeno nastavení a plnění cílů PO 3 a činnost HMP při řízení předmětné prioritní osy. Efektivnost administrace projektů ze strany ŘO byla ověřena i pomocí dotazování u příjemců podpory<sup>14</sup>.

3.4 Ke kontrole byl dále vybrán vzorek 22 projektů u 17 příjemců podpory v rámci výzev č. 6, 17 a 18 určených pro předkládání návrhů odpovídajících zaměření PO 3. Účelnost a efektivnost těchto projektů byla posuzována nejen úzce ve vztahu k naplnění smluvně požadovaných výstupů a dalších parametrů projektů stanovených poskytovatelem dotace (kritérium účelovosti) a dosažení cílových indikátorů, ale i z jejich obecného vymezení, obsaženém např. v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), nebo ve Finančním nařízení. V případě kritéria účelnosti tedy šlo o vyhodnocení, zda a jak vedou tyto projekty ke snižování chudoby a k sociálnímu začleňování (reálné výsledky a dopady projektu). V případě kritéria efektivnosti šlo o porovnání přínosů projektů a aktivit v jejich rámci realizovaných s objemem vynaložených peněžních prostředků.

3.5 Při výběru projektů určených ke kontrole sledoval NKÚ zájem zajistit dostatečnou reprezentativnost vzorku. Proto vybíral projekty především podle věcného kritéria, aby bylo zajištěno poměrné zastoupení různých typů příjemců, věcného charakteru projektů a jejich zaměření na různé cílové skupiny. Mezi kontrolovanými osobami z řad příjemců dotací tak byly jednotlivé městské části HMP, příspěvková organizace zřízená HMP, neziskové organizace i podnikatelské subjekty. Dále NKÚ využil hledisko kvantitativní, kdy při výběru preferoval finančně významnější projekty. Vzorek 22 projektů vybraných ke kontrole tak představuje cca 24 % z celkového počtu 92, které byly v době zahájení kontroly nejen schváleny k podpoře, ale byly již také v plné fázi realizace. Finanční objem kontrolovaných projektů činil 118,6 mil. Kč, což reprezentuje cca 30 % z částky způsobilých výdajů v té době schválených projektů v rámci PO 3.

## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### A. Jsou peněžní prostředky poskytovány a čerpány účelně?

4.1 Za účelné se považuje takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů<sup>15</sup>. Takové hodnocení účelnosti musí zahrnovat posouzení jak dosažených výstupů (např. kolik a jakých aktivit bylo realizováno), tak i výsledků (přímé efekty realizované intervence pro cílové klienty programu či projektu) a dopadů, tj. dlouhodobě udržitelné účinky směřující k cíli programu, tedy sociálnímu začleňování a boji s chudobou. Cíle programu a jednotlivých projektů by proto měly být nastaveny jako SMART, aby umožnily provést takové kompletní vyhodnocení účelnosti samotným řídicím orgánem<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Zda nevedly požadavky výzev ke zbytečné administrativní zátěži, zda probíhal výběr a administrace projektů včas bez zbytečných prodlání a zda byla komunikace mezi příjemcem a ŘO efektivní a ověřitelná.

<sup>15</sup> Použitá definice účelnosti vychází z § 2 písm. o) zákona o finanční kontrole.

<sup>16</sup> Ani skutečnost, že cíle programu či projektů nejsou nastaveny a schváleny jako SMART ale neznamená, že NKÚ neprovede vlastní posouzení podle nastavených kritérií na základě získaných dokladů, dalších důkazů a s použitím odborného úsudku: „Kontrolující stanoví vhodná kritéria, která odpovídají auditním otázkám a vztahují se k principům hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. .... Kritéria poskytují základ pro hodnocení

4.2 NKÚ proto posuzoval účelnost PO 3 OP PPR podle následujících kritérií:

- zda jsou cíle programu nastaveny jako SMART, tedy konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené,
- zda a jak přispívají výsledky PO 3 OP PPR k naplnění strategie *Evropa 2020*,
- zda ŘO reagoval na socioekonomický vývoj v Praze v průběhu programového období v nastavení výzev,
- zda je plnění cílů účinně monitorováno a zda je předpoklad naplnění cílových hodnot stanovených ukazatelů,
- zda jsou vybírány a realizovány projekty účinně vedoucí k sociálnímu začlenění a boji s chudobou.

**→ Cíle PO 3 nejsou nastaveny dostatečně SMART, zejména není sledován přínos PO 3 ke snižování chudoby a sociálního vyloučení.**

4.3 ŘO definoval v souladu s požadavky Obecného nařízení a Finančního nařízení pro ESI fondy pro každý ze specifických cílů PO 3 očekávané výsledky a zároveň k nim stanovil šest výsledkových ukazatelů s uvedením počátečních a cílových hodnot. Dále stanovil jedenáct tzv. indikátorů výstupu zahrnujících především počet podpořených druhů zařízení (zázemí pro služby a sociální práci, podniků pobírajících podporu apod.) a také počty účastníků aktivit jednotlivých projektů či zvýšení zaměstnanosti v podporovaných podnicích. Kompletní přehled výsledkových a výstupových ukazatelů PO 3 je uveden v příloze č. 1. NKÚ konstatuje, že sledované ukazatele jsou konkrétní a měřitelné.

4.4 Všechny ukazatele mají uvedenu cílovou hodnotu ke konci roku 2023<sup>17</sup>. Některé ukazatele mají stanovenou i hodnotu k datu tzv. věcného milníku výkonnostního rámce, tedy konci roku 2018; jejich naplnění je předpokladem čerpání tzv. výkonnostní rezervy ve výši 6 % přidělených prostředků PO 3. Sledované ukazatele tedy jsou časově vymezené.

4.5 Žádný z výsledkových ukazatelů však nesleduje pokrok ve snižování chudoby coby klíčového účelu této prioritní osy OP PPR. Některé z ukazatelů definovaných jako výsledkové (např. o počtu sociálních podniků aktivně působících na trhu, počet osob využívajících podpořené služby či míra podpořených projektů, jež úspěšně zahájily komunitní aktivity) spíše kvantifikují množství zařízení či využívaných služeb s potenciálem ke snížení chudoby a sociálního vyloučení. Nedokládají ale skutečný úspěch nebo neúspěch OP PPR v této oblasti ve smyslu počtu osob, kterým program skutečně z chudoby a k sociálnímu začlenění pomohl. Absence takových relevantních cílů a výsledkových indikátorů je dle názoru NKÚ kritičtější s ohledem na povšechné vymezení významné cílové skupiny „senioři“, pro něž je v PO 3 nastavena podpora (viz odst. 4.26). ŘO nestanovil příjemcům dotací monitorovací indikátory, jimiž by sledovali konkrétní efekt jejich projektů na takto postižené či ohrožené osoby, tedy zda úspěšně přispěly k jejich sociálnímu začlenění. NKÚ proto konstatuje nedostatečnost relevantních ukazatelů ke sledování výsledků (přínosů) PO 3.

---

*důkazních informací a dokladů, formulování zjištěných skutečností a dosažení kontrolních závěrů.“ (Mezinárodní auditorské standardy pro nejvyšší kontrolní instituce – ISSAI 300 – Audit výkonnosti, článek 27).*

<sup>17</sup> Termín, do kdy je možné ukončit realizaci projektů v rámci programového období EU 2014–2020.

4.6 Pokud jde o aspekt dosažitelnosti, z údajů z přílohy č. 1 je patrné, že splnění některých z cílových hodnot ukazatelů není pravděpodobné, protože průběžně dosahované výsledky a výstupy jsou velmi nízké. Za výrazně nadhodnocenou a od počátku nereálnou považuje NKÚ zejména cílovou hodnotu výstupového ukazatele „Počet podpořených zázemí pro služby a sociální práci“, stanovenou na počet 112, kdy k polovině listopadu 2018 byla dosažena hodnota jediného podpořeného zázemí, a závazky příjemců dosahují počtu 26. Obdobně je těžko dosažitelné splnění cílových hodnot např. ukazatelů „Počet podpořených bytů pro sociální bydlení“ a „Využívání podpořených služeb“.

**→ Obecné zaměření PO 3 navazuje na strategii Evropa 2020, avšak konkrétní příspěvek k naplnění jejích cílů v ČR není stanoven a nesleduje se.**

4.7 Ačkoliv programový dokument OP PPR deklaruje vazbu na strategii *Evropa 2020* u všech tří specifických cílů PO 3, NKÚ zjistil, že žádný z indikátorů prioritní osy nemá přímou vazbu na kvantitativní cíle, které si vymezila ČR pro oblast sociálního začleňování a boj s chudobou (viz odst. 2.4). Program také neuvádí žádné údaje kvantifikující očekávanou míru příspěvku OP PPR k naplnění celostátních cílů strategie, tedy ke snížení počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo osob žijících v domácnostech s velmi nízkou pracovní intenzitou.

4.8 NKÚ podrobil analýze i některé relevantní strategické a koncepční dokumenty týkající se problematiky sociálního začleňování i na celostátní úrovni<sup>18</sup>. I v těchto dokumentech jsou stanovené cíle spíše obecné, nejsou podpořeny kvantifikovatelnými cílovými ukazateli a především nejsou uvedeny alespoň rámcové podíly, jimiž by měly jednotlivé programy (včetně OP PPR) přispívat k naplnění cílů sociálního začleňování a boje s chudobou v ČR. I přes zřejmou vazbu PO 3 OP PPR na strategii *Evropa 2020* tedy není míra příspěvku k plnění celostátních cílů nikým stanovena ani sledována, a tudíž není ověřitelná z hlediska úspěšnosti.

**→ ŘO v průběhu programového období nereagoval na výrazně pozitivní vývoj na trhu práce v případě podpory sociálních podniků, což snižuje účelnost jejich podpory.**

4.9 Programový dokument OP PPR schválila Evropská komise v červnu 2015, ale východiska, na kterých je program postaven, jsou logicky staršího data. Programové období je poměrně dlouhé<sup>19</sup> a socioekonomická situace v dané zemi či regionu může doznat posunu oproti předpokladům, ze kterých se původně vycházelo. K takové situaci došlo v ČR i jejím hlavním městě díky stabilnímu a poměrně dynamickému hospodářskému růstu, poklesu nezaměstnanosti a převisu volných pracovních míst. NKÚ proto zajímalo, zda a jak ŘO na tento vývoj v průběhu programového období 2014–2020 reagoval. Zejména pak, jestli změněné situaci na trhu práce přizpůsobil nastavení výzev k předkládání projektů a jejich výběru v případě podpory sociálních podniků.

4.10 NKÚ předně provedl analýzu cílových skupin v pěti výzvách<sup>20</sup>, které zahrnovaly podporu sociálního podnikání, vyhlášených od října 2015 do ledna 2018. Bez ohledu na velmi pozitivní

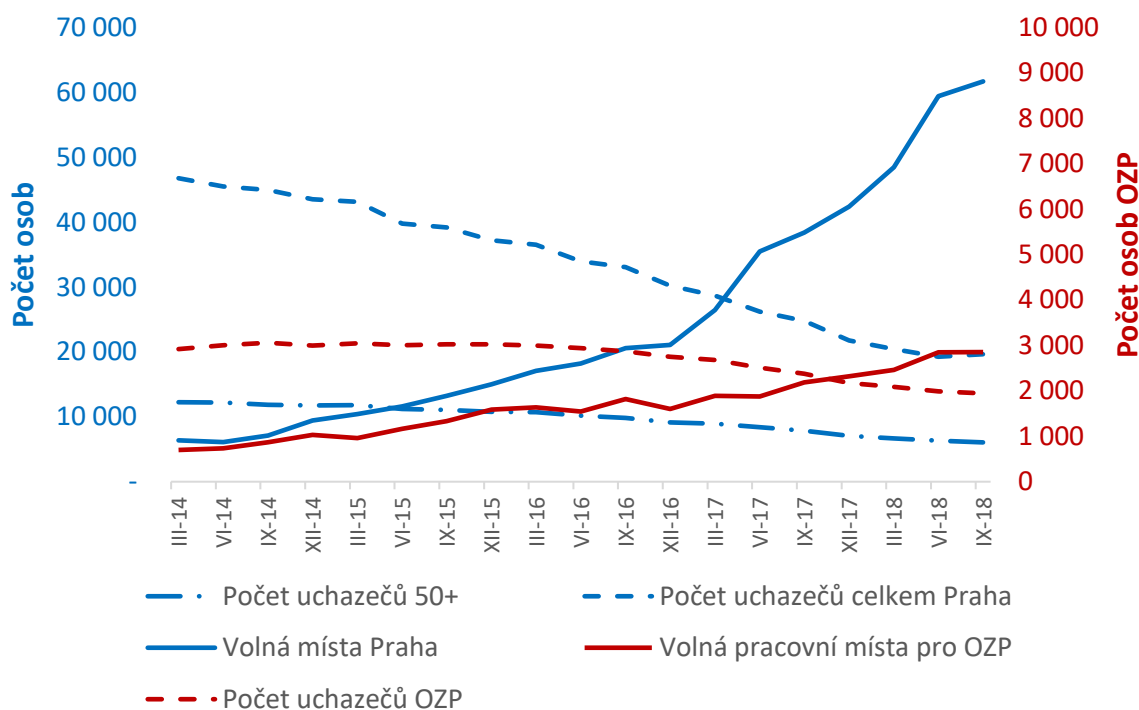
<sup>18</sup> *Strategie sociálního začleňování ČR* (MPSV, leden 2014), související zprávy o plnění této strategie (MPSV, duben 2017 a duben 2018), *Koncepce návrhů řešení problematiky bezdomovectví v Praze v letech 2013–2020* (2012).

<sup>19</sup> Do konce roku 2020 s možnými termíny realizace projektů až do konce roku 2023.

<sup>20</sup> Výzvy č. 6, 18, 25, 34 a 38.

vývoj na trhu práce nedoznalo vymezení cílových skupin změn. Navíc porovnáním např. s cílovými skupinami v rámci integračních sociálních podniků podporovaných v rámci operačního programu *Zaměstnanost* (dále také „OPZ“) řízeným MPSV je zřejmé, že PO 3 OP PPR podporuje významně širší cílovou skupinu osob. Jedná se zejména o kategorie „nezaměstnaní starší 50 let“ (tj. nezaměstnaní bez stanovení minimální doby bez práce), kdy tato cílová skupina není v rámci obdobných projektů OPZ vůbec podporována, a „osoby dlouhodobě nezaměstnané (minimálně 6 měsíců)“, přičemž v OPZ se stanovuje tato minimální doba evidence u Úřadu práce 12 měsíců (souborná délka v posledních dvou letech). Z údajů MPSV přitom vyplývá klesající počet uchazečů o zaměstnání v Praze i ve skupině nad 50 let věku. Vývoj na trhu práce za sledované období ukazuje také graf č. 2, když vedle porovnání celkového počtu nezaměstnaných osob a volných pracovních míst uvádí i počty nezaměstnaných nad 50 let a osob se zdravotním postižením, jako jedny z cílových skupin zaměstnávání v sociálních podnicích. Obdobně je v případě azylantů z OP PPR podpora poskytována bez omezení doby od získání azylu; může se tak jednat o azylanty pobývajících v ČR delší čas a socializované ve zdejší prostředí. Časový parametr není stanoven ani u osob opouštějících zařízení ústavní nebo ochranné výchovy (v případě OPZ je to do 12 měsíců od opuštění zařízení).

**Graf č. 2: Vývoj počtu uchazečů a volných pracovních míst v Praze**



**Zdroj:** vypracoval NKÚ s využitím statistik MPSV.

OZP = osoby zdravotně postižené.

4.11 OP PPR je „velkorysejší“ než OPZ i v případě pravidel finanční spoluúčasti. Zatímco v případě OPZ je finanční podpora omezena nejvýše na 85 % výdajů (alespoň 15 % musí příjemce uhradit z jiných zdrojů), u OP PPR je možno dotaci poskytnout v plné výši bez nutnosti spolufinancování. NKÚ obecně považuje princip 100% dotačního financování projektů v oblasti sociálního podnikání bez spoluúčasti příjemce za nevhodný a ve svém důsledku nedostatečně motivující k dlouhodobější udržitelnosti těchto podniků.

4.12 MPSV přitom ve svých připomínkách k jedné z posuzovaných výzev<sup>21</sup> doporučilo ŘO již v říjnu 2016 prodloužit časový parametr u nezaměstnaných osob z 6 na 12 měsíců, vyřadit skupinu nezaměstnaných nad 50 let a obecně doporučilo sladit výzvy s podmínkami výzev OPZ. ŘO OP PPR však toto doporučení MPSV nepřijal a ani v následujících výzvách, do kterých zahrnul podporu sociálních podniků, nastavení a podmínky však neměnil.

**→ ŘO nemá úplné a správné informace o průběžných výstupech a výsledcích projektů, a účinně tak nesleduje naplňování cílů PO 3.**

4.13 Sledování průběhu dotačního programu a dosahování průběžných výsledků je nezbytným předpokladem jeho účelného řízení. Umožňuje především řídicímu orgánu včas reagovat na problémy s plněním očekávaných výstupů a výsledků programu a přijímat účinná opatření. Požadavky na monitoring stanoví Obecné nařízení a podrobněji jej rozpracovává metodický pokyn vydaný MMR jako národním orgánem pro koordinaci (NOK). NKÚ proto ověřil, zda je systém monitorování průběhu PO 3 OPPr nastaven a skutečně funguje tak, aby byl nástrojem podávání relevantních informací ŘO.

4.14 Kontrolou byly zjištěny problémy spočívající v nevhodné konstrukci, resp. způsobu naplňování některých monitorovacích indikátorů (dále také „MI“). Na základě informací od příjemců poukazuje NKÚ zejména na problematické vykazování hodnot výsledkového indikátoru SC 3.3 „Využívání podpořených služeb“, do kterého se zahrnují uživatelé podpory např. komunitních center bez ohledu na počet hodin získané podpory, ve vazbě na indikátor výkonu „Celkový počet účastníků podpořených služeb“, kterým se sleduje počet osob, které obdržely vyšší podporu (více než 20 hodin např. ve formě poradenství, účasti na pořádaných akcích apod.)<sup>22</sup>, viz příklad č. 1:

#### **Příklad č. 1**

*Realizací projektu č. 240 byl zajištěn provoz komunitního centra a s tím spojených aktivit projektu pro osoby sociálně vyloučené a sociálním vyloučením ohrožené. Příjemce měl stanoveny dva závazné monitorovací indikátory, a to indikátor výstupu „Celkový počet účastníků“ (6 00 00) a indikátor výsledku „Využívání podpořených služeb“ (6 70 10). Příjemce ve zprávě o realizaci vykazoval pouze počet osob z cílové skupiny, které se zúčastnily aktivit projektu v rozsahu vyšším než 20 hodin, tedy v rámci MI 6 00 00. Účastníky, kteří se zúčastnili aktivit v rozsahu menším než 20 hodin, příjemce nikde nevykazoval. Pokud by je zahrnul do ukazatele MI 6 70 10, nemohl by je později (v případě překročení jejich 20 hodinové účasti na projektových aktivitách) započítat do MI 6 00 00.*

4.15 NKÚ zjistil, že v případě 18 z celkových 22 projektů nevykazovali příjemci v informačním systému MS2014+ průběžně dosahované hodnoty v souladu s realitou, ať už z důvodu nevhodné konstrukce ukazatele (viz předchozí odstavec), nebo např. s odkazem na stanovenou povinnost vykazovat skutečné údaje nejpozději při ukončení projektu. Tento systémový problém nemohly plnohodnotně kompenzovat ani přesnější údaje poskytované některými příjemci v rámci komentářů v průběžných hodnoticích zprávách poskytovaných ŘO.

<sup>21</sup> Výzva č. 17.

<sup>22</sup> Výsledkový indikátor 6 70 10 a výstupový indikátor 6 00 00.

