



VĚSTNÍK

NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

2021



OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

- | | | |
|----|---|-----|
| 4. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (VI)
(20/04, 20/21, 20/22, 20/23) | 287 |
| 5. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (II)
(21/03, 21/06, 21/14, 21/15, 21/19, 21/34) | 289 |

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- | | | |
|-------|---|-----|
| 19/30 | Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit zdravotní ústavy, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví | 295 |
| 20/05 | Podpora energetických úspor u veřejných budov | 329 |
| 20/06 | Peněžní prostředky státu poskytované veřejným vysokým školám | 357 |
| 20/07 | Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství | 385 |
| 20/10 | Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky | 413 |
| 20/11 | Výstavba, údržba a opravy cyklistické infrastruktury | 447 |
| 20/12 | Peněžní prostředky státu poskytované na programy protidrogové politiky | 463 |
| 20/13 | Investiční pobídky | 487 |
| 20/20 | Peněžní prostředky operačního programu <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i> poskytované malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing a vzdělávání a v souvislosti s nálezem Covid 19 | 503 |

Část A

Plán kontrolní činnosti

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (VI)

Číslo kontrolní akce: 20/04

Předmět kontroly:

Intervence k zajištění udržitelné jakosti vod

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 06/2021
(původní znění: 05/2021).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/VIII/2021 na svém VIII. jednání 10. 5. 2021.

Číslo kontrolní akce: 20/21

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit
Generální finanční ředitelství

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 09/2021
(původní znění: 06/2021).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2021 na svém VIII. jednání 10. 5. 2021.



Číslo kontrolní akce: 20/22

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu na investice v oblasti sociálních služeb

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 07/2021
(původní znění: 05/2021).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VIII/2021 na svém VIII. jednání 10. 5. 2021.

Číslo kontrolní akce: 20/23

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

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 08/2021
(původní znění: 07/2021).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/X/2021 na svém X. jednání 14. 6. 2021.

5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (II)

Číslo kontrolní akce: 21/03

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na podporu rekreační plavby

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Povodí Vltavy, státní podnik, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VII/2021 na svém VII. jednání 19. 4. 2021.

Číslo kontrolní akce: 21/14

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky *Integrovaného regionálního operačního programu* určené na podporu prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

město Telč.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VII/2021 na svém VII. jednání 19. 4. 2021.

Číslo kontrolní akce: 21/03

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na podporu rekreační plavby

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na podporu rekreační plavby
(*původní znění: Peněžní prostředky státu určené na podporu rekreační plavby*).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na podporu rekreační plavby poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy účelně, hospodárně a efektivně
(*původní znění: Provéřit, zda jsou peněžní prostředky státu určené na podporu rekreační plavby poskytovány a čerpány účelně, hospodárně a efektivně*).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/VIII/2021 na svém VIII. jednání 10. 5. 2021.

Číslo kontrolní akce: 21/34

Předmět kontroly:

Správa silniční daně

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Příjmy státního rozpočtu z daně silniční a správa této daně
(*původní znění: Správa silniční daně*).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda je systém silniční daně nastaven tak, aby umožňoval naplnění cílů daně, a zda orgány finanční správy postupovaly při správě daně silniční v souladu s právními předpisy
(*původní znění: Provéřit, zda je systém silniční daně nastaven tak, aby umožňoval naplnění účelu daně a efektivní správu daně*).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 9/VIII/2021 na svém VIII. jednání 10. 5. 2021.

Číslo kontrolní akce: 21/06

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

město Kolín;

město Luže;

město Polná;

obec Sivice;

obec Šakvice;

SVAZEK OBCÍ NOVOBORSKA, Nový Bor;

Svazek obcí Peklo, Zahrádky;

MIKROREGION ÚDOLÍ LIDICKÉHO POTOKA, Buštěhrad;

METAL TRADE COMAX, a.s., Velvary;

goodooga s.r.o., Praha;

Tomáš Chrbolka s.r.o., Kutná Hora.

Časový plán:

– předložení KZ ke schválení: 02/2022
(původní znění: 12/2021).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/IX/2021 na svém IX. jednání 31. 5. 2021.

Číslo kontrolní akce: 21/15

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na propagaci tuzemských zemědělských produktů a potravin

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na propagaci zemědělských produktů a potravin

(původní znění: Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na propagaci tuzemských zemědělských produktů a potravin).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na podporu propagace zemědělských produktů a potravin poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně

(původní znění: Provéřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na podporu propagace tuzemských zemědělských produktů a potravin poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/IX/2021 na svém IX. jednání 31. 5. 2021.

Číslo kontrolní akce: 21/19

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem obrany na pořizování a skladování střeliva a munice

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem obrany na pořizování, skladování a vyřazování střeliva a munice

(původní znění: Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem obrany na pořizování a skladování střeliva a munice).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Ministerstvo obrany vynakládalo peněžní prostředky státu na pořizování, skladování a vyřazování střeliva a munice v souladu s právními předpisy, hospodárně, efektivně a účelně

(původní znění: Provéřit, zda Ministerstvo obrany vynakládalo peněžní prostředky státu na pořizování a skladování střeliva a munice v souladu s právními předpisy, hospodárně, efektivně a účelně).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/IX/2021 na svém IX. jednání 31. 5. 2021.

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí**Kontrolní závěr z kontrolní akce****19/30****Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit zdravotní ústavy, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření zdravotních ústavů s majetkem a peněžními prostředky státu se zaměřením na to, zda zdravotní ústavy v oblasti veřejného nakupování naplňují v praxi principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Dále prověřit, jak Ministerstvo zdravotnictví vykonává zřizovatelské funkce vůči zdravotním ústavům.

Kontrolováno bylo období let 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od listopadu 2019 do listopadu 2020.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“ nebo „ministerstvo“);

Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě (dále také „ZÚ v Ostravě“);

Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem (dále také „ZÚ v Ústí n. L.“).

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 22. března 2021,

schválilo usnesením č. 9/VI/2021

kontrolní závěr v tomto znění:



HOSPODAŘENÍ ZDRAVOTNÍCH ÚSTAVŮ

NKÚ hodnotí přístup Ministerstva zdravotnictví k řízení zdravotních ústavů¹ jako nedostatečný.

Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě	Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem
-40 mil. Kč	Kumulovaná ztráta zdravotních ústavů za období let 2017–2019 činila: -34 mil. Kč
-34 mil. Kč	Zcela zásadní vliv na ztrátu zdravotních ústavů měl systém úhrad zdravotních služeb za laboratorní vyšetření a diagnostiky. Částka zdravotními pojišťovnami uznaných, ale neuhrazených zdravotních služeb poskytnutých zdravotními ústavu činila v roce 2018: -16 mil. Kč
+51 mil. Kč	Ztrátu rovněž výrazně ovlivnil nárůst osobních nákladů zdravotních ústavů v důsledku navýšování platových tarifů podle nařízení vlády. Tento nárůst činil mezi lety 2016 a 2019: +27 mil. Kč

1,3 mld. Kč

Výdaje zdravotních ústavů na úhrady nákupů pořízených od dodavatelů v letech 2017–2019

85 %

Podíl výdajů vynaložených zdravotními ústavu na úhrady nákupů pořízených v rámci veřejných zakázek malého rozsahu

239 mil. Kč

Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených zdravotními ústavu na úhrady nákupů dodavatelům

168 mil. Kč

Výše neoprávněně použitých peněžních prostředků zdravotními ústavu na prověřované nákupy

1

Počet veřejnosprávních kontrol provedených u zdravotních ústavů zřizovatelem v letech 2017–2019

1

Počet interních auditů vykonaných zdravotními ústavu v letech 2017–2019 zaměřených na veřejné nakupování

¹ Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě a Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil hospodaření zdravotních ústavů s majetkem a peněžními prostředky státu se zaměřením na to, zda zdravotní ústavy v oblasti veřejného nakupování naplňují v praxi principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Dále NKÚ prověřil, jak Ministerstvo zdravotnictví vykonává zřizovatelské funkce vůči zdravotním ústavům.

Ministerstvo zdravotnictví vykonávalo funkci zřizovatele ve vztahu ke Zdravotnímu ústavu se sídlem v Ostravě a Zdravotnímu ústavu se sídlem v Ústí nad Labem (dále také „ZÚ“ nebo „zdravotní ústavy“) nedostatečně. MZd ve vztahu ke zdravotním ústavům nenaplnilo svou povinnost vyplývající ze zákona², neboť v letech 2017 až 2019 nepůsobilo při jejich řízení takovým způsobem, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější. Ministerstvo nevytvořilo takové podmínky, které by eliminovaly riziko finančních ztrát vzniklých při poskytování služeb v oblasti laboratorního vyšetření a diagnostiky hrazených ze zdravotního pojištění. Ministerstvo s výjimkou centrálních nákupů elektrické energie a plynu další podporu pro zefektivnění nákupů neposkytovalo. Nedostatečná byla rovněž kontrolní činnost ministerstva, kdy od roku 2012 provedlo pouze jednu veřejnosprávní kontrolu jednoho zdravotního ústavu.

Zdravotní ústavy hospodařily v letech 2017 až 2019 se ztrátou. Na hospodářský výsledek měl vliv nárůst platových tarifů, systém úhrad za poskytované laboratorní služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění a nedostačující příspěvky na provoz. Na zhoršené výsledky hospodaření mělo rovněž vliv odlišné postavení ZÚ v případě poskytování služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění a služeb ve standardním konkurenčním prostředí. Toto odlišné postavení zdravotních ústavů vyplývá z jejich právní formy (státní příspěvkové organizace).

Interní předpisy ZÚ pro oblast veřejného nakupování upravující jejich vnitřní kontrolní systémy vč. postupů při zadávání veřejných zakázek většinou pouze odkazovaly na postupy podle příslušných právních předpisů³. Vnitřní kontrolní systémy zdravotních ústavů nebyly zavedeny v souladu se zákonem⁴ tak, aby vytvářely podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v oblasti veřejného nakupování. Na kontrolovaném vzorku nákupů NKÚ shledal nedostatky prakticky ve všech fázích nákupů. ZÚ v některých případech nepostupovaly v souladu s právními předpisy, a použily tak peněžní prostředky státu neoprávněně. ZÚ nepostupovaly nejhospodárnějším způsobem, nepoužily peněžní prostředky na krytí nezbytných potřeb, pořizovaly nákupy bez provedení zadávacího (výběrového) řízení a nedodržovaly zásady transparentnosti a zákazu diskriminace. NKÚ tyto nedostatky zjistil zejména u zakázek malého rozsahu, respektive nákupů realizovaných přímým zadáním.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných skutečností:

² Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole); vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.; zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁴ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) a b) a ustanovení § 25 odst. 2 písm. c) a e) zákona č. 320/2001 Sb.

1. Zjištění u Ministerstva zdravotnictví

- 1.1 MZd od roku 2003⁵ nezpracovalo takovou koncepci rozvoje svěřeného odvětví, v níž by jasně definovalo významnost, potřebnost a rozsah služeb poskytovaných zdravotními ústavami pro stát, ale také i postavení zdravotních ústavů na trhu, v rámci poskytovaných dalších služeb v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví.⁶ (Viz kapitola IV.1.1 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.2 MZd výši příspěvku na provoz pro ZÚ nestanovilo v souladu s rozpočtovými pravidly jako rozdíl rozpočtovaných nákladů a výnosů hlavní činnosti⁷. (Viz kapitola IV.1.2 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.3 MZd poskytovalo ze státního rozpočtu zdravotním ústavům příspěvek na provoz, aniž by se v této souvislosti zabývalo problematikou veřejné podpory⁸. (Viz kapitola IV.1.3 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.4 MZd neiniciovalo systémovou změnu způsobu úhrad za poskytnuté zdravotní služby⁹ hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Stávající systém financování poskytovaných zdravotních služeb v oblasti laboratorního vyšetření a diagnostiky, kdy rozhodujícím činitelem pro stanovení výše úhrady za poskytnuté služby není skutečně poskytnutý výkon, ale počet tzv. unikátních pojištěnců¹⁰, prohlubuje ztráty při hospodaření zdravotních ústavů i do dalších let. (Viz kapitola IV.1.4 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.5 MZd na své přímo řízené organizace působilo v oblasti veřejného nakupování obecně zejména formou „resortních“ vnitřních předpisů. Pro organizace ve svém resortu, tedy také pro zdravotní ústavy, MZd realizovalo centrální nákupy elektřiny a plynu. Podporu zefektivnění jiných nákupů ministerstvo zdravotním ústavům neposkytovalo. (Viz kapitola IV.1.5 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.6 MZd provedlo v letech 2017 až 2019 jen jednu veřejnosprávní kontrolu zdravotních ústavů. (Viz kapitola IV.1.6 tohoto kontrolního závěru.)

2. Zjištění u zdravotních ústavů vztahující se k vykonávaným činnostem a jejich hospodaření

- 2.1 Hospodaření ZÚ skončilo v letech 2017 až 2019 ztrátou. Výnosy z prodeje služeb ZÚ a příspěvek na provoz od zřizovatele nedokázaly pokrýt růst nákladů. (Viz kapitola IV.2.1 tohoto kontrolního závěru.)

⁵ Zdravotní ústavy byly zřízeny k datu 1. 1. 2003 zákonem č. 320/2002 Sb., který novelizoval zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

⁶ Ustanovení § 86 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷ Ustanovení § 54 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

⁸ Vymezení veřejné podpory vyplývá z čl. 107 odst. 1 *Smlouvy o fungování Evropské unie*.

⁹ Dle přílohy č. 5 vyhlášky č. 348/2016 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2017, vyhlášky č. 353/2017 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2018, a vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, (tzv. úhradových vyhlášek) účinných v kontrolovaném období.

¹⁰ Ustanovení § 3 odst. 1) vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, uvádí: „Unikátním pojištěncem se dle ustanovení pro účely této vyhlášky rozumí pojištěnec zdravotní pojišťovny ošetřený poskytovatelem v konkrétní odbornosti v hodnoceném nebo referenčním období alespoň jednou, s tím, že není rozhodné, zda se jedná o ošetření v rámci vlastních zdravotních služeb nebo zdravotních služeb vyžádaných, pokud není dále stanoveno jinak.“

- 2.2 Zásadní vliv na výsledek hospodaření ZÚ měl na straně nákladů růst mzdových nákladů způsobený každoročním navyšováním platových tarifů podle nařízení vlády¹¹. Toto navyšování nebylo ZÚ kompenzováno. (Viz kapitola IV.2.2 tohoto kontrolního závěru.)
- 2.3 Změnou financování služeb spojených se státním zdravotním dozorem došlo k poklesu výkonů ZÚ a tedy i jejich výnosů. ZÚ vyčíslily snížení svých výnosů v důsledku zatížení služeb poskytovaných krajským hygienickým stanicím daní z přidané hodnoty o cca 4 až 5 mil. Kč ročně. (Viz kapitola IV.2.3 tohoto kontrolního závěru.)
- 2.4 Systém sledování nákladů ZÚ neumožňuje spolehlivě vyčíslit potřebné zdroje pro zajištění činností pro výkon státního zdravotního dozoru a další činnosti pro stát a také vytváří riziko vzniku nedovolené veřejné podpory. (Viz kapitola IV.2.4 tohoto kontrolního závěru.)
- 2.5 ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu se zákonem o účetnictví¹² a prováděcí vyhláškou¹³, neboť v účetních závěrkách nadhodnotil zůstatek fondu reprodukce majetku v letech 2017 až 2019 o desítky milionů korun¹⁴. (Viz kapitola IV.2.5 tohoto kontrolního závěru.)

3. Zjištění u zdravotních ústavů vztahující se k veřejnému nakupování

- 3.1 Podíl výdajů na úhrady nákupů pořízených zdravotními ústavu v rámci veřejných zakázek malého rozsahu na výdajích za celkové nákupy v letech 2017 až 2019 představoval 85 %. V souvislosti s těmito zakázkami bylo kontrolou zjištěno porušení některé ze zákonných zásad¹⁵ u nákupů za více než 31 mil. Kč. (Viz kapitola IV.3.1 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.2 Vnitřní kontrolní systémy ZÚ nebyly v kontrolovaném období zavedeny v souladu se zákonem¹⁶ tak, aby vytvářely podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v oblasti veřejného nakupování. (Viz kapitola IV.3.2 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.3 V kontrolovaném období byl ve ZÚ vykonán pouze jeden interní audit zaměřený na veřejné nakupování. Jelikož výdaje ZÚ na veřejné nákupy činily v letech 2017 až 2019 více než 1,3 mld. Kč a vzhledem ke kontrolou zjištěným nedostatkům, považuje NKÚ výkon interního auditu v této oblasti za nedostatečný. (Viz kapitola IV.3.3 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.4 ZÚ v Ústí n. L. nepostupoval v souladu se zákonem o finanční kontrole¹⁷, když neprováděl analýzu ani vyhodnocování výhodnosti dlouhodobých smluv vzhledem k aktuálním podmínkám na trhu, přestože na základě těchto smluv uskutečňoval dlouhodobě průběžné nákupy. (Viz kapitola IV.3.4 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.5 ZÚ u realizovaných nákupů nevyhodnocovaly rizika závislosti na jediném dodavateli. (Viz kapitola IV.3.5 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.6 ZÚ u veřejných nákupů nepostupovaly vždy tak, aby zajistily ochranu veřejných prostředků proti rizikům způsobeným nehospodárným, neefektivním a neúčelným nakládáním s veřejnými prostředky ve smyslu zákona o finanční kontrole. (Viz kapitola IV.3.6 tohoto kontrolního závěru.)

¹¹ Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě; nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

¹² Ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹³ Ustanovení § 66 odst. 8 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.

¹⁴ Jednalo se o 24 654 881,22 Kč v roce 2017, o 32 416 473,54 Kč v roce 2018 a o 37 403 419,56 Kč v roce 2019.

¹⁵ Ustanovení § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

¹⁶ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) a b) a ustanoveními § 25 odst. 2 písm. c) a e) zákona č. 320/2001 Sb.

¹⁷ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

Zdravotní ústavy:

- realizovaly nákupy bez jasně identifikovaných a zdůvodněných potřeb, aniž by provedly výběr optimální varianty uspokojení potřeby, což mělo negativní vliv na kvalitu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku¹⁸ (viz kapitola IV.3.6.1 tohoto kontrolního závěru);
- nestanovily měřitelné indikátory očekávaných výsledků pro vyhodnocení veřejných nákupů¹⁹ (viz kapitola IV.3.6.2 tohoto kontrolního závěru);
- nevyhodnocovaly získané věcné, časové a finanční údaje o provedených veřejných nákupech ve vztahu k přípravě a uskutečňování dalších nákupů, čímž nezajistily funkční zpětnou vazbu. Neprováděly tak ani průběžnou kontrolu²⁰ (viz kapitola IV.3.6.3 tohoto kontrolního závěru).

