



VĚSTNÍK

NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

2020



OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

9.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (VII) (19/28, 19/30)	733
10.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (IV) (20/03, 20/04, 20/05, 20/18, 20/19, 20/22, 20/23, 20/26, 20/28, 20/31, 20/32)	734
11.	Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (I) (21/34)	740

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

19/20	Vysokoškolské vzdělávání příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků ozbrojených sil	741
19/21	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo pro místní rozvoj</i> za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018	757
19/25	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Správa úložišť radioaktivních odpadů	797
19/26	Budování kybernetické bezpečnosti České republiky	809
19/31	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i> za rok 2019, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019	827
20/03	Požizování výzbroje Armádou České republiky	843

Část A**Plán kontrolní činnosti****9. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (VII)****Číslo kontrolní akce: 19/28****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na vybrané investiční programy v kapitole *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 12/2020
(původní údaj: 10/2020).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVI/2020 na svém XVI. jednání 19. 10. 2020.

Číslo kontrolní akce: 19/30**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit zdravotní ústavy, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 02/2021
(původní údaj: 11/2020).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XVIII/2020 na svém XVIII. jednání 30. 11. 2020.



10. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (IV)

Číslo kontrolní akce: 20/03

Předmět kontroly:

Požizování výzbroje Armádou České republiky

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 12/2020
(původní údaj: 11/2020).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XVI/2020 na svém XVI. jednání 19. 10. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/05

Předmět kontroly:

Podpora energetických úspor u veřejných budov

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 02/2021
(původní údaj: 11/2020).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XVI/2020 na svém XVI. jednání 19. 10. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/28

Předmět kontroly:

Elektronizace v resortu Ministerstva spravedlnosti

Změna plánu kontrolní činnosti:

- vypuštění kontrolní akce 20/28 z plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XVI/2020 na svém XVI. jednání 19. 10. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/19

Předmět kontroly:

Opatření ke snížení energetické náročnosti bytových domů podporovaná z *Integrovaného regionálního operačního programu* a z programu *Nová zelená úsporám*

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Ministerstvo životního prostředí;

A Property, s.r.o., Praha;

Bytové družstvo Muchova, Ústí nad Labem;

Společenství vlastníků jednotek Amforová 1922 až 1928, Praha;

Společenství vlastníků jednotek Komárov 519;

Společenství vlastníků jednotek Taškentská 1413 až 1416, Praha 10;

město Bystřice nad Pernštejnem;

městská část Praha 3;

Jasná zpráva a.s., Ostrava;

Metrostav Nemovitostní, a.s., Praha;

Středisko společných činností AV ČR, v. v. i., Praha;

Günther Mayer, Na Ressler 1388, Most;

Ing. Zdeněk Trojan, U Dívčích hradů 2411/9, Praha 5 – Smíchov.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVII/2020 na svém XVII. jednání 9. 11. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/22

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu na investice v oblasti sociálních služeb

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Jihomoravský kraj, Brno;

Královéhradecký kraj, Hradec Králové;

Kraj Vysočina, Jihlava;

město Pacov;
město Planá nad Lužnicí;
město Sušice;
město Třebíč;
statutární město Pardubice;
Arcidiecézní charita Praha;
Ledax o.p.s., České Budějovice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XVII/2020 na svém XVII. jednání 9. 11. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/26

Předmět kontroly:

Účetní závěrka Úřadu práce České republiky za rok 2020, údaje předkládané Úřadem práce České republiky pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020

Změna plánu kontrolní činnosti:

- vypuštění kontrolní akce 20/26 z plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XVII/2020 na svém XVII. jednání 9. 11. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/31

Předmět kontroly:

Správa silniční daně

Změna plánu kontrolní činnosti:

- vypuštění kontrolní akce 20/31 z plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XVII/2020 na svém XVII. jednání 9. 11. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/18**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie určené k plnění národních strategických cílů a ke zvyšování schopnosti reagovat na krizové situace

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené k plnění národních cílů strategie *Evropa 2020*

(původní údaj: Peněžní prostředky Evropské unie určené k plnění národních strategických cílů a ke zvyšování schopnosti reagovat na krizové situace).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda byly peněžní prostředky na evaluace plnění cílů strategie *Evropa 2020* poskytnuty a čerpány účelně a zda byly činnosti Úřadu vlády ČR a MMR při přípravě podkladů o plnění národních strategických cílů účelné

(původní údaj: Provéřit, zda peněžní prostředky vynakládané z evropských strukturálních a investičních fondů mají vliv na dosažení národních strategických cílů odvozených ze strategie Evropa 2020 v oblasti hospodářského růstu a zda jsou efektivně využity ke zvyšování schopnosti vlády reagovat na krizové situace).

Kontrolované osoby:

– vypouští se:

vybrané řídicí orgány*.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XVIII/2020 na svém XVIII. jednání 30. 11. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/04**Předmět kontroly:**

Intervence k zajištění udržitelné jakosti vod

Změna v položce:

Časový plán:

– předložení KZ ke schválení: 05/2021
(původní údaj: 02/2021).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XIX/2020 na svém XIX. jednání 14. 12. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/22

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu na investice v oblasti sociálních služeb

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vypouští se:*

Jihomoravský kraj, Brno;
město Třebíč.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XIX/2020 na svém XIX. jednání 14. 12. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/23

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie poskytované na potravinovou pomoc nejchudším osobám a na opatření ke snižování plýtvání s potravinami

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie poskytované na potravinovou a materiální pomoc nejchudším osobám a na opatření ke snižování plýtvání s potravinami

(původní údaj: Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie poskytované na potravinovou pomoc nejchudším osobám a na opatření ke snižování plýtvání s potravinami).

Cíle kontroly:

Prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytují a příjemci používají peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie na potravinovou a materiální pomoc nejchudším osobám a na opatření ke snižování plýtvání s potravinami účelně a efektivně tak, aby bylo dosaženo stanovených cílů

(původní údaj: Prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytují a příjemci používají peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie na potravinovou pomoc nejchudším osobám a na opatření ke snižování plýtvání s potravinami účelně a efektivně tak, aby bylo dosaženo stanovených cílů).

Kontrolované osoby:

– vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:

Česká federace potravinových bank, z.s., Praha;
Potravinová banka v Ostravě, z.s.;
Potravinová banka v Olomouckém kraji z.s., Olomouc;
Potravinová banka v Ústeckém kraji z.s., Litoměřice;
Potravinová banka Džbánsko, z. s., Liběšice;
Potravinová banka Praha a Středočeský kraj, z.s., Praha;
Diecézní charita ostravsko-opavská, Ostrava;
Diecézní charita Litoměřice;
NADĚJE, Praha;
Slezská diakonie, Ostrava.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XIX/2020 na svém XIX. jednání 14. 12. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/32

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s epidemiologickou situací v České republice

Změna v položce:

Časový plán:

– předložení KZ ke schválení: 01/2021
(původní údaj: 11/2020).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XIX/2020 na svém XIX. jednání 14. 12. 2020.

11. Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (I)

Číslo kontrolní akce: 21/34

Předmět kontroly:

Správa silniční daně

Cíle kontroly:

Provéřit, zda je systém silniční daně nastaven tak, aby umožňoval naplnění účelu daně a efektivní správu daně

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy;
Ministerstvo financí;
Generální finanční ředitelství, Praha;
vybrané finanční úřady*.

Časový plán:

- zahájení kontroly: 01/2021
- předložení KZ ke schválení: 11/2021

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Josef Kubíček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2021 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/XVII/2020 na svém XVII. jednání dne 9. 11. 2020.

* Označení kontrolovaných osob bude upřesněno změnou plánu kontrolní činnosti.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****19/20****Vysokoškolské vzdělávání příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků ozbrojených sil**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo posoudit, zda činnost Policejní akademie ČR a Univerzity obrany zabezpečuje vzdělávací potřeby Policie ČR a Armády ČR a zda hospodařily instituce při realizaci své činnosti s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2019 do června 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),

Ministerstvo obrany (dále také „MO“),

Policejní akademie České republiky v Praze (dále také „PA ČR“).

Kolegium NKÚ na svém XVII. jednání, které se konalo dne 9. listopadu 2020,

schválilo usnesením č. 10/XVII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:



Vysokoškolské vzdělávání policistů a vojáků v kontrolovaném období¹

805 mil. Kč

Náklady
na činnost PA ČR

1 853

Celkový počet
absolventů PA ČR

4 019 mil. Kč

Náklady MO
na činnost UNOB²

46 %

Pokles počtu absolventů
vojáků z povolání na UNOB

1 171

Celkový počet
absolventů UNOB

Vybrané ukazatele státních vysokých škol v období 2016–2019³

PA ČR	UNOB	
43 %	68 %	Průměrný podíl studujících policistů ⁴ , resp. vojáků ze všech studentů
21 %	54 %	Podíl absolventů státní vysoké školy, kteří se uplatnili na vedoucích pozicích u policie a v armádě ke konci srpna 2019
31 %	56 %	Průměrný podíl pedagogických zaměstnanců k celkovému počtu zaměstnanců státní vysoké školy
25	4	Průměrný počet studentů na pedagoga státní vysoké školy

¹ Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018.

² Univerzita obrany v Brně (dále také „UNOB“).

³ NKÚ získal údaje i za rok 2019, kontrolované období bylo o tento rok rozšířeno v rámci sledování vybraných ukazatelů.

⁴ Cílem kontrolní akce bylo posoudit, zda činnost PA ČR zabezpečuje vzdělávací potřeby PČR. Z tohoto důvodu byla ke kontrole vybrána pouze část bezpečnostních sborů, a to PČR.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil zabezpečování vzdělávacích potřeb Policie ČR (dále také „PČR“ nebo „policie“) a Armády ČR (dále také „AČR“ nebo „armáda“) prostřednictvím PA ČR a UNOB. NKÚ také zkontroloval, zda tyto instituce hospodařily při své činnosti s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně.

PA ČR a UNOB jsou jediné dvě státní vysoké školy ve vzdělávací soustavě ČR. Jejich vzdělávací programy jsou specifické a z hlediska nákladovosti rozdílné. PA ČR je organizační složkou státu financovanou z rozpočtové kapitoly MV. UNOB je součástí organizační složky státu MO, z jehož rozpočtové kapitoly je financována. Podle ustanovení § 94 odst. 1 a 2 zákona č. 111/1998 Sb.⁵ tyto státní vysoké školy vzdělávají zejména odborníky pro ozbrojené síly⁶ (UNOB) a odborníky pro bezpečnostní sbory⁷ a obecní policie (PA ČR).

NKÚ při kontrole zjistil, že MV v kontrolovaném období nastavilo požadavky na počty přijímaných studentů na PA ČR bez ohledu na reálné potřeby policie. Dle MV policie zaměstnávala ve stejném období trojnásobek požadovaných vysokoškolsky vzdělaných policistů. Přesto MV navyšovalo peněžní prostředky státu pro zajištění vzdělávacích potřeb u PA ČR. MV zároveň nestanovilo ukazatele pro hodnocení efektivnosti činnosti PA ČR ve vazbě na vzdělávací potřeby a nenaplnilo cíle vzdělávání stanovené v koncepčních dokumentech, jako např. preference oboru vzdělávání, využití absolventů PA ČR nebo dokončení kompetenčního modelu. Nedostatky MV v oblasti plánování vzdělávacích potřeb PČR potvrzuje i zjištěný 43% průměrný podíl policistů studujících na jiných vysokých školách, než je PA ČR, nebo skutečnost, že pouze 31 % celkového počtu vysokoškolsky vzdělaných policistů v roce 2019 absolvovalo bezpečnostně právní obor realizovaný PA ČR. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že MV v kontrolovaném období nezabezpečovalo vzdělávací potřeby PČR prostřednictvím PA ČR koncepčně a věcně správně.

MO prostřednictvím UNOB nezabezpečovalo v kontrolovaném období efektivně vzdělávací potřeby AČR. Důvodem pro toto konstatování je skutečnost, že objem peněžních prostředků státu vynaložených MO na vysokoškolské vzdělávání vzrostl při současném poklesu počtu absolventů UNOB (vojáků z povolání) o 47 %, přičemž požadavky MO při přijímání nových uchazečů v období let 2016 až 2019 byly naplněny pouze na 64 %. MO zároveň nastavilo cíle v koncepčních dokumentech vzdělávání pouze obecně a nemělo obdobně jako MV nastaven způsob vyhodnocení efektivnosti činnosti UNOB.

Výše uvedené vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. MV v období 2016 až 2019 nezabezpečovalo vysokoškolské vzdělávací potřeby PČR prostřednictvím PA ČR koncepčně a věcně dle aktuálních potřeb. MO prostřednictvím UNOB nezabezpečovalo efektivně vzdělávací potřeby AČR. Průměrný podíl studujících příslušníků PČR (dále také „policistů“), resp. vojáků z povolání (dále také „vojáků“)

⁵ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

⁶ Ozbrojené síly se dle ustanovení § 3 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, s přihlédnutím k ustanovení § 2 odst. 1 téhož zákona, člení na Armádu České republiky, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.

⁷ Bezpečnostním sborem se dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

k ostatním studentům činil ve stejném období na PA ČR 43 %, resp. na UNOB 69 %. PA ČR dosáhla MV požadovaného počtu studentů policistů přijatých ke studiu průměrně z 84 % a UNOB plnila počet vojáků přijatých ke studiu dle požadavků MO průměrně na 64 %. Např. UNOB splnila požadavek MO v roce 2019 pouze z 50 %. Současně počet neobsazených vysokoškolských míst AČR v období 2016 až 2019 vzrostl o 15 %. Podíl absolventů PA ČR na vedoucích pozicích, kteří se uplatnili u policie, činil ke konci srpna 2019 celkem 21 %. Ke stejnému datu podíl absolventů UNOB uplatněných na vedoucích pozicích v armádě dosáhl 54 %.

2. PČR měla ke konci srpna 2019 o 223 % více policistů s vysokoškolským vzděláním, než bylo požadováno její systemizací. Přitom pouze 31 % z nich absolvovalo vzdělání v bezpečnostně právním oboru. Téměř 43 % policistů, kteří si v uvedeném období zvyšovali stupeň vzdělání při výkonu služby, nestudovalo PA ČR. MV tak dostatečně nevyužívalo ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.⁸ a umožnilo policistům studovat bez ohledu na preferovaný obor vzdělání.
3. MV neplnilo cíle stanovené v koncepčních dokumentech vysokoškolského vzdělávání, které se týkaly např. výše zmíněného stanovení oboru vzdělání pro konkrétní systemizované služební místo (dále také „SSM“), maximálního využití absolventů vybraných studijních programů nebo tvorby kompetenčního modelu. Zpoždění v plnění cílů činilo v době ukončení kontroly NKÚ asi rok a půl. Tím MV ohrožuje i splnění cíle *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*⁹. Obecné cíle v koncepčních dokumentech vysokoškolského vzdělávání MO byly plněny, nicméně nebyly hodnotitelné z hlediska SMART¹⁰. Z koncepčních dokumentů vyplynulo, že MV, resp. PČR, nepovažovalo PA ČR v období 2016 až 2019 za „profesní akademii policistů“, kdežto MO stanovilo UNOB jako hlavní rekrutační zdroj pro doplňování důstojnického sboru AČR.
4. Počet vojáků absolventů UNOB v období 2016 až 2019 klesl o 47 %, klesl také počet vojáků přijatých ke studiu, a to o 28 %. Zároveň peněžní prostředky státu vynaložené MO na UNOB vzrostly o 15 %, což ovlivnilo efektivnost vynaložených peněžních prostředků státu. Podíl počtu pedagogických zaměstnanců k celkovému počtu zaměstnanců činil průměrně na PA ČR 31 %, na UNOB to bylo 56 %. Počet studentů na pedagoga¹¹ zároveň činil na PA ČR průměrně 25 studentů, u UNOB to byli čtyři studenti. PA ČR ani MO, resp. UNOB, nesledovaly např. ukazatel „náklady na studenta“, který umožňuje vyhodnocovat efektivnost jejich činnosti. Sledování struktury nákladů v kombinaci s počty pedagogů nebo studentů je žádoucí i proto, že průměrné platy pedagogů – policistů, resp. pedagogů – vojáků na státních vysokých školách byly v kontrolovaném období vyšší než průměrné platy pedagogů veřejných vysokých škol zhruba o 18 %.

⁸ Ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. stanoví: „Nestanoví-li tento zákon jinak, musí příslušník pro služební místo, na které je ustanoven, splňovat vedle stupně vzdělání též požadavek oboru nebo zaměření vzdělání.“

⁹ *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* byl schválen usnesením vlády ČR dne 27. 8. 2014 č. 680. Jedná se o specifický cíl 4.4 *Rozvoj řízení lidských zdrojů Policie České republiky*, jehož cílem je vytvořit efektivní řízení lidských zdrojů PČR pro poskytování profesionální služby občanům v rámci zajišťování vnitřní bezpečnosti, veřejného pořádku a potírání kriminality. Opatření vycházející z uvedeného specifického cíle byla převzata do *Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020* do oblasti 3.1.1 *Řízení lidských zdrojů*.

¹⁰ SMART = akronym z anglických slov: specific (konkrétní), measurable (měřitelný), achievable (dosažitelný), relevant (relevantní), time-bound (časově vymezený).

¹¹ Počet pedagogických zaměstnanců = evidenční počet zaměstnanců přepočtený na plný pracovní úvazek.

5. Z odlišného právního postavení obou státních vysokých škol vyplývá jejich rozdílné ekonomické postavení. PA ČR je organizační složkou státu hospodařící s majetkem státu a samostatnou účetní jednotkou. UNOB je vnitřní organizační jednotkou MO. MO v kontrolovaném období nesledovalo náklady vynaložené na vysokoškolské vzdělávání, a nemohlo tak efektivně vyhodnocovat např. využití majetku užívaného UNOB ve vazbě na klesající počet studentů, resp. absolventů. Z analýzy kapacit areálů užívaných UNOB vyplynulo, že na jednu učebnu připadli v roce 2019 průměrně tři studenti.
6. MV opakovaně prodlužovalo termín pro ukončení realizace programu č. 114V02 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny školství, vzdělávání a tělovýchovy*. Dokumentace programu neobsahovala soubor konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku určených k realizaci. MO stanovilo u kontrolované investiční akce pouze cíl akce, ale již nedefinovalo parametry nebo indikátory jako měřitelné věcné ukazatele. MO se zavázalo po ukončení kontroly NKÚ nedostatek systémově napravit, a to doplněním věcného parametru akce ve smyslu účelu při evidenci a registraci akcí.

II. Informace o kontrolované oblasti

MV vytváří mimo jiné podmínky pro plnění úkolů PČR¹², odpovídá za její činnost, kterou koordinuje, usměrňuje a kontroluje. PČR je podřízena MV. Údaje a dokumenty uvedené v tomto kontrolním závěru týkající se PČR byly předloženy MV prostřednictvím Policejního prezidia ČR. MV vůči PA ČR vykonává zřizovatelské funkce vycházející z příslušných ustanovení zákona č. 218/2000 Sb.¹³, č. 219/2000 Sb.¹⁴ a č. 111/1998 Sb.

MO řídí a mimo jiné provádí kontrolu AČR. MO vůči UNOB vykonává zřizovatelské funkce vycházející z příslušných ustanovení zákona č. 111/1998 Sb.

PA ČR a UNOB jsou jediné dvě státní vysoké školy ve vzdělávací soustavě ČR. Jejich postavení je zásadně odlišné. PA ČR je organizační složkou státu financovanou z rozpočtové kapitoly MV a samostatnou účetní jednotkou. UNOB je vnitřní organizační jednotkou MO a není samostatnou účetní jednotkou. Obě státní vysoké školy uskutečňují bakalářské, magisterské a doktorské studijní programy v prezenční¹⁵ nebo kombinované¹⁶ formě. Dále uskutečňují programy celoživotního vzdělávání, vědeckou a výzkumnou činnost, které nebyly ze strany NKÚ podrobeny kontrole.

PA ČR je policejní vysoká škola, která na základě ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb. vzdělává odborníky zejména pro bezpečnostní sbory a obecní policii. Mohou na ní studovat i studenti, kteří nejsou příslušníky bezpečnostních sborů.

¹² Ustanovení § 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

¹³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁴ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁵ Prezenční forma studia, při které je studijní program uskutečňován především prostřednictvím učitele, který je v přímém kontaktu se studentem.

¹⁶ Kombinovaná forma studia, při které je studijní program uskutečňován na základě samostatné přípravy studenta s využitím informačních technologií a speciálních učebních pomůcek ve spojení s výukou, při níž je učitel v přímém kontaktu se studentem.

UNOB je vojenská vysoká škola, která na základě ustanovení § 94 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb. vzdělává odborníky zejména pro ozbrojené síly. Mohou na ní studovat též studenti, kteří nejsou vojáky.

NKÚ v kontrolním závěru vzájemně neporovnával PA ČR a UNOB z důvodu zjištěných specifíků v nákladovosti vzdělávacích programů, ani z hlediska kvality vzdělávací činnosti nebo dosažených znalostí a dovedností absolventů studijních programů.

Přehled nákladů na činnost státních vysokých škol a počet jejich absolventů v kontrolovaném období jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Přehled nákladů na činnost státních vysokých škol, počty absolventů PA ČR a UNOB

	2016		2017		2018		Celkem	
	Náklady v tis. Kč	Počet absolventů	Náklady v tis. Kč	Počet absolventů	Náklady v tis. Kč	Počet absolventů	Celkové náklady v tis. Kč	Počet absolventů
PA ČR	246 899	586	263 609	669	294 059	598	804 567	1 853
MO (UNOB)	1 267 830	509	1 295 603	349	1 455 925	313	4 019 358	1 171

Zdroj: Monitor státní pokladny (výkaz zisků a ztráty PA ČR) a informace MO (náklady resortu zahrnují náklady MO, Armádní Servisní, p. o., a organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení, p. o., které se vztahují k vysokoškolskému vzdělávání).

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akcí č. 19/20 bylo prověřeno, zda PA ČR a UNOB zabezpečovaly vzdělávací potřeby PČR a AČR a zda při zabezpečování těchto potřeb hospodařily s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně.

Při kontrole byly stanoveny tyto cíle:

- ověřit, zda PA ČR, resp. UNOB efektivně zabezpečovaly vzdělávací potřeby PČR, resp. AČR;
- ověřit koncepční a kontrolní činnost MV, resp. MO v oblasti vysokoškolského vzdělávání a plnění jejich zřizovatelských funkcí vůči PA ČR, resp. UNOB;
- ověřit, zda PA ČR hospodařila s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně;
- ověřit, zda MO sledovalo majetek využívaný UNOB a vyhodnocovalo náklady související s jeho údržbou a provozem;
- ověřit, zda MV, resp. MO zabezpečily dostatečné podmínky pro dosažení předpokládaných cílů vybraných programů a investičních akcí;
- ověřit, zda PA ČR, resp. MO postupovaly při realizaci vybraných investičních akcí v souladu s právními předpisy.

Kontrola byl podroben dlouhodobý majetek u PA ČR a MO v celkové výši 113 205 tis. Kč a peněžní prostředky státu na MV a PA ČR v celkové výši 392 222 tis. Kč. V rámci programového financování byly na MV a MO kontrole podrobeny peněžní prostředky státu poskytnuté na investiční akce ve výši 215 556 tis. Kč.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MV nezabezpečovalo vzdělávací potřeby PČR koncepčně a věcně dle aktuálních potřeb, MO nezabezpečovalo vzdělávací potřeby AČR efektivně

PA ČR se dle ustanovení § 95 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. při přijímání uchazečů ke studiu řídí požadavky MV¹⁷. UNOB se dle ustanovení § 95 odst. 2 téhož zákona při přijímání vojáků ke studiu řídí požadavky MO. Počet civilních studentů UNOB je každoročně upřesňován v návaznosti na výši požadavku MO na přípravu studentů vojáků¹⁸. Na základě výše uvedených ustanovení zákona stanovilo MV a MO podmínky pro vzdělávání PA ČR a UNOB stanovením počtu studentů přijímaných ke studiu.

MV v roce 2016 navíc stanovilo na rok 2017/2018 pravidlo pro přijímání uchazečů ke studiu jako poměr dvou přijatých uchazečů z bezpečnostních sborů a obecní policie a jednoho přijatého civilního uchazeče (2:1). Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že PA ČR se stanoveného poměru dosáhnout nepodařilo, v roce 2017 bylo ke studiu přijato 619 příslušníků bezpečnostních sborů a obecní policie a 523 civilistů (1,18:1). V dalším roce MV stanovený poměr snížilo. MV počty uchazečů přijímaných ke studiu na PA ČR v období 2016 až 2019 nenastavilo ve vazbě na aktuální potřeby vysokoškolsky vzdělaných policistů PČR. MV pouze opakovalo počty stanovené pro rok 2017 (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2: Požadovaný a skutečný počet studentů policistů a vojáků přijatých na PA ČR a UNOB

Rok	Požadavky MV* na počet policistů přijímaných ke studiu na PA ČR		Skutečný počet přijatých policistů ke studiu na PA ČR		Míra plnění	Požadavky MV* na počet vojáků přijímaných ke studiu na UNOB		Skutečný počet přijatých vojáků ke studiu na UNOB		Míra plnění		
	Prezenční forma	Kombinovaná forma	Prezenční forma	Kombinovaná forma		Prezenční forma	Kombinovaná forma	Prezenční forma	Kombinovaná forma			
2016	10	492	8	498	101 %	501	110	416	110	86 %		
2017	100	400	8	396	81 %	405	183	337	55	67 %		
2018	100	400	14	361	75 %	506	146	325	44	57 %		
2019	100	400	6	399	81 %	614	141	341	38	50 %		
Průměrná míra plnění						84 %						64 %

Zdroj: informace PA ČR, MO.

* Za požadavek MV v letech 2017 a 2018 se považuje celkový maximální počet přijatých studentů.

Od akademického roku 2017/2018 bylo určeno 100 míst prezenční formy studia pro policisty. MV přitom umožňovalo tuto formu studia stávajícím policistům v minimálním rozsahu z důvodu nedostatku policistů ve výkonu služby (k 1. 1. 2020 jich oproti stavu vycházejícího z *Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020* chybělo celkem 2 943). MV upřednostňovalo především kombinovanou formu studia.

Požadovaný počet studentů vojáků přijatých ke studiu podle požadavků MO neplnila ani UNOB, která např. v roce 2019 splnila požadovaný počet přijatých studentů pouze z 50 %. Zároveň počet jejich absolventů vojáků v období 2016 až 2019 klesl o 47 % (viz bod 4. tohoto kontrolního závěru). Současně počet neobsazených míst MO (AČR) vysokoškolsky vzdělaným personálem vzrostl ze 456 v roce 2016 na 523 v roce 2019, tj. o 15 %. MO mělo nastaveny požadavky pro stanovení počtu studentů přijímaných do prvního ročníku podle požadavků AČR. MO tyto požadavky v období 2017 až 2019 každoročně navyšovalo, ačkoliv je UNOB

¹⁷ Do 31. 8. 2016 se PA ČR řídila požadavky MV pouze při přijímání policistů ve služebním poměru ke studiu.

¹⁸ Do 31. 8. 2016 počet studentů, kteří nebyli vojáky, činil zpravidla jednu třetinu kapacity UNOB a byl každoročně upřesňován v návaznosti na výši požadavku MO na přípravu studentů-vojáků.

nebyla schopna splnit ani v prvním z uvedených roků. Skutečný počet přijatých vojáků ke studiu byl v uvedeném období obdobný, požadavky MO se také nedařilo UNOB dlouhodobě plnit. Počet absolventů UNOB tak neodpovídal potřebám AČR, jejímž úkolem vycházejícím z *Koncepce výstavby Armády ČR do roku 2025* bylo od roku 2016 zvýšit počet vojáků o 5 000.

PA ČR má vzdělávat odborníky zejména pro bezpečnostní sbory a obecní policie, UNOB má vzdělávat odborníky zejména pro ozbrojené síly. Poměr policistů a vojáků k civilním studentům přijatých na PA ČR a UNOB je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Poměr jednotlivých skupin studentů k celkovému počtu studentů přijatých na PA ČR a UNOB

Rok	PA ČR						UNOB			
	Studenti policisté	– jejich podíl	Civilní studenti	– jejich podíl	Ostatní studenti*	– jejich podíl	Studenti vojáci	– jejich podíl	Civilní studenti	– jejich podíl
2016	506	53 %	395	41 %	56	6 %	526	62 %	321	38 %
2017	404	35 %	523	46 %	215	19 %	392	64 %	216	36 %
2018	375	41 %	437	47 %	112	12 %	369	74 %	132	26 %
2019	405	44 %	435	48 %	76	8 %	379	75 %	126	25 %
Průměr		43 %		45 %		12 %		68 %		32 %

Zdroj: informace PA ČR, MO.

* Na PA ČR mohou dále studovat příslušníci ostatních bezpečnostních sborů a obecní policie. Ti představují zbývající podíl studentů.

Z tabulky č. 3 vyplývá, že v období 2016 až 2019 byl počet studentů policistů v poměru k celkovému počtu studentů přijatých na PA ČR nadpoloviční pouze v roce 2016. V roce 2017 poklesl na 35 %, poté narostl na 44 % v roce 2019. Počet vojáků přijímaných na UNOB byl ve stejném období v poměru k celkovému počtu přijatých studentů vždy nadpoloviční s rostoucí tendencí (podíl se zvýšil z 62 % v roce 2016 až na 75 % v roce 2019). Z výše uvedeného vyplývá zvyšující se podíl civilních studentů na PA ČR, naopak UNOB svým zaměřením zůstává i nadále státní vysokou školou pro vojáky.

Podíl absolventů UNOB, kteří se uplatnili na vedoucích pozicích v rámci MO, byl ke konci srpna 2019 ve výši 54 %. Podíl absolventů PA ČR, kteří se uplatnili na vedoucích pozicích v rámci PČR, byl ke stejnému datu ve výši 21 %. V letech 2016 až 2019 bylo k PČR přijato celkem 5 881 policistů, z nichž bylo 1 493 vysokoškolsky vzdělaných, tj. 25 %. MV ale nesledovalo počty absolventů PA ČR, kteří bezprostředně po jejím absolvování nastoupili do služebního poměru k PČR. MV tak nemohlo vyhodnotit přínos realizovaných aktivit směřujících k uplatnění těchto studentů. Absolventi UNOB byli na MO bezprostředně po ukončení studia zařazeni na SSM, na která se připravovali již v rámci studia.

2. MV umožnilo policistům zvyšovat si stupeň vzdělání při výkonu služby bez ohledu na studovaný obor vzdělání

MV, resp. PČR má vysoký podíl vysokoškolsky vzdělaných policistů, což vyplývá z plnění její systemizace služebních míst (dále také „systemizace“). Následující tabulka uvádí plnění systemizace u vysokoškolského stupně vzdělání policistů a vojáků. MV, resp. PČR, a MO vyjadřovaly systemizaci v odlišných jednotkách, nicméně pro souhrnné srovnání vývoje plnění systemizací jsou údaje srovnatelné.

Tabulka č. 4: Naplnění systemizace vysokoškolského stupně vzdělání u PČR a MO

	PČR		MO (počet vojáků)	
	k 31. 12. 2016	k 31. 8. 2019	k 31. 12. 2016	k 31. 8. 2019
Požadovaný stav systemizace*	13 %	14 %	6 775	6 910
Skutečný stav	44 %	45 %	5 685	5 943
Plnění systemizace	341 %	323 %	84 %	86 %

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ, *Strategie řízení lidských zdrojů*, informace PČR a MO.

* Systemizace PČR a MO byly průběžně měněny dle navyšování celkového počtu policistů, resp. vojáků.

MV, resp. PČR měla k 31. 8. 2019 o 223 % více policistů s vysokoškolským vzděláním, než bylo požadováno systemizací PČR (4krát více policistů s minimálním magisterským stupněm vzdělání a 1,5krát více policistů s minimálním bakalářským stupněm vzdělání). Na tuto skutečnost samo MV upozornilo již v *Koncepci rozvoje Policie České republiky do roku 2020* z roku 2017 a *Strategii řízení lidských zdrojů* z roku 2018. MV v nich vyhodnotilo, že je ohrožena stabilizace policejního personálu z důvodu nenaplnění kariérního očekávání nových vysokoškolsky vzdělaných policistů. Následkem je dle MV jejich vysoká fluktuace a dřívější odchod ze služebního poměru. Při realizaci opatření vedoucích k zefektivnění organizační struktury PČR bylo MV v době kontroly NKÚ ve zpoždění rok a půl oproti původně stanovenému termínu. MV v období 2016 až 2019 neusměřňovalo vzdělanostní strukturu policistů dle aktuálních potřeb ani stanovené systemizace.

Rozdílná situace byla u MO, které čelilo nedostatku vojáků s vysokoškolským vzděláním. Oproti stanovené systemizaci jich mělo k 31. 8. 2019 o 14 % méně. Počty absolventů UNOB v období 2016 až 2019 však neodpovídaly této potřebě vyplývající ze systemizace a vznikla akutní potřeba doplňování důstojnického sboru i z jiných zdrojů.

Bezpečnostně právní obor požadovaný MV a akreditovaný na PA ČR patří dle systemizace do skupiny oborů právo, právní a veřejnosprávní činnost. U policistů dosáhla v roce 2019 tato skupina oborů podílu pouze 31 % z celé PČR. Ze zbývajících 69 % měli policisté vystudovaný jiný obor vysoké školy. Jednalo se např. o pedagogiku a sociální péči s 27 %, ekonomii s 12 % nebo sociální vědy s 6 %.

V období 2016 až 2019 studovalo 30 % policistů jiný obor vysoké školy, než je skupina oborů právo, právní a veřejnosprávní činnost (tabulka č. 5). MV tak plně nevyužívalo ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., když nestanovilo požadavky nebo obor vzdělání a umožnilo policistům zvyšovat si stupeň vzdělání při výkonu služby bez ohledu na požadovaný studijní obor.

Tabulka č. 5: Počet policistů podle studovaného oboru vysoké školy

Obor vzdělání	2016	2017	2018	2019	Celkem
Právo, právní a veřejnosprávní činnost	704	407	470	525	2 106
Ostatní obory VŠ	227	223	237	202	889
Celkem obory VŠ	931	630	707	727	2 995
Podíl ostatních oborů VŠ z celkového počtu	24 %	35 %	34 %	28 %	30 %

Zdroj: informace PČR.

NKÚ dále zjistil, že MV, resp. PČR umožnila řadě policistů zvyšovat si stupeň vzdělání při výkonu služby a vynaložila peněžní prostředky státu na jejich studium. V období 2016 až 2019 si téměř 43 % policistů zvyšovalo vzdělání na jiných vysokých školách, než byla PA ČR.

Tabulka č. 6: Počet policistů, kteří si zvyšovali stupeň vzdělání při výkonu služby

Název školy	2016	2017	2018	2019	Celkem
PA ČR v Praze	517	225	267	358	1 367
Střední policejní škola a Vyšší policejní škola MV	87	93	104	52	336
Ostatní VŠ	327	312	336	317	1 292
Celkový počet policistů zvyšujících si vzdělání při výkonu služby	931	630	707	727	2 995
Podíl ostatních VŠ z celkového počtu	35 %	50 %	48 %	44 %	43 %

Zdroj: informace PČR.

V případě MO si ve stejném období pouze 125 vojáků zvyšovalo vzdělání na jiné škole, než byla UNOB.

3. Neplnění cílů koncepčních dokumentů vysokoškolského vzdělávání

MV upravilo vysokoškolské vzdělávání policistů v několika koncepčních dokumentech, např. v *Rozvoji policejního vzdělávání v působnosti Ministerstva vnitra*. MV v dokumentu uvedlo, že PČR by měla v maximální možné míře využívat absolventů vybraných studijních programů PA ČR.

PČR nastavilo požadavky na vzdělání policistů také prostřednictvím dalších dvou koncepčních dokumentů, a to *Koncepcí rozvoje Policie České republiky do roku 2020* (dále také „Koncepce rozvoje policie“) a *Strategií řízení lidských zdrojů*. Tyto dokumenty byly navzájem provázány. Koncepční cíle, které do doby ukončení kontroly NKÚ nebyly naplněny, se týkaly především stanovení oboru vzdělání pro SSM, preferování absolventů studijních programů v oblasti vzdělávání *bezpečnostní obory*¹⁹ nebo tvorby tzv. kompetenčního modelu a *Koncepce profesního vzdělávání příslušníků a občanských zaměstnanců PČR*. Realizace cílů se odvíjí od implementace *Strategie řízení lidských zdrojů*, jejíž provedení bylo v době kontroly NKÚ zpožděné o rok a půl. Tím, že není realizována, je ohroženo splnění cílů Koncepce rozvoje policie a také *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*. Cíle a opatření *Strategie řízení lidských zdrojů* zároveň nebyly stanoveny měřitelně, což vede k nemožnosti MV jednoznačně vyhodnotit jejich splnění.

MV neřídilo stanovení oboru vzdělání u konkrétních SSM u PČR. MV nestanovilo konkrétní požadavky na obor vzdělání a ani zajišťování odborné přípravy pro místa vedoucích zaměstnanců PČR. Jedním z důvodů nesystémového řízení MV byla i skutečnost, že MV, resp. PČR v koncepčních dokumentech nepreferovaly PA ČR jako „profesní akademii policistů“, ačkoliv ta má vzdělávat odborníky zejména pro bezpečnostní sbory a obecní policii. MV v koncepčních dokumentech nestanovilo žádný konkrétní cíl ani povinnost směřovat zvyšování stupně vzdělání policistů právě prostřednictvím PA ČR. MV schválilo *Koncepci celoživotního vzdělávání příslušníka Policie ČR* v roce 2008 a od té doby ji neaktualizovalo. MV *Koncepci profesního vzdělávání příslušníků a občanských zaměstnanců PČR*, která měla tuto koncepci nahradit, do konce kontroly NKÚ nezpracovalo.

MO nastavilo požadavky na vzdělání vojáků prostřednictvím dvou koncepčních dokumentů, a to *Koncepce výstavby Armády ČR do roku 2025* a *Koncepce přípravy personálu rezortu MO na období 2012–2018*. Cíle uvedené v těchto koncepčních dokumentech však nebyly hodnotitelné z hlediska SMART vzhledem k obecnosti jejich nastavení. Např. pro oblast přípravy jednotlivce byl stanoven cíl „*připravit všestranně vojensky připraveného profesionála, který splňuje kvalifikační předpoklady stanovené kariéřním řádem, tj. stanovený stupeň*

¹⁹ Bezpečnostní obory podle nařízení vlády č. 275/2016 Sb., o oblastech vzdělávání ve vysokém školství, a se schváleným zaměřením studijního programu na přípravu odborníků v oblasti bezpečnosti ČR.

vzdělání“. MO nestanovilo v kariérním řádu přesné kvalifikační předpoklady a ani jejich úroveň.

MV stanovilo v *Koncepci výstavby Armády ČR do roku 2025* jako prioritu doplnění a posílení struktury důstojnického sboru AČR cestou přímého náboru a celostátní náborové kampaně podporující vzdělávací aktivity UNOB. MO označilo v koncepci UNOB za hlavní rekruční zdroj. Počet studentů UNOB přijatých do služebního poměru u MO byl nejnižší v roce 2016 v počtu 363 a nejvyšší v roce 2019 v počtu 428. Nicméně i tento růst z pohledu plnění hodnoty rekručního cíle²⁰ znamenal jeho plnění např. v roce 2019 pouze ve výši 57 %.

4. MV ani MO nestanovily ukazatele pro hodnocení efektivnosti činnosti státních vysokých škol

Celkový počet absolventů PA ČR se v meziročním srovnání (2019/2016) výrazně nezměnil. Výrazný pokles celkového počtu absolventů o 42 % byl zjištěn u UNOB (tabulka č. 7).

Tabulka č. 7: Celkové počty absolventů PA ČR a UNOB v letech 2016 až 2019

		2016	2017	2018	2019	Změna 2019/2016
Počet absolventů PA ČR	Policisté	230	309	263	273	+ 19 %
	Zbývající složky bezpečnostních sborů a obecní policie	51	57	57	57	+ 12 %
	Civilisté	305	303	278	265	- 13 %
	Celkem	586	669	598	595	+ 2 %
Počet absolventů UNOB	Vojáci	327	189	177	173	- 47 %
	Civilisté	182	160	136	122	- 33 %
	Celkem	509	349	313	295	- 42 %

Zdroj: informace PA ČR, MO.

PA ČR ani MO nesledovaly a nevyhodnocovaly v kontrolovaném období např. ukazatel „náklady na studenta“, jehož prostřednictvím by vyhodnotily efektivnost vynaložených peněžních prostředků státu. Přitom např. problematika způsobu stanovení jednotkových nákladů PA ČR a odlišných vykazovaných hodnot MV a PA ČR byla projednávána již v roce 2015 na výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky²¹. Na nutnost sledovat tento ukazatel poukázala také kontrola hospodaření provedená MV na PA ČR ve stejném roce.