4.16 NKÚ také poukazuje na problematický způsob „společného“ hodnocení výsledků ukazatele „Zvýšení zaměstnanosti v podporovaných podnicích“ a jeho podřazeného „Zvýšení zaměstnanosti v podporovaných podnicích se zaměřením na cílové skupiny“<sup>23</sup> pro projekty z SC 3.2. Konkrétní případ ukazuje příklad č. 2:

#### **Příklad č. 2**

*V projektu č. 103 byla podpořena rekonstrukce prostor určených k sociálnímu podnikání, přičemž mezi závaznými indikátory projektu byly obecné zvýšení zaměstnanosti o 3 osoby a z toho zvýšení zaměstnanosti se zaměřením na znevýhodněné skupiny rovněž o 3 osoby. K datu plnění cílových hodnot se však druhý z ukazatelů (vyjadřující úspěch v zaměstnání cílových osob) podařilo naplnit jen na 60 %, kdežto „obecný“ ukazatel zaměstnanosti na cca 112 %. ŘO stanovil postup hodnocení, kdy celková míra splnění indikátorů je vyhodnocena jako aritmetický průměr obou. Nesplnění závazku zaměstnání osob z cílové skupiny ohrožené chudobou a sociálním vyloučením tak bylo dle této metodiky kompenzováno překročením u druhého ukazatele, který jen sleduje obecně zvýšení zaměstnanosti, tedy bez vazby na cílovou skupinu. To zejména v případě Prahy a tamní situace na trhu práce nemá valný vypovídací efekt o úspěchu projektu ve vazbě na cíle PO 3. Podle metodiky ŘO tak byla úspěšnost projektu vyhodnocena na úrovni 86 % (součet 112 + 60 vydělen 2). Při dosažení této hodnoty se příjemci neukládá sankce za neplnění indikátoru (ta se ukládá při nedosažení celkové míry splnění indikátoru o více než 15%), ačkoliv podstatnější z obou ukazatelů ve vztahu k cílům PO 3 byl nesplněn výrazně pod touto hranicí.*

**→ *Není reálné dosažení stanovených cílů PO 3 v oblasti posílení sociální infrastruktury a aktivit pro integraci, komunitní služby a prevenci.***

4.17 I přes výhrady k relevanci hodnotících ukazatelů a validity údajů z monitorovacího systému provedl NKÚ porovnání jejich cílových hodnot (ke konci roku 2023) s dosahovanými průběžnými výsledky, aby posoudil, zda je reálný předpoklad naplnění specifických cílů PO 3. Kromě vzorku 22 projektů vybraných ke kontrole posoudil i míru věcného a finančního pokroku u dalších projektů. Přehled všech stanovených výstupových a výsledkových ukazatelů, jejich cílové hodnoty a skutečnost plnění k 13. 11. 2018 obsahuje příloha č. 1.

4.18 Významné riziko nesplnění je zejména u SC 3.1 – *Posílená sociální infrastruktura*. V programovém dokumentu je stanovena cílová hodnota ukazatele „Počet podpořených zázemí pro služby a sociální práci“ na 112, v polovině listopadu 2018 činil závazek příjemců 26 a skutečně dosažená hodnota k tomu datu činila 1 zázemí. ŘO na dotaz NKÚ uvedl, že cílová hodnota byla z důvodu formální číselné chyby stanovena nesprávně s tím, že bude iniciovat snížení cílové hodnoty ze 112 na 12. NKÚ považuje toto vysvětlení ŘO o formální chybě za nevěrohodné, protože v jím zpracované tzv. agregační mapě OP PPR zdůvodnil cílovou hodnotu vybudováním 22 nových zázemí a podporou 90 stávajících (celkem to odpovídá cílové hodnotě 112). Obdobně rizikové je i plnění dalšího z výkonových ukazatelů, jako je „Počet podpořených bytů pro sociální bydlení“ (cílová hodnota 137, závazek příjemců 22, dosud podpořeny 4 byty u jediného projektu). V návaznosti na nižší předpoklad výstupů je tak i významné riziko nedosažení ukazatelů „Kapacita služeb a sociální práce“ a „Průměrný počet osob využívajících sociálního bydlení“.

<sup>23</sup> MI 1 04 00 a 1 04 03.

4.19 Předpoklad naplnění realizace projektů u SC 3.2 – *Posílená infrastruktura pro sociální podnikání* je obtížné vyhodnotit. Výsledkový ukazatel „Počet sociálních podniků, které aktivně působí na trhu“ zůstává zatím na výchozí hodnotě 39 podniků oproti cílové hodnotě 52. ŘO navíc nijak nedefinoval pojem „aktivní působení na trhu“. NKÚ v této souvislosti upozorňuje, že u všech projektů sociálních podniků vybraných ke kontrole byly zřejmé problémy se zajištěním plánovaného provozu nebo s dosahováním původně předpokládané výše tržeb.

4.20 V případě specifického cíle SC 3.3 – *Posílené aktivity pro integraci, komunitní služby a prevenci* shledal NKÚ dosud velmi nízký dosavadní závazek příjemců k naplnění výstupu „Celkový počet účastníků“. Cílová hodnota má dosáhnout 26 500 účastníků, ale k polovině listopadu 2018 evidoval ŘO průběžný dosažený počet 1 930 a závazek příjemců 5 047 účastníků. NKÚ zde upozorňuje na nelogické a nevhodné užití výše uvedeného ukazatele charakteristického pro SC 3.3 i na zaměstnance podpořených sociálních podniků. Jelikož jsou v ukazateli „Celkový počet účastníků“ uváděny osoby, které získaly podporu 20 a výše hodin, naplnily sociální podniky tuto hodnotu již po několika dnech<sup>24</sup> pracovního poměru zaměstnance.

**→ Řídicí orgán a příjemci preferují projekty podporující komunitní centra a sociální podniky oproti jiným aktivitám.**

4.21 NKÚ se dále zabýval strukturou podpořených projektů z hlediska jejich zaměření, tedy tím, jaké aktivity jsou pomocí PO 3 OP PPR více podporovány, příp. zda některé typy projektů zaměřené na určité cílové skupiny a poskytované služby nejsou naopak podporovány málo. Za tím účelem provedl vlastní klasifikaci projektů (v závorce zkratka)<sup>25</sup>:

- azylové domy (AD),
- komunitní centra (KC),
- komunitní centra kombinovaná se sociálním podnikem (KC/SP),
- sociální podniky (SP),
- sociální byty (SB),
- chráněná pracoviště (ChP),
- terénní programy (TP),
- sociální služby (SS).

4.22 V tabulce č. 3 je uvedeno rozdělení projektů se stavem realizace „PP 30 a vyšším“ (projekty s právním aktem) k 8. 10. 2018 podle jejich počtu a přidělených finančních částek podpory. Z přehledu jednoznačně vyplývá výrazná preference dotování vzniku a provozu komunitních center (téměř 60 % podpory), následuje pak podpora sociálních podniků (cca 32 % plus cca 2 % kombinované projekty KC/SP). Naopak nízká byla podpora sociálních bytů, zcela marginální byla podpora chráněných pracovišť a terénních programů. Podpora azylových domů a sociálních služeb pak byla zcela nulová.

<sup>24</sup> Při osmihodinovém pracovním úvazku již po dvou a půl dnech.

<sup>25</sup> Při určení typu projektu vycházel NKÚ primárně z výzvy a specifického cíle, v jejichž rámci byl projekt předložen, jeho názvu a v případě pochybností z popisu projektu uvedeném v monitorovacím systému.

**Tabulka č. 3: Projekty PO 3 ve stavu PP 30 a vyšším – stav k 8. 10. 2018**

Typ	Počet projektů	Podíl projektů	Podpora EU (v Kč)	Podíl podpory EU	Podpora celkem (v Kč)
ChP	1	0,93%	955 301	0,39%	2 283 742
KC	59	54,63%	145 942 225	59,21%	322 959 957
KC/SP	2	1,85%	3 882 811	1,58%	7 765 622
SB	5	4,63%	14 482 506	5,88%	31 958 838
SP	39	36,11%	78 763 589	31,96%	165 716 919
TP	2	1,85%	2 448 607	0,99%	4 897 213
<b>Celkem</b>	<b>108</b>	<b>100,00%</b>	<b>246 475 038</b>	<b>100,00%</b>	<b>535 582 291</b>

Zdroj: MS2014+, rozdělení dle typů projektů vypracoval NKÚ.

4.23 Jelikož toto rozdělení zachycuje stav dosažený v prvních výzvách, rozhodl se NKÚ rozšířit analýzu i o projekty ve stavu realizace „PP 27 a vyšším“ (žádost o podporu doporučená k financování). Tak jsou zahrnuty i projekty, u nichž je pravděpodobné, že budou schváleny, byť výše podpory může být ještě snížena v důsledku korekcí provedených na základě komentářů hodnotitelů. I při takovém rozšíření počtu a finančního objemu zahrnutých projektů (viz tabulka č. 4) se potvrzují výsledky předchozí analýzy. Jak v počtu projektů (devět z deseti), tak i v objemu financování převažuje podpora komunitních center (přes 57 %) a sociálních podniků (přes 24 %). Podíl finanční podpory ostatním skupinám projektů zůstává nadále velmi nízký, včetně sociálních služeb a azylových domů.

**Tabulka č. 4: Projekty PO 3 ve stavu PP 27a a vyšším – stav k 8. 10. 2018**

Typ	Počet projektů	Podíl projektů	Podpora EU (v Kč)	Podíl podpory EU	Podpora celkem (v Kč)
AZD	1	0,55%	17 500 000	3,65%	41 276 871
CHP	1	0,55%	955 301	0,20%	2 283 742
KC	108	59,67%	274 489 437	57,32%	584 245 774
KC/SP	2	1,10%	3 882 811	0,81%	7 765 622
SB	6	3,31%	17 831 805	3,72%	38 657 436
SP	57	31,49%	116 298 200	24,29%	244 007 580
SS	4	2,21%	45 438 489	9,49%	90 876 978
TP	2	1,10%	2 448 607	0,51%	4 897 213
<b>Celkem</b>	<b>181</b>	<b>100,00%</b>	<b>478 844 649</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 014 011 217</b>

Zdroj: MS2014+, rozdělení dle typů projektů vypracoval NKÚ.

4.24 Vysoká míra podpory komunitních center odpovídá i nastavenému rozpočtu PO 3 (viz tabulka č. 2), protože i podíl financování SC 3.3 (ze kterého jsou tato centra financována) představuje cca 52 % alokace celé PO 3. Komunitní centra čerpala i cca 42 % podpory z alokace SC 3.1. Pro SC 3.2 určené pro investiční podporu infrastruktury sociálního podnikání bylo určeno v rozpočtu PO 3 jen cca 5 % alokace. Celkový vysoký podíl podpory sociálního podnikání na čerpání prostředků PO 3 (v porovnání s rozpočtem SC 3.2) vyplývá především ze skutečnosti, že sociální podniky byly rozhodnutím ŘO významně podporovány také z SC 3.3 jako projekty přispívající „aktivizaci místních komunit“ (k tomu viz také odst. 4.29).

4.25 V žádném z dokumentů předložených ŘO však nebyla zpracována skutečná analýza a prioritizace potřeb, které by např. zmapovaly objem a typy chybějících a potřebných kapacit včetně jejich optimálního rozmístění na území hlavního města a sled priorit z hlediska cílových skupin a navazujících podporovaných aktivit. Rozpočet PO 3 je spíše postaven na analýze absorpční kapacity, tedy na připravenosti potenciálních žadatelů předložit projektové záměry.



To je sice validní podklad, nelze jím ale nahradit zmapování potřeby podpory jednotlivých oblastí a nastavení výše rozpočtu k jejich financování na základě priorit.

**→ Vymezení kategorií „senioři“, „místní prospěch“ a „aktivizace místních komunit“ je v neprospěch účelného cílení PO 3 na sociální začleňování a boj s chudobou.**

4.26 Jednoznačně převažujícími cílovými skupinami, které čerpají služby kulturně komunitních center, jsou senioři nebo rodiny s dětmi v nepříznivé sociální situaci. NKÚ v této souvislosti upozorňuje na příliš povšechnou, resp. široce koncipovanou charakteristiku kategorie „senioři“ jako významné cílové skupiny v rámci projektů PO 3 OP PPR. Předně, ŘO tuto cílovou skupinu nijak přesně nespécifikoval a ani v programovém dokumentu OP PPR neuvedl jednotnou definici, podle které by postupovali příjemci v monitorování aktivit pro tuto cílovou skupinu. ŘO ale má obecně za to, že senior je osoba důchodového resp. postproduktivního věku, z čehož pro tuto osobu vyplývají různá rizika vedoucí až k její sociální izolaci. Senior, který využije nějaké služby podporované z PO 3, zejména pak komunitního centra, ale nemusí být osobou ohroženou sociálním vyloučením. Nicméně např. významný výsledkový ukazatel SC 3.3 „*Využívání podpořených služeb*“ takto konstruován je, ačkoliv smyslem aktivit v rámci tohoto cíle je podpořit „... **zejména, ale nikoliv pouze osoby vyloučené, ohrožené a v krizi**“<sup>26</sup>. Příjemci dotace k podpoře komunitních center ale často nesledují, zda se senioři (a i další osoby) zapojili do komunitních aktivit až v souvislosti s vybudováním a provozem centra podpořeným z PO 3 (zda a jakou tedy centrum přineslo přidanou hodnotu).

4.27 I přes obecný problém s průkazností míry přínosu služeb některých komunitních center k boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení podpořil ŘO projekt městské části, kdy v žádosti o dotaci nebylo nijak konkrétně uvedeno, jaký má být přínos projektu k cílům PO 3 na jejím území:

### **Příklad č. 3**

*V případě projektu č. 206 žadatel uvedl, že smyslem projektu je řešit nedostatečnou kapacitu komunitních prostor na území městské části pro potřeby již existujících spolků a v nich již aktivně zapojených členů. Z obsahu žádosti je patrné, že příjemce nijak nezjišťoval potřebu aktivit pro cílové skupiny ohrožené sociálním vyloučením a nezapojené do komunitního života. Aktivitu, které by mělo komunitní centrum nabízet, žadatel prezentoval zcela obecně tak, že by je měly řešit spolky samy dle svých možností. Jen v obecné rovině pak deklaroval, že činnost kulturně komunitního centra přispěje k větší sociální inkluzi a posílení místní soudržnosti. Zpracování relevantní analýzy potřeby realizace projektu je přitom základním předpokladem pro vhodné zacílení konkrétních aktivit na cílové skupiny ve prospěch jejich sociálního začleňování.*

*NKÚ vidí jako nesprávný postup poskytovatele, kdy takto nedostatečně zdůvodněnou žádost schválil. Na jeho pochybení v momentě rozhodování o schvalování projektu k podpoře nemění nic ani skutečnost, že díky později aktivnímu přístupu MČ bylo samotné fungování komunitního centra následně vyhodnoceno ze strany NKÚ jako účelné s mírnými nedostatky.*

<sup>26</sup> Programový dokument OP PPR, bod 2.3.6.

4.28 NKÚ uvádí jako dobrý příklad projekt kulturně komunitního centra, kdy příjemce nad rámec monitorovacích povinností stanovených ŘO cílil, sledoval a vyhodnocoval účelnost jím poskytovaných služeb:

#### **Příklad č. 4**

*Projekt č. 162 realizuje obecně prospěšná společnost, která provozuje centrum poskytující služby zaměřené převážně na sociální skupinu osob ve/po výkonu trestu a dále na rodiny s dětmi v nepříznivé sociální situaci. Kromě monitorovacích indikátorů, jež je zavázán sledovat smlouvou o financování projektu („Využívání podpořených služeb“ a „Celkový počet účastníků“) sleduje systematicky zpětnou vazbu od podpořených klientů z cílové skupiny a vlastní indikátory účelnosti aktivit. V rámci jedné z aktivit si např. stanovil cíl, aby minimálně 22 klientů získalo uplatnění na trhu práce, a informace o plnění cíle sleduje. Podobně sleduje a vyhodnocuje přínosy projektových aktivit např. v případě řešení zadluženosti klientů – posun ve splácení škody, plnění vyživovací povinnosti, průběhu osobního bankrotu apod. Při realizaci naplnil příjemce všechny předpoklady kritéria hodnocení NKÚ pro účelný projekt (jako jediný ze všech posuzovaných projektů).*

*Podobně příjemce u projektu č. 259 (a navazujícího č. 145) sleduje efekt ve vztahu k cílové skupině sociálně vyloučených osob (zejména osob bez příští, ohrožených bezdomovectvím, socio-kulturně znevýhodněných a seniorů) v rámci sociálně aktivizační činnosti (ta je jednou z více aktivit projektu). V jejím rámci probíhá práce s klienty ve formě poradenství, pomoc s vyhledáním práce či bydlení, skupinové kurzy atd.*

4.29 V rámci výzvy č. 18 zaměřené na SC 3.3 vybral ŘO k podpoře řadu projektů sociálních podniků. V rámci tohoto specifického cíle je ale podmínkou podpory, aby sociální podnikání bylo realizováno v rámci projektů kulturně komunitních center a projektů aktivizace místních komunit. Ze čtyř projektů vybraných ke kontrole ale ani jednu z těchto podmínek nesplňovaly dva, přičemž tato skutečnost byla známa ŘO již při rozhodování o jejich podpoře (viz příklady č. 5 a 10).

4.30 Argumentaci ŘO, že poskytnutí zaměstnání v sociálním podniku osobě s trvalým bydlištěm na území hl. m. Prahy znamená aktivizaci místních komunit, považuje NKÚ za extenzivní a nepodloženou. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb na území HMP na období 2016–2018 definuje komunitu jako „nejbližší, přirozené, běžné sociální prostředí, které definuje komunitu jako rodinu, sousedy, přátele a místa, kde lidé žijí, pracují, vzdělávají se a realizují běžné sociální aktivity“. V návaznosti na to by místní komunita měla být „územní společenství lidí, kteří žijí v demograficky definované oblasti a mezi kterými existují vzájemné sociální vazby. ... Jde jednak o lidi, kteří jsou citově navázáni k sobě navzájem i k místu, kde žijí (tj. pocit sounáležitosti, soudržnosti, připoutání, odpovědnosti, respektu a solidarity vůči ostatním obyvatelům, pocit zakořenění, vědomí společenského původu, tradic a historie, prostorové příslušnosti a identifikace s prostředím a krajinou).“<sup>27</sup> ŘO v reakci na tuto citaci nicméně vyslovil názor, že „hl. m. Praha je geograficky ohraničená oblast a **osoby žijící v hl. m. Praze mají vzájemné vazby a v rámci hl. m. Prahy mají všechny citované charakteristické rysy komunity.**“<sup>28</sup> NKÚ je názoru, že takto obecné vymezení je pak uplatnitelné např. i na

<sup>27</sup> *Regionální sociologie, sociologie prostoru a prostředí II* (Heřmanová a Patočka, 2007).

<sup>28</sup> Viz odvolání proti rozhodnutí vedoucího skupiny kontrolujících ze dne 4. 1. 2019, o námitkách proti kontrolnímu protokolu č. 18/33 (HMP, leden 2019).

komunitu v rámci republiky nebo třeba i EU, ale je nepatřičné ve vztahu k sociálnímu začleňování.

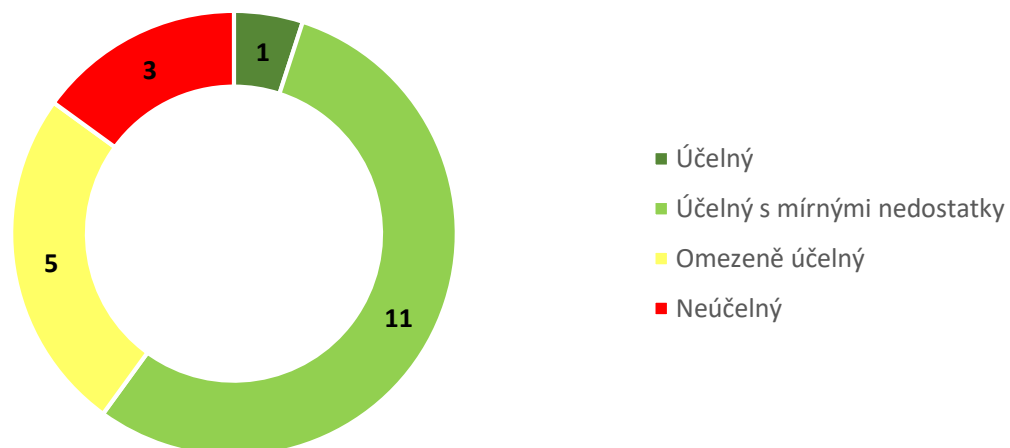
4.31 Za zcela nedostatečný pak považuje NKÚ způsob, jakým ŘO stanovil podmínku tzv. místního prospěchu sociálních podniků, kdy je její splnění omezeno na doložení odběru zboží či služeb od tří odběratelů z hlavního města či sousedního (Středočeského) kraje. Běžný obchodní vztah realizovaný v rámci konkurenčního prostředí více než milionové aglomerace hlavního města (nebo i sousedního kraje) nelze považovat za doložení místního prospěchu sociálního podniku.