3.7 ZÚ u prověřovaných veřejných nákupů vynaložily (použily) peněžní prostředky v celkové výši přesahující 168 mil. Kč neoprávněně (z toho ZÚ v Ostravě ve výši 11 mil. Kč a ZÚ v Ústí n. L. ve výši 157 mil. Kč), neboť nepostupovaly v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a v souladu s rozpočtovými pravidly. ZÚ pořizovaly nákupy bez zadání veřejné zakázky v zadávacím (výběrovém) řízení, nedodržely zásady transparentnosti a zákazu diskriminace; nepoužily peněžní prostředky nejehospodárnějším způsobem a nepoužily je ani na krytí nezbytných potřeb zdravotního ústavu. NKÚ porušení zákona o zadávání veřejných zakázek zjistil zejména u veřejných zakázek, které ZÚ realizovaly jako zakázky malého rozsahu, resp. nákupy realizované přímým zadáním. Na základě těchto zjištění podal NKÚ oznámení příslušnému správci daně. (Viz kapitola IV.3.7 tohoto kontrolního závěru.)

Doporučení NKÚ**NKÚ doporučuje ve vazbě na působnost Ministerstva zdravotnictví ke zdravotním ústavům:**

- zapracovat obsah a rozsah činností zdravotních ústavů včetně jejich postavení ve struktuře orgánů ochrany a podpory veřejného zdraví do koncepce ochrany a podpory zdraví;
- pokud MZd v rámci připravované koncepce pro ZÚ i nadále počítá s poskytováním služeb hrazených, ať již z veřejného zdravotního pojištění nebo přímo jejich odběrateli, ve standardním konkurenčním prostředí, vytvořit podmínky pro postavení ZÚ na tomto trhu, kde působí řada dalších poskytovatelů obdobných služeb;
- přistupovat systematicky k oblasti stanovení výše příspěvku na provoz zdravotních ústavů tak, aby bylo dlouhodobě zajištěno udržitelné financování jejich činností pro stát a eliminovat riziko nedovolené veřejné podpory;
- iniciovat změnu stávajícího systému úhrad služeb poskytovaných v oblasti laboratorních vyšetření a diagnostiky hrazených z veřejného zdravotního pojištění;
- zapojit ZÚ do sdružených nákupů komodit, u nichž by případné společné zadávání s dalšími organizacemi v resortu vedlo k zefektivnění nákupů a úsporám veřejných prostředků;
- sdílet se zdravotními ústavu resortní data o množství a cenách nakupovaných komodit z oblasti laboratorních služeb.

¹⁸ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

¹⁹ Ustanovení § 4 odst. 2 a § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

²⁰ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

NKÚ doporučuje zdravotním ústavům v oblasti veřejných nákupů:

- zavést taková pravidla, která budou vytvářet podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v celém životním cyklu veřejného nakupování²¹.

II. Informace o kontrolované oblasti

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo zdravotnictví, Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě a Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem.

1. Ministerstvo zdravotnictví

Ministerstvo zdravotnictví je ústředním orgánem státní správy mj. pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém²².

MZd je organizační složkou státu a dle zákona o účetnictví vybranou účetní jednotkou²³. MZd je správcem rozpočtové kapitoly²⁴ 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* odpovědným za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole. Má také povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole.

MZd plní funkci zřizovatele vůči zdravotním ústavům²⁵ se všemi právy a povinnostmi podle rozpočtových pravidel²⁶ a zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích²⁷. MZd je povinno působit při řízení zdravotních ústavů tak, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější²⁸.

2. Zdravotní ústavy

Zdravotní ústavy jsou příspěvkovými organizacemi, jejichž úkolem je mimo jiné odbornými výkony napomáhat k plnění úkolů státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví.

²¹ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

²² Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

²³ Ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.

²⁴ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

²⁵ Ustanovení § 86 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.

²⁶ Zákon č. 218/2000 Sb.

²⁷ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²⁸ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

Zdravotní ústavy byly zřízeny k datu 1. 1. 2003 novelou zákona o ochraně veřejného zdraví²⁹. Ke dni 1. 6. 2012 došlo k jejich restrukturalizaci³⁰.

ZÚ jsou právníckými osobami a v právních vztazích, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, jednají svým jménem a nesou odpovědnost z nich vyplývající. Postavení zdravotních ústavů a předmět jejich činnosti jsou upraveny v zákoně o ochraně veřejného zdraví³¹.

Další úkoly zdravotním ústavům stanovuje Ministerstvo zdravotnictví ve statutu.

ZÚ hospodaří s majetkem státu a pravidla při nakládání s ním jsou stanovena zákonem o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. ZÚ hospodaří s peněžními prostředky podle pravidel stanovených rozpočtovými pravidly. ZÚ jsou povinny mít zaveden systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole³². Při zadávání veřejných zakázek je povinností zdravotních ústavů postupovat v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek³³.

Následující tabulka č. 1 uvádí za jednotlivé ZÚ základní číselné údaje vztahující se k roku 2019.

Tabulka č. 1: Základní údaje o zdravotních ústavech za rok 2019, resp. k 31. 12. 2019

Popis / zdravotní ústav		ZÚ v Ostravě	ZÚ v Ústí n. L.
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců (za rok)		469,83	429,90
Hodnota aktiv (k 31. 12.) v Kč	Brutto	1 356 169 832,02	966 671 169,67
	Netto	451 447 987,88	345 494 413,70
Výnosy (za rok) v Kč		478 262 774,43	421 604 949,93
Náklady (za rok) v Kč		488 984 197,85	442 727 724,10
Hospodářský výsledek (za rok) v Kč		-10 721 423,42	-21 122 774,17
Příspěvek na provoz celkem (za rok) v Kč		34 055 433,00	35 060 900,00

Zdroj: informace od zdravotních ústavů; rozvahy zdravotních ústavů k 31. 12. 2019 (informační portál Ministerstva financí MONITOR); výkazy zisku a ztráty zdravotních ústavů za rok 2019; rozborů hospodaření zdravotních ústavů za rok 2019.

Pozn.: Příspěvek na provoz je součástí výnosů.

III. Rozsah kontroly

1. Cílem kontroly u Ministerstva zdravotnictví bylo prověřit, jak vykonává řízovatelské funkce vůči zdravotním ústavům. V souvislosti s tímto cílem zjišťoval NKÚ, zda MZd ve vztahu ke ZÚ provádělo aktivně výkon řízovatelských funkcí včetně řešení problémových otázek souvisejících s činností a rozvojem zdravotních ústavů.

²⁹ Zákon č. 258/2000 Sb., byl novelizován zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

³⁰ Zákon č. 115/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Ustanovení § 86 zákona č. 258/2000 Sb.

³² Zákon č. 320/2001 Sb.

³³ Zákon č. 134/2016 Sb.

NKÚ se zaměřil na ověření, zda MZd:

- plnilo své povinnosti stanovené právními předpisy vyplývající z funkce zřizovatele,
- mělo zpracovanou koncepci týkající se činnosti ZÚ,
- stanovilo finanční vztahy ZÚ ke státnímu rozpočtu, tj. i podmínky pro výši příspěvku na provoz,
- pravidelně vyhodnocovalo hospodářský výsledek ZÚ a přijímalo opatření v případě, že hospodaření ZÚ skončilo zhoršeným výsledkem hospodaření.

NKÚ také zjišťoval, zda se MZd zabývalo systémem úhrad nastaveným úhradovou vyhláškou, který se týká zdravotních služeb poskytovaných ZÚ a který nezohledňuje skutečně realizované výkony, ale pouze počet unikátních pojištěnců.

NKÚ také zjišťoval, zda MZd:

- metodicky působilo na činnosti ZÚ v oblasti veřejného nakupování,
- zajišťovalo pro organizace ve své přímé řídicí působnosti, tedy i pro ZÚ, podporu zefektivnění nákupů (např. benchmarking jako techniku pro zjišťování a vyhodnocování informací o nákupech v resortu),
- provádělo společné nákupy a dále NKÚ zjišťoval, jaké komodity byly centrálně nakupovány a jak byly do společných nákupů zapojeny ZÚ,
- mělo nastavený systém pro kontrolu zdravotních ústavů, zda v kontrolovaném období provedlo ve ZÚ kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a zda ověřovalo plnění opatření přijatých zdravotními ústavu k nápravě nedostatků zjištěných kontrolami.

2. Cílem kontroly u zdravotních ústavů bylo prověřit jejich hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu se zaměřením na to, zda ZÚ v oblasti veřejného nakupování naplňují v praxi principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. V souvislosti s tímto cílem zjišťoval NKÚ odpovědi na dvě hlavní kontrolní otázky.

První z těchto otázek se zaměřila na **výsledky hospodaření ZÚ**, přičemž v případech, kdy ZÚ vykazovaly zhoršené výsledky hospodaření, NKÚ zjišťoval příčiny a dopady těchto výsledků a v této souvislosti se zabýval činnostmi ZÚ. Výchozími právními předpisy pro tuto kontrolní otázku byla rozpočtová pravidla, zejména pak ustanovení § 53 tohoto zákona, a rovněž zákon o ochraně veřejného zdraví, zejména pak ustanovení § 86 tohoto zákona.

Druhá z těchto otázek zjišťovala, **zda ZÚ v oblasti veřejného nakupování naplňovaly principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti** (dále také „principy 3E“) **a postupovaly v souladu s právními předpisy**. Definice principů 3E jsou uvedeny v zákoně o finanční kontrole³⁴.

NKÚ se v rámci této kontrolní otázky zaměřil na postupy a úkony, které ZÚ realizovaly v jednotlivých fázích životního cyklu veřejného nákupu (plánování a příprava veřejného nákupu, proces výběru dodavatele a dodání předmětu veřejné zakázky a také vyhodnocení veřejného nákupu). NKÚ přitom prověřil, zda byly nákupy provedeny v souladu s uvedenými principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti definovanými zákonem o finanční kontrole, a rovněž v souladu s požadavky vyplývajícími ze zákona o zadávání veřejných zakázek – zejména zásadami transparentnosti, přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům zásadami

³⁴ Ustanovení § 2 zákona č. 320/2001 Sb.

rovného zacházení a zákazu diskriminace uvedenými v ustanovení § 6 tohoto zákona. Přestože se jedná o dva samostatné právní předpisy, je v případě procesu veřejného nakupování nezbytné zohlednit jejich společné (vzájemně související) působení v rámci tohoto procesu.

NKÚ také prověřoval, jak měly ZÚ oblast veřejného nakupování ve vazbě na principy 3E a související právní předpisy upraveny ve svých vnitřních předpisech. Interní předpisy upravující vnitřní kontrolní systém mají v rámci **veřejného nakupování** zcela zásadní vliv, neboť nastavují **postupy (pravidla) týkající se všech jeho fází**.

V souvislosti s peněžními prostředky, které ZÚ vynakládaly na veřejné nákupy, NKÚ zejména prověřoval, zda tyto prostředky ZÚ vynakládaly v souladu s ustanovením § 53 odst. 4 rozpočtových pravidel.

3. Kontrolováno bylo období let 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

4. Celkové výdaje zdravotních ústavů na úhrady dodavatelům, tj. úhrady za nákupy, což představuje kontrolovatelný objem, činily v kontrolovaném období 1 348 459 551,13 Kč včetně DPH. Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených zdravotními ústavu na úhrady nákupů dodavatelům činil 238 677 573,36 Kč včetně DPH. Výše prověřovaného příspěvku na provoz, který ZÚ obdržely v letech 2017–2019, činila 254 356 333 Kč.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Výkon zřizovatelských funkcí Ministerstva zdravotnictví ve vztahu ke zdravotním ústavům

1.1 Ministerstvo nezačlenilo činnosti zdravotních ústavů do svých koncepčních a strategických dokumentů

MZd dle kompetenčního zákona³⁵ mj. zpracovává koncepcce rozvoje svěřených odvětví a řeší stěžejní otázky, které předkládá vládě ČR. Koncepci rozvoje svěřeného odvětví, v níž by jasně definovalo významnost, potřebnost a rozsah služeb poskytovaných zdravotními ústavu pro stát, ale také i postavení ZÚ na trhu v rámci poskytovaných služeb v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví, od roku 2003 ministerstvo nezpracovalo a vládě ČR nepředložilo.

MZd nestanovilo postavení, zapojení a využití činností zdravotních ústavů ani v dalších dokumentech zpracovaných v rámci národní strategie ochrany zdraví³⁶.

³⁵ Ustanovení § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³⁶ Akční plány pro implementaci národní strategie *Zdraví 2020*; strategický rámec *Zdraví 2030*; *Pandemický plán Ministerstva zdravotnictví*.

MZd v roce 2019 vyzvalo ZÚ³⁷, aby zpracovaly vlastní koncepce jejich činností. V koncepcích zpracovaných ZÚ měla být podrobně analyzována jejich činnost, včetně personálního zajištění jednotlivých činností a předpokládaných zdrojů financování. Tyto koncepce měly být použity jako podklady pro stanovení další strategie MZd v oblasti ochrany veřejného zdraví. MZd do doby ukončení kontroly využilo koncepce předané zdravotními ústavami jen jako podklad k interním pracovním jednáním.

1.2 Ministerstvo nepřistupovalo systematicky ke stanovení výše příspěvku na provoz pro zdravotní ústavy

Příspěvek na provoz se podle rozpočtových pravidel stanoví v případě, že rozpočtované náklady bez příspěvku ze státního rozpočtu překračují rozpočtované výnosy.

MZd požadovalo od ZÚ sestavení vyrovnaného rozpočtu (výkazu o rozpočtu nákladů a výnosů) na roky 2017 až 2019, a to bez příspěvku na provoz (resp. s příspěvkem na provoz v nulové výši), aniž by zohlednilo nepříznivé ekonomické výsledky zdravotních ústavů předchozích let.

To, že pro roky 2017 až 2019 plánované náklady ZÚ bez příspěvku na provoz překračovaly jejich očekávané výnosy, bylo zřejmé ze zdůvodněných požadavků ZÚ na výši příspěvků na provoz. Údaje o výši příspěvku na provoz požadovaného zdravotními ústavami a celkové výši poskytnutého příspěvku jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Příspěvek na provoz zdravotních ústavů v letech 2017–2019 (v Kč)

ZÚ v Ostravě	2017	2018	2019
Požadavek zdravotního ústavu na příspěvek	89 822 000	81 790 244	99 810 000
Příspěvek z MZd celkem	70 450 000*	44 280 000	34 055 433
ZÚ v Ústí n. L.	2017	2018	2019
Požadavek zdravotního ústavu na příspěvek	94 550 000	71 780 000	62 447 253
Příspěvek z MZd celkem	59 550 000*	32 460 000	35 060 900

Zdroj: doklady a informace od MZd.

Vysvětlivka:

* V roce 2017 příspěvek na provoz zahrnoval i příspěvek na výkon státního zdravotního dozoru pro krajské hygienické stanice.

MZd výši příspěvku na provoz pro ZÚ nestanovilo v souladu s rozpočtovými pravidly jako rozdíl rozpočtovaných nákladů a výnosů hlavní činnosti³⁸ a ani nevyužilo možnost vázat výši příspěvku na předem stanovené ukazatele, konkrétně na jednotku výkonů zabezpečovaných ZÚ v rámci činností pro stát. Výši příspěvku na provoz stanovovalo ministerstvo dle jeho vyjádření „... na základě historického nastavení s přihlédnutím k aktuální ekonomické situaci zdravotních ústavů a rozpočtovaným prostředkům v kapitole MZd“.

MZd nezpracovalo metodiku a nestanovilo kritéria, podle kterých postupovalo při stanovování příspěvku na provoz u jím řízených organizací, vč. zdravotních ústavů.

Při stanovení výše příspěvku na provoz pro ZÚ postupovalo MZd nesystematicky.

³⁷ Dopis č. j.: MZDR 31513/2019-1/OPR ze dne 16. 7. 2019.

³⁸ Ustanovení § 54 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

1.3 Poskytnutí příspěvku na provoz bez stanovení, na které činnosti je konkrétně určen, vytváří riziko vzniku nedovolené veřejné podpory

Příspěvek na provoz pro ZÚ stanovilo MZd bez rozpisu závazných ukazatelů, bez stanovení, na jaké činnosti je konkrétně určen. MZd tak nepředcházelo riziku vzniku nedovolené veřejné podpory³⁹, neboť příspěvek jako kompenzace či vyrovnávací platba neobsahoval popis kompenzačního mechanismu, parametrů pro výpočet, kontrolu a přezkoumání vyrovnávací platby. Riziko nedovolené veřejné podpory vyplývá z těchto skutečností:

- MZd se problematikou vztahu mezi poskytováním státní podpory formou vypláceného příspěvku na provoz ZÚ a pravidly veřejné podpory EU nezabývalo.
- MZd poskytuje příspěvek na provoz ze státního rozpočtu na částečné krytí nákladů ZÚ.
- MZd nemá přehled, které z činností vykonávaných ZÚ mají hospodářskou povahu.
- MZd nestanovilo výši příspěvku objektivně a transparentně, tj. podle předem určených ukazatelů.

MZd poskytovalo ZÚ ze státního rozpočtu příspěvek na provoz, aniž by se v této souvislosti zabývalo problematikou nedovolené veřejné podpory.

1.4 Systém úhrad za poskytnuté zdravotní služby ve vybraných odbornostech, hrazených dle přílohy č. 5 úhradových vyhlášek, je pro zdravotní ústavy nevýhodný a vytváří riziko prohlubujících se ztrát při jejich hospodaření

Úhrady za poskytnuté laboratorní služby ve vybraných odbornostech⁴⁰ provádějí zdravotní pojišťovny dle přílohy č. 5 úhradových vyhlášek, kdy rozhodujícím činitelem pro stanovení výše úhrady za poskytnuté zdravotní služby nejsou skutečně uznané výkony, ale počet tzv. unikátních pojištěnců⁴¹.

Pokud byl pojištěnec poskytovatelem zdravotních služeb v konkrétní odbornosti ošetřen v hodnoceném období nebo referenčním období vícekrát, zahrnuje se do počtu unikátních pojištěnců příslušné zdravotní pojišťovny ošetřených v dané odbornosti pouze jednou. Výše úhrady poskytovateli zdravotních služeb v daném roce odpovídá částce vypočtené na jednoho unikátního pojištěnce, kdy do výpočtu vstupuje počet unikátních pojištěnců za rok příslušného referenčního období a objem uznaných výkonů za rok příslušného referenčního období.

³⁹ Vymezení veřejné podpory vyplývá z čl. 107 odst. 1 *Smlouvy o fungování Evropské unie*.

⁴⁰ Zdravotní ústavy poskytovaly služby v odbornostech (802 – lékařská mikrobiologie, 812 – laboratoř farmakologie a toxikologie léčiv, 813 – laboratoř alergologická a imunologická, 814 – laboratoř toxikologická, 816 – laboratoř lékařské genetiky, 817 – laboratoř klinické toxikologie a 818 – laboratoř hematologická).