Náklady na studenta NKÚ získal na základě kalkulací a odborného odhadu PA ČR a MO. Např. v roce 2018 dosáhly náklady na studenta u PA ČR cca 62 tis. Kč a u UNOB cca 735 tis. Kč. Dle předložených podkladů byly náklady na studenta UNOB (MO) v kontrolovaném období průměrně asi desetkrát vyšší než na PA ČR, což je způsobeno např. tím, že vojenské vysoké školství má oproti policejnímu řádu specifika, k nimž patří mimo jiné poskytování bezplatného ubytování na internátech nebo existence mzdy v rámci přípravy vojáka na budoucí povolání. Dalším z faktorů v rozdílu výše nákladů na studenta je míra využití kombinovaného studia, která byla na PA ČR průměrně 70 %, kdežto na UNOB byla méně než 30 %. UNOB také oproti PA ČR zaměstnávala vyšší podíl pedagogických zaměstnanců k celkovému počtu zaměstnanců,

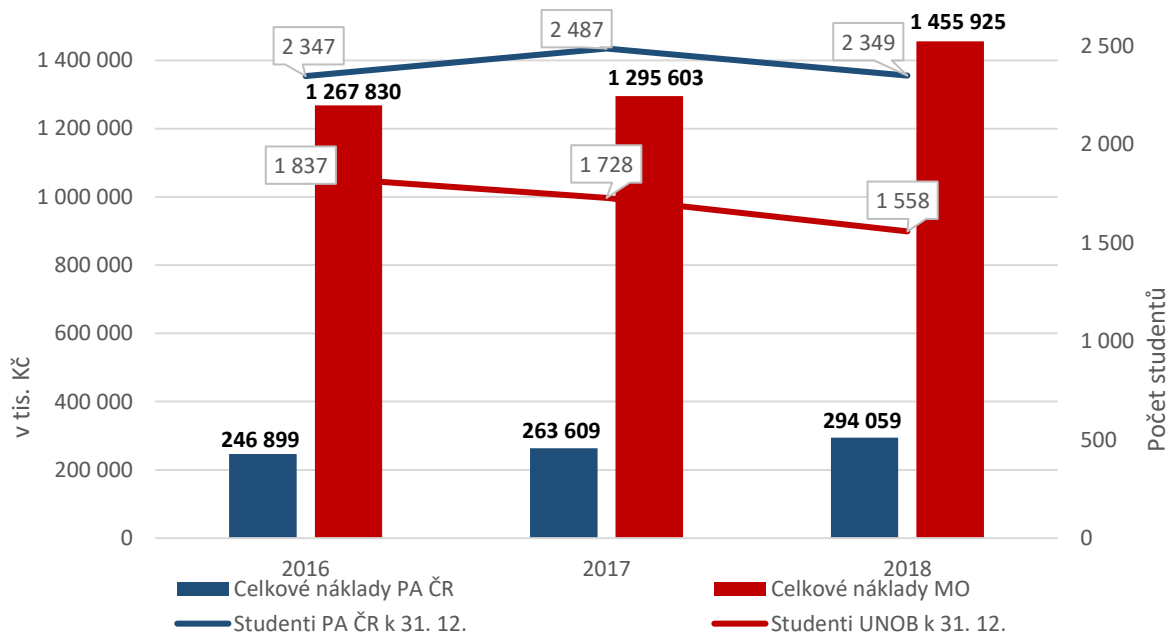
²⁰ Rekruční cíl vyjadřuje potřebu doplnění ozbrojených sil profesionálním vojenským personálem v daném kalendářním roce.

²¹ Viz zápis z 15. schůze ze dne 4. března 2015 a zápis ze 17. schůze ze dne 10. června 2015. Nákladovost vzdělávací činnosti v sektoru veřejného vysokého školství měří a vyhodnocuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy již řadu let (např. dokument *Vysoké školy v ČR a náklady na jejich vzdělávací činnost* – čj. MSMT-31791/2012-35).

ze kterého vyplynul nižší podíl počtu studentů na pedagogického zaměstnance (viz tabulka č. 9).

Rozpočet státních vysokých škol byl tvořen pouze na základě skutečnosti čerpání rozpočtu z předchozích let bez přímé souvislosti např. s počtem studentů. Srovnání vývoje celkových nákladů a počtu studentů PA ČR a UNOB v kontrolovaném období je uvedeno v grafu č. 1.

Graf č. 1: Meziroční srovnání vývoje nákladů na činnost státních vysokých škol a počtu studentů PA ČR a UNOB



Zdroj: Monitor státní pokladny (výkaz zisků a ztráty PA ČR), informace PA ČR a informace MO (náklady resortu zahrnují náklady MO, Armádní Servisní, p. o., a organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení, p. o., které se vztahují k vysokoškolskému vzdělávání).

Z grafu vyplývá, že počet studentů UNOB v kontrolovaném období klesl o 15 % při navýšení nákladů ve stejném období o 188 mil. Kč, tj. nárůst o 15 %. Tento pokles studentů byl na UNOB také doprovázen růstem nákladů na studenta o cca 31 %, což snižuje efektivnost vynaložených peněžních prostředků státu (viz tabulka č. 8). MO se negativním vývojem počtu studentů a současným zvyšováním nákladů spojeným mimo jiné i s růstem počtu zaměstnanců (viz tabulka č. 9) nezabývalo.

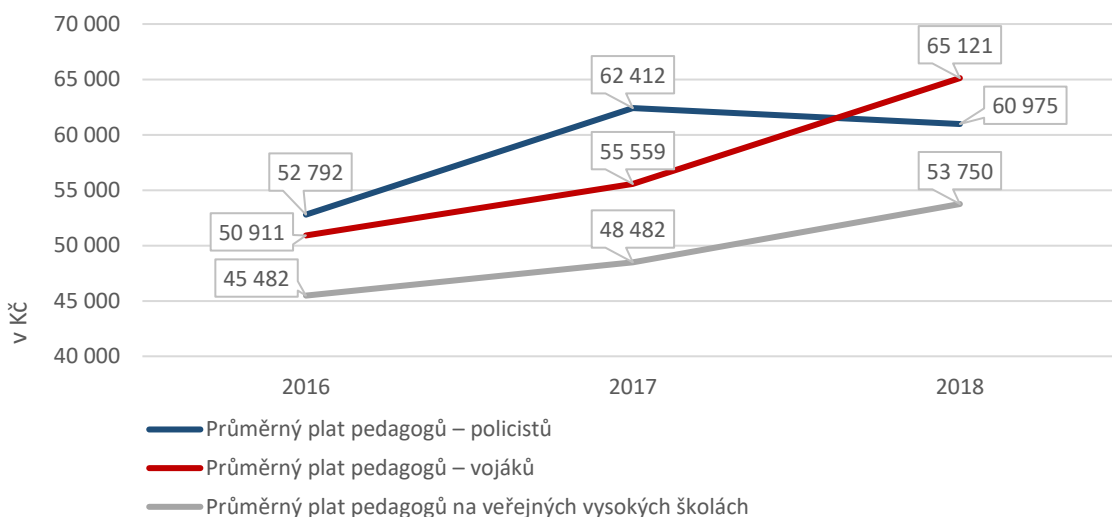
Podíl počtu pedagogických zaměstnanců k jejich celkovému počtu činil v období 2016 až 2019 průměrně na PA ČR 31 %, na UNOB to bylo 56 %. Počet studentů na pedagoga činil na PA ČR průměrně 25 studentů, u UNOB to byli čtyři studenti. Oba tyto podíly ovlivnily vyšší náklady na studenta UNOB.

Tabulka č. 9: Podíl počtu pedagogických zaměstnanců na počet studentů PA ČR a UNOB

Rok	PA ČR					UNOB				
	Počet zaměstnanců celkem	– z toho pedagogických	– jejich podíl	Počet studentů celkem	Počet studentů na pedagoga	Počet zaměstnanců celkem	– z toho pedagogických	– jejich podíl	Počet studentů celkem	Počet studentů na pedagoga
2016	313	98	31 %	2 347	24	807	465	58 %	1 837	4
2017	311	95	31 %	2 487	26	804	459	57 %	1 728	4
2018	310	95	31 %	2 349	25	830	467	56 %	1 558	3
2019	305	93	30 %	2 381	26	856	448	52 %	1 533	3
Průměr			31 %		25			56 %		4

Zdroj: informace PA ČR a UNOB.

MO neprovedlo od roku 2016 redukcí počtu zaměstnanců UNOB ve vazbě na pokles počtu studentů v období od roku 2016 do roku 2019. Počet zaměstnanců UNOB se ve stejném období zvýšil z 807 na 856, čímž vzrostly náklady na platy o 134 mil. Kč.

Graf č. 2: Porovnání průměrných platů pedagogů policistů, resp. vojáků s průměrnými platy pedagogů na veřejných vysokých školách

Zdroj: informace PA ČR a MO, statistické ročenky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

Průměrné platy pedagogů – policistů, resp. vojáků byly v kontrolovaném období vyšší zhruba o 18 % než průměrné platy pedagogů na veřejných vysokých školách. Důvodem bylo mzdové hodnocení vycházející z tabulek pro příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil.

Výuku odborných předmětů zajišťovaly PA ČR, resp. UNOB nejen s využitím vlastních pedagogických zaměstnanců, ale zejména u UNOB ve významném rozsahu prostřednictvím dohod o provedení práce nebo dohod o pracovní činnosti (dále také „dohody“).

Tabulka č. 10: Přehled uzavřených dohod a celkové výše odměn na služby externích pedagogů PA ČR a UNOB

	PA ČR		UNOB	
	Počet dohod	Celková výše odměn	Počet dohod	Celková výše odměn
2016	65	245 900 Kč	264	6 390 180 Kč
2017	90	308 200 Kč	313	7 368 740 Kč
2018	106	340 700 Kč	277	7 242 380 Kč
Změna 2018/2016	+ 63 %	+ 39 %	+ 5 %	+ 13 %

Zdroj: informace MV a MO.

Počet dohod uzavřených PA ČR se v kontrolovaném období razantně zvýšil (+ 63 %), ačkoliv počet studentů a celkový počet pedagogických zaměstnanců byl ve stejném období srovnatelný (viz tabulka č. 9). Počet dohod uzavřených UNOB neklesal i přesto, že UNOB disponovala průměrně jedním pedagogem na čtyři studenty (viz tabulka č. 9).

5. Využívání majetku státu pro vzdělávací proces na státních vysokých školách

UNOB není organizační složkou státu a není účetní jednotkou. UNOB jako vnitřní organizační jednotka MO je výhradním uživatelem nemovitých věcí (budov, areálů a pozemků), se kterými má příslušnost hospodařit MO.

MO ustanovilo ke sledování nákladů souvisejících s provozem nemovitého majetku užívaného UNOB Agenturu hospodaření s nemovitým majetkem, která je organizační složkou MO, a Armádní Servisní, příspěvkovou organizaci (dále také „ASPO“), která byla zřízena MO. Dle nastaveného systému MO neměla UNOB okamžitý přístup k informacím o nákladech na provoz a nemohla tyto náklady efektivně analyzovat a optimalizovat. Např. náklady spojené s provozem budov UNOB byly po účetní stránce nákladem ASPO.

NKÚ provedl vyhodnocení naplněnosti učeben UNOB na základě dat z roku 2019 o celkovém počtu učeben (522) a celkovém počtu studentů (1 533). Na jednu učebnu tak připadli přibližně tři studenti.

Učebny PA ČR byly určeny pro 1 200 studentů. V období 2016 až 2019 studovalo na škole ročně více než 2 300 studentů, takže na každé jedno místo teoreticky připadali téměř dva studenti. PA ČR využívala výhradně ke své vlastní činnosti přibližně 66 % areálu vysoké školy, z 34 % jej využívaly další subjekty (např. jiné útvary MV).

Využití areálu PA ČR dlouhodobě řeší i MV především proto, že je využíván i jinými složkami MV²². MV např. v roce 2016 prostřednictvím návrhu „zákona o vzdělávání na PA ČR“ usilovalo o převod majetku pod Zařízení služeb pro Ministerstva vnitra, které majetek MV spravuje. Cílem návrhu mělo být sjednocení právního postavení státních vysokých škol. Návrh zákona nebyl přijat a převod nebyl realizován.

6. Prodlužování realizace programu materiálně technické základny na MV a chybějící parametr u investiční akce na MO

MV stanovilo jako hlavní cíl programu č. 114V02 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny školství, vzdělávání a tělovýchovy* realizaci schválené *Koncepce celoživotního*

²² Např. článek [Reakce Ministerstva vnitra na vyjádření zástupců Policejní akademie v médiích ze dne 3. února 2015](#), pozměňovací návrh k sněmovnímu tisku 464/0, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=464>).

vzdělávání příslušníků Policie České republiky. Dokumentace programu neobsahovala soubor konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku určených k realizaci. MV prodloužilo období realizace programu v letech 2011 až 2015 prostřednictvím pěti doplňků o další čtyři roky, tj. o 80 %. V kontrolovaném období bylo na investiční akce PA ČR vynaloženo 12 656 tis. Kč.

MO stanovilo jako hlavní cíl podprogramu č. 107 702 – *Personál – řízení lidských zdrojů* programu č. 107 700 – *Strategické řízení obrany státu* zajištění podmínek pro zavedení flexibilního systému strategického plánování a řízení stavu a vývoje lidských zdrojů k zabránění stárnutí ozbrojených sil a rozvíjení získaného a udržení zkušeného a připraveného personálu. Podprogram byl schválen na období 2013 až 2018, přičemž v závěru roku 2018 byl prodloužen do prosince 2019. V kontrolovaném období bylo na investiční akce UNOB vynaloženo 202 900 tis. Kč.

NKÚ při kontrole investiční akce č. 107702001401 *Brno – rekonstrukce velitelství UO – Kounicova 65* zjistil, že MO stanovilo pouze cíle akce, ale již nedefinovalo parametry nebo indikátory jako měřitelné věcné ukazatele. Postup nebyl v rozporu s ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb. a vyhlášky č. 560/2006 Sb.²³, ale NKÚ konstatoval, že bude obtížné vyhodnotit cíl ve vztahu k efektivnosti vynaložených peněžních prostředků státu. MO se zavázalo po ukončení kontroly NKÚ přijmout opatření ve formě metodického usměrnění postupů při definování závazných ukazatelů akcí, kdy technický parametr akce bude při evidenci a registraci akce doplněn o věcný parametr akce ve smyslu účelu (kapacita jídelny, počet ubytovaných apod.).

Seznam zkratk

AČR	Armáda České republiky
ASPO	Armádní Servisní, příspěvková organizace
dohody	dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti
Koncepce rozvoje policie	Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020
MO	Ministerstvo obrany
MV	Ministerstvo vnitra
PA ČR	Policejní akademie České republiky v Praze
PČR	Policie České republiky
policista	příslušník PČR
SSM	systemizované služební místo
systemizace	systemizace služebních míst
UNOB	Univerzita obrany v Brně
voják	voják z povolání

²³ Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/21

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo pro místní rozvoj* za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/21. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo pro místní rozvoj při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

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

Kontrolováno bylo období roku 2018 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od září 2019 do dubna 2020.

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 20. července 2020,

schválilo usnesením č. 8/XI/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Skládání účtů z hospodaření s majetkem státu¹:

MMR za rok 2018

5 425 mil. Kč
nesprávnosti² v účetní závěrce

450 mil. Kč
materialita
(hladina významnosti³ stanovená pro účetní závěrku⁴)

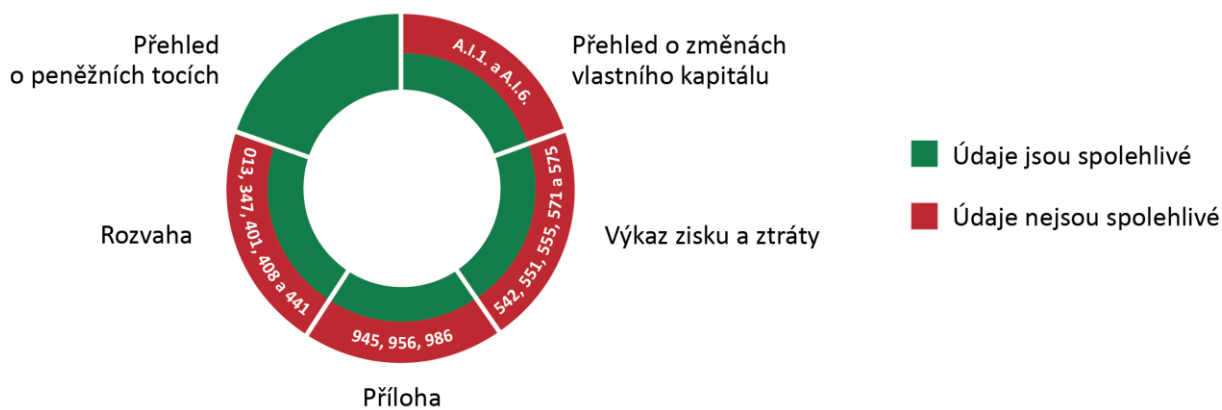
9 %
chybovost v provádění
předběžné řídicí kontroly
(VKS v této oblasti je účinný s mírnými nedostatky)

11 mil. Kč
nesprávnosti ve výkazu pro
hodnocení plnění rozpočtu

442 mil. Kč
materialita
(hladina významnosti stanovená pro výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu⁵)

41 mil. Kč
neodůvodněné snížení výnosů
ze státního majetku (a tím
i příjmů státního rozpočtu)

Spolehlivost ÚZ ve struktuře dle jednotlivých výkazů



¹ Informace zveřejňované správcem kapitoly státního rozpočtu o hospodaření v příslušném rozpočtovém roce ve formě účetní závěrky, výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu a závěrečného účtu, a to pro účely kontroly a vyzovování odpovědnosti za hospodaření.

² Celkové zjištěné a vyčíslené nesprávnosti v účetní závěrce.

³ Hladina významnosti reprezentuje u účetní závěrky hodnotu nesprávností, jejíž překročení by již mohlo ovlivnit přiměřeně znalého uživatele. Při stanovení hladiny významnosti postupuje NKÚ v souladu s mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) pro finanční audit a kontrolními standardy NKÚ.

⁴ Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích účetní závěrky byla stanovena hladina významnosti na úrovni 2 % z nákladů, které byly vykázány ve výši 22 346 mil. Kč.

⁵ Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu byla stanovena hladina významnosti na úrovni 2 % z výdajů, které byly vykázány ve výši 22 088 mil. Kč.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil průkaznost účetního zpracování, spolehlivost finančních informací na výstupu z účetní jednotky MMR za rok 2018 a dodržování vybraných požadavků právních předpisů při hospodaření s majetkem státu. Řádnost těchto postupů je základem řádného finančního řízení v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

1. Vedení účetnictví a spolehlivost údajů účetní závěrky MMR sestavené k 31. prosinci 2018

MMR nevedlo v roce 2018 správné, úplné a průkazné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 zákona o účetnictví.⁶

V účetní závěrce MMR sestavené k 31. prosinci 2018 (dále také „ÚZ“)⁷ bylo kontrolou zjištěno, že některé informace MMR nevykázalo v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví. V údajích za běžné účetní období byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti v celkové výši **5 425 mil. Kč**. Blíže viz část IV.1. tohoto kontrolního závěru.

Při kontrole byly zjištěny nesprávnosti s významným dopadem na ÚZ. Nejvýznamnější nesprávnosti⁸ byly způsobeny tím, že MMR:

- **vedlo nesprávné účetnictví**, když o nákladech z titulu poskytnutí dotace ze státního rozpočtu účtovalo na účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* namísto na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. Tento **systemový nedostatek** byl vyčíslen v částce **659 mil. Kč** a měl dopad na správnost vykázaných zůstatků výkazu zisku a ztráty, tj. účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* a 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů*;
- **vedlo nesprávné účetnictví**, když **nesprávně účtovalo o opravách předcházejících účetních období**. Tento **systemový nedostatek** byl vyčíslen v částce **453 mil. Kč** a měl dopad na správnost vykázaných zůstatků rozvahy a výkazu zisku a ztráty, tj. zejména účtu 013 – *Software*, 401 – *Jmění účetní jednotky*, 408 – *Opravy předcházejících účetních období* a účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*;
- **meziročně významně navýšilo významnost pro účtování na podrozvahových účtech, čímž došlo k významné neúplnosti** na účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů*, 986 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení* a 945 – *Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých*

⁶ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁷ Dostupné z <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/66002222/prehled?rad=t&obdobi=2002>, dále viz záložka „ÚČETNÍ ZÁVĚRKA“.

⁸ Výčet nezahrnuje nesprávnost ve výši 3 284 mil. Kč týkající se neúčtování o převodu schváleného výsledku hospodaření za předchozí rok z účtu 431 – *Výsledek hospodaření ve schvalovacím řízení* na účet 432 – *Výsledek hospodaření předcházejících účetních období* k okamžiku schválení účetní závěrky. Nesprávnost je sice nejvýznamnější z hlediska hodnoty, z pohledu uživatele a potenciálních dopadů se ale nejedná o nejvýznamnější nesprávnost.



zajištění minimálně ve výši **1 537 mil. Kč** a **k vykázání informací v příloze ÚZ, které nebyly srovnatelné, srozumitelné a spolehlivé;**

- **vedlo neúplné účetnictví**, když **neúčtovalo o vzniku významných podmíněných závazků z titulu existujících soudních sporů**⁹. Tento **nedostatek** byl vyčíslen v částce **288 mil. Kč** a měl dopad na správnost vykázaného zůstatku přílohy, tj. účtu 986 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení*;
- **vedlo nesprávné účetnictví**, když **účtovalo o tvorbě rezerv až v okamžiku, kdy již MMR vznikl konkrétní vyčíslený závazek** vyplývající z pravomocného platebního výměru a **související náklad** z titulu odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně. Tento **systemový nedostatek** byl vyčíslen v částce **209 mil. Kč** a měl dopad na správnost vykázaných zůstatků rozvahy a výkazu zisku a ztráty, tj. účtů 441 – *Rezervy*, 347 – *Závazky k vybraným ústředním vládním institucím*, 542 – *Jiné pokuty a penále* a 555 – *Tvorba a zúčtování rezerv*;
- **vedlo nesprávné účetnictví**, když **v přehledu o změnách vlastního kapitálu vykazalo poskytování peněžních prostředků zřízeným příspěvkovým organizacím a odvod vratek dotací a likvidačního zůstatku na bankovní účet MF jako změnu příslušnosti hospodařit s majetkem státu** či jako vznik nebo zánik vlastnického práva státu podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále také „zákon o majetku“). Tento **systemový nedostatek** byl vyčíslen v částce **208 mil. Kč** a měl dopad na správnost vykázaných zůstatků přehledu o změnách vlastního kapitálu, tj. položky A.I.1. *Změna, vznik nebo zánik příslušnosti hospodařit s majetkem státu* a položky A.I.6. *Ostatní*.

Uvedené nesprávnosti měly významný vliv na účetní závěrku Ministerstva pro místní rozvoj sestavenou k 31. prosinci 2018. **Z tohoto důvodu vyhodnotil NKÚ informace v rozvaze, ve výkazu zisku a ztráty, v přehledu o změnách vlastního kapitálu a v příloze na uvedených položkách/účtech jako nespolehlivé.** V rozsahu ostatních informací podává účetní závěrka Ministerstva pro místní rozvoj sestavená k 31. prosinci 2018 věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle právních předpisů upravujících vedení účetnictví pro některé vybrané účetní jednotky.

2. Údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018¹⁰

V údajích předložených MMR pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 byla zjištěna nesprávnost v celkové výši **11 mil. Kč** (viz část IV.2. tohoto kontrolního závěru).

NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 by nebyly tříděny ve všech významných ohledech v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

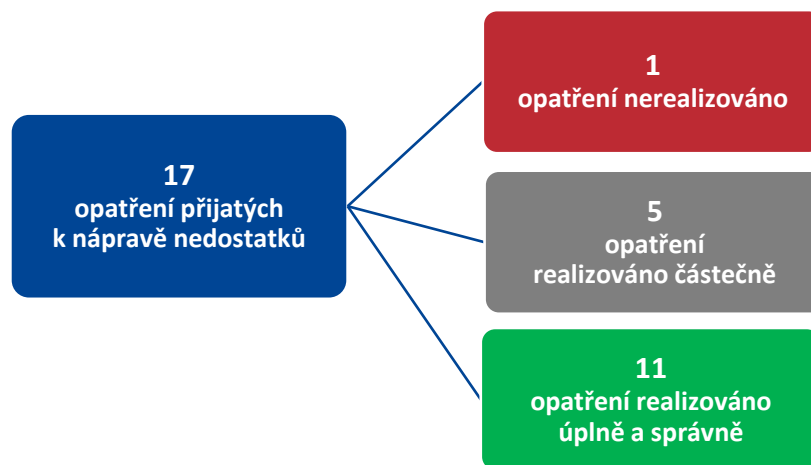
⁹ Jednalo se o soudní spory, u nichž žalovaná částka převyšovala významnost ve výši 40 mil. Kč stanovenou v roce 2018 MMR pro účtování o podmíněných závazcích z tohoto titulu na podrozvahových účtech.

¹⁰ Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/66002222/rozpocet/vydaje-druhovy?obdobi=1812&rad=j>.

3. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků z kontrolní akce č. 17/08¹¹

Vláda ČR stanovila usnesením ze dne 27. března 2018 č. 203 ke kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 17/08 (dále také „KA 17/08“) pro MMR 17 opatření přijatých k nápravě nedostatků. **MMR z celkem 17 opatření přijatých k nápravě nedostatků realizovalo úplně a správně 11 opatření, 5 opatření realizovalo částečně a 1 opatření realizováno nebylo.** Pokud by MMR například plně realizovalo opatření týkající se nesprávného nákladového účtu při účtování transferů, mohlo předejít nesprávnostem v ÚZ ve výši 659 mil. Kč.

Vyhodnocení realizace těchto opatření:



Bližší viz část IV.3. tohoto kontrolního závěru.

4. Závěrečný účet kapitoly 317 – Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „317 MMR“) za rok 2018

4.1 Shrnutí

Za rok 2018 byly v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, podkladem pro sestavení

¹¹ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 17/08 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo pro místní rozvoj za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016 byl zveřejněn v částce 1/2018 Věstníku NKÚ.

závěrečného účtu vstupní údaje v rozpočtovém systému, finanční výkazy¹² a údaje analytických evidencí.

Kontrolou závěrečného účtu kapitoly 317 MMR za rok 2018 byla zjištěna neúplnost některých povinně uváděných údajů. Některé informace byly navíc zatíženy nesprávnostmi, které ale v souhrnu neměly dopad na celkovou vypovídací schopnost závěrečného účtu (viz část IV.4. tohoto kontrolního závěru).

4.2 Vyhodnocení

NKÚ dlouhodobě¹³ upozorňuje na skutečnost, že rozsah informací, které jsou stanoveny vyhláškou č. 419/2001 Sb. jako povinně zveřejňované v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu, **nebyl po roce 2010 doplněn o další údaje, jejichž vykazování bylo účetní reformou v oblasti veřejných financí stanoveno a které o hospodaření s rozpočtovými prostředky¹⁴ v příslušném rozpočtovém roce vypovídají lépe než jen peněžní toky.** Ukazují totiž nejen peněžní toky, ale i náklady a výnosy za příslušné rozpočtové období, nároky (pohledávky)¹⁵ a závazky existující ke konci rozpočtového roku a také potenciální nároky (podmíněné pohledávky) a potenciální závazky (podmíněné závazky).

Všechny tyto informace umožňují podat celkový obraz o výsledku hospodaření v daném roce nezkršený o ekonomické dopady a zátěže působící na jiná období. Zatímco např. odložení úhrady závazků vede u peněžně založeného systému, tedy i v případě finančních výkazů, k dosažení rozpočtově lepšího výsledku hospodaření, v akruálně¹⁶ založeném účetnictví takový postup k dosažení lepšího výsledku hospodaření nevede¹⁷. Náklady zatíží výsledek hospodaření již při vzniku závazku, ne až v okamžiku jeho úhrady.

V případě, že by výsledky rozpočtového hospodaření byly správcem kapitoly státního rozpočtu povinně hodnoceny na bázi peněžních toků i na akruální bázi, bylo by u MMR za

¹² Finanční výkazy v celém sestaveném rozsahu ale nejsou součástí (přílohou) závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

¹³ Viz např. kontrolní závěry z kontrolních akcí č. 19/03 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo kultury za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2019 Věstníku NKÚ) a č. 18/13 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zdravotnictví za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2019 Věstníku NKÚ).

¹⁴ Ustanovení § 29 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), stanoví, že státní závěrečný účet obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku.

¹⁵ Na rozdíl od finančních výkazů se v účetnictví zobrazuje např. to, že transfer byl poskytnut formou zálohy a očekává se z tohoto důvodu ještě jeho vypořádání, a proto náklad z něj je jen odhad; nebo to, že organizační složce státu vznikl nárok na refundaci (např. z rozpočtu Evropské unie).

¹⁶ Akruální princip (nebo také báze, koncept) je jedna ze základních účetních zásad a spočívá v tom, že náklady a výnosy se účtují do období, se kterým věcně a časově souvisejí, aniž by bylo bráno v úvahu, kdy došlo k reálnému pohybu peněz.

¹⁷ Viz *Zpráva o účetních výkazech za Českou republiku za rok 2018* (dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>).

rok 2018 uvedeno, že výsledné saldo peněžních toků dle finančních výkazů byl přebytek ve výši 2,01 mld. Kč a hospodářský výsledek běžného účetního období dle účetního výkazu zisku a ztráty byla ztráta ve výši -3,90 mld. Kč (blíže viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru).

Rozdíl mezi saldem peněžních toků dle finančních výkazů a hospodářským výsledkem běžného účetního období dle výkazu zisku a ztráty vznikl zejména tím, že MMR inkasovalo v roce 2018 peněžní prostředky od Národního fondu jako náhradu z rozpočtu Evropské unie za transfery předfinancované ze státního rozpočtu. Pohledávku za Národním fondem a s tím související výnos zaúčtovalo MMR již v předchozích letech. Tato situace je příkladem rozdílu mezi výnosy představujícími přírůstek ekonomického užítku a příjmy, které jsou reálným pohybem peněz.

Současně by byly uvedeny i další informace, např. skutečnost, že dle ÚZ má MMR k rozvahovému dni podmíněné závazky ve výši 48,3 mld. Kč, které jsou tvořeny z 94,4 % dlouhodobými podmíněnými závazky z transferů z titulu již vydaných rozhodnutí o poskytnutí dotace, z 3,5 % dlouhodobými podmíněnými závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení a z 2,1 % dlouhodobými podmíněnými závazky z jiných smluv. Všechny tyto podmíněné závazky představují potenciální nároky na rozpočty dalších období¹⁸.

Stejně tak informace z výkazu zisku a ztráty o výši nákladů z činnosti¹⁹ MMR (1,66 mld. Kč) nevyovídá o realizovaných výdajích na činnost (1,83 mld. Kč), ale o celkové spotřebě zdrojů na činnost MMR v roce 2018. Ze struktury těchto nákladů je zřejmé, že nejvýznamnější položkou z hlediska hodnoty jsou služby (36,46 % z celkových nákladů z činnosti) a z nich přes 50 % tvoří náklady na licence a podporu programového vybavení a datové služby a zpracování dat. Až druhé v pořadí jsou mzdové náklady, které tvoří 26,96 % z celkových nákladů z činnosti (blíže viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru).

Dle názoru NKÚ by povinné uvádění informací, jež vyplývají zejména z rozdílů mezi výsledky hospodaření vykazovanými na peněžní a na aktuální bázi, vedlo ke zlepšení vypovídací schopnosti informací uváděných v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu o výsledcích jejího hospodaření. Povinné komentování rozdílů mezi rozpočtovým a finančním účetnictvím v závěrečném účtu by přispělo k identifikování vzájemných souvislostí a propojení obou těchto systémů pro sledování plnění rozpočtu, a tím ve svém důsledku i k větší komplexnosti, transparentnosti a důvěryhodnosti skládání účtů z hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státního rozpočtu. Podle názoru NKÚ se jedná o systémový nedostatek vyhlášky č. 419/2001 Sb., který není dáván k tíži MMR.

¹⁸ Podmíněné závazky za kapitolu 317 MMR [za organizační složky státu (dále také „OSS“) a příspěvkové organizace (dále také „PO“)] byly k 31. prosinci 2018 dle údajů zveřejněných z účetních závěrek v informačním portálu MONITOR ve výši 48,6 mld. Kč; z toho 99,3 % podmíněných závazků vykazuje MMR. U podmíněných závazků lze očekávat, resp. nelze vyloučit, potenciálně významný dopad na budoucí výdaje státního rozpočtu, což vyplývá ze zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Přesto nejsou vyhláškou č. 419/2001 Sb. tyto skutečnosti stanoveny jako povinné informace v průvodní zprávě závěrečného účtu.

¹⁹ Náklady jsou v příslušném roce spotřebované ekonomické zdroje bez ohledu na to, zda v tomto období došlo k jejich úhradě.



5. Nedodržení základních povinností při hospodaření s majetkem státu

MMR při pronájmu nebytových prostor na Staroměstském náměstí v Praze nesjednalo nájemné nejméně ve výši, která byla v daném místě a čase obvyklá. Navíc u tohoto nájemního vztahu neuplatnilo sjednané smluvní sankce vůči nájemci, přestože docházelo k dlouhodobému porušování sjednaných smluvních podmínek. Blíže viz část IV.5.1 tohoto kontrolního závěru.

MMR nepřistoupilo k soudnímu vymáhání svého nároku v podobě pohledávky z titulu regresní úhrady ve výši přesahující 8 mil. Kč, čímž došlo k jejímu promlčení. Blíže viz část IV.5.2 tohoto kontrolního závěru.

NKÚ zjistil, že MMR v uvedených případech postupovalo při hospodaření s majetkem státu v rozporu se zákonem o majetku, a to s ustanoveními o základních povinnostech při hospodaření s tímto majetkem.

Při pronájmu majetku státu postupovalo MMR zejména v rozporu s ustanovením o povinnosti sjednat nájemné nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá. V důsledku těchto skutečností MMR neodůvodněně snížilo výnosy ze státního majetku a tím i příjmy státního rozpočtu nejméně o 41 mil. Kč.

6. Vnitřní kontrolní systém (dále také „VKS“)

Jedním z hlavních cílů finanční kontroly je zajistit správnost finančních a majetkových operací (tj. aby probíhaly v souladu s právními předpisy), průkaznost jejich účetního zpracování a spolehlivost informací o nich na výstupu.

Informace o finančních a majetkových operacích realizovaných v roce 2018, které byly zveřejněny v ÚZ, nebyly ve všech případech spolehlivé. Jednotlivé kontrolní prvky, které jsou v rámci vnitřního kontrolního systému stanoveny právními předpisy pro zajištění spolehlivosti informací v účetní závěrce (inventarizace, interní audit, předběžná, průběžná a následná řídicí kontrola a schvalování účetní závěrky)²⁰ nefungovaly v praxi tak, aby zajistily spolehlivost²¹ v celém rozsahu informací zveřejňovaných v ÚZ. Blíže viz část IV.6. tohoto kontrolního závěru.

Na základě výsledků kontroly provádění řídicí kontroly u vybraných operací před vznikem a po vzniku závazku na soulad se zákonem o finanční kontrole byl vnitřní kontrolní systém MMR vyhodnocen jako účinný jen s mírnými nedostatky. NKÚ zjistil na kontrolním vzorku 186 finančních operací 9% chybovost. U faktur bylo v této souvislosti identifikováno riziko vzniku sankcí ze strany dodavatelů. Nedodržení původně stanovené doby splatnosti bylo

²⁰ Na nízkou účinnost těchto kontrolních prvků i u jiných kontrolovaných osob upozornil NKÚ již v několika kontrolních závěrech např. z kontrolní akce č. 19/03 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstva kultury za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2019 *Věstníku NKÚ*) nebo z kontrolní akce č. 18/25 – *Účetní závěrka Městského soudu v Praze za rok 2017* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2019 *Věstníku NKÚ*).

²¹ Ustanovení § 19 odst. 7 zákona o účetnictví stanoví: „*Informace se považuje za spolehlivou, jestliže splňuje požadavek § 7 odst. 1 a je-li úplná a včasná*“.

zjištěno ve významném rozsahu a to u **19 % faktur** z kontrolního vzorku 2 893 faktur. Blíže viz část IV.6. tohoto kontrolního závěru.

Při kontrole **vybraných operací při nakládání s majetkem na soulad s právními předpisy NKÚ** zjistil **závažné skutečnosti**, kdy nebyl **vnitřní kontrolní systém MMR účinný**, neboť **neidentifikoval postupy realizované v rozporu s právními předpisy ani neplnění některých zákonných povinností**. Blíže viz část IV.5. tohoto kontrolního závěru.

Vnitřní kontrolní systém v oblasti provádění řídicí kontroly před vznikem a po vzniku závazku byl účinný jen s mírnými nedostatky. Na vzorku operací byla kontrolou zjištěna 9% chybovost.

Vnitřní kontrolní systém v oblasti zajištění spolehlivosti informací na výstupu byl účinný pouze v omezeném rozsahu. V ÚZ byly kontrolou zjištěny významné nesprávnosti.

Ve dvou případech byly zjištěny závažné nedostatky při nakládání s majetkem státu. Vnitřní kontrolní systém byl v těchto případech neúčinný, neboť těmto nedostatkům nezabránil, neidentifikoval je a ani je neodstranil.

II. Informace o kontrolované oblasti

MMR bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle ustanovení § 14 tohoto zákona je MMR ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví. MMR spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu a koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje. MMR zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením a dále zajišťuje činnosti spojené s procesem zapojování územních samosprávných celků do evropských regionálních struktur.

Dle zákona o majetku je MMR organizační složkou státu a dle zákona o účetnictví vybranou účetní jednotkou. Dle ustanovení § 10 odst. 1 rozpočtových pravidel je správcem rozpočtové kapitoly 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj*.

V roce 2018 bylo MMR zřizovatelem dvou organizačních složek státu a dvou příspěvkových organizací.

Přehled základních údajů z ÚZ a z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu za rok 2018 (dále také „výkaz FIN 1-12 OSS“) vygenerovaného z rozpočtového systému²² je uveden v následujících tabulkách.

Tabulka č. 1: Údaje ÚZ – rozvaha a výkaz zisku a ztráty (údaje za běžné účetní období)

Ukazatel	Částka v Kč
Aktiva netto	13 218 036 428,64
Pasiva	13 218 036 428,64
Náklady	22 345 950 217,52
Výnosy	18 445 477 243,67
Výsledek hospodaření běžného účetního období	-3 900 472 973,85

Zdroj: ÚZ.

Pozn.: MMR v ÚZ vykazovalo aktiva v hodnotě brutto ve výši 14 627 465 156,94 Kč upravené o korekce ve výši 1 409 428 728,30 Kč.

Tabulka č. 2: Údaje ÚZ – informace o stavu účtů v knize podrozvahových účtů (údaje za běžné účetní období)

Položka výkazu		Částka v Kč
P.I.2.	Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek	10 944 303,63
P.I.3.	Vyřazené pohledávky	20 358 020,71
P.II.1.	Krátkodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů	34 723 123,20
P.IV.4.	Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv	166 014 108,04
P.IV.10.	Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých zajištění	8 805 065 274,74
P.V.1.	Dlouhodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů	13 958 121,25
P.V.4.	Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů	25 211 344,33
P.V.6.	Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	45 523 553 519,66
P.VII.4.	Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv	1 015 700 538,31
P.VII.14.	Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení	1 685 566 530,22

Zdroj: ÚZ.

Tabulka č. 3: Údaje z výkazu FIN 1-12 OSS

Ukazatel	Částka v Kč
Příjmy (skutečnost celkem)	24 102 853 346,68
Výdaje (skutečnost celkem)	22 088 488 436,90

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce byla kontrolou typu finanční audit a jejím cílem bylo prověřit, zda MMR při vedení účetnictví v roce 2018 a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2018, při předkládání

²² Dle ustanovení § 3 písm. o) rozpočtových pravidel je rozpočtový systém informačním systémem veřejné správy, v němž se mj. soustřeďují údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu.

údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu²³ a při sestavení závěrečného účtu za rok 2018 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaný objem finančních prostředků a majetku představuje hodnotu aktiv, pasiv, nákladů, výnosů a podrozvahových účtů vykázaných v ÚZ a vyčíslených v tabulkách č. 1 a 2.

Kontrola se zaměřila na činnosti a skutečnosti, které byly **předmětem účetnictví**²⁴ a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v ÚZ, které měly vliv na hodnotu významných údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 a na závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 317 MMR za rok 2018.

V oblasti vedení účetnictví se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy a správnost používání účetních metod. U vybraných účetních případů byla provedena kontrola s cílem prověřit systém účtování a vykazování informací o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví.

V případě údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu bylo prověřováno, zda byla dodržena správnost třídění příjmů a výdajů rozpočtovou skladbou v oblasti druhového a odvětvového třídění dle vyhlášky č. 323/2002 Sb.