**→ Účelnost dvanácti z kontrolovaných projektů byla vyhodnocena pozitivně, osmi naopak.**

4.32 NKÚ provedl posouzení účelnosti projektů vybraných ke kontrole, tedy zda a jak přispívají k cílům PO 3 OP PPR<sup>29</sup>. Za tím účelem zpracoval čtyřstupňovou hodnoticí škálu (projekt je: účelný – účelný s mírnými nedostatky – účelný omezeně – neúčelný) a stanovil jednotná kritéria pro vyhodnocení. Výsledky posouzení po jednotlivých projektech obsahuje příloha č. 2.

4.33 Souhrnný výsledek hodnocení účelnosti 20 posuzovaných projektů<sup>30</sup> ukazuje názorně graf č. 3. Jeden projekt byl vyhodnocen jako účelný (bez výhrad), dalších 11 projektů jako účelné s mírnými nedostatky, celkem 12 jich tak získalo pozitivní hodnocení. Jako omezeně účelné bylo vyhodnoceno 5 projektů a jako neúčelné byly hodnoceny 3 projekty (v tom 2 sociální podniky a 1 projekt příspěvkové organizace hl. m. Prahy), 8 z 20 hodnocených tak NKÚ posoudil z hlediska účelnosti jako problematické.

**Graf č. 3 – Souhrnný výsledek hodnocení účelnosti posuzovaných projektů**



**Zdroj:** analýzu dat vypracoval NKÚ.

<sup>29</sup> Viz také odst. 3.4 a 4.1.

<sup>30</sup> U dvou projektů (projekty 133 a 148) posouzení účelnosti neprovedl; jednalo se o čistě investiční projekty (komunitní centra městských částí) bez navazující podpory jejich provozu. Právě účelnost fungování nově vybudovaných kapacit byla určující i pro hodnocení účelnosti k tomu realizovaných investic.

4.34 Zdůvodnění hodnocení jednotlivých projektů jsou obsažena v kontrolních protokolech, jež byly předány kontrolovaným osobám. V příkladech č. 5 až 7 jsou uvedeny některé projekty, u kterých NKÚ snížil stupně hodnocení účelnosti.

#### **Příklad č. 5**

ŘO podpořil částkou cca 4,5 mil. Kč (z toho polovina z prostředků ESF) projekt č. 221 – vznik a provoz sociálního podniku poskytujícího služby vedení účetnictví, daňové evidence a správy nemovitostí. Cílem projektu bylo zaměstnat alespoň 4 osoby z cílových skupin dlouhodobě nezaměstnaných nebo nad 50 let věku po dobu minimálně 6 měsíců alespoň na 0,4 úvazek.

Projekt byl vybrán k podpoře v rámci výzvy č. 18 (SC 3.3) ačkoliv zásadně nesplňuje předpoklad aktivizace místních komunit. Podnik je jedním z více sídlících v domě v Praze 5, nijak se neúčastní aktivit na úrovni místní komunity, jeho zaměstnanci mají bydliště v jiných částech Prahy či dokonce mimo ni, jejich nábor je prováděn především cestou běžné inzerce.

Podnik dále nesplňuje všechny principy (tzv. rozpoznávací znaky) stanovené ŘO pro integrační sociální podnik, a to principy společenského cíle, sociální prospěchu a místního prospěchu. Zaměstnanci i po roce fungování projektu potřebují dle sdělení příjemce stálou podporu manažera a mentora projektu, předpoklad jejich uplatnění v dané profesi po skončení projektu je tedy diskutabilní. Na druhé straně, vzhledem k situaci na trhu práce v Praze a poptávce po pracovnících (včetně všeobecně administrativních), měly tyto osoby reálnou příležitost pracovního uplatnění bez nutnosti podpory v rámci sociálního podniku konkrétně zaměřeného na vedení účetnictví.

NKÚ proto vyhodnotil tento projekt jako neúčelný a také jako neefektivní. Tuto skutečnost připisuje k tíži poskytovatele, který jej neměl vybrat k podpoře.

#### **Příklad č. 6**

Podporu ve výši cca 4 mil. Kč (z toho cca 2 mil. Kč z prostředků EFRR) získala v rámci projektu č. 152 příspěvková organizace zřízená hlavním městem Praha, a to na vznik **nového** terénního programu pro osoby bez přístřeší a osoby ohrožené bezdomovectvím. V jeho rámci měly být především pořízeny tři nové speciální terénní vozy a vytvořeno zázemí.

Jak zjistil NKÚ, nejednalo se ale v žádném případě o nový terénní program, protože tuto službu má organizace registrovanou a provozovala ji již řadu let před požádáním o podporu. Účel tak nebyl a nemůže být realizací tohoto projektu naplněn. I po realizaci tohoto projektu se navíc nezvýšila kapacita této služby, která tak zůstává na stejné hodnotě (84 klientů) již od roku 2008. Realizací projektu tak došlo v podstatě jen k obnově autoparku již existující služby. Projekt je proto neúčelný a také neefektivní.

NKÚ vytkl kontrolované osobě také nedostatečné doložení potřeby pořízení vozů daných parametrů.

#### **Příklad č. 7**

V případě projektu č. 103 a navazujícího projektu č. 173 (celkem 3,9 mil. Kč, z toho polovina hrazena z fondů ESIF) byla podpořena rekonstrukce prostor pro sociální podnikání (kuchyně a bistro), přičemž cílovou skupinou zaměstnankyň byly ženy bez domova znevýhodněné na trhu práce. Projektový záměr byl dle názoru NKÚ vhodný k naplnění cílů PO 3, protože smyslem bylo jak zaměstnat osoby z cílové skupiny jednoznačně ohrožené chudobou a sociálním vyloučením, tak i pomoci k překonání předsudků vůči osobám bez domova díky provozu bistra, kde by se mohli setkávat občané z většinové společnosti s osobami z cílové skupiny.

*Ačkoliv provoz samotné kuchyně funguje podle předpokladů (zejména díky nabídce cateringových služeb a stánkového prodeje), od začátku července do skončení kontroly bistro nebylo v provozu<sup>31</sup>. Projekt zároveň zcela nenaplnil očekávaný počet zaměstnaných osob z cílové skupiny (viz příklad č. 2). NKÚ proto vyhodnotil projekt jako omezeně účelný.*

## **B. Jsou peněžní prostředky poskytovány a čerpány efektivně?**

4.35 Za efektivní se považuje takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění<sup>32</sup>. Efektivnost tak vyjadřuje vztah mezi vloženými zdroji a získanými výstupy z hlediska kvantity, kvality a času, a to jak u jednotlivých projektů, tak např. v činnosti orgánu, který řídí příslušný program.

4.36 NKÚ posuzoval efektivnost PO 3 OP PPR podle následujících kritérií:

- zda probíhá administrace jednotlivých výzev PO 3 ze strany ŘO efektivním způsobem a zda je i komunikace ŘO s příjemci dotací efektivní, jednoznačná a transparentní,
- zda jsou vybírány k podpoře a realizovány efektivní projekty.

**→ Parametry prvních výzev obsahovaly některé nadbytečné požadavky a mohly odradit potenciální žadatele, ŘO však provedl nápravná opatření.**

4.37 Žadatelé o podporu či příjemci by neměli být zatíženi nadbytečnými administrativními požadavky, které jsou zbytečné při rozhodování o přidělení dotace nebo které si může ŘO zjistit sám. Průběh administrace výzev a posuzování projektů ze strany ŘO by měl probíhat efektivním způsobem, tedy bez zbytečného prodlení oproti stanoveným administrativním lhůtám. To jsou významné předpoklady pro efektivní čerpání přidělené finanční alokace.

4.38 NKÚ konstatuje, že čerpání PO 3 OP PPR neprobíhalo po většinu kontrolovaného období podle predikcí, které byly součástí tzv. strategických realizačních plánů. Zpoždění oproti predikcím se týká čerpání prostředků EFRR, kdy nebylo na konci roku 2017 dosaženo očekávaných hodnot u žádného z předpokládaných finančních ukazatelů.<sup>33</sup> Např. plnění ukazatele „Finanční prostředky vyúčtované v žádostech o platbu“ bylo na úrovni pouhých 2,8 % z hodnoty předpokládané v roce 2017. Plnění predikcí ovlivnil zejména malý zájem žadatelů o výzvy č. 6 a 17 (specifické cíle podporované z EFRR). Naopak prostředky ESF jsou čerpány podle predikcí (či rychleji). K významné akceleraci čerpání došlo při realizaci výzvy č. 18, kdy byl mezi žadateli výrazně větší zájem o poskytovanou podporu. V roce 2018 došlo celkově k zlepšení dynamiky čerpání.

4.39 Podle výsledků průběžných evaluací i dle sdělení příjemců byl jedním z důvodů pomalého čerpání a malého zájmu žadatelů (zejména u výzvy č. 6) krátký čas na přípravu žádostí stanovený ŘO a absence včasného avíza o chystaných výzvách. Nadbytečným požadavkem byly i některé požadované přílohy k žádostem, např. dokládání stanoviska

<sup>31</sup> Podle dodatečné informace zasláné příjemcem bylo bistro opět zprovozněno v prosinci 2018, a je tak lepší předpoklad účelnosti projektu než v době ukončení kontroly.

<sup>32</sup> Definice efektivnosti vychází z ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>33</sup> Ukazatele jsou definovány podle fáze finančního cyklu projektů.

příslušného odboru Magistrátu HMP o posouzení vlivu na životní prostředí či informace, které si mohl ŘO sám ověřit na státem spravovaných internetových portálech (např. [www.justice.cz](http://www.justice.cz)).

4.40 Problém s krátkou dobou na zpracování projektu ŘO řešil a např. v rámci posledních výzev<sup>34</sup> poskytl žadatelům až 185 dní na zpracování a předložení projektu (oproti 83 dnům u výzvy č. 6). Žadatelé mají navíc k dispozici harmonogram výzev na daný rok obsahující základní informace, podle kterých mohou již v předstihu zvažovat svoji účast. Byl i snížen počet povinných příloh, nicméně ŘO i v podmínkách nových výzev požaduje např. doklady o právní subjektivitě žadatele a doklady prokazující vlastnické právo k majetku, ačkoliv tyto informace si může ŘO ověřit sám.

**→ Administrace projektů ze strany ŘO byla velmi zdlouhavá.**

4.41 Za významný problém snižující efektivnost administrace projektů však NKÚ považuje nedodržování časových lhůt pro hodnocení a výběr projektů a vyhlášení výsledků výzev ze strany ŘO. Týkal se všech tří výzev, které byly předmětem této kontroly. Časový průběh procesu schvalování předmětných výzev ukazuje tabulka č. 5:

**Tabulka č. 5: Časový průběh procesu schvalování projektů u projektů výzvy č. 6, 17 a 18**

Výzva č.	Časový předpoklad o vyhlášení výsledků uvedený ve výzvě	Počet hodnocených projektů	Data schválení výběru projektů k podpoře Radou HMP	Lhůta pro uzavření právního aktu s vybranými žadatelí / skutečná data uzavření právního aktu	Prodleva v procesu schvalování projektů
6	Červen 2016	10	Dne 11. 10. 2016 <sup>35</sup> schválena podpora na 3 projekty s dotací v celkové výši 6,71 mil. Kč.	5. 8. 2016 5. – 6. 12. 2016	<b>4 měsíce prodlevy</b>
17	Leden 2017	10	Dne 14. 2. 2017 <sup>36</sup> schválena podpora na 8 projektů s dotací v celkové výši 51,70 mil. Kč.	23. 1. 2017 19. 4. – 11. 12. 2017	<b>3–11 měsíců prodlevy</b>
18	Leden 2017	125	Dne 18. 4. 2017 <sup>37</sup> schválena podpora na 87 projektů s dotací v celkové výši 397,8 mil. Kč.	23. 1. 2017 23. 5. – 29. 6. 2017	<b>4–5 měsíců prodlevy</b>

**Zdroj:** MS2014+, analýzu dat vypracoval NKÚ.

4.42 Z tabulky vyplývá, že zatímco termín pro hodnocení a výběr projektů byl 7 měsíců od data ukončení příjmů žádostí, ŘO překročil tuto výzvu o 4–11 měsíců. ŘO zdůvodnil velmi zdlouhavý proces posuzování žádostí i faktory, na které neměl přímý vliv (problémy

<sup>34</sup> Např. výzvy 25, 27 a 35.

<sup>35</sup> Usnesení Rady HMP č. 2466.

<sup>36</sup> Usnesení Rady HMP č. 280.

<sup>37</sup> Usnesení Rady HMP č. 871.

s informačním systémem *MS 2014+*, vracení posudků hodnotitelům, chyby v žádostech). I tak ale NKÚ připisuje zdlouhavost procesu zejména k tíži ŘO. Počet hodnocených projektů zejména ve výzvách č. 6 a 17 nebyl nijak vysoký (vždy 10), aby takové zdržení ospravedlnil. Doba administrace projektů na straně HMP byla navíc několikanásobně delší než doba, kterou měli žadatelé na přípravu projektů v rámci těchto výzev (2,5 až 4 měsíce).

4.43 Důsledkem nepřiměřeně dlouhé doby administrace projektů ze strany ŘO byly i problémy, které vznikly u některých příjemců, jak ukazuje příklad č. 8:

#### **Příklad č. 8**

*V projektu č. 220 příjemce předpokládala činnost komunitního centra v Praze 9. Tuto lokalitu vybral i na základě výsledků dotazníkového šetření a měl již vybrané prostory pro realizaci projektu. Vzhledem k zdlouhavému procesu hodnocení a výběru projektu však o možnost pronájmu těchto prostor přišel a projekt nakonec realizoval v Praze 4, tedy ve zcela jiné lokalitě a logicky i pro jinou komunitu, než předpokládala projektová žádost.*

*V projektu č. 249 obdobně ztratil předkladatel projektu (sociální podnik) z důvodu zdržení hodnocení žádosti o několik měsíců možnost pronájmu předem rezervovaných prostor a musel zahájit provoz ve výrazně méně obchodně atraktivní lokalitě. Jak sám příjemce uvádí, mělo to výrazný vliv na tržby, a tedy na efektivnost a ekonomickou životaschopnost provozu podniku.*

4.44 ŘO také ve 12 z 20 případů (v 60 % všech posuzovaných plateb) nedodržel lhůty stanovené v délce 90 dnů pro vyplacení dotace příjemci. Tato lhůta je závazně stanovena v evropském nařízení<sup>38</sup> a počítá se od data předložení žádosti o platbu příjemcem. Prodleva v proplacení prostředků ŘO byla v rozmezí od 3 dnů do 2 měsíců. Důvodem těchto prodlev byly dle ŘO především personální změny nebo obtíže s nastavením plateb v informačním systému *MS2014+*.

4.45 V rámci kontroly bylo také prověřeno, zda pokyny poskytované ŘO příjemcům byly jasné, konkrétní a transparentní (tedy zda lze zpětně tuto komunikaci ověřit). Nebyly shledány závažné nedostatky a úroveň komunikace s ŘO byla většinou kladně hodnocena i samotnými příjemci.

**→ Efektivnost dvanácti z kontrolovaných projektů byla vyhodnocena pozitivně, deseti naopak.**

4.46 NKÚ provedl posouzení efektivnosti projektů vybraných ke kontrole, tedy jakého bylo dosaženo rozsahu, kvality a přínosu v rámci podporovaných aktivit projektů ve srovnání s objemem vynaložených prostředků<sup>39</sup>. Obdobně jako v případě hodnocení účelnosti zpracoval čtyřstupňovou hodnoticí škálu (projekt je: efektivní – efektivní s mírnými nedostatky – efektivní omezeně – neefektivní) a stanovil jednotná kritéria pro vyhodnocení projektů. Výsledky vyhodnocení po jednotlivých projektech obsahuje příloha č. 2.

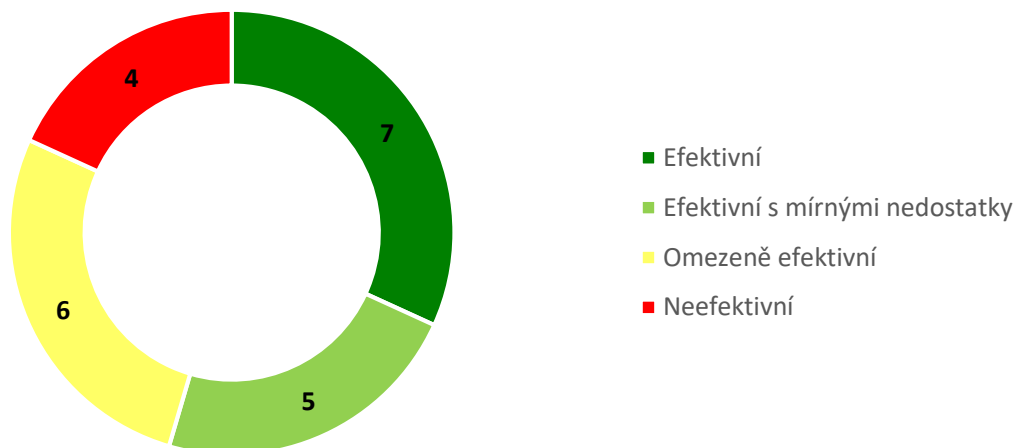
4.47 Celkové shrnutí výsledků hodnocení ukazuje graf č. 4. U 7 projektů byla realizace aktivit posouzena jako efektivní, u dalších 5 projektů jako efektivní s mírnými nedostatky, celkem 12 projektů tak získalo pozitivní hodnocení. Jako omezeně efektivní bylo vyhodnoceno

<sup>38</sup> Článek 132, odst. 1 Obecného nařízení.

<sup>39</sup> Viz také odst. 3.4 a 4.35.

6 projektů a jako neefektivní byly hodnoceny 4 projekty (v tom dva sociální podniky, 1 projekt příspěvkové organizace hl. m. Prahy a 1 projekt městské části), 10 z 22 hodnocených projektů tak NKÚ posoudil z hlediska efektivity jako problematických.

**Graf č. 4: Souhrnný výsledek hodnocení efektivity posuzovaných projektů**



**Zdroj:** analýzu dat vypracoval NKÚ.

4.48 Zdůvodnění hodnocení efektivity jednotlivých projektů jsou obsažena v kontrolních protokolech, jež byly předány kontrolovaným osobám. V příkladech č. 9–11 jsou uvedeny příklady některých projektů, u kterých NKÚ snížil stupeň hodnocení efektivity.

#### **Příklad č. 9**

Částkou cca 2,1 mil. Kč (z toho 1,3 mil. Kč z EFRR) byl podpořen projekt rekonstrukce prostor městské části (projekt č. 206), v jehož rámci mělo vzniknout komunitní centrum. Jak ale zjistil NKÚ, tento projekt začala MČ de facto realizovat již v červnu 2015, tedy 12 měsíců před podáním žádosti o podporu z OP PPR. V době podepsání smlouvy o financování s ŘO (květen 2017) byl již projekt dokonce jen necelý měsíc před dokončením. MČ slovně překvalifikovala původní záměr rekonstrukce prvního nadzemního podlaží, kdy oproti „vybudování a vybavení knižního klubu a prostor pro klub důchodců“ již nový projekt deklaroval vznik kulturně komunitního centra a možnost jeho užití nejen klubem důchodců, ale i dalšími cílovými skupinami. Potřebnost změny za účelem sociálního začleňování však žadatel dostatečně nezdůvodnil (viz také příklad č. 3) a dispoziční řešení a vybavení rekonstruovaných prostor hrazených z tohoto projektu zůstalo nezměněno oproti původnímu záměru.

NKÚ vyhodnotil tento projekt jako neefektivní. Jde o typický příklad tzv. efektu mrtvé váhy, protože k financování projektu nebylo vůbec třeba prostředků OP PPR. MČ měla pro investici připraveny jiné zdroje, ze kterých ji i původně realizovala, a až po získání dotace z OP PPR si z ní zpětně refundovala již dříve zaplacené faktury za realizované práce a dodávky.



**Příklad č. 10**

NKÚ vyhodnotil jako neefektivní (i jako neúčelný) projekt č. 249, v jehož rámci bylo poskytnuto vybavení a financován provoz sociálního podniku – prodejny potravin. Na projekt byla schválena podpora ve výši cca 5,2 mil. Kč (z toho 2,6 mil. Kč z ESF) s tím, že podnik má umožnit zaměstnání na plný nebo částečný pracovní úvazek 5 osobám z cílové skupiny (v součtu 3,5 plného pracovního úvazku).

Projekt podpořený z výzvy č. 18 ve skutečnosti trval 17 oproti plánovaným 24 měsícům. Pokud budou vyčerpány všechny přidělené prostředky, vychází podpora na jednu z pěti pracovních pozic přes 1 mil. Kč, což znamená asi 60 800 Kč měsíčně. Pokud by byla částka přepočtena na plné pracovní úvazky, jedná se dokonce o dotaci přes 86 000 Kč na jeden měsíční pracovní úvazek. Dotace byla navíc poskytnuta v době příznivé situace na trhu práce a vysoké poptávky zaměstnavatelů po tomto typu profese v Praze. Jak potvrdil i příjemce, postupně jen výjimečně žádají o práci v podniku žadatelé s doporučenkou z Úřadu práce ČR, zájemci často stojí jen o brigádnickou činnost nebo nepatří do cílové skupiny.