⁴¹ Ustanovení §3 odst. 1) a 2) vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019 uvádí:

„1) Unikátním pojištěncem se pro účely této vyhlášky rozumí pojištěnec zdravotní pojišťovny ošetřený poskytovatelem v konkrétní odbornosti v hodnoceném nebo referenčním období alespoň jednou, s tím, že není rozhodné, zda se jedná o ošetření v rámci vlastních zdravotních služeb nebo zdravotních služeb vyžádaných, pokud není dále stanoveno jinak.

2) Pokud byl unikátní pojištěnec poskytovatelem v konkrétní odbornosti ošetřen v hodnoceném období nebo referenčním období vícekrát, zahrnuje se do počtu unikátních pojištěnců příslušné zdravotní pojišťovny ošetřených v dané odbornosti pouze jednou.“

Takto nastavený systém úhrad, který nezohledňuje rostoucí počet nákladných pojištěnců⁴², znamenal pro ZÚ v letech 2016 až 2018 roční pokles výnosů v průměru o více než 20 mil. Kč.

ZÚ ve svých ročních zprávách, rozbořech hospodaření a v další korespondenci opakovaně MZd upozorňovaly na negativní dopad systému úhrad dle přílohy č. 5 úhradové vyhlášky do výnosů zdravotních ústavů. ZÚ v Ostravě například v roční zprávě za rok 2018 uvedl následující ilustrační příklad nejnákladnějšího pacienta:

Částka připadající u ZÚ v Ostravě na jednoho unikátního pojištěnce vycházející z referenčního období	1 800 bodů	1 400 Kč
	Počet vykázaných bodů za provedené laboratorní výkony za rok	Úhrada od zdravotní pojišťovny
Jeden nákladný pojištěnec XY	110 678	1 400 Kč

Z uvedeného příkladu vyplývá, že zdravotní ústav v souvislosti s provedenými laboratorními výkony vykázal zdravotní pojišťovně u jednoho nákladného pojištěnce výkony v hodnotě 110 678 bodů, ovšem výše úhrady vycházela z částky připadající na jednoho unikátního pojištěnce a odpovídala hodnotě 1 800 bodů.

Úhrady zdravotních služeb ze strany zdravotních pojišťoven byly za období let 2017 až 2019 nejvýznamnější částí výnosů zdravotních ústavů.

Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že **systém úhrady zdravotních služeb poskytovaných zdravotními ústavu** hrazených dle přílohy č. 5 úhradové vyhlášky, kdy zdravotní pojišťovny provedly propočtení uznaných zdravotních výkonů na průměrnou hodnotu za jednoho unikátního pojištěnce, **byl a je pro zdravotní ústavu prokazatelně ekonomicky nevýhodný**, tj. úhrada od zdravotních pojišťoven neodpovídala skutečnému objemu uznaných zdravotních výkonů, zejména u tzv. nákladných pojištěnců.

Tabulka č. 3: Úhrady zdravotním ústavům od zdrav. pojišťoven v letech 2016 až 2018 (v Kč)

Úhrady v roce	Poskytnutá péče (služby)	Celkem ZÚ v Ostravě	Celkem ZÚ v Ústí n. L.
2016	Uznaná	200 941 237,04	188 035 144,04
	Uhrazená	181 161 573,22	168 301 315,60
	Rozdíl (<i>uhrazená minus uznaná</i>)	-19 779 663,82	-19 750 937,66
2017	Uznaná	200 186 795,00	175 352 894,16
	Uhrazená	179 132 346,26	163 061 109,19
	Rozdíl (<i>uhrazená minus uznaná</i>)	-21 054 448,74	-12 291 784,97
2018	Uznaná	230 726 918,58	153 334 507,90
	Uhrazená	196 238 515,20	136 891 724,73
	Rozdíl (<i>uhrazená minus uznaná</i>)	-34 488 403,38	-15 615 584,32

Zdroj: doklady a informace od zdravotních ústavů.

Pozn.: Rok 2016 je v tabulce uveden pro možnost porovnání s následujícími lety 2017 a 2018. Rok 2019 není v tabulce uveden, jelikož konečné vyúčtování úhrad za rok 2019 nebylo od všech zdravotních pojišťoven v době kontroly NKÚ provedeno.

U ZÚ v Ústí n. L. nejsou ve zpracování zohledněny regulace a bonifikace ze strany zdravotních pojišťoven, proto nesouhlasí rozdíl (*uhrazená minus uznaná*) v letech 2016 a 2018.

⁴² Nákladný pojištěnec – pojištěnec s vyšší četností opakovaných nákladných vyšetření za rok.

Roční ztráta (ušlá část výnosů z důvodu rozdílu mezi uznanými a uhrazenými zdravotními službami), vzniklá takto nastaveným systémem financování zdravotních služeb poskytovaných zdravotními ústavami, přesáhla v roce 2018 u ZÚ v Ostravě 34 mil. Kč a u ZÚ v Ústí n. L. 15 mil. Kč.

MZd do ukončení kontroly NKÚ neiniciovalo, v součinnosti s účastníky dohodovacího řízení, systémovou změnu způsobu úhrady zdravotních služeb v oblasti laboratorních vyšetření a diagnostiky hrazených z veřejného zdravotního pojištění, která by odstranila anebo alespoň snížila každoročně vznikající rozdíly mezi uznanými a uhrazenými zdravotními výkony ze strany zdravotních pojišťoven.

1.5 Využívání institutu centrálního zadavatele a další podpora zefektivnění nákupů pro organizace v přímé řídicí působnosti Ministerstva zdravotnictví

MZd na své přímo řízené organizace působilo v oblasti veřejného nakupování obecně zejména formou „resortních“ vnitřních předpisů⁴³.

MZd má jako ústřední orgán státní správy, který má alespoň dvě podřízené organizace, povinnost mít zavedený resortní systém centralizovaného zadávání (dále také „RS CZ“) a v něm centralizovaně pořizovat komodity, a to podle pravidel pro vytvoření a provoz RS CZ⁴⁴. V RS CZ pořizují centrální zadavatelé povinné i resortní komodity⁴⁵ pro potřeby všech organizací daného resortu. Povinné komodity v RS CZ byly stanoveny usnesením vlády⁴⁶ a zahrnují např. elektrickou energii, osobní vozidla či kancelářskou techniku a zařízení.

Pro nákupy v resortu mělo MZd od roku 2012 zaveden RS CZ. Ministerstvo v kontrolovaném období nakupovalo v rámci RS CZ komodity elektrická energie a plynná paliva, a to formou nákupů na komoditní burze. V rámci tohoto RS CZ nakupovaly elektrickou energii a plynná paliva také ZÚ.

Pro využívání další formy centralizovaného zadávání, centrální nákup státu, mělo MZd vytvořen nezbytný předpoklad v podobě smlouvy o centralizovaném zadávání uzavřené mezi Ministerstvem financí, MZd a organizacemi v jeho resortu.

Problematice zefektivnění nákupů ZÚ se MZd plánovalo věnovat v průběhu roku 2020. Ke dni ukončení kontroly NKÚ nebyl proces přípravy nástrojů pro podporu nákupů ZÚ z důvodu mimořádných úkolů příslušných útvarů v souvislosti s epidemickou situací COVID-19 ukončen.

⁴³ Jednalo se například o příkaz ministra č. 12/2012 „Protikorupční strategie Ministerstva zdravotnictví pro přímo řízené organizace“; příkaz ministra č. 20/2012 „Resortní pravidla systému centralizovaného zadávání VZ“; příkaz ministra č. 19/2012 „Pravidla elektronizace VZ v resortu MZd ČR“; příkaz ministra č. 13/2018 „Vybrané zásady transparentního hospodaření PŘO v oblasti nákupu a služeb“; příkaz ministra č. 22/2019 „Resortní interní protikorupční program Ministerstva zdravotnictví ČR“.

⁴⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 563, *k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy*.

⁴⁵ Komodity specifické pro daný resort, které nejsou povinně pořizovány.

⁴⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. ledna 2016 č. 24, *k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek v návaznosti na pravidla pro centrální nákup státu*.

1.6 Kontrolní činnost Ministerstva zdravotnictví ve vztahu ke zdravotním ústavům

Finanční kontrola je dle zákona o finanční kontrole součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. MZd provedlo od doby restrukturalizace sítě zdravotních ústavů (tj. od 1. 6. 2012) pouze jednu veřejnosprávní kontrolu, a to u ZÚ v Ostravě, kde zjistilo závažné nedostatky týkající se neúčelného, nehospodárného a neefektivního vynakládání peněžních prostředků státu a uložilo provést opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Kontrolu plnění těchto opatření MZd neprovedlo. V návaznosti na nedostatky zjištěné kontrolou u ZÚ v Ostravě nepřijalo opatření, případně nezpracovalo pokyn pro jím přímo řízené organizace ke zjištěným rizikovým oblastem. První veřejnosprávní kontrolu u ZÚ v Ústí n. L. zahájilo MZd dle svého sdělení v říjnu 2020.

2. Výsledky hospodaření zdravotních ústavů

2.1 Hospodaření zdravotních ústavů skončilo v letech 2017, 2018 a 2019 ztrátou; skutečná výše nákladů a výnosů zdravotních ústavů neodpovídala jejich rozpočtované výši

Hospodaření ZÚ za roky 2017, 2018 a 2019 skončilo po zahrnutí příspěvku na provoz ztrátou. Údaje o celkových nákladech, výnosech, výsledku hospodaření a zřizovatelem poskytnutém příspěvku na provoz ZÚ v letech 2017 až 2019 jsou uvedeny v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4: Celkové náklady a výnosy ZÚ za účetní období 2017 až 2019 (v Kč)

Popis	2017	2018	2019
ZÚ v Ostravě			
Náklady celkem	462 861 558,33	489 981 079,08	488 984 197,85
Výnosy celkem	446 938 287,33	476 750 021,73	478 262 774,43
HV po zdanění (běžného účet. období)	-15 923 271,00	-13 231 057,35	-10 721 423,42
Příspěvek na provoz od zřizovatele*	48 950 000,00	44 280 000,00	34 055 433,00
ZÚ v Ústí n. L.			
Náklady celkem	443 928 071,86	438 983 920,13	442 727 724,10
Výnosy celkem	433 780 818,38	436 194 710,00	421 604 949,93
HV po zdanění (běžného účet. období)	-10 147 253,48	-2 789 210,13	-21 122 774,17
Příspěvek na provoz od zřizovatele*	59 550 000,00	32 460 000,00	35 060 900,00

Zdroj: výkazy zisku a ztráty sestavené k 31. 12. 2017, 2018 a 2019; rozborů hospodaření ZÚ; roční zprávy ZÚ.

Vysvětlivka:

* Údaj o skutečné výši příspěvku na provoz poskytnutého zřizovatelem. Poskytnutý příspěvek na provoz je součástí výnosů.

ZÚ sestavily na roky 2017 až 2019 vyrovnané rozpočty. ZÚ každoročně zadávaly výkazy o rozpočtu nákladů a výnosů do *Centrálního systému účetních informací státu*, přičemž dle pokynů MZd neměly ZÚ vyplňovat hodnotu k položce „příspěvek na provoz od zřizovatele“. Také ve schválených rozpočtech ZÚ měla rozpočtová položka „příspěvek na provoz od zřizovatele“ vždy nulovou hodnotu. To mělo také vliv na skutečnost, že skutečná výše nákladů a výnosů ZÚ v průběhu let 2017 až 2019 neodpovídala jejich rozpočtované výši.

Přestože ZÚ učinily řadu dílčích opatření, které měly snížit riziko zhoršeného hospodářského výsledku, k zajištění vyrovnaní hospodářského výsledku ve skutečnosti nedošlo.

Zásadní vliv na výsledek hospodaření zdravotních ústavů měly tyto faktory:

- **růst osobních nákladů** vyvolaný legislativní úpravou platových tarifů, přičemž u laboratorní činnosti toto zvýšení platových tarifů nebylo kompenzováno zvýšením úhrad za zdravotní služby,
- **systém úhrady zdravotních služeb** poskytovaných zdravotními ústavu, které jsou hrazeny podle přílohy č. 5 úhradové vyhlášky,
- **snížení výnosů ze služeb pro potřeby státního zdravotního dozoru** (dále také „SZD“) poskytovaných krajským hygienickým stanicím (dále také „KHS“) o hodnotu DPH odvedenou zpět do státního rozpočtu v souvislosti s přesunem prostředků na realizaci SZD do rozpočtu KHS,
- **klesající výše poskytnutého příspěvku na provoz** od zřizovatele, tedy od MZd.

2.2 Příčinou zhoršeného hospodářského výsledku zdravotních ústavů na straně nákladů byl růst mzdových nákladů, způsobený každoročním navyšováním platových tarifů podle nařízení vlády

Mzdové a s tím související náklady činily více než 50 % celkových nákladů ZÚ. V letech 2017 až 2019 tyto náklady ZÚ rostly. Příčinou růstu bylo každoroční zvyšování platových tarifů zaměstnancům ZÚ, ke kterým docházelo na základě nařízení vlády v oblasti odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě a státních zaměstnanců⁴⁷. Navyšování tarifních platů nebylo zdravotním ústavům kompenzováno zvýšenými úhradami za zdravotní služby ani navýšením příspěvku na provoz.

Zdravotní pojišťovny hradí poskytovatelům zdravotních služeb za poskytnuté zdravotní služby v souladu s úhradovou vyhláškou⁴⁸, pokud se nedohodnou s poskytovateli jinak. Součástí úhrady poskytovatelům zdravotních služeb je i provozní režie, tj. i náklady na mzdy. Navýšení dle úhradových vyhlášek v kontrolovaném období plně nekorespondovalo s navýšením platů zdravotnických pracovníků dle vládních nařízení. Nárůst mzdových nákladů zdravotní pojišťovny částečně zohlednily např. navýšením paušální úhrady za jeden ošetřovací den u poskytovatelů lůžkové péče nebo jiným mechanismem výpočtu, který je dohodnut v rámci dohodovacího řízení MZd a dalších zúčastněných subjektů. U segmentu laboratoří ke kompenzacím mzdových nákladů úpravou mechanismu výpočtu v rámci systému úhrad ze strany zdravotních pojišťoven nedošlo.

Tabulka č. 5: Vývoj počtu zaměstnanců a osobních nákladů zdravotních ústavů v letech 2017 až 2019

Popis	2017	2018	2019
ZÚ v Ostravě			
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců	452,18	459,00	469,83
Osobní náklady (v Kč)	243 118 748,09	263 150 698,68	278 102 540,85
ZÚ v Ústí n. L			
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců	468,54	449,55	429,90
Osobní náklady (v Kč)	233 499 587,27	243 982 131,17	248 722 344,53

Zdroj: doklady a informace od zdravotních ústavů.

⁴⁷ Nařízení vlády č. 564/2006 Sb.; nařízení vlády č. 341/2017 Sb.

⁴⁸ Úhradové vyhlášky č. 348/2016 Sb., č. 353/2017 Sb. a č. 201/2018 Sb. účinné v kontrolovaném období.

2.3 Změnou financování služeb spojených se státním zdravotním dozorem došlo k poklesu výkonů zdravotních ústavů a tedy i jejich výnosů

V roce 2017 poskytlo MZd peněžní prostředky na služby spojené se SZD zdravotním ústavům v rámci příspěvku na provoz. ZÚ pak poskytovaly krajským hygienickým stanicím laboratorní služby v rozsahu přiděleného příspěvku. Od 1. 1. 2018 došlo ke změně financování služeb spojených se SZD. MZd přidělilo prostředky KHS a ZÚ pak provedené služby KHS průběžně fakturovaly. To mj. znamenalo, že ZÚ fakturovaly KHS služby vč. DPH, a došlo tak k významnému snížení výnosů. ZÚ vyčíslily snížení svých výnosů v důsledku zatížení služeb poskytovaných KHS daní z přidané hodnoty o cca 4 až 5 mil. Kč ročně.

2.4 Zdravotní ústavy nesledovaly náklady spojené s činnostmi pro výkon státního zdravotního dozoru a dalšími činnostmi pro stát ve svém účetnictví odděleně od ostatních činností; při použití příspěvku na provoz existuje riziko nedovolené veřejné podpory

ZÚ ve svém účetnictví nesledovaly odděleně náklady a výnosy spojené s činnostmi, které zajišťovaly pro výkon SZD a dalšími výkony prováděnými pro potřeby státu od ostatních činností, tedy dalších poskytovaných služeb. ZÚ tak nemohou spolehlivě vyčíslit skutečné náklady vynaložené na činnosti, které zajišťovaly pro výkon SZD a další výkony provedené pro potřeby státu. ZÚ nemají pro jednotlivé výkony zpracovány samostatné, průběžně aktualizované nákladové kalkulace. NKÚ tak nemohl vyhodnotit, zda ZÚ v souvislosti s poskytováním výše uvedených služeb vytváří zisk či ztrátu.

Vyčíslení nákladů souvisejících se zajištěním činností v rámci SZD a ostatních výkonů pro stát

MZd v roce 2019 v souvislosti se stanovením další strategie v oblasti ochrany veřejného zdraví požádalo ZÚ o zpracování jejich koncepcí, ve kterých mělo být ve vazbě na poskytované činnosti také analyzováno personální zajištění a předpokládané zdroje financování (viz kapitola IV.1.1 tohoto kontrolního závěru). ZÚ ve svých koncepcích provedly finanční vyčíslení nezbytně nutných nákladů potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD pro KHS a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu. Vyčíslení provedly formou zjednodušených analýz (založených zejména na kvalifikovaném odhadu), neboť ZÚ ve svém účetnictví tyto náklady odděleně nesledovaly. Vybrané údaje z tohoto vyčíslení jsou uvedeny v tabulce č. 6.

Tabulka č. 6: Vyčíslení ročních nákladů potřebných na zajištění činností prováděných v rámci státního zdravotního dozoru a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu (kvalifikovaný odhad ZÚ) provedené v roce 2019

Popis	ZÚ v Ostravě	ZÚ v Ústí n. L.
Počet zaměstnanců potřebných pro činnosti pro stát	180	174*
Podíl počtu zaměstnanců potřebných pro činnosti pro stát na celkovém počtu zaměstnanců	39 %	40 %
Roční náklady potřebné na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu	141 mil. Kč	142 mil. Kč
Podíl nákladů potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu na celkových nákladech ZÚ	29 %	32 %
Podíl mzdových nákladů v nákladech potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu	68 %	68 %
Podíl příspěvku na provoz od zřizovatele a výnosů ze SZD** na odhadovaných ročních nákladech potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu	50 %	45 %

Zdroj: doklady a informace od zdravotních ústavů.

Vysvětlivky:

* Nad tento počet ZÚ v Ústí n. L. ještě uvedl 53 pracovníků podílejících se na prevenci HIV/AIDS a podpoře zdraví.