Výběr položek účetní závěrky a údajů předkládaných MMR pro hodnocení plnění státního rozpočtu provedl NKÚ se zaměřením na vyhodnocení rizika nesprávnosti vykázaných údajů.

U relevantních transakcí byl prověřován soulad s vybranými ustanoveními dalších právních předpisů, a to zejména s ustanoveními rozpočtových pravidel a zákona o majetku.

V případě nově uzavřených smluv a objednávek bylo prověřováno jejich uveřejnění v registru smluv dle zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

Prověřován byl i soulad **nastavení vnitřního kontrolního systému** MMR se zákonem o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláškou 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., a to v rozsahu stanoveného předmětu a cíle kontrolní akce. U vybraných transakcí bylo prověřováno i provedení finanční kontroly a funkčnost vnitřního kontrolního systému.

²³ Dle ustanovení § 20 odst. 4 rozpočtových pravidel jsou OSS povinny předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu. Způsob a termíny předkládání údajů a jejich rozsah stanovuje vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti. Dle ustanovení § 5 odst. 1 a dle přílohy č. 1 této vyhlášky zpracovávají OSS údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu přímo v rozpočtovém systému, ve kterém je z nich následně sestavován výkaz FIN 1-12 OSS.

²⁴ MMR jako OSS je povinno v souladu se zákonem o účetnictví účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření. Informace, které předkládá v účetní závěrce, musí být spolehlivé, srovnatelné, srozumitelné a posuzují se z hlediska významnosti.

V rámci kontroly byla také **vyhodnocena opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných v rámci KA 17/08.**

Při kontrole **závěrečného účtu** kapitoly 317 MMR za rok 2018 bylo prověřováno, zda je závěrečný účet v souladu s požadavky vyhlášky č. 419/2001 Sb. i v souladu se skutečností, to znamená, zda vybrané údaje uváděné v závěrečném účtu jsou správné a úplné ve srovnání s finančními výkazy, s údaji v účetnictví, s údaji z účetních závěrek MMR a podřízených organizací v rámci kapitoly státního rozpočtu 317, s podklady jednotlivých věcně příslušných útvarů MMR a podřízených organizací a s jinými veřejně dostupnými zdroji, např. usneseními vlády ČR, veřejně přístupnými rejstříky apod.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Nesprávnosti zjištěné v účetnictví a jejich dopad na účetní závěrku

Kontrolou byly zjištěny nesprávnosti u jednotlivých položek ÚZ v návaznosti na jejich obsahové vymezení podle vyhlášky 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. Tyto nesprávnosti vznikly nesprávnou aplikací účetních metod a nedodržením některých dalších podmínek stanovených pro vedení účetnictví právními předpisy. **V důsledku těchto nesprávností podalo MMR uživatelům ÚZ v níže uvedených případech významně zkreslené a nesprávné informace, které nebyly v souladu se skutečností.**

Dopad zjištěných a vyčíslených nesprávností na jednotlivé části ÚZ zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 4: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných v jednotlivých částech ÚZ (v tis. Kč)

Nesprávnost v účetní závěrce	
Výkaz	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST V ÚČETNÍ ZÁVĚRCE	5 424 572
Rozvaha	3 912 020
Výkaz zisku a ztráty	890 234
Přehled o peněžních tocích	6 482
Přehled o změnách vlastního kapitálu	208 033
Příloha účetní závěrky (podrozvahové účty)	407 803 ²⁵

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ na základě dat získaných kontrolou.

Pro posouzení spolehlivosti informací v účetní závěrce byla stanovena významnost neboli materialita ve výši 450 mil. Kč. **Celková částka nesprávností, které byly v této ÚZ zjištěny a vyčísleny, tak dosáhla dvanáctinásobku stanovené hladiny významnosti.**

²⁵ Částka celkové započtené nesprávnosti nezahrnuje neúplnost, kterou NKÚ vyčíslil minimálně ve výši 1,5 mld. Kč a která byla způsobena meziročním významným navýšením významnosti pro účtování na podrozvahových účtech.

1.1 Nesprávný nákladový účet použitý pro účtování transferů

MMR o podílu hrazeném ze státního rozpočtu v souvislosti s poskytováním dotací na projekty v rámci operačního programu *Technická pomoc* (dále „OPTP“) a *Integrovaného regionálního operačního programu* (dále „IROP“) účtovalo v celkové výši 659,1 mil. Kč nesprávně na účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* namísto na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. Účet 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* je vyhláškou č. 410/2009 Sb. určen u OSS výhradně k vykazování nákladů z transferů, poskytovaných výsledně zejména z rozpočtu Evropské unie, které byly těmito OSS předfinancovány ze státního rozpočtu²⁶.

1.2 Opravy předcházejících účetních období

MMR provádělo řadu účetních oprav v souvislosti s realizací opatření přijatých MMR k nápravě nedostatků zjištěných v rámci KA č. 17/08 zejména v roce 2018. O těchto opravách však MMR v některých případech účtovalo nesprávně.

Například opravu již v minulosti nadhodnocených nákladů z titulu odpisů provedlo MMR tak, že tyto náklady v účetním období 2018 znovu zaúčtovalo. Tím je znovu nadhodnotilo a v důsledku toho v ÚZ vykázalo v trojnásobné výši oproti skutečnosti. Tato nesprávnost měla vliv i na významný meziroční (v roce 2018 oproti roku 2017) nárůst nákladů vykazovaných na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*.

MMR dále také například účtovalo o opětovném zařazení již dříve vyřazených majetkových položek souvisejících s používaným programovým vybavením, a to nesprávně na účet 401 – *Jmění účetní jednotky*. Nejednalo se však o nově pořízený majetek, ani majetek o nově nalezený, ale o sjednocení dílčích majetkových položek pod jedno inventární číslo. Proto mělo být správně účtováno na účet 073 – *Oprávký software*, a to ve výši již dříve zúčtovaných odpisů tohoto majetku.

MMR dále také opravu účetních záznamů, které měly v předchozích účetních obdobích vliv na výši výsledku hospodaření a zároveň byly významné, nesprávně účtovalo a vykázalo na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*, případně na účtech nákladů namísto na účtu 408 – *Opravy předcházejících účetních období* a naopak opravu účetních záznamů, které nebyly významné, nesprávně účtovalo a vykázalo na účtu 408 – *Opravy předcházejících účetních období* namísto na účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*.

V důsledku uvedených skutečností MMR v rozvaze v údajích za běžné účetní období podhodnotilo zůstatek účtu 013 – *Software* o 26,91 mil. Kč²⁷, zůstatek účtu 408 – *Opravy předcházejících účetních období* o 107,12 mil. Kč, zůstatek na položce C.III. *Výsledek hospodaření* o 1,09 mil. Kč a zůstatek účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*

²⁶ Informace o výši předfinancování prostředků Evropské unie ze státního rozpočtu mají přímý vliv na vyčíslení tzv. neutralizačních operací prováděných Českým statistickým úřadem za účelem eliminace jejich dopadu na výši deficitu (schodku) a dluhu sektoru vládních institucí, a to při sestavování národních účtů, které jsou vrcholnou soustavou národohospodářských bilancí státu.

²⁷ Ve sloupci NETTO.

o 0,2 mil. Kč a nadhodnotilo zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* o 199,47 mil. Kč a ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* o 117,97 mil. Kč.

1.3 Meziroční navýšení významnosti stanovené MMR pro účtování na podrozvahových účtech

ČÚS č. 701 – *Účty a zásady účtování na účtech* stanovuje pro některé vybrané účetní jednotky mimo jiné i to, kdy se informace považuje za významnou ve vztahu k účtování na podrozvahových účtech²⁸.

Dle názoru NKÚ musí být významnost při účtování stanovena s ohledem na významnost při vykázání v ÚZ.²⁹ Ustanovení o významnosti v ČÚS č. 701, a tím i uvedené ustanovení o významnosti pro účtování na podrozvahových účtech, musí proto být aplikována účetní jednotkou v pojetí tzv. „de minimis“³⁰. Tedy tak, aby účetní jednotkou použitý konkrétní způsob stanovení významnosti pro účtování zajistil i výsledné vykázání významných informací v účetní závěrce. Izolované a nepropojené zvažování významnosti pro účtování od významnosti pro vykázání v účetní závěrce by jinak mohlo zásadním způsobem vést k narušení hlavního smyslu výkaznictví, což je podat uživatelům účetní závěrky významné informace, o nichž bylo či mělo být účtováno.

MMR významnost pro účtování na podrozvahových účtech stanovilo na úrovni jednotlivých účetních případů. S účinností od ledna 2018 takto stanovenou významnost výrazně zvýšilo, z částky přesahující 2 mil. Kč na částku přesahující 40 mil. Kč, a to bez analýzy dopadu na údaje vykazované v ÚZ.

Tuto významnost pak v roce 2018 MMR aplikovalo i pro účtování o vedených soudních sporech s MMR, u nichž věcně příslušný útvar nevyloučil riziko neúspěchu³¹, o plánovaném poskytnutí dotací na základě existence již vydaného rozhodnutí o poskytnutí dotace³¹ a o zástavách zapsaných do katastru nemovitostí na základě platných smluv o zřízení zástavního práva ve prospěch MMR.³² Kontrolou bylo zjištěno, že tato aplikace významnosti vedla v jednotlivých výše uvedených oblastech jen za souhrn vybraných kontrolovaných případů k nevykázání značného rozsahu skutečností v ÚZ. U soudních sporů vedených s MMR to bylo ve výši 346 mil. Kč, u plánovaného poskytnutí dotací dle existujících rozhodnutí ve výši 624 mil. Kč a u zajištění pohledávek ve formě zástavního práva zapsaného

²⁸ Dle ustanovení bodu 6.7 ČÚS č. 701: „Ve vztahu k účtování na podrozvahových účtech se považuje informace za významnou, pokud je využitelná pro uživatele účetní závěrky sestavované ke konci rozvahového dne nebo pro rozhodování řídicích pracovníků účetní jednotky nebo je nutná pro plnění dalších informačních povinností účetní jednotky; s ohledem na tuto významnost může v případě některých účetních případů být okamžikem účtování na podrozvahových účtech rozvahový den. Za významnou informaci se považuje vždy informace o transferu, který se z části nebo zcela týká prostředků ze zahraničí.“

²⁹ Dle ustanovení § 19 odst. 7 zákona o účetnictví: „Informace v účetní závěrce musí být spolehlivé, srovnatelné, srozumitelné a posuzují se z hlediska významnosti.“... „Informace se považuje za významnou, jestliže ... by její neuvedení nebo chybné uvedení mohlo ovlivnit úsudek uživatele...“

³⁰ Na příkladu je toto pojetí podrobně vysvětleno ve studii *Public Sector Comittee* Mezinárodní federace účetních (IFAC); dostupné z <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-14-transition-to-th.pdf>, s. 92.

³¹ A z nich plynoucích potenciálních závazků MMR.

³² A z nich plynoucích potenciálních nároků/pohledávek MMR.

ve prospěch MMR ve výši 567 mil. Kč. Všechny tyto skutečnosti v souhrnné hodnotě přes 1,5 mld. Kč nebyly v ÚZ vykázány, přestože jsou dle názoru NKÚ významné.

Z uvedeného je zřejmé, že stanovení významnosti pro účtování bez ohledu na významnost při vykázání v ÚZ vedlo v těchto konkrétních případech k významné neúplnosti informací v ÚZ.

V důsledku této aplikace významnosti pro účtování tak MMR v příloze účetní závěrky vykázalo na podrozvahových účtech 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů*, 986 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení* a 945 – *Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých zajištění* nesrovnatelné, nesrozumitelné a nespolehlivé informace.

Informace vykázané na těchto účtech k 31. prosinci 2018 nejsou srovnatelné s informacemi vykazanými k 31. prosinci 2017 v ÚZ, neboť MMR na jednom a tom samém řádku/položce přílohy účetní závěrky vykázalo ve sloupci „minulé účetní období“ konečný zůstatek účetních případů, u kterých částka v jednotlivém případě přesáhla 2 mil. Kč, a ve sloupci „běžné účetní období“ vykázalo konečný zůstatek účetních případů, u kterých částka v jednotlivém případě přesáhla 40 mil. Kč. Taková informace neumožňuje provést srovnání údajů za minulé a běžné období, resp. takové srovnání by mohlo vést uživatele k nesprávnému rozhodnutí.

Informace vykázané na těchto účtech nejsou srozumitelné, neboť z přílohy účetní závěrky není zřejmé, jak významné skutečnosti MMR na podrozvahových účtech vykázalo a k jaké významné změně meziročně ve vykazování mezi účetními obdobími 2017 a 2018 na podrozvahových účtech došlo. Informaci o takové významné systémové změně mělo MMR komentovat v příloze účetní závěrky, neboť taková informace je významná pro správné pochopení údajů z podrozvahových účtů zveřejněných v účetní závěrce i pro jejich srovnatelnost.

Informace vykázané na těchto účtech nejsou spolehlivé, neboť v důsledku tak vysoké významnosti stanovené pro účtování jednotlivých případů na podrozvahových účtech vykázalo MMR v příloze účetní závěrky významně neúplné informace. Při stanovení významnosti pro účtování na podrozvahových účtech mělo MMR vzít v úvahu také významnost těchto informací v ÚZ, a to v návaznosti na informační potřeby samotné účetní jednotky, externích uživatelů a také i informační povinnosti účetní jednotky stanovené právními předpisy.

Z pohledu informačních potřeb samotné účetní jednotky jde například o užitečné informace o podmíněných závazcích vyplývajících ze soudních sporů, neboť tyto bývají na rozdíl od podmíněných závazků z transferů nejisté, a v důsledku toho rozpočtovatelné jen s určitou mírou pravděpodobnosti, což akcentuje interní potřebu jejich účetního sledování.

Z pohledu informačních potřeb externích uživatelů jde například o podmíněné závazky a o podmíněné pohledávky z transferu, který se z části nebo zcela týká prostředků ze zahraničí, neboť v souladu s účetní regulací je o nich účetní jednotka povinna účtovat vždy tzn. bez ohledu na významnost.

Z pohledu informačních povinností stanovených právními předpisy je významná skutečnost, že informace o podmíněných pohledávkách a závazcích vykazované v příloze účetní závěrky jsou údaji vstupujícími do souhrnných účetních výkazů za Českou republiku, které zpracovává Ministerstvo financí, a to na základě zákona o účetnictví a vyhlášky č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu). Uživatelem účetních informací individuální účetní závěrky je tak v daném případě MF na vstupu do souhrnných výkazů za Českou republiku a na výstupu i jejich externí uživatelé. Prostřednictvím souhrnných účetních výkazů za Českou republiku plní Ministerstvo financí navíc také svoji povinnost zveřejňovat informace o podmíněných závazcích a o dalších potenciálních povinnostech k plnění s předpokládaným významným dopadem na veřejné finance stanovenou zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Z výše uvedeného je zřejmé, že se v těchto případech jedná o skutečnosti, které jsou významné nejen z hlediska hodnoty, ale i vzhledem k jejich povaze. MMR proto musí tyto informace považovat za významné, aby mohlo řádně plnit uvedené informační povinnosti a uspokojovat informační potřeby uživatelů účetní závěrky.

1.4 Neúčtování o významných podmíněných závazcích ze soudních sporů

S MMR jako žalovaným byly v účetním období 2018 vedeny soudní spory, u nichž žalovaná částka v některých jednotlivých případech převyšovala významnost 40 mil. Kč stanovenou ministerstvem pro účtování o podmíněných závazcích a současně u nich věcně příslušný útvar MMR nevyloučil riziko neúspěchu v soudním sporu. MMR o riziku z některých těchto soudních sporů neúčtovalo a nevykázalo jej v ÚZ na účtu 986 – Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení. V důsledku této skutečnosti MMR v příloze ÚZ v údajích za běžné účetní období podhodnotilo zůstatek účtu 986 – Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení o 288 mil. Kč.

1.5 Nesprávné účtování o rezervách

MMR účtovalo o tvorbě rezerv na odvod a penále v souvislosti s porušením rozpočtové kázně až v okamžiku, kdy již MMR vznikl konkrétní vyčíslený závazek vůči příslušnému finančnímu úřadu a související náklad z titulu odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně vyplývající z pravomocného platebního výměru. V důsledku této skutečnosti MMR v rozvaze v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 441 – Rezervy o 154 mil. Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 347 – Závazky k vybraným ústředním vládním institucím o stejnou částku a ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 555 – Tvorba a zúčtování rezerv o 54,2 mil. Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 542 – Jiné pokuty a penále.

1.6 Nesprávnosti v přehledu o změnách vlastního kapitálu

V přehledu o změnách vlastního kapitálu byly zjištěny významné nesprávnosti s významným dopadem na tento účetní výkaz, jež tvoří součást ÚZ. Vlivem těchto nesprávností podalo MMR uživatelům ÚZ významně zkreslené a nesprávné informace o pohybech vlastního kapitálu. Z takto nesprávně sestaveného účetního výkazu je možné získat informaci například o tom, že MMR v průběhu účetního období 2018:

- **pozbyvalo formou změny příslušnosti hospodařit s majetkem státu nebo formou zániku vlastnického práva státu podle zákona o majetku nebo podle jiného právního předpisu**

majetek v hodnotě přesahující 492 mil. Kč, ve skutečnosti však měla být tato částka minimálně o 208 mil. Kč nižší. MMR totiž účetní případy týkající se zejména odvodů vratek z dotací na vypořádací účet Ministerstva financí a poskytování peněžních prostředků zřízeným příspěvkovým organizacím vykazovalo v přehledu o změnách vlastního kapitálu nesprávně na položce *A.I.1. Změna, vznik nebo zánik příslušnosti hospodařit s majetkem státu*;

- **nabývalo formou změny příslušnosti hospodařit s majetkem státu** nebo formou vzniku vlastnického práva státu podle zákona o majetku nebo podle jiného právního předpisu **majetek v hodnotě přesahující 550 mil. Kč, ve skutečnosti však měla být tato částka minimálně o 401 mil. Kč nižší.** Tato nesprávnost souvisela s nesprávným účtováním oprav předcházejících účetních období (v podrobnostech viz část IV.1.2 tohoto kontrolního závěru);
- **provádělo opravy předcházejících účetních období** s vlivem na zvýšení stavu vlastního kapitálu **v hodnotě přesahující 245 mil. Kč, ve skutečnosti však měla být tato částka minimálně o 229 mil. Kč vyšší.** Tato nesprávnost souvisela s nesprávným účtováním oprav předcházejících účetních období (v podrobnostech viz část IV.1.2 tohoto kontrolního závěru).

1.7 Neúčtování o převodu schváleného výsledku hospodaření

MMR počínaje rokem 2017 **nepřevádí schválený výsledek hospodaření za předchozí rok** z účtu 431 – *Výsledek hospodaření ve schvalovacím řízení* na účet 432 – *Výsledek hospodaření předcházejících účetních období k okamžiku schválení účetní závěrky*, nýbrž jej převádí až v rámci nastavení počátečních stavů nového účetního období (tj. k 1. lednu roku následujícího po roce, ve kterém došlo ke schválení účetní závěrky). MMR tak **neúčtuje o skutečnostech**, které jsou předmětem účetnictví **do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí.** V důsledku této skutečnosti **MMR v rozvaze** v údajích za běžné účetní období **nadhodnotilo** zůstatek účtu **432 – Výsledek hospodaření předcházejících účetních období o 3 284 mil. Kč** a **podhodnotilo** zůstatek účtu **431 – Výsledek hospodaření ve schvalovacím řízení o stejnou částku.**

1.8 Neúčtování o vzniku podmíněné pohledávky z předfinancování transferů

MMR poskytlo v roce 2018 dotaci v rámci operačního programu *Praha – pól růstu* a **neúčtovalo** přitom **o vzniku podmíněné pohledávky za Evropskou unií z titulu předfinancování této dotace ze státního rozpočtu.** V důsledku této skutečnosti **MMR v příloze ÚZ** v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo** zůstatek účtu **911 – Krátkodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů o 99 mil. Kč.**

1.9 Nesprávná výše podmíněných závazků z transferů

MMR v průběhu roku 2018 **snížovalo v nesprávné výši hodnotu podmíněných závazků z transferů v souvislosti s průběžným vyplácením dotací.** Na kontrolním vzorku bylo zjištěno, že MMR **vyplatilo dotace ve výši 86,2 mil. Kč, avšak výši souvisejících podmíněných závazků z transferů snížilo pouze o částku ve výši 45,5 mil. Kč.**

Dále také bylo kontrolou zjištěno, že **MMR neúčtovalo o existenci dlouhodobého podmíněného závazku ve výši 40,3 mil. Kč z titulu vydaného rozhodnutí o poskytnutí dotace,**

a to na tu část dotace, která měla být poskytnuta ze státního rozpočtu a **byla ve výši, která převyšovala významnost pro účtování na podrozvahových účtech, kterou si MMR stanovilo.**

V důsledku těchto skutečností **MMR v příloze ÚZ** v údajích za běžné účetní období **nadhodnotilo** zůstatek účtu **956 – Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů** o **0,4 mil. Kč.**

1.10 Nesprávné účtování o refundaci vynaložených nákladů a o převodu těchto peněžních prostředků na vypořádací účet Ministerstva financí

MMR o přijaté náhradě v minulosti vynaložených nákladů ve výši 51 mil. Kč neúčtovalo výsledkově na účtu 675 – Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů a o převodu uvedené částky na vypořádací účet Ministerstva financí neúčtovalo na účtu 401 – Jmění účetní jednotky. V důsledku těchto skutečností **MMR v rozvaze** v údajích za běžné účetní období **nadhodnotilo** zůstatek účtu **401 – Jmění účetní jednotky** o **51 mil. Kč** a o stejnou částku ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo** zůstatek účtu **675 – Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů.**

1.11 Účtování o vratce z finančního vypořádání a vykázání neexistujícího závazku

MMR nezaúčtovalo a následně nevykázalo celou částku představující vratku z finančního vypořádání předloženého bankovní institucí na účtu 401 – Jmění účetní jednotky. MMR dále **vykázalo na účtu 347 – Závazky k vybraným ústředním vládním institucím závazek ve výši 17 mil. Kč vůči Ministerstvu financí z titulu převodu vratek z uvedeného finančního vypořádání na příjmový účet státního rozpočtu. Ve skutečnosti se však nejednalo o závazek vůči Ministerstvu financí, ale o bankovní poplatky uhrazené Ministerstvem pro místní rozvoj bankovní instituci.** V důsledku těchto skutečností **MMR v rozvaze** v údajích za běžné účetní období **nadhodnotilo** zůstatek účtu **401 – Jmění účetní jednotky** o **43 mil. Kč** a zůstatek účtu **347 – Závazky k vybraným ústředním vládním institucím** o **17 mil. Kč.**

1.12 Časové rozlišení

MMR o nákladech, které se zčásti nebo zcela týkaly následujícího účetního období, účtovalo nesprávně do nákladů roku 2018 na účet 518 – Ostatní služby, a tyto náklady tak časově nerozlišilo³³. V důsledku této skutečnosti **MMR v rozvaze** v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo** zůstatek účtu **381 – Náklady příštích období** o **29 mil. Kč** a o stejnou částku ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období **nadhodnotilo** zůstatek účtu **518 – Ostatní služby.**

1.13 Nesprávnosti v přehledu o peněžních tocích

MMR v přehledu o peněžních tocích vykázalo nesprávnou výši stavu peněžních prostředků k rozvahovému dni, a to o 6,5 mil. Kč vyšší, než odpovídalo skutečnému stavu. Tato nesprávnost byla způsobena zejména nesprávným algoritmem výpočtu položky *A.II.2. Změna stavu krátkodobých závazků*, kdy **MMR při vylučování některých nepeněžních transakcí tyto naopak opětovně načetlo a dále též zahrnutím změny stavu závazků z titulu zdravotního pojištění, sociálního zabezpečení a zúčtování daní na položku A.II.1. Změna stavu**

³³ Nejednalo se přitom o případy, které se dle vnitřního předpisu MMR časově nerozlišují.

krátkodobých pohledávek při současném správném vykázání i na položce A.II.2. Změna stavu krátkodobých závazků.

2. Nesprávnosti zjištěné v údajích předkládaných Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018

V údajích předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 se pozitivně projevilo opatření přijaté k nápravě zjištění z KA č. 17/08. MMR v roce 2018 zařídilo výdaje z titulu poskytnutí dotace ve prospěch národních subjektů na správné funkční třídění (paragrafy) dle rozpočtové skladby, což se projevilo ve výrazné meziroční změně ve vykázáných hodnotách. V roce 2018 byly nejvýznamnější z hlediska hodnoty výdaje MMR do oblasti územního plánování, což odpovídá kontrolované skutečnosti. Oproti tomu v roce 2016 i 2017 MMR vykazovalo, že jeho nejvýznamnější výdaje z hlediska hodnoty jsou vynakládány na mezinárodní spolupráci, což skutečnosti neodpovídalo (viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru).

V údajích předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 byla zjištěna celková nesprávnost pouze ve výši 11 mil. Kč, a to ve výdajích. Na této nesprávnosti má největší podíl nesprávné zařídění výdaje za nákup roční licence k programovému vybavení na položku rozpočtové skladby 6111 – *Programové vybavení* (kapitálový výdaj) namísto na položku 5172 – *Programové vybavení* (běžný výdaj) ve výši 7,6 mil. Kč.

NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 by nebyly tříděny ve všech významných ohledech v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb.

3. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 17/08

Cílem KA č. 17/08 bylo prověřit, zda MMR při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Usnesením vlády ČR ze dne 27. března 2018 č. 203 bylo MMR uloženo realizovat stanovená opatření přijatá k nápravě nedostatků. Výsledky KA č. 17/08 se dne 10. května 2018 dále zabýval kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, který svým usnesením č. 32 z 8. schůze ze dne 10. května 2018 požádal MMR o předložení vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků a zároveň podal NKÚ podnět k provedení kontroly závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo pro místní rozvoj* za rok 2018.

MMR dne 13. prosince 2018 informovalo předsedu kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o opatřeních přijatých k nápravě nedostatků. NKÚ kontrolou zjistil a vyhodnotil, že MMR z celkem 17 opatření realizovalo úplně a správně 11 opatření, 5 opatření realizovalo částečně a 1 opatření realizováno nebylo.

V roce 2018 přetrvávaly zejména nedostatky v účtování o nákladech z transferů u projektů OPTP a IROP (nesprávná volba účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* namísto účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních*

institucí na transfery), **nedostatky v aplikaci účetní metody odpisování dlouhodobého majetku a nesprávnosti v závěrečném účtu kapitoly 317 MMR**. Pokud by MMR například plně realizovalo přijaté opatření týkající se nesprávného nákladového účtu při účtování transferů, tj. pokud by upravené postupy účtování aplikovalo i na projekty OPTP a IROP, **mohlo předejít nesprávnostem v ÚZ ve výši 659 mil. Kč**.

4. Závěrečný účet kapitoly 317 MMR za rok 2018 a kontrola souladu tohoto závěrečného účtu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., s finančními výkazy, účetnictvím a dalšími podklady

Při kontrole závěrečného účtu kapitoly 317 MMR³⁴ za rok 2018 byla ověřena správnost a úplnost údajů a číselných hodnot uvedených v průvodní zprávě, v číselných sestavách a v tabulkových přílohách.

V závěrečném účtu kapitoly 317 MMR za rok 2018 kontrola zjistila neúplnost povinně uváděných údajů, a to v rozsahu:

- **nekomentování převodů z vlastních fondů do příjmů kapitoly (v celkové výši 783 tis. Kč) včetně uvedení jejich věcného účelu zapojení do rozpočtu příjmů a jejich využití,**
- **neuvedení přínosu realizovaných zahraničních pracovních cest (např. MMR realizovalo 422 zahraničních cest) pro činnost MMR, řízených OSS a PO (v celkové výši 15,3 mil. Kč),**
- **neuvedení přehledu a zdůvodnění zálohových plateb MMR a OSS, které mají k datu účetní závěrky konečný zůstatek (v celkové výši 271 tis. Kč),**
- **neuvedení koncesních smluv, jejich celkové částky, komentování případných změn a vyhodnocení výdajů kapitoly, které vyplývají z koncesních smluv; NKÚ zjistil, že byla uzavřena jedna koncesní smlouva, na jejímž základě byly v roce 2018 hrazeny výdaje ve výši 21,8 tis. Kč.**

Dále bylo zjištěno, že **v některých případech zveřejněné údaje neodpovídaly údajům prezentovaným v ÚZ a ve finančních výkazech; byly zjištěny i nesprávnosti zveřejněných číselných a věcných údajů v důsledku např. chybného výpočtu, zápisu nebo přenosu z podkladů věcných odborů a podřízených organizací. Svým rozsahem a charakterem odpovídaly tyto nesprávnosti nesprávnostem zjištěným v KA č. 17/08. V některých případech se jednalo o významnější nesprávnosti spočívající například v záměně příjmů s výdaji, uvedení nesprávných zůstatků na bankovních účtech MMR, nesprávném vyčíslení nákladovosti a efektivnosti na jednoho zaměstnance. V souhrnu však neměly tyto nesprávnosti dopad na celkovou vypovídací schopnost závěrečného účtu.**

5. Nedodržení základních povinností při hospodaření s majetkem státu

5.1 Pronájem majetku

MMR je příslušné hospodařit s nebytovým prostorem na Staroměstském náměstí v Praze. V roce 2013 vyhlásilo veřejnou obchodní soutěž, do které se přihlásili dva navrhovatelé, z nichž jednoho MMR vyloučilo a s druhým uzavřelo v únoru 2014 nájemní smlouvu (dále jen „Smlouva“) na dobu určitou v trvání 8 let. Účelem pronájmu je provozování restauračního zařízení, pronajatá plocha činila 674 m².

³⁴ Dostupný na adrese: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/urad/rozpocet/zaverecne-ucty>.

5.1.1 Technické zhodnocení majetku

Nájemce se ve Smlouvě zavázal provést rekonstrukci předmětu pronájmu ve výši 14,8 mil. Kč bez DPH³⁵. **MMR se ve Smlouvě zavázalo zaplatit nájemci v případě předčasného ukončení Smlouvy ze své strany poměrnou část investice.** V této souvislosti NKÚ upozorňuje na skutečnost, že část investice týkající se například vybavení restaurace nemůže být výdajem MMR s ohledem na ustanovení § 45 odst. 1 rozpočtových pravidel³⁶, neboť se nejedná o výdaje související s činnostmi, které jsou MMR jako organizační složce státu vymezeny zákonem. Ministerstvu pro místní rozvoj žádný zákon neukládá a ani neumožňuje provozovat restaurační činnost.

V případě předčasného ukončení Smlouvy ze strany MMR a s tím souvisejících povinností MMR zaplatit poměrnou část investice hrozí riziko vynaložení neoprávněných výdajů.

5.1.2 Smluvní sankce za neplnění podmínek

MMR si ve Smlouvě stanovilo mj. následující podmínky, a to včetně případných sankcí při jejich nedodržení:

- možnost rezervace části pronajímaných prostor,
- zajistit minimální 80% podíl české kuchyně,
- nabízet každý pracovní den dvě denní menu za cenu do 100 Kč za jedno menu.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že i když nájemce dlouhodobě neplnil veškeré jemu stanovené povinnosti, MMR vůči němu neuplatnilo žádné smluvní sankce za porušování sjednaných smluvních podmínek. Přitom povinnost požadovat sjednané smluvní sankce ukládá organizačním složkám státu ustanovení § 14 odst. 5 zákona o majetku.

5.1.3 Cena v místě a čase obvyklá

MMR ve Smlouvě sjednalo **měsíční nájemné za užívání prostor o výměře 674 m² ve výši 210 tis. Kč bez DPH, tj. ve výši 3,7 tis. Kč/m²/rok a 2,5 mil. Kč/rok.** Jednalo se o nájemné, které současně odpovídalo návrhu, který předložil MMR vítězný navrhovatel. Takto sjednané nájemné dle textu uvedeného ve Smlouvě „... odpovídá tržnímu nájemnému v lokalitě Prostor...“ a zároveň bylo sjednáno s přihlédnutím k hodnotě rekonstrukce provedené nájemcem. Smlouva obsahuje možnost zvyšování nájemného dle vývoje indexu spotřebitelských cen.

MMR nesplnilo povinnosti stanovené v § 27 odst. 3 zákona o majetku, a tedy že u tohoto pronájmu nebytových prostor v lokalitě Staroměstské náměstí, Praha 1, za účelem provozování restauračního zařízení nesjednalo nájemné nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá.

³⁵ Z toho například na stavební připravenost a instalace připadala částka 8,1 mil. Kč, na gastrotechnologie částka 2,3 mil. Kč a na projekty a inženýring částka 0,6 mil. Kč.

³⁶ Ustanovení § 45 odst. 1 rozpočtových pravidel pro OSS stanoví: „... Rozpočet organizační složky státu může zahrnovat pouze příjmy a výdaje související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině nebo příjmy a výdaje související s činnostmi stanovenými jí zákonem.“

NKÚ zjistil z veřejně dostupných zdrojů³⁷, že v Praze v lokalitě Staroměstské náměstí a okolí se v roce 2014 pronajímaly **obdobné nebytové prostory s podobným využitím za 23 až 27 tis. Kč/m²/rok.**

NKÚ při porovnání ceny nájemného v místě a čase obvyklé zohlednil způsob využívání ministerstvem pronajímaných ploch v budově na Staroměstském náměstí v Praze a do ceny započel i část hodnoty rekonstrukce provedené nájemcem. Provedeným výpočtem bylo zjištěno, že **výše ročního nájmu za nebytové prostory na Staroměstském náměstí v Praze měla v době sjednání Smlouvy činit cca 10,6 mil. Kč.**

Roční nájem, který MMR za tyto prostory na Staroměstském náměstí inkasovalo, byl i po započtení části hodnoty rekonstrukce provedené nájemcem nižší než roční nájem, sjednaný jiným pronajímatelem za pronájem více jak 3x menší pronajímané plochy v méně lukrativní lokalitě – v ulici Rytířská, Praha 1. **V důsledku této skutečnosti dochází k neodůvodněnému snížení výnosu z majetku státu o částku téměř 7 mil. Kč ročně, a tedy k datu ukončení kontroly o částku přesahující 41 mil. Kč. O tuto částku tak byly neodůvodněně sníženy příjmy státního rozpočtu.**

5.2 Nakládání s pohledávkou

NKÚ zjistil, že výše pohledávky, kterou mělo MMR za vyšším územním samosprávným celkem, přesáhla 8 mil. Kč. Pohledávka vznikla z titulu regresní úhrady dle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). **MMR neuplatnilo nárok z této pohledávky ve stanovené lhůtě u soudu.** MMR tak v rozporu s ustanovením § 14 zákona o majetku **nevyužilo veškeré možné právní prostředky při uplatňování svých práv.** V tomto případě **MMR včas nepřistoupilo k soudnímu vymáhání dlužné částky, čímž došlo k promlčení pohledávky.**

6. Vnitřní kontrolní systém

6.1 Inventarizace

Při kontrole bylo zjištěno, že **některé kontrolní mechanismy v systému vedení účetnictví nefungovaly dostatečně spolehlivě, zejména inventarizace.**

MMR při inventarizaci nezjistilo, že:

- **na účtu 347 – Závazky k vybraným ústředním vládním institucím vykazuje i závazek, který ve skutečnosti závazkem MMR nebyl** (blíže viz část IV.1.11 tohoto kontrolního závěru),
- **na účtu 377 – Ostatní krátkodobé pohledávky vykazuje i pohledávku, která přestala právně existovat,**
- **na účtu 389 – Dohadné účty pasivní a na účtu 373 – Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery vykazuje poskytnuté zálohy na transfery, přestože účetní případy vykazované na těchto účtech již byly v minulosti vyúčtovány.**

³⁷ Viz <https://smlouvy.gov.cz/>.

U některých podrozvahových pohledávek a závazků MMR neprovedlo zjištění skutečného stavu inventurou (blíže viz část IV.1.4, IV.1.8 a IV.1.9 tohoto kontrolního závěru).

Inventarizační rozdíly, které MMR při inventarizaci zjistilo, nevyúčtovalo ve všech případech do účetního období, za které se inventarizací ověřoval stav majetku a závazků. Jednalo se například o zjištěný inventarizační rozdíl ve výši 14 mil. Kč způsobený nesprávným opakovaným, tzn. dvojným odúčtováním podmíněné pohledávky z předfinancování transferů. V důsledku této skutečnosti **MMR v příloze ÚZ** v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo zůstatek účtu 911 – Krátkodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů o 14 mil. Kč. Inventarizace tak na MMR nebyla provedena v souladu se zákonem o účetnictví.**

V důsledku výše uvedených skutečností **MMR v roce 2018 nevedlo úplné, správné a průkazné účetnictví** ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1, 2 a 3 zákona o účetnictví.

6.2 Interní audit

Žádný z interních auditů provedených v roce 2018 se nezaměřil na to, zda údaje vykázané v účetních výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním³⁸. Roční zpráva o výsledcích interního auditu MMR za rok 2018 **neobsahovala** v rozporu s ustanovením § 31 odst. 3 písm. a) zákona o finanční kontrole **zhodnocení kvality vnitřního kontrolního systému. Zpráva o výsledcích finančních kontrol** MMR za rok 2018 za OSS MMR **nebyla** v rozporu s § 32 odst. 1 písm. a) zákona o finanční kontrole a přílohou č. 1a vyhlášky č. 416/2004 Sb. **zpracována v požadované struktuře a rozsahu** (chybělo uvedení zhodnocení výsledků řídicí kontroly a zhodnocení přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému).

6.3 Předběžná, průběžná a následná řídicí kontrola pro zajištění spolehlivosti informací o prováděných majetkových a finančních operacích na výstupu

Některé informace v ÚZ nejsou dle názoru NKÚ spolehlivé. Kontrolou byly zjištěny nesprávnosti v ÚZ v celkové výši 5,4 mld. Kč s významným dopadem na ÚZ (blíže viz část I.1. tohoto kontrolního závěru). Na základě těchto skutečností vyhodnotil NKÚ nespolehlivost některých údajů v ÚZ. V důsledku této skutečnosti **MMR nevedlo v roce 2018 úplné, správné a průkazné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2, 3 a 4 zákona o účetnictví** (blíže viz část IV.1. a IV.6.1 tohoto kontrolního závěru).

³⁸ Zákon o finanční kontrole v ustanovení § 28 odst. 4 písm. a) stanoví, že interní audit zahrnuje zejména finanční audity, které ověřují, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním. Dále pak v ustanovení § 30 odst. 4 stanoví, že plány interního auditu zpracovává útvar interního auditu na základě objektivního hodnocení rizik, která vyplývají ze stanovených úkolů orgánu veřejné správy, s přihlédnutím k výsledkům veřejnosprávních a jiných kontrol uskutečněných u tohoto orgánu a ke zjištěním vnitřního kontrolního systému. Zvyšující se význam finančních kontrol a interních auditů, jejichž předmětem je oblast účetnictví, je zřejmý nejen ze zákona o finanční kontrole a jeho novely provedené zákonem č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, ale též z usnesení vlády České republiky ze dne 22. července 2019 č. 524, *ke Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2018*. Tímto usnesením bylo členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů opětovně (v předchozím roce se jednalo o usnesení vlády České republiky ze dne 19. června 2018 č. 398, *ke Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2017*) uloženo zaměřovat finanční kontroly a interní audity v orgánech veřejné správy i na dodržování právních předpisů v oblasti účetnictví a na evidenci a vymáhání pohledávek.

6.4 Schvalování účetní závěrky

Účetní závěrka MMR za rok 2018 byla Ministerstvem pro místní rozvoj schválena. Proces schvalování účetní závěrky byl v souladu s požadavky vyhlášky č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek. To ale **nevedlo k zajištění spolehlivosti informací v ÚZ v celém jejím rozsahu.**

6.5 Řídící kontrola před vznikem a po vzniku závazku

MMR má stanoveno velké množství příkazců operací, správců rozpočtu i hlavních účetních. Pověření k výkonu předběžné řídicí kontroly je jednotlivým odpovědným osobám vystaveno na určitou kombinaci rozpočtového paragrafu a položky s tím, že některé odpovědné osoby mají i několik platných pověření. Zorientovat se ve velkém množství odpovědných osob a jejich pověření je o to složitější, že na formulářích dokládajících provedení předběžné řídicí kontroly neuvádějí příkazci operace své jméno, ale pouze podpis.