Skutečná výše tržeb podniku je navíc hluboko pod původními představami. Příjemce (soukromý podnikatel), ale na druhé straně při poskytnuté 100 % dotaci na způsobilé náklady nemůže ani v případě neúspěchu projektu a nepokračování podniku nic trazit. Kromě úhrady platů a ostatních nákladů přímo spojených se zaměstnanci pořídil také z dotace vybavení podniku za více než 575 tis. Kč, které se stalo jeho majetkem (může s ním tedy po krátké době užívání v rámci projektu volně nakládat). Nepřímé náklady, zahrnující také jeho odměnu jakožto manažerovi, činily za dobu trvání projektu přes 1 mil. Kč. Pro takto relativně malou provozovnu navíc angažoval (byť v souladu s podmínkami stanovenými ŘO) i tzv. odborného koordinátora projektu (osobu blízkou), který vyfaktoval za své služby cca 200 tis. Kč.

**Příklad č. 11**

Projekt č. 137, realizovaný neziskovou organizací, měl za cíl zajistit provoz komunitního centra zaměřeného na pomoc cizincům, zejména uprchlíkům, na území Prahy 9 a okolí. Byl podpořen částkou cca 3,1 mil. Kč, z toho polovina byla hrazena z ESF.

I přes takto významnou částku podpory však nebyly cílové hodnoty podpořených klientů na příliš vysokých hodnotách. Tzv. nadbagatelní podporu (tedy účast v aktivitách přesahujících 20 hodin) mělo čerpat jen 22 osob a celkem mělo být podpořeno (při jakémkoliv rozsahu účasti na aktivitách) 60 osob.

Příjemce navíc předložil a ŘO schválil změnu projektu, kdy již tak nízká předpokládaná účast na některých klíčových aktivitách byla dále snížena na zcela zanedbatelné hodnoty. Např. původně plánovaný počet účastníků aktivity „promítání filmů s cizineckou tematikou a diskuse nad palčivými tématy doby“ byl snížen z 10 na 4, z toho pro cizince samotné z 5 na 2. Původní plán jiné aktivity „výchova dětí – cizinců k občanství, kurzy demokracie a lidských práv“ byl snížen v počtu účastníků z 8 na 5, z toho cizinců ze 4 na 2, a to při snížení věkové hranice dětí z 10 na 7 let. V rámci této aktivity navíc proběhl pouze kurz pro děti v rozsahu 2 x 2 hodiny zaměřený na bezpečnost na internetu.

Takto nízká míra zapojení klientů do klíčových aktivit znamená omezenou efektivnost tohoto projektu.

**C. Jsou peněžní prostředky poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy?**

4.49 ŘO i příjemci podpory jsou při realizaci programu povinni řídit se příslušnými právními předpisy ČR a EU. Jsou rovněž povinni dodržovat vzájemné smluvní závazky. Porušení právních předpisů také mívá často buď přímo dopad, anebo je rizikem pro účelnost, efektivnost a hospodárnost při nakládání s veřejnými prostředky. Proto i NKÚ promítl taková porušení do hodnocení účelnosti a efektivnosti projektů vybraných ke kontrole (viz předcházející sekce části IV.).

4.50 NKÚ vyhodnotil některé postupy na straně ŘO i na straně příjemců jako porušení právních předpisů. V souhrnu se jedná o částky do výše 6 825 590,25 Kč u ŘO jako poskytovatele, které NKÚ vyhodnotil jako skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně<sup>40</sup> a nesrovnalosti<sup>41</sup>, a do výše 4 876 865,79 Kč, které NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně<sup>42</sup> u celkem 6 příjemců. Zatímco u poskytovatele odpovídá objem porušení právních předpisů výši podílu financování z ESI fondů, u příjemců jde vždy o celou částku podpory, tedy z ESI fondů i spolufinancování podpory z národních zdrojů.

**→ U poskytovatele (ŘO) představuje většinu skutečností vyhodnocených ze strany NKÚ jako porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti poskytnutí podpory projektům nesplňující podmínky způsobilosti.**

4.51 ŘO se porušení právních předpisů ČR a EU podle posouzení NKÚ dopustil tím, že vybral a podpořil projekt, u kterého bylo od počátku zřejmé, že nemůže naplnit deklarovaný účel, kterým byl vznik nového terénního programu na území Prahy pro osoby bez domova a bezdomovectvím ohrožené (projekt č. 152 – viz příklad č. 6).

4.52 Obdobně vyhodnotil NKÚ jako skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně a nesrovnalost poskytnutí podpory projektům č. 221 a 249 vybraných na základě výzvy č. 18 (SC 3.3), protože ani jeden z nich nemá charakter sociálního podniku provozovaného v rámci kulturně komunitního centra ani aktivizace místních komunit (viz příklady č. 5 a 10 a odst. 4.29).

**→ Podezření na porušení rozpočtové kázně bylo zjištěno u šesti příjemců podpory v součtu za 4,9 mil. Kč.**

4.53 Příjemci u 7 projektů nevykázali výdaje v souladu s podmínkami upravujícími způsobilost. Nesplněním této povinnosti tak mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně ve výši cca 4,9 mil. Kč, přičemž v jednotlivých případech příjemců šlo jak o částky v řádu tisíců Kč, tak o dosahující téměř 3,6 mil. Kč v případě jednoho projektu. Tři z případů projektů ukazují příklady č. 12 a 13.

<sup>40</sup> Ustanovení § 3 písm. e) a § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>41</sup> Ustanovení článku 125 Obecného nařízení.

<sup>42</sup> Ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

**Příklad č. 12**

*V rámci projektu č. 206 bylo vybudováno kulturně komunitní centrum v nově zrekonstruovaném objektu s kapacitou pro 54 osob za účelem pořádání sociálních, kulturních a dalších aktivit. Příjemce obdržel na tuto rekonstrukci podporu z OP PPR ve výši téměř 1,7 mil. Kč. U šesti faktur za stavební práce však příjemce jednoznačně neidentifikoval a řádně nedoložil způsobilé výdaje v celkové výši 1 199 028,18 Kč. Na jejich úhradu použil podporu ve výši 959 222,54 Kč.*

*Na tento projekt navázal projekt č. 182, jehož účelem bylo zajištění provozu vybudovaného komunitního centra a s tím spojených aktivit především pro seniory a rodiny s dětmi. Z OP PPR byla na tento projekt poskytnutá podpora ve výši 686 tis. Kč. V rámci tohoto projektu příjemce uplatnil v žádosti o platbu nezpůsobilý výdaj ve výši 9 120 Kč na základě nesprávného účetního dokladu, který neodpovídal doloženému plnění.*

**Příklad č. 13**

*Cílem projektu č. 249 bylo zajištění provozu sociálního podniku, který měl v době realizace projektu poskytnout pracovní uplatnění pěti osobám znevýhodněným na trhu práce. Měla být zprovozněna kamenná prodejna, na kterou měl navazovat i internetový obchod. Z faktury na pořízení software pro internetový obchod vyplynulo, že se nejednalo o nákup software, ale o pořízení konzultačních služeb spojených s návrhem, nastavením a zprovozněním e-shopu. Jelikož podoba e-shopu mohla být vytvořena již dříve (doména obchodu je registrována nejpozději od roku 2012), vyhodnotil NKÚ stanovenou cenu s ohledem na rozsah skutečně provedené práce jako neodpovídající. Výdaj spojený s pořízením software pro internetový obchod je proto považován za nedostatečně doložený a neprůkazný z hlediska způsobilosti, čímž mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně až do výše 74 725 Kč, která tvoří převážnou většinu celkové částky vyhodnocených nezpůsobilých výdajů u tohoto příjemce.*

4.54 Při kontrole bylo také ověřováno, zda příjemci řádně účtují o veškerých příjmech a výdajích a zda splnili svou povinnost pojistit pojistitelný majetek. Rovněž bylo posouzeno, zda zvolili správný postup pro zadání veřejné zakázky a dodrželi veškeré požadavky na průběh zadávacího řízení. V těchto oblastech kontroly nebyly zjištěny významné nedostatky.

**Seznam použitých zkratk:**

EFRR	Evropský fond regionálního rozvoje
ESF	Evropský sociální fond
ESI fondy	evropské strukturální a investiční fondy
HMP	hlavní město Praha
MČ	městská část
MI	monitorovací indikátory
OP PPR	operační program <i>Praha – pól růstu ČR</i>
OP	operační program
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost</i>
PO 3	prioritní osa 3
PO	prioritní osa
ŘO	řídící orgán
SC 3.1	specifický cíl 3.1: <i>Posílená sociální infrastruktura pro integraci, komunitní služby a prevenci</i>
SC 3.2	specifický cíl 3.2: <i>Posílená infrastruktura pro sociální podnikání</i>
SC 3.3	specifický cíl 3.3: <i>Posílení aktivity pro integraci, komunitní služby a prevenci</i>

## Příloha č. 1

## Přehled monitorovacích indikátorů PO 3 OP PPR

Indikátor	Číslo indikátoru	Název	Jednotka	Cílová hodnota (2023)	Dosažená hodnota (listopad 2018)
Výsledek	6 75 10	Kapacita služeb a sociální práce	klienti	5 088	173
	5 53 20	Průměrný počet osob využívající sociální bydlení	osoby/rok	391	0
	1 02 10	Počet sociálních podniků, které aktivně působí na trhu	podniky	52	39
	6 70 10	Využívání podpořených služeb	osoby	19 875	3 703
	5 51 10	Míra podpořených projektů, které úspěšně zahájily komunitní aktivity	%	74	0
	6 29 00	Účastníci zaměstnaní 6 měsíců po ukončení své účasti, včetně OSVČ	osoby	322	26
Výstup	5 54 01	Počet podpořených zázemí pro služby a sociální práci	zázemí	112	1
	5 54 05	Počet podpořených nových zázemí pro služby a sociální práci	zázemí	22	2
	5 53 01	Počet podpořených bytů pro sociální bydlení	bytová jednotka	137	4
	5 53 05	Počet podpořených nových bytů pro sociální bydlení	bytová jednotka	86	4
	5 52 01	Počet podpořených zařízení v rámci komunitních a integračních aktivit	zařízení	42	4
	5 52 05	Počet podpořených nových zařízení v rámci komunitních a integračních aktivit	zařízení	22	1
	1 00 00	Počet podniků pobírajících podporu	podniky	30	5
	1 01 05	Počet nových podniků, které dostávají podporu	podniky	13	2
	1 04 00	Zvýšení zaměstnanosti v podporovaných podnicích	FTE	83	18
	6 00 00	Celkový počet účastníků	osoby	26 500	1 930
	6 20 00	Počet projektů, které zcela nebo zčásti provádějí sociální partneři nebo nevládní organizace	projekty	84	42

Zdroj: MS2014+ k 13. 11. 2018.

## Příloha č. 2

## Přehled projektů vybraných ke kontrole a hodnocení jejich účelnosti a efektivity

Zkrácený název projektu č.	Číslo a název projektu <i>stručný popis projektu</i>	Příjemce	Poskytnutá podpora z OP PPR (v Kč)	Příspěvek EU (v Kč)	Hodnocení	
					Účelnost	Efektivnost
091	CZ.07.3.58/0.0/0.0/15_003/0000 091 DOMUS VITAE – vybavení komunitního integračního sociálního podniku <i>vybudování, uvedení do provozu a následný provoz sociálního podniku</i>	DOMUS VITAE, z.ú.	1 319 924	659 962	2	3
103	CZ.07.3.58/0.0/0.0/15_003/0000 103 Kuchařky bez domova <i>výstavba kuchyně a bistra pro sociální podnikání</i>	Jako doma – Homelike	3 478 083	1 739 041	3	2
120	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 120 DOMUS VITAE – rozběh aktivit komunitního centra a sociálního podniku <i>provoz komunitního centra a sociálního podniku</i>	DOMUS VITAE, z.ú.	4 430 357	2 215 179	2	3
133	CZ.07.3.56/0.0/0.0/16_030/0000 133 Komunitní centrum v městské části Praha-Satalice <i>výstavba komunitního centra</i>	Městská část Praha Satalice	8 000 000	5 000 000	N/A	1
137	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 137 Podpora komunitního života cizinců na území hl. m. Prahy <i>provoz komunitního centra</i>	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	3 061 225	1 530 612	2	3
145	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 145 Komunitní centrum Husitská <i>provoz komunitního centra</i>	R – Mosty, z.s.	6 222 645	3 111 322	2	2
148	CZ.07.3.56/0.0/0.0/16_030/0000 148 Komunitní centrum Na půdě <i>výstavba komunitního centra</i>	Městská část Praha-Slivenec	3 111 662	1 944 789	N/A	2
152	CZ.07.3.56/0.0/0.0/16_030/0000 152 Terénní program pro osoby bez přístřeší <i>vznik nového terénního programu</i>	Centrum sociálních služeb Praha	3 598 828	1 999 349	4	4
162	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 162 Komunitní centrum a zahrada RESTO <i>provoz komunitního centra</i>	RUBIKON Centrum, z.ú.	9 118 811	4 559 406	1	1
169	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 169 Založení a provoz komunitního centra Sami sobě, neb jako doma <i>provoz komunitního centra</i>	In nostrum posterus, z.s.	5 765 406	2 882 703	2	1
173	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 173 Kuchařky bez domova <i>provoz sociálního podniku</i>	Jako doma – Homelike	454 847	227 424	3	2

182	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 182 Využití kulturně komunitního centra Horní Počernice <i>provoz komunitního centra</i>	Městská část Praha 20	686 045	361 076	2	1
194	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 194 Komunitní centrum Pomocná ruka v Praze 3 <i>provoz komunitního centra</i>	Studujte.cz, o.p.s.	8 151 575	4 075 787	3	3
206	CZ.07.3.56/0.0/0.0/16_030/0000 206 Vznik kulturně komunitního centra Horní Počernice <i>rekonstrukce prostor za účelem vzniku nových prostor komunitního centra</i>	Městská část Praha 20	2 153 219	1 345 762	2	4
220	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 220 Včelí úl <i>provoz komunitního centra</i>	VČELÍ ÚL, z.s.	7 951 299	3 975 649	2	3
221	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 221 Comeflex Accounting – účetnictví, daně a správa nemovitostí <i>provoz sociálního podniku</i>	COMEFLEX ACCOUNTING s.r.o.	4 484 770	2 242 385	4	4
225	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 225 Komunitní centrum Praha 14 <i>provoz komunitního centra</i>	Městská část Praha 14	4 879 456	2 568 135	2	1
238	CZ.07.3.56/0.0/0.0/16_030/0000 238 Komunitní centrum Kardašovská <i>vytvoření vhodného zázemí pro sociálně aktivizační aktivity</i>	Městská část Praha 14	7 333 351	4 583 344	2	1
239	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 239 Babi, dědo, pojďme spolu být, budeme se mít <i>provoz komunitního centra</i>	Duhový tandem, z.s.	9 768 400	4 884 200	3	2
240	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 240 Komunitní centrum InBáze 2020 <i>provoz komunitního centra</i>	InBáze, z.s.	8 669 070	4 334 535	3	3
249	CZ.07.3.63/0.0/0.0/16_031/0000 249 Sociální podnik – Nová šance <i>provoz sociálního podniku</i>	Ing. Marie BREUSSOVÁ	5 167 712	2 583 856	4	4
259	CZ.07.3.56/0.0/0.0/16_030/0000 259 Komunitní centrum Husitská – výstavba <i>vybudování prostor komunitního centra</i>	R – Mosty, z.s.	4 936 871	2 468 435	2	1
<b>Celkem</b>			<b>112 743 558</b>	<b>59 292 954</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

Zdroj: MS2014+, hodnocení vypracoval NKÚ.

**Poznámka:**

**Kritérium účelnosti:** Projekt a jeho realizace odpovídají cílům prioritní osy, podmínkám dané výzvy a smluvním podmínkám uzavřeným s poskytovatelem. Aktivity projektu jsou nastaveny ve prospěch potřebné skupiny, tedy občanů postižených či ohrožených chudobou a sociálním vyloučením, a vedou nebo alespoň mají předpoklad

k tomu, že povedou k jejich odstranění. Projekt realizoval všechny podpořené aktivity, splnil stanovené cíle nebo je předpoklad jejich splnění. Cíle a přínos projektu cílovým skupinám jsou měřitelné, ověřitelné a je předpoklad jejich udržitelnosti.

**Kritérium efektivity:** Všechny aktivity financované v rámci projektu jsou nezbytné pro naplnění jeho cílů a očekávaných přínosů pro cílovou skupinu. Náklady na ně vynaložené byly pro účel aktivit nezbytné, pořizovací ceny odpovídaly kvantitě a kvalitě obstarávaných věcí a služeb a nebyly nepřiměřeně vysoké v místě a čase, stejně tak nejsou náklady projektu nepřiměřeně vysoké v přepočtu na skutečně podpořené osoby. Projekt by nebyl financován bez veřejné podpory z OP PPR (není zde tzv. efekt mrtvé váhy), resp. nebyl by financován efektivněji s pomocí jiného typu veřejné podpory. Nedochozí k duplicitnímu financování obdobných aktivit s jinými projekty podporovanými z jiných dotačních titulů.

**Stupeň hodnocení:**

Účelnost: 1 – projekt je účelný, 2 – projekt je účelný s mírnými nedostatky (dílčí nedostatky neovlivňující celkové pozitivní hodnocení), 3 – projekt je účelný pouze omezeně (významné nedostatky snižující účelnost), 4 – projekt je neúčelný (zásadní nedostatky, vzhledem k nimž je projekt neúčelný jako celek). N/A – projekt nelze hodnotit.

Efektivnost: 1 – projekt je efektivní, 2 – projekt je efektivní s mírnými nedostatky (dílčí nedostatky neovlivňující celkové pozitivní hodnocení), 3 – projekt je efektivní pouze omezeně (významné nedostatky snižující efektivnost), 4 – projekt je neefektivní (zásadní nedostatky, vzhledem k nimž je projekt neefektivní jako celek).

Podrobné zdůvodnění hodnocení účelnosti a efektivnosti jednotlivých projektů je obsaženo v kontrolních protokolech předaných kontrolovaným osobám.



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/34

### Implementace inteligentních dopravních systémů (ITS) v silniční infrastruktuře České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/34. Kontrolní akci (dále také „KA“) řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Kinšt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo dopravy řídí a společně s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR implementuje vybrané silniční ITS způsobem, který vede k hospodárnému a efektivnímu vynaložení peněžních prostředků na dosažení cílů dle *Akčního plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050)* a dalších strategických dokumentů.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května do prosince 2018. Kontrolováno bylo období od roku 2012 do roku 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),  
Ředitelství silnic a dálnic ČR, Praha (dále také „ŘSD“).

**Kolegium NKÚ** na svém IV. jednání, které se konalo dne 25. března 2019,  
**schválilo** usnesením č. 9/IV/2019  
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA

### PENĚŽNÍ PROSTŘEDKY\* ČERPANÉ NA SILNIČNÍ ITS V LETECH

**1,25 mld. Kč**

2012–2014

(před přijetím Akčního plánu ITS)

**2,37 mld. Kč**

2015–2018

(v době platnosti Akčního plánu ITS)

### IMPLEMENTAČNÍ PLÁN ITS A JEHO AKTUALIZACE



### PŘÍNOS SD A PR PROJEKTŮ NENÍ VYHODNOCOVÁN, VÝKONOVÉ INDIKÁTORY NEBYLY NASTAVENY

Z toho projekty zahrnující implementaci vah pro vysokorychlostního kontrolního vážení



**Počet vah** pro vysokorychlostní kontrolní vážení v provozu

2015		2018	
ŘSD	KRAJE	ŘSD	KRAJE
0	1	0	5

**Počet vah** plánovaných do doby ukončení kontroly na D1

**0**

**Počet km** najetých nákladními vozidly s přívěsem nad 10 tun po D1 v roce 2016

**26,3 mil. km**

\* Peněžní prostředky vynaložené SFDI a ŘSD a prostředky čerpané dalšími subjekty na položky související se silničními ITS (nejsou zde obsaženy peněžní prostředky vynakládané na silniční ITS v rámci silničních staveb) do konce srpna 2018.