** Příspěvek na provoz od zřizovatele a výnosy ze SZD (od KHS) v roce 2018.

Z údajů uvedených v tabulce č. 6 vyplývá, že cca 40 % zaměstnanců ZÚ je potřeba pro zajištění činností pro stát. Roční náklady potřebné k zajištění činností pro SZD a dalších činností pro stát vyčísly ZÚ na částku přesahující 140 mil. Kč; tyto náklady se podílely na celkových nákladech ZÚ z cca 30 %. V nákladech potřebných k zajištění činností pro SZD a dalších činností pro stát jsou nejvýznamnější mzdové náklady, které se na nich podílely z 68 %. Z posledního řádku tabulky vyplývá, že příspěvek na provoz od zřizovatele a výnosy za SZD se podílely na ZÚ vyčíslených nákladech potřebných k zajištění činností pro SZD a dalších činností pro stát z cca 45 až 50 %.

Při použití příspěvku na provoz existuje riziko nedovolené veřejné podpory

ZÚ v letech 2017 až 2019 obdržely od zřizovatele příspěvek na provoz v celkové výši 254 356 333 Kč. K výši poskytnutého příspěvku na provoz a jeho čerpání během roku MZD nestanovilo žádné ukazatele. ZÚ ve svém účetnictví nesledovaly odděleně náklady a výnosy spojené s činnostmi, které zajišťují pro výkon SZD a pro stát od ostatních služeb, které poskytovaly ve standardním konkurenčním prostředí. Při použití příspěvku na provoz tak existuje riziko nedovolené veřejné podpory, a to zejména při jeho použití ke krytí mzdových a provozních nákladů, bez možnosti spolehlivě ověřit, zda se tyto náklady vztahovaly pouze k činnostem, které ZÚ zajišťovaly pro výkon SZD a pro stát.

2.5 ZÚ v Ostravě ke konci jednotlivých let kontrolovaného období nadhodnocoval zůstatek fondu reprodukce majetku

ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu se zákonem o účetnictví⁴⁹ a jeho prováděcí vyhláškou⁵⁰, neboť neúčtoval o snížení fondu reprodukce majetku o část nekrytou finančními prostředky,

⁴⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 8 a § 31 odst. 1 a odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 563/1991 Sb.

⁵⁰ Ustanovení § 66 odst. 8 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

a neuchoval záznamy, ze kterých vyplývala výše zjištěných rozdílů. Uvedeným postupem ZÚ v Ostravě v účetních závěrkách za roky 2017, 2018 a 2019 v údajích za běžné účetní období nadhodnotil zůstatek účtu 416 – *Fond reprodukce majetku, fond investic* minimálně (dle jeho algoritmu výpočtu) o 24 654 881,22 Kč v roce 2017, o 32 416 473,54 Kč v roce 2018 a o 37 403 419,56 Kč v roce 2019 ve výkazech rozvaha. Souvztažně je uvedená nesprávnost zobrazena v účetních závěrkách podhodnocením zůstatků účtů 649 – *Ostatní výnosy z činnosti* a 408 – *Opravy předcházejících účetních období*.

ZÚ v Ostravě dále v rozporu s výše uvedenou vyhláškou neuvedl v příloze účetních závěrek sestavených k 31. 12. 2017, 2018 a 2019 zdůvodnění, proč nebylo možno krýt fond reprodukce majetku finančními prostředky.

ZÚ v Ostravě rovněž nepostupoval v souladu se svými vnitřními předpisy (směrnicemi⁵¹), neboť i podle nich měl nekrytou část fondu reprodukce majetku proúčtovat a v příloze účetní závěrky zdůvodnit, proč nebylo možno krýt fond reprodukce majetku finančními prostředky.

3. Veřejné nakupování zdravotních ústavů

3.1 Většina výdajů zdravotních ústavů na veřejné nákupy probíhala formou veřejných zakázek malého rozsahu

ZÚ vynaložily v letech 2017 až 2019 na úhrady dodavatelům za provedené nákupy celkem částku 1 348 459 551,13 Kč. Z toho významnou část výdajů ve výši 1 149 723 233,19 Kč vynaložily ZÚ na úhrady nákupů pořízených v rámci veřejných zakázek malého rozsahu (vč. přímých objednávek). **Podíl výdajů na úhrady nákupů pořízených v rámci veřejných zakázek malého rozsahu (dále také „VZMR“) na výdajích za celkové nákupy tak představoval 85,26 %. Z takto vysokého podílu nákupů realizovaných mimo zadávací řízení podle zákona⁵² vyplývá zvýšené riziko nedodržení zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, a tedy i principů 3E. Toto riziko by měla nakupující organizace eliminovat nastavením pravidel (postupů) pro veřejné zakázky malého rozsahu v rámci vnitřních předpisů (např. pro stanovení lhůty pro podání nabídek, předpokládané hodnoty, váhy hodnotících kritérií a metody pro jejich hodnocení apod.). Podrobnosti za jednotlivé ZÚ jsou uvedeny v následujících tabulkách č. 7 a 8. **V souvislosti s VZMR bylo kontrolou zjištěno porušení některé z uvedených zásad u nákupů převyšující 31 mil. Kč (viz dále bod IV.3.7 tohoto kontrolního závěru).****

⁵¹ Ustanovení bodu 14. „směrnice č. II“ upravující „HARMONOGRAM ÚČETNÍCH ZÁVĚREK V PRŮBĚHU ROKU, ROČNÍ ÚČETNÍ UZÁVĚRKY A ZÁVĚRKY“ a ustanovení bodu 3.4. „směrnice č. IV“ upravující „OBĚH ÚČETNÍCH DOKLADŮ“, které byly součástí směrnic o účetnictví ZÚ v Ostravě účinných od 1. 1. 2017, 1. 1. 2018 a 1. 1. 2019.

⁵² Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Tabulka č. 7: Rozdělení výdajů ZÚ v Ostravě podle výběrů dodavatelů (v Kč)

Popis	2017	2018	2019
Výdaje celkem	561 452 628,89	513 529 640,92	530 850 774,61
Úhrady dodavatelům (nákupy – dodávky, služby, stavební práce)	293 993 380,97	220 693 338,65	214 498 032,51
Z toho podle období provedení:			
• na základě výběrů dodavatelů provedených v daném roce	278 545 791,17	205 537 288,24	203 987 927,53
• na základě výběrů dodavatelů provedených v předcházejících letech	15 447 589,80	15 156 050,41	10 510 104,98
Z toho podle způsobu zadání veřejné zakázky:			
➤ výdaje na veřejné zakázky zadané v zadávacím řízení dle zákona	18 045 960,15	21 738 548,12	43 753 554,67
➤ výdaje na VZMR (vč. přímých objednávek)	275 947 420,82	198 954 790,53	170 744 477,84

Zdroj: sdělení ZÚ v Ostravě.

Z údajů v tabulce č. 7 vyplývá, že ZÚ v Ostravě v letech 2017 až 2019 vynaložil 729 184 752,13 Kč na úhrady dodavatelům za provedené nákupy. Tato částka představuje 45,41 % celkových výdajů zdravotního ústavu. Zbývající část výdajů připadala zejména na platy zaměstnanců.

Z tabulky rovněž vyplývá, že na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v rámci VZMR (včetně přímých objednávek), vynaložil ZÚ v Ostravě za uvedené období 88,54 % z výdajů uhrazených dodavatelům za provedené nákupy; v absolutní hodnotě se jednalo o částku 645 646 689,19 Kč. Pouze 11,46 % z výdajů uhrazených dodavatelům za provedené nákupy vynaložil ZÚ v Ostravě na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v zadávacích řízeních podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Tabulka č. 8: Rozdělení výdajů ZÚ v Ústí n. L. podle výběrů dodavatelů (v Kč)

Popis	2017	2018	2019
Výdaje celkem	448 220 458,00	453 093 208,00	479 590 434,00
Úhrady dodavatelům (nákupy – dodávky, služby, stavební práce)	206 402 938,00	203 826 609,00	209 045 252,00
Z toho podle období provedení:			
• na základě výběrů dodavatelů provedených v daném roce	169 617 177,00	157 492 276,00	162 112 435,00
• na základě výběrů dodavatelů provedených v předcházejících letech	36 785 761,00	46 334 333,00	46 932 817,00
Z toho podle způsobu zadání veřejné zakázky:			
➤ výdaje na veřejné zakázky zadané v zadávacím řízení dle zákona	31 295 702,00	43 587 474,00	40 315 079,00
➤ výdaje na VZMR (vč. přímých objednávek)	175 107 236,00	160 239 135,00	168 730 173,00

Zdroj: sdělení ZÚ v Ústí n. L..

Z údajů v tabulce č. 8 vyplývá, že ZÚ v Ústí n. L. v letech 2017 až 2019 vynaložil 619 274 799 Kč na úhrady dodavatelům za provedené nákupy. Tato částka představuje 44,85 % celkových výdajů zdravotního ústavu. Zbývající část výdajů připadala zejména na platy zaměstnanců.

Z tabulky dále vyplývá, že na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v rámci VZMR (včetně přímých objednávek), vynaložil ZÚ v Ústí n. L. za uvedené období 81,40 % z výdajů

uhrazených dodavatelům za provedené nákupy; v absolutní hodnotě se jednalo o částku 504 076 544 Kč. Pouze 18,60 % z výdajů uhrazených dodavatelům za provedené nákupy vynaložil ZÚ v Ústí n. L. na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v zadávacích řízeních podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

3.2 Vnitřní předpisy zdravotních ústavů neupravovaly pravidla vytvářející praktické podmínky pro veřejné nakupování.

Kontrolou bylo zjištěno, že ředitelé zdravotních ústavů **nepostupovali v souladu se zákonem⁵³, neboť v kontrolovaném období 2017 až 2019 nezavedli ve zdravotních ústavech vnitřní kontrolní systém, který by vytvářel podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v oblasti veřejného nakupování.**

Vnitřní kontrolní systém ZÚ s ohledem na principy 3E nezahrnoval zejména nastavení podstatných praktických pravidel v souvislosti s plánováním a přípravou veřejného nákupu, procesem výběru dodavatele a dodáním předmětu veřejné zakázky a taky vyhodnocením veřejného nákupu. Převážně pouze odkazoval na obecně závazné právní předpisy. Mezi nejzásadnější pravidla, která neměly oba ZÚ upraveny, patřila pravidla:

- pro **analýzu potřeby** spočívající v odůvodnění, ale i samotné identifikaci potřeby, která měla být veřejným nákupem uspokojena, dále pro stanovení způsobu uspokojení identifikované potřeby a výběr optimální varianty jejího uspokojení a rovněž pro stanovení měřitelného ukazatele (indikátoru) pro vyhodnocení toho, zda pořízený předmět veřejné zakázky (dále také „VZ“) dosahuje zamýšlených účinků na činnost zdravotního ústavu, kvůli níž byl pořízen. Nenastavením postupů (pravidel) pro analýzu potřeby tak nebyl naplněn ani smysl **předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku**;
- pro **sledování a agregaci veřejných zakázek se stejným či podobným předmětem plnění** včetně VZMR za účelem předcházení dělení zakázek, resp. zadání zakázky v jiném (mírnějším) režimu;
- pro **provádění průzkumu trhu** za účelem posouzení aktuální situace na trhu z důvodu seznámení se s tím, které produkty, možnosti, trendy, parametry, řešení, varianty apod. trh nabízí. Stejně tak neměly nastavena pravidla pro monitorování a analýzu dosavadních, v minulosti uzavřených dlouhodobých smluvních vztahů, na základě kterých byly naplňovány aktuální potřeby, tj. pro ověření výhodnosti těchto smluv **vzhledem k aktuální situaci na trhu** nakupovaného předmětu plnění;
- pro **stanovení požadavků na technické podmínky** předmětů plnění veřejných zakázek a pro **posuzování splnění stanovených požadavků na technické podmínky a další kvalitativní parametry** nabízených předmětů VZ – tj. postupy (pravidla) pro ověření, zda nabízený předmět plnění VZ má požadované (kvalitativní/technické) parametry, a tedy i užité vlastnosti;
- pro **stanovení formy obchodních podmínek** v rámci zadávacích (výběrových) řízení, tj. stanovení obchodních podmínek formou vlastního závazného návrhu smlouvy nebo přenechání zpracování návrhu smlouvy účastníkovi zadávacího řízení;
- pro **průběh kontroly plnění** předmětu VZ z hlediska věcného, časového, finančního i kvalitativního.

⁵³ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) a b) a ustanoveními § 25 odst. 2 písm. c) a e) zákona č. 320/2001 Sb.

- pro **provádění (zpracování) zpětné vazby** týkající se realizovaných veřejných nákupů, respektive veřejných zakázek a **využívání (uplatňování) výsledků této zpětné vazby** v následujících nákupech (zakázkách). Nenastavením postupů (pravidel) pro provádění (zpracování) zpětné vazby tak nebyl naplněn ani smysl **průběžné kontroly**.

Některé z výše uvedených postupů ZÚ v Ostravě v průběhu kontroly NKÚ již v obecné formě zapracoval do svého interního předpisu upravujícího postupy při zadávání veřejných zakázek. ZÚ v Ústí n. L. v průběhu kontroly NKÚ připravoval úpravu směrnice o nákupu, přičemž plánoval některé z uvedených postupů do této směrnice zapracovat.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že u ZÚ v Ostravě byl pověřen⁵⁴ zajištěním předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku pouze příkazce operace, přestože měl tuto kontrolu zajišťovat podle zákona a jeho prováděcí vyhlášky⁵⁵ rovněž správce rozpočtu, který mj. v rámci této kontroly ověřuje, zda je připravovaná výdajová operace v souladu se schválenými veřejnými výdaji – rozpočtem. Stejný nedostatek v nastavení předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku byl zjištěn rovněž i u ZÚ v Ústí n. L.

Dále bylo kontrolou u ZÚ v Ostravě zjištěno, že v kontrolovaném období sloučil funkci správce rozpočtu s funkcí hlavní účetní s odůvodněním, že je organizací s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik, s tím, že o tom rozhodlo MZd dopisem⁵⁶ z roku 2003. ZÚ v Ostravě tak vycházel při sloučení uvedených funkcí v letech 2017 až 2019 z cca 14 až 16 let starého dopisu MZd, přičemž vůbec nezareagoval na změnu, kdy se k 1. 6. 2012 stal na základě zákona⁵⁷ nástupnickou organizací zrušených zdravotních ústavů se sídly v Jihlavě, Brně, Olomouci a ve Zlíně, což vedlo logicky i ke změně pravděpodobnosti výskytu nepřiměřených rizik. ZÚ v Ostravě v této souvislosti nevyvinul žádnou iniciativu, v jejímž rámci by provedl zjištění a vyhodnocení rizik a zjistil, zda je skutečně orgánem veřejné správy s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik⁵⁸ a zda je tedy možné, aby uvedené funkce sloučil.

3.3 V kontrolovaném období byl ve zdravotních ústavech vykonán pouze jeden interní audit zaměřený na veřejné nakupování

Podle zákona o finanční kontrole zahrnuje vnitřní kontrolní systém mj. interní audit. V souvislosti s veřejným nakupováním NKÚ rovněž prověřoval výkon interního auditu ve ZÚ. Kontrolou bylo zjištěno, že ZÚ v Ostravě neměl až do 31. 12. 2018 zřízen útvar interního auditu, přičemž nezřízení tohoto útvaru zdůvodňoval stejným dopisem MZd z roku 2003 (viz kapitola IV.3.2 tohoto kontrolního závěru), ve kterém bylo uvedeno, že vzhledem k jeho velikosti a možnostem MZd souhlasí s nahrazením funkce interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly. ZÚ v Ostravě nezareagoval na změnu (viz kapitola IV.3.2 tohoto kontrolního závěru),

⁵⁴ Dokument *Systém finanční kontroly* ze dne 2. 1. 2017 včetně jeho nedílné součásti – přílohy č. 1 s názvem *Vnitřní kontrolní systém Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě*; dokument *Systém finanční kontroly* ze dne 2. 1. 2018 včetně jeho nedílné součásti – přílohy č. 1 s názvem *Vnitřní kontrolní systém Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě*; dokument *Systém finanční kontroly* ze dne 18. 9. 2018 včetně jeho nedílné součásti – přílohy č. 1 s názvem *Vnitřní kontrolní systém Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě*.

⁵⁵ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb. a ustanovení § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

⁵⁶ Dopis Ministerstva zdravotnictví č. j. 35333/2003 ze dne 31. 03. 2003.

⁵⁷ Zákon č. 115/2012 Sb.

⁵⁸ Ustanovení § 26 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb.

kteřá k 1. 6. 2012 vedla k nárůstu počtu jeho zaměstnanců, nárůstu závazků i majetku (s nímž měl příslušnost hospodařit), ke změně jeho struktury, a tím i ke změně stupně obtížnosti jeho vnitřního řízení. ZÚ v Ostravě v této souvislosti nevyvinul až do roku 2018 žádnou iniciativu, která by vedla k zřízení útvaru interního auditu. Útvar interního auditu vznikl u tohoto zdravotního ústavu (v reakci na provedenou kontrolu MZd) ke dni 1. 1. 2019, přičemž pozice interního auditora byla obsazena později, a to ke dni 1. 4. 2019. Od tohoto data do konce roku 2019 vykonal interní audit tři audity, přičemž žádný z nich nebyl zaměřen na veřejné nakupování. Ve ZÚ v Ústí n. L. byla interní auditorka jmenována k 1. 1. 2013. V kontrolovaném období bylo ve ZÚ v Ústí n. L. vykonáno celkem 12 interních auditů, přičemž pouze jeden z nich byl zaměřen mj. na veřejné nakupování. V souvislosti s veřejným nakupováním neobsahoval tento audit žádné zjištění. Z uvedeného vyplývá, že **v kontrolovaném období byl ve ZÚ vykonán pouze jeden interní audit zaměřený na veřejné nakupování, přestože výdaje na tyto nákupy činily cca 1,3 mld. Kč, což bylo 45 % celkových výdajů ZÚ** (viz tabulky č. 7 a 8). Vzhledem k zjištěným nedostatkům uvedeným dále v kapitole IV.3.7 **považuje NKÚ výkon interního auditu v této oblasti za nedostatečný.**

3.4 Zdravotní ústavy přistupovaly odlišně k prověřování dlouhodobých smluv

Na vzorku celkem šesti dlouhodobých smluv (tři v případě ZÚ v Ostravě a tři v případě ZÚ v Ústí n. L.), na jejichž základě byly v době kontroly naplňovány aktuální potřeby ZÚ alespoň pět let, NKÚ zjistil, že ZÚ v Ostravě v kontrolovaném období (zejména v roce 2019) prováděl monitorování, analýzu a posouzení výhodnosti dlouhodobých smluvních vztahů, když např. sjednal výhodnější smluvní podmínky, provedl nový výběr dodavatele nebo sledoval a vyhodnocoval ziskovost uzavřené smlouvy. ZÚ v Ústí n. L. analýzu smluv neprováděl. Neprováděl tak ani vyhodnocování výhodnosti těchto smluv, přestože na základě těchto smluv uskutečňoval dlouhodobé průběžné nákupy. Nepostupoval tak v souladu se zákonem o finanční kontrole⁵⁹, neboť nevykonával průběžnou kontrolu nákupů (operací) uskutečňovaných na základě dlouhodobých smluv spočívající v ověřování výhodnosti smluvních podmínek, za kterých byly tyto operace prováděny.