Kontrolou bylo **prověřeno provádění předběžné řídicí kontroly při správě veřejných výdajů před vznikem závazku** ve smyslu ustanovení § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb., a to v **rozsahu 71 připravovaných operací**. Na tomto kontrolním vzorku bylo zjištěno, že:

- **v šesti případech příkazce operace schválil připravované operace v době, kdy neměl k tomuto úkonu platné pověření, z toho ve třech případech bylo pověření příkazci operace dodatečně vystaveno, ve zbylých třech případech nikoliv;**
- **v jednom případě nebyla vůbec provedena předběžná kontrola při řízení veřejných výdajů před vznikem závazku správcem rozpočtu a v jednom případě správce rozpočtu schválil připravovanou operaci v době, kdy ještě neměl k tomuto úkonu platné pověření.**

Kontrolou bylo dále **prověřeno provádění předběžné řídicí kontroly při správě veřejných výdajů po vzniku závazku** ve smyslu ustanovení § 14 vyhlášky č. 416/2004 Sb., a to v **rozsahu 115 finančních operací**. Na tomto kontrolním vzorku bylo zjištěno, že:

- **v pěti případech příkazce operace schválil veřejné výdaje v době, kdy neměl k tomuto úkonu platné pověření, z toho ve dvou případech bylo pověření příkazci operace dodatečně vystaveno, a to ještě před samotnou úhradou faktury, ve zbylých třech případech pověření ani dodatečně vystaveno příkazci operace nebylo;**
- **ve čtyřech případech hlavní účetní schválil veřejné výdaje v rozsahu, na který neměl platné pověření (schvaloval i veřejné výdaje, které nesouvisely s cestovními náhradami, které jako jediné schvalovat mohl).**

Na vzorku 186 finančních operací tak byla zjištěna 9% chybovost³⁹ v provádění předběžné řídicí kontroly před a po vzniku závazku. Na základě této skutečnosti NKÚ vyhodnotil, že VKS je v této oblasti účinný s mírnými nedostatky.

Při kontrole bylo současně zjištěno, že MMR v roce 2018 hradilo některé faktury po datu jejich splatnosti, a to ve významném rozsahu. Z kontrolního vzorku 2 893 faktur MMR nedodrželo původně stanovenou dobu splatnosti u 565 případů (tj. **u 19 % faktur**), přičemž překročení doby splatnosti ve výši do 30 dní bylo u 555 případů, u 10 případů byla doba splatnosti překročena o 31 až 60 dní. **Jednou z příčin úhrad faktur po datu jejich splatnosti**

³⁹ Výpočet: (16/186 x 100).

bylo pozdní zahájení předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku, v řadě případů až po měsíci po obdržení faktury. Pozdní úhrady faktur vyvolávají riziko sankcí ze strany dodavatelů.

6.6 Kontrola vybraných majetkových operací na soulad s právními předpisy

Vnitřní kontrolní systém MMR v oblastech uvedených v části IV.5 tohoto kontrolního závěru nezabránil vzniku závažných skutečností, neidentifikoval je a ani je neodstranil.

Seznam zkratk

317 MMR	kapitola státního rozpočtu 317 – <i>Ministerstvo pro místní rozvoj</i>
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
KA	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPTP	operační program <i>Technická pomoc</i>
OSS	organizační složka/složky státu
PO	příspěvková/příspěvkové organizace
RP	položka rozpočtové skladby
ÚZ	účetní závěrka MMR sestavená k 31. prosinci 2018
výkaz FIN 1-12 OSS	výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu za rok 2018
VKS	vnitřní kontrolní systém



Příloha č. 1

Vývoj výdajů dle odvětvového třídění

Vývoj výdajů dle paragrafů za Ministerstvo pro místní rozvoj

Paragraf	Název	Podíl na CV	31.12.2018	Podíl na CV	31.12.2017	Podíl na CV	31.12.2016
2	Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství	3,29%	726 400 412,56	9,45%	700 867 285,62	3,86%	647 224 441,00
21	Průmysl, stavebnictví, obchod a služby	3,29%	726 400 412,56	9,45%	700 867 285,62	3,86%	647 224 441,00
214	Vnitřní obchod, služby a cestovní ruch	3,29%	726 400 412,56	9,45%	700 867 285,62	3,86%	647 224 441,00
2143	Cestovní ruch	3,29%	726 400 412,56	9,45%	700 867 285,62	3,86%	647 224 441,00
3	Služby pro obyvatelstvo	96,71%	21 362 088 024,34	90,55%	6 718 515 286,65	96,14%	16 114 342 684,42
36	Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	96,71%	21 362 088 024,34	90,55%	6 718 515 286,65	96,14%	16 114 342 684,42
361	Rozvoj bydlení a bytové hospodářství	1,47%	325 151 526,08	6,21%	460 985 893,04	3,14%	526 943 939,16
3612	Bytové hospodářství	1,46%	321 439 886,08	6,15%	456 222 422,04	3,11%	520 959 339,16
3615	Podpora stavebního spoření a hypotečních úvěrů	0,02%	3 711 640,00	0,06%	4 763 471,00	0,04%	5 984 600,00
363	Komunální služby a územní rozvoj	86,43%	19 090 501 061,46	1,74%	129 138 045,39	0,67%	112 790 380,86
3632	Polížeňnictví	0,04%	9 691 939,57	0,09%	6 996 053,19	0,05%	8 976 793,86
3635	Územní plánování	0,07%	16 130 096,10	0,26%	19 552 881,20	0,10%	16 001 068,00
3636	Územní rozvoj	85,90%	18 973 267 113,79	0,00%	0,00	0,00%	0,00
3639	Komunální služby a územní rozvoj jinde nezaražené	0,41%	91 411 912,00	1,38%	102 589 111,00	0,52%	87 812 519,00
366	Správa v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje	8,60%	1 900 418 427,26	11,21%	832 043 804,78	6,55%	1 098 690 783,04
3661	Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje	8,19%	1 809 922 770,16	7,34%	544 804 718,89	4,76%	797 113 174,54
3669	Ostatní správa v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje jinde nezaražené	0,41%	90 495 657,10	3,87%	287 239 085,89	1,80%	301 577 608,50
369	Ostatní činnost v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje	0,21%	46 017 009,54	71,39%	5 296 347 543,44	85,77%	14 375 917 581,36
3691	Mezinárodní spolupráce v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje	0,08%	17 317 780,68	61,00%	4 525 654 154,04	82,10%	13 760 903 726,10
3699	Ostatní záležitosti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje	0,13%	28 699 228,86	10,39%	770 693 389,40	3,67%	615 013 855,26
Celkový součet			22 088 488 436,90		7 419 382 572,27		16 761 567 125,42

Příloha č. 2

Souhrn ekonomických ukazatelů

Příloha obsahuje výsledky rozpočtového hospodaření za rok 2018 vykázané v rámci kapitoly 317 MMR na peněžní a aktuální bázi, porovnání s výsledky za předchozí rok a pro prohloubení vypovídací schopnosti i s výsledky v delší časové řadě od roku 2014.

A. OSS rozpočtové kapitoly 317 MMR

Tabulka č. 1: OSS v rámci kapitoly 317

IČO	Účetní jednotka
66002222	Ministerstvo pro místní rozvoj
49534874	PRIVUM
60556552	Ústav územního rozvoje

Zdroj: informační portál MONITOR.

Oddíl I. Příjmy v rozpočtové kapitole 317 MMR v letech 2014–2018

Tabulka č. 2: Příjmy rozpočtové kapitoly 317 MMR (v Kč)

Rozpočet	2014	2015	2016	2017	2018
Schválený rozpočet	8 982 588 974,00	12 361 216 701,00	8 693 011 093,00	11 287 037 819,00	2 115 486 308,00
Rozpočet po změnách	11 395 999 974,00	37 141 501 466,00	8 693 011 093,00	11 287 037 819,00	2 115 486 308,00
Skutečnost	25 602 628 965,99	23 397 984 623,80	14 682 794 326,16	5 991 798 946,01	24 105 684 275,51

Zdroj: informační portál MONITOR.

V celém sledovaném období tvoří příjmy MMR (skutečnost) většinu příjmů všech OSS rozpočtové kapitoly 317 MMR (skutečnost). Procentně představují příjmy MMR 99,99 % skutečných příjmů kapitoly 317 MMR. Z tohoto důvodu nejsou podrobněji analyzovány příjmy za OSS PRIVUM a Ústav územního rozvoje.

Rozpočtované příjmy kapitoly 317 MMR nebyly v průběhu roku 2018 měněny. Skutečné příjmy byly více než jedenáctkrát vyšší než upravený rozpočet, v absolutním vyjádření byl rozpočet příjmů překročen o 21,99 mld. Kč. Rozhodující část příjmů představovaly příjmy z Národního fondu na společné programy státního rozpočtu a rozpočtu Evropské unie, u nich se jednalo o překročení ve výši 21,95 mld. Kč.⁴⁰

Tabulka č. 3: Příjmy MMR (v Kč)

Rozpočet	2014	2015	2016	2017	2018
Schválený rozpočet	8 982 588 974,00	12 361 216 701,00	8 693 011 093,00	11 287 037 819,00	2 115 486 308,00
Rozpočet po změnách	11 395 999 974,00	37 141 501 466,00	8 693 011 093,00	11 287 037 819,00	2 115 486 308,00
Skutečnost	25 600 290 343,08	23 396 011 216,35	14 680 641 273,37	5 988 904 648,75	24 102 853 346,68

Zdroj: informační portál MONITOR.

⁴⁰ Zdroj: závěrečný účet kapitoly 317 MMR za rok 2018.

Příjmy MMR (skutečnost) byly ve sledovaném období nejvyšší v roce 2014, kdy dosahovaly 25,6 mld. Kč, od té doby klesaly až do roku 2017, kdy dosáhly 5,99 mld. Kč, což představuje minimum sledovaného období. V letech 2016–2018 se schválený rozpočet a rozpočet po změnách rovnají. Při porovnání skutečných příjmů s rozpočtem po změnách lze vidět kolísavou tendenci. V roce 2015 byly skutečné příjmy o téměř 14 mld. Kč nižší než rozpočet po změnách. V roce 2018 naopak skutečnost převýšila rozpočet po změnách o 22 mld. Kč. V porovnání s předchozím rokem došlo ke zvýšení příjmů o 18 mld. Kč.

Z hlediska celkového plnění příjmů k rozpočtu po změnách v roce 2018 vykazovaly nejvyšší plnění přijaté transfery, dále pak nedaňové příjmy a v neposlední řadě daňové příjmy. Přijaté transfery obsahovaly významnou část přijatých investičních a neinvestičních transferů z Národního fondu na společné programy státního rozpočtu ČR a rozpočtu Evropské unie. Rozdíl nedaňových příjmů oproti rozpočtu po změnách byl ovlivněn zejména vyšším příjmem z pronájmu nemovitých věcí a ostatního majetku, přijatými nekapitálovými příspěvky a náhradami, příjmy z poskytovaných služeb a výrobků, příjmy z úroků a ze sankčních plateb přijatých od jiných subjektů. Objem daňových příjmů byl ovlivněn vyšším příjmem ze správních poplatků.

Kontrolou nebyly v oblasti příjmů zjištěny žádné nesprávnosti.

Oddíl II. Výdaje v rozpočtové kapitole 317 MMR v letech 2014–2018

Tabulka č. 4: Výdaje rozpočtové kapitoly 317 MMR

(v Kč)

Rozpočet	2014	2015	2016	2017	2018
Schválený rozpočet	11 710 878 652,00	14 793 393 355,00	13 407 358 628,00	15 984 813 699,00	5 625 941 186,00
Rozpočet po změnách	14 927 834 451,00	41 161 741 203,00	15 291 039 467,00	16 014 552 433,00	5 492 711 551,00
Konečný rozpočet	26 539 867 979,24	55 725 607 210,39	41 357 619 305,05	37 089 440 965,09	34 680 404 111,78
Skutečnost	20 216 267 627,03	28 615 288 911,31	16 782 229 299,22	7 439 773 838,64	22 108 471 397,97

Zdroj: informační portál MONITOR.

Stejně jako u příjmů jsou i výdaje kapitoly 317 MMR (skutečnost) tvořeny většinou výdaji MMR (skutečnost). Procentně představují výdaje MMR 99,99 % skutečných výdajů kapitoly 317 MMR. Z tohoto důvodu nejsou podrobněji analyzovány výdaje za OSS PRIVUM a Ústav územního rozvoje.

Celkový objem výdajů kapitoly 317 MMR se k 31. 12. 2018 snížil oproti schválenému rozpočtu o 133,22 mil. Kč. Snížení rozpočtovaných výdajů bylo ovlivněno přesuny z kapitoly 317 MMR. Současně byl rozpočet výdajů kapitoly 317 MMR částečně navýšen o prostředky přesunuté z kapitol 329 – *Ministerstvo zemědělství* a 398 – *Všeobecná pokladní správa*. Ze skutečně vynaložených výdajů kapitoly ve výši 22,11 mld. Kč představovaly běžné výdaje 4,39 mld. Kč a kapitálové výdaje 17,71 mld. Kč.

Tabulka č. 5: Výdaje MMR

(v Kč)

Rozpočet	2014	2015	2016	2017	2018
Schválený rozpočet	11 710 878 652,00	14 771 511 977,00	13 385 430 154,00	15 970 709 618,00	5 611 762 764,00
Rozpočet po změnách	14 904 500 787,26	41 137 762 881,00	15 269 791 829,00	15 990 462 130,00	5 473 614 230,85
Konečný rozpočet	26 514 585 578,50	55 699 697 529,89	41 336 034 066,05	37 063 954 680,07	34 655 093 485,78
Skutečnost	20 191 698 996,69	28 591 199 447,52	16 761 567 125,42	7 419 382 572,27	22 088 488 436,90

Zdroj: informační portál MONITOR.

Výdaje MMR (skutečnost) byly ve sledovaném období nejvyšší v roce 2015, kdy dosahovaly 28,59 mld. Kč, od té doby klesaly až do roku 2017, kdy dosáhly 7,42 mld. Kč, což představuje minimum sledovaného období. Při porovnání skutečných výdajů s rozpočtem po změnách lze vidět kolísavou tendenci. V roce 2017 byly skutečné výdaje o 8,57 mld. Kč nižší než rozpočet po změnách. V roce 2018 naopak skutečnost převýšila rozpočet po změnách o 16,61 mld. Kč. V porovnání s předchozím rokem došlo ke zvýšení skutečných výdajů o 14,67 mld. Kč.

Přečerpání upraveného rozpočtu výdajů v roce 2018 bylo způsobeno především vysokým čerpáním spolufinancovaných programů státního rozpočtu a rozpočtu EU programového období 2014–2020. Z hlediska objemu ovlivnilo výši výdajů především čerpání v rámci Integrovaného regionálního operačního programu (IROP). Do rozpočtu byly v masivní míře zapojeny a následně čerpány nároky z nespoteřovaných výdajů minulých let.

Kontrolou v oblasti výdajů byla zejména zjištěna nesprávná klasifikace běžného výdaje (roční licence) ve výši 7 560 080 Kč položkou rozpočtové skladby 6111 – *Programové vybavení* namísto položkou 5172 – *Programové vybavení*.

Oddíl III. Porovnání příjmů a výnosů v rozpočtové kapitole 317 MMR v letech 2014–2018

Tabulka č. 6: Porovnání příjmů a výnosů za MMR

(v Kč)

Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Příjmy (skutečnost)	25 600 290 343,08	23 396 011 216,35	14 680 641 273,37	5 988 904 648,75	24 102 853 346,68
Výnosy celkem	18 798 718 760,80	24 455 415 530,10	17 314 439 643,98	4 261 277 557,16	18 445 477 243,67

Zdroj: informační portál MONITOR.

Příjmy a výnosy se ve sledovaném období vyvíjely obdobně. V roce 2014 převyšovaly příjmy výnosy o 6,8 mld. Kč. Další výraznější převýšení příjmů nad výnosy následovalo v roce 2018, a to o 5,65 mld. Kč.

Nejvyšší příjmy tvořily v roce 2018 příjmy zatříděné rozpočtovou položkou 4218 – *Investiční převody z Národního fondu*. Tyto příjmy dosáhly výše 21 541 456 645,73 Kč, tj. 89,37 % celkových příjmů. Druhou největší příjmovou položkou byla rozpočtová položka 4118 – *Neinvestiční převody z Národního fondu*. Příjmy zatříděné touto rozpočtovou položkou byly ve výši 2 471 455 479,39 Kč, tj. 10,25 % celkových příjmů.

Vývoji příjmů odpovídá vývoj výnosů. Největší podíl výnosů (99,59 %) tvořily v roce 2018 výnosy z transferů, a to zejména zůstatek účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*, který dosáhl částky ve výši 18 050 559 645,73 Kč, tj. 97,86 % celkových výnosů. Zbylou část výnosů z transferů tvořil zůstatek na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* ve výši 319 393 191,38 Kč, tj. 1,73 % celkových výnosů.

V oblasti výnosů MMR bylo za rok 2018 zejména zjištěno, že:

- MMR o výnosech z titulu předfinancování transferů poskytnutých příspěvkové organizaci Centrum pro regionální rozvoj ČR účtovalo nesprávně na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* namísto na účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*.
- MMR o přijaté náhradě v minulosti vynaložených nákladů na transfery neúčtovalo výsledkově na účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*.

V důsledku těchto skutečností MMR v roce 2018 nadhodnotilo zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* o 15 952 658,82 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* o 66 567 669,59 Kč.

Oddíl IV. Porovnání výdajů a nákladů v rozpočtové kapitole 317 MMR v letech 2014–2018

Tabulka č. 7: Porovnání výdajů a nákladů za MMR (v Kč)

Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Výdaje (skutečnost)	20 191 698 996,69	28 591 199 447,52	16 761 567 125,42	7 419 382 572,27	22 088 488 436,90
Náklady celkem	19 876 165 705,09	28 770 786 338,92	16 753 286 469,79	7 545 587 717,31	22 345 950 217,52

Zdroj: informační portál MONITOR.

Výdaje a náklady se ve sledovaném období vyvíjely téměř totožně. Náklady ve všech letech, kromě roku 2016, lehce převyšují nad výdaji.

Většina výdajů byla zatříděna do oddílu rozpočtové skladby 36 – *Bydlení, komunální služby a územní rozvoj*. V roce 2018 byl poprvé použit paragraf 3636 – *Územní rozvoj*. Nejvíce výdajů proběhlo právě v rámci tohoto paragrafu, který MMR začalo používat na základě zjištění NKÚ z KA č. 17/08, při které NKÚ konstatoval, že MMR v rozporu s přílohou vyhlášky č. 323/2002 Sb. zatřídňovalo dotace regionálním radám regionů soudržnosti, územním samosprávným celkům a příspěvkovým organizacím nesprávně na paragraf 3691 – *Mezinárodní spolupráce v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje*. V rámci přijatého nápravného opatření MMR od roku 2018 zatřídňuje výdaje z titulu poskytnutí dotace ve prospěch národních subjektů zejména paragrafem 3636 – *Územní rozvoj*.

Zůstatek paragrafu 3636 – *Územní rozvoj* v roce 2018 tvoří největší část celkových výdajů, a to 18 973 267 113,79 Kč. Oproti roku 2017 došlo k významnému poklesu na paragrafu 3691 – *Mezinárodní spolupráce v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje*

o 4,51 mld. Kč a k nárůstu na paragrafu 3661 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje* o 1,27 mld. Kč.

Druhým největším paragrafem je ústřední paragraf ministerstva 3661 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje*.

Vedle paragrafů v oddílu 36 používá MMR i paragraf 2143 – *Cestovní ruch*, kterým zatřídí například investiční a neinvestiční příspěvky své příspěvkové organizaci CzechTourism.

Největší podíl nákladů (92,57 %) tvořily v roce 2018 náklady na transfery, a to zejména zůstatek účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů*, který dosáhl částky 18 358 404 121,96 Kč, tj. 82,16 % celkových nákladů. Zbylou část nákladů na transfery tvořil zejména zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* ve výši 2 327 595 128,82 Kč, tj. 10,42 % celkových nákladů.

Kontrolou bylo zjištěno, že MMR o podílu hrazeného ze státního rozpočtu v souvislosti s poskytováním dotací na projekty v rámci operačního programu *Technická pomoc a Integrovaného regionálního operačního programu* účtovalo v roce 2018 v celkové výši 659 054 899,73 Kč nesprávně na účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* namísto na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. Účet 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* je vyhláškou č. 410/2009 Sb. určen výhradně k vykazování předfinancování prostředků Evropské unie.

V důsledku této skutečnosti MMR v roce 2018 nadhodnotilo zůstatek účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* o 659 054 899,73 Kč a současně o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*.

Oddíl V. Tempa růstu příjmů a výnosů / výdajů a nákladů v rozpočtové kapitole 317 MMR

Tabulka č. 8: Příjmy a výdaje MMR

(v Kč)

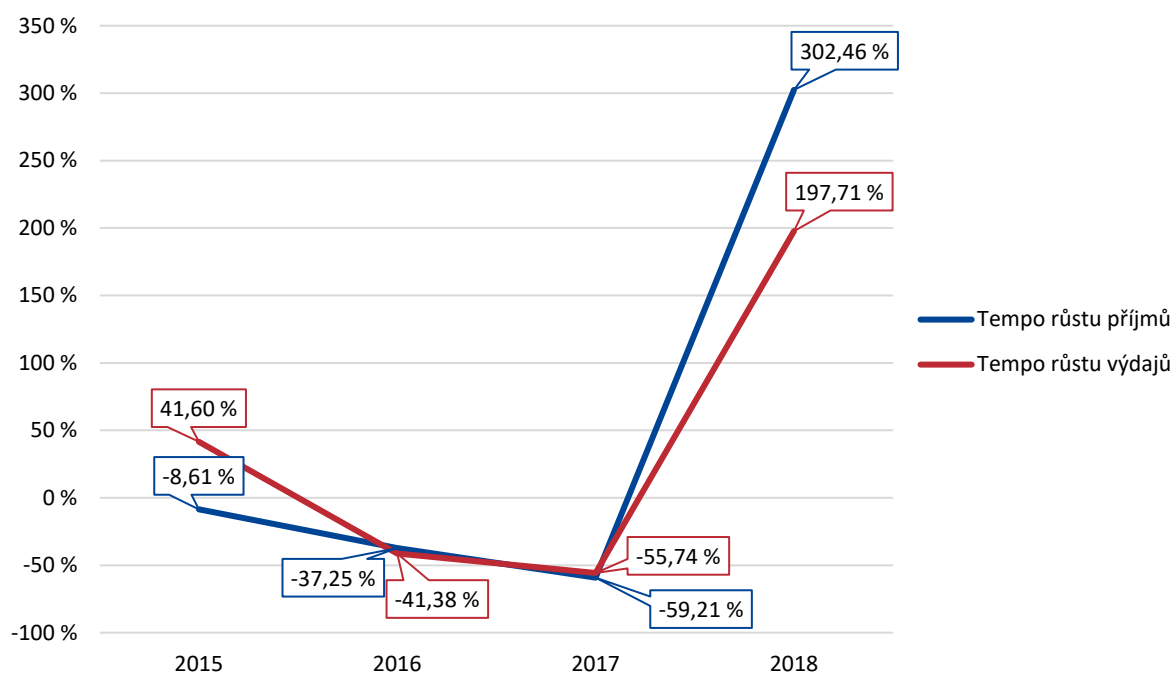
Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Příjmy celkem	25 600 290 343,08	23 396 011 216,35	14 680 641 273,37	5 988 904 648,75	24 102 853 346,68
Výdaje celkem	20 191 698 996,69	28 591 199 447,52	16 761 567 125,42	7 419 382 572,27	22 088 488 436,90

Zdroj: informační portál MONITOR.

Tabulka č. 9: Tempo růstu příjmů a výdajů MMR

Tempo růstu (absolutní změna)	2015–2014	2016–2015	2017–2016	2018–2017
Příjmy (v Kč)	-2 204 279 126,73	-8 715 369 942,98	-8 691 736 624,62	18 113 948 697,93
Výdaje (v Kč)	8 399 500 450,83	-11 829 632 322,10	-9 342 184 553,15	14 669 105 864,63
Tempo růstu v % (relativní změna), $\frac{(x+1)-x}{x} \cdot 100$	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017
Příjmy	-8,61 %	-37,25 %	-59,21 %	302,46 %
Výdaje	41,60 %	-41,38 %	-55,74 %	197,71 %

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Graf č. 1: Porovnání meziročního tempa růstu příjmů a výdajů MMR v období 2015–2018

Zatímco do roku 2017 příjmy a výdaje MMR klesaly, v roce 2018 došlo u obou veličin k nárůstu. Příjmy vzrostly o 302,46 %, což v absolutním vyjádření představuje 18 113 948 697,93 Kč. Výdaje MMR vzrostly o 197,71 %, tj. o 14 669 105 864,63 Kč.

Tabulka č. 10: Výnosy a náklady MMR**(v Kč)**

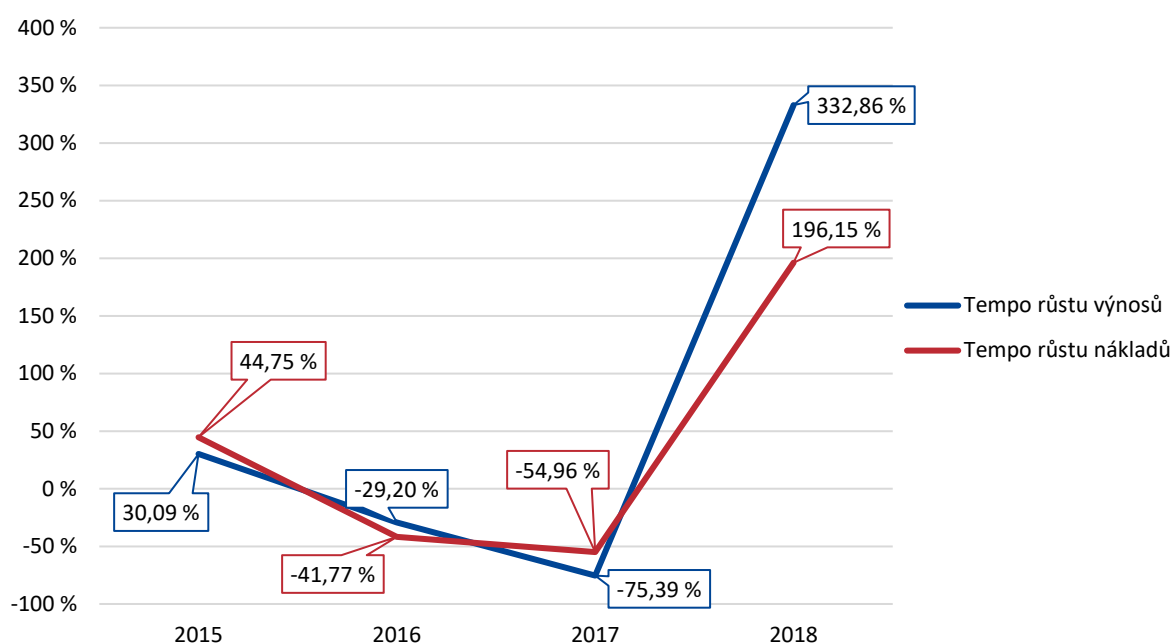
Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Výnosy celkem	18 798 718 760,80	24 455 415 530,10	17 314 439 643,98	4 261 277 557,16	18 445 477 243,67
Náklady celkem	19 876 165 705,09	28 770 786 338,92	16 753 286 469,79	7 545 587 717,31	22 345 950 217,52

Zdroj: informační portál MONITOR.

Tabulka č. 11: Tempo růstu výnosů a nákladů MMR

Tempo růstu (absolutní změna)	2015–2014	2016–2015	2017–2016	2018–2017
Výnosy celkem (v Kč)	5 656 696 769,30	-7 140 975 886,12	-13 053 162 086,82	14 184 199 686,51
Náklady celkem (v Kč)	8 894 620 633,83	-12 017 499 869,13	-9 207 698 752,48	14 800 362 500,21
Tempo růstu v % (relativní změna), $\frac{(x+1)-x}{x} \cdot 100$	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017
Výnosy celkem	30,09 %	-29,20 %	-75,39 %	332,86 %
Náklady celkem	44,75 %	-41,77 %	-54,96 %	196,15 %

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Graf č. 2: Porovnání meziročního tempa růstu výnosů a nákladů MMR v období 2015–2018

Zatímco do roku 2017 výnosy i náklady MMR klesaly, v roce 2018 došlo u obou sledovaných veličin k růstu. Výnosy vzrostly o 332,86 %, což v absolutním vyjádření představuje 14 184 199 686,51 Kč. Náklady vzrostly o 196,15 %, tj. o 14 800 362 500,21 Kč.

Oddíl VI. Náklady z činnosti, náklady na transfery a výnosy z transferů vykázané MMR

Tabulka č. 12: Průměrný přepočtený počet zaměstnanců

Organizace	2014	2015	2016	2017	2018
MMR	584	613	613	649	681
OSS vč. MMR	614	641	632	664	696
OSS bez MMR	30	28	19	15	15
PO	232	266	375	518	600
Celkem za kapitolu 317 MMR	846	907	1 007	1 182	1 296

Zdroj: IISSP – finanční výkaz ZAM 1-04 U Výkaz o zaměstnanosti regulované vládou.

Počet zaměstnanců ve sledovaném období soustavně rostl. Z uvedených údajů vyplývá, že většina zaměstnanců v rámci OSS jsou zaměstnanci MMR. Jelikož nejsou dostupné údaje

za OSS PRIVUM, ukazatel OSS bez MMR obsahuje pouze údaje za zbývající OSS ÚÚR. Výrazný růst počtu zaměstnanců je patrný především u příspěvkových organizací.

Tabulka č. 13: Náklady na 1 zaměstnance v rozpočtové kapitole 317 MMR

Org.	Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
OSS vč. MMR	Náklady celkem (v Kč)	19 903 215 567,64	28 797 795 714,96	16 776 171 578,42	7 567 534 324,10	22 366 360 336,25
	Počet zaměstnanců	614	641	632	664	696
	Náklady na 1 zaměstnance (v Kč)	32 415 660,53	44 926 358,37	26 544 575,28	11 396 889,04	32 135 575,20
MMR	Náklady celkem (v Kč)	19 876 165 705,09	28 770 786 338,92	16 753 286 469,79	7 545 587 717,31	22 345 950 217,52
	Počet zaměstnanců	584	613	613	649	681
	Náklady na 1 zaměstnance (v Kč)	34 034 530,32	46 934 398,60	27 329 994,24	11 626 483,39	32 813 436,44
OSS bez MMR	Náklady celkem (v Kč)	27 049 862,55	27 009 376,04	22 885 108,63	21 946 606,79	20 410 118,73
	Počet zaměstnanců	30	28	19	15	15
	Náklady na 1 zaměstnance (v Kč)	901 662,09	964 620,57	1 204 479,40	1 463 107,12	1 360 674,58

Zdroj: informační portál MONITOR, IISSP – finanční výkaz ZAM 1-04 U; výpočet vypracoval NKÚ.

Vývoj nákladů na 1 zaměstnance kopíruje vývoj nákladů jako takových. Celkové náklady na 1 zaměstnance MMR mezi lety 2015–2017 klesaly ze 46,93 mil. Kč až na 11,63 mil. Kč. Mezi lety 2017–2018 došlo k nárůstu o 21,2 mil. Kč. Mezi největší náklady patřily náklady na transfery, které v roce 2018 tvořily částku ve výši 20,69 mld. Kč a jejichž nárůst nejvíce ovlivnil vývoj nákladů přepočtených na 1 zaměstnance.

Výdaje přepočtené na jednoho zaměstnance měly ve sledovaném období stejný vývoj jako náklady přepočtené na jednoho zaměstnance. Výdaje jsou pouze nepatrně nižší.

Tabulka č. 14: Náklady z činnosti (položka A.I. výkazu zisku a ztráty) vykázané MMR a OSS v rozpočtové kapitole 317 MMR (bez MMR) (v Kč)

Organizace	2014	2015	2016	2017	2018
MMR	1 389 586 267,78	1 259 543 476,24	1 446 028 928,93	1 308 565 886,47	1 659 463 850,20
OSS bez MMR	27 049 862,55	27 009 376,04	22 885 108,63	21 946 606,79	20 410 118,73

Zdroj: informační portál MONITOR.

Náklady z činnosti MMR vykazují ve sledovaném období kolísavou a spíše rostoucí tendenci. V roce 2018 došlo k meziročnímu růstu o 351 mil. Kč. Náklady z činnosti zbylých dvou OSS ve sledovaném období mírně klesají.

Nejvyšší položku nákladů z činnosti MMR tvoří v roce 2018 zůstatek syntetického účtu 518 – *Ostatní služby*, tj. 36,46 % nákladů z činnosti, druhou největší skupinou nákladů z činnosti představuje zůstatek účtu 521 – *Mzdové náklady*, tj. 26,96 % nákladů z činnosti. Další významnější skupiny tvoří zůstatek účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku s podílem* 19,01 % nákladů z činnosti.

Nejvyšší podíl účtu 518 – *Ostatní služby* tvoří náklady na licence a podporu SW, a to 46,86 %. Další významnou položkou jsou náklady v rámci operačního programu *Technická pomoc* (25,99 %) a datové služby a zpracování dat (8,41 %).

Kontrolou bylo zjištěno, že MMR v roce 2018 nesprávně účtovalo o opravách předcházejících účetních období a například opravu v minulosti nadhodnocených nákladů z odpisů provedlo tak, že tyto náklady v účetním období 2018 znovu zaúčtovalo a tím je již potřetí i vykázalo ve svých účetních závěrkách. Tato nesprávnost měla vliv i na významný meziroční (2018 vs. 2017) nárůst vykazovaných nákladů na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* a nadhodnocení zůstatku účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* v roce 2018 o 234 160 354,16 Kč.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že MMR v roce 2018 mj.:

- nesprávně účtovalo o nákupu roční licence jako o dlouhodobém nehmotném majetku,
- nesprávně účtovalo o nákladech, které nepředstavovaly náklady z pořízení drobného dlouhodobého majetku, neboť se jednalo o službu na účtu 558 – *Náklady z drobného dlouhodobého majetku*,
- časově nerozlišilo náklady, které se zčásti nebo zcela týkaly následujícího účetního období,
- nezahrnulo náklady za implementační služby související s pořízením dlouhodobého majetku do pořizovací ceny tohoto majetku a namísto toho o těchto nákladech účtovalo prostřednictvím účtu 518 – *Ostatní služby*.

V důsledku těchto skutečností MMR v roce 2018 nadhodnotilo zůstatek účtu 518 – *Ostatní služby* o 24 334 388,54 Kč.

Tabulka č. 15: Náklady z činnosti přepočtené na 1 zaměstnance vykázané MMR a OSS v rozpočtové kapitole 317 MMR (bez MMR) (v Kč)

Organizace	2014	2015	2016	2017	2018
MMR	2 379 428,54	2 054 720,19	2 358 937,89	2 016 280,26	2 436 804,48
OSS bez MMR	901 662,09	964 620,57	1 204 479,40	1 463 107,12	1 360 674,58

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 16: Náklady na transfery (položka A.III. výkazu zisku a ztráty) a jejich porovnání s celkovými náklady, které vykázalo MMR

Org.	Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
MMR	Náklady na transfery (v Kč)	18 485 835 079,48	27 510 658 761,41	15 307 162 320,48	6 236 879 873,21	20 685 999 250,78
	Náklady celkem (v Kč)	19 876 165 705,09	28 770 786 338,92	16 753 286 469,79	7 545 587 717,31	22 345 950 217,52
	Podíl transferových nákladů k celkovým nákladům v %	93,01 %	95,62 %	91,37 %	82,66 %	92,57 %

Zdroj: informační portál MONITOR.

Ve sledovaném období 2014–2018 vykazovalo náklady na transfery pouze MMR. Vývoj nákladů na transfery odpovídá vývoji celkových nákladů, což je logické, jelikož náklady na transfery představují v průměru za sledované období 91 % všech nákladů a jejich vývoj má největší vliv na vývoj celkových nákladů.

V roce 2018 došlo k významnému meziročnímu růstu o 14 449 119 377,57 Kč. Přičemž zůstatek účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* vzrostl o 14 404 737 604,26 Kč a zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* vzrostl o 44 381 773,31 Kč.

Tabulka č. 17: Náklady na transfery přepočtené na 1 zaměstnance, které vykázalo MMR (v Kč)

Organizace	2014	2015	2016	2017	2018
MMR	31 653 827,19	44 878 725,55	24 970 901,01	9 609 984,40	30 375 916,67

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Vývoj nákladů na transfery přepočtené na jednoho zaměstnance kopíruje vývoj celkových nákladů na transfery.

Tabulka č. 18: Výnosy z transferů (položka B.IV. výkazu zisku a ztráty) u MMR (v Kč)

Organizace	2014	2015	2016	2017	2018
MMR	18 667 214 668,71	24 389 012 536,16	17 211 400 288,45	4 184 790 606,01	18 369 952 837,11

Zdroj: informační portál MONITOR.

Ve sledovaném období 2014–2018 vykazovalo výnosy z transferů pouze MMR. Obdobně nákladům na transfery i výnosy z transferů tvoří největší část celkových výnosů MMR, tj. v průměru za celé sledované období tvoří výnosy z transferů 99 %. Jejich vývoj tudíž odpovídá vývoji celkových výnosů.

V roce 2018 došlo k významnému meziročnímu růstu o 14 185 162 231,10 Kč. Přičemž zůstatek účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* vzrostl o 14 252 918 563,76 Kč a zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* se naopak snížil o 67 756 332,66 Kč.

V oblasti výnosů MMR bylo za rok 2018 zejména zjištěno, že:

- MMR o výnosech z titulu předfinancování transferů poskytnutých příspěvkové organizaci Centrum pro regionální rozvoj ČR účtovalo nesprávně na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* namísto na účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*.
- MMR o přijaté náhradě v minulosti vynaložených nákladů na transfery neúčtovalo výsledkově na účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*.

V důsledku těchto skutečností MMR v roce 2018 nadhodnotilo zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* o 15 952 658,82 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* o 66 567 669,59 Kč.

Oddíl VII. Struktura nákladů u MMR v roce 2017 a 2018

Tabulka č. 19: Struktura nákladů MMR v roce 2017 a 2018

Pol. VZZ	Název položky VZZ	SÚ	Částka v roce 2017 (v Kč)	Částka v roce 2018 (v Kč)	Podíl v roce 2017	Podíl v roce 2018
A.	NÁKLADY CELKEM	-	7 545 587 717,31	22 345 950 217,52	100 %	100 %
A.I.	Náklady z činnosti	-	1 308 565 886,47	1 659 463 850,20	17 %	7 %
A.II.	Finanční náklady	-	141 957,63	487 116,54	0 %	0 %
A.III.	Náklady na transfery	-	6 236 879 873,21	20 685 999 250,78	83 %	93 %
A.III.1.	Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery	571	2 283 213 355,51	2 327 595 128,82	30 %	10 %
A.III.3.	Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů	575	3 953 666 517,70	18 358 404 121,96	52 %	82 %
A.IV.	Náklady ze sdílených daní a poplatků	-	0,00	0,00	0 %	0 %
A.V.	Daň z příjmů	-	0,00	0,00	0 %	0 %

Zdroj: informační portál MONITOR.

Absolutní většinu všech nákladů tvořily v roce 2018 náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery vykazované na SÚ 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů*, s meziročním nárůstem o 30 %, z 52 procentního podílu na všech nákladech na podíl 82 % všech nákladů. Na SÚ 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* bylo vykázáno 10 % celkových nákladů, s meziročním dvacetiprocentním poklesem. Náklady z činnosti představovaly v roce 2018 pouze 7 % celkových nákladů.

Kromě již výše uvedeného nadhodnocení zůstatku účtů 518 – *Ostatní služby* o 24 334 388,54 Kč, 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* o 234 160 354,16 Kč, 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* o 659 054 899,73 Kč a podhodnocení zůstatku účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* o 659 054 899,73 Kč byly v oblasti nákladů za rok 2018 zjištěny tyto další nesprávnosti:

- MMR účtovalo o tvorbě rezerv na odvod a penále v souvislosti s porušením rozpočtové kázně až v okamžiku, kdy již MMR vznikl konkrétní vyčíslený závazek vůči příslušnému finančnímu úřadu a související náklad z titulu odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně vyplývající z pravomocného platebního výměru. V důsledku této skutečnosti MMR nadhodnotilo zůstatek účtu 555 – *Tvorba a zúčtování rezerv* o 54 245 958 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 542 – *Jiné pokuty a penále*.
- MMR neúčtovalo, resp. účtovalo v nesprávný okamžik, o vyřazení pohledávek z důvodu promlčení či zániku těchto pohledávek a o zrušení vytvořených opravných položek. V důsledku těchto skutečností MMR nadhodnotilo zůstatek účtu 557 – *Náklady z vyřazených pohledávek* o 3 439 505,83 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* o 4 367 273,35 Kč.

Oddíl VIII. Struktura výdajů z hlediska odvětvového u MMR v roce 2018

Tabulka č. 20: Struktura výdajů MMR v roce 2018 z hlediska odvětvového třídění

Rozpočtový paragraf č.	Schválený rozpočet (v Kč)	Skutečnost (v Kč)	Podíl rozpočtového paragrafu č. na celkových výdajích – schválený rozpočet	Podíl rozpočtového paragrafu č. na celkových výdajích – skutečnost
363600	1 949 586 774,00	18 973 267 113,79	34,74 %	85,90 %
366100	2 442 387 247,00	1 809 922 770,16	43,52 %	8,19 %
214300	607 438 184,00	726 400 412,56	10,82 %	3,29 %
361200	300 459 027,00	321 439 886,08	5,35 %	1,46 %
363900	111 920 112,00	91 411 912,00	1,99 %	0,41 %
366900	111 851 420,00	90 495 657,10	1,99 %	0,41 %
369900	7 000 000,00	28 699 228,86	0,12 %	0,13 %
369100	47 620 000,00	17 317 780,68	0,85 %	0,08 %
363500	20 000 000,00	16 130 096,10	0,36 %	0,07 %
363200	9 000 000,00	9 691 939,57	0,16 %	0,04 %
361500	4 500 000,00	3 711 640,00	0,08 %	0,02 %
Celkem	5 611 762 764,00	22 088 488 436,90	100,00 %	100,00 %

Zdroj: informační portál MONITOR.