Zdroj: dokumentace předložená v průběhu kontroly MD a ŘSD, rozpočty SFDI za roky 2012–2018, celostátní sčítání dopravy 2016 (veřejně dostupné na: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/Silnice-a-dalnice/Scitani-dopravy>).

## I. Shrnutí a vyhodnocení

- 1.1. NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků vynakládaných v resortu Ministerstva dopravy na naplňování cílů *Akčního plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050)* (dále také „Akční plán ITS“) v oblasti silničních inteligentních dopravních systémů (dále také „ITS“). Hlavním cílem Akčního plánu ITS je trvale zvyšovat bezpečnost a plynulost dopravního provozu, koordinovat, synchronizovat a optimalizovat přepravu cestujících a pohyby zásilek po síti jednotlivých druhů dopravy a dále snižovat účinky dopravy na životní prostředí.
- 1.2. Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo dopravy řídí a společně s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR implementuje vybrané silniční ITS způsobem, který vede k hospodárnému a efektivnímu vynaložení peněžních prostředků na dosažení cílů dle *Akčního plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050)* a dalších strategických dokumentů. MD je odpovědné za státní politiku v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. ŘSD je gestorem většiny projektů silničních ITS a průřezových projektů<sup>1</sup>, které jsou realizovány v rámci *Implementačního plánu k Akčnímu plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020* (dále také „Implementační plán ITS“).
- 1.3. **NKÚ konstatuje, že možnost monitorovat, řídit a transparentně vyhodnotit účelnost, hospodárnost a efektivnost silničních ITS budovaných v rámci Akčního plánu ITS je výrazně omezena, a to jak pro MD a ŘSD, tak pro jiné hodnotitele. Cíle Akčního plánu ITS totiž MD stanovilo velmi obecně, „SMART“<sup>2</sup> hodnotící ukazatele do doby ukončení kontroly nenastavilo vůbec. Možnost hodnotit účelnost, hospodárnost a efektivnost realizace jednotlivých projektů ITS ze strany MD a ŘSD také limituje dostupnost informací. Akční plán ITS a navazující dokumenty nevytvářejí předpoklad pro projektové řízení. V rámci naplňování cílů Akčního plánu ITS je přitom plánováno vynaložit na projekty silničních ITS a související projekty cca 9 mld. Kč. Ke kontrole vybrané ITS na silniční síti ve správě ŘSD plní účel, k němuž byly zřízeny, avšak s výjimkou vysokorychlostních vah, jejichž výstavba je opožděná a které nebyly do doby ukončení kontroly vybudovány.**
- 1.4. **Toto celkové hodnocení se opírá o následující hlavní zjištění z kontroly:**
  - a) **MD nenastavilo Akční plán ITS tak, aby mohlo objektivně sledovat průběh naplňování jeho cílů v čase, vyhodnotit, zda postupuje jeho implementace vytyčeným směrem, definovat adresná nápravná opatření a vyhodnotit na konci jeho účinnosti, zda bylo dosaženo stanovených cílů, resp. globálního cíle v návaznosti na vynaložené peněžní prostředky.** Hlavní příčinou tohoto stavu je skutečnost, že nastavení cílů není v souladu s principy SMART. Cíle Akčního plánu

<sup>1</sup> V rámci kontroly se NKÚ zaměřil kromě projektů silničních ITS (v Implementačním plánu ITS definovány jako „SD projekty“) také na průřezové projekty (v Implementačním plánu ITS definovány jako „PR projekty“), které se zaměřují na oblast získávání dat/poskytování dopravních informací a navazují na projekty silničních ITS. Celkem se jedná o 54 SD a PR projektů uvedených v Implementačním plánu ITS a jeho aktualizacích.

<sup>2</sup> Anglický akronym vyjadřující charakteristiky: Specific (konkrétní) + Measurable (měřitelné) + Achievable (dosažitelné) + Relevant (relevantní) + Time-Bound (časově vymezené).

ITS nejsou konkrétní a měřitelné, neboť MD nenastavilo indikátory pro měření jejich naplňování, a to na žádné z úrovní hierarchie cílů. MD nenastavilo základní časový harmonogram naplňování Akčního plánu ITS, resp. termíny pro splnění jednotlivých cílů, klíčové milníky apod. Základní časový harmonogram pro splnění cílů Akčního plánu ITS si interně nerozpracovalo ani ŘSD, s výjimkou oblasti týkající se rozvoje Národního dopravního informačního centra (dále také „NDIC“)<sup>3</sup>. MD k zavedení sledování přínosů ITS dosud nevyužilo získané podklady ze zahraničí ani od vlastní zřízené organizace: Centra dopravního výzkumu<sup>4</sup> (dále také „CDV“). (Viz odst. 4.3. až 4.9.)

- b) **MD a ŘSD v rámci naplňování Akčního plánu ITS neprováděly výkonová hodnocení silničních ITS implementovaných prostřednictvím SD a PR projektů Implementačního plánu ITS**, a to ani v základních oblastech, jako je přínos v oblasti zvýšení bezpečnosti silničního provozu, snížení dopravních kongescí<sup>5</sup> nebo snížení porušování pravidel silničního provozu. V roce 2018, tj. přibližně v polovině doby účinnosti Akčního plánu ITS, provedlo MD na základě úkolu uloženého usnesením vlády zhodnocení naplňování cílů Akčního plánu ITS. Zhodnocení naplňování cílů bylo ze strany MD provedeno pouze na obecné úrovni, subjektivním hodnocením cílů, nikoliv objektivně na základě vhodných výkonových indikátorů. (Viz odst. 4.7. až 4.13.)
- c) **MD neprovádělo posouzení vhodnosti zařazení návrhů projektových záměrů SD a PR projektů do Implementačního plánu ITS transparentním způsobem.** MD nestanovilo kritéria pro posouzení vhodnosti zařazení jednotlivých projektových záměrů silničních ITS do Implementačního plánu ITS. Zhodnocení schopností konkrétních projektových záměrů naplnit cíle Akčního plánu ITS vycházelo pouze ze znalostí a zkušeností pracovníků MD. (Viz odst. 4.16. až 4.19.)
- d) **ŘSD nemělo do doby ukončení kontroly přehled o celkové výši peněžních prostředků vynakládaných na silniční ITS, neboť nesledovalo samostatně peněžní prostředky vynakládané na implementaci silničních ITS v rámci silničních staveb.** ŘSD tak v kontrolovaném období neposkytovalo MD přesné a úplné údaje o celkových finančních prostředcích vynaložených na ITS v rámci silničních staveb. MD ani ŘSD neměly ani rámcový přehled o neinvestičních peněžních prostředcích na jednotlivé typy silničních ITS, které bude potřeba vynaložit v souvislosti s naplňováním Akčního plánu ITS na jejich provoz a údržbu. Významně je tak snížena schopnost MD a ŘSD plánovat čerpání finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) v rámci střednědobého výhledu a pro potřeby vlastního dlouhodobého plánování investičních a neinvestičních akcí. ŘSD ani MD z uvedených důvodů nemohly vyhodnocovat efektivnost a hospodárnost vynakládání peněžních prostředků na budování jednotlivých silničních ITS. (Viz odst. 4.22. až 4.24.)

<sup>3</sup> NDIC je hlavní operační pracoviště, které 24 hodin denně 7 dní v týdnu zajišťuje sběr, zpracování, vyhodnocování, ověřování a autorizaci dopravních informací a dopravních dat, která jsou zajišťována prostřednictvím JSDI.

<sup>4</sup> Výzkumná instituce zřízená MD v roce 2006.

<sup>5</sup> Kongesce je odborným názvem pro dopravní zácpu.

- e) **MD neřídilo implementaci vah<sup>6</sup> pro vysokorychlostní kontrolní vážení** na strategické úrovni, ačkoliv se jedná o nástroj bezpečnosti silničního provozu a proti poškozování vozovek přetíženými vozidly. Do doby ukončení kontroly nebyla ŘSD na dálniční síti ČR uvedena do provozu žádná váha pro vysokorychlostní kontrolní vážení, a to přesto, že na základě zákona je to umožněno už od roku 2010 a certifikovaná zařízení jsou na trhu dostupná již od roku 2011. (Viz odst. 4.29. až 4.32.)
- f) **ŘSD při budování a využívání systému SOS hlásek postupovalo účelným způsobem.** Funkčnost SOS hlásek ověřovalo ŘSD v rámci pravidelných kontrol při provádění údržby. ŘSD nemonitorovalo ani nevyhodnocovalo vynakládání peněžních prostředků na budování SOS hlásek, neboť nesledovalo celkové peněžní prostředky vynakládané na provoz a údržbu u jednotlivých typů silničních ITS. (Viz odst. 4.35. až 4.37.)
- g) **Jako účelnou a efektivní hodnotil NKÚ činnost NDIC** jako hlavního operačního pracoviště *Jednotného systému dopravních informací pro ČR* (dále také „JSDI“)<sup>7</sup> při předávání dopravních informací. (Viz odst. 4.40. až 4.43.)
- h) **Na národní úrovni neexistuje pracoviště, které by zajišťovalo koordinaci jednotlivých uzavírek a výluk dopravní sítě mezi jednotlivými institucemi provozujícími silniční síť.** V roce 2016 spustilo ŘSD *Geoportál silniční a dálniční sítě ČR* (dále také „Geoportál“), jehož součástí je mj. mapová aplikace *Plánované uzavírky*. Ta měla obsahovat předběžně plánované uzavírky a sloužit jako nástroj pro koordinaci uzavírek mezi jednotlivými institucemi provozujícími silniční síť. Zadávání dat do Geoportálu je však ze strany krajů dobrovolné, přičemž NKÚ zjistil, že jeden kraj do Geoportálu plánované uzavírky nezadával vůbec a dva další zadávaly velmi nízké počty. Geoportál, resp. výše zmíněnou aplikaci, tak dosud nebylo možné využívat jako plně účelný nástroj pro koordinaci uzavírek na silniční síti. (Viz odst. 4.46. až 4.47.)

#### 1.5. NKÚ v návaznosti na výše uvedené doporučuje MD:

- Nastavit a ve spolupráci s ŘSD uvést do praxe výkonové indikátory k hodnocení přínosu zavádění a provozu silničních ITS pro plynulost a bezpečnost silničního provozu, k tomu využít i existující studie (Evropská komise, CDV). Nastavit výchozí a cílové hodnoty těchto indikátorů a předpokládané milníky naplňování cílových hodnot.

---

<sup>6</sup> Někdy také používána zkratka WIM – z anglického Weigh-In-Motion (zvážit v pohybu) – tato zařízení mohou být využívána buď pro předvážení, kdy identifikují přetížená nákladní vozidla a následně se provede druhé kontrolní vážení, na základě něhož lze vystavit pokutu, nebo v režimu vysokorychlostního kontrolního vážení, jehož výsledek je již validním dokladem pro případné vystavení pokuty.

<sup>7</sup> Usnesením vlády České republiky ze dne 18. května 2005 č. 590, k projektu *Jednotného systému dopravních informací pro Českou republiku*, byl JSDI navržen jako otevřený modulární systém pro shromažďování, zpracování, ukládání a následné sdílení a poskytování informací určených pro oblast dopravy a její účastníky ve formě veřejné služby.

- Provádět periodická hodnocení naplňování cílů Akčního plánu ITS podle těchto výkonových ukazatelů a stanovených milníků a přijímat opatření k nápravě v případě jejich neplnění podle předpokladů.
- V Akčním plánu ITS pro následující období provést prioritizaci oblastí pro implementaci silničních ITS a nastavit transparentní systém hodnocení a výběru projektových záměrů do Implementačního plánu ITS.
- Zajistit, aby do Geoportálu byla správci silnic II. a III. třídy předávána veškerá data o plánovaných silničních uzavírkách a zlepšit tak koordinaci uzavírek na hlavních tazích a objízdných trasách; např. předložit návrh právní úpravy, kterou bude zajištěna povinnost správců silnic II. a III. třídy předávat data o plánovaných uzavírkách na silniční síti do Geoportálu.
- Pro potřeby plánování a rozvoje silničních ITS nastavit ve spolupráci s ŘSD systém sledování položek silničních ITS v rámci rozpočtů budovaných nebo rekonstruovaných silničních staveb i nákladů spojených se zajištěním jejich životního cyklu.

## II. Informace o kontrolované oblasti

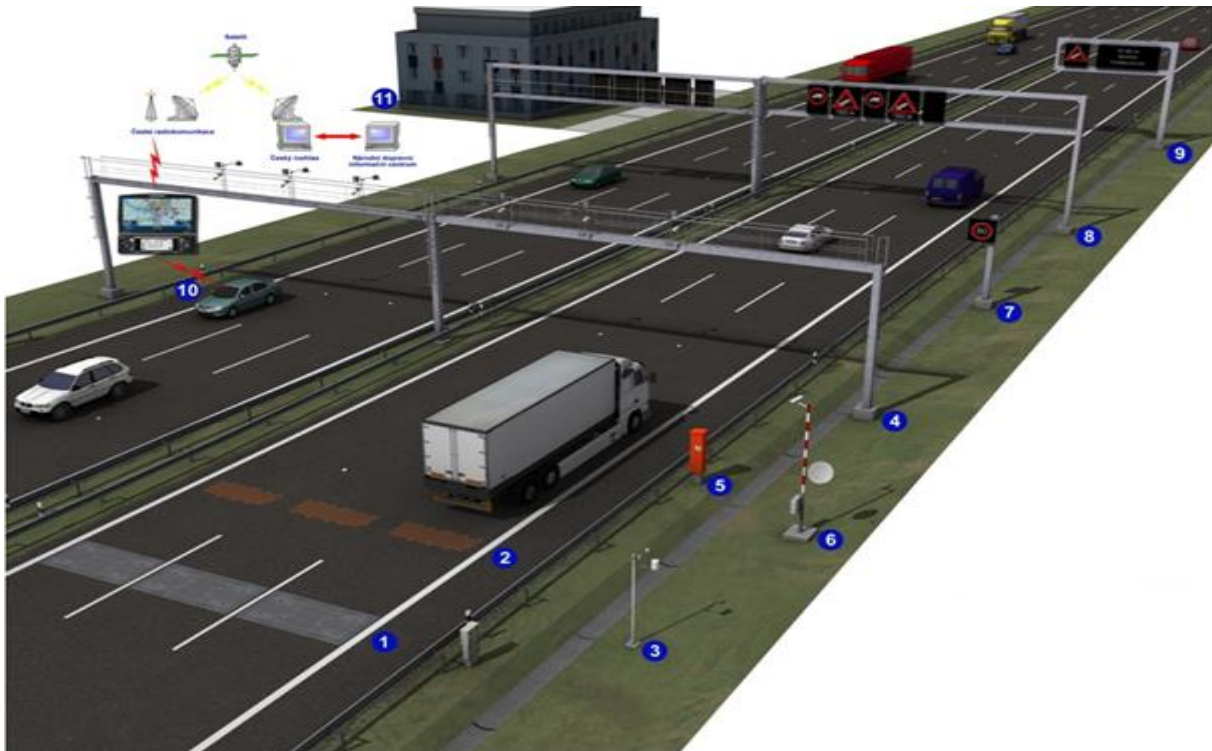
2.1. ITS jsou soubory elektronických prostředků, technických zařízení, programového vybavení a jiných nástrojů, které umožňují vyhledávání, shromažďování, zpřístupňování, používání a jiné zpracovávání údajů o pozemních komunikacích, silničním provozu, cestování, logistice a dopravním spojení, a jejich účelem je zvýšení bezpečného a koordinovaného užívání pozemních komunikací a snížení negativních dopadů silničního provozu na životní prostředí<sup>8</sup>.

2.2. Za počátek systematického budování ITS v ČR lze označit rok 2005, kdy byl zahájen projekt JSDI/NDIC s cílem vytvořit komplexní systémové prostředí pro sběr, zpracování, sdílení, distribuci a publikaci dopravních informací a dopravních dat. ŘSD postupně buduje a rozvíjí ITS, které mají mj. sloužit pro informování účastníků silničního provozu a správců dálnic a silnic I. třídy, usměrňování dopravy, řešení její bezpečnosti a plynulosti. Příklady silničních ITS jsou uvedeny ve schématu č. 1.

---

<sup>8</sup> Ustanovení § 39a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Schéma č. 1: Silniční ITS



Zdroj: ŘSD, veřejně dostupné na: <http://portal.dopravniinfo.cz/telematicke-aplikace/obecne-informace>.

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| 1 – Váhy (pro předvážení nebo pro vysokorychlostní kontrolní vážení) | 7 – Proměnné dopravní značení         |
| 2 – Detektory a sčítače dopravy                                      | 8 – Portál liniového řízení dopravy   |
| 3 – Meteostanice   | 9 – Zařízení pro provozní informace   |
| 4 – Mýtná brána  | 10 – RDS-TMC – kanál dopravních zpráv |
| 5 – SOS hláska   | 11 – NDIC/JSDI Ostrava                |
| 6 – Kamerový systém  |                                       |

### Silniční ITS – evropský kontext

2.3. V roce 2008 byl na úrovni Evropské unie (dále také „EU“) zpracován *Akční plán zavádění inteligentních dopravních systémů v Evropě*. Jeho cílem bylo urychlit a koordinovat zavádění ITS v silniční dopravě, včetně styčných bodů s jinými druhy dopravy. V roce 2010 navázala na tento plán směrnice 2010/40/EU<sup>9</sup> (dále také „směrnice o ITS“), která rozpracovala jím stanovené prioritní oblasti. Směrnice o ITS obecně požaduje přípravu specifikací pro ITS s cílem dosáhnout jejich koordinovaného zavádění v jednotlivých členských státech EU. V ČR byla směrnice o ITS transponována zejména do ustanovení § 39a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Na směrnici o ITS navázala nařízení EU upravující technické specifikace systémů ITS<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU ze dne 7. července 2010 o rámci pro zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy a pro rozhraní s jinými druhy dopravy.

<sup>10</sup> Nařízení (EU) 305/2013, nařízení (EU) 885/2013, nařízení (EU) 886/2013, nařízení (EU) 2015/962 a nařízení (EU) 2017/1926.

## Silniční ITS – národní kontext

2.4. V návaznosti na přijetí evropského akčního plánu pro ITS, směrnice o ITS a nařízení EU zpracovalo MD na národní úrovni v letech 2014 až 2015 Akční plán ITS<sup>11</sup>. Globální cíl MD stanovilo následovně: **Prostřednictvím ITS trvale zvyšovat efektivitu dopravního systému v ČR. Konkrétně zvyšovat bezpečnost a plynulost dopravního provozu, koordinovat, synchronizovat a optimalizovat přepravu cestujících a pohyby zásilek po síti jednotlivých druhů dopravy, dále snižovat účinky dopravy na životní prostředí a tím pomáhat zvyšovat kvalitu života všech obyvatel.** Pro splnění globálního cíle Akčního plánu ITS bylo definováno osm strategických cílů, z nichž sedm níže uvedených se vztahuje k silniční dopravě:

1. efektivní, inteligentní a dopravní infrastruktura s kvalifikovaným obslužným personálem,
2. zajištění plynulosti dopravního provozu a s tím spojené snížení celkových časových ztrát v dopravním provozu,
3. zvýšení bezpečnosti dopravního provozu,
4. snížení závažného porušování pravidel silničního provozu a zamezení závažného protiprávního jednání v dopravě,
5. rozvíjet systémy ITS harmonizovaným způsobem,
6. podpora rozvoje společensky žádoucích technologií a služeb,
7. podpora vzdělávacích a výcvikových programů.

2.5. Implementační plán ITS<sup>12</sup>, který dále rozpracovává Akční plán ITS, nebyl koncipován jako jednorázový dokument, do roku 2020 jej mělo MD aktualizovat a doplňovat na základě dlouhodobého i krátkodobého plánování a programového výběru konkrétních projektových záměrů. Implementační plán ITS obsahuje projektové záměry/karty inteligentních dopravních systémů pro silniční, železniční a vnitrozemskou vodní dopravu a projekty průřezové týkající se dat, dopravních informací a systémů řízení. Do doby ukončení kontroly jej MD dvakrát aktualizovalo (v roce 2017 a 2018).

2.6. Finanční prostředky na SD projekty a PR projekty jsou poskytovány z rozpočtu SFDI.

**Tabulka č. 1: Financování silničních ITS v letech 2012–2018 (čerpání ze SFDI)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Celkem za jednotlivé roky (v mil. Kč)	388,78	481,08	375,90	617,39	691,09	696,76	360,88*
<b>Celkem za celé období (v mil. Kč)</b>							<b>3 611,88</b>

**Zdroj:** rozpočty SFDI na roky 2012–2018, dokumentace předložená MD v průběhu kontroly.

\* Dle údajů MD k 29. 8. 2018.