3.5 Zdravotní ústavy se při nakupování dostatečně nezabývaly riziky závislosti na jednom dodavateli

Na kontrolním vzorku čtyř veřejných nákupů (jednoho u ZÚ v Ostravě a tří u ZÚ v Ústí n. L.), jejichž předmětem byl software (jeho pořízení anebo podpora), NKÚ zjistil, že ZÚ **nevyhodnocovaly rizika závislosti** na jediném dodavateli. Zadávací podmínky, resp. uzavřené smlouvy, zejména neobsahovaly tzv. *exit plan / exit strategy*, tj. možnosti uplatnit sankci, resp. jiné vhodné řešení v případě, že by dodavatel odmítl poskytovat služby podpory/údržby softwaru po požadovanou dobu za stanovených (sjednaných) podmínek. V případě jednoho nákupu neobsahovaly zadávací podmínky, resp. smlouva, možnost nakupovat služby podpory/údržby po celou předpokládanou dobu používání pořizovaného softwaru za předem stanovených cenových podmínek vzešlých ze zadávacího řízení při jeho nákupu.

⁵⁹ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

3.6 Zdravotní ústavy v některých případech nevytvářely v praxi veřejného nakupování podmínky pro naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti

NKÚ za účelem ověření hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti veřejného nakupování ZÚ a dodržování souvisejících právních předpisů prověřil celkem 21 veřejných nákupů (veřejných zakázek), z toho 10 veřejných zakázek zadáných v zadávacím řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek a 11 VZMR. V případě ZÚ v Ostravě se jednalo o čtyři VZ a šest VZMR a v případě ZÚ v Ústí n. L. o šest VZ a pět VZMR. U těchto zakázek (s výjimkou jedné VZMR) prověřil NKÚ postupy a úkony, které ZÚ realizovaly v rámci celého životního cyklu veřejného nákupu. Důvodem nemožnosti posouzení správnosti postupu ve všech oblastech životního cyklu u jedné VZMR byla skutečnost, že ZÚ v Ostravě nepředložil všechny relevantní doklady s odůvodněním, že je nemá k dispozici. Na vzorku dalších veřejných nákupů (diagnostik, kultivačních médií, testů a antibiotik a chemikálií) realizovaných formou přímého zadání (objednávky) od 18 dodavatelů dále NKÚ ověřil pouze fázi výběru dodavatele. V případě jednoho dalšího nákupu (na přepravu) ověřil NKÚ na základě fakturace pak pouze fázi plnění (dodání předmětu) veřejného nákupu. Tyto další nákupy byly zahrnuty do kontrolního vzorku vzhledem k jejich celkové finanční významnosti a zjištěné rizikovosti jejich průběhu v uvedených fázích.

V souvislosti s principem **účelnosti, resp. efektivnosti** NKÚ zjistil, že ZÚ u kontrolovaných veřejných nákupů neprováděly identifikaci a odůvodnění potřeb, resp. neprovedly výběr optimální varianty uspokojení potřeby (dále viz kapitola IV.3.6.1 tohoto kontrolního závěru).

V souvislosti se **všemi principy 3E (příp. kombinací některých z nich)** NKÚ zjistil, že ZÚ u kontrolovaných veřejných nákupů:

- nestanovily měřitelné indikátory (dále viz kapitola IV.3.6.2 tohoto kontrolního závěru),
- neprováděly vyhodnocení ukončených nákupů, tzv. zpětnou vazbu (dále viz kapitola IV.3.6.3 tohoto kontrolního závěru).

V souvislosti s kontrolovanými veřejnými nákupy, u kterých **ZÚ nepostupovaly tak, aby vytvářely podmínky pro** naplňování principů 3E, spatřuje NKÚ za nejzásadnější (nejproblémovější) ty postupy ZÚ, které souvisí s fází **plánování, případně přípravy a vyhodnocení nákupů**. V případě plánování, resp. přípravy nákupů, takto ZÚ postupovaly u 45 % nákupů (v souvislosti s neprovedením identifikace a odůvodnění potřeby a neprovedením výběru optimální varianty uspokojení potřeby), resp. u 85 % nákupů (v souvislosti s nestanovením měřitelných indikátorů). U 75 % ukončených nákupů neprovedly vyhodnocení (zpětnou vazbu).

3.6.1 U zdravotních ústavů nefungovala správně předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku; nebyly tak vytvořeny podmínky pro účelnost a efektivnost nákupů

ZÚ v Ostravě ke všem 10 kontrolovaným nákupům (čtyřem VZ a šesti VZMR) předložil doklady, které považoval za záznam o provedení předběžné kontroly před vznikem závazku (pokyn k realizaci veřejné zakázky v případě VZ a VZMR nad 500 tis. Kč, objednávky nebo zápis o provedení výběru dodavatele v případě VZMR do 500 tis. Kč). NKÚ zjistil, že tyto doklady neodpovídaly dokladu o provedení této kontroly a nebyly potvrzeny příkazem operace a současně správcem rozpočtu. V případě VZMR do 500 tis. Kč byly tyto doklady vyhotoveny

až po zahájení výběrového řízení, tzn. v okamžiku, kdy už není možné parametry nákupu ovlivnit. U ZÚ v Ústí n. L. nebyl v kontrolovaných zakázkách tento nedostatek zjištěn.

ZÚ v Ostravě realizoval celkem čtyři nákupy (jednu VZ a tři VZMR) bez jasně identifikovaných a zdůvodněných potřeb nebo bez provedené či dostatečně provedené analýzy způsobu zajištění a posouzení variant řešení, která povedou k naplnění identifikované potřeby. ZÚ v Ústí n. L. takto postupoval u pěti nákupů (u čtyř VZ a jedné VZMR). NKÚ uvedený postup zjistil u celkem devíti veřejných nákupů (u pěti VZ a u čtyř VZMR).

ZÚ tak neprovedly řádně předběžnou řídicí kontrolu před vznikem závazku v souladu se zákonem o finanční kontrole⁶⁰. Neprovedením identifikace a odůvodnění potřeby **nevytvořily podmínku pro naplnění principu účelnosti**, neprovedením výběru optimální varianty uspokojení potřeby pak **podmínku pro naplnění principu efektivnosti**. Přitom právě tyto činnosti významně ovlivňují veřejný nákup již ve fázi jeho plánování, resp. přípravy.

3.6.2 Zdravotní ústavy nestanovily měřitelné indikátory výsledků pro vyhodnocení veřejného nákupu

ZÚ v Ostravě realizoval celkem šest nákupů (jednu VZ a pět VZMR), u kterých nestanovil měřitelné indikátory pro vyhodnocení veřejného nákupu z hlediska skutečných dopadů vzhledem k dopadům zamýšleným (indikátory očekávaných výsledků/dopadů). ZÚ v Ústí n. L. měřitelné indikátory stanovil, avšak zpravidla jen jako výstup nákupu (např. ve formě nákupu maximálně možného počtu kusů). ZÚ v Ústí n. L. takto postupoval u všech 11 nákupů (u šesti VZ a u pěti VZMR). NKÚ výše uvedený postup zjistil u celkem 17 veřejných nákupů (u sedmi VZ a u 10 VZMR).

ZÚ tímto postupem **nemohly sledovat skutečné dopady pořízeného předmětu veřejného nákupu na svou činnost, respektive nemohly tak vyhodnocovat, zda a do jaké míry výstupy nákupů (pořízené předměty plnění) ovlivňovaly účelnost, hospodárnost a efektivnost činností, pro jejichž výkon byly realizovány**. Povinnost stanovit kritéria pro hodnocení těchto principů přitom vyplývá vedoucímu orgánu veřejné správy ze zákona o finanční kontrole⁶¹. Tyto však nebyly ve fázi plánování, případně přípravy veřejného nákupu, tedy v rámci předběžné řídicí kontroly⁶², stanoveny.

3.6.3 Zdravotní ústavy nezajistily funkční zpětnou vazbu, nezbytnou pro zvyšování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti veřejného nakupování

Z 21 kontrolovaných veřejných nákupů bylo 12 z nich ukončeno. NKÚ zjistil, že ZÚ u celkem devíti nákupů (ZÚ v Ostravě u jedné VZ a jedné VZMR, ZÚ v Ústí n. L. u dvou VZ a pěti VZMR) neprovedly vyhodnocení veřejného nákupu (zpětnou vazbu) a neprovedly ani průběžnou kontrolu dle zákona o finanční kontrole⁶³. **Zdravotní ústavy se tak nezabývaly získanými**

⁶⁰ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

⁶¹ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

⁶² Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

⁶³ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

podněty pro zvyšování úspěšnosti při veřejném nakupování (zadávání veřejných zakázek) ve vztahu k přípravě a uskutečňování nových nákupů.

V případě dalších tří ukončených veřejných nákupů (dvou VZ a jedné VZMR) ZÚ v Ostravě vyhodnocení provedl, ale nevyhotovil o něm doklad (záznam) ve smyslu zákona o finanční kontrole⁶⁴.

3.7 Zdravotní ústavy při veřejném nakupování vynakládaly peněžní prostředky neoprávněně

U prověřovaných veřejných nákupů NKÚ zjistil, že ZÚ neoprávněně vynaložily (použily) peněžní prostředky v celkové výši **168 587 771,29 Kč** (z toho ZÚ v Ostravě ve výši 11 538 995,80 Kč⁶⁵ a ZÚ v Ústí n. L. ve výši 157 048 775,49 Kč), neboť:

- A)** nepostupovaly v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. V této souvislosti neoprávněně vynaložily peněžní prostředky ve výši 165 552 543,46 Kč, z toho ZÚ v Ústí n. L. ve výši 156 267 380,98 Kč a ZÚ v Ostravě ve výši 9 285 162,48 Kč;
- B)** nepostupovaly v souladu s rozpočtovými pravidly. V této souvislosti neoprávněně vynaložily peněžní prostředky ve výši 2 201 779,83 Kč, z toho ZÚ v Ostravě ve výši 1 420 385,32 Kč a ZÚ v Ústí n. L. ve výši 781 394,51 Kč;
- C)** ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a rovněž v souladu s rozpočtovými pravidly. V této souvislosti neoprávněně vynaložil peněžní prostředky ve výši 833 448 Kč. U ZÚ v Ústí n. L. nedostatek s porušením obou zákonů v rámci veřejného nákupu zjištěn nebyl.

Ad A) Zdravotní ústavy celkem v pěti případech nepostupovaly v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek

ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu s uvedeným zákonem ve dvou případech, když:

- v letech 2017 a 2018 pravidelně pořizoval od jednoho dodavatele dodávky stejného druhu (diagnostiky), a to formou objednávek (přímého zadání) **bez zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení**, za které uhradil vybranému dodavateli celkem **8 923 856,48 Kč**. Tímto jednáním porušil zákon o zadávání veřejných zakázek⁶⁶, když nestanovil předpokládanou hodnotu jako skutečnou cenu uhrazenou za dodávky stejného druhu během předcházejících 12 měsíců a nezadal tyto VZ v nadlimitním režimu. Současně **nedodržel** ve vztahu k dodavatelům **zásadu zákazu diskriminace**⁶⁷, jelikož nákupy zadal přímo formou objednávek jednomu dodavateli bez realizace zadávacího řízení, ve kterém by umožnil jiným dodavatelům diagnostik podat nabídku na srovnatelné dodávky;
- v souvislosti se zadáním jedné VZMR ve výši **361 306 Kč porušil zásadu transparentnosti**⁶⁸ tím, že nestanovil v e-mailové výzvě k předložení cenové nabídky termín, do kterého měli oslovení dodavatelé nabídky předložit.

⁶⁴ Ustanovení § 25 odst. 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb.

⁶⁵ Výše neoprávněně vynaložených peněžních prostředků u ZÚ v Ostravě je do určité míry ovlivněna výsledkem kontroly provedené v roce 2018 Ministerstvem zdravotnictví.

⁶⁶ Ustanovení § 2 odst. 3, § 19 odst. 1 písm. a), § 25 zákona č. 134/2016 Sb.

⁶⁷ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb.

⁶⁸ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

ZÚ v Ústí n. L. nepostupoval souladu s uvedeným zákonem ve třech případech, když:

- v kontrolovaném období pravidelně pořizoval dodávky stejného druhu (diagnostiky, kultivační média, testy a antibiotika a chemikálie) v celkové výši **122 539 421,39 Kč**, a to formou objednávek **bez zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení**. Tímto jednáním porušil zákon o zadávání veřejných zakázek⁶⁹, když nestanovil předpokládanou hodnotu jako skutečnou cenu uhrazenou za dodávky stejného druhu během předcházejících 12 měsíců a nezadal tyto VZ v režimu podlimitního, resp. nadlimitního zadávacího řízení.
- v letech 2017 až 2019 pravidelně pořizoval dodávky stejného druhu (diagnostiky, kultivační média, testy a antibiotika a chemikálie) v celkové výši **30 002 730,50 Kč**, které nezadal jako VZMR v souladu se zásadami **transparentnosti a zákazu diskriminace**, jak požaduje zákon o zadávání veřejných zakázek⁷⁰;
- v rámci jedné VZ (rozdělené na čtyři části), zadané v nadlimitním zadávacím řízení, odebral od dodavatelů dodávky nad množství sjednané ve smlouvách, čímž překročil plnění o celkem **3 725 229,09 Kč**. Tím, že opakovaně formou objednávek zajišťoval další plnění (nad rámec realizované veřejné zakázky), **bez zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení**, nepostupoval v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek⁷¹.

Ad B) Zdravotní ústavy v některých případech nepostupovaly v souladu s rozpočtovými pravidly⁷²

ZÚ v Ostravě takto postupoval například, když za období od února 2019 do března 2020 nepoužil peněžní prostředky na krytí nezbytných potřeb zdravotního ústavu, tj. **vynaložil** peněžní prostředky ve výši **1 403 082,32 Kč za jiný subjekt**, a to na svoz odpadu vyprodukovaný ve smluvních ordinacích lékařů v souvislosti s odběrem laboratorních vzorků určených k vyšetření ve ZÚ v Ostravě. Tyto náklady lékařům ale nepřefakturoval.

ZÚ v Ústí n. L. postupoval obdobně, když v roce 2019 na své náklady hradil za svoz a likvidaci nebezpečného odpadu, jehož původcem byli externí poskytovatelé zdravotních služeb. ZÚ v Ústí n. L. tak bez právního důvodu **za jiného plnil**, aniž by náklady na tuto službu původcům odpadu přefakturoval. Tímto postupem uhradil celkem **781 394,51 Kč**.

Ad C) ZÚ v Ostravě u celkem dvou veřejných zakázek malého rozsahu nepostupoval v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a rovněž s rozpočtovými pravidly:

- v souvislosti se zadáním jedné VZMR ve výši **482 427 Kč nedodržel zásadu transparentnosti⁷³**, neboť nezdokumentoval nebo neuchoval doklady o průběhu výběrového řízení, a učinil ho tak nekontrolovatelným (znemožnil tak kontrolu nestrannosti svého postupu v případě přímého zadání VZMR). Tímto postupem při zadání VZMR zároveň **porušil zásadu zákazu diskriminace⁷⁴** ve vztahu k dodavatelům, když přímým zadáním

⁶⁹ Ustanovení § 2 odst. 3, § 19, § 25 a 26 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷⁰ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷¹ Ustanovení § 2 odst. 3, § 19, § 26 a 27 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷² Ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

⁷³ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷⁴ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

- zakázky jednomu dodavateli, tedy bez přiměřeného zveřejnění či oslovení dalších dodavatelů, znemožnil jejich přístup k zakázce. Rovněž **nepostupoval nejehospodárnějším způsobem**⁷⁵, neboť nepostupoval tak, aby tuto VZMR zadal na základě výběrového řízení za nejvýhodnější možnou cenu. Výdaje vynaložené ZÚ v Ostravě na zpracování videa (filmu) vyhodnotil NKÚ jako **neefektivní**. Pořízení tohoto videa nenaplnilo svůj účel tím, že nevedlo k přínosu pro ZÚ v Ostravě v podobě příjmů z realizace měření koncentrace CO₂ ve školách;
- v souvislosti se zadáním další VZMR ve výši **351 021 Kč porušil zásadu transparentnosti**⁷⁶, neboť nestanovil v žádosti o předložení cenové nabídky váhu kritériím a nestanovil metodu pro vyhodnocení předložených cenových nabídek. Nestanovení metody mělo dopady i na proces hodnocení nabídek, protože nebylo možné zpětně ověřit, jak byly podle druhého dílčího kritéria předložené nabídky hodnoceny (hodnocení tak neproběhlo transparentně). Zdravotní ústav rovněž porušil i rozpočtová pravidla⁷⁷, když vynaložil peněžní prostředky na vysílání reklamních spotů, které měly sloužit k naplnění potřeby rozšíření povědomí o zdravotním ústavu a poskytovaných službách mezi co největší počet potenciálních zákazníků a osob na území města Ostravy. Rozšíření povědomí o zdravotním ústavu ale **nebylo nezbytnou potřebou**, neboť propagaci své činnosti neumožňuje ZÚ v Ostravě žádný právní předpis ani není opatřením nutným k zabezpečení nerušeného chodu organizace.