Ve struktuře výdajů MMR za rok 2018 z hlediska odvětvového třídění se **pozitivně projevil přijaté opatření k nápravě zjištění NKÚ z KA č. 17/08**. MMR výdaje z titulu poskytnutí dotace ve prospěch národních subjektů, a tedy výdaje nesouvisející s příspěvků mezinárodním organizacím, s mezinárodními semináři a podobnými akcemi mezinárodní spolupráce již správně klasifikuje zejména paragrafem 3636 – *Územní rozvoj* namísto paragrafem 3691 – *Mezinárodní spolupráce v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje*.

B. Příspěvkové organizace v rozpočtové kapitole 317 MMR

Tabulka č. 21: PO v rámci kapitoly 317 MMR

IČO	Účetní jednotka
04095316	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
65993870	Centrum pro regionální rozvoj ČR
49277600	Česká centrála cestovního ruchu

Zdroj: informační portál MONITOR.

Tabulka č. 22: Celkové výnosy OSS a PO v kapitole 317 MMR za období 2014–2018 (v Kč)

Organizace	2014	2015	2016	2017	2018
OSS bez MMR	2 337 983,83	1 973 407,45	2 153 052,79	2 938 516,26	6 651 766,83
MMR	18 798 718 760,80	24 455 415 530,10	17 314 439 643,98	4 261 277 557,16	18 445 477 243,67
PO	1 024 440 916,78	700 732 090,95	774 122 443,77	912 360 556,50	1 047 361 180,71

Zdroj: informační portál MONITOR.

Tabulka č. 23: Celkové výnosy PO v rozpočtové kapitole 317 MMR (v Kč)

IČO	Účetní jednotka	2014	2015	2016	2017	2018
4095316	Centrum pro regionální rozvoj České republiky	x	94 440 468,45	327 269 099,12	465 667 452,52	558 990 270,05
65993870	Centrum pro regionální rozvoj ČR	163 128 313,63	x	x	x	x
49277600	Česká centrála cestovního ruchu	861 312 603,15	606 291 622,50	446 853 344,65	446 693 103,98	488 370 910,66
Celkem		1 024 440 916,78	700 732 090,95	774 122 443,77	912 360 556,50	1 047 361 180,71

Zdroj: informační portál MONITOR.

Tabulka č. 24: Výnosy PO v rozpočtové kapitole 317 MMR – výkaz zisku a ztráty, položka B.IV.1 Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů (SÚ 671) (v Kč)

IČO	Účetní jednotka	2014	2015	2016	2017	2018
4095316	Centrum pro regionální rozvoj České republiky	x	92 948 502,15	324 396 784,60	464 944 481,51	558 784 719,07
65993870	Centrum pro regionální rozvoj ČR	159 747 588,56	x	x	x	x
49277600	Česká centrála cestovního ruchu	727 002 643,88	570 998 281,38	426 716 621,80	440 947 747,53	479 026 492,39
Celkem		886 750 232,44	663 946 783,53	751 113 406,40	905 892 229,04	1 037 811 211,46

Zdroj: informační portál MONITOR.

Tabulka č. 25: Výše příspěvku na provoz PO dle zákona č. 218/2000 Sb. (v Kč)

IČO	Účetní jednotka	2014	2015	2016	2017	2018
4095316	Centrum pro regionální rozvoj České republiky	x	8 781 647,81	71 263 090,00	85 854 831,09	77 423 418,45
65993870	Centrum pro regionální rozvoj ČR	37 417 045,00	x	x	x	x
49277600	Česká centrála cestovního ruchu	387 057 129,00	359 531 099,00	348 935 154,00	350 699 898,00	350 568 226,00
Celkem		424 474 174,00	368 312 746,81	420 198 244,00	436 554 729,09	427 991 644,45

Zdroj: ISSP-CSÚIS – výkaz „přehled o rozpočtu SPO – část II“ (údaje ze sloupce *Skutečnost minulého roku v Kč*).**Tabulka č. 26: Podíl výnosů z transferů na celkových výnosech PO kapitoly 317 MMR**

IČO	Účetní jednotka	2014	2015	2016	2017	2018
4095316	Centrum pro regionální rozvoj České republiky	x	98,42 %	99,12 %	99,84 %	99,96 %
65993870	Centrum pro regionální rozvoj ČR	97,93 %	x	x	x	x
49277600	Česká centrála cestovního ruchu	84,41 %	94,18 %	95,49 %	98,71 %	98,09 %
Podíl výnosů z transferů PO v rozpočtové kapitole 317 MMR na celkových výnosech těchto PO		86,56 %	94,75 %	97,03 %	99,29 %	99,09 %

Zdroj: informační portál MONITOR; výpočet vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 27: Podíl příspěvku na provoz na celkových výnosech PO

IČO	Účetní jednotka	2014	2015	2016	2017	2018
4095316	Centrum pro regionální rozvoj České republiky	x	9,30 %	21,78 %	18,44 %	13,85 %
65993870	Centrum pro regionální rozvoj ČR	22,94 %	x	x	x	x
49277600	Česká centrála cestovního ruchu	44,94 %	59,30 %	78,09 %	78,51 %	71,78 %
Podíl výše příspěvku na provoz na celkových výnosech PO		41,43 %	52,56 %	54,28 %	47,85 %	40,86 %

Zdroj: CSÚIS, ISSP-CSÚIS – výkaz „přehled o rozpočtu SPO – část II“ (údaje ze sloupce *Skutečnost minulého roku v Kč*); výpočet vypracoval NKÚ.

**Tabulka č. 28: Podíl výše příspěvku na provoz na výnosech z transferů PO (účet 671)**

IČO	Účetní jednotka	2014	2015	2016	2017	2018
4095316	Centrum pro regionální rozvoj České republiky	x	9,45 %	21,97 %	18,47 %	13,86 %
65993870	Centrum pro regionální rozvoj ČR	23,42 %	x	x	x	x
49277600	Česká centrála cestovního ruchu	53,24 %	62,97 %	81,77 %	79,53 %	73,18 %
Podíl výše příspěvku na provoz na výnosech z transferů PO (účet 671)		47,87 %	55,47 %	55,94 %	48,19 %	41,24 %

Zdroj: CSÚIS, ISSP-CSÚIS – výkaz „přehled o rozpočtu SPO – část II“ (údaje ze sloupce *Skutečnost minulého roku v Kč*), výpočet vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 29: Porovnání výše příspěvku na provoz s celkovými výnosy a s výnosy z transferů (za všechny PO v rozpočtové kapitole 317 MMR)

Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Příspěvek na provoz / celkové výnosy	41,43 %	52,56 %	54,28 %	47,85 %	40,86 %
Příspěvek na provoz / výnosy z transferů	47,87 %	55,47 %	55,94 %	48,19 %	41,24 %

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 30: Tempo růstu výnosů a příspěvku na provoz PO kapitoly 317 MMR

Tempo růstu (absolutní změna)	2015–2014	2016–2015	2017–2016	2018–2017
Výnosy celkem (v Kč)	-323 708 825,83	73 390 352,82	138 238 112,73	135 000 624,21
Výnosy transferové (účet 671) v Kč	-222 803 448,91	87 166 622,87	154 778 822,64	131 918 982,42
Příspěvek na provoz (v Kč)	-56 161 427,19	51 885 497,19	16 356 485,09	-8 563 084,64
Tempo růstu v % (relativní změna), $\frac{(x+1)-x}{x} \cdot 100$	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017
Výnosy celkem	-31,60 %	10,47 %	17,86 %	14,80 %
Výnosy transferové (účet 671)	-25,13 %	13,13 %	20,61 %	14,56 %
Příspěvek na provoz	-13,23 %	14,09 %	3,89 %	-1,96 %

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/25

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Správa úložišť radioaktivních odpadů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/25. Kontrolní akci řídila do 8. března 2020 členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová a od 9. března 2020 kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Správa úložišť radioaktivních odpadů hospodaří s peněžními prostředky a majetkem státu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně.

Kontrolované osoby:

Správa úložišť radioaktivních odpadů, Praha (dále také „SÚRAO“);
Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“).

Kontrolováno bylo období od roku 2014 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a do doby ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od října 2019 do května 2020.

Kolegium NKÚ na svém XIII. jednání, které se konalo dne 31. srpna 2020,
schválilo usnesením č. 5/XIII/2020
kontrolní závěr v tomto znění:

Hospodaření Správy úložišť radioaktivních odpadů

809 mil. Kč
celkový kontrolovaný
objem ¹

1 821 mil. Kč
celkové výdaje SÚRAO na
hlubinné úložiště od roku
1997

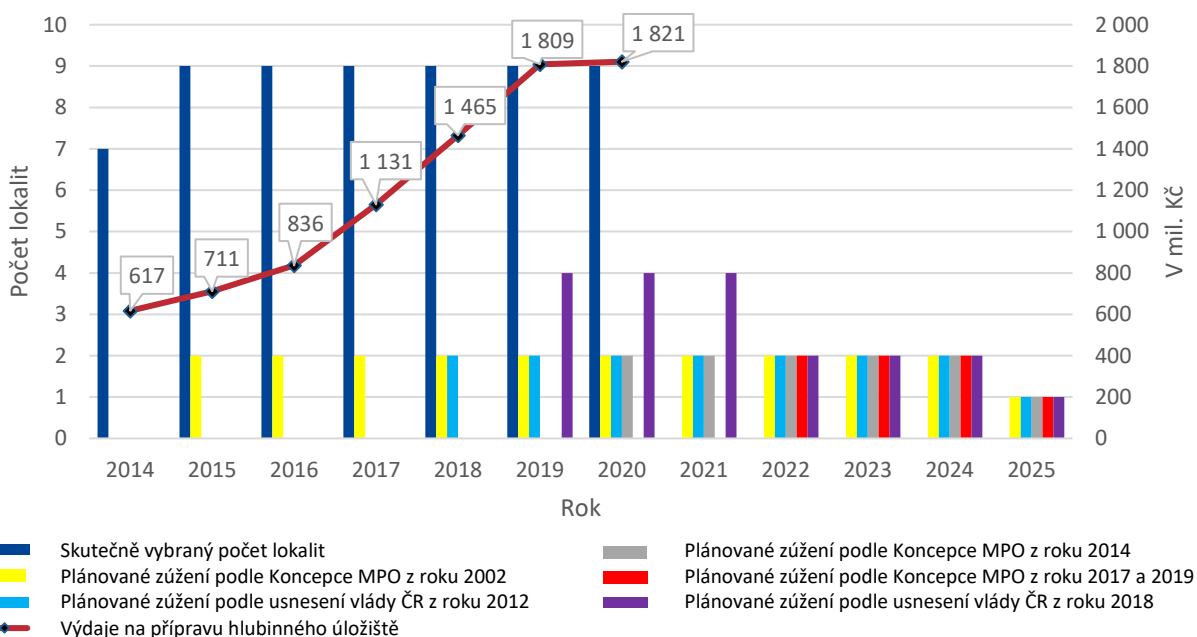
506 mil. Kč
výdaje na podzemní
výzkumné pracoviště
Bukov od roku 2009

269 mil. Kč
kontrolované projekty
výzkumu a vývoje

218 mil. Kč
kontrolovaný pořízení
nemovitý majetek

320 mil. Kč
kontrolované
platby obcím

Plánované a skutečné zužování počtu lokalit pro hlubinné úložiště spolu s celkovými výdaji na přípravu hlubinného úložiště²



Pozn.: Výdaje na přípravu hlubinného úložiště jsou uvedeny kumulativně.

¹ Celkový kontrolovaný objem je uveden včetně nepotřebného majetku ve výši 2 mil. Kč.

² **Zdroj:** *Konceptce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR z roku 2002; návrh aktualizace Konceptce z roku 2014; aktualizace Konceptce z roku 2017 a 2019; usnesení vlády ČR ze dne 20. prosince 2012 č. 955, k plánu činnosti a rozpočtu Správy úložišť radioaktivních odpadů na rok 2013, tříletý plán a dlouhodobý plán; usnesení vlády ČR ze dne 18. července 2018 č. 464, k Výroční zprávě o činnosti SÚRAO v roce 2017; informace SÚRAO.*

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Správa úložišť radioaktivních odpadů. Cílem kontroly bylo prověřit, zda SÚRAO v letech 2014 až 2019 hospodařila s peněžními prostředky a majetkem státu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně. Při kontrole se NKÚ zaměřil na postup přípravy hlubinného úložiště³ a s tím související výdaje. Kontrola prověřila i činnost Ministerstva průmyslu a obchodu, které je zřizovatelem SÚRAO a které má zajišťovat kontrolu hospodaření této organizační složky státu a působit při jejím řízení tak, aby její výdaje byly účelné a hospodárné⁴.

V procesu výběru lokality a přípravy hlubinného úložiště radioaktivního odpadu, na kterém se podílí MPO, SÚRAO a vláda ČR svými rozhodnutími, NKÚ zjistil skutečnosti, které dokládají, že výdaje SÚRAO na přípravu a výběr lokality pro hlubinné úložiště nejsou dostatečně účelné a hospodárné.

SÚRAO na přípravu a výběr lokality pro hlubinné úložiště, které probíhají více než 23 let, vynaložila již 1 821 mil. Kč. Do doby ukončení kontroly bylo navrženo devět možných lokalit pro hlubinné úložiště, ale zúžení na čtyři lokality MPO vládě ČR nepředložilo, přestože podle usnesení vlády ČR⁵ tak mělo učinit již v lednu 2019. Důvodem, proč zúžení nebylo provedeno, byl nesouhlas dotčených obcí a podle vyjádření MPO i nedostatek dat a podkladů pro takové rozhodnutí. Původně měly být dokonce vybrány dvě kandidátní lokality již v roce 2015, ale jejich výběr byl postupně posunut o sedm let s tím, že finální lokalita bude vybrána v roce 2025 a hlubinné úložiště bude zprovozněno v roce 2065.

Výběr lokality negativně ovlivňuje nesouhlas dotčených obcí a s tím související absence právní úpravy týkající se zapojení obcí. Návrh věcného záměru zákona o zapojení dotčených obcí do výběru lokality mělo MPO předložit vládě ČR ke schválení v roce 2019, ale předložilo jej až 18. května 2020. Cílem zákona má být zajištění zájmu obcí, posílení jejich postavení při výběru lokality hlubinného úložiště a vytvoření právního rámce s jasně specifikovanou rolí dotčených obcí.

V letech 2014 až 2017 SÚRAO plánovala činnosti potřebné k přípravě hlubinného úložiště jen v obecné rovině. Střednědobý plán⁶ ani plány činnosti SÚRAO na jednotlivé roky nespécifikovaly konkrétní činnosti potřebné k přípravě hlubinného úložiště ani odpovídající časové a finanční parametry. Na obdobné skutečnosti NKÚ upozornil již v rámci kontrolní akce č. 09/15⁷. Absence takových plánů, opakovaný posun milníků a s tím související další

³ Úložiště pro radioaktivní odpady a vyhořelé jaderné palivo, které jsou nepřijatelné do přípovrchových úložišť.

⁴ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla); ustanovení § 8 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, kde je zakotvena role správců kapitol státního rozpočtu z hlediska finanční kontroly hospodaření organizačních složek státu v jejich působnosti.

⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 18. července 2018 č. 464, k Výroční zprávě o činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů v roce 2017.

⁶ Materiál SÚRAO – technická zpráva č. 1/2015 *Střednědobý plán výzkumu a vývoje SÚRAO pro potřeby umístění hlubinného úložiště pro roky 2015 až 2025*, zpracovaná v červenci 2015.

⁷ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/15 – *Peněžní prostředky spravované Správou úložišť radioaktivních odpadů a majetek státu, s nímž je tato organizační složka státu příslušná hospodařit.*

výdaje na výzkumné práce představují riziko snížení účelnosti a hospodárnosti peněžních prostředků, které SÚRAO v souvislosti s přípravou hlubinného úložiště vynakládá.

SÚRAO na přípravu a vybudování podzemního výzkumného pracoviště Bukov, jeho provoz a na realizaci výzkumného experimentálního programu vynaložila celkem 506 mil. Kč. Výdaje na provoz pracoviště nepovažuje NKÚ za dostatečně účelné a hospodárné. SÚRAO na provoz pracoviště, ale zároveň i na provoz dolu Rožná, kterého je pracoviště součástí, vynaložila 328 mil. Kč, a to bez možnosti vyčlenit výdaje týkající se samotného pracoviště Bukov. Přestože SÚRAO měla k dispozici řadu studií a posudků, které poukázaly na slabé stránky pracoviště, a dostatečná účelnost a hospodárnost výdajů na pracoviště nebyla prokázána, plánují SÚRAO a MPO vydat do roku 2030 dalších 2 285 mil. Kč na rozšíření a provoz pracoviště Bukov.

Kontrola u SÚRAO nezjistila pochybení při evidenci a pořizování majetku a nakládání s nepotřebným majetkem ani při plnění kontrolou vybraných povinností, které Správe úložišť radioaktivních odpadů ukládá atomový zákon.

II. Informace o kontrolované oblasti

SÚRAO byla zřízena Ministerstvem průmyslu a obchodu ke dni 1. července 1997 jako státní organizace. Od ledna 2001 je organizační složkou státu. Hlavním posláním SÚRAO je zajišťovat bezpečné ukládání radioaktivních odpadů dosud vyprodukovaných i budoucích, a to v souladu s požadavky na jadernou bezpečnost a ochranu člověka i životního prostředí.

Předmětem činnosti SÚRAO je podle zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon (dále také „atomový zákon“) zejména:

- příprava, výstavba, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť radioaktivního odpadu;
- monitorování, kontrola úložiště;
- nakládání s radioaktivním odpadem, jeho úprava, správa, dohled;
- správa poplatků (odvodů) za ukládání radioaktivních odpadů;
- kontrola a schvalování čerpání rezervy držitelů povolení na vyřazování z provozu a poskytování služeb v oblasti nakládání s radioaktivním odpadem;
- poskytování příspěvků obcím (z jaderného účtu), na jejichž katastrálním území je stanoveno průzkumné území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, stanoveno chráněné území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech nebo povoleno provozování úložiště radioaktivního odpadu.

SÚRAO je při hospodaření s majetkem státu povinna postupovat podle zákona č. 218/2000 Sb.⁸ a zákona č. 219/2000 Sb.⁹. Do 31. prosince 2016 SÚRAO sestavovala svůj rozpočet na základě předpokládaných výdajů a příjmů, zdrojem příjmů byl jaderný účet, který

⁸ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

je součástí kapitoly OSFA¹⁰, a kapitola MPO¹¹. Peněžní prostředky byly převáděny na účet SÚRAO vedený u ČNB z jaderného účtu zálohově, a to na základě jednotlivých žádostí SÚRAO. Od 1. ledna 2017 jsou peněžní prostředky určené na financování SÚRAO každoročně stanoveny v příloze č. 4 zákona o státním rozpočtu České republiky jako specifický ukazatel – výdaj v kapitole 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu*, a to včetně výdajů krytých převodem z jaderného účtu. MPO připravuje podrobný rozpis rozpočtu výdajů v *Integrovaném informačním systému Státní pokladny* při přípravě a schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok na základě vládou schváleného ročního, tříletého a dlouhodobého plánu činnosti SÚRAO. SÚRAO odvádí příjmy za služby poskytované původcům radioaktivních odpadů na jaderný účet. Výdaje SÚRAO v kontrolovaném období jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Výdaje SÚRAO v kontrolovaném období (v tis. Kč)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Běžné výdaje	88 106	169 015	189 211	279 248	279 254	258 032
Kapitálové výdaje	66 648	90 950	131 249	231 662	271 037	284 448
Výdaje celkem	154 754	259 965	320 460	510 910	550 291	542 480

Zdroj: výroční zprávy SÚRAO za roky 2014 až 2018, informace SÚRAO.

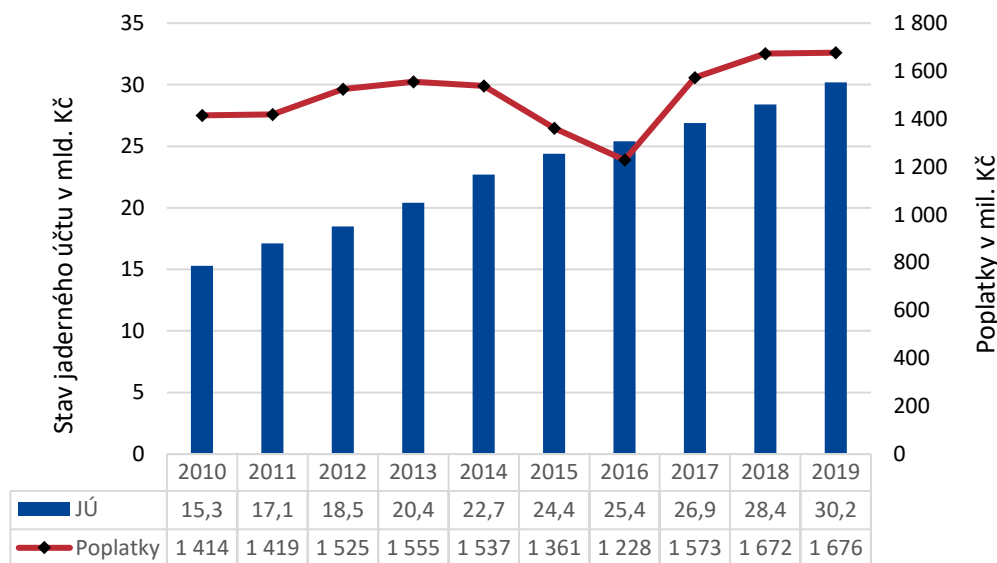
MPO je podle ustanovení § 39 zákona č. 218/2000 Sb. odpovědné za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole. MPO jako zřizovatel SÚRAO má působit při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější. MPO zajišťuje kontrolu hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Rada SÚRAO, jako poradní a koordinační orgán MPO, byla v roce 2017 zřízena opatřením ministra průmyslu a obchodu č. 21/2017 ze dne 17. října 2017. Rada SÚRAO dle svého statutu zejména dohlíží na hospodárnost a účelnost vynakládání prostředků na činnosti zajišťované a prováděné SÚRAO, upozorňuje ředitele SÚRAO a ministra průmyslu a obchodu na zjištěné nedostatky a navrhuje opatření k nápravě, doporučuje ministrovi k předložení vládě ČR roční, tříletý a dlouhodobý plán činnosti SÚRAO, hodnotí plnění ročního plánu činnosti SÚRAO a doporučuje ministrovi výroční zprávu ke schválení.

Příjmy jaderného účtu jsou hlavním zdrojem financování činnosti SÚRAO a zároveň budou zdrojem financování výstavby a provozu budoucího hlubinného úložiště. Příjmy jaderného účtu jsou tvořeny zejména poplatky za ukládání radioaktivních odpadů a výnosy z operací s peněžními prostředky jaderného účtu na finančním trhu, příjmy od SÚRAO, dotacemi, peněžními dary a granty. Peněžní prostředky na jaderném účtu spravuje Ministerstvo financí.

¹⁰ Kapitola státního rozpočtu 397 – *Operace státních finančních aktiv*.

¹¹ Peněžní prostředky státního rozpočtu z kapitoly MPO k zajištění bezpečného nakládání s radioaktivními odpady uloženými v úložištích Richard a Bratrství, které vznikly před 1. červencem 1997 a představují starou radiační zátěž.

Graf č. 1: Stav jaderného účtu a výše poplatků v letech 2010 až 2019

Zdroj: výroční zprávy SÚRAO, informace SÚRAO; vlastní zpracování NKÚ.

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly NKÚ byly majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Správa úložišť radioaktivních odpadů. Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

NKÚ provedl kontrolu u SÚRAO a MPO. K naplnění cíle kontroly bylo posouzeno, zda:

- výdaje z jaderného účtu související se záměrem vybudovat hlubinné úložiště a vybrat lokalitu pro jeho umístění vynaložila SÚRAO v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně;
- výdaje z jaderného účtu na pořízení nemovitého majetku vynaložila SÚRAO v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně;
- SÚRAO plnila vybrané povinnosti dané atomovým zákonem;
- SÚRAO postupovala při evidenci nehmotného a nemovitého majetku a při nakládání s nepotřebným majetkem v souladu s právními předpisy;
- SÚRAO postupovala v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek;
- SÚRAO a MPO při výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště plnily termíny dané *Koncepcí nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR*;
- MPO kontrolovalo čerpání peněžních prostředků SÚRAO;
- Rada SÚRAO dohlížela na hospodárnost a účelnost vynakládání prostředků na činnosti zajišťované a prováděné SÚRAO a zda hodnotila plnění ročního plánu činnosti SÚRAO.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků v kontrolovaném období let 2014 až 2019 činil celkem 809,1 mil. Kč, z toho výdaje na výplatu příspěvku obcím činily 319,9 mil. Kč, výdaje na čtyři vybrané projekty výzkumu a vývoje činily 269 mil. Kč, výdaje na pořízení nemovitého majetku (podzemní výzkumné pracoviště Bukov a budovy v ulici Na Florenci v Praze 1) činily

218,4 mil. Kč a oblast hospodaření s nepotřebným majetkem 1,8 mil. Kč. Kontrolovaný objem veřejných zakázek činil celkem 297 mil. Kč.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Původní předpoklad výběru lokalit pro umístění hlubinného úložiště

Dlouhodobou strategii státu v oblasti nakládání s radioaktivními odpady upravovala *Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR* z roku 2002 (dále také „Koncepce“), kterou vypracovalo MPO a v dalších letech ji aktualizovalo¹². Jedním z cílů Koncepce bylo připravovat hlubinné úložiště, přičemž do roku 2015 měly být zařazeny do územních plánů dvě kandidátní lokality a finální lokalita má být vybrána do roku 2025 s předpokladem zprovoznění hlubinného úložiště do roku 2065. Podle poslední aktualizace referenčního projektu, tj. modelového projektu stavby hlubinného úložiště v hypotetické lokalitě, se náklady výstavby a provozu úložiště pohybují v rozmezí od 140,7 mld. Kč do 162,9 mld. Kč¹³. Zdrojem financování hlubinného úložiště má být jaderný účet, který je součástí účtů státních finančních aktiv a který je tvořen zejména poplatky za ukládání radioaktivních odpadů a výnosy z operací s peněžními prostředky tohoto účtu na finančním trhu. SÚRAO ověřovala vývoj prostředků jaderného účtu ve vztahu k zajištění hlubinného úložiště. Kontrola ověřila, že podle dat a informací SÚRAO je tento zdroj za současných podmínek dostatečný.

Posunutí výběru dvou lokalit pro hlubinné úložiště o sedm let

V roce 2004 byly v šesti zkoumaných lokalitách (Březový potok, Čertovka, Čihadlo, Horka, Hrádek a Magdaléna) uvažovaných pro umístění hlubinného úložiště pozastaveny geologické práce, a to až do roku 2009. Důvodem pozastavení byl nesouhlas dotčených obcí s aktivitami týkajícími se hlubinného úložiště. V důsledku toho byl termín pro výběr dvou kandidátních lokalit posunut z roku 2015 na rok 2018. Návrh aktualizace Koncepce z roku 2014 výběr dvou kandidátních lokalit dále posunul do roku 2020 zejména z důvodu zdlouhavého projednávání žádostí o stanovení průzkumných území na vytipovaných lokalitách. Další aktualizace Koncepce z roku 2017 ze stejného důvodu výběr dvou kandidátních lokalit včetně zajištění stanovisek dotčených obcí prodloužila až do roku 2022.

¹² *Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR* schválená usnesením vlády ČR ze dne 15. května 2002 č. 487, která byla v letech 2014, 2017 a 2019 aktualizována.

¹³ Převzato z materiálu SÚRAO – technická zpráva č. 134/2017 *Optimalizace podzemních částí hlubinného úložiště referenčního projektu - závěrečná zpráva*, zpracovaná v květnu 2018.

Tabulka č. 2: Předpokládaný harmonogram přípravy, výstavby a provozu hlubinného úložiště v době kontroly

Plánovaná činnost	Rok
Výběr dvou kandidátních lokalit na základě předběžné charakterizace lokalit se stanoviskem dotčených obcí	2022
Výběr finální lokality se stanoviskem dotčených obcí a podání žádosti o územní ochranu vybrané lokality	2025
Zahájení procesu EIA pro hlubinné úložiště	2035
Výstavba hlubinného úložiště (s první ukládací sekcí) a další práce a příprava dokumentace pro zahájení provozu	2050–2064
Zahájení provozu hlubinného úložiště	2065

Zdroj: *Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR* ve znění aktualizace z roku 2019.

Devět lokalit vybraných pro hlubinné úložiště

Do doby ukončení kontroly bylo navrženo devět lokalit pro hlubinné úložiště: Březový potok, Čertovka, Čihadlo, Horka, Hrádek, Janoch (ETE-jih), Kraví hora, Magdaléna a Na Skalním (EDU-západ). V roce 2018 vláda ČR svým usnesením¹⁴ uložila ministryni průmyslu a obchodu předložit vládě ČR do 31. ledna 2019 návrh zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště na čtyři preferované lokality a informovat o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit v roce 2022. MPO tento úkol nesplnilo, protože SÚRAO sice lokality navrhla (Březový potok, Hrádek a Janoch (ETE-jih), Kraví horu jako referenční a Čihadlo jako doplňkovou), ale Rada SÚRAO do doby ukončení kontroly o zúžení na čtyři preferované lokality nerozhodla s odůvodněním, že nemůže kvalifikovaně rozhodnout, protože je nutné počkat na výsledky geofyzikálního výzkumu a na více dat a podkladů pro rozhodnutí. MPO k tomu uvedlo, že bude od července 2020 připravovat aktualizaci *Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR* a v souvislosti s tím se chystá posunout časové milníky pro zúžení počtu lokalit.

Absence zákona o zapojení obcí do procesu výběru lokality

Termín výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště se může významně dále posunout i z důvodu absence právní úpravy o zapojení obcí. Podle MPO ministr průmyslu a obchodu dal 17. července 2019 veřejně příslib (formou dopisu všem starostům dotčených obcí), že SÚRAO nepodá žádosti o stanovení průzkumných území pro zvláštní zásah do zemské kůry na čtyřech lokalitách dříve, než nabyde účinnosti zákon o zapojení obcí, za předpokladu, že SÚRAO neobdrží souhlas dotčených obcí reprezentujících nadpoloviční počet obyvatel dané lokality, nebo po 1. lednu 2023, podle toho, který z termínů nastane dříve. Podle aktualizované Koncepce z roku 2019 měl být návrh věcného záměru zákona předložen vládě ČR v roce 2019. **Návrh věcného záměru zákona o zapojení dotčených obcí¹⁵ předložilo MPO vládě ČR dne 18. května 2020. Vláda ČR se předloženým materiálem do doby ukončení kontroly nezabývala.**

¹⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 18. července 2018 č. 464, k *Výroční zprávě o činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů v roce 2017*.

¹⁵ Návrh věcného záměru zákona o zapojení dotčených obcí a jejich občanů do řízení směřujících k výběru lokality pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech a k povolení provozování úložiště radioaktivních odpadů.

Plány SÚRAO bez konkrétních projektů

Střednědobý plán výzkumu a vývoje pro potřeby umístění hlubinného úložiště v ČR 2015 až 2025 nebyl dosud aktualizován ve vztahu k posunu termínů výběru lokalit a vychází z údajů aktualizace *Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR* z roku 2014. Střednědobý plán uvádí prioritní oblasti výzkumu a vývoje, včetně stručných přehledů dosud provedených prací, a uvádí obecné zaměření plánovaných prací bez jejich časového harmonogramu a odhadu finančních nákladů. Stejně tak plány činnosti SÚRAO na roky 2014 až 2017 schvalované vládou ČR neobsahovaly konkrétní projekty výzkumu a vývoje s uvedením předpokládaných finančních nákladů. V plánech na roky 2018 a 2019 SÚRAO konkrétní projekty uvedla, ale bez předpokládaných finančních nákladů. Přitom NKÚ na absenci konkrétních projektů v plánech činnosti SÚRAO upozornil již v roce 2009 při kontrolní akci č. 09/15 a vláda ČR k nápravě zjištěných nedostatků uložila SÚRAO a MPO realizovat příslušná opatření¹⁶. MPO v rámci těchto nápravných opatření deklarovalo, že v plánech činnosti SÚRAO budou konkrétní projekty uvedeny.

Výdaje na výběr lokalit

Do doby ukončení kontroly vynaložila SÚRAO na výběr lokality a přípravu hlubinného úložiště včetně podzemního pracoviště Bukov již 1 821,1 mil. Kč. Zúžení počtu lokalit na čtyři preferované lokality MPO vládě ČR nepředložilo, přestože SÚRAO v souvislosti s procesem výběru čtyř lokalit jen v kontrolovaném období vynaložila 565,8 mil. Kč. Právě posun termínu zúžení počtu lokalit na čtyři preferované a vynakládání dalších peněžních prostředků z jaderného účtu na výzkumné práce (zejména nutné aktualizace technických zpráv – studie zadávací bezpečnostní zprávy, studie proveditelnosti a studie dopadů na životní prostředí pro devět uvažovaných lokalit) představují riziko snížení účelnosti a hospodárnosti vynakládaných peněžních prostředků.

Cíl podzemního výzkumného pracoviště Bukov

Podzemní výzkumné pracoviště Bukov bylo dokončeno v roce 2017 a SÚRAO na jeho vybudování vynaložila 107 mil. Kč. Hlavním cílem pracoviště jako podzemní generické laboratoře je podpořit proces vývoje hlubinného úložiště umístěním výzkumných aktivit do podobného prostředí úložiště bez narušení prostředí úložiště. Pracoviště lokalizované v hloubce 550 metrů pod povrchem má sloužit jako testovací lokalita pro hodnocení chování hornin kandidátních lokalit v hloubce odpovídající předpokládané hloubce hlubinného úložiště do doby, než bude vybrána finální lokalita hlubinného úložiště a než bude v této lokalitě vybudována konfirmační podzemní laboratoř.

Činnost podzemního výzkumného pracoviště Bukov

Projekty, které byly dosud na pracovišti realizovány, byly zaměřeny zejména na získání informací o lokalitě Bukov a dolu Rožná s tím, že projekty mají přinést unikátní informace o horninových masivech v hloubce odpovídající budoucímu hlubinnému úložišti. K existenci rizika nepřenositelnosti výsledků experimentů pracoviště pro konečnou lokalitu hlubinného

¹⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 7. června 2010 č. 439, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 09/15 Peněžní prostředky spravované Správou úložišť radioaktivních odpadů a majetek státu, s nímž je tato organizační složka státu příslušná hospodařit.*

úložiště SÚRAO uvedla, že se nejedná o konfirmační pracoviště, jehož účelem je potvrdit geologická data na finální lokalitě, ale pracoviště, kde je cílem získat obecná data pro porozumění procesům v hloubce budoucího hlubinného úložiště. **SÚRAO měla k dispozici několik studií a posudků, které upozorňují na slabé stránky podzemního výzkumného pracoviště Bukov, jako je obecnost výzkumného experimentálního programu, technické řešení, nepřenositelnost části výsledků experimentů, geologická odlišnost vybrané lokality, nízká efektivnost výdajů a technické a personální prolínání provozu pracoviště a provozu dolu Rožná včetně prolínání příslušných nákladů.** Přesto v dubnu 2020 MPO předložilo vládě ČR pro informaci materiál, který předpokládá zadání nové veřejné zakázky nejen na provoz, ale i na rozšíření pracoviště s předpokládanou hodnotou 2 285 mil. Kč bez DPH.

Výdaje na podzemní výzkumné pracoviště Bukov

Na přípravu a vybudování podzemního výzkumného pracoviště Bukov, jeho provoz a na realizaci výzkumného experimentálního programu vynaložila SÚRAO do doby ukončení kontroly celkem 506,4 mil. Kč. Z této částky bylo vyplaceno celkem 444 mil. Kč státnímu podniku DIAMO, který zabezpečoval přípravné práce, realizaci výstavby a provoz pracoviště. Na vlastní výzkumný experimentální program (bez výdajů na provoz) vynaložila SÚRAO celkem 60,5 mil. Kč a 2 mil. Kč uhradila za externí posudky na posouzení provozu pracoviště a jeho pokračování.

Propojení provozu podzemního výzkumného pracoviště Bukov a dolu Rožná

Z celkových 506,4 mil. Kč vynaložených na vybudování a provoz podzemního pracoviště Bukov bylo 327,9 mil. Kč vynaloženo na provoz pracoviště, ale zároveň i na provoz dolu Rožná, kterého je pracoviště součástí. Důl Rožná je majetkem státu a právo hospodařit s tímto majetkem má státní podnik DIAMO, který na základě *smlouvy o poskytnutí služeb* zajišťuje provozuschopnost a běžnou údržbu pracoviště Bukov a ostatních částí dolu Rožná. Posudky, které si nechala SÚRAO k provozu pracoviště vypracovat, doporučují mj. provoz pracoviště osamostatnit a oddělit jej od dolu Rožná, kde byla v roce 2017 ukončena těžba uranu¹⁷. Do doby ukončení kontroly tak ale nebylo učiněno. Technické a personální zajištění podmínek provozu pracoviště Bukov je společné s dolem Rožná a jednotlivé provozní funkce se prolínají. Pracoviště se nachází v 12. patře dolu Rožná, tj. v hloubce předpokládaného budoucího hlubinného úložiště, ale SÚRAO vynakládá peněžní prostředky na provoz celého dolu, a to až do úrovně 26. patra. Část z celkových 327,9 mil. Kč, které SÚRAO uhradila státnímu podniku DIAMO za provoz pracoviště, tak NKÚ nepovažuje za účelné a hospodárné vynaložení peněžních prostředků.

Zadávání veřejných zakázek

NKÚ podrobil kontrole veřejné zakázky v celkovém objemu 297 mil. Kč s DPH. Kontrolovány byly dvě nadlimitní veřejné zakázky, dvě veřejné zakázky malého rozsahu s uzavřenou smlouvou a deset veřejných zakázek malého rozsahu zadaných formou objednávky. Při kontrole veřejných zakázek zadaných v režimu zákona¹⁸ nebyly zjištěny nedostatky. Při kontrole veřejných zakázek malého rozsahu byly zjištěny nedostatky nevýznamného charakteru, které neměly dopad na průběh zakázek.

¹⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 25. ledna 2016 č. 50, k řešení sociálních důsledků uzavírky uranového dolu Rožná v Dolní Rožince, kterým vláda ČR schválila postupnou uzavírku uranového dolu Rožná I. do 31. prosince 2017.

¹⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Evidence a pořizování majetku a nakládání s nepotřebným majetkem

NKÚ podrobil kontrole postup SÚRAO při evidenci nehmotného majetku, jehož hodnota k 31. prosinci 2018 činila 1 077,6 mil. Kč¹⁹. Kontrola prověřila také evidenci nemovitého majetku podzemního výzkumného pracoviště Bukov a pořízení dvou budov pro sídlo SÚRAO čp. 1685 a 1686 se souvisejícími pozemky v Praze 1 v ulici Na Florenci v celkové pořizovací ceně 218,4 mil. Kč. V oblasti nakládání s nepotřebným majetkem se kontrola zaměřila na období let 2014 až 2018, ve kterém SÚRAO vyřadila celkem 519 položek nepotřebného majetku. V těchto oblastech nebyly zjištěny významné nedostatky.

Správa poplatků od původců radioaktivních odpadů

V období let 2014 až 2019 SÚRAO plnila povinnost stanovenou atomovým zákonem a ověřovala správnost výpočtu výše pravidelných poplatků u jejich plátců (ČEZ, a.s., a Centrum výzkumu Řež, s.r.o.). U těchto plátců SÚRAO provedla kontrolu každého poplatkového období. U plátců jednorázových poplatků SÚRAO zabezpečovala kontrolu věcné správnosti těchto poplatků již ve fázi přebírání radioaktivního odpadu a vlastního vyměřování jednorázového poplatku.

Kontrola tvorby rezerv na vyřazování z provozu jaderného zařízení

SÚRAO v období let 2014 až 2019 správně plnila i další úkol uložený atomovým zákonem, když prováděla jednou ročně kontroly tvorby rezerv u držitelů povolení splňujících zákonné podmínky, a v souladu se svým statutem informovala SÚJB o výsledcích těchto kontrol prostřednictvím souhrnné zprávy o kontrole tvorby rezerv.