<sup>11</sup> Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 15. dubna 2015 č. 268, o Akčním plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050).

<sup>12</sup> Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 15. června 2016 č. 538, o Implementačním plánu k Akčnímu plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v České republice do roku 2020 (s výhledem do roku 2050).



2.7. Celkové počty vybraných typů fyzických silničních ITS implementovaných do roku 2018 na dálniční síti ČR uvádí následující tabulka.

**Tabulka č. 2: Počty vybraných silničních ITS**

Typ silničních ITS	Počet na dálniční síti/termín poslední aktualizace údajů
Meteostanice	468 ks/leden 2018
Kamerové systémy	1 037 ks/červenec 2018
Detektory a sčítače dopravy	314 ks/červenec 2018
Váhy pro předvážení	8 ks/červenec 2018
Váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení	0 ks/prosinec 2018
Portály liniového řízení dopravy	61 ks/červenec 2018
Zařízení pro provozní informace	136 ks/červenec 2018
SOS hlásky	1 171 ks/červen 2018

**Zdroj:** dokumentace předložená ŘSD v průběhu kontroly.

### III. Rozsah kontroly

3.1. Předmětem kontroly NKÚ byly peněžní prostředky vynakládané v resortu MD na naplňování cílů Akčního plánu ITS v oblasti silničních ITS v období let 2012 až 2018. Primárně se kontrola zaměřila na období let 2015 až 2018, a to z důvodu platnosti Akčního plánu ITS a návazného Implementačního plánu ITS.

3.2. **Cílem kontroly bylo prověřit, zda MD řídí a společně s ŘSD implementuje vybrané silniční ITS způsobem, který vede k hospodárnému a efektivnímu vynaložení peněžních prostředků na dosažení cílů dle Akčního plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050) a dalších strategických dokumentů.** K naplnění cíle kontroly prověřil NKÚ v resortu MD tyto dílčí oblasti:

- A. nastavení Akčního plánu ITS a vyhodnocení přínosu silničních ITS ze strany MD,
- B. výběr projektových záměrů do Implementačního plánu ITS a posuzování záměrů projektů silničních ITS,
- C. monitoring finančních prostředků vynakládaných na silniční ITS,
- D. realizaci vybraných silničních ITS, jednalo se o:
  - váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení,
  - SOS hlásky,
  - JSDI/NDIC,
- E. koordinaci silničních uzavírek.

3.3. MD je odpovědné za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Na úrovni MD se kontrola NKÚ zaměřila na strategické nastavení a řízení implementace silničních ITS, resp. Akčního plánu ITS, řízení implementace



silničních ITS v rámci Implementačního plánu ITS a průběžný monitoring implementace silničních ITS spojený s vyhodnocováním cílů Akčního plánu ITS. ŘSD je gestorem většiny projektů silničních ITS (SD projektů) a průřezových projektů (PR projektů), které jsou realizovány v rámci Implementačního plánu ITS a mají naplňovat cíle Akčního plánu ITS v oblasti silniční dopravy. U ŘSD se kontrola zaměřila také na vyhodnocení účelnosti a efektivnosti vybraných silničních ITS: SOS hlásek, vysokorychlostních vah a JSDI/NDIC.

## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### A. Nastavení Akčního plánu ITS a vyhodnocení přínosu silničních ITS ze strany MD

4.1. Při uskutečňování jakékoliv veřejné strategie je nezbytné sledovat, zda její implementace postupuje vytyčeným směrem, a po jejím skončení provést objektivní vyhodnocení. Předpokladem je proto nastavení soustavy cílů, definování soustavy indikátorů a nastavení jejich cílových a počátečních hodnot, které umožní posouzení naplnění daného cíle. Dále je třeba nastavit časový harmonogram naplňování strategie, tj. hlavní fáze implementace (termíny plnění jednotlivých cílů), a klíčové milníky<sup>13</sup>.

4.2. NKÚ proto posuzoval:

- zda MD nastavilo cíle Akčního plánu ITS v souladu s principy SMART,
- zda MD a ŘSD vytvořily podmínky pro vyhodnocení reálného přínosu silničních ITS implementovaných v rámci naplňování Akčního plánu ITS,
- zda MD provedlo analýzu zahraničních strategických dokumentů v oblasti ITS a využilo její výstupy při zpracování Akčního plánu ITS.

**→ MD nenastavilo soustavu cílů Akčního plánu ITS v souladu s principy SMART, nelze objektivně sledovat naplňování těchto cílů v čase a hodnotit účinnost implementovaných ITS**

4.3. MD definovalo v Akčním plánu ITS globální cíl, který následně rozpracovalo do osmi strategických cílů, z nichž sedm se vztahuje k silniční dopravě, resp. silničním ITS (viz odst. 2.4.). Na strategické cíle navazují specifické cíle a na ně pak další úroveň cílů v podobě tzv. návazných opatření, kterých je celkem 107.

4.4. MD však na žádné úrovni cílů a návazných opatření Akčního plánu ITS nenastavilo sadu hodnotících indikátorů vhodných pro posouzení jejich naplnění. Indikátory uvedené v příloze č. 1 Akčního plánu ITS (viz tabulka č. 3) jsou pouze objemové, nikoliv výkonové, a především nemají vymezeny počáteční ani cílové hodnoty. V dokumentu je pouze obecně uvedeno, že sledovaným ukazatelem/hodnotou bude např. „počet kusů“. Mezi

<sup>13</sup> Takové předpoklady vyžaduje i *Metodika přípravy veřejných strategií*, která představuje jednotnou metodologii pro tvorbu strategických dokumentů na úrovni státní správy; tato metodika byla vzata na vědomí usnesením vlády České republiky ze dne 2. května 2013 č. 318, k *Metodice přípravy veřejných strategií*.

těmito indikátory a cíli stanovenými v Akčním plánu ITS není uvedena vazba; na jednotlivé strategické cíle, specifické cíle ani na návazná opatření. Takto nastavená soustava indikátorů neumožňuje transparentně sledovat průběžné naplňování cílů Akčního plánu ITS, přijímat adresná nápravná opatření a na konci implementace vyhodnotit naplnění cílů, a to ani v základních oblastech, jako je zajištění bezpečnosti dopravního provozu, zvýšení plynulosti dopravního provozu a snížení závažného porušování pravidel silničního provozu (strategické cíle č. 2, 3 a 4 Akčního plánu ITS).

**Tabulka č. 3: Vybrané indikátory Akčního plánu ITS, které se vztahují k silničním ITS**

Vybrané indikátory Akčního plánu ITS		
Cíl	Indikátor	Ukazatel (hodnota)
Vybavenost silniční infrastruktury silničními ITS	Liniové řízení dopravy	úsek v km
	Automatické detektory dopravy	počet ks
	Meteorologické stanice	počet ks
	CCTV kamerový bod	počet ks
	Portály s proměnným dopravním značením a proměnnými informačními tabulemi	počet ks
	Proměnné tabule s meteorologickými údaji	počet ks
	SOS hlásky	počet ks
	Dynamické vážní stanoviště	počet ks
	Technologické vybavení tunelů	počet tunelů
Zvýšení informovanosti účastníků dopravního provozu prostřednictvím ITS	Počet poskytovatelů informačních služeb o situaci v silničním provozu podle nařízení EU 886/2013	počet
	Počet využívaných způsobů šíření informací o silničním provozu a o cestování	počet
	Počet celostátních center pro dopravní informace a pro řízení silničního provozu	počet
	Počet regionálních center pro dopravní informace a pro řízení silničního provozu	počet
	Počet propojení mezi centry pro dopravní informace a pro řízení silničního provozu	a) počet na národní úrovni b) počet na mezinárodní úrovni
	Otevřenost veřejného informačního systému dalším subjektům podle zásad evropské směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru	počet
	Aplikace zpřístupněné cestujícím se specifickými potřebami (osoby se sníženou schopností pohybu nebo orientace, senioři, rodiče s kočárky atp.)	počet
Snížení závažných následků zraněných osob v silničním provozu prostřednictvím ITS	Počet center telefonického tísňového volání 112 uzpůsobených přijmout tísňové volání eCall	počet
	Podíl oznámení dopravní nehody systémem eCall 112 z celkového počtu závažných dopravních nehod	a) % automaticky aktivovaných oznámení b) % manuálně aktivovaných oznámení

**Zdroj:** Akční plán ITS.

4.5. Indikátory (objemové/výkonnostní) nejsou nastaveny ani na úrovni projektových záměrů SD a PR projektů obsažených v Implementačním plánu ITS. U jednotlivých projektových záměrů Implementačního plánu ITS nelze objektivně určit, na základě jakého kritéria/indikátoru bude splnění projektového záměru vyhodnoceno.

4.6. MD nenastavilo základní časový harmonogram naplňování cílů Akčního plánu ITS. Pro průběžné vyhodnocování nejsou nastaveny hlavní milníky v realizaci strategie. Jednotlivé cíle a návazná opatření Akčního plánu ITS nejsou časově ohraničeny ani není nastavena jejich prioritizace. Dle MD mají všechna opatření realizovaná v rámci Akčního plánu ITS stejnou prioritu a cílem je jejich co nejrychlejší realizace. Za jediný nastavený harmonogram se dá považovat uvedení předpokládaných termínů počátku a konce realizace u projektových záměrů SD a PR projektů Implementačního plánu ITS. Tyto termíny však nejsou závazné a s ohledem na zpoždování jednotlivých projektů se průběžně posouvají bez uvedení důvodu a příp. nápravných opatření nebo dopadu na naplňování cílů Akčního plánu ITS.

**→ MD ani ŘSD nezavedly do praxe hodnocení reálného přínosu silničních ITS implementovaných v rámci Akčního plánu ITS**

4.7. Akční plán ITS ani projektové záměry Implementačního plánu ITS neobsahují žádné indikátory hodnotící výkonnost, resp. účinnost implementovaných ITS, a to navzdory tomu, že MD uvedlo, že při jeho zpracování využilo studii *Study on Key Performance Indicators (KPIs) for Intelligent Transport Systems (ITS)*, kterou si nechala zhotovit k únoru 2015 Evropská komise pro potřeby řízení ITS v členských státech EU. Studie mj. uváděla seznamy doporučených objemových a výkonových indikátorů (příklad výkonových indikátorů je uveden v tabulce č. 4) se vzájemnými vazbami, které doporučuje sledovat na úrovni jednotlivých států EU. NKÚ porovnáním indikátorů v Akčním plánu ITS se zmiňovanou studií zjistil, že MD využilo ze studie pouze objemové indikátory (rámcově jim odpovídají indikátory uvedené v příloze č. 1 Akčního plánu ITS), ty však neumožňují vyhodnotit výkonnost implementovaných silničních ITS. Obdobně MD, ačkoliv uvádí, že při přípravě Akčního plánu ITS analyzovalo dokumenty z oblasti ITS zpracované čtyřmi státy EU<sup>14</sup>, nevyžilo dobrého příkladu Finska, v jehož akčním plánu rozvoje ITS jsou pro jednotlivé cíle třetí úrovně (tzv. *Key projects*) stanovena kritéria pro vyhodnocení jejich splnění.

**Tabulka č. 4: Vybrané výkonové indikátory, které byly ve studii *Study on Key Performance Indicators (KPIs) for Intelligent Transport Systems (ITS)* doporučeny jednotlivým členským státům EU ke sledování**

Indikátor
Procentuální změna dopravního proudu ve špičkách na trasách, kde byly implementovány silniční ITS
Procentuální změna cestovních dob na trasách, kde byly implementovány silniční ITS
Procentuální změna v počtu nahlášených nehod na trasách, kde byly implementovány silniční ITS

**Zdroj:** *Study on Key Performance Indicators (KPIs) for Intelligent Transport Systems (ITS)*.

<sup>14</sup> Německo, Rakousko, Švýcarsko, Finsko.

- 4.8. MD se navíc otázkou výkonových indikátorů ITS zabývalo už v roce 2004 a následně i v roce 2005, kdy byla z grantu MD zpracována studie *Výzkum účinnosti telematických systémů*. Studie se zabývala zkoumáním možností a postupů, které by bylo možné využít při vyhodnocování účinnosti zaváděných ITS. Výsledky studie MD do doby ukončení kontroly nepřevedlo do praxe.
- 4.9. Nicméně v listopadu 2017 zpracovalo CDV (na základě požadavku MD) dokument obsahující i soubor hodnotících kritérií (indikátorů) k hodnocení účinnosti (výkonnosti) instalovaných silničních ITS. Předmětný dokument obsahuje 8 prioritních oblastí a výčet navrhovaných objemových a výkonových indikátorů, které by bylo vhodné dle CDV u ITS sledovat a vyhodnocovat (příklad navrhovaných indikátorů je uveden v tabulce č. 5). Dále CDV v dokumentu doporučilo, že by bylo vhodné stávající cíle ITS stanovené Akčním plánem dále rozpracovat do konkrétních měřitelných cílů či tyto indikátory doplnit, aby bylo možné měřit pokrok v naplňování Akčního plánu ITS. Kritéria navržená CDV však do doby ukončení kontroly nebyla ze strany MD využita. Dle sdělení MD se jejich využití plánuje až ke vzniku nového Akčního plánu ITS po roce 2020.

**Tabulka č. 5: Vybrané výkonové indikátory, které byly ze strany CDV doporučeny MD v souvislosti s implementací silničních ITS sledovat**

Indikátor
<b>Změna dopravního proudu</b> (např. počet vozidel za hodinu/den na daném místě) měřená na konkrétních lokalitách silniční sítě (TEN-T <sup>15</sup> a/nebo silnic I. třídy) a ovlivněná implementací příslušného systému ITS.
<b>Změna ve variabilitě cestovních dob</b> u silničního provozu v podobě zjištěného variačního koeficientu (směrodatná odchylka cestovních dob zjištěná na určité trase či části trasy). Změna variačního koeficientu zjištěná v rámci silniční sítě (TEN-T a/nebo silnic I. třídy) a ovlivněná implementací příslušného systému ITS.
<b>Změny ve výskytu kongescí v úzkých hrdlech.</b> Celkové zpoždění či ztracené vozidlo-hodiny vyjádřené jako rozdíl mezi celkově stráveným časem a váženou (s dopravním tokem) referenční (volný dopravní proud) cestovní dobou.
<b>Změna cestovních dob.</b> Cestovní doba je ukazatelem stanovujícím dopad opatření na účastníky silničního provozu. Zjišťuje se v celém rámci silniční sítě (TEN-T a/nebo síť silnic I. třídy, včetně městských komunikací) v souvislosti s implementací příslušného systému ITS.
<b>Absolutní a % změna v počtu nahlášených nehod všech stupňů závažnosti,</b> jakož i nehodovosti (tedy poměru nehod na ujetý vozidlokilometr), zjištěná v rámci silniční sítě (TEN-T a/nebo silnic I. třídy) a ovlivněná implementací příslušného systému ITS.
<b>Celkový čas od výskytu nehody přes zaktivování veřejné služby (112) eCall</b> až po srozumitelnou prezentaci obsahu minimálního souboru dat na pultu obsluhy Centra tísňového volání.

**Zdroj:** *Posouzení shody nebo vhodnosti použití součástí inteligentních dopravních systémů, které soukromý nebo veřejný subjekt uvádí na trh nebo do provozu v souladu se specifikací Evropské komise – část 2: KPI, CDV, 2017.*

**→ MD neprovedlo průběžné vyhodnocení Akčního plánu ITS takovým způsobem, aby bylo schopno posoudit naplňování jeho cílů**

- 4.10. V rámci aktualizace č. 2 Implementačního plánu ITS z května 2018 provedlo MD zhodnocení postupu realizace a naplňování cílů Akčního plánu ITS. Zhodnocení naplňování cílů bylo ze strany MD provedeno pouze na obecné úrovni, subjektivním hodnocením cílů, nikoliv transparentně a ověřitelně na základě vhodných měřitelných

<sup>15</sup> Trans-European Transport Networks (transevropská dopravní síť).

indikátorů (viz odst. 4.4. a 4.5.) Akčního plánu ITS. MD nevyhodnotilo ani průběžně naplňování objemových indikátorů (viz tabulka č. 3), které si v Akčním plánu ITS samo nastavilo a které alespoň částečně kvantifikují jeho naplňování. Podle MD není možné postup realizace vyhodnotit dříve než za několik let, Akční plán ITS a jeho naplňování proto MD plánuje vyhodnotit až jako celek na konci jeho účinnosti v roce 2020. To je však dle názoru NKÚ zcela nedostatečné.

4.11. Ukázkou, jak obecným způsobem MD provedlo vyhodnocení naplňování cílů Akčního plánu ITS, uvádí níže uvedená tabulka č. 6 na příkladu strategických cílů č. 2 a 3:

**Tabulka č. 6: Příklady vyhodnocení strategických cílů (dle aktualizace č. 2 Implementačního plánu ITS)**

<b>Strategický cíl č. 2 Zajištění plynulosti dopravního provozu</b>
<p>MD ve vyhodnocení uvádí mj. dosud realizované aktivity. Např. uvádí, že v období mezi lety 2015–2017 průběžně docházelo k doplnění informačních portálů na dálnicích, kdy byl zvýšen počet těchto portálů o dalších 18 kusů, a 82 informačních portálů bylo modernizováno. Dále je zde uvedeno, že vedle instalace akčních prvků došlo také k postupnému doplňování a modernizaci dalších telematických systémů, především se jedná o kamerové systémy, přechod na digitální systém SOS-DIS na dálnici D5, výstavbu přibližně 12 kusů meteorologických stanic včetně proměnného dopravního značení, kontinuální doplňování automatických sčítačů dopravy.</p> <p>V závěru zhodnocení naplňování tohoto cíle je uvedeno: „<i>Za předpokladu, že se bude i nadále tato snaha rozvíjet a zrychlí se proces přípravy projektových dokumentací a veřejných zakázek, je možné předpokládat, že lze naplnit nastavenou úroveň zlepšení snížení časových ztrát způsobených vlivem kongescí do roku 2020 až o 10 %. Dále lze očekávat výrazné snížení celospolečenských ztrát (např. ztrát způsobených sekundárními nehodami z důvodu neznalosti informace o výskytu kolony, ztrát způsobených pozdním příjezdem na navazující dopravní spojení apod.)</i>.“ Zcela zde však chybí informace o tom, jak bude MD reálně ověřovat, zda k naplnění odhadovaného snížení časových ztrát o 10 % skutečně v důsledku zavedení ITS došlo, resp. zda ke snížení došlo již v letech 2015–2017, a tedy zda byl naplněn cíl č. 2 – <i>Zajištění plynulosti dopravního provozu</i>. V příloze č. 1 Akčního plánu ITS MD takový indikátor, resp. způsob jeho vyhodnocování nestanovilo.</p>
<b>Strategický cíl č. 3 Zvýšení bezpečnosti dopravního provozu</b>
<p>Podobně ke strategickému cíli č. 3 <i>Zvýšení bezpečnosti dopravního provozu</i> MD ve vyhodnocení uvedlo výčet činností a projektů, které byly nebo do budoucna budou ze strany MD zavedeny: systém automatického postihování řidičů překračujících rychlost v kritických úsecích páteřních komunikací, zavedení call centra ŘSD na NDIC s cílem poskytovat řidičům asistenční služby, projekt na osazení 50 kritických lokalit varovnými systémy, modernizace SOS hlásek a kabelových tras, spuštění zkušebního provozu systému eCall.</p> <p>MD však neuvádí, jakým způsobem a do jaké míry byl realizací výše uvedených projektů naplněn tento cíl, ani to, jak bude jeho naplňování vyhodnoceno v budoucnu. V příloze č. 1 Akčního plánu ITS MD takový indikátor, resp. způsob jeho vyhodnocování nestanovilo.</p>
<b>Další strategické cíle Akčního plánu ITS byly vyhodnoceny na podobně obecné úrovni.</b>

4.12. U návazných opatření (čtvrtá úroveň cílů Akčního plánu ITS) jsou v rámci zhodnocení uvedeny související projektové záměry Implementačního plánu ITS a případné změny stavu jejich realizace a financování. Není zde uveden důvod těchto změn ani jejich případný dopad na cíle Akčního plánu ITS. Přitom NKÚ zjistil, že od roku 2016 bylo v Implementačním plánu ITS a jeho aktualizacích navrženo celkem 54 projektových záměrů SD a PR projektů v gesci MD a ŘSD. K datu aktualizace č. 2 Implementačního

plánu ITS bylo dokončeno 10<sup>16</sup> projektů. Z 44 nedokončených projektů vznikla u 32 různá míra zpoždění (viz příloha č. 1).