⁷⁵ Ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

⁷⁶ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷⁷ Ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

Seznam použitých zkratk:

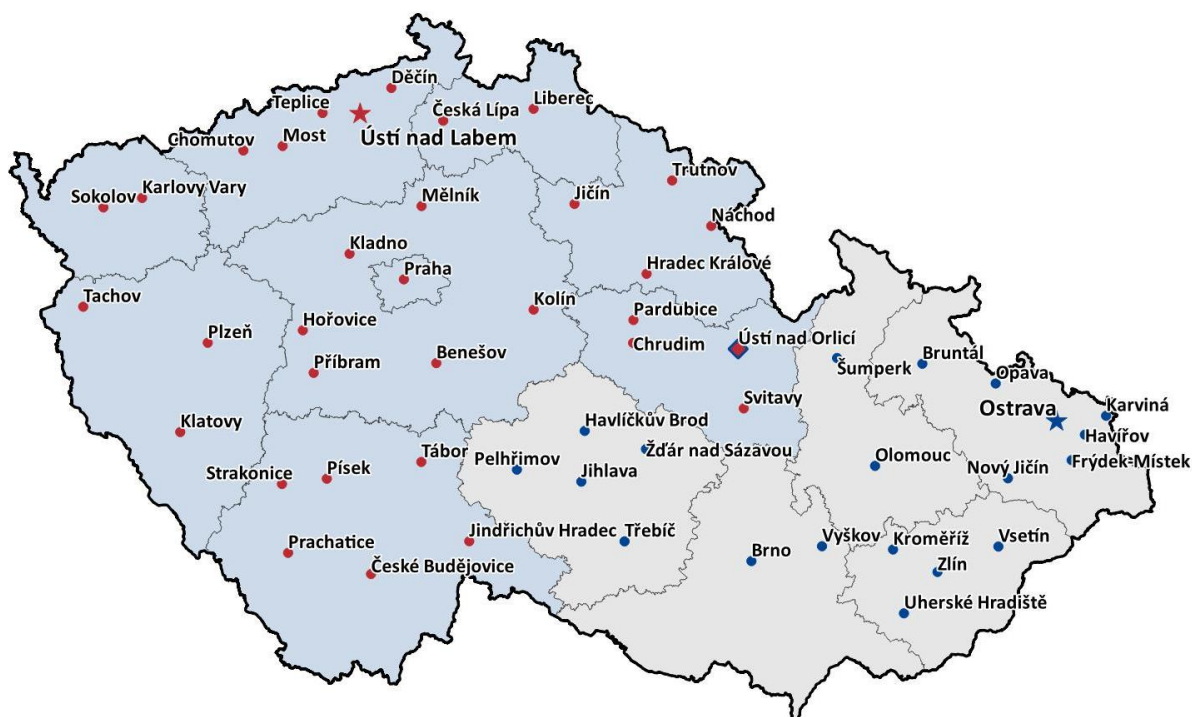
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
KHS	krajské hygienické stanice
MZd nebo ministerstvo	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NRL	národní referenční laboratoř
principy 3E	principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti
RS CZ	resortní systém centralizovaného zadávání
sazebník pro OOVZ	sazebník služeb zdravotních ústavů pro orgány ochrany veřejného zdraví
SZD	státní zdravotní dozor
VZ	veřejná zakázka
VZMR	veřejná zakázka malého rozsahu
ZÚ nebo zdravotní ústavy	Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě a Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem
ZÚ v Ostravě	Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě
ZÚ v Ústí n. L.	Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem

Podrobnější informace o zdravotních ústavech a jejich činnosti

ZÚ v Ostravě se stal k 1. 6. 2012 (na základě zákona, kterým se mění zákon o ochraně veřejného zdraví⁷⁸) nástupnickou organizací zrušených zdravotních ústavů se sídly v Jihlavě, Brně, Olomouci a ve Zlíně. K uvedenému datu se stal nástupnickou organizací rovněž ZÚ v Ústí n. L., a to zrušených zdravotních ústavů se sídlem v Praze, Kolíně, Českých Budějovicích, Plzni, Karlových Varech, Liberci, Hradci Králové a v Pardubicích.

ZÚ v Ostravě poskytuje své služby na pracovištích nacházejících se v pěti krajích⁷⁹. V případě Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem se jedná o poskytování služeb v hlavním městě Praze a osmi krajích.⁸⁰ Grafické znázornění je uvedeno v následujícím obrázku:

Obrázek č. 1: Rozmístění pracovišť a kontaktních míst ZÚ v Ostravě a ZÚ v Ústí n. L.



Zdroj: Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě. *Lokality*. Dostupné z: <https://www.zuova.cz/Kontakty/Lokality>.

Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem. *Kde nás najdete*. Dostupné z: <http://www.zuusti.cz/onas/kontakty-2/>.

Pozn.: V Ústí nad Orlicí mají svá pracoviště oba ZÚ.

Statutárním orgánem zdravotního ústavu je ředitel, kterého jmenuje a odvolává na návrh hlavního hygienika České republiky ministr zdravotnictví.

ZÚ vykonávají činnosti jednak pro potřeby státu, ale také pro jiné právnické a fyzické osoby jako služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění nebo placené přímo jejich odběrateli.

⁷⁸ Zákon č. 115/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Moravskoslezský kraj, Olomoucký kraj, Zlínský kraj, Jihomoravský kraj a Kraj Vysočina.

⁸⁰ Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj a Pardubický kraj.

Zdravotní ústavy byly zřízeny k:

- vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek,
- vyšetřování výrobků,
- vyšetřování biologického materiálu,
- provádění biologických expozičních testů pro účely výkonu státního zdravotního dozoru,
- sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva,
- monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek,
- přípravě podkladů pro hodnocení a řízení zdravotních rizik a pro činnost orgánu ochrany veřejného zdraví jako složky integrovaného záchranného systému,
- podílení se na provádění místních programů ochrany a podpory zdraví, jakož i k výchově k podpoře a ochraně veřejného zdraví a k poskytování poradenských služeb a dalších služeb na úseku ochrany veřejného zdraví.

ZÚ mohou v hlavní činnosti dále poskytovat pracovnělékařské služby, specializovanou diagnostickou a ambulantní péči v oblastech mikrobiologie, imunologie, alergologie a parazitologie, provádět genotoxikologická a cytogenetická laboratorní vyšetření, vyšetření anti-HIV protilátek, referenční činnost, klinické hodnocení účinků léčiv, očkovacích látek a zdravotnických prostředků a ohniskovou dezinfekci, dezinsekci a deratizaci.

ZÚ jsou poskytovateli zdravotních služeb a jsou oprávněny zpracovávat za účelem přípravy podkladu pro tvorbu státní zdravotní politiky a sledování dlouhodobých trendů výskytu infekčních a jiných hromadně se vyskytujících onemocnění údaje o zdraví fyzických osob v souvislosti s předcházením vzniku a šíření infekčních onemocnění, ohrožení nemocí z povolání a jiných poškození zdraví z práce, o expozici fyzických osob škodlivinám v pracovním a životním prostředí a o epidemiologii drogových závislostí a předávat tyto údaje orgánům ochrany veřejného zdraví.

ZÚ jsou vedle MZd a krajských hygienických stanic dalšími institucemi, které v ČR působí v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví. ZÚ nejsou součástí soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví.

1. Činnosti zdravotních ústavů pro účely státního zdravotního dozoru a činnosti prováděné v rámci výkonů pro stát

Oblast činností zdravotních ústavů pro účely státního zdravotního dozoru a činností prováděných v rámci výkonů pro stát představovala zejména činnosti nezbytné pro výkon SZD prováděného krajskými hygienickými stanicemi činnosti vyžadované legislativou (jak národní, tak i evropskou) a úkoly, které ZÚ plnily na základě pokynů Ministerstva zdravotnictví (hlavního hygienika) či závazků vyplývajících z mezinárodních dohod.

Činnosti, které ZÚ vykonávaly pro stát, lze rámcově rozdělit do několika oblastí:

- činnosti v rámci SZD (zejména laboratorní analýzy pro potřeby KHS),
- činnosti v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví a zdravotní politiky,
- referenční činnosti – národní referenční laboratoře (dále také „NRL“).

Činnosti v rámci státního zdravotního dozoru

Požadavky na ZÚ pro potřeby SZD byly uplatňovány prostřednictvím krajských hygienických stanic. Okruh poskytovaných služeb byl vymezen smlouvami uzavřenými mezi ZÚ a jednotlivými KHS. Cena poskytovaných služeb byla stanovena *sazebníkem služeb zdravotních ústavů pro orgány ochrany veřejného zdraví* (dále také „sazebník pro OOVZ“)⁸¹. Jednalo se tak o činnosti objednávané a hrazené KHS.

Tabulka č. 1: Přehled čerpání, resp. fakturace služeb spojených se SZD pro KHS

	2017	2018		2019	
	Čerpání* v Kč	v Kč bez DPH	v Kč vč. DPH	v Kč bez DPH	v Kč vč. DPH
ZÚ v Ústí n. L.	40 632 380,00	33 486 274,98	40 195 095,18	35 511 881,95	42 526 623,71
ZÚ v Ostravě	31 219 270,00	26 278 327,90	31 242 840,00	26 372 193,37	31 293 697,00
Celkem	71 851 650,00	59 764 602,88	71 437 935,18	61 884 075,32	73 820 320,71

Zdroj: doklady a informace zdravotních ústavů.

Vysvětlivka:

* V roce 2017 byly peněžní prostředky alokované na služby spojené se SZD poskytnuty zdravotním ústavům v rámci příspěvku na provoz. Pro roky 2018 a 2019 byly prostředky na SZD alokovány do rozpočtů KHS.

Finanční prostředky na činnosti prováděné v rámci SZD **pro krajské hygienické stanice** byly v roce 2017 zdravotním ústavům alokovány v rámci příspěvku na provoz. Od 1. 1. 2018 došlo ke změně financování služeb spojených se SZD. Ministerstvo přidělilo prostředky krajským hygienickým stanicím a ty pak ZÚ za provedené služby platily dle sazebníku pro OOVZ.

Činnosti v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví a referenční činnost

Obsah činností pro stát v **oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví** je uveden zejména v zákoně o ochraně veřejného zdraví⁸². Tyto činnosti se dají rozčlenit do několika základních oblastí:

- programy ochrany a podpory zdraví;
- zdravotní politika;
- monitorování zdravotního stavu a životních podmínek obyvatelstva;
- hodnocení a řízení zdravotních rizik;
- výchova ke zdraví, poradenství.

V rámci vykonávané **referenční činnosti** působilo u ZÚ v Ostravě v letech 2017 až 2019 sedm národních referenčních laboratoří. ZÚ v Ústí n. L. zajišťoval provoz dvou NRL.

⁸¹ Sazebník pro OOVZ byl vypracován společně oběma zdravotními ústavy na základě zadání hlavního hygienika a vycházel z ceníkových cen obou zdravotních ústavů a z dohody mezi nimi. Sazebník je průběžně aktualizován.

⁸² Ustanovení § 86 odst. 1 a 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Tabulka č. 2: Národní referenční laboratoře (NRL) působící v rámci zdravotních ústavů

ZÚ v Ostravě	ZÚ v Ústí n. L.
<ul style="list-style-type: none"> • NRL pro legionely • NRL pro měření a hodnocení mikroklimatických podmínek • NRL pro komunální hluk • NRL pro arboviry • NRL pro urogenitální trichomoniózu • NRL pro fyziologii práce • NRL pro využití GIS v ochraně a podpoře veřejného zdraví 	<ul style="list-style-type: none"> • NRL pro střevní parazitózy • NRL pro biomarkery mykotoxinů a mykotoxiny v potravinách

Zdroj: doklady o pověření zdravotních ústavů referenčními činnostmi.

Vysvětlivka:

GIS = Geografický informační systém.

K financování některých činností v oblasti **podpory zdraví a zdravotní politiky** (např. pylový a imisní monitoring, zajištění činnosti poraden HIV/AIDS) a **referenční činnosti (NRL)** použily ZÚ prostředky příspěvku na provoz od zřizovatele.

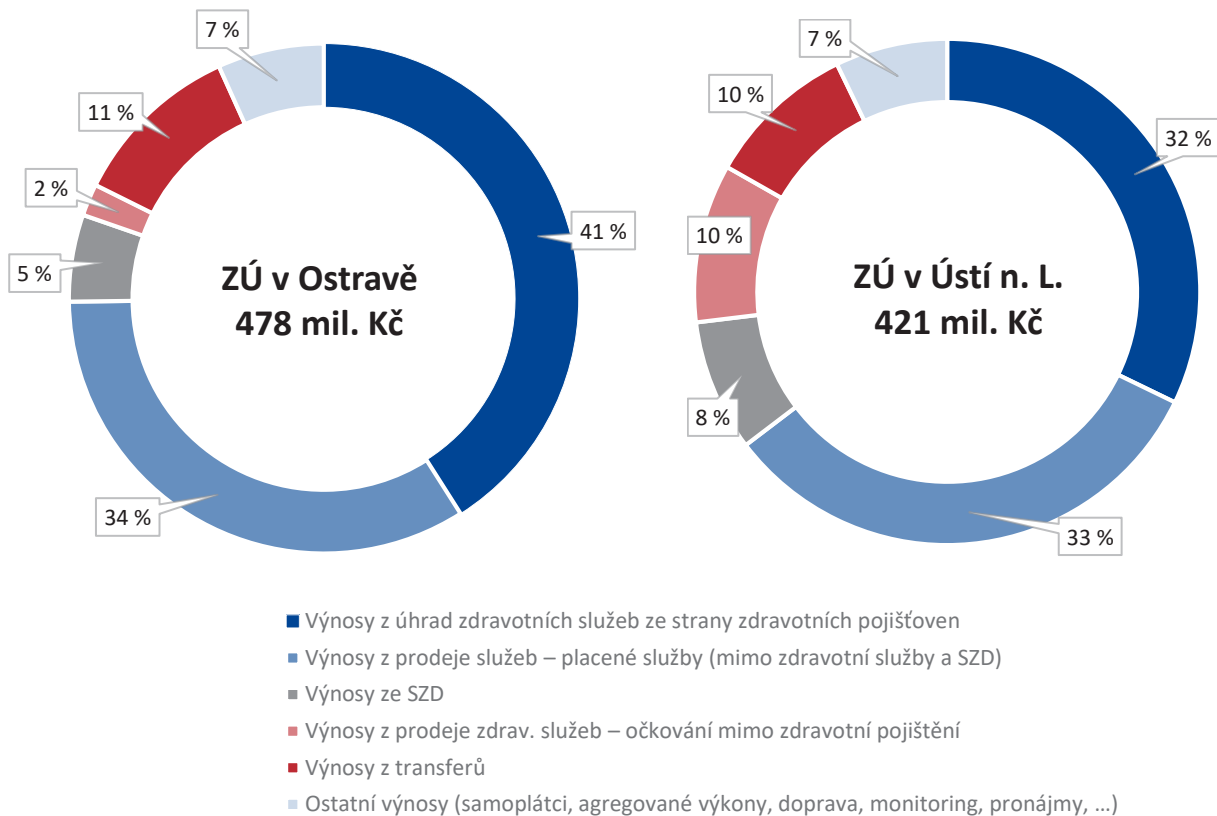
2. Činnosti vykonávané pro jiné právnické a fyzické osoby

Kromě okruhu činností, které ZÚ vykonávaly v rámci SZD pro KHS a v rámci ostatních (dalších) výkonů pro stát, poskytovaly také služby jiným právnickým a fyzickým osobám. Jednalo se o široké portfolio služeb poskytovaných v oblasti služeb klinických laboratoří, hygienických laboratoří i center zdravotních služeb. Úhrada služeb hrazených ze zdravotního pojištění probíhala na základě smluv uzavřených se zdravotními pojišťovnami, v případě agregovaných výkonů⁸³ hradili výkony poskytovatelé zdravotních služeb (zejména nemocnice). Služby mimo systém zdravotního pojištění (zejména služby hygienických laboratoří – analýzy vzorků a měření v oblasti životního a pracovního prostředí, zdravotní služby mimo systém zdravotního pojištění – očkování, cestovní medicína) byly placeny přímo odběrateli těchto služeb.

Rozsah činností ZÚ, resp. jejich finanční významnost, bylo možné dovodit také ze struktury výnosů ZÚ. Struktura výnosů zdravotních ústavů v roce 2019 je patrná z grafu č. 1.

⁸³ Agregovaný výkon – výkon uhrazený zdravotní pojišťovnou poskytovateli zdravotních lůžkových služeb v rámci agregace do ošetřovacího dne.

Graf č. 1 : Struktura výnosů zdravotních ústavů v roce 2019



Zdroj: výkazy zisku a ztráty zdravotních ústavů za rok 2019; obrátové předvahy zdravotních ústavů za rok 2019.

Pozn.: Výnosy z transferů obsahují zejména výnosy z titulu dotací, příspěvků, subvencí, dávek, nenávratných finančních výpomocí, podpor či peněžních darů s výjimkou daní, poplatků a jiných obdobných dávek – v případě ZÚ jde především o příspěvky od zřizovatele.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/05

Podpora energetických úspor u veřejných budov

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na podporu energetických úspor u veřejných budov byly vynakládány v souladu s právními předpisy a zda přispěly k naplňování cílů stanovených evropskými a národními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od února do listopadu 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“);

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“);

Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“).

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 22. února 2021,

schválilo usnesením č. 9/IV/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Energetické úspory u veřejných budov**2,97 mld. Kč**Prostředky vynaložené z operačního programu
Životní prostředí 2014–2020
(OPŽP)**0,53 mld. Kč**Prostředky vynaložené z programu *Nová zelená úsporám* (NZÚ)**2 436**Projekty na snížení konečné spotřeby energií
ve veřejných budovách evidované v OPŽP**17 %**409 fyzicky ukončených projektů zaměřených
na snížení konečné spotřeby energií ve veřejných
budovách**305 580 GJ/rok**Průběžná vykázaná hodnota ukazatele:
*snížení konečné spotřeby energií ve veřejných
budovách***6 872 Kč/GJ/rok**Průměrná podpora (příspěvek EU) na jednotku
úspory energie v konečné spotřebě**Plnění závazku ústředními vládními institucemi**

■ Plnění za roky 2014–2019

■ Podíl připadající na rok 2020

Mezi roky 2014–2019 bylo splněno 71 % závazného cíle. Pro rok 2020 zbývalo splnit 29 % z celkového závazného cíle.

Poznámky: Evidence z monitorovacího systému MS2014+ ke dni 30. 6. 2020; celkový počet projektů evidovaných v OPŽP zahrnuje aktivní žádosti o podporu, projekty s vydaným právním aktem, projekty v realizaci a ukončené.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola NKÚ prověřila, zda byly peněžní prostředky na podporu energetických úspor u veřejných budov vynakládány v souladu s právními předpisy a zda přispěly k naplňování stanovených cílů. Jednalo se o prostředky prioritní osy 5 (dále také „PO 5“) operačního programu *Životní prostředí 2014–2020* a o prostředky na program *Nová zelená úsporám*, resp. podprogram *Budovy veřejného sektoru* (dále také „NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*“). Kontrolou bylo dále prověřeno financování programu NZÚ.

Peněžní prostředky vynakládané z OPŽP a NZÚ přispívají ke snížení konečné spotřeby energií ve veřejných budovách,¹ ale k naplňování cílů stanovených do roku 2020 evropskými a národními předpisy přispěly v malém rozsahu. Vykázané snížení konečné spotřeby energie představovalo cca jednu pětinu úspor energií, kterých má být prostřednictvím OPŽP dosaženo. Od vyhlášení první výzvy v roce 2015 do poloviny roku 2020 bylo fyzicky ukončeno cca 17 % projektů.