Výplata příspěvku obcím

Povinností SÚRAO je vyplácet příspěvky z jaderného účtu obcím, na jejichž katastrálním území je stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech (ve výši 0,6 mil. Kč ročně a dále 0,40 Kč ročně za každý m² katastrálního území obce, na němž je průzkumné území stanoveno), a obcím, na jejichž katastrálním území je povoleno provozování úložiště radioaktivního odpadu (ve výši 4 mil. Kč ročně a 10 000 Kč za každý m³ uloženého radioaktivního odpadu v daném kalendářním roce). V kontrolovaných letech 2015 a 2016 SÚRAO vyplatila obcím, do jejichž katastru zasahují průzkumná území, příspěvky v souladu s platnými právními předpisy. Rovněž obcím, v jejichž katastrálním území je povoleno provozovat úložiště radioaktivního odpadu, vyplatila SÚRAO jednorázové a roční příspěvky v kontrolovaném období let 2014 až 2019 v souladu s platnými právními předpisy.

Kontrolní činnost MPO

MPO v letech 2014 až 2019 provedlo celkem čtyři veřejnosprávní kontroly zaměřené na čerpání peněžních prostředků SÚRAO. Tyto kontroly se zaměřily především na kontrolu nepřekročení limitů poskytnutých peněžních prostředků v rámci schváleného rozpočtu SÚRAO, dále se zaměřily na hospodaření s majetkem, inventarizaci majetku a zadávání veřejných zakázek. Z protokolů z veřejnosprávních kontrol vykonaných v letech 2014, 2016 a 2018 nebylo zřejmé, v jaké míře se MPO zabývalo kontrolou hospodárnosti a účelnosti výdajů SÚRAO. Mimořádná veřejnosprávní kontrola vykonaná MPO v roce 2019 se

¹⁹ Hodnota brutto – rozvaha SÚRAO sestavená k 31. prosinci 2018.

problematikou hospodárnosti a účelnosti výdajů SÚRAO zabývala, upozornila mj. na zvýšené výdaje na zajištění provozu podzemního výzkumného pracoviště Bukov a zjistila nedostatky při zadávání veřejných zakázek. Dohled nad hospodárností a účelností výdajů SÚRAO byl rovněž jedním z úkolů Rady SÚRAO jakožto poradního orgánu MPO. Ministerstvo průmyslu a obchodu ale neprokázalo, jakým způsobem v letech 2018 a 2019 Rada SÚRAO dohlížela nad hospodárností a účelností prostředků vynakládaných na činnost SÚRAO vyjma pracoviště Bukov.

Porovnání přípravy hlubinného úložiště ve Finsku a v okolních zemích²⁰

Největšího pokroku v budování hlubinného úložiště na evropském kontinentu dosáhlo Finsko, kde finální lokalita hlubinného úložiště byla již vybrána v blízkosti jaderné elektrárny. V současné době probíhá výstavba úložiště, přičemž se předpokládá zahájení jeho provozu po roce 2023. Na Slovensku probíhá proces výběru lokality a o umístění úložiště by se mělo rozhodnout do roku 2030. V Maďarsku je připravována žádost o povolení pro první výzkumnou fázi programu s cílem ověřit vhodnost uvažované lokality. V Německu probíhá proces zkoumání bezpečnosti uvažovaných lokalit.²¹

Seznam zkratk

atomový zákon	zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
EDU	jaderná elektrárna Dukovany
EIA	posouzení vlivů (stavebního záměru) na životní prostředí (z angl. Environmental Impact Assessment)
ETE	jaderná elektrárna Temelín
JÚ	jaderný účet
Koncepce	<i>Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice</i>
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSFA	kapitola státního rozpočtu 397 – <i>Operace státních finančních aktiv</i>
SÚJB	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
SÚRAO	Správa úložišť radioaktivních odpadů

²⁰ Na základě veřejně dostupných zdrojů.

²¹ Polsko a Rakousko neprovozují jaderné elektrárny komerčního charakteru.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/26

Budování kybernetické bezpečnosti České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Roman Procházka.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda činnosti hlavních subjektů podílejících se na zajištění kybernetické bezpečnosti ČR a míra efektivity jejich vzájemné spolupráce vedou k jejímu zvyšování ve smyslu cílů a aktivit definovaných *Národní strategií kybernetické bezpečnosti České republiky 2015–2020* a *Akčního plánu ke strategii 2015–2020*.

Kontrolované osoby:

Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, Brno (dále také „NÚKIB“),
Ministerstvo vnitra (dále také „MV“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od října 2019 do června 2020.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2020.

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

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 14. září 2020,

schválilo usnesením č. 8/XIV/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Kybernetická bezpečnost České republiky v číslech

Česká republika

348 informačních systémů¹

111 systémů kritické informační infrastruktury (KII)
179 významných informačních systémů (VIS)
58 informačních systémů základních služeb (ISZS)

2 787 mil. Kč²

Odhad celkových peněžních prostředků vynaložených ministerstvy a Úřadem vlády ČR na zajištění kybernetické bezpečnosti v letech 2015 až 2019

Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost

916

Počet kybernetických incidentů hlášených vládnímu CERT od roku 2017 do poloviny roku 2020, z toho 31% připadalo na incidenty za první polovinu roku 2020.

884 mil. Kč

Výdaje v kapitole NÚKIB od jeho vzniku do konce roku 2019

112 mil. Kč

Peněžní prostředky Výzvy č. 10, které NÚKIB využil v rámci 2 projektů zaměřených na kybernetickou bezpečnost

Ministerstvo vnitra

19 informačních systémů³

12 KII
7 VIS

750 mil. Kč²

Odhad peněžních prostředků vynaložených MV na zajištění kybernetické bezpečnosti v letech 2015 až 2019

0 Kč

MV nečerpalo v rámci Výzvy č. 10 žádné peněžní prostředky.

¹ **KII** – systém, u kterého by narušení funkce mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu, **VIS** – systém, u kterého narušení bezpečnosti informací může omezit nebo výrazně ohrozit výkon působnosti orgánu veřejné moci, **ISZS** – systém, na jehož fungování je závislé poskytování základní služby a narušení by mohlo mít významný dopad na zabezpečení společenských nebo ekonomických činností v některém z těchto odvětví: energetika, doprava, bankovníctví, infrastruktura finančních trhů, zdravotnictví, vodní hospodářství, digitální infrastruktura, chemický průmysl.

² Jedná se o odhad peněžních prostředků získaný NÚKIB prostřednictvím dotazníkových šetření v letech 2018 a 2019 u vybraných organizačních složek státu.

³ Údaj se týká pouze organizační složky státu Ministerstvo vnitra. Kybernetická bezpečnost je však na Ministerstvu vnitra řešena z resortního pohledu. V případě resortu Ministerstva vnitra se tak jedná celkem o 30 informačních systémů (19 KII a 11 VIS). Podrobnější informace jsou k tomuto uvedeny v části II. tohoto kontrolního závěru.

I. SHRnutí A VYHODNOCENÍ

Kontrolovanými osobami byly NÚKIB, který dozoruje kybernetickou a informační bezpečnost státu, a dále MV, které je mj. ústředním orgánem pro oblast informačních systémů státní správy, elektronickou identifikaci a služby vytvářející důvěru. NÚKIB byl zřízen k 1. 8. 2017 a převzal agendu kybernetické bezpečnosti (dále také „KB“) státu od NBÚ. Celkové výdaje, které NÚKIB vynaložil v souvislosti s výkonem svých činností v letech 2017 až 2019, činily přibližně 884 mil. Kč. V kontrole byly prověřeny zejm. činnosti NÚKIB a MV v oblastech nastavení a následného zajišťování kybernetické bezpečnosti České republiky (dále také „ČR“) a plnění cílů a aktivit *Národní strategie kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020* a *Akčního plánu k Národní strategii kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020* (dále také „AP NSKB“). Podle výsledků dotazníkových šetření provedených NÚKIB v letech 2018 a 2019 vynaložila ministerstva a Úřad vlády ČR na zajištění KB státu mezi lety 2015 až 2019, dle jejich odhadu, téměř 2,8 mld. Kč.

NKÚ kontrolou ověřil, že činnosti hlavních subjektů podílejících se na zajištění KB ČR a míra efektivity jejich vzájemné spolupráce vedou k jejímu zvyšování. Zvyšování KB státu a míru efektivity spolupráce NÚKIB a MV vyhodnocoval NKÚ na základě plnění 57 vybraných úkolů AP NSKB⁴. NÚKIB a MV se dařilo v kontrolovaném období 2015 až 2020 plnit většinu těchto úkolů. Z 57 prověřovaných úkolů zjistil NKÚ nedostatky u osmi z nich.

MV je ústředním orgánem státní správy mj. pro oblast informačních systémů (dále také „IS“) veřejné správy. Resort MV⁵ je z pohledu počtu spravovaných systémů kritické informační infrastruktury a významných informačních systémů nejvýznamnějším resortem státní správy. MV uvedlo, že pro naplnění požadavků vyplývajících ze zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti, dále také „ZKB“), chybělo resortu MV k roku 2020⁶, podle výsledků dotazníkového šetření provedeného NÚKIB, přibližně 309 mil. Kč. I přes uváděný nedostatek finančních prostředků ze státního rozpočtu se MV nepodařilo využít výzvy č. 10 – *Kybernetická bezpečnost* (dále také „Výzva č. 10“) a nečerpalo jejím prostřednictvím prostředky z fondů EU alokovaných v programovém období 2014+ ve prospěch zvyšování KB. Na nastavení Výzvy č. 10 se přitom MV podílelo ve spolupráci s MMR a dalšími subjekty. Zároveň NKÚ zjistil, že MV nerealizovalo každoročně část opatření, která byla navržena v jednotlivých plánech zvládání rizik⁷, což představuje zvýšené bezpečnostní riziko z pohledu KB.

Na projekty KB mohli oprávnění žadatelé⁸ čerpat prostředky z Výzvy č. 10, a to až do výše 1,3 mld. Kč. Výzvu č. 10 vyhlásilo MMR dne 21. 10. 2015. NÚKIB z Výzvy č. 10 vyčerpal

⁴ NKÚ prověřil 57 z celkového počtu 141 úkolů AP NSKB. Ke kontrole NKÚ vybral primárně ty úkoly AP NSKB, jejichž plnění vyžadovalo spolupráci MV a NÚKIB nebo ve kterých figuroval NÚKIB či MV jako gestor. Nejednalo se o všechny úkoly v gesci NÚKIB a MV.

⁵ KB je na MV řešena z resortního pohledu skrze jednotný systém řízení bezpečnosti informací.

⁶ Cílem dotazníkového šetření NÚKIB v letech 2018 a 2019 bylo zjistit rozdíl mezi stavem prostředků na oblast KB a jejich potřebou v roce 2020.

⁷ Jedná se o základní dokumenty MV upravující jeho směřování v oblasti KB.

⁸ Tj. organizační složky státu, příspěvkové organizace OSS, státní organizace, státní podniky, kraje, organizace zřizované nebo zakládáné kraji, obce (kromě Prahy), organizace zřizované nebo zakládáné obcemi (kromě Prahy).

celkem 112 mil. Kč na dva projekty. Největší objem finančních prostředků Výzvy č. 10 (přibližně 903 mil. Kč) připadl na projekty KB u zdravotnických zařízení, z nichž velká část na základě platných kritérií nespadá mezi subjekty spravující KII, VIS nebo ISZS. Ve vztahu k pokračující elektronizaci zdravotnictví byla potřeba investic do KB informačních a komunikačních systémů zdravotnických zařízení prostřednictvím Výzvy č. 10 opodstatněná.

Kybernetické útoky z přelomu let 2019 a 2020 na zdravotnická zařízení však ukázaly, že ač se nejednalo o povinné subjekty podle ZKB, měla by série kybernetických útoků na tato zařízení významný dopad na funkčnost zdravotnického systému ČR.

Schopnost NÚKIB a MV naplňovat klíčové aktivity KB byla závislá na odborných a vysoce specializovaných personálních kapacitách, jejichž zajištění a udržení zůstává pro státní správu dlouhodobě problematické.

Spolupráce mezi NÚKIB a MV nebyla do doby ukončení kontroly formálně nastavena, k čemuž mělo dojít i prostřednictvím naplnění vybraných úkolů AP NSKB. Mimo jiné měl být vytvořen podrobný model a schéma fungování spolupráce v oblasti KB. Spolupráce tak funguje zejm. na neformální úrovni a ad hoc v závislosti na aktuálních potřebách, což NKÚ ověřil na příkladu řešení aktuálních kybernetických útoků. Tento stav však podle názoru NKÚ představuje z dlouhodobého hlediska riziko pro udržení kontinuity spolupráce a potřebnou akceschopnost v případě personálních změn u obou nebo i jen jedné z kontrolovaných institucí.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností:

Plnění úkolů AP NSKB

NÚKIB a MV se podařilo většinu z 57 NKÚ prověřovaných úkolů AP NSKB úspěšně naplnit. Dílčí nedostatky NKÚ vyhodnotil u osmi úkolů. Zejména pak ve vztahu k nastavení spolupráce klíčových aktérů KB. Efektivita spolupráce NÚKIB, MV a dalších subjektů může být do budoucna negativně ovlivněna tím, že doposud nedošlo k jejímu formálnímu nastavení a ukotvení mezi těmito orgány. K tomu mělo dojít i v rámci NKÚ prověřovaných vybraných úkolů AP NSKB. Spolupráce však spočívá na osobních vazbách a řešení problémů ad hoc dle potřeb.

Spolupráce NÚKIB a MV při řešení mimořádných kybernetických událostí i přes výše uvedené fungovala. Obě kontrolované instituce se na přelomu let 2019-2020 společně podílely na řešení kybernetických útoků na zdravotnická zařízení⁹. Personální kapacity NÚKIB i MV jsou však při souběhu několika mimořádných událostí velmi omezené.

Financování kybernetické bezpečnosti státu

I přes avizované vynaložení 2,8 mld. Kč za období let 2015 až 2019 chyběly ministerstvům a Úřadu vlády ČR, podle jejich odhadu¹⁰, řádově stovky milionů korun na plné zajištění KB podle požadavků zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících

⁹ A to i v případě, že se jednalo o subjekty, na které se nevztahovaly povinnosti vyplývající ze ZKB.

¹⁰ Jedná se o odhad peněžních prostředků získaný NÚKIB prostřednictvím dotazníkových šetření v letech 2018 a 2019. NKÚ tento odhad neověřoval.

zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti). Odhad vyčíslený MV představoval 309 mil. Kč. Resort MV je z pohledu počtu spravovaných systémů kritické informační infrastruktury (dále také „KII“)¹¹ a významných IS (dále také „VIS“) státu nejvýznamnějším resortem. Celkově resort MV spravoval k roku 2020 19 KII a 11 VIS. Vývoj počtu kybernetických útoků na IS vykazuje rostoucí trend. U MV v posledních letech došlo k jejich nárůstu nejméně o 220 %.

Ve vztahu k financování KB shledal NKÚ nedostatky v systému sledování vynakládaných peněžních prostředků. NÚKIB neměl v průběhu kontrolovaného období informace o celkové výši vynakládaných peněžních prostředků jednotlivých kapitol státního rozpočtu či celého státu na KB, přičemž pro zjištění jejich výše realizoval v letech 2018 a 2019 celkem čtyři dotazníková šetření u ministerstev a Úřadu vlády ČR. V případě MV nebyly peněžní prostředky vynakládané na KB systematicky a pravidelně sledovány, což představuje omezení pro plnění stanovené povinnosti, aby správce kapitoly soustavně sledoval a vyhodnocoval hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole.¹²

S oblastí peněžních prostředků se úzce pojí také oblast lidských zdrojů. Získání a udržení odborných kapacit je pro obě instituce trvajícím výzvou. NÚKIB se dlouhodobě potýkal s fluktuací odborných zaměstnanců na úrovni 10 %. MV se taktéž dlouhodobě potýkalo s vysokou fluktuací na příslušných pracovních pozicích a některé klíčové bezpečnostní role zajišťovalo externě, a to i přes skutečnost, že může využívat institutu klíčového služebního místa, neboť se na něj vztahuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Využití peněžních prostředků ESIF na zajištění kybernetické bezpečnosti

Ministerstva a další subjekty měly v kontrolovaném období možnost čerpat peněžní prostředky evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESIF“) na projekty v oblasti KB z výzvy *Integrovaného regionálního operačního programu* (dále také „IROP“) č. 10 – *Kybernetická bezpečnost*, a to až do výše 1 340 mil. Kč. Na projekty realizované subjekty státního sektoru připadlo po posouzení řídicím orgánem 799,6 mil. Kč, z toho na projekty ústředních orgánů státní správy pouze 121 mil.¹³ Kč. Z této částky navíc představovaly 112 mil. Kč projekty NÚKIB. MV i přes svoji pozici v rámci státní správy peněžní prostředky z Výzvy č. 10 nečerpalo. MV podalo celkem dvě žádosti o podporu v listopadu 2017, tedy více než 2 roky po vyhlášení Výzvy č. 10. Pro převis žádostí nad alokací výzvy však byly tyto žádosti ze strany řídicího orgánu zamítnuty. Největší objem finančních prostředků z celkové alokace Výzvy č. 10 (přibližně 903 mil. Kč) připadl na projekty zdravotnických zařízení, z nichž některá mohla podávat žádosti na své projekty až po rozšíření okruhu podporovaných aktivit Výzvy č. 10, tj. po 19 měsících od jejího vyhlášení.

NKÚ na základě skutečností zjištěných kontrolou doporučuje NÚKIB v rámci výkonu svěřené koordinační role prověřit nastavení kritérií pro určení poskytovatelů základních služeb v odvětví zdravotnictví a příp. provést jejich revizi.

¹¹ Podle ZKB se jedná o informační a komunikační systémy kritické informační infrastruktury. Pro zjednodušení je však užíván v kontrolním závěru pojem „systémy kritické informační infrastruktury“ a zkratka „KII“.

¹² Ustanovení § 39 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹³ Zdroj dat: informační systém *MS2014+*, podrobněji viz kapitola IV. tohoto kontrolního závěru.

II. INFORMACE O KONTROLOVANÉ OBLASTI

NÚKIB je ústředním správním úřadem pro oblast KB. Vznikl na základě zákona č. 205/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některých dalších zákonů. NÚKIB byl zřízen k 1. 8. 2017 a převzal agendu KB státu od NBÚ. NÚKIB má mj. zajišťovat prevenci, vzdělávání a metodickou podporu v oblasti KB a ve vybraných oblastech ochrany utajovaných informací, vydávat opatření a působit jako koordinační orgán ve stavu kybernetického nebezpečí. Dále provádí analýzu a monitoring kybernetických hrozeb a rizik. NÚKIB také provádí příslušnou kontrolu dle ZKB. Celkové výdaje na zajištění činností NÚKIB v letech 2017 až 2019 činily přibližně 884 mil. Kč.

MV plní podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, mj. koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie. K 31. 1. 2020 spravovalo MV celkem 12 KII, což představovalo 22 % ze všech KII ve správě OSS. Z pohledu resortu MV, tj. po započtení dalších 7 KII, pak tento podíl představoval cca 35 %. K 31. 1. 2020 dále MV spravovalo 7 VIS, resp. 11 z resortního pohledu, tj. při započtení VIS ve správě Policie České republiky (dále také „PČR“) a Správy základních registrů.

Kybernetická bezpečnost

KB je specifickou oblastí výpočetní techniky. Jejím cílem je zajistit ochranu informací a majetku před krádeží, zneužitím, korupcí či přírodní katastrofou s tím, že chráněné informace musí zůstat přístupné svým uživatelům. Právní rámec KB státu a práva a povinnosti subjektů veřejné správy vymezuje ZKB a jeho prováděcí předpisy.

Vládní CERT (GovCERT)

Součástí NÚKIB je i odbor vládní CERT. Úlohou tohoto odboru je působit jako prvotní zdroj bezpečnostních informací a pomoci pro orgány státu, organizace i občany. Je klíčový při ochraně KII a VIS podle ZKB a jeho prováděcích předpisů. Neméně důležitou roli hraje také při zvyšování vzdělanosti v oblasti bezpečnosti na internetu.

Národní strategie kybernetické bezpečnosti na období let 2015–2020 a AP NSKB

NÚKIB a MV se významně podílejí na rozvoji informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) ve veřejné správě ČR a jejím zabezpečení. K problematice KB vydal NBÚ *Národní strategii kybernetické bezpečnosti na období let 2015–2020*. Ta byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 16. února 2015 č. 105. Dne 25. května 2015 byl pak usnesením vlády ČR č. 382 schválen AP NSKB. Ten obsahoval celkem 141 úkolů rozdělených mezi jednotlivá ministerstva a další orgány veřejné správy. Výše zmíněná strategie a AP NSKB přesahují v některých oblastech ustanovení ZKB.

III. ROZSAH KONTROLY

Cílem kontroly bylo prověřit, zda činnosti hlavních subjektů podílejících se na zajištění kybernetické bezpečnosti ČR a míra efektivity jejich vzájemné spolupráce vedou k jejímu zvyšování ve smyslu cílů a aktivit definovaných *Národní strategií kybernetické bezpečnosti České republiky 2015–2020* a *Akčního plánu ke strategii 2015–2020*. V souvislosti s výše uvedeným prověřil NKÚ také realizaci tří projektů v oblasti KB. Dva z těchto projektů realizoval NÚKIB a jeden projekt realizovalo MV.

NÚKIB dozoruje kybernetickou a informační bezpečnost státu a plnění povinností dle ZKB. MV je mj. ústředním orgánem státní správy pro oblast informačních systémů veřejné správy, elektronickou identifikaci a služby vytvářející důvěru. Zároveň MV, resp. resort MV, spravuje 30 IS (19 KII, 11 VIS) spadajících pod ZKB. Zvyšování kybernetické bezpečnosti státu a míru efektivity spolupráce NÚKIB a MV vyhodnocoval NKÚ na základě vybraných úkolů AP NSKB. Z celkového počtu 141 úkolů AP NSKB NKÚ vybral 57 úkolů s ohledem na jejich gestory a spolugestory a zároveň s cílem prověřit primárně úkoly vyžadující spolupráci NÚKIB a MV.

U NÚKIB se kontrola zaměřila na činnosti tohoto úřadu z pohledu gestora KB státu, přičemž celkové výdaje, které NÚKIB vynaložil v souvislosti s výkonem svých činností v letech 2017 až 2019, činily přibližně 884 mil. Kč. Jednalo se mimo jiné o činnosti v oblastech: financování KB státu, personální kapacity NÚKIB pro její zajištění, spolupráce NÚKIB a MV při vybraných činnostech a podíl NÚKIB na nastavení pravidel pro čerpání prostředků na KB z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESIF“). Dále se NKÚ zaměřil na hospodárnost a účelnost vynaložení peněžních prostředků na projekty *Systém detekce kybernetických bezpečnostních incidentů ve vybraných informačních systémech veřejné správy* a projekt *Ochrana vnějšího perimetru*.

V případě MV se kontrola zaměřila mimo jiné na plánování a rozvoj KB jím spravovaných IS, zajištění financování rozvoje KB, personální kapacity MV v této oblasti, spolupráci MV a NÚKIB při vybraných činnostech a podíl MV na nastavení pravidel pro čerpání prostředků na KB z ESIF. Dále se NKÚ zaměřil na účelnost vynaložení peněžních prostředků na projekt *Dohledového centra eGovernmentu* (dále také „DCeGOV“).

V souvislosti s aktuálním děním prověřil NKÚ také činnosti NÚKIB a MV při řešení kybernetických útoků na zdravotnická zařízení a další subjekty, a to zejména v souvislosti s vytížením jejich personálních kapacit.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků byl 828 828 806 Kč.

IV. PODROBNÉ SKUTEČNOSTI ZJIŠTĚNÉ KONTROLOU

Plnění úkolů AP NSKB

Zvyšování kybernetické bezpečnosti státu a míru efektivity spolupráce NÚKIB a MV vyhodnocoval NKÚ zejm. na základě naplnění či nenaplnění vybraných úkolů AP NSKB a spolupráce výše uvedených subjektů při plnění těchto úkolů. Z celkového počtu 141 úkolů AP NSKB prověřoval NKÚ naplnění/nenaplnění a spolupráci u 57 vybraných úkolů. NKÚ vybral tyto úkoly s ohledem na jejich gestory a spolugestory a zároveň s cílem prověřit primárně úkoly vyžadující spolupráci NÚKIB a MV. NÚKIB v rámci plnění povinnosti vycházející z usnesení vlády ČR ze dne 25. května 2015 č. 382 vytvořil předpoklady pro spolupráci se zástupci jednotlivých subjektů, které se podílejí na plnění úkolů AP NSKB. Dílčí nedostatky NKÚ vyhodnotil u 8 úkolů, a to zejm. ve vztahu k nastavení a ukotvení spolupráce klíčových aktérů KB.

Tabulka č. 1: Prověřované úkoly AP NSKB se zjištěnými nedostatky

Číslo opatření AP NSKB	Znění	Gestor	Spolugestor	Stav
A.1.01	Vytvořit v koordinaci s ostatními subjekty schéma a podrobný model spolupráce v rámci zajišťování kybernetické bezpečnosti	NÚKIB	MV	Úkol za NÚKIB nesplněn, MV se na plnění úkolu nepodílelo
A.1.02	Provést analýzu agend v rámci problematiky kybernetické bezpečnosti a na jejím základě definovat národní zájmy a priority v této oblasti	NÚKIB		Úkol nesplněn
A.1.03	Provádět technická i netechnická národní cvičení kybernetické bezpečnosti	NÚKIB	MV	Úkol za NÚKIB splněn, úkol za MV částečně splněn
A.2.02	Vytvořit komunikační matici mezi vrcholovými aktéry kybernetické bezpečnosti (národní aktéři, KII, VIS)	NÚKIB		Úkol částečně splněn
A.4.01	Vytvořit efektivní model pro sdílení informací o zahraničních aktivitách mezi NBÚ a ostatními relevantními subjekty	NÚKIB	MV	Úkol za NÚKIB splněn, MV se na plnění úkolu nepodílelo
C.5.02	Vytvořit na základě dokončení mapování zabezpečovacích prvků u KII a VIS automatizovanou platformu na sdílení informací o kybernetických bezpečnostních hrozbách a incidentech vybraným ohroženým subjektům	NÚKIB		Úkol nesplněn
G.2.03	Společně plánovat jednotlivé nákupy pro výkonná pracoviště OIK a znalecká pracoviště počítačové analýzy s garancí vázanosti plánovaných prostředků v plánovaných rozpočtech pro další období	MV (PČR)		Úkol nesplněn
G.5.01	Rozšířit kurzy kvalifikační přípravy o základní znalosti a dovednosti spojené s kriminalitou páchanou v prostředí informačních technologií a zavést elektronický nebo obdobně plošně nasaditelný systém průběžného vzdělávání	MV (PČR)		Úkol částečně splněn

Zdroj: vypracoval NKÚ.

Cíl A.1.01 nebyl naplněn, protože NÚKIB ani MV nepředložil žádný dokument zachycující schéma a podrobný model spolupráce v rámci zajišťování kybernetické bezpečnosti. Spolupráce mezi NÚKIB a MV funguje zejména na neformální úrovni a s ohledem na aktuální potřeby.

Cíl A.1.02 nebyl naplněn, protože NÚKIB nepředložil žádné výstupy analýzy agend týkající se problematiky KB ani definici národních zájmů a priorit v této oblasti.

NÚKIB naplnil cíl A.1.03, protože v letech 2015 až 2019 byla provedena řada cvičení kybernetické bezpečnosti technického i netechnického charakteru. MV tento cíl jakožto spolugestor naplnilo pouze částečně, neboť se těchto cvičení mělo účastnit průběžně, avšak zúčastnilo se tří cvičení, a to pouze v letech 2018 a 2019.

Cíl A.2.02 naplnil NÚKIB pouze částečně, neboť vytvořil databázi kontaktů, avšak nevytvořil komunikační matici mezi vrcholovými aktéry KB, která měla vzniknout podle cíle nastaveného v akčním plánu.

Cíl A.4.01 splnilo NBÚ již v roce 2015 (před vznikem NÚKIB) tím, že vytvořilo model sdílení informací o zahraničních aktivitách a nastavilo rámec spolupráce mezi NBÚ/NCKB a ostatními relevantními subjekty. Za tímto účelem byla vytvořena pracovní skupina pro harmonizaci mezinárodních aktivit na národní úrovni. MV se na plnění úkolu jako spolugestor nezapojilo.

NÚKIB nenaplnil cíl C.5.02, neboť ani čtyři roky po termínu nevytvořil na základě dokončení mapování zabezpečovacích prvků u KII a VIS automatizovanou platformu na sdílení informací o kybernetických bezpečnostních hrozbách a incidentech.

MV (PČR) nenaplnilo cíl G.2.03, neboť plánované nákupy HW a SW nebyly pořizovány z vázaných (garantovaných) plánovaných peněžních prostředků, ale z peněžních prostředků evropských fondů a mimořádné dotace ve výši 30 mil. Kč (jednalo se o přesun finančních prostředků v rámci kapitoly MV). Do doby ukončení kontroly nebyly schváleny finanční prostředky na periodickou obnovu materiálně technického vybavení, což může negativně ovlivnit udržitelnost.

MV (PČR) splnilo úkol G.5.01 částečně, neboť do doby ukončení kontroly nezavedlo elektronický nebo jiný podobně plošně nasaditelný systém průběžného vzdělávání. Kurzy kvalifikační přípravy MV (PČR) rozšířilo o základní znalosti a dovednosti spojené s kriminalitou páchanou prostřednictvím informačních a komunikačních technologií.

Spolupráce NÚKIB, MV a ostatních orgánů zajišťujících KB státu nebyla doposud formálně nastavena a ukotvena. K tomu mělo dojít i v rámci plnění některých výše uvedených úkolů AP NSKB, zejm. úkolu A.1.01 – *Vytvořit v koordinaci s ostatními subjekty schéma a podrobný model spolupráce v rámci zajišťování kybernetické bezpečnosti*, a spolupráce těchto subjektů tak spočívá zejména na osobních vazbách a dohodách ad hoc.

V souvislosti s nastavením předávání hodnocících zpráv o plnění jednotlivých úkolů AP NSKB upozorňuje NKÚ, že NÚKIB nastavený systém nevedl k získání zpráv o plnění AP NSKB od všech dotazovaných subjektů. Např. MV v letech 2015, 2016 a 2018 nepředávalo NÚKIB veškeré požadované informace o úkolech, které mělo v gesci nebo spolugesci, a zároveň tak nepostupovalo podle ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., když svým postupem důsledně neposkytovalo součinnost při naplňování AP NSKB podle úkolu III/1b uloženého usnesením vlády ČR ze dne 25. května 2015 č. 382.

NKÚ nad rámec plnění AP NKSB prověřoval také další oblasti KB vyžadující spolupráci NÚKIB a MV. NKÚ ověřil, že NÚKIB v oblasti přípravy právních předpisů aktivně spolupracoval s MV jak na samotných zněních jednotlivých materiálů, tak i na ostatních s tím souvisejících dokumentech. NÚKIB také jakožto gestor KB vydával doporučení směřující k jednotlivým oblastem ZKB a komunikoval s Odborem hlavního architekta eGovernmentu MV (dále také „OHA“) při posuzování ICT projektů týkajících se KB. Tato komunikace probíhala nepravidelně formou oficiálních dopisů, a to zejména v případě vzniku potřeby konzultovat otázky související s KB.

V období od prosince 2019 do doby ukončení kontroly NKÚ došlo na území ČR k řadě významných kybernetických útoků, zejména s dopady na provoz nemocnic. První případ nastal dne 11. 12. 2019 v nemocnici v Benešově. K dalšímu útoku došlo dne 13. 3. 2020, kdy byla napadena počítačová síť brněnské fakultní nemocnice v Bohunicích. NÚKIB a MV se podílely na řešení těchto kybernetických incidentů, a to i v případě, kdy tento incident nastal u subjektu, který nespadal jako tzv. povinný subjekt pod ZKB¹⁴. V případě výskytu několika incidentů současně však existuje riziko, že NÚKIB a MV nebudou mít dostatek personálních kapacit, které by mohly na jejich řešení využít.

Financování kybernetické bezpečnosti státu

NÚKIB, potažmo stát, neměl v průběhu kontrolovaného období informace o celkové výši vynakládaných peněžních prostředků jednotlivých kapitol státního rozpočtu či celého státu na KB. Vzhledem k výše uvedené absenci informací o vynakládaných peněžních prostředcích a potřebě jejich získání mj. v souvislosti s novou vyhláškou č. 82/2018 Sb., o bezpečnostních opatřeních, kybernetických bezpečnostních incidentech, reaktivních opatřeních, náležitostech podání v oblasti kybernetické bezpečnosti a likvidaci dat (vyhláška o kybernetické bezpečnosti), prováděl NÚKIB v letech 2018 a 2019 celkem čtyři dotazníková šetření u ministerstev a Úřadu vlády ČR¹⁵.

Z dotazníkových šetření provedených NÚKIB vyplynulo, že na zajištění KB informačních systémů státu podle ZKB a souvisejících vyhlášek vynaložila ministerstva a Úřad vlády ČR v letech 2015 až 2019 podle jejich odhadu téměř 2,8 mld. Kč. V případě MV činil odhad celkových vynaložených peněžních prostředků na KB v období 2015–2019 cca 750 mil. Kč (pouze za správce kapitoly). K roku 2020 vyčíslili respondenti dotazníkových šetření NÚKIB potřebné (chybějící) finanční prostředky na zajištění KB podle požadavků ZKB v jejich kapitolách řádově ve stovkách milionů korun. Odhad vyčíslený MV představoval 309 mil. Kč. NKÚ prověřil, že MV nerealizovalo v některých oblastech KB veškerá potřebná opatření, která byla navržena v jednotlivých plánech zvládnání rizik¹⁶, což představuje zvýšené bezpečnostní riziko pro KB resortu MV. Jednalo se např. o opatření v oblastech: rozvoje DCeGOV, zabezpečení některých KII a VIS podle ZKB nebo rozvoje systému řízení bezpečnosti informací. V kontrolovaném období přitom MV čelilo vzrůstajícímu počtu kybernetických útoků, když ve srovnání let 2016 až 2019 došlo k jejich nárůstu nejméně o 220 %. Například v roce 2019 MV evidovalo 397 kybernetických útoků. I z pohledu celé ČR jako celku narůstal v posledních letech počet kybernetických útoků, s čímž souvisí i rostoucí počet kybernetických incidentů,

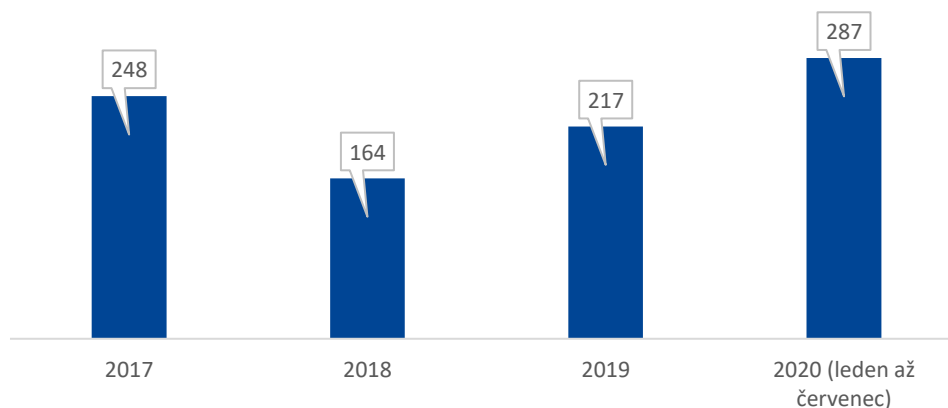
¹⁴ NÚKIB se na řešení incidentů podílel podle ustanovení § 20 písm. l) zákona č. 181/2014 Sb., který mu umožňuje podílet se na řešení kybernetického incidentu i u subjektů, které nejsou uvedeny v ustanovení § 3 ZKB, pokud má vážný dopad a kapacity mu to umožňují. MV se na řešení incidentu v Benešově podílelo na žádost NÚKIB, neboť mělo zkušenosti s podobným typem útoku.

¹⁵ Před průzkumy realizovanými NÚKIB v letech 2018 a 2019 provádělo podobné šetření i MV.

¹⁶ Jedná se o základní dokumenty resortu MV upravující jeho směřování v oblasti KB.

kteřé byly hlášeny vládnímu CERT, resp. NÚKIB. Jen za prvních 6 měsíců bylo NÚKIB nahlášeno více incidentů než za celý rok 2019, což ilustruje následující graf.

Graf č. 1: Vývoj počtu kybernetických incidentů hlášených vládnímu CERT



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat od NÚKIB.

S oblastí peněžních prostředků se pojí také oblast lidských zdrojů. Fluktuace zaměstnanců NÚKIB – specialistů vykonávajících odbornou činnost – se pohybovala na úrovni 10 %, což z dlouhodobého pohledu představuje riziko snížení schopnosti zabezpečovat KB státu. V případě MV za zajišťování implementace ZKB a za nastavení, provoz, rozvoj a kontrolu systému zajištění KB¹⁷ zodpovídalo oddělení KB. MV se však dlouhodobě potýkalo s nedostatkem personálních kapacit pro jeho obsazení. Obsazenost 12 systemizovaných míst oddělení KB se v kontrolovaném období pohybovala mezi 66 % až 83 %, přičemž ale v době ukončení kontroly bylo pouze 25 % pozic obsazeno zaměstnanci, kteří v oddělení KB působili déle než 3 roky, a to i přes využívání institutu klíčového služebního místa. NÚKIB nemůže využívat institutu klíčového služebního místa, neboť zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, se na jeho zaměstnance nevztahuje, na rozdíl od MV. MV navíc v období let 2016–2020 zajišťovalo externě dvě klíčové bezpečnostní role, tzn. architekta KB a auditora KB, a to na základě smluv o poskytování konzultačních služeb v celkové výši 2,25 mil. Kč. Zjištěná skutečnost představuje riziko z hlediska dlouhodobého rozvoje a uchování znalostí v oblasti KB uvnitř MV.

Využití peněžních prostředků ESIF na zajištění kybernetické bezpečnosti

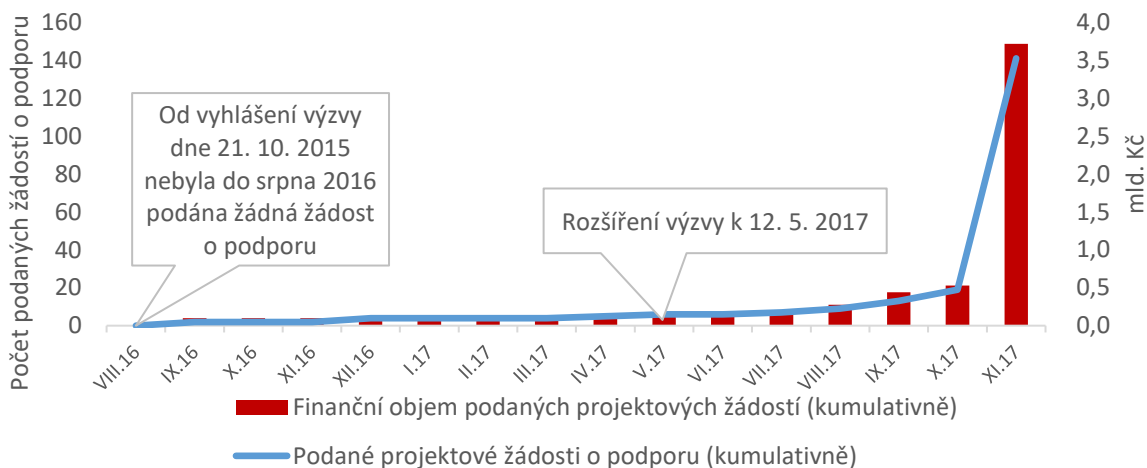
Ministerstva, Úřad vlády ČR a další subjekty měly v kontrolovaném období možnost čerpat peněžní prostředky na projekty v oblasti KB v rámci průběžné Výzvy č. 10¹⁸. Ta byla MMR vyhlášena dne 21. 10. 2015. Při vyhlášení byla hlavní podporovaná aktivita zaměřena pouze na zabezpečení KII a VIS dle ZKB. Od svého vyhlášení však prošla Výzva č. 10 celkem sedmi změnami, přičemž změnou ze dne 12. 5. 2017 došlo mj. k úpravě hlavní podporované aktivity. Oprávnění žadatelé mohli následně žádat o peněžní prostředky na zabezpečení nejen KII a VIS, ale i ISZS a ostatních IS a KS, které nespádají pod dříve uvedené kategorie systémů. Celková alokace výzvy dosahovala výše cca 1 340 mil. Kč (dotace z EFRR). Podmínkou poskytnutí dotace

¹⁷ KB je na MV řešena z resortního pohledu. Z pohledu resortu MV se jednalo o zajišťování KB u 19 KII a 11 VIS.