- 4.13. MD ve zhodnocení Akčního plánu ITS zohlednilo pouze ITS implementované v rámci SD a PR projektů Implementačního plánu ITS, nikoliv ITS implementované v rámci silničních staveb.

## **B. Výběr projektových záměrů do Implementačního plánu ITS a posuzování záměrů projektů silničních ITS**

- 4.14. Po rozpracování soustavy cílů je potřeba identifikovat opatření, která povedou k jejich naplnění. Akční plán ITS obsahuje na čtvrté úrovni tzv. návazná opatření, ta však nejsou konkrétními opatřeními, těmi jsou až projektové záměry (karty) SD a PR projektů.

- 4.15. NKÚ proto posuzoval:

- zda si ŘSD stanovilo kritéria pro výběr návrhů projektových záměrů a předkládalo je následně MD k posouzení jejich zařazení do Implementačního plánu ITS,
- zda MD transparentním způsobem posuzovalo vhodnost zařazení návrhů projektových záměrů do Implementačního plánu ITS a jejich schopnost naplnit stanovené cíle Akčního plánu ITS,
- zda mělo MD přehled o projektech financovaných v souvislosti se silničními ITS v rámci globálních<sup>17</sup> a jmenovitých<sup>18</sup> položek z rozpočtu SFDI.

### **→ MD ani ŘSD nenastavily kritéria výběru projektových záměrů v návaznosti na cíle Akčního plánu ITS**

- 4.16. Za přípravu návrhů projektových záměrů SD a PR projektů v souladu s Akčním plánem ITS bylo zodpovědné ŘSD. ŘSD se tak samo rozhodovalo, jaké návrhy projektových záměrů SD a PR projektů zpracuje a následně předloží MD. Posouzení těchto návrhů a konečné rozhodnutí, zda projektový záměr zařadit či nezařadit do Implementačního plánu ITS, provádělo MD.

- 4.17. Při tvorbě návrhů projektových záměrů ale ŘSD interně nerozpracovalo Akční plán ITS na konkrétní oblasti, etapy výstavby nebo krátkodobé plány z hlediska priorit v čase. ŘSD si nenastavilo kritéria výběru, na základě kterých by posoudilo, zda a jak jednotlivé návrhy projektových záměrů naplňují cíle Akčního plánu ITS. Návrhy projektových

<sup>16</sup> Nezahrnuje 8 projektů dokončených ještě před zpracováním Implementačního plánu ITS, které byly v gesci ŘSD.

<sup>17</sup> Dle *Pravidel pro financování z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury* položky v rozpočtu SFDI, ze kterých jsou mimo jiné financovány příprava a vypořádání akcí financovaných z rozpočtu SFDI, které však zároveň nejsou vedeny jako jmenovité akce, nebo položky, ze kterých jsou financovány zejména druhově stejné akce, které nejsou v rozpočtu SFDI zařazeny jako samostatné položky.

<sup>18</sup> Dle *Pravidel pro financování z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury* investiční akce (kód 60) a/nebo akce neinvestičního charakteru (kód 50), které jsou opatřeny číslem ISPROFIN/ISPROFOND a jmenovitě uvedeny ve schváleném, případně upraveném rozpočtu SFDI.

záměrů tak ŘSD zpracovávalo na základě urgentních potřeb ve vztahu k vybavení silnic a dálnic a na základě úsudku a zkušeností příslušných pracovníků. Jedinou rozpracovanou oblastí byla oblast NDIC, u níž návrhy projektových záměrů vycházely z dokumentu *Strategický plán dalšího rozvoje JSDI/NDIC s výhledem na 10 let*.

4.18. MD si nestanovilo kritéria pro posouzení vhodnosti zařazení jednotlivých projektových záměrů silničních ITS do Implementačního plánu ITS a jejich souladu s cíli Akčního plánu ITS. Zhodnocení, zda je projektový záměr v souladu s cíli Akčního plánu ITS, tak vycházelo ze znalostí a zkušeností příslušných pracovníků MD. Posuzování projektových záměrů bez konkrétních kritérií je netransparentní. MD navíc nepožadovalo žádnou dokumentaci, na základě které by bylo možné průběh tohoto procesu ověřit.

4.19. NKÚ v této souvislosti také upozorňuje, že MD a ŘSD nepostupovaly v některých případech v souladu s vlastním vnitroresortním předpisem<sup>19</sup>:

- ŘSD v rámci tzv. globální položky realizovalo v letech 2016–2018 v souvislosti se silničními ITS čtyři podakce, které přesáhly stanovenou hranici celkových nákladů, a tudíž měly být zařazeny do rozpočtu SFDI jako položky jmenovité a podléhat vyšší míře kontroly ze strany MD. ŘSD např. u těchto čtyř podakcí nemuselo vypracovat záměr projektu pro posouzení Centrální komisí MD, který by obsahoval mj. hodnocení ekonomické efektivity. Po ukončení projektu tak nebude mít povinnost vypracovat závěrečné vyhodnocení akce, které má obsahovat mj. informaci o plnění závazných ukazatelů, rozhodujících projektovaných technických a ekonomických parametrů akce a podmínek účasti finančních prostředků SFDI stanovených v záměru projektu financované akce.
- V zápisech z jednání Centrální komise MD není uvedena jakákoli informace o tom, že by Centrální komise MD schvalovala či alespoň projednávala projektové záměry SD a PR projektů. Centrální komise MD má přitom tyto záměry schvalovat prostřednictvím krátkodobých plánů rozvoje ITS.

### C. Monitoring finančních prostředků vynakládaných na silniční ITS

4.20. Předpokladem řádného projektového řízení je i sledování a vyhodnocování efektivity a hospodárnosti při vynakládání peněžních prostředků. K tomu je nezbytný úplný a podrobný přehled o vynakládání prostředků na jednotlivé složky ITS i predikce, jaké další náklady (provoz, opravy, údržba apod.) bude v budoucnu vzhledem k vybudování ITS nezbytné vynaložit.

4.21. NKÚ proto posuzoval:

- zda MD a ŘSD měly přehled o výši peněžních prostředků vynakládaných na implementaci silničních ITS,
- zda MD a ŘSD měly u jednotlivých typů silničních ITS přehled o peněžních prostředcích, které bude potřeba vynaložit na jejich provoz a údržbu.

<sup>19</sup> Směrnice č. V-2/2012 upravující postupy MD, investorských organizací a SFDI v průběhu přípravy investičních a neinvestičních akcí dopravní infrastruktury, financovaných bez účasti státního rozpočtu.



**→ MD a ŘSD neměly přehled o celkové výši peněžních prostředků vynakládaných na silniční ITS**

- 4.22. NKÚ kontrolou zjistil, že část silničních ITS byla v kontrolovaném období realizována i mimo SD a PR projekty Implementačního plánu ITS, a to zejména v rámci silničních staveb, přičemž ŘSD takto vynakládané peněžní prostředky na ITS samostatně nesledovalo. Příčinou tohoto stavu je skutečnost, že do doby ukončení kontroly nebyl na úrovni resortu přijat metodický pokyn, který by určil, jak u silničních staveb samostatně sledovat peněžní prostředky vynakládané na silniční ITS. Nelze např. rozlišit, jaká položka je součástí stavby a jaká je již součástí samotného silničního ITS. ŘSD ani MD v kontrolovaném období neměly přehled o celkové výši peněžních prostředků vynakládaných na implementaci silničních ITS.
- 4.23. ŘSD na základě žádosti NKÚ předložilo k jednotlivým stavbám rozpočtové náklady na silniční ITS u jednotlivých podaných nabídek v rámci veřejné zakázky za období od ledna 2015 do srpna 2018 v členění na rozpočtové položky. Vzhledem k neexistenci metodického pokynu byly rozpočtové náklady na silniční ITS vybrány dle uvážení ŘSD. Celkové rozpočtované náklady na ITS pořizované v rámci silničních staveb za uvedené období byly dle vyčíslení ŘSD provedeného na základě požadavku NKÚ nejméně 660,5 mil. Kč.

**→ MD a ŘSD neměly přehled ani o peněžních prostředcích, které bude potřeba vynaložit na provoz a údržbu silničních ITS**

- 4.24. NKÚ také zjistil, že ŘSD samostatně nemonitorovalo ani nevyhodnocovalo náklady na provoz a údržbu jednotlivých typů silničních ITS a nepromítlo tyto náklady do návrhů projektových záměrů SD projektů zařazených do Implementačního plánu ITS. MD nevedlo u jednotlivých projektových záměrů SD projektů v Implementačním plánu ITS náklady na provoz a údržbu, resp. byly uvedeny v nulové výši. Teprve v aktualizacích č. 1 a č. 2 Implementačního plánu ITS z roku 2017 a 2018 jsou u některých projektových záměrů SD projektů tyto náklady již uvedeny. MD tak nemělo u silničních ITS přehled o peněžních prostředcích, které bude potřeba v budoucnu vynaložit na jejich provoz a údržbu a po ukončení jejich životnosti na jejich obnovu. Takový postup není v souladu se zásadami projektového řízení.
- 4.25. NKÚ kontrolou zjistil, že MD nedisponovalo aktualizovaným přehledem o počtech a rozmístění jednotlivých ITS. Poslední verze, kterou mělo MD k dispozici, pochází z doby vytvoření Akčního plánu ITS. MD má o počtech silničních ITS dílčí údaje získané prostřednictvím projektových záměrů zařazených do Implementačního plánu ITS. V Implementačním plánu ITS a jeho aktualizacích č. 1 a č. 2 jsou uváděny předpokládané počty implementovaných ITS pouze u některých projektů. Jedná se o plánovaný stav, nikoli o výsledný stav realizace projektu. ITS pořízené v rámci silničních staveb nejsou do Implementačního plánu ITS zahrnuty vůbec a MD je tedy nesledovalo.



#### D. Realizace vybraných silničních ITS

4.26. V rámci kontroly se NKÚ zaměřil na účelnost tří silničních inteligentních dopravních systémů, byly to:

- váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení,
- SOS hlásky,
- NDIC/JSDI.

NKÚ posuzoval zejména činnost ŘSD při budování a provozu těchto systémů, ve vybraných oblastech pak i činnost MD.

##### • Váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení

4.27. Systém vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení má schopnost systematicky odhalovat nadměrný náklad u silničních nákladních vozidel. Překračování váhových limitů u nákladních vozidel je jednou z příčin poškozování silniční sítě (vyjeté koleje, výtlučky apod.), což vyvolává zvýšené požadavky na její opravy. Přetížená nákladní vozidla ohrožují bezpečnost silničního provozu nejen zvýšeným rizikem vzniku technické závady vozidla, ale i zhoršenými jízdními vlastnostmi.

4.28. NKÚ posuzoval činnost MD a ŘSD při budování a využívání systému vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení dle následujících kritérií:

- zda MD na strategické úrovni určilo kritéria pro rozmísťování vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení, stanovilo jejich cílový stav (umístění/počet) a metriku pro vyhodnocení jejich implementace,
- zda ŘSD implementovalo na dálniční síti ČR váhy pro vysokorychlostní vážení a využívalo je, resp. mělo přehled o jejich využívání.

**→ MD nestanovilo kritéria pro rozmísťování vah na silniční a dálniční síti ČR spravované ŘSD; do prosince 2018 nezprovoznilo ŘSD ani jedno takové zařízení**

4.29. MD v Akčním plánu ITS definovalo váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení jako nástroj pro snižování negativních vlivů nákladní dopravy a odhadlo, že je potřeba vybudovat 100 zařízení. Váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení jsou předmětem návazného opatření 9.5.3 Akčního plánu ITS, které má naplňovat strategický cíl č. 2 *Zajištění plynulosti dopravního provozu a s tím spojené snížení celkových časových ztrát v dopravním provozu* a specifický cíl č. 2.1 *Zvýšení informovanosti účastníků dopravního provozu*. V rámci tohoto strategického a specifického cíle není problematika vah dále nijak podrobněji rozvedena, resp. není uvedeno jejich cílové rozmístění na silniční síti ve správě ŘSD (příp. kritérium pro jejich rozmísťování) ani indikátor s uvedením měřitelných hodnot pro vyhodnocení účinnosti jejich implementace (např. snížení počtu přetížených nákladních vozidel na trasách, kde byly váhy implementovány). Takový indikátor není uveden ani na úrovni příslušných projektových záměrů SD projektů Implementačního plánu ITS. MD nevytvořilo

podmínky pro vyhodnocení přínosu implementace vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení.

4.30. Vlastní realizaci systému vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení provádí ŘSD. To navrhlo projektové karty SD projektů (viz tabulka č. 7), které v sobě zahrnují budování vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení. Implementační plán ITS a jeho aktualizace č. 1 a č. 2 obsahují v rámci projektových záměrů SD projektů pouze 18 zařízení vah, zatímco Akční plán ITS hovoří o 100 zařízeních. Pro umístění vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení vybírá ŘSD lokality dle intenzity dopravy těžkých nákladních vozidel, případně objízdné trasy těchto lokalit. Pro doplnění NKÚ uvádí, že v rámci projektů Implementačního plánu ITS<sup>20</sup>, které jsou uvedeny v tabulce č. 7, nebyla k realizaci navržena žádná váha pro dálnici D1, tj. jednu z nejvytíženějších dálnic v ČR.

**Tabulka č. 7: Projektové záměry Implementačního plánu ITS zahrnující váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení**

ID	Název projektového záměru	Popis	Realizace dle Implementačního plánu ITS	Realizace dle aktualizace č. 2 Implementačního plánu ITS
SD-05	Výstavba WIM (vah) na dálnicích	Tento návrh projektu počítá s výstavbou a realizací cca 14 ks obousměrných nových vah*. Konkrétně se jedná o umístění na D3 – 1 ks; D5 – 3 ks; D8 – 1 ks; D11 – 2 ks; D4 – 1 ks; D6 – 1 ks; D7 – 1 ks; D35 – 2 ks; I/35 – 1 ks, D46 – 1 ks.	2017	2018–2019
SD-06	D2 km 2,0-60,0 modernizace SOS hlásek	Mj. má být v rámci projektu vybudována váha* na cca 8. kilometru.	2016–2017	2018–2019
SD-09	D10 výstavba telematických systémů	Mj. mají být v rámci projektu vybudovány 2 ks vah*.	2018	2019–2020
SD-10	D46 výstavba telematických systémů	Mj. má být v rámci projektu vybudována váha*.	2018	2019–2020

**Zdroj:** Implementační plán ITS a jeho aktualizace č. 2.

\* Ve všech případech se jedná o váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení.

4.31. ŘSD vybuďovalo již v letech 2011 a 2012 dvě váhy a zamýšlelo je využít pro vysokorychlostní kontrolní vážení. ŘSD vybuďovalo zmíněné váhy dle zákona č. 13/1997 Sb. a v souladu s jeho prováděcí vyhláškou č. 104/1997 Sb., která v té době ještě nedefinovala parametry vážního lístku pro vysokorychlostní kontrolní vážení. V září 2012 MD novelizovalo vyhlášku a nedefinovalo parametry vážního lístku pro vysokorychlostní kontrolní vážení. Již vybudované váhy však nespĺňovaly parametry stanovené vyhláškou, a proto nemohly sloužit k vysokorychlostnímu kontrolnímu vážení<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> V rámci silničních staveb plánovalo ŘSD realizovat na dálnici D1 jednu váhu pro vysokorychlostní kontrolní vážení. Do doby ukončení kontroly však nebyla vybudována.

<sup>21</sup> Změna vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, nebyla jedinou příčinou, proč nedošlo k využití vah z let 2011 a 2012 pro vysokorychlostní kontrolní vážení. Další příčinou bylo vydání „Opatření obecné povahy“, které vydal Český metrologický institut a které nově určovalo technické parametry pro umístění vah pro zajištění přesnosti měření vah. Na schválení opatření nemělo ŘSD žádný vliv.



4.32. Od vybudování zmíněných vah nevedlo ŘSD do provozu žádná další zařízení pro vysokorychlostní kontrolní vážení, která by přispívala ke snížení počtu přetížených vozidel, způsobujících poškození dálnic a silnic. Původní Implementační plán ITS předpokládal, že projekt, v rámci něž má dojít k výstavbě největšího počtu vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení, započne v roce 2016. Nicméně realizace se oproti původnímu harmonogramu zpozdila. Až v průběhu roku 2018 byly podepsány dvě smlouvy týkající se výstavby vah. V případě dodržení smluvních podmínek bude první váha pro vysokorychlostní kontrolní vážení uvedena do provozu nejdříve na jaře 2019 a druhá na konci roku 2019. NKÚ přitom konstatuje, že v říjnu 2018 bylo v krajích<sup>22</sup> provozováno již 5 těchto zařízení pro vysokorychlostní kontrolní vážení.

- **SOS hlásky**

4.33. SOS hlásky jsou umísťovány na dálniční síti zpravidla každé 2 km. Jedná se o jeden z nejčtetnějších systémů silničních ITS. V Akčním plánu ITS byly SOS hlásky definovány jako jeden z nejdůležitějších systémů silničních ITS a na dobudování tohoto systému plánovalo MD vynaložit zhruba 780 mil. Kč. SOS hlásky umožňují automatickou detekci místa nouzového volání. Na oznámenou událost tak může dispečerské stanoviště pro příslušný úsek dálniční sítě ČR okamžitě reagovat. SOS hlásky jsou nezávislé na telekomunikační síti mobilních operátorů.

4.34. NKÚ posuzoval činnost ŘSD a MD v oblasti SOS hlásek dle následujících kritérií:

- zda ŘSD postupovalo při budování systému SOS hlásek účelně, tj. odůvodnilo jejich potřebnost a sledovalo společně s MD jejich funkčnost a využívání;
- zda ŘSD sledovalo náklady na výstavbu, provoz a údržbu systému SOS hlásek.

**→ ŘSD postupovalo při budování SOS hlásek účelně**

4.35. K červnu 2018 ŘSD na dálniční síti ČR provozovalo 1 171 dálničních a tunelových SOS hlásek. Od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 z nich bylo uskutečněno 262 hovorů oznamujících mimořádnou událost. Kontrolou bylo dále zjištěno, že v současnosti již neslouží výhradně k tísňovému volání a zabezpečení volání při výpadku mobilního signálu, ale 75 % z nich plní i funkce datového a napájecího rozhraní pro další silniční ITS, čímž nahrazují funkci rozvaděčů.

4.36. Funkčnost SOS hlásek ověřuje ŘSD vlastními prostředky nebo prostřednictvím pověřených organizací v rámci pravidelných kontrol při provádění údržby. NKÚ ověřil tuto činnost ŘSD na vybraném vzorku záznamů o provedených kontrolách. ŘSD sleduje využívání SOS hlásek počínaje rokem 2017.

---

<sup>22</sup> Ve Středočeském kraji byly provozovány 4 váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení a jedna váha byla provozována v Kraji Vysočina.

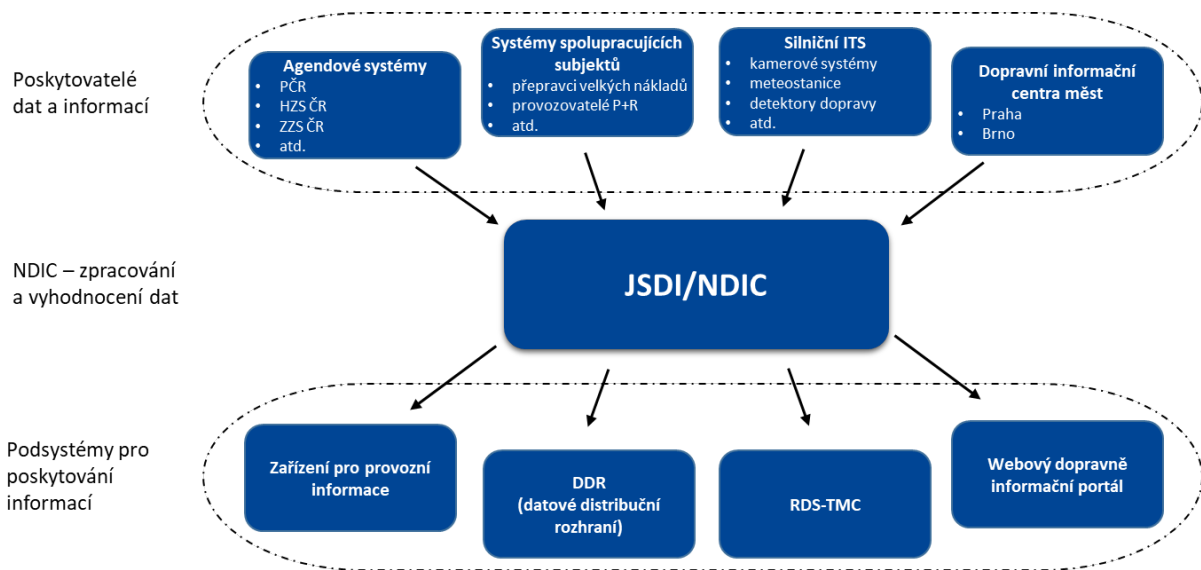
→ ŘSD nesledovalo samostatně peněžní prostředky vynakládané na budování, údržbu ani provoz SOS hlásek

4.37. ŘSD nesledovalo v kontrolovaném období samostatně náklady na výstavbu SOS hlásek a neevizovalo náklady na jejich provoz a údržbu, stejně jako u žádných jiných typů silničních ITS. ŘSD se staralo o zajištění provozu a údržby, ale speciálně tyto náklady nijak nevyhodnocovalo ani nemonitorovalo.