Podpora je určena i na snížení konečné spotřeby energií v budovách ve vlastnictví ČR a užívání ústředních vládních institucí (dále také „ústřední instituce“)², které mají jít v oblasti energetických úspor příkladem. Dle podkladů MPO do roku 2019 nesplňovalo požadavky na energetickou náročnost ještě cca 76 % z celkového počtu 774 objektů ve vlastnictví ČR a užívání ústředních institucí. Tyto instituce nevyužívají možnosti čerpání prostředků z OPŽP a NZÚ na snížení konečné spotřeby energií těchto budov. V polovině roku 2020 bylo evidováno pouze 13 projektů ústředních institucí v realizaci, žádný nebyl ukončen.

Prostřednictvím programu NZÚ, jehož jediným zdrojem financování jsou výnosy z dražeb emisních povolenek, nebyly realizovány výdaje ve výši odpovídající zákonem stanovené části výnosů z dražeb emisních povolenek. Vzhledem k výši příjmů ČR z dražeb emisních povolenek (36 mld. Kč v kontrolovaném období) a požadavku zákona na jejich použití nebyly využívány dostupné peněžní prostředky k dosažení cílů v oblasti energetické účinnosti u veřejných budov v ČR. MŽP umožnilo čerpat prostředky pro sektor veřejných budov z programu NZÚ až v průběhu roku 2017, tj. 4 roky po spuštění programu NZÚ a téměř 5 let po vydání směrnice 2012/27/EU³, a to jen na projekty financované z OPŽP jako tzv. „posílení vlastních zdrojů“.

Kontrolou vybraných projektů nebylo zjištěno neúčelné a neekonomické poskytování peněžních prostředků.

¹ Oprávněnými žadateli jsou organizační složky státu, příspěvkové organizace, samosprávné územní celky a jejich podřízené organizace, veřejné výzkumné instituce, vysoké školy, školy a školská zařízení, školské právnické osoby, nestátní neziskové organizace (obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy, ústavy, spolky) aj.

² Přehled ústředních vládních institucí je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012, o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES (dále také „směrnice 2012/27/EU“ nebo také „EED“).

Vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných nedostatků:

1. Peněžní prostředky vynakládané z OPŽP a z programu NZÚ na snížení konečné spotřeby energií ve veřejných budovách přispěly k naplňování cílů stanovených do roku 2020 evropskými a národními předpisy v malém rozsahu

V OPŽP a NZÚ je pro veřejné instituce k dispozici více než 20 mld. Kč na investiční projekty zaměřené na energetické úspory ve veřejných budovách. Do poloviny roku 2020 bylo na tyto projekty vynaloženo zatím 3,5 mld. Kč. Vykázané snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách činilo 305 580 GJ/rok, což představuje cca jednu pětinu úspor energií, kterých má být prostřednictvím OPŽP do konce roku 2023 dosaženo. Od vyhlášení první výzvy v roce 2015 do poloviny roku 2020 bylo evidováno celkem 2 436 aktivních žádostí o podporu na snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách, z toho bylo dle evidence⁴ fyzicky ukončeno 409 projektů, tj. cca 17 %.

V případě ústředních institucí bylo v polovině roku 2020 evidováno 34 aktivních žádostí o podporu, z toho 13 projektů bylo v realizaci a žádný jejich projekt nebyl ukončen. V roce 2019 byla vyhlášena mj. výzva určená výhradně pro ústřední instituce s celkovou alokací 2 mld. Kč,⁵ ty však projevíly zájem pouze o 20 % této alokace. Ústřední instituce projevují minimální zájem o podporu z OPŽP a NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* a financují projekty k dosažení energetických úspor převážně z vlastních investičních prostředků. Ke dni 31. 12. 2019 nesplňovalo požadavky na energetickou náročnost celkem 585 budov ve vlastnictví ČR a užívání ústředních institucí.

2. Existuje riziko, že ČR nedosáhla k 31. 12. 2020 požadovaných úspor energií v budovách ústředních institucí⁶

EU stanovila k roku 2020 cíle v oblasti energetické účinnosti, mj. cíl pro budovy ústředních institucí, resp. jejich příkladnou úlohu. Pro ČR je cíl stanoven ve výši dosažení úspor energie 98,7 TJ/rok v budovách ve vlastnictví ČR a užívání ústředních institucí. Do konce roku 2019 byl tento závazek plněn na 71 % (70,1 TJ/rok). K naplnění cíle by tak muselo být v roce 2020 dosaženo další úspory energie u budov ústředních institucí minimálně ve výši 28,6 TJ/rok. Ke dni 21. 7. 2020 plánované nové úspory energií dle údajů MPO v roce 2020 činily 5,7 TJ/rok.⁷

⁴ Monitorovací systém evropských strukturálních a investičních fondů pro programové období 2014–2020 (dále též „MS2014+“).

⁵ Příjem žádostí v rámci výzvy č. 135 byl ukončen ke dni 3. 2. 2020. V roce 2019 byla dále vyhlášena výzva č. 152 s celkovou alokací 0,5 mld. Kč, u níž bude příjem žádostí ukončen 31. 5. 2021.

⁶ Kontrolní akce byla u MPO ukončena 20. 10. 2020. Hodnoty úspor energie u ústředních institucí za rok 2020 budou známy do konce dubna roku 2021.

⁷ MPO vede *Systém monitoringu spotřeby energie*. *Systém monitoringu spotřeby energie* je neveřejným informačním systémem veřejné správy, který slouží k vedení údajů o budovách vlastněných a užívaných ústředními institucemi o celkové energeticky vztážené ploše nad 250 m² a jejich spotřebě energie (ustanovení § 9b odst. 3 a ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií).

3. Prostřednictvím programu NZÚ nebyly realizovány výdaje ve výši odpovídající zákonem stanovené části výnosů z dražeb emisních povolenek

Výnosy z dražeb emisních povolenek jsou příjmem státního rozpočtu a jejich použití je upraveno zákonem č. 383/2012 Sb. Výnosy z dražeb emisních povolenek v kontrolovaném období činily více než 36 mld. Kč, z toho dle zákona č. 383/2012 Sb. mělo být 14,6 mld. Kč realizováno prostřednictvím SFŽP (program NZÚ). Skutečně rozpočtované peněžní prostředky programu NZÚ v kontrolovaném období byly 7,4 mld. Kč. Ke dni 30. 6. 2020 však byly prostřednictvím programu NZÚ realizovány výdaje ve výši 5,3 mld. Kč, z toho na veřejné budovy bylo vynaloženo pouze cca 0,5 mld. Kč (podprogram NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*).

Za kontrolované období činila výše nespotřebovaných výdajů 2,1 mld. Kč (tzv. nároky z nespotřebovaných výdajů, dále též „NNV“). Hodnota nespotřebovaných výdajů programu NZÚ od schválení v roce 2013 do 20. 10. 2020 činila celkem 6,4 mld. Kč. Program NZÚ vykazoval vysokou hodnotu nároků z nespotřebovaných výdajů. Na rizika spojená s tvorbou NNV upozorňuje NKÚ opakovaně.⁸

4. Délka procesu schvalování projektů překračuje stanovenou lhůtu

Mezní lhůta procesu schvalování žádostí o podporu v rámci OPŽP,⁹ který zajišťuje SFŽP, je stanovena na 7 měsíců.¹⁰ Pouze u 60 % podpořených projektů proběhl proces schvalování žádostí ve stanovené lhůtě. U projektů s využitím posílení vlastních zdrojů z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* byla mezní lhůta procesu administrace žádosti o podporu překročena vždy.

5. Kontrolou nebylo zjištěno neúčelné a neekonomické poskytování peněžních prostředků; v oblasti administrace projektů byly zjištěny procesní nedostatky nezakládající sankce za porušení povinností

Na vzorku 15 projektů (z toho 13 projektů bylo v době realizace kontroly již ukončeno) zjistil NKÚ tyto nedostatky:

- u 7 projektů nebyla ze strany příjemců podpory doložena energetická posouzení v souladu s pravidly OPŽP;
- u 4 projektů nepostupovaly SFŽP a MŽP v oblasti změnových řízení dle pravidel pro OPŽP, ačkoliv příjemci dotací dodali příslušné dokumenty včas a kompletně;
- u 6 projektů SFŽP a MŽP nepostupovaly v oblasti vydávání závěrečného vyhodnocení akce v souladu vyhláškou č. 560/2006 Sb.¹¹ a s pravidly OPŽP.

⁸ Kontrolní akce NKÚ č. 16/09 – *Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu.*

⁹ Projekty s využitím posílení vlastních zdrojů z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* jsou administrovány dle pravidel OPŽP.

¹⁰ Lhůta běží od data ukončení příjmu žádostí o podporu u kolové výzvy, v případě průběžných výzev od data podání dané žádosti o podporu v MS2014+ do vydání právního aktu.

¹¹ Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

II. Informace o kontrolované oblasti

Právní a koncepční rámec

Ústředním orgánem státní správy pro energetiku je MPO, které koordinuje přípravu legislativy a implementaci evropského práva v působnosti resortu, tedy i směrnice 2012/27/EU. MPO věcně přísluší nastavení strategií zvyšování energetické účinnosti, koordinace aktivit dotčených resortů, reportování směrem k Evropské komisi i vládě ČR a odpovědnost za plnění nástrojů zvyšování energetické účinnosti.

V souladu se zákonem č. 406/2000 Sb.¹² MPO zpracovává strategický dokument s výhledem na 25 let – tím dokumentem je *Státní energetická koncepce*. Hlavními strategickými cíli energetiky ČR jsou bezpečnost, konkurenceschopnost a udržitelnost. Aktualizovaná verze *Státní energetické koncepce* byla schválena v roce 2015.¹³ MPO dále vypracovává *Národní akční plán energetické účinnosti ČR* (dále také „NAPEE“),¹⁴ který zahrnuje opatření zaměřená na zvyšování energetické účinnosti v ČR včetně zvyšování energetické účinnosti budov veřejných subjektů.

MŽP je ústředním orgánem státní správy, koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ČR. MŽP je řídicím orgánem OPŽP a správcem programu NZÚ. Administrací obou programů je pověřen SFŽP.

Zvyšování energetické účinnosti, mj. i snižování konečné spotřeby energie u veřejných budov, patří mezi cíle EU. Strategie *Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* představovala od roku 2010 hlavní hospodářskou reformní agendu Evropské unie. Jedním z pěti hlavních cílů je „*snížení emisí skleníkových plynů o 20 % oproti úrovním roku 1990, zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů v konečné spotřebě energie na 20 % a posun ke zvýšení energetické účinnosti o 20 %*“.

Společný rámec opatření na podporu energetické účinnosti v EU s cílem uspořit 20 % spotřeby primární energie v EU do roku 2020 zavedla směrnice 2012/27/EU, která vstoupila v platnost 4. 12. 2012. Členské státy měly mj. přijmout dlouhodobou strategii za účelem uvolnění investic do renovace vnitrostátního fondu obytných a komerčních budov, a to jak veřejných, tak soukromých. Na základě principu *stát má jít příkladem* uvedeného v čl. 5 EED je uložena členskými státy povinnost každoročně renovovat 3 % celkové podlahové plochy vytápěných nebo chlazených budov ve vlastnictví a užívání ústředních institucí s energeticky vztažnou plochou nad 250 m². ČR se rozhodla pro *variantu alternativního přístupu*, která umožňuje kombinovat různé způsoby snižování spotřeby energie v budovách ústředních institucí.¹⁵

¹² Ustanovení § 3 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

¹³ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. května 2015 č. 362, o *Státní energetické koncepci České republiky*.

¹⁴ V kontrolovaném období platily 4. a 5. verze NAPEE.

¹⁵ Členské státy, které si zvolily alternativní přístup, musí do roku 2020 docílit úspor v objemu, který se rovná alespoň objemu dosaženému splněním 3% podílu renovace podle „standardního“ přístupu, je tedy možné do cílové hodnoty pro daný rok započítat nadbytek úspor vzniklých v předchozích letech.

Pro potřeby plnění čl. 5 EED byl vytvořen seznam budov,¹⁶ které neplní požadavky na energetickou náročnost budov a na které se vztahuje požadavek na snížení konečné spotřeby energie. Na základě zamítnutí výjimky pro budovy Vězeňské služby České republiky ze strany Evropské komise došlo k *aktualizaci Plánu rekonstrukce objektů v působnosti článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti* (dále také „Plán rekonstrukce objektů v působnosti čl. 5 EED“).¹⁷

Členské státy každoročně do 30. dubna podávají Evropské komisi (dále též „EK“) zprávu o pokroku dosaženém při plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti. *Zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice podle čl. 24 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti* (dále také „Zpráva o pokroku“) poskytuje informace o plnění vnitrostátních cílů pro rok 2020.

Podporovat úspory energie v budovách patří dále mezi cíle *Strategického rámce Česká republika 2030*¹⁸, který do podmínek České republiky převádí tzv. cíle udržitelného rozvoje (SDGs),¹⁹ které přijala Organizace spojených národů v roce 2015 a kterých má být dosaženo do roku 2030. Jedním ze 17 cílů udržitelného rozvoje je i dostupná a čistá energie (cíl 7).²⁰

Podpora určená na energetické úspory

Peněžní prostředky určené na podporu energetických úspor u veřejných budov v ČR jsou poskytovány z OPŽP (PO 5) a NZÚ (podprogram NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*).

OPŽP

OPŽP se zaměřuje jen na intervence v oblasti veřejných budov, nemohou být podporována opatření realizovaná v bytových a rodinných domech.

PO 5 OPŽP je financována z *Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj*. Národní spolufinancování je stanoveno ve výši 15 %. Na konci roku 2019 činila alokace pro PO 5 jednu pětinu celkové alokace OPŽP, resp. 0,55 mld. €, tj. cca 14,84 mld. Kč.

PO 5 – *Energetické úspory* se člení na tři specifické cíle:

- snížit energetickou náročnost veřejných budov a zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie (dále též „SC 5.1“);
- dosáhnout vysokého energetického standardu nových veřejných budov (dále též „SC 5.2“);

¹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 16. března 2015 č. 185, k plánu rekonstrukce objektů v působnosti článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti pro rok 2015 s výhledem do roku 2020, a usnesení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2015 č. 1035, k Plánu rekonstrukce objektů v působnosti článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, pro rok 2016 s výhledem do roku 2020.

¹⁷ Usnesení vlády České republiky ze dne 5. června 2017 č. 430, k *aktualizaci Plánu rekonstrukce objektů v působnosti článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti*.

¹⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 17. října 2018 č. 669, o *Implementačním plánu Strategického rámce Česká republika 2030*.

¹⁹ Sustainable Development Goals.

²⁰ Goal 7 – Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all.

- snížit energetickou náročnost a zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie v budovách ústředních vládních institucí (dále také „SC 5.3“).²¹

NZÚ

Program NZÚ je financován ze státního rozpočtu, nicméně zdrojem těchto prostředků je podíl z výnosů dražeb emisních povolenek EUA²² a EUAA²³ v rámci EU ETS²⁴ v období 2013–2020 určený dle zákona č. 383/2012 Sb.

Hlavním cílem programu NZÚ²⁵ schváleného vládou ČR v roce 2013 je zvýšení energetické účinnosti budov (snížení energetické náročnosti včetně výměny nevyhovujících zdrojů na vytápění a podpory využívání obnovitelných zdrojů energie).²⁶ Program je koncipován jako jedno z hlavních alternativních politických opatření České republiky k naplňování cílů v oblasti úspor energie na straně konečné spotřeby dle EED. Podprogram NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* byl schválen vládou ČR v listopadu 2016 a má mj. za cíl přispět ke splnění povinnosti dle čl. 5 EED.

Původní alokace programu NZÚ činila 27 mld. Kč, z toho podíl na podprogram NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* činil 30 %, avšak dále byl snížen o náklady státu na administraci. Podíl tedy činil 7,75 mld. Kč. Od července 2019 činí alokace programu 23 mld. Kč, z toho podíl na podprogram NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* činí 24 %, tedy 5,51 mld. Kč.²⁷

Vztah mezi PO 5 OPŽP a podprogramem NZÚ – Budovy veřejného sektoru

O podporu z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* může žádat jen užší okruh příjemců formou tzv. posílení vlastních zdrojů za podmínky podání projektu v rámci SC 5.1 a SC 5.3 PO 5 OPŽP. Projekty schválené v rámci podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* jsou vždy realizovány dle pravidel OPŽP.

O podporu z prostředků podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* mohou žádat ústřední instituce na energeticky úsporná opatření ve veřejných budovách uvedených v *Plánu rekonstrukce objektů v působnosti čl. 5 EED* a dále všechny ostatní organizační složky státu, státní příspěvkové organizace a veřejné výzkumné instituce *mimo působnost čl. 5 EED*.²⁸

²¹ SC 5.3 byl do programového dokumentu OPŽP nově zařazen v prosinci 2018. Tento nový specifický cíl přímo souvisí s naplňováním závazku ČR dle čl. 5 EED. Do této doby byly projekty ústředních institucí financovány v rámci SC 5.1.

²² EUA – European Union Allowance, emisní povolenka pro stacionární zdroje znečištění.

²³ EUAA – European Union Aviation Allowance, emisní povolenka pro letecký provoz.

²⁴ EU ETS – European Union Emission Trading Scheme; systém emisního obchodování, kterého se ČR jako člen EU účastní.

²⁵ Podprogramy programu NZÚ v kontrolovaném období byly: Nová zelená úsporám – Rodinné domy, Nová zelená úsporám – Bytové domy, Nová zelená úsporám – Budovy veřejného sektoru, Nová zelená úsporám – Náklady státu na administraci.

²⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 6. listopadu 2013 č. 848, k Dokumentaci programu Nová zelená úsporám identifikační číslo programu 115 280.

²⁷ Alokační program NZÚ je závislá na výnosu ČR z dražeb emisních povolenek. Cena jedné emisní povolenky se v letech 2017 až 2020 zvyšovala, viz část IV. bod 3 tohoto kontrolního závěru.

²⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 2. listopadu 2016 č. 955, ke 2. změně Dokumentace programu Nová zelená úsporám identifikační číslo 115 280, a usnesení vlády České republiky ze dne 30. července 2019 č. 554, ke 3. změně Dokumentace programu Nová zelená úsporám identifikační číslo 115 280.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na podporu energetických úspor u veřejných budov byly vynakládány v souladu s právními předpisy a zda přispěly k naplňování cílů stanovených evropskými a národními předpisy. Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí a Státní fond životního prostředí České republiky.