¹⁸ Ve vztahu k nastavení pravidel pro čerpání prostředků na KB z ESIF NKÚ ověřil, že MV se podílelo na nastavení Výzvy č. 10. NÚKIB a MV se také podílejí na přípravě čerpání prostředků ESIF na KB v následujícím programovém období.

bylo dodržení souladu se standardy KB podle ZKB. Průběh podávání žádostí znázorňuje následující graf.

Graf č. 2: Vývoj podaných žádostí o podporu do Výzvy č. 10 od srpna 2016 do listopadu 2017



Zdroj: informační systém MS2014+ (údaje k 24. 3. 2020).

NÚKIB a MV byly oprávněnými žadateli spravujícími prvky KII, VIS a další IS a KS. NÚKIB využil možnosti financování v rámci Výzvy č. 10, když podal dvě žádosti o podporu v celkové výši cca 112 mil. Kč, které byly následně schváleny MMR. Oba projekty realizované NÚKIB byly již finančně ukončeny ze strany MMR. MV podalo v rámci Výzvy č. 10 dvě žádosti o podporu s požadovanými prostředky na jejich realizaci ve výši cca 368 mil. Kč. Obě žádosti podalo MV v listopadu 2017, tedy až po rozšíření okruhu podporovaných aktivit v rámci Výzvy č. 10. Obě žádosti byly ze strany MMR vyřazeny z administrace z důvodu vysokého převisu žádostí o podporu nad alokací. MV tak nečerpalo v rámci Výzvy č. 10 žádné peněžní prostředky, a nevyužilo tak možnosti financovat zajištění KB z prostředků alokace. MV bylo přitom z pohledu spravovaných KII a VIS jednou z nejvýznamnější OSS. Souhrnně byly na projekty realizované subjekty státního sektoru v rámci Výzvy č. 10 ze strany řídicího orgánu schváleny prostředky ve výši cca 800 mil. Kč. Podrobnější údaje jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 2: Výzva č. 10 – projekty se schválenými prostředky na realizaci

Žadatelé	Podrobnější klasifikace žadatele	Počet projektů	Finanční objem schválených žádostí o podporu (EFRR)
Státní sektor	OSS	5	156,1 mil. Kč***
	státní příspěvkové organizace	7	589,5 mil. Kč*
	státní podniky	2	53,9 mil. Kč
Mezisoučet – státní sektor		14	799,5 mil. Kč
Samospráva	kraje	7	158 mil. Kč
	obce	6	66,6 mil. Kč
	organizace zřizované nebo zakládané kraji/obcemi	27	344 mil. Kč**
Mezisoučet – samospráva		40	568,6 mil. Kč
Celkem státní sektor + samospráva		54	1 368,1 mil. Kč

Zdroj: informační systém MS2014+ (údaje k 24. 3. 2020).

* Z toho 6 projektů zdravotnických zařízení v hodnotě 579,1 mil. Kč.

** Z toho 23 projektů zdravotnických zařízení v hodnotě 324,1 mil. Kč.

*** Z toho 121 mil. Kč představovaly projekty ústředních orgánů státní správy, z čehož 112 mil. Kč připadlo na projekty NÚKIB.

NKÚ považuje za účelné, že došlo k úpravě podporované aktivity, po které mohli oprávnění žadatelé čerpat prostředky z Výzvy č. 10 na zajištění KB nejen KII a VIS, ale i ISZS a dalších IS a KS, které nespádají pod KII, příp. VIS. Podmínkou bylo dodržení souladu se standardy KB podle ZKB. Velká část schválených projektů tak byla podána zdravotnickými zařízeními, která na základě platných kritérií ve vyhlášce č. 437/2017 Sb. nespádají mezi subjekty spravující KII, VIS nebo ISZS. Kritéria pro určení ISZS v odvětví zdravotnictví uvádí následující tabulka č. 3. Podle těchto kritérií je v ČR pouze šestnáct zdravotnických zařízení, na které se vztahují povinnosti vyplývající ze zákona č. 181/2014 Sb. (ve všech případech se jedná o zařízení spravující ISZS). Kybernetické útoky na zdravotnická zařízení z přelomu let 2019 a 2020 ukázaly, že ač se nejednalo o povinné subjekty podle ZKB, měla by série kybernetických útoků na tato zařízení významný dopad na funkčnost zdravotnického systému ČR.

Tabulka č. 3: Kritéria pro určení ISZS v odvětví zdravotnictví

Odvětvová kritéria			Dopadová kritéria
Druh služby	Druh subjektu	Speciální kritéria druhu subjektu	
5.1. Poskytování zdravotních služeb	Poskytovatel zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách	a) celkový počet akutních lůžek v posledních třech kalendářních letech nejméně 800 nebo b) statut centra vysoce specializované traumatologické péče podle zákona o zdravotních službách	Dopad kybernetického bezpečnostního incidentu v informačním systému nebo síti elektronických komunikací, na jejichž fungování je závislé poskytování služby, může způsobit I. závažné omezení druhu služby postihující více než 50 000 osob, II. závažné omezení či narušení jiné základní služby nebo omezení či narušení provozu prvku kritické infrastruktury, III. nedostupnost druhu služby pro více než 1 600 osob, která není nahraditelná jiným způsobem bez vynaložení nepřiměřených nákladů, IV. oběti na životech s mezní hodnotou více než 100 mrtvých nebo 1 000 zraněných osob vyžadujících lékařské ošetření, V. narušení veřejné bezpečnosti na významné části správního obvodu obce s rozšířenou působností, které by mohlo vyžadovat provedení záchranných a likvidačních prací složkami integrovaného záchranného systému, nebo VI. kompromitaci citlivých osobních údajů o více než 200 000 osobách.

Zdroj: převzato z vyhlášky č. 437/2017 Sb.

NKÚ v kontrole také prověřoval následující tři projekty:

- *Ochrana vnějšího perimetru* (NÚKIB) – prověřována byla hospodárnost a účelnost vynaložených prostředků,
- *Systém detekce kybernetických bezpečnostních incidentů ve vybraných informačních systémech veřejné správy* (NÚKIB) – prověřována byla hospodárnost a účelnost vynaložených prostředků,
- DCEGOV (MV) – prověřována byla účelnost vynaložených prostředků a v rámci tohoto projektu byly dále prověřovány:
 - dohledové centrum MV pro provoz ICT systémů a kybernetickou bezpečnost (SOCCR),
 - vybudování první etapy dohledového centra NOC,
 - kontinuální rozvoj DCEGOV.

Hospodárnost vynaložených prostředků byla u vybraných projektů, realizovaných NÚKIB a financovaných ze SR a ESIF, posouzena v souvislosti s naplňováním úkolů stanovených AP NSKB. Kontrolou bylo ověřeno, zda NÚKIB postupoval při realizaci vybraných projektů v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Účelnost projektů byla u MV a NÚKIB posouzena ve vztahu plnění ke schváleným cílům projektů a cílům AP NSKB. Při kontrole výše uvedených projektů neshledal NKÚ nedostatky, které by měly závažný vliv na jejich hospodárnost a účelnost.

NKÚ v rámci kontrolní akce č. 19/26 provedl mezinárodní srovnání v oblasti KB. Více informací k tomu srovnání je uvedeno v příloze č. 1.

Seznam zkratk

AP NSKB	<i>Akční plán k Národní strategii kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020</i>
CERT	Computer Emergency Response Team
ČR	Česká republika
DCeGOV	Dohledové centrum eGovernmentu
EFRR	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
ESIF	evropské strukturální a investiční fondy
HW	hardware
ICT	informační a komunikační technologie
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
IS	informační systémy
ISZS	<i>Informační systém základní služby</i>
KB	kybernetická bezpečnost
KII	kritická informační infrastruktura
KS	komunikační systémy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MV	Ministerstvo vnitra
NBÚ	Národní bezpečnostní úřad
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NÚKIB	Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost
OHA	Odbor hlavního architekta eGovernmentu
OIK	pracoviště kybernetické kriminality
OSS	organizační složky státu
PČR	Policie České republiky
SW	software
VIS	významné informační systémy
Výzva č. 10	výzva IROP č. 10 – <i>Kybernetická bezpečnost</i>
ZKB	zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti

Mezinárodní srovnání

NKÚ oslovil nejvyšší kontrolní instituce ostatních zemí Evropské unie s cílem získat informace týkající se zajištění KB v jiných zemích a srovnat problematiku KB na systémové úrovni. Z odpovědí oslovených zemí mimo jiné vyplynulo, že:

- peněžní prostředky vynakládané na KB jsou na úrovni státního rozpočtu sledovány pouze ve Velké Británii,
- seznam VIS a KII je považován za citlivou informaci.

Souhrnné výsledky dotazníkového šetření uvádí následující tabulka. Z tabulky je patrné, že ČR má systém zajištění KB nastaven podobně jako ostatní srovnávané země. Ve všech sledovaných zemích existuje subjekt zodpovědný za oblast KB, ať již v podobě zvláštního státního orgánu či v podobě některého z ministerstev, pod které je problematika zařazena. Tento subjekt stanovuje kritéria pro určení klíčových informačních systémů, která jsou v případě většiny zemí součástí zákona. Posouzení, zda daný informační systém naplňuje kritéria klíčového systému, provádí buď správce daného informačního systému (tj. ministerstvo, instituce) nebo zvláštní orgán KB. Všechny sledované země za účelem dalšího rozvoje KB státních IS přijaly příslušnou strategii.

Výše v kontrolním závěru bylo popsáno, že NÚKIB, potažmo stát, neměl v průběhu kontrolovaného období informace o celkové výši peněžních prostředků vynakládaných jednotlivými kapitolami státního rozpočtu na KB. Většina srovnávaných zemí má nastaven systém zajištění KB a jejího rozvoje podobně jako ČR. Za zmínku stojí rozdílný přístup k vykazování peněžních prostředků na zajištění a rozvoj KB v případě Velké Británie. Ta vykazuje peněžní prostředky na zajištění a rozvoj KB státu na úrovni zvláštní položky rozpočtu. Díky tomu může Velká Británie lépe monitorovat výši prostředků, které jsou na KB vynakládány na úrovni celého státu.

Souhrn výsledků dotazníkového šetření

	Česká republika	Lotyšsko	Německo	Velká Británie	Kypr	Finsko
Existence kritérií pro určení klíčových IS	ANO	ANO	ANO	NE	ANO	ANO
Legislativní úprava kritérií	Zákon (o KB), vyhláška	Zákon	Zákon (o KB), vyhláška	Jiný metodický materiál	Zákon (obecná kritéria), jiný metodický materiál (detailní kritéria)	Zákon, jiný metodický materiál
Orgán odpovědný za kybernetickou bezpečnost	Zvláštní orgán KB (NÚKIB)	Ministerstvo (obranu, které zodpovídá za KB)	Ministerstvo (Spolkové ministerstvo vnitra, výstavby a domova)	Ministerstvo (Úřad vlády, Centrum pro ochranu národní infrastruktury)	Zvláštní orgán KB (Úřad digitální bezpečnosti)	Ministerstvo (financí, které zodpovídá za KB)
Orgán posuzující naplnění kritérií kritických IS	Správce IS, výsledky předává NÚKIB (ten dá významné IS a základní služby na příslušný seznam a u kritických IS dá požadavek na zařazení do seznamu kritické infrastruktury)	Správce IS, u kritických IS správce nebo úřad bezpečnosti (návrh posoudí meziresortní komise pro národní bezpečnost a předloží ke schválení vládě)	Správce IS (pokud vyhodnotí jako kritický IS, kontaktuje Úřad pro informační bezpečnost)	Respondentovi není známo	Zvláštní orgán KB (Úřad digitální bezpečnosti)	Zvláštní orgán KB (Národní centrum pro KB)
Počet veřejných IS, z toho kritických	8 000 <ul style="list-style-type: none"> • 45 kritických, • 178 významných, • 30 poskytovatelů základních služeb 	Celkový počet IS není znám, počet kritických je vyhrazená informace	Celkový počet IS nelze kvantifikovat, 1 500 kritických IS, 600 operátorů kritické infrastruktury	Informace není veřejně dostupná	Údaj o celkovém počtu IS neuveden, 50 kritických IS + další v polostátním sektoru (organizace vlastněné vládou)	4 000 IS ve veřejném sektoru
Financování zajištění kybernetické bezpečnosti	Na úrovni správce IS (není zvláštní rozpočtová položka, proto nelze kvantifikovat plánované náklady na KB)	Na úrovni správce IS (není zvláštní rozpočtová položka, proto nelze kvantifikovat plánované náklady na KB); na úrovni zvláštního orgánu KB	Na úrovni správce IS (většinou není zvláštní rozpočtová položka, proto většinou nelze kvantifikovat plánované náklady na KB)	Na úrovni státního rozpočtu (zvláštní rozpočtová položka)	Na úrovni správce IS (respondent neuvádí detaily, ale vzhledem k nemožnosti vyčíslit náklady v následující otázce lze předpokládat, že ani zde není zvláštní rozpočtová položka)	Na úrovni správce IS (není zvláštní rozpočtová položka, proto nelze kvantifikovat plánované náklady na KB)
Náklady na KB IS 2015–2020	Není možné stanovit (vzhledem ke způsobu plánování nákladů viz výše)	Není možné stanovit (vzhledem ke způsobu plánování nákladů viz výše)	Není možné stanovit (vzhledem ke způsobu plánování nákladů viz výše)	1,3 mld. GBP (2016–21)	Není možné stanovit (vzhledem ke způsobu plánování nákladů viz výše)	Není možné stanovit (vzhledem ke způsobu plánování nákladů viz výše). Řeší se. Možné zlepšení do budoucna
Strategie rozvoje kybernetické bezpečnosti	ANO (2015–20), vydal zvláštní orgán KB + akční plán	ANO (2019–22), připravilo MO odpovědné za KB, schválila vláda + akční plán	ANO (2016)	ANO (2016–21)	ANO (2012), vydal zvláštní orgán KB	ANO (2019), bude detailnější implementační plán

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědí kontrolních institucí.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/31

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za rok 2019, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/31. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“).

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v období od prosince 2019 do června 2020.

Kontrolováno bylo období roku 2019 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 5. října 2020,

schválilo usnesením č. 6/XV/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

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

Spolehlivost účetní závěrky a výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu MŠMT za rok 2019

251,59 mld. Kč

celková aktiva v netto hodnotě k 31. prosinci 2019

89,6 mil. Kč¹

zjištěné nesprávnosti v účetní závěrce

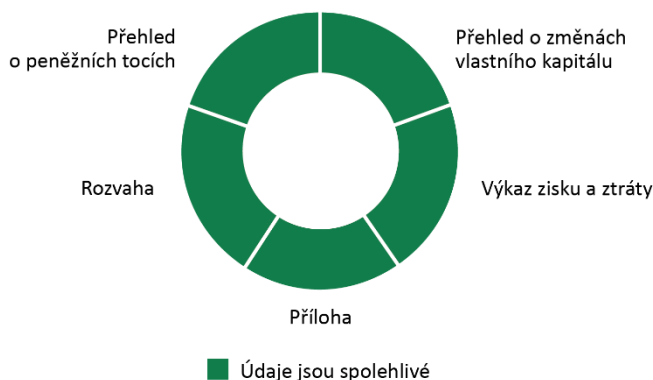
209,87/14,77 mld. Kč

výdaje/příjmy MŠMT za rok 2019

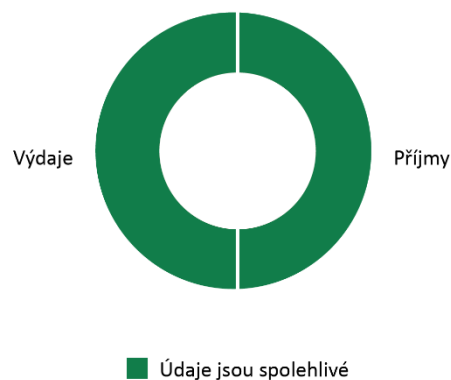
807,55 mil. Kč¹

zjištěné nesprávnosti ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu

Spolehlivost účetní závěrky sestavené k 31. prosinci 2019 ve struktuře dle jednotlivých výkazů



Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu sestaveného k 31. prosinci 2019



¹ Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích účetní závěrky byla stanovena významnost ve výši 2 % z celkových aktiv v netto hodnotě vykázaných k 31. 12. 2019, tj. ve výši 5 mld. Kč. Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu byla stanovena významnost ve výši 2 % z celkových výdajů vykázaných k 31. 12. 2019, tj. ve výši 4,2 mld. Kč. Významnost (materialita) reprezentuje hodnotu nesprávností, jejíž překročení by již mohlo ovlivnit přiměřeně znalého uživatele. Při stanovení významnosti postupuje NKÚ v souladu s kontrolními standardy NKÚ a zohledňuje příklady dobré praxe vyplývající z mezinárodních standardů nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) pro finanční audit.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil správnost vedení účetnictví, spolehlivost účetního a rozpočtového výkaznictví a správnost sestavení závěrečného účtu MŠMT. Při kontrole bylo provedeno i vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 15/35².

1. Vedení účetnictví a spolehlivost údajů účetní závěrky MŠMT sestavené k 31. 12. 2019

Kontrolou byly zjištěny nesprávnosti, které MŠMT ještě v průběhu kontroly opravilo. Jednalo se o účetní případy, které nebyly zaúčtovány správně. Opravu těchto nesprávností MŠMT realizovalo ještě před uzavřením účetních knih za rok 2019 a před sestavením účetní závěrky. MŠMT takto opravilo nesprávnosti v celkovém součtu převyšujícím 49 mld. Kč, jednalo se zejména o chybné vykázání změny stavu dohadných účtů v přehledu o peněžních tocích ve výši 46,5 mld. Kč.

Dále byly v účetní závěrce MŠMT sestavené k 31. prosinci 2019 zjištěny nesprávnosti ve výši 89,6 mil. Kč, které nebyly v průběhu kontroly opraveny. Jejich celková výše nebyla s ohledem na stanovenou materialitu významná.

Dle názoru NKÚ podává účetní závěrka MŠMT sestavená k 31. prosinci 2019 ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.

Podrobnosti ke zjištěným nesprávnostem jsou uvedeny v částech IV.1. a IV.2. tohoto kontrolního závěru.

2. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sestaveného k 31. prosinci 2019

Kontrolou bylo zjištěno, že některé informace uvedené ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sestaveném k 31. prosinci 2019 (dále také „výkaz FIN 1-12 OSS“) nebyly vykázány v souladu s právními předpisy. Celková částka nesprávností, které byly v průběhu kontroly zjištěny ve výši 807,55 mil. Kč, nebyla s ohledem na stanovenou materialitu významná.

² Kontrolní akce č. 15/35 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2016 Věstníku NKÚ.

NKÚ nezjistil skutečnosti svědčící o tom, že výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sestavený k 31. prosinci 2019 není ve všech významných ohledech sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.

Podrobnosti ke zjištěným nesprávnostem jsou uvedeny v části IV.3. tohoto kontrolního závěru.

3. Závěrečný účet kapitoly 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019

Nesprávnosti zjištěné v průvodní zprávě a v tabulkových přílohách závěrečného účtu kapitoly 333 MŠMT nebyly významné.

NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že informace uvedené v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019 nejsou ve všech významných ohledech v souladu s příslušnými právními předpisy.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.4 tohoto kontrolního závěru.

4. Soulad prověřovaných transakcí s ostatními právními předpisy

U vybraných transakcí prověřil NKÚ soulad s vybranými ustanoveními právních předpisů, které nemají přímou vazbu na správnost účetního a rozpočtového vykázání prověřovaných operací (nakládání s majetkem, porušení rozpočtové kázně či provádění finanční kontroly).

NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že vybrané transakce nebyly realizovány v souladu s příslušnými právními předpisy.

5. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 15/35

Vláda ČR uložila svým usnesením ze dne 5. prosince 2016 č. 1083³ ministryni školství, mládeže a tělovýchovy realizovat celkem sedm opatření k nápravě zjištění uvedených v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 15/35, MŠMT z toho realizovalo dvě opatření. **Dalších 5 opatření již nebylo pro rok 2019 relevantních. MŠMT reagovalo na všechna zjištění NKÚ.**

³ Usnesení vlády České republiky ze dne 5. prosince 2016 č. 1083, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 15/35 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015.

II. Informace o kontrolované oblasti

MŠMT bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Dle tohoto zákona je MŠMT ústředním orgánem pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež a tělesnou výchovu. Nejvýznamnější oblastí v gesci MŠMT je regionální školství, které je upraveno především zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. MŠMT je také řídicím orgánem operačního programu *Výzkum, vývoj a vzdělávání* pro programové období 2014–2020⁴ (dále také „OP VVV“).

Podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je MŠMT organizační složkou státu a dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, vybranou účetní jednotkou. MŠMT je ústředním orgánem státní správy a podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), je správcem rozpočtové kapitoly 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*.

MŠMT bylo k 31. prosinci 2019 zřizovatelem 2 organizačních složek státu a 78 příspěvkových organizací.

Tabulka č. 1: Údaje ÚZ – rozvaha a výkaz zisku a ztráty, údaje za běžné účetní období

Ukazatel	Částka v Kč
Aktiva netto	251 590 153 903,38
Pasiva	251 590 153 903,38
Náklady	209 745 470 984,46
Výnosy	11 106 017 629,27

Zdroj: ÚZ.

Pozn.: Aktiva jsou v tabulce uvedena v netto hodnotě, brutto hodnota aktiv byla k 31. prosinci 2019 ve výši 252 285 188 508,33 Kč.

⁴ Vláda České republiky svým usnesením ze dne 28. listopadu 2012 č. 867 schválila vymezení operačních programů pro *Evropský fond regionálního rozvoje*, *Fond soudržnosti* a *Evropský sociální fond* v rámci cíle *Investice pro růst a zaměstnanost* a MŠMT bylo tímto usnesením pověřeno přípravou a řízením OP VVV.

Tabulka č. 2: Údaje MŠMT k 31. 12. 2019 – příloha – část A.4. Informace podle ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 563/1991 Sb. o stavu účtů v knize podrozvahových účtů

Položka výkazu		Částka v Kč
P.I.	Majetek a závazky účetní jednotky	14 301 982,27
P.II.	Krátkodobé podmíněné pohledávky z transferů a krátkodobé podmíněné závazky z transferů	153 963 729,18
P.III.	Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	17 970 860,71
P.IV.	Další podmíněné pohledávky	47 981 869,25
P.V.	Dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů a dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	51 716 793 355,80
P.VI.	Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	1 778 315,00
P.VII.	Další podmíněné závazky	592 856 744,82
P.VIII.	Ostatní podmíněná aktiva a ostatní podmíněná pasiva	1 280 265,00

Zdroj: ÚZ.

Tabulka č. 3: Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu MŠMT sestaveného k 31. prosinci 2019

Ukazatel	Částka v Kč
Příjmy	14 771 690 683,35
Výdaje	209 866 029 603,21

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce byla kontrolou typu finanční audit a jejím cílem bylo prověřit, zda MŠMT při vedení účetnictví v roce 2019 a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2019, při předkládání údajů pro hodnocení plnění rozpočtu a při sestavení závěrečného účtu za rok 2019 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

V oblasti vedení účetnictví se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy a správnost používání účetních metod. Byly identifikovány významné transakční cykly a u vybraných účetních případů bylo posouzeno nastavení systému účtování a vykazování informací o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví⁵ a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v ÚZ.

V případě údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu bylo prověřováno, zda byla dodržena správnost třídění příjmů a výdajů rozpočtovou skladbou v oblasti druhového a odvětvového třídění dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Při kontrole **závěrečného účtu** kapitoly 333 MŠMT za rok 2019 bylo prověřováno, zda je sestaven v souladu s požadavky vyhlášky č. 419/2001 Sb.⁶. U vybraných účetních případů byla prověřena správnost a úplnost údajů a číselných hodnot uvedených v průvodní zprávě, v číselných sestavách a tabulkových přílohách a jejich soulad s finančními výkazy, s údaji v účetnictví a s podklady jednotlivých věcně příslušných odborů MŠMT.

Výběr položek ÚZ a údajů předkládaných MŠMT pro hodnocení plnění státního rozpočtu provedl NKÚ **se zaměřením na významnost a na vyhodnocená rizika nesprávnosti vykázaných údajů.**

Kontrolovaný objem finančních prostředků a majetku představuje hodnotu aktiv (netto), pasiv, nákladů, výnosů a podrozvahových účtů vykázaných v ÚZ a vyčíslených v tabulkách č. 1 a 2. Kontrolovaný objem finančních prostředků v rámci výkazu FIN 1-12 OSS byl v případě příjmů vyčíslen ve výši 5 mld. Kč a v případě výdajů ve výši 38,5 mld. Kč.

U relevantních transakcí byl **prověřován soulad s vybranými ustanoveními dalších právních předpisů**, a to zejména s ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb. a zákona č. 219/2000 Sb. Prověřován byl i soulad nastavení vnitřního kontrolního systému MŠMT se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon

⁵ Organizační složky státu jsou povinny v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb. účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření.

⁶ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb., a to v rozsahu stanoveného předmětu a cíle kontrolní akce. U vybraných transakcí bylo prověřováno provedení finanční kontroly.

V rámci kontroly byla také vyhodnocena **opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 15/35 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015.**

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Opravy nesprávností v účetnictví identifikovaných v průběhu kontroly

Kontrolní akce č. 19/31 byla zahájena v průběhu kontrolovaného účetního období 2019, což umožnilo MŠMT ještě v průběhu kontroly před uzavřením účetních knih na základě upozornění NKÚ provést opravu identifikovaných nesprávností. MŠMT před uzavřením účetních knih opravilo v účetnictví nesprávnosti, jejichž celková výše přesáhla 49 mld. Kč. Jednalo se například o nesprávné vykazování:

- změn stavů dohadných položek v rámci přehledu o peněžních tocích (46,5 mld. Kč),
- dlouhodobých podmíněných závazků souvisejících s členskými příspěvky mezinárodním organizacím (2,9 mld. Kč),
- pohledávek a souvisejících opravných položek (7,5 mil. Kč).

2. Spolehlivost údajů účetní závěrky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sestavené k 31. prosinci 2019

Při kontrole spolehlivosti ÚZ byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti. Jejich dopad na jednotlivé části ÚZ zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 4: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných v jednotlivých částech ÚZ (v Kč)

Nesprávnost v účetní závěrce	
Výkaz	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST V ÚČETNÍ ZÁVĚRCE	89 647 546,19
Rozvaha	61 227 978,51
Výkaz zisku a ztráty	26 542 440,30
Příloha účetní závěrky (podrozvahové účty)	1 877 127,38
Přehled o peněžních tocích	0,00
Přehled o změnách vlastního kapitálu	0,00

Pro posouzení spolehlivosti informací v ÚZ byla stanovena významnost neboli materialita¹ ve výši 5 mld. Kč. **Kontrolou zjištěné nesprávnosti v ÚZ tak neměly dopad na spolehlivost výkazů ÚZ MŠMT sestavených k 31. prosinci 2019.**

Jednalo se především o skutečnosti uvedené v částech 2.1 až 2.5 tohoto kontrolního závěru.

2.1 Nesprávné vykazování záloh na poskytnuté transfery

MŠMT v roce 2019 účtovalo o poskytnutých finančních prostředcích na akce v rámci EDS/SMVS⁷ – podprogram 133D 523 – *Rozvoj materiálně technické základny sportovních svazů*

⁷ Informační systém tvořený dvěma částmi, a to *Evidenčním dotačním systémem* a *Správou majetku ve vlastnictví státu*.

jako o dlouhodobých poskytnutých zálohách. V kontrolovaných případech se však nejednalo o dlouhodobé zálohy, neboť *rozhodnutí o poskytnutí dotace* byla vydána v období září až listopad 2019 a ukončení všech kontrolovaných akcí a termín vyčerpání dotace byly rozhodnutími stanoveny na 31. prosinec 2019.

V důsledku této skutečnosti MŠMT v rozvaze v údajích za běžné období podhodnotilo zůstatek účtu **373 – Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery o 39,6 mil. Kč** a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu **471 – Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery**.

2.2 Nesprávné účtování a vykazování vratek

V roce 2019 MŠMT v rámci OP VVV přijalo od příjemců vratky dotací na základě výzev řídicího orgánu (MŠMT) k vrácení dotace nebo její části – tyto výzvy byly vydány dle ustanovení § 14f odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.⁸

Vratky dotací vyplývaly z kontrolních postupů, jež MŠMT uplatnilo při administrativním ověření žádostí o platbu a jejichž prostřednictvím identifikovalo (jakožto řídicí orgán) nezpůsobilé výdaje projektu s dopadem na celkovou disponibilní alokaci projektu.

V souvislosti s přijatými prostředky na základě výše uvedených výzev vykazovalo MŠMT ve svém účetnictví výnosy z přijatých vrácených prostředků jako výnosy z činnosti. MŠMT při vykazování tak nezohlednilo skutečnost, že příjemce část poskytnuté dotace vynaložil v rozporu s podmínkami. V důsledku toho MŠMT nezpůsobilé výdaje s dopadem na celkovou disponibilní alokaci projektu zároveň vykazovalo jako nevyúčtovanou zálohu na transfer a náklady z poskytnutého transferu.

V důsledku této skutečnosti MŠMT v rozvaze v údajích za běžné období nadhodnotilo zůstatek účtu **471 – Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery o 19,1 mil. Kč** a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu **389 – Dohadné účty pasivní**. MŠMT dále ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu **649 – Ostatní výnosy z činnosti o 19,1 mil. Kč**, nadhodnotilo zůstatek účtu **571 – Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery o 5,6 mil. Kč** a nadhodnotilo zůstatek účtu **575 – Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů o 13,5 mil. Kč**.

⁸ Ustanovení § 14f odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. stanoví: „Poskytovatel písemně vyzve příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění důvodně domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní a) porušil povinnost stanovenou právním předpisem..., b) nedodržel účel dotace, nebo c) porušil jinou podmínku, za které byla dotace poskytnuta a u které nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě podle odstavce 1.“

2.3 Nesprávné účtování a vykazování vratek z odnětí dotací OP VVV

MŠMT rozhodlo z důvodů uvedených v ustanovení § 15 odst. 1 písm. d) zákona č. 218/2000 Sb. o odnětí dotace (transferů) z OP VVV (dále také „rozhodnutí o odnětí dotace“) u kontrolovaných účetních případů a v roce 2019 přijalo na základě rozhodnutí o odnětí dotace vratky těchto dotací (transferů).

MŠMT v souvislosti s nabytím právní moci rozhodnutí o odnětí dotace neúčtovalo o vzniku pohledávky z transferu, tj. o nároku na vrácení již poskytnuté dotace. Dále tyto vrácené poskytnuté prostředky vykázalo jako výnosy z transferu na účtech 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* a 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*, i když mělo účtovat o snížení nákladů, které již vykázalo z titulu poskytnuté dotace. MŠMT tak ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* o částku ve výši 5,9 mil. Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů*, dále nadhodnotilo zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* o částku 1,2 mil. Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*.

Dále MŠMT v souvislosti s nabytím právní moci rozhodnutí o odnětí dotace neúčtovalo v případech, kdy částka vratky představovala již refundované prostředky z Národního fondu Ministerstva financí, o snížení záloh a dohadných položek pasivních. V důsledku této skutečnosti MŠMT v rozvaze v údajích za běžné období nadhodnotilo zůstatek účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery* o částku ve výši 1,2 mil. Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 389 – *Dohadné účty pasivní*.

2.4 Neúčtování o pohledávkách

MŠMT neúčtovalo a nevykázalo v účetnictví pohledávky a související výnosy vyplývající z neuhrazených rozhodnutí dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), a dále náhrady nákladů řízení dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. **Účetnictví MŠMT za rok 2019 bylo tedy neúplné, neboť MŠMT nezaúčtovalo v účetním období roku 2019 v účetních knihách všechny účetní případy, tj. nevykázalo veškeré nároky státního rozpočtu.**

2.5 Neuvedení významných skutečností v příloze ÚZ

MŠMT k 31. prosinci 2019 na účtu 344 – *Pohledávky za osobami mimo vybrané vládní instituce* vykázalo zůstatek ve výši 632,5 mil. Kč. Jednalo se o neuhrazené pohledávky za Národním fondem (dále také „NF“) ze souhrnných žádostí o platbu z operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace* (dále také „OP VaVpl“) ve výši 458,8 mil. Kč a operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* (dále také „OP VK“) ve výši 173,7 mil. Kč.

Uvedené operační programy byly spolufinancovány z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) v rámci programového období 2007–2013 a jejich financování bylo ze strany MŠMT coby řídicího orgánu ukončeno v roce 2016. **Vynaložené prostředky MŠMT coby řídicí orgán zahrnuje do souhrnných žádostí o platbu a nárokovalo tak u NF prostředky z rozpočtu EU. NF souhrnné žádosti schválil v roce 2016 a částečně proplatil v letech 2016 a 2018, avšak k 31. prosinci 2019 zbývalo k proplacení 632,5 mil. Kč. Z uvedeného vyplývá, že tyto pohledávky vzhledem ke své povaze a vzhledem k finančnímu uzavírání programového období 2007–2013 představují pro uživatele účetní závěrky významnou informaci o tom, že MŠMT vynaložilo v rámci programového období 2007–2013 prostředky ze SR ve výši 632,5 mil. Kč, které měly být následně do státního rozpočtu převedeny zpět z rozpočtu EU, avšak k 31. prosinci 2019 k tomuto převodu nedošlo. MŠMT mělo tuto významnou skutečnost komentovat v příloze účetní závěrky v položce E.1. *Doplňující informace k položkám rozvahy.***

MŠMT neinformovalo v příloze ÚZ o významné skutečnosti, že pohledávky z programového období 2007–2013 ve výši 632,5 mil. Kč nemusejí být v plné výši uhrazeny. Tato skutečnost se potvrdila v roce 2020, kdy MŠMT obdrželo od NF informaci, že v souvislosti s finančním uzavíráním programového období 2007–2013 Ministerstvo financí v březnu 2020 vyřadilo z rozvahových účtů neuhrazené závazky OP VK a OP VaVpl vůči MŠMT. Ministerstvo financí dále MŠMT doporučilo, že má uvedené pohledávky za NF z titulu OP VK a OP VaVpl ve výši 632,5 mil. Kč odúčtovat. V souvislosti s tím NF upozornil MŠMT, že na příjmový účet MŠMT zašle peněžní prostředky z titulu uvedených operačních programů, pokud budou peněžní prostředky za daný operační program na účtu NF vygenerovány v důsledku vymožených prostředků nebo dodatečně obdržených prostředků od Evropské komise.

3. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sestaveného k 31. prosinci 2019

Při prověřování spolehlivosti výkazu FIN 1-12 OSS byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti, jejich dopad na výkaz FIN 1-12 OSS zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 5: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných ve výkazu FIN 1-12 OSS (v Kč)

Nesprávnost ve výkazu FIN 1-12 OSS	
Údaje předkládané pro hodnocení plnění rozpočtu	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST VE VÝKAZU FIN 1-12 OSS	807 550 359,92
Příjmy	6 059 028,91
Výdaje	801 491 331,01

MŠMT v roce 2019 v některých případech nevykázalo ve výkazu FIN 1-12 OSS správné údaje. Jednalo se především o nesprávné zařazení výdajů na činnost řídicího orgánu OP VVV ve výši 455,5 mil. Kč a výdajů na účelovou podporu poskytnutou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy dle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve výši 345,9 mil. Kč.

Podrobnosti k uvedeným nesprávnostem jsou uvedeny v částech 3.1 a 3.2 tohoto kontrolního závěru.

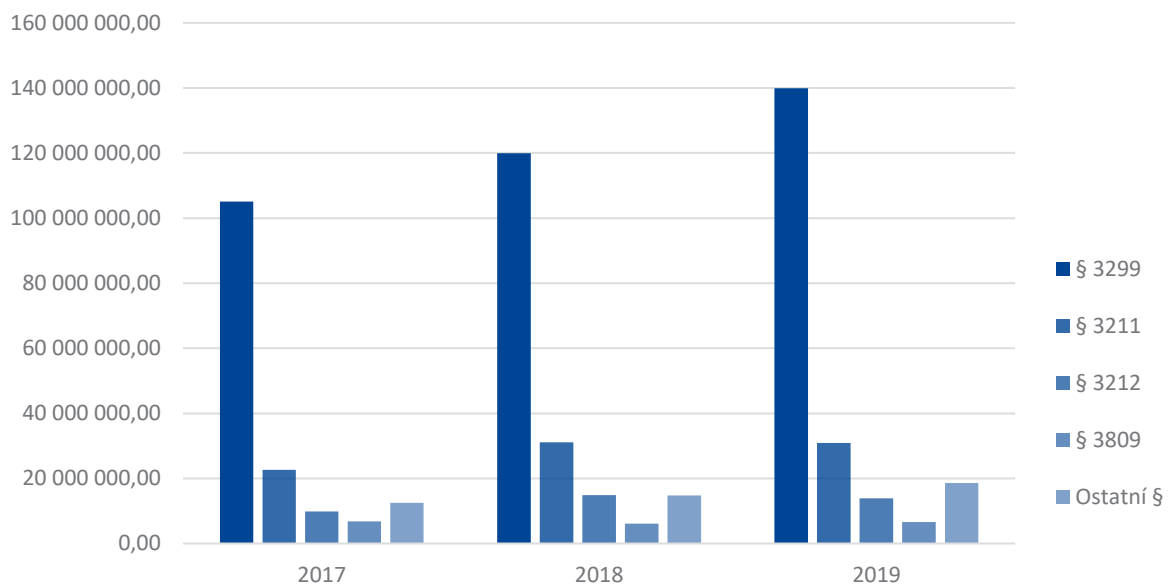
Pro posouzení spolehlivosti informací ve výkazu FIN 1-12 OSS byla stanovena významnost neboli materialita¹ ve výši **4,2 mld. Kč. Kontrolou zjištěné nesprávnosti ve výkazu FIN 1-12 OSS tak neměly dopad na spolehlivost příjmů a výdajů ve výkazu FIN 1-12 OSS.**

3.1 Nesprávné zařazení výdajů dle odvětvového členění rozpočtové skladby

Největší objem výdajů za roky 2017 až 2019 v rámci odvětvového třídění výdajů definovaného vyhláškou č. 323/2002 Sb. byl ve všech třech letech zařazen a prezentován jako výdaje na ostatní záležitosti vzdělávání (paragraf 3299 – *Ostatní záležitosti vzdělávání*), dále jako výdaje na vysoké školství (paragraf 3211 – *Vysoké školy*), výdaje do oblasti výzkumu, vývoje a inovací na vysokých školách (paragraf 3212 – *Výzkum, vývoj a inovace na vysokých školách*) a dále pak jako výdaje do oblasti ostatního výzkumu odvětvově nespécifikovaného (paragraf 3809 – *Ostatní výzkum a vývoj odvětvově nespécifikovaný*).

Struktura a vývoj skutečných výdajů, které MŠMT zařadilo z hlediska odvětvového se zaměřením na významné výdaje⁹, jsou znázorněny v grafu č. 1.

Graf č. 1: Vývoj výdajů zařazených na paragraf 3299 oproti výdajům zařazeným na vybraných a na ostatních paragrafech (v tis. Kč)



Zdroj: výkazy FIN 1-12 OSS za roky 2017–2019.

⁹ Vybrány byly pouze ty paragrafy, jejichž podíl na celkových výdajích v daných letech byl vyšší než 2 %. Paragrafy s podílem menším než 2 % jsou zahrnuty ve sloupci „Ostatní §“.

Skutečné výdaje zatříděné na **paragraf 3299 – Ostatní záležitosti vzdělávání představovaly více než 60% podíl na všech výdajích, a to ve všech třech letech.**

Kontrolou bylo zjištěno nesprávné zatřídění výdajů na paragraf 3299 – *Ostatní záležitosti vzdělávání*, které se týkalo výdajů realizovaných MŠMT v rámci OP VVV. MŠMT v roce 2019 výdaje peněžních prostředků v rámci realizace projektů prioritní osy 4 – *Technická pomoc OP VVV* nesprávně zatřídilo z hlediska odvětvového na paragraf 3299 – *Ostatní záležitosti vzdělávání*. Tyto výdaje MŠMT vynaložilo na zajištění výkonu řídicího orgánu a představovaly úhradu za vlastní projekty OP VVV. Jednalo se o výdaje na vlastní činnost MŠMT, výdaje tak neměly charakter ostatních záležitostí vzdělávání a nejednalo se ani o nespecifikované výdaje. V důsledku této skutečnosti MŠMT ve výkazu FIN 1-12 OSS **nadhodnotilo rozpočtový paragraf 3299 – Ostatní záležitosti vzdělávání o 455,5 mil. Kč** a o stejnou částku **podhodnotilo rozpočtový paragraf 3261 – Činnost ústředního orgánu státní správy ve vzdělávání.**

MŠMT dále v roce 2019 poskytlo peněžní prostředky dle zákona č. 130/2002 Sb. Tyto výdaje MŠMT zatřídilo z hlediska odvětvového členění dle rozpočtové skladby na paragraf 3809 – *Ostatní výzkum a vývoj odvětvově nespécifikovaný*. MŠMT mělo z právních aktů informaci o tom, na jaký druh projektu peněžní prostředky poskytuje, a mělo tedy zvolit takové paragrafy rozpočtové skladby, které nejlépe odpovídaly podpořeným odvětvím. V důsledku opomenutí této skutečnosti MŠMT ve výkazu FIN 1-12 OSS **nadhodnotilo rozpočtový paragraf 3809 – Ostatní výzkum a vývoj odvětvově nespécifikovaný o 346 mil. Kč** a **podhodnotilo rozpočtový paragraf 2181 – Výzkum a vývoj v palivech a energetice o 156 mil. Kč**, **rozpočtový paragraf 2182 – Výzkum a vývoj v průmyslu kromě paliv a energetiky o 32 mil. Kč** a **rozpočtový paragraf 3589 – Ostatní výzkum a vývoj ve zdravotnictví o 158 mil. Kč.**

3.2 Nesprávné zatřídění příjmů plynoucích z rozhodnutí o odnětí dotace

MŠMT v roce 2019 přijalo peněžní prostředky z titulu pravomocných rozhodnutí o odnětí dotace¹⁰ a tyto příjmy zatřídilo z hlediska druhového na rozpočtovou položku 2329 – *Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené*. Jednalo se však o vratky transferů, které MŠMT dříve na základě rozhodnutí o poskytnutí dotací poskytl příjemcům na realizaci projektů OP VVV. V důsledku této skutečnosti MŠMT ve výkazu FIN 1-12 OSS **nadhodnotilo rozpočtovou položku 2329 – Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené o 5,9 mil. Kč** a o stejnou částku **podhodnotilo rozpočtovou položku 2229 – Ostatní přijaté vratky transferů.**

¹⁰ Rozhodnutí byla vydána dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. d) zákona č. 218/2000 Sb.