- JSDI/NDIC

4.38. JSDI je systémovým prostředím pro sběr, zpracování, sdílení, publikování a distribuci dopravních informací a dat z celé sítě pozemních komunikací v ČR, má významný potenciál přispívat k bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. JSDI je tvořen třemi základními částmi: podsystémy pro sběr dat (poskytovatelé dat a informací), NDIC a podsystémy pro poskytování informací (viz schéma č. 2). Klíčovou roli při zpracování a následném předávání dat a informací účastníkům silničního provozu a dalším subjektům zastává NDIC<sup>23</sup> jako hlavní operační pracoviště JSDI.

Schéma č. 2: Struktura JSDI



**Zdroj:** dokumentace předložená ŘSD v průběhu kontroly; graficky zpracoval NKÚ.

4.39. NKÚ posuzoval činnost NDIC dle následujících kritérií:

- zda NDIC (ŘSD) disponovalo pro svou činnost daty a informacemi z příslušných podsystémů pro sběr dat,
- zda NDIC (ŘSD) sledovalo reakční dobu zveřejnění informace od jejího nahlášení, tj. včasnost poskytování informací.

<sup>23</sup> NDIC sídlí v Ostravě a je jedním z provozních pracovišť ŘSD.

→ **Data a informace od poskytovatelů byly NDIC předávány v potřebném rozsahu**

4.40. V kontrolovaném období byla do NDIC předávána data a informace jak ze silničních ITS instalovaných přímo na silničních komunikacích, tak z agendových a provozních systémů dalších spolupracujících subjektů (průměrně se jednalo o 3 000 poskytnutých dopravních informací za den). Do NDIC byla také předávána data z dopravních informačních center Prahy a Brna (viz schéma č. 2). Nejdůležitějšími zdroji dat pro NDIC byly Policie ČR (cca 40 % poskytnutých dopravních informací za den) a silniční ITS instalované na silniční síti.

4.41. Data zasílaná do NDIC jsou většinou bodová/profilová a nevypovídají přesně o stavu dopravních proudů. Z tohoto důvodu NDIC v době kontroly využívalo k nahlížení veřejně dostupné vizualizace zpracovaných dat ze systému RODOS<sup>24</sup>. Díky tomu měli operátoři NDIC přehled nejen o dění na hlavních tazích, ale i na okolních alternativních trasách. V praxi tyto informace pomáhají detekovat vznik a délku kongescí a počítat aktuální délku pozždění vlivem detekované kongesce.

→ **NDIC sledovalo reakční dobu zveřejnění informace od jejího nahlášení. Naměřené hodnoty se pohybovaly v rámci přípustných mezí**

4.42. NDIC (ŘSD) si nastavilo systém kontroly kvality pro sledování reakční doby zveřejnění informace od jejího nahlášení. Délku reakční doby si ŘSD interně stanovilo na 4 minuty. NKÚ ověřil, že NDIC dodržování této metriky pravidelně sleduje, a to měření reakčních časů u náhodně vybraných 100 dopravních událostí (záznamů). Počet záznamů, u kterých bylo identifikováno překročení reakční doby, se u NDIC vybraného vzorku pohyboval na úrovni 2–3 %. NKÚ na namátkově vybraném vzorku dopravních událostí (záznamů) nezjistil významné odchylky od stanovených hodnot.

4.43. Dopravní informace v době kontroly bezplatně odebíralo prostřednictvím datového distribučního rozhraní 159 aktivních odběratelů<sup>25</sup>, z toho téměř 30 % tvořily veřejné instituce, zbylých 70 % odběratelů tvořil soukromý sektor.

## E. Koordinace silničních uzavírek

4.44. V Akčním plánu ITS identifikovalo MD jako problematickou oblast koordinace jednotlivých uzavírek a výluk dopravní sítě, a to mezi jednotlivými institucemi provozujícími silniční síť (ŘSD, kraje, města) i mezi jednotlivými správci a provozovateli dopravních cest jednotlivých druhů dopravy (silniční síť, železniční síť apod.). Nekoordinovanost vede k situacím, kdy jsou současně zahájeny uzavírky na hlavních tazích i objízdných trasách. Informace z inteligentních dopravních systémů lze přitom využít také pro účely plánování stavebních, údržbových a rekonstrukčních prací na dopravní síti.

<sup>24</sup> RODOS je projekt vzniklý na základě *Memoranda o spolupráci při realizaci pilotního projektu „viaRODOS“* uzavřeného mezi ŘSD a Vysokou školou báňskou – Technickou univerzitou Ostrava dne 6. 8. 2013.

<sup>25</sup> Např. soukromí autodopravci, Česká pošta, Český rozhlas Radiožurnál, města či krajské úřady.

4.45. NKÚ posuzoval činnost MD a ŘSD v oblasti koordinace silničních uzavírek, zejména to, zda ŘSD podniklo od doby zpracování Akčního plánu ITS kroky, které by vedly ke zvýšení koordinace uzavírek a výluk na silniční síti.

**→ Do Geoportálu nebyla ze strany krajů zadávána kompletní data o plánovaných uzavírkách, mapovou aplikaci Plánované uzavírky tak nešlo využívat jako plně účelný nástroj pro koordinaci uzavírek na silniční síti**

4.46. V roce 2016 spustilo ŘSD Geoportál<sup>26</sup>, jehož součástí byla mj. mapová aplikace *Plánované uzavírky*, která zobrazuje předběžně plánované uzavírky na silniční síti. Ta měla sloužit jako nástroj pro koordinaci plánovaných uzavírek na pozemních komunikacích jednotlivých krajů a uzavírek plánovaných Ředitelstvím silnic a dálnic.

4.47. ŘSD zadávalo data o plánovaných uzavírkách na silniční síti ve správě ŘSD do Geoportálu vždy. Zadávání dat ze strany krajů bylo dobrovolné. NKÚ tak prověřil počty plánovaných uzavírek, které v letech 2016–2018 zaslaly kraje ŘSD k zadání do Geoportálu. NKÚ konstatuje, že dva kraje zasílaly ŘSD v letech 2016–2018 velmi nízké počty plánovaných uzavírek a v případě jednoho kraje nebyly ŘSD v letech 2017 a 2018 zaslány k zadání do Geoportálu žádné plánované uzavírky. NKÚ ověřil na příkladu roku 2018, že i když předmětný kraj nezaslal ŘSD žádné údaje o plánovaných uzavírkách, evidoval na svém portálu krizového řízení minimálně 5 plánovaných dlouhodobých uzavírek. Vzhledem k zasílání neúplných dat o plánovaných uzavírkách ze strany některých krajů nebylo možné danou aplikaci plně využívat jako účelný nástroj pro koordinaci silničních uzavírek. ŘSD s kraji v této věci jednalo a oslovilo je s žádostí o lepší spolupráci a zajištění vzájemné informovanosti.

---

<sup>26</sup> Geoportál slouží k prezentaci geografických dat o silniční a dálniční síti, není tedy pouze nástrojem pro koordinaci uzavírek mezi jednotlivými institucemi provozujícími silniční síť.

**Seznam použitých zkratk:**

Akční plán ITS	<i>Akční plán rozvoje inteligentních dopravních systémů v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050)</i>
CDV	Centrum dopravního výzkumu
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
Geoportál	<i>Geoportál silniční a dálniční sítě ČR</i>
HZS ČR	Hasičský záchranný sbor České republiky
Implementační plán ITS	<i>Implementační plán k Akčnímu plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020</i>
ITS	inteligentní dopravní systémy (z angl. Intelligent Transport Systems and Services)
JSDI	<i>Jednotný systém dopravních informací pro ČR</i>
KA	kontrolní akce
KPI	Key Performance Indicators (klíčové ukazatele výkonnosti)
MD	Ministerstvo dopravy
NDIC	Národní dopravní informační centrum
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
P+R	Park and Ride („zaparkuj a jed“ – parkoviště určená k přestupu na městskou hromadnou dopravu)
PČR	Policie České republiky
PR projekt	průřezový projekt v rámci Implementačního plánu ITS; projekty tohoto typu se zaměřují na oblast získávání dat a poskytování dopravních informací a navazují na SD projekty
RDS-TMC	Radio Data System – Traffic Message Channel (služba poskytující řidičům během jízdy dopravní informace)
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
SD projekt	projekt silničních ITS v rámci Implementačního plánu ITS
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
směrnice o ITS	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU
TEN-T	transevropská dopravní síť (Trans-European Transport Networks)
ZZS ČR	Zdravotnická záchranná služba České republiky



## Příloha č. 1

## SD a PR projekty Implementačního plánu ITS

ID	Název projektu	Předpokládané termíny dle Implementačního plánu ITS		Předpokládané termíny dle aktualizace č. 1 Implementačního plánu ITS		Předpokládané termíny dle aktualizace č. 2 Implementačního plánu ITS		Rozpočtovaná částka dle Implementačních plánů ITS* (v mil. Kč s DPH)	Stav projektu	Zpoždění projektu
		Zahájení	Realizace	Zahájení	Realizace	Zahájení	Realizace			
SD-01	Doplnění informačních portálů na D	2016	2016–17	2016	2016–17	2016	2016–18	205,0	REALIZACE	ANO
SD-02	Doplnění a modernizace stávajících telematických systémů	2016	2016–20	2016	2016–20	2016	2016–20	900,0	REALIZACE	NE
SD-05	Výstavba WIM na dálnicích	2017	2017	2017	2017–18	2018	2018–19	236,0	PŘÍPRAVA	ANO
SD-06	D2 km 2,0–60,0 modernizace SOS	2016	2016–17	2017	2017–18	2018	2018–19	340,0	PŘÍPRAVA	ANO
SD-07	D5 km 5,0–56,0 modernizace kabelové trasy	2016	2016–17	2017	2017	2017	2017–20	130,0	REALIZACE	ANO
SD-08	D1 km 220–245 modernizace telematiky	2016	2016					54,5	DOKONČEN	NE
SD-09	D10 výstavba telematických systémů	2018	2018	2019	2019–20	2019	2019–20	840,0	PŘÍPRAVA	ANO
SD-10	D46 výstavba telematických systémů	2018	2018	2019	2019–20	2019	2019–20	300,0	PŘÍPRAVA	ANO
SD-11	Úsekové měření rychlosti na D1	2017	2016–20	2017	2016–20	2018	2018–22	9,0	PŘÍPRAVA	ANO
SD-13	Implementace detektorů průjezdnosti vozidel	2017	2017	2017	2017–18	2018	2018–19	25,0	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
SD-14	Telematická opatření pro zvýšení bezpečnosti dopravy v rizikových lokalitách	2017	2017–18	2018	2018–20	2019	2019–20	180,0	PŘÍPRAVA	ANO
SD-15	Liniové řízení dopravy na D a R	2018	2018–19	2018	2018–20	2019	2019–20	650,0	PŘÍPRAVA	ANO
SD-16	Integrace nových datových zdrojů do NDIC	2016	2016 a dále	2016	2016–18	2016	2016–18	30,3	REALIZACE	NE
SD-19	Vývoj a implementace nových funkcionalit a upgrade stávajících modulů NDIC	2016	2016 a dále	2016	2016–18	2016	2016–18	10,9	REALIZACE	NE
SD-26	Aktualizace dat svíslého dopravního značení	2016	2016–20					6,1	DOKONČEN	NE
SD-27	Lokalizační tabulky pro RDS-TMC	2016–20	2016					24,2	DOKONČEN	NE
SD-28	Informační služba pro parkování nákladních vozidel – Systém pro poskytování informací o parkovacích místech pro nákladní a užitková vozidla	2017	2017–20	2017	2017–20	2017	2017–20	42,0	REALIZACE	NE
SD-29	Systém mobilních informací pro místa dopravních omezení na dálnicích a silnicích v ČR	2018	2017 příprava	2018	2018	2018	2018	172,8	PŘÍPRAVA	NE
SD-30	Vybudování Kooperativního ITS koridoru MIROŠOVICE – RUDNÁ	2016	2016	2016	2016–17	2016	2016–18	45,0	REALIZACE	ANO
SD-31	Systémové řešení pomoci na dálnicích a silnicích I. třídy	2016	2016–18	2016–19	2016–19	2016–19	2016–19	128,3	REALIZACE	NE
SD-32	C-ROADS CZ	2016	2016–20	2016	2016–20	2016	2016–20	485,0**	REALIZACE	NE
SD-33	Modernizace řídicích systémů tunelů na dálnicích a silnicích I. třídy	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2018–20	2017	2018–20	830,1	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
SD-34	Kooperativní a bezpečnostní systémy do tunelů na dálnicích a silnicích I. třídy	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2018–20	2017	2018–20	722,4	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
SD-35	Akreditované školicí středisko pro dispečery tunelů na dálnicích a silnicích I. třídy	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2017–20	2017	2017–20	186,3	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
SD-36	Mobilní systém ITS s možností dynamického řízení dopravy na silnicích I. třídy	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2018	2018–20	2018	2018–20	188,8	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
SD-37	D1 km 182–210, modernizace a výstavba telematických systémů	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2019–20	2018	2019–20	540,0	PŘÍPRAVA	NE
SD-38	Doplnění systému automatického protínámrazového postřiku vozovky v rizikových lokalitách	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2018	2018–20	190,0	PŘÍPRAVA	NE
SD-39	Aktualizace lokalizačních tabulek pro RDS-TMC	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2018	2018 a dále	12,1	IDEOVÝ ZÁMĚR	NE

Zdroj: Implementační plán ITS a jeho aktualizace.

\* V částce jsou obsaženy plánované investiční peněžní prostředky, a pokud byly uvedeny, tak i plánované neinvestiční peněžní prostředky.

\*\* V Implementačním plánu ITS neurčeno, zda se jedná o částku s DPH, nebo bez DPH.

## SD a PR projekty Implementačního plánu ITS

ID	Název projektu	Předpokládané termíny dle Implementačního plánu ITS		Předpokládané termíny dle aktualizace č. 1 Implementačního plánu ITS		Předpokládané termíny dle aktualizace č. 2 Implementačního plánu ITS		Rozpočtovaná částka dle Implementačních plánů ITS* (v mil. Kč s DPH)	Stav projektu	Zpoždění projektu
		Zahájení	Realizace	Zahájení	Realizace	Zahájení	Realizace			
PR-1	Konsolidace infrastruktur prostorových dat v resortu dopravy	2016	2016–19	2017	2017–20	2017	2020	90,0	REALIZACE	ANO
PR-02	Obnova technologií dispečinku národního dopravního informačního centra (NDIC)	2016	2016	2017	2017			30,3	DOKONČEN	NE
PR-05	Zavedení evropského standardu DATEX II pro výměnu dopravních informací	2016	2016–17	2016	2016–17			2,3	DOKONČEN	NE
PR-07	Zajištění geografické redundance NDIC	2016	2016	2016	2016–17			32,7	DOKONČEN	NE
PR-10	Opatření pro zlepšení sběru a výměny stávajících dopravních informací	2016	2016	2017	2017	2017	2017	2,4	PŘÍPRAVA	ANO
PR-12	Systém pro plošné kontinuální monitorování dynamiky dopravních proudů	2016	2016–20	2018	2018	2018	2018	423,5	PŘÍPRAVA	ANO
PR-13	Centrální evidence nadměrných a nadrozměrných nákladů	2016	2016–17	2018	2017–18	2018	2017–19	24,2	PŘÍPRAVA	ANO
PR-14	Rozšíření prostorových dat o příhraniční oblasti pro zajištění mezinárodní interoperability informací z ITS	2016	2016					14,5	DOKONČEN	NE
PR-15	Harmonizace dat jednotné georeferenční sítě pozemních komunikací Global Network se specifikací INSPIRE	2017	2016	2017	2017	2017	2017–18	7,1	REALIZACE	ANO
PR-16	Dynamické lokalizace dopravních informací v různých datových formátech pro podporu rozvoje NDIC	2017	2016–18	2017	2017–19	2018	2018–19	10,9	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
PR-17	Implementace datového formátu Daxe II do NDIC	2017	2017	2017	2017			6,3	DOKONČEN	NE
PR-18	Komplexní telematický systém na komunikacích ve správě ŘSD na území města Brna	Nestanoven	Nestanoven	2017	2017–20	2018	2018–20	120,0	PŘÍPRAVA	ANO
PR-19	Vytvoření strategického plánu dalšího rozvoje NDIC s výhledem na 10 let, a to v souladu s technickými a organizačními opatřeními stanovenými v Akčním plánu rozvoje ITS	2016	2016	2016	2016–17			2,1	DOKONČEN	NE
PR-20	Stanovení/vytvoření systému kontroly kvality sbíraných a poskytovaných dopravních informací (zavedení normy ISO 21707 a dále převedení/využití metodiky posuzování kvality ITS dat z evropského projektu Quantis)	2016	2016	2018	2018	2018	2018	2,4	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
PR-22	Plán pro řízení silničního provozu na hlavních trasách s významem pro dálkovou dopravu při mimořádných situacích a plán pro zefektivnění odstraňování závažných překážek v silničním provozu na těchto trasách, a to s přeshraničními vazbami a vazbami na drážní a veřejnou osobní dopravu a na integrovaný záchranný systém (ConCeRT)	2015–16	2016	2015–16	2016			2,2	DOKONČEN	NE
PR-25	Vytvoření Centrálního systému informací v reálném čase ve Veřejné dopravě (CISReal) a zajištění jeho provozu	Není stanoveno	Není stanoveno	Není stanoveno	Není stanoveno	Není stanoveno	2019	102,9	IDEOVÝ ZÁMĚR	NE
PR-27	Rozvoj Celostátního informačního systému o jízdách řádech (CIS JR) a zajištění jeho dalšího provozu	2016	2017	Není stanoveno	2018	Není stanoveno	2019	75,0**	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
PR-28	Rozhraní pro prodejní a rezervační systémy ve veřejné dopravě	2017	2018	2017	2018	Není stanoveno	2019	60,5	PŘÍPRAVA	ANO
PR-29	Centrální evidence pozemních komunikací	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2018	2018–19	2018	2018–20	244,4	PŘÍPRAVA	ANO
PR-30	Konverze stávajícího systému NDIC do otevřené architektury	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2017–18	2017	2017–18	194,5	PŘÍPRAVA	ANO
PR-31	Aktualizace datové základny svíslého a vodorovného dopravního značení	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2017–19	2017	2017–19	44,8	PŘÍPRAVA	ANO
PR-32	Vytvoření funkčního matematicko-meteorologického modulu v NDIC	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2017–18	2018	2018	36,3	PŘÍPRAVA	ANO
PR-33	Prediktivní model dopravy na dálniční síti	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2018	2018–19	2018	2018–19	54,5	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
PR-34	Rozvoj funkcí NDIC dle Strategického plánu	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2017–28	2017	2017–28	62,9	IDEOVÝ ZÁMĚR	ANO
PR-35	Standardizace výměny dopravních informací	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	2017–18	2018	2017–18	20,6	PŘÍPRAVA	ANO
PR-37	Monitoring mobility osob na základě signalizačních dat mobilních operátorů - BIG DATA z mobilních sítí	Nebylo součástí Implementačního plánu ITS		2017	Není stanoveno	2017	Není stanoveno	Není stanoveno	PŘÍPRAVA	NE

Zdroj: Implementační plán ITS a jeho aktualizace.

\* V částce jsou obsaženy plánované investiční peněžní prostředky, a pokud byly uvedeny, tak i plánované neinvestiční peněžní prostředky.

\*\* V Implementačním plánu ITS určeno, zda se jedná o částku s DPH, nebo bez DPH.



**Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu**  
**Ročník XXVII (2019)**

**Vydavatel:**

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

**Redakce:**

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 430

E-mail: [vestnik@nku.cz](mailto:vestnik@nku.cz)

Částka 3/2019 vyšla dne 19. července 2019

**ISSN 1210-9703 (Print)**

**ISSN 1804-0608 (On-line)**