4. Závěrečný účet kapitoly 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019*

Závěrečný účet kapitoly 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019* byl zpracován v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb.

Při kontrole správnosti a úplnosti údajů a číselných hodnot uvedených v průvodní zprávě závěrečného účtu, v číselných sestavách a v tabulkových přílohách **nebyly zjištěny významné nesprávnosti; odhalené drobné nesprávnosti dle názoru NKÚ nemají samostatně ani v souhrnu významný vliv na vypovídací schopnost závěrečného účtu.**

Seznam zkratk

333 MŠMT	kapitola státního rozpočtu 333 – <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i>
ČR	Česká republika
EDS/SMVS	<i>Evidenční dotační systém a Správa majetku ve vlastnictví státu</i>
EU	Evropská unie
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NF	Národní fond
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OP VaVpl	operační program <i>Výzkum a vývoj pro inovace</i>
OP VK	operační program <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>
OP VVV	operační program <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>
SR	státní rozpočet
ÚZ	účetní závěrka MŠMT sestavená k 31. prosinci 2019
výkaz FIN 1-12 OSS	výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sestavený k 31. prosinci 2019

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/03

Požizování výzbroje Armádou České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Roman Procházka.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda je systém pořizování výzbroje hospodárný a účelný, umožňuje dodat vojenskou výzbroj Armádě České republiky v souladu s právními předpisy a s požadovanými parametry, v požadovaném čase a kvalitě, při dodržení pravidla dosažení nejlepší hodnoty za přiměřenou cenu.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v období od ledna do srpna 2020.

Kontrolováno bylo období od roku 2017 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo obrany (dále také „MO“).

Kolegium NKÚ na svém XIX. jednání, které se konalo dne 14. prosince 2020,

schválilo usnesením č. 9/XIX/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Výzbroj Armády ČR

3 141,44 mil. Kč

**pořizovací cena
výzbroje a náhradních dílů
dle osmi smluv
uzavřených v letech 2017 až 2020;
částka podrobená kontrole NKÚ**

3,37 mil. Kč

**neúčelně vynaložené
peněžní prostředky státu**

- Chybné specifikace pořizované výzbroje
- Nezajišťování náhradních dílů po dobu životního cyklu výzbroje již v rámci jejího pořízení
- Opakování zadávacích řízení při pořizování stejné výzbroje namísto uzavření rámcové dohody
- Uskutečněny pouze 2 ze 4 akcí, které mělo MO dle koncepčních dokumentů v oblasti výzbroje pozemních sil realizovat do roku 2020

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl u MO kontrolu peněžních prostředků státu určených na výzbroj Armády České republiky (dále také „Armáda“). Cílem kontroly bylo prověřit, zda je systém pořizování výzbroje hospodárný a účelný, zda umožňuje dodat vojenskou výzbroj Armádě v souladu s právními předpisy a s požadovanými parametry, v požadovaném čase a kvalitě, při dodržení pravidla dosažení nejlepší hodnoty a za přiměřenou cenu.

System pořizování výzbroje MO není efektivní. Ve dvou ze čtyř kontrolovaných investičních akcí na pořízení výzbroje MO smluvně nezajistilo náhradní díly po dobu jejího životního cyklu a v jednom případě pořizovalo výzbroj na etapy namísto uzavření rámcové dohody. MO nepostupovalo efektivně, neboť ve třech z osmi kontrolovaných případech pořizování výzbroje a náhradních dílů MO opakovalo zadávací řízení z důvodu chybně specifikovaných parametrů. Nová či opakovaná zadávací řízení z výše uvedených důvodů způsobují zpoždění realizace akvizic oproti údajům stanovených v koncepčních dokumentech resortu, MO tak nebuduje bojové schopnosti Armády v požadovaném čase. Opakování zadávacích řízení vede ke zvýšeným nárokům na finanční a personální zdroje využívané při akvizičním procesu. MO přitom v hodnoticích dokumentech upozorňuje na nadměrné vytížení akvizičních odborů MO. Vzhledem k rozsahu plánovaných akvizic MO se přitom může vytížení akvizičních odborů MO dále zvyšovat.

MO použilo peněžní prostředky státu v celkové hodnotě 3,37 mil. Kč neúčelně tím, že k výzbroji pořídilo nevhodné příslušenství.

MO při pořizování výzbroje v kontrolovaném období v několika případech nepostupovalo v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb.¹.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. Nezvýšení individuálních bojových schopností Armády

V *Koncepci výstavby Armády České republiky do roku 2025*² (dále jen „KVAČR“) je jako jeden z hlavních cílů k dosažení milníku 2020³ pro pozemní síly Armády uvedeno zvyšování individuálních bojových schopností, kterého mělo být dosaženo pořízením útočné pušky s granátometem, odstřelovací pušky, přenosného protitankového raketového kompletu a náhrady ruční protitankové zbraně (RPG 7). Z toho MO realizovalo jen pořízení útočné pušky s granátometem a modulárního zbraňového kompletu, kterým nahradilo pořízení odstřelovací pušky. Realizaci pořízení přenosného protitankového raketového kompletu a náhrady ruční protitankové zbraně přesunulo MO na roky 2021 až 2025, resp. 2022 až 2026. MO tak nedosáhlo milníku 2020 pro pozemní síly, neboť v plánovaném rozsahu nezvýšilo individuální bojové schopnosti.

¹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

² Schválena usnesením vlády České republiky ze dne 21. prosince 2015 č. 1094, o *Koncepci výstavby Armády České republiky do roku 2025*. Tato koncepce byla usnesením vlády České republiky ze dne 30. října 2019 č. 758, ke *Koncepci výstavby Armády České republiky 2030*, aktualizována *Koncepcí výstavby Armády České republiky 2030*.

³ Milník 2020 dle KVAČR představuje stav, kdy budou částečně odstraněny nedostatky stávajícího stavu a vytvořeny podmínky pro zahájení rozvoje schopností Armády.

2. Chybné specifikace pořizovaného majetku

MO nepostupovalo efektivně, neboť ve třech z osmi kontrolovaných případů chybně nastavilo specifikaci parametrů pořizovaného majetku a muselo zadávací řízení opakovat. Při pořizování kulometů MINIMI opakovalo MO zadávací řízení čtyřikrát, přičemž od prvního uveřejnění zadávací dokumentace do vydání rozhodnutí o výběru dodavatele uběhlo celkem 437 dní. Při pořizování modulárního zbraňového kompletu opakovalo MO zadávací řízení z důvodu chybné specifikace jednoho z požadovaných nábojů a při pořizování náhradních dílů na karabinu 5,56 SIG 516 muselo MO v důsledku špatné specifikace náhradních dílů zrušit již uzavřenou smlouvu a opakovat celé zadávací řízení. Opakování zadávacích řízení z důvodu chybně nastavené specifikace požadovaného majetku vede ke zvýšeným nárokům na finanční a personální zdroje využívané při akvizičním procesu, přičemž samo MO v hodnoticích dokumentech upozorňuje na vysoké vytížení akvizičních odborů MO. Opakování zadávacích řízení zároveň způsobuje zpoždění realizace akvizic oproti plánům stanoveným v koncepčních dokumentech. MO tak nebuduje bojové schopnosti Armády v požadovaném čase.

3. Nevyužití institutu rámcové dohody

MO pořizuje kulometry MINIMI na etapy od roku 2013. V roce 2013 pořídilo 269 souprav zbraní v hodnotě bezmála 195 mil. Kč prostřednictvím agentury NSPA⁴. V kontrolovaném období pořídilo ve druhé fázi 70 souprav zbraní v hodnotě cca 73 mil. Kč formou užšího řízení dle zákona č. 134/2016 Sb. Dokumentace rozhodování o způsobu pořizování majetku byla na MO v tomto případě vedena takovým způsobem, že po odchodu odpovědných osob z resortu nebylo MO schopno vysvětlit výše uvedený postup. Do roku 2026 plánuje MO poříditi dalších 281 souprav zbraní, přičemž lze na základě zdůvodnění výběru ze strany MO ve druhé fázi předpokládat, že v následujících etapách bude opět pořizovat kulometry MINIMI. Opakování zadávacích řízení namísto uzavření rámcové dohody v případě pořizování stejného typu výzbroje vede, stejně jako bylo uvedeno v předchozím bodu, ke zvýšeným nárokům na finanční a personální zdroje MO využívané při akvizičním procesu. Využívání rámcových dohod přitom MO v koncepčních dokumentech⁵ uvádí jako účinný nástroj pro snižování administrativní zátěže spojené s opakovanou přípravou zakázek.

4. Nezajištění nákladů životního cyklu⁶ pořizované výzbroje

MO ve dvou případech ze čtyř kontrolovaných investičních akcí na pořízení výzbroje smluvně nezajistilo náhradní díly po dobu životního cyklu výzbroje již při jejím pořízení. MO v těchto případech pořídilo výzbroj a pouze omezené množství náhradních dílů. Důsledkem tohoto postupu může být ztížena pozice MO při vyjednávání s dodavatelem, který může mít jako jediný práva k duševnímu vlastnictví, resp. licenci pro výrobu a prodej náhradních dílů k pořizované výzbroji, a rovněž vysoké vytížení akvizičních odborů MO. Nastavení provázaného systému vyzbrojování zajišťujícího životní cyklus pořizované výzbroje přitom MO v koncepčních dokumentech uvádí jako jeden z principů pro naplnění vojenských ambicí České republiky (dále také „ČR“).

⁴ NATO Support and Procurement Agency – agentura NATO poskytující svým zákazníkům mj. podporu při pořizování vojenského materiálu a služeb.

⁵ *Dlouhodobý výhled pro obranu 2035* – schválen usnesením vlády České republiky ze dne 18. března 2019 č. 187, o *Dlouhodobém výhledu pro obranu 2035, Strategie vyzbrojování a podpory rozvoje obranného průmyslu České republiky do roku 2025* – schválena usnesením vlády České republiky ze dne 19. prosince 2016 č. 1166, ke *Strategii vyzbrojování a podpory rozvoje obranného průmyslu České republiky do roku 2025*.

⁶ Jedná se zejména o náklady na pořízení, opravy a udržování výzbroje.

5. Nevhodné příslušenství k pořízeným kulometům MINIMI

MO použilo peněžní prostředky státu v celkové hodnotě 3,37 mil. Kč neúčelně tím, že ke kulometům MINIMI pořídilo denní zaměřovače ZD 5×40 RD, které jsou pro tento typ výzbroje nevhodné a nevyhovují koncovým uživatelům. MO i přes uvedené nedostatky pořízené příslušenství dále na kulometech MINIMI používá. Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti doporučoval MO provedení zkrácených vojenských zkoušek optických přístrojů, které však MO neprovedlo.

6. Porušení zákona o zadávání veřejných zakázek

MO při pořizování kulometů MINIMI ve dvou případech zrušilo zadávací řízení způsobem, který je v rozporu s ustanovením § 127 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb. Dále nepostupovalo v souladu s ustanovením § 51 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., neboť s dodavatelem uzavřelo smlouvu, která neodpovídala zadávacím podmínkám. Změna smlouvy oproti návrhu smlouvy uvedeného v zadávacích podmínkách představovala podstatnou změnu smluvního vztahu, která mohla umožnit účast jiných dodavatelů v zadávacím řízení. MO tím současně porušilo zásadu transparentnosti ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb. MO dále nepostupovalo v souladu s ustanovením § 222 odst. 1 a 3 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb. tím, že uzavřelo dodatek č. 1 ke smlouvě na pořízení kulometů MINIMI, na jehož základě došlo ke změně rovnováhy závazku ve prospěch dodavatele.

Při pořizování náhradních dílů na karabinu 5,56 mm SIG 516 nepostupovalo MO v souladu s ustanovením § 217 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb. tím, že neuveřejnilo písemnou zprávu na profilu zadavatele do 30 pracovních dnů od ukončení zadávacího řízení. MO rovněž neodeslalo v rozporu s ustanovením § 126 zákona č. 134/2016 Sb. oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění do 30 dnů od uzavření smlouvy.

7. Neověřování parametrů pořizované výzbroje před podpisem smlouvy

MO neověřovalo parametry pořizované výzbroje včetně příslušenství před podpisem kupních smluv, ačkoliv to zákon č. 134/2016 Sb. umožňuje. Zkoušky vzorků v průběhu zadávacího řízení mohou pozitivně ovlivnit výběr pořizované výzbroje. Na potřebnost důsledného prověřování splnění parametrů pořizované výzbroje upozorňoval NKÚ již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 16/05 – *Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky Armády České republiky*.⁷ MO v průběhu kontrolní akce č. 20/03 začalo připravovat úpravu vnitřních předpisů tak, aby byl vytvořen proces, který by ve vhodných případech preferoval ověřování vzorků v průběhu zadávacího řízení.

⁷ Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 Věstníku NKÚ.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo obrany je ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany České republiky, řízení Armády a správu vojenských újezdů. MO při řízení Armády mj. stanoví a realizuje opatření k jejímu rozvoji, zřizuje a ruší vojenské útvary a vojenská zařízení. Součástí MO je i Generální štáb Armády, který zabezpečuje Armádě velení.

Armáda je základní součástí ozbrojených sil, které ČR vytváří k zajišťování své bezpečnosti. Organizačně se člení na vojenské útvary a vojenská zařízení. Úkoly Armády vymezuje zákon č. 219/1999 Sb.⁸, a to v ustanovení § 9 a § 10 a části třetí tohoto zákona. Hlavním úkolem je příprava k obraně ČR a obrana proti vnějšímu napadení. Armáda plní též úkoly, které vyplývají z mezinárodních smluvních závazků ČR, podílí se na činnostech ve prospěch míru a bezpečnosti a účastní se vojenských cvičení na území ČR nebo v zahraničí. Vybavení moderní výzbrojí je jedním ze základních předpokladů výcviku a plnění úkolů Armády.

Vyzbrojování se rozumí komplex zásad, procesů, činností a příprava odborného personálu, jimiž je dosahována požadovaná úroveň schopností Armády prostřednictvím zajištění materiálních zdrojů (výzbrojí).

Vojenskou výzbroj dle ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 219/1999 Sb. tvoří vojenské zbraně, zbraňové systémy a munice, které ozbrojené síly používají k výcviku a plnění svých úkolů. Dle ustanovení § 2 odst. 6 citovaného zákona spadá vojenská výzbroj pod vojenský materiál, který tvoří vojenská výstroj, vojenská výzbroj, vojenská technika a určená technická zařízení, které jsou užívány k plnění nebo zabezpečení úkolů ozbrojených sil.

Část vojenské výzbroje Armády tvoří **pěchotní zbraně**. Pěchotními zbraněmi se v Armádě rozumí především druhy střeleckých zbraní, které jsou definovány českým obranným standardem číslo 100005, 2. vydání, kapitola 7.1 *Druhy střeleckých zbraní*.

MO v letech 2017 až 2020 uzavřelo deset smluv na pořízení pěchotních zbraní v celkové hodnotě 3 127 078 tis. Kč. V roce 2017 uzavřelo dvě smlouvy v celkové hodnotě 79 775 tis. Kč, v roce 2018 jednu smlouvu v hodnotě 60 031 tis. Kč, v roce 2019 šest smluv v celkové hodnotě 134 129 tis. Kč a v roce 2020 rámcovou dohodu v celkové hodnotě až 2 853 143 tis. Kč.

MO v kontrolovaném období dále pořídilo náhradní díly k pěchotním zbraním v celkové hodnotě 112 640 tis. Kč. V roce 2017 uzavřelo tři smlouvy v celkové hodnotě 86 468 tis. Kč, v roce 2018 dvě smlouvy v celkové hodnotě 22 637 tis. Kč a v roce 2019 jednu smlouvu v celkové hodnotě 3 535 tis. Kč.

MO dále v kontrolovaném období pořídilo samostatně příslušenství pro pěchotní zbraně v roce 2019 třemi smlouvami v celkové hodnotě 7 202 tis. Kč.

Celkový kontrolovatelný objem tedy činil 3 246 920 tis. Kč.

Kontrolovanou výzbroj MO pořídilo v rámci těchto programů reprodukce majetku:

- Program č. 107V08 – *Strategický program pozemních sil AČR* byl schválen dne 11. 8. 2017. Původní období realizace bylo plánováno na roky 2017 až 2026, MO ji prodloužilo do roku 2029.
- Program č. 107V420 – *Speciální síly AČR* byl schválen dne 14. 1. 2015. Původní období realizace bylo plánováno na roky 2015 až 2019, MO prodloužilo realizaci do roku 2025.

⁸ Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

- Program č. 107V45 – *Zapojení AČR do operací a pohotovostních sil* byl schválen dne 2. 6. 2015. Původní období realizace bylo plánováno na roky 2016 až 2020, MO ji prodloužilo do roku 2025.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda je systém pořizování výzbroje hospodárný a účelný, zda umožňuje dodat vojenskou výzbroj Armádě v souladu s právními předpisy a s požadovanými parametry, v požadovaném čase a kvalitě, při dodržení pravidla dosažení nejlepší hodnoty a za přiměřenou cenu. Z hlediska systému se kontrola zaměřila na koncepční, řídicí a plánovací činnost MO ve vztahu k efektivnímu pořizování výzbroje v souladu s potřebami Armády.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Ke kontrole NKÚ byl vybrán kontrolní vzorek uvedený v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Vybraný kontrolní vzorek pořizované výzbroje a náhradních dílů

Č. akce/smlouvy	Název akce/smlouvy	Hodnota (v tis. Kč)
Pořizování výzbroje		
107V081001816	Kulomet, 2. etapa – nákup (70 ks)	72 914
201060125	Rámcová dohoda	2 853 143*
107V421001826	Útočná puška AR-15 s příslušenstvím – nákup (350 souprav)	60 031
107V451000008	Modulární zbraňový komplet – nákup (30 ks)	75 096
Celkem výzbroj		3 061 184
Pořizování náhradních dílů		
175110007	Náhradní díly pro zbraně	15 514
175110008	Náhradní díly na kulomet MINIMI	41 113
185110141	Náhradní díly pro zbraně	20 091
195110111	Náhradní díly na karabinu 5,56 mm SIG 516	3 535
Celkem náhradní díly		80 253
Celkem pořízená výzbroj a náhradní díly		3 141 437

Zdroj: informační systém *Správa majetku ve vlastnictví státu* a MO.

* Celková cena rámcové dohody včetně daně z přidané hodnoty ve výši 21 %.

Pro ověření fungování systému pořízení výzbroje posuzoval NKÚ strategické, koncepční a řídicí dokumenty MO v této oblasti, jejich naplňování a vzájemný soulad a provázanost. Na kontrolním vzorku pořizované výzbroje a náhradních dílů k výzbroji NKÚ posuzoval soulad s právními předpisy, efektivnost, účelnost a hospodárnost vynaložených peněžních prostředků státu. Kontrole byla současně podrobena věcná i formální správnost kontrolovaných činností.

Jako kritéria pro hodnocení účelnosti a efektivnosti systému pořizování výzbroje byly využity především cíle a hodnoty uvedené ve schválených strategických a koncepčních dokumentech MO a v dokumentacích investičních programů a akcí. Pro posouzení zákonnosti a věcné a formální správnosti byly uplatněny zejména zákony č. 134/2016 Sb., č. 219/2000 Sb.⁹,

⁹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

č. 218/2000 Sb.¹⁰ a č. 89/2012 Sb.¹¹ Vynaložené výdaje byly z hlediska účelnosti posuzovány rovněž podle míry naplnění zdůvodněné a doložené potřeby výzbroje.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Nezvýšení individuálních bojových schopností Armády

Kontrolou NKÚ bylo prověřeno plnění cílů koncepčních a strategických dokumentů MO uvedených především v KVAČR a *Koncepci výstavby pozemních sil*¹², která vychází z KVAČR. Podle těchto dokumentů zůstanou pozemní síly i nadále hlavní a rozhodující součástí Armády. MO neuskutečnilo všechny projekty, jejichž realizace byla plánovaná v KVAČR a v *Koncepci výstavby pozemních sil do roku 2020*.

Předmětem KVAČR byla výstavba Armády v mírové struktuře umožňující rozvinutí válečné struktury ozbrojených sil ČR. Požadovaný stav měl být dosažen ve dvou krocích – milník 2020 a milník 2025. Milník 2020 měl umožnit stabilizovat schopnosti Armády a postupně eliminovat nedostatky způsobené jejím dlouhodobým podfinancováním. Jako jeden z hlavních cílů k dosažení milníku 2020 pro pozemní síly Armády uvedlo MO zvyšování individuálních bojových schopností, kterého mělo být dosaženo pořízením útočné pušky s granátometem, odstřelovací pušky, přenosného protitankového raketového kompletu a náhrady ruční protitankové zbraně (RPG 7). Z toho MO realizovalo pouze pořízení útočné pušky s granátometem a modulárního zbraňového kompletu, kterým nahradilo plánované pořízení odstřelovací pušky. Realizaci pořízení přenosného protitankového raketového kompletu a ruční protitankové zbraně přesunulo MO na roky 2021 až 2025, resp. 2022 až 2026. MO tak nedosáhlo milníku 2020 pro pozemní síly Armády, neboť v plánovaném rozsahu nezvýšilo do roku 2020 individuální bojové schopnosti, a nenaplnilo tak cíl rozvoje schopností pozemních sil Armády uvedený v KVAČR.

Popsaný negativní stav by mohlo zlepšit zavedení matic strategických a zvláště významných projektů (dále jen „Matice“), které by umožnily lépe sledovat a reagovat na aktuální vývoj projektů. Matice zavedené MO od července 2018 obsahují informace o aktuálním stavu realizace strategických projektů a jsou projednávány každý měsíc Radou ministra obrany pro plánování.

2. Chybné specifikace pořizovaného majetku

Kulometry MINIMI

MO pořizuje kulometry MINIMI na etapy od roku 2013. Kontrolou NKÚ byla prověřena realizace druhé etapy, při které MO pořídilo 70 souprav zbraní (tj. kulometry včetně příslušenství) v celkové hodnotě 72 914 tis. Kč. Technické a uživatelské parametry nákupu schválilo MO v prosinci 2016. Při přípravě zadávacího řízení MO označilo všechny části pořizovaných zbraní jako již zavedené do užívání v resortu MO s přiděleným katalogovým číslem majetku (dále

¹⁰ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹² Schválena náčelníkem Generálního štábu Armády ČR dne 20. března 2017.

jen „KČM“). Tuto specifikaci uvedlo MO v zadávací dokumentaci veřejné zakázky. V průběhu zadávacího řízení, které MO čtyřikrát opakovalo, se projevíly následující nedostatky ve specifikaci parametrů pořizované výbroje:

- Po prvním oznámení o zahájení zadávacího řízení upozornil MO jeden z účastníků v dotazech v lednu 2018 na skutečnost, že požadované KČM odpovídá zavedenému modelu kulometu Mk1, konkrétní popis ve specifikaci zbraní však odpovídá novějšímu modelu kulometu Mk3. MO tedy změnilo požadavek na model Mk3, který zatím nebyl u MO zaveden. Tentýž účastník zároveň uvedl, že subdodavatel optického příslušenství nabízí k novému modelu kulometu Mk3 modernizovanou verzi optických přístrojů, MO však trvalo na původní specifikaci zavedených optických přístrojů. MO první zadávací řízení následně zrušilo dne 27. března 2018 v souladu s § 127 odst. 2 písm. d) zákona č. 134/2016 Sb.
- Po třetím oznámení o zahájení zadávacího řízení upozornil MO jeden z účastníků v dotazech z června 2018 na skutečnost, že hmotnost ani rozměry požadovaného optického příslušenství neodpovídají přístroji zavedenému u MO dle KČM, stejně jako specifikace rychloupínání a negumových krytek optického příslušenství. MO část připomínek uznalo, na této specifikaci však trvalo a ponechalo ji až do uzavření smlouvy. MO zadávací řízení zrušilo dne 4. září 2018 (viz bod 6 tohoto kontrolního závěru).
- V rámci čtvrtého zadávacího řízení MO odeslalo dne 7. března 2019 návrh smlouvy Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti se žádostí o předběžné stanovisko. Dne 20. března 2019 obdrželo MO od tohoto úřadu stanovisko k návrhu smlouvy, ve kterém MO upozornil, že optické příslušenství k pořizovanému kulometu neodpovídá uvedenému KČM, a doporučuje proto provedení zkrácených vojenských zkoušek. Smlouvu s vybraným dodavatelem však MO uzavřelo již dne 19. března 2019.

MO přes všechna uvedená upozornění a doporučení pořídilo nevhodné optické příslušenství ke kulometům v celkové hodnotě 3 371 tis. Kč (viz bod 5 tohoto kontrolního závěru).

Modulární zbraňový komplet

MO pořídilo v roce 2017 celkem 30 ks modulárních zbraňových kompletů DT HTI s příslušenstvím a municí v celkové hodnotě 75 096 tis. Kč. Po zahájení zadávacího řízení zaslal jeden z účastníků dotaz na upřesnění pojmů v zadávací dokumentaci a na požadovaný typ nábojů. V odpovědi MO oznámilo, že na specifikaci zbraní dle zadávací dokumentace trvá. Následně podal stejný účastník další dotaz, ve kterém uvedl, že výrobce zbraňového kompletu nedoporučuje použití požadovaného typu náboje, protože s ním nelze zaručit bezchybnou a bezpečnou funkci zbraně. MO přesto na typu náboje nadále trvalo. Následně MO obdrželo jedinou nabídku od tohoto účastníka, která obsahovala odlišné náboje od požadavku MO. Na základě této skutečnosti MO účastníka vyloučilo a zadávací řízení v dubnu 2016 zrušilo. Před zahájením druhého zadávacího řízení MO specifikaci parametrů nábojů upravilo a v únoru 2017 uzavřelo smlouvu s dodavatelem, který upozorňoval na chybnou specifikaci již v průběhu prvního zadávacího řízení.

Náhradní díly na karabinu 5,56 mm SIG 516

MO pořídilo v roce 2019 náhradní díly na karabinu 5,56 mm SIG 516 v celkové hodnotě 3 535 tis. Kč. Zadávací řízení MO zahájilo v březnu 2019. MO obdrželo nabídku od jediného dodavatele, se kterým následně v dubnu 2019 uzavřelo smlouvu. Z následné komunikace mezi MO a dodavatelem vyplynulo, že by část náhradních dílů nemusela být kompatibilní s již

pořízenými zbraněmi. Tato skutečnost byla způsobena při pořízení karabin 5,56 mm SIG 516, kdy došlo dle tvrzení MO k administrativní chybě při katalogizaci těchto karabin. Chybné KČM uvedlo MO následně i v zadávací dokumentaci pořizovaných náhradních dílů. Vzhledem k tomu, že s ohledem na příslušná ustanovení zákona č. 134/2016 Sb. nebylo možné měnit předmět uzavřené smlouvy, uzavřelo MO s dodavatelem dohodu o zániku smluvního vztahu a zadávací řízení opakovalo. Jeho výsledkem bylo uzavření smlouvy se stejným dodavatelem v září roku 2019.

3. Nevyužití institutu rámcové dohody

V roce 2013 zahájilo MO první etapu nahrazování morálně a technicky zastaralých kulometů vzor 59, kterými byly vybaveny jednotky pozemních a vzdušných sil AČR. MO pořídilo 269 souprav kulometů MINIMI v celkové hodnotě 194 996 tis. Kč. Kontrolou NKÚ byla prověřena druhá etapa, při které MO pořídilo 70 souprav zbraní v celkové hodnotě 72 914 tis. Kč dodaných MO v letech 2019 a 2020. V následujících etapách MO plánuje do roku 2026 poříditi dalších 281 souprav zbraní. V první etapě pořídilo MO kulometry prostřednictvím agentury NSPA, ve druhé etapě formou užšího řízení dle zákona č. 134/2016 Sb. Změnu způsobu pořizování nedokázalo MO zdůvodnit, pouze uvedlo, že osoby podrobně obeznámené s přípravou zakázky již v resortu MO nepracují.

V odůvodnění výběru značky zbraně-kulometů MINIMI uvedlo MO, že se tyto zbraně osvědčily v bojovém nasazení v zahraničních misích. Zároveň by se v případě pořízení jiné zbraně narušila jednotnost výzbroje a zvýšily by se náklady na provoz a údržbu včetně personálu. Přezbrojením stejným typem zbraně bude dle MO dále zabezpečeno snížení nákladů na logistickou podporu při provozu a interoperabilita s jednotkami NATO¹³ a Evropské unie. Na základě odůvodnění MO lze předpokládat, že v dalších etapách bude MO opět pořizovat stejný typ kulometů jako v prvních dvou etapách. Uzavírání rámcových dohod ve vhodných případech přitom MO uvádí jako jeden z preferovaných principů při pořizování majetku. *Ve Strategii vyzbrojování a podpory rozvoje obranného průmyslu České republiky do roku 2025 je uvedeno: „Ministerstvo využívá rámcových dohod jako účinného nástroje na pořizování určitého předem definovaného spektra materiálu a služeb (včetně mobilizačních potřeb). Rámcovými dohodami snižuje ministerstvo administrativní zátěž spojenou s opakovanou přípravou dílčích zakázek na straně zadavatele, ale i na straně potenciálních dodavatelů.“ V Dlouhodobém výhledu pro obranu 2035 je uvedeno: „Významnými nástroji na zajištění důvěryhodnosti a stability dodávek a služeb pro ozbrojené síly ČR a zajištění stability a plánovitého rozvoje obranného průmyslu budou opatření hospodářské mobilizace a uzavírání víceletých smluv, uzavírání smluv na cílové počty vojenské techniky a materiálu a uzavírání rámcových dohod.“*

Uzavření rámcové dohody na dodání kulometů MINIMI namísto jejich pořizování na několik etap by snížilo nároky na finanční a personální zdroje MO využívané při akvizičním procesu a zlepšilo vyjednávací pozici MO např. pro sjednání množstevní slevy.

4. Nezajištění nákladů životního cyklu pořizované výzbroje

MO při pořizování kulometů MINIMI a útočných pušek AR-15 nepostupovalo efektivně, neboť smluvně současně nezajistilo náhradní díly po dobu životního cyklu pořizované výzbroje. MO v kontrolovaných případech pořídilo výzbroj a pouze omezené množství náhradních dílů

¹³ Severoatlantická aliance (anglicky North Atlantic Treaty Organization).

a smluvně neřešilo cenotvorbu, licenční ujednání či jiné podmínky dodávání náhradních dílů v průběhu životního cyklu pořizované výzbroje. MO v těchto případech pořizuje náhradní díly k výzbroji samostatnými smlouvami. Důsledkem je oslabená pozice MO při vyjednávání s dodavatelem, který může mít jako jediný práva k duševnímu vlastnictví, resp. licenci pro výrobu a prodej náhradních dílů k pořizované výzbroji. MO je pak nuceno přistoupit na podmínky dodavatele. Nová zadávací řízení na pořízení náhradních dílů vedou rovněž k vysokému vytížení akvizičních odborů MO. Zajištění etap životního cyklu přitom MO uvádí jako jeden z principů využívaných při pořizování majetku. V *Dlouhodobém výhledu pro obranu 2035* je např. uvedeno: „*Naplnění politicko-vojenských ambicí ČR bude možné, pokud bude nastaven procesně provázaný systém vyzbrojování a podpory pořizování vojenského materiálu, ostatního majetku a služeb zajišťujících všechny etapy jeho životního cyklu.*“

5. Nevhodné příslušenství k pořízeným kulometům MINIMI

MO postupovalo neúčelně při pořizování kulometů MINIMI, neboť jako příslušenství k těmto zbraním pořídilo nevhodné denní zaměřovače. MO zvolilo při specifikaci příslušenství zbraně denní zaměřovače ZD 5×40 RD v hodnotě celkem 3 371 tis. Kč. V průběhu zadávacího řízení bylo MO účastníkem zadávacího řízení a později rovněž Úřadem pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti upozorněno, že by měly být provedeny zkrácené vojenské zkoušky kulometů s optickými přístroji (viz bod 2 tohoto kontrolního závěru). MO zkrácené vojenské zkoušky neprovedlo, ačkoliv to původně plánovalo a mělo smluvně upraveno. Dodatkem č. 1 ke smlouvě z května roku 2019 uzavřeným v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb. (viz bod 6 tohoto kontrolního závěru) však MO závazek dodavatele na dodání kulometů s příslušenstvím ke zkráceným vojenským zkouškám vypustilo, ačkoliv mělo k dispozici výše uvedené stanovisko Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti z března 2019. V prosinci roku 2019 obdrželo MO dopis od subdodavatele příslušenství, ve kterém je analyzována kompatibilita denního zaměřovače s pořízenými kulometry. Přílohu dopisu tvoří dokument „*Závěrečná zpráva – Analýza závad zaměřovač ZD 5×40 RD*“ (dále také „*Analýza*“). Analýza uvádí problémy, které uživatelé uvedli při užívání denních zaměřovačů. Mezi těmito problémy je např. uvedeno, že přístroj nedrží nástřel a je problematické jej nastřelit; typ ZD 5×40 RD je nevhodný pro použití na kulometu MINIMI; pětinasobné zvětšení je příliš velké a omezuje zorné pole v širokém spektru cílové plochy, a dále Analýza požaduje návrat k původnímu řešení. V Analýze je dále uvedeno, že denní zaměřovač nedosahuje přesnosti srovnatelné s klasickými puškohledy a při upevnění na pohyblivé části kulometu MINIMI ve spojení s nepřesnou zbraní vychází tolerance chyby hůře, než je možné akceptovat. Závěr obsahuje konstatování, že denní zaměřovač ZD 5×40 RD je nevhodný na pořízený typ kulometu. Pro další etapy pořizování kulometů byl proto subdodavatelem i MO schválen návrat k původní konfiguraci.

6. Porušení zákona o zadávání veřejných zakázek

Při pořizování kulometů MINIMI opakovalo MO čtyřikrát zadávací řízení. Při druhém a třetím zadávacím řízení MO nepostupovalo v souladu s ustanovením § 127 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., neboť tato zadávací řízení nezrušilo na základě jednoho z důvodů taxativně vymezených v těchto ustanoveních. Druhé zadávací řízení, které MO vyhlásilo dne 21. května 2018, o sedm dní později zrušilo. V dokumentaci veřejné zakázky uvedlo, že důvodem byly náhlé změny specifikace pořizovaného majetku. Dle vyjádření MO již nejsou současní pracovníci MO schopni vysvětlit, o jakou změnu se jednalo. Třetí zadávací řízení MO zahájilo v červenci roku 2018. Na základě dotazů účastníků k zadávací dokumentaci

prodloužilo MO lhůtu pro podání žádosti o účast do 6. září 2018. Dne 4. září 2018, tedy dva dny před vypršením lhůty pro podání žádosti o účast, rozhodlo o zrušení zadávacího řízení s odůvodněním, že ve stanovené lhůtě nebyla podána žádná žádost o účast.

MO dále při realizaci zadávacího řízení na pořízení kulometů MINIMI nepostupovalo v souladu s ustanovením § 51 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb. tím, že uzavřelo s vybraným dodavatelem smlouvu, která neodpovídala zadávacím podmínkám. Návrh smlouvy uvedený v zadávací dokumentaci obsahoval v článku XII prohlášení prodávajícího, dle něhož je schopen zabezpečit pozáruční servis zboží a dostupnost náhradních dílů na zboží minimálně 20 roků od ukončení dodávek zboží na základě samostatné smlouvy. Uzavřená smlouva však již obdobné ustanovení neobsahovala. Tato změna smlouvy představuje podstatnou změnu smluvního vztahu, která by mohla umožnit účast jiných dodavatelů v zadávacím řízení, pokud by původní zadávací podmínky odpovídaly této změně. MO tím současně porušilo zásadu transparentnosti zadávání veřejné zakázky ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb.

MO také nepostupovalo v souladu s ustanovením § 222 odst. 1 a 3 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., když uzavřelo dodatek č. 1 k výše uvedené smlouvě, na jehož základě byl vypuštěn závazek dodavatele na dodání kulometů s příslušenstvím ke zkráceným vojskovým zkouškám. Zároveň bylo vypuštěno ustanovení smlouvy, dle něhož je podstatným porušením smlouvy, pro které lze jednostranně od smlouvy odstoupit, nevyhovující výsledek zkrácených vojskových zkoušek. Tím došlo ke změně rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele.

Při pořizování náhradních dílů na karabinu 5,56 mm SIG 516 nepostupovalo MO v souladu s ustanovením § 217 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb. tím, že neuveřejnilo písemnou zprávu na profilu zadavatele do 30 pracovních dnů od ukončení zadávacího řízení. MO rovněž nedeslalo v rozporu s ustanovením § 126 zákona č. 134/2016 Sb. oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění do 30 dnů od uzavření smlouvy.

7. Neověřování parametrů pořizované výzbroje před podpisem smlouvy

MO neověřovalo parametry pořizované výzbroje před podpisem smlouvy, ačkoliv to zákon č. 134/2016 Sb. umožňuje. Zkoušky vzorků v průběhu zadávacího řízení mohou pozitivně ovlivnit i výběr pořizované výzbroje. V případě pořizování kulometů MINIMI dokonce MO dodatkem k uzavřené smlouvě upustilo od původně plánovaných zkrácených vojskových zkoušek (viz bod 6 tohoto kontrolního závěru), což vedlo k neúčelnému vynaložení peněžních prostředků ve výši 3 371 tis. Kč (viz bod 5 tohoto kontrolního závěru). Na potřebnost důsledného prověření splnění parametrů pořizované výzbroje upozorňoval NKÚ již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 16/05 – *Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky Armády České republiky*. MO v informaci o plnění nápravných opatření k tomuto kontrolnímu závěru mj. uvedlo, že normativní výnos MO č. 100/2015¹⁴ umožňuje uživateli a majetkovému hospodáři definovat rozsah potřebných zkoušek v závislosti na druhu požadovaného majetku, včetně parametrů, které budou prověřeny zkušební organizací. Dokumenty zkušební organizace ověřující splnění technických a takticko-technických parametrů jsou následně součástí nabídky uchazečů. Dále uvedlo, že využívá ustanovení zákona č. 134/2016 Sb., které poskytuje možnost požadovat po vybraném dodavateli výsledky jeho zkoušek, a to ještě před uzavřením smlouvy. Zjištění uvedená v tomto kontrolním závěru

¹⁴ Normativní výnos MO č. 100/2015 „Zavádění vojenského materiálu do užívání v rezortu Ministerstva obrany“.

vztahující se k ověření požadovaných parametrů pořizované výzbroje naznačují, že nápravná opatření MO realizovaná na základě kontrolního závěru NKÚ z kontrolní akce č. 16/05 nebyla dostatečná. MO v průběhu kontrolní akce č. 20/03 začalo připravovat úpravu vnitřních předpisů tak, aby byl vytvořen proces, který by ve vhodných případech preferoval ověření vzorků v průběhu zadávacího řízení.

Seznam zkratk

AČR	Armáda České republiky
Analýza	<i>Závěrečná zpráva – Analýza závad zaměřovač ZD 5x40 RD</i>
Armáda	Armáda České republiky
ČR	Česká republika
KČM	katalogové číslo majetku
KVAČR	<i>Koncepce výstavby Armády České republiky do roku 2025</i>
Matice	matice strategických a zvláště významných projektů
MO	Ministerstvo obrany
NATO	Severoatlantická aliance (anglicky North Atlantic Treaty Organization)
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSPA	NATO Support and Procurement Agency

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 28.

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 1518/2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 430

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 6/2020 vyšla dne 11. ledna 2021

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