Kontrolní akce se zaměřila na plnění úloh řídicího orgánu (MŽP) a zprostředkujícího subjektu (SFŽP) při administraci, realizaci a vyhodnocování projektů OPŽP a NZÚ, naplňování závazků ČR vyplývajících ze směrnice 2012/27/EU se zaměřením na oblast zvyšování energetických úspor u veřejných budov. Bylo prověřeno, zda peněžní prostředky poskytované z OPŽP a NZÚ na podporu energetických úspor ve veřejných budovách byly vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Na systémové úrovni kontrola prověřila mj. poskytování peněžních prostředků na konkrétní projekty z úrovně poskytovatelů podpory. Ke kontrole bylo vybráno 14 projektů, které byly zaměřeny na snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách a byly financovány ze specifického cíle 5.1 prioritní osy 5 OPŽP, z toho jeden projekt byl spolufinancován z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků kontrolního vzorku činil 63,7 mil. Kč (z toho 61,1 mil. Kč bylo vynaloženo z prostředků EU a 2,6 mil. Kč ze státního rozpočtu). Kontrola se dále zaměřila na zajišťování zdrojů financování opatření k naplňování povinností dle čl. 5 EED, na plnění povinností dle zákona č. 218/2000 Sb.²⁹, na plnění povinností MPO plynoucích ze zákona č. 406/2000 Sb. (mj. přípravu a tvorbu plánů rekonstrukce objektů), na projekt MPO na snížení energetické náročnosti administrativních budov MPO (kontrolovaný objem peněžních prostředků ze státního rozpočtu ve výši 2,3 mil. Kč) a na prověření systému financování programu NZÚ.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Peněžní prostředky vynakládané z OPŽP a z programu NZÚ na snížení konečné spotřeby energií ve veřejných budovách přispěly k naplňování cílů stanovených do roku 2020 evropskými a národními předpisy v malém rozsahu

Podpora v oblasti zvyšování energetických úspor u veřejných budov je poskytována z OPŽP v rámci prioritní osy 5 – *Energetické úspory* a z programu *Nová zelená úsporám*, resp. jeho podprogramu *Budovy veřejného sektoru*. Peněžní prostředky vynaložené z těchto programů v období od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 jsou uvedeny v následující tabulce č. 1.

²⁹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Tabulka č. 1: Peněžní prostředky vynaložené na energetické úspory veřejných budov (v Kč)

Program	2016	2017	2018	2019	2020	Celkový součet
PO 5 OPŽP	982 361	337 052 992	1 057 533 223	1 327 840 790	248 409 464	2 971 818 830
SC 5.1	982 361	337 052 992	1 034 468 595	1 252 218 559	232 953 937	2 857 676 445
SC 5.2	x	x	23 064 628	75 622 231	15 455 526	114 142 384
NZÚ – Budovy veřejného sektoru*	x	24 001 487	138 933 411	236 937 731	133 799 425	533 672 054
Celkový součet	982 361	361 054 479	1 196 466 634	1 564 778 521	382 208 889	3 505 490 884

Zdroj: MŽP, SFŽP, MS2014+.

* K prvnímu proplacení prostředků z podprogramu NZÚ – Budovy veřejného sektoru došlo 30. 10. 2017.

Vysvětlivka: V rámci SC 5.3 nebyly ke dni 30. 6. 2020 proplaceny žádné peněžní prostředky.

1.1 Peněžní prostředky poskytované z PO 5 OPŽP

V programovém období 2014 až 2020 činila ke dni 30. 6. 2020 celková alokace PO 5 OPŽP 14,8 mld. Kč. Dle evidence registrovaných žádostí vykazoval SC 5.1 ke dni 30. 6. 2020 téměř 100% zájem o alokované prostředky (12,2 mld. Kč) a v rámci SC 5.2 zájem významně převýšil disponibilní prostředky (0,54 mld. Kč). Naproti tomu o peněžní prostředky SC 5.3 alokované výhradně na snížení konečné spotřeby energie v budovách ve vlastnictví ČR a v užívání ústředních institucí projevily od roku 2018 tyto instituce jen malý zájem (ten odpovídal 18,5 % disponibilních prostředků ve výši 2,1 mld. Kč).

V rámci SC 5.1, ve kterém je alokován nejvyšší podíl alokace PO 5 OPŽP, bylo ke dni 30. 6. 2020 evidováno celkem 1 747 projektů s vydaným právním aktem o poskytnutí podpory v celkové výši 5,2 mld. Kč. I když zájem žadatelů dle evidence registrovaných žádostí pokrývá téměř 100 % alokované částky, v právních aktech o poskytnutí podpory bylo smluvně zajištěno pouze 42,5 % disponibilních prostředků.

V rámci SC 5.2 byl ke dni 30. 6. 2020 vydán právní akt k 20 projektům, čímž současně došlo k vyčerpání alokovaných prostředků pro tento SC, a v rámci SC 5.3 nebyl ke stejnému dni vydán žádný právní akt o poskytnutí podpory. Informace o průběhu čerpání peněžních prostředků v rámci PO 5 OPŽP jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Souhrnné údaje o čerpání v PO 5 OPŽP ke dni 30. 6. 2020

Specifický cíl	Příspěvek EU								
	Celková alokace	Peněžní prostředky v zaregistrovaných žádostech o podporu			Peněžní prostředky v právních aktech o poskytnutí/převodu podpory			Peněžní prostředky v proplacených žádostech o platbu	
		mil. Kč	mil. Kč	% k celkové alokaci	počet projektů	mil. Kč	% k celkové alokaci	počet projektů	mil. Kč
5.1	12 173	12 139	99,7	3 073	5 175	42,5	1 747	2 858	23,5
5.2	540	1 218	225,5	41	544	100,7	20	114	21,1
5.3	2 127	393	18,5	32					
Celkem PO 5	14 840	13 750	92,7	3 146	5 719	38,5	1 767	2 972	20,0

Zdroj: MŽP, SFŽP, MS2014+.

V případě SC 5.1, ve kterém je alokován nejvyšší podíl alokace PO 5 OPŽP, bylo smluvně zajištěno pouze 42,5 % disponibilních prostředků.

V rámci SC 5.3, který přímo souvisí s naplňováním čl. 5 EED, projevili žadatelé zájem pouze o 18,5 % disponibilních prostředků.

1.2 Peněžní prostředky poskytované z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*

Podprogram NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* byl schválen vládou ČR v listopadu 2016,³⁰ prováděcí dokumentaci³¹ vydalo MŽP v dubnu a v květnu 2017. První prostředky určené na snížení energetické náročnosti u veřejných budov byly z programu *Nová zelená úsporám* poskytnuty až na konci října 2017, tj. čtyři roky po spuštění programu NZÚ a téměř 5 let po vydání směrnice 2012/27/EU, která stanovila cíle v oblasti energetické účinnosti do roku 2020.

Z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* byly převedeny ke dni 30. 6. 2020 prostřednictvím kapitoly státního rozpočtu MŽP (správce programu NZÚ) peněžní prostředky v celkové výši 534 mil. Kč (z toho 400 mil. Kč v kontrolovaném období 2017 až 2019) na realizaci projektů zaměřených na úspory energie u veřejných budov, viz tabulka č. 1.

Přehled rozpočtových opatření MF, jimiž byly převedeny z programu NZÚ (kapitola státního rozpočtu 315 – MŽP) peněžní prostředky v kontrolovaném období 2017 až 2019 do jiných kapitol státního rozpočtu, je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru. V kontrolovaném období 2017 až 2019 však byly skutečně proinvestovány peněžní prostředky pouze ve výši 235 mil. Kč, což představuje 59 % z převedených prostředků. Rozdíl mezi prostředky převedenými z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* a hodnotou realizovaných investic tvoří nespoteřebované výdaje jednotlivých kapitol státního rozpočtu, tzv. nároky z nespoteřebovaných výdajů.

V kontrolovaném období 2017 až 2019 byly skutečně proinvestovány z programu NZÚ peněžní prostředky ve výši 235 mil. Kč na projekty v sektoru veřejných budov, což odpovídá čtyřem procentům prostředků, které by měly být z programu NZÚ vynaloženy na úspory energií u veřejných budov.³²

1.3 Přínosy OPŽP a podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*

Klíčovým indikátorem v oblasti úspor energie u veřejných budov je „*snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách*“. Dle platné verze programového dokumentu OPŽP (verze 7) má být dosaženo celkového snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách ve výši 1 592 754 GJ/rok.

Sledování přínosů je nastaveno tak, že příjemce dotace je povinen po ukončení realizace projektu v době udržitelnosti projektu a do termínu stanoveného v právním aktu o poskytnutí dotace předložit energetické posouzení dokládající dosažené úspory oproti stavu před realizací projektu. Indikátor 32701 se netýká SC 5.2, který je zaměřen na podporu výstavby

³⁰ Usnesením vlády České republiky ze dne 2. listopadu 2016 č. 955, ke 2. změně Dokumentace programu *Nová zelená úsporám* identifikační číslo 115 280.

³¹ Směrnice MŽP č. 7/2017, o poskytování finančních prostředků z podprogramu *Nová zelená úsporám – Budovy veřejného sektoru* formou posílení vlastních zdrojů žadatele u schválených žádostí o podporu z Operačního programu *Životního prostředí* (první verze duben 2017), a *Metodický pokyn samostatného oddělení programu Nová zelená úsporám Ministerstva životního prostředí pro administraci žádostí o podporu v rámci podprogramu Nová zelená úsporám – Budovy veřejného sektoru formou posílení vlastních zdrojů žadatele u schválených žádostí v rámci výzev specifického cíle 5.1 a 5.3 Operačního programu Životního prostředí* (první verze květen 2017).

³² Usnesením vlády České republiky ze dne 30. března 2015 č. 229, o změně Dokumentace programu *Nová zelená úsporám*, byl program NZÚ prodloužen do 31. 8. 2024. Současná alokace peněžních prostředků určených na budovy veřejného sektoru dle platné dokumentace programu NZÚ činí 5,5 mld. Kč. Objem disponibilních prostředků NZÚ je závislý na výnosu ČR z dražeb emisních povolenek.

nových veřejných budov. V rámci SC 5.3 nebyl ke dni 30. 6. 2020 žádný projekt v realizaci. Snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách bylo možné v období realizace kontroly vyhodnocovat zatím jen u projektů realizovaných v rámci SC 5.1, viz tabulka č. 3.

Tabulka č. 3: Průběžně vykázané přínosy projektů SC 5.1 a SC 5.3 PO 5 OPŽP

Specifický cíl	Fáze/stav projektu	Počet projektů	Celkové způsobilé výdaje (Kč)	Snížení konečné spotřeby energie (GJ/rok)	
				Cílová hodnota	Dosažená hodnota
5.1	Negativní stav	648	5 176 398 328	290 100	2 303
	Projekty před vydáním PA	658	8 527 250 886	423 834	0
	Projekty v realizaci	1 747	11 951 053 517	787 936	305 580
5.3	Negativní stav	1	15 666 692	1 042	0
	Projekty před vydáním PA	31	785 926 021	44 077	0
	Projekty v realizaci	0	0	0	0
Evidované projekty celkem		3 085	26 456 295 444	1 546 989	307 883
z toho aktivní projekty		2 436	21 264 230 424	1 255 847	305 580

Zdroj: SFŽP, MS2014+.

Pozn.: Dle předložených podkladů SFŽP bylo ke dni 30. 6. 2020 evidováno v rámci PO 5 OPŽP celkem 3 146 projektů. Cílová hodnota indikátoru „snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách“ byla evidována u 3 085 projektů, z toho 2 436 projektů bylo aktivních, tj. byly ve fázi před vydáním právního aktu, v realizaci nebo byly fyzicky, případně i finančně ukončeny.

Dle údajů evidovaných v MS2014+ u aktivních projektů ke dni 30. 6. 2020 činila dosažená hodnota snížení konečné spotřeby energie 305 580 GJ/rok, tj. zatím cca 20 % z předpokládaného cílového snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách.

Kontrolou evidence projektových indikátorů v MS2014+ bylo zjištěno, že dosažená hodnota indikátoru „snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách“ ve výši 172 039 GJ/rok byla vykázána také u projektů, které se nacházely ve stavu realizace, nebyly fyzicky ukončeny a dle nastaveného systému sledování přínosů nemohly ještě vykazovat dosažené úspory energií. Současně byla dosažená hodnota u indikátoru 32701 Snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách ve výši 2 303 GJ/rok vykázána i u projektu, který byl evidován s negativním stavem, tj. nebyl úspěšně dokončen.

Dle evidence MŽP bylo ke dni 30. 6. 2020 podpořeno 198 projektů OPŽP také z podprogramu NZÚ – Budovy veřejného sektoru formou tzv. „posílení vlastních zdrojů“, z toho je 34 projektů realizováno na objektech ve vlastnictví ČR a užívání ústředních institucí. Žádný z těchto podpořených projektů nebyl ještě ukončen, viz tabulka č. 4.

Tabulka č. 4: Přínosy aktivních projektů ústředních institucí s využitím podpory z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*

	Fáze/stav projektu	Počet projektů	Celkové způsobilé výdaje (Kč)	Cílová hodnota (GJ/rok)	Dosažená hodnota (GJ/rok)
Ústřední instituce	Negativní stav	1	48 752 015	1 073	0
	Projekty před vydáním PA	21	930 686 115	59 737	0
	Projekty v realizaci	13	215 807 964	40 715	0
Ostatní instituce	Negativní stav	3	11 037 554	1 457	0
	Projekty před vydáním PA	62	1 619 600 896	111 190	0
	Projekty v realizaci	102	993 523 853	88 238	32 763
Evidované projekty celkem		202	3 819 408 397	302 410	32 763
z toho aktivní projekty		198	3 759 618 828	299 880	32 763
z toho aktivní projekty ústředních institucí		34	1 146 494 079	100 452	0

Zdroj: SFŽP, MS2014+.

Minimálně do poloviny roku 2020 nepřispěly projekty realizované v rámci PO 5 OPŽP a NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* k plnění čl. 5 EED. Podíl podpořených projektů ústředních institucí (13 projektů) na celkovém počtu podpořených projektů zaměřených na snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách (1 747 projektů) činil pouze 0,7 %.

Kontrolou byla prověřována předpokládaná nákladovost snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách. Nákladovost v průběhu poskytování podpory ovlivňují ceny stavebních prací a dodávek, ale také změny v nastavení podpory, tj. např. změny podporovaných aktivit a způsobilých výdajů. V tabulce č. 5 je uvedena průměrná nákladovost, resp. výše průměrné podpory (příspěvek EU) na jednotku úspory energie v konečné spotřebě, vypočtená z aktivních projektů ke dni 30. 6. 2020 s vykázanou dosaženou hodnotou úspor energií v MS2014+ (848 projektů).

Tabulka č. 5: Průměrná výše podpory (příspěvek EU) na jednotku úspory energie

	Počet projektů	Úspora (v GJ/rok)	Příspěvek EU (v Kč)	Nákladovost (v Kč/GJ/rok)
Projekty s vykázanou hodnotou indikátoru 32701	848	305 580	2 100 049 844	6 872

Zdroj: SFŽP, MS2014+.

Na základě dat evidovaných v MS2014+ byly kontrolou zjišťovány a přepočteny hodnoty předpokládaných celkových zdrojů, celkových způsobilých výdajů, příspěvku EU a příspěvku podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* na jednotku předpokládaných úspor energií dosažených realizací projektů ve veřejných budovách (1 GJ/rok) ve struktuře dle jednotlivých vyhlášených výzev, viz příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru. Průměrná výše podpory (příspěvek EU) na jednotku úspory energie se dle jednotlivých výzev pohybovala v rozmezí od 5 066 Kč/GJ/rok do 11 784 Kč/GJ/rok. Průměrná výše podpory (příspěvek EU) na jednotku úspory energie u projektů s již vykázanou dosaženou hodnotou snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách činila 6 872 Kč/GJ/rok.

Míra intenzity podpory se v rámci SC 5.1 a SC 5.3 odvíjela od výše procentuální úspory celkové energie realizací daného podporovaného opatření a pohybovala se v rozmezí od 35 % do 50 % způsobilých výdajů projektu. Žadatelé také mohli získat v závislosti na způsobu realizace projektu dvě dílčí bonifikace ve výši 5 % z celkových způsobilých výdajů projektu. V případě

využití posílení vlastních zdrojů u projektů OSS, SPO a VVI se intenzita podpory zvyšuje až o 45 % z celkových způsobilých výdajů (z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*).

Minimálně do poloviny roku 2020 nepřispěly projekty realizované v rámci PO 5 OPŽP a podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* k plnění čl. 5 EED. Podíl podpořených projektů ústředních institucí na celkovém počtu podpořených projektů činí pouze 0,7 %.

2. Existuje riziko, že ČR nedosáhla k 31. 12. 2020 požadovaných úspor energií v budovách ústředních institucí

EU stanovila k roku 2020 cíle v oblasti energetické účinnosti, mj. cíl pro budovy ústředních institucí, resp. jejich příkladnou úlohu. Pro ČR je stanoven cíl dosažení úspor energie ve výši 98,7 TJ/rok.

Plnění závazků vyplývajících z čl. 5 EED každoročně zveřejňuje MPO ve zprávách o pokroku³³. Dle poslední 8. zprávy o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice podle čl. 24 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti ČR ke dni 31. 12. 2019 dosáhla snížení konečné spotřeby energie v budovách ústředních institucí ve výši 70,1 TJ/rok a pro rok 2020 tato zpráva uvádí, že za období 2014 až 2020 vznikne deficit 1,3 TJ/rok v plnění závazku ročních úspor energie, a to i navzdory plánu na rok 2020, kdy má 11 ústředních institucí naplánováno 79 projektů, které by měly přinést úspory ve výši 27,3 TJ/rok.

Plnění závazků za ČR je vyhodnocováno na základě dat vkládaných do *Systému monitoringu spotřeby energie*, který vede MPO dle zákona č. 406/2000 Sb.⁷ Za správnost a aktuálnost dat jsou však odpovědní ústřední instituce. Kontrolou bylo zjištěno, že pro rok 2020 byly do *Systému monitoringu spotřeby energie* vloženy následující údaje:

Tabulka č. 6: Projekty plánované na rok 2020 dle *Systému monitoringu spotřeby energie*

Fáze	Počet projektů	Roční úspora (MWh)	Roční úspora – přepočít (GJ/rok)
Idea	22	263	947
Plán	53	2 209	7 952
Projekt	11	3 804	13 694
Realizace	10	1 405	5 058
Po dokončení realizace	4	160	576
Celkem	100	7 841	28 227

Zdroj: MPO – *Systém monitoringu spotřeby energie*.

Pozn.: Z celkového počtu 100 projektů byla ke dni 21. 7. 2020 pouze u 15 projektů uvedena u atributu „aktuálnost projektu“ hodnota „ANO“ (předpokládaná roční úspora 5 674 GJ/rok).

Dle přílohy č. 7 vyhlášky č. 118/2013 Sb.³⁴ má *Systém monitoringu spotřeby energie* obsahovat zvláště údaje o předpokládané průměrné roční úspoře a údaje o dosažené průměrné roční úspoře. Kontrolou dat bylo zjištěno, že údaje o úspoře energie jsou vykazovány pod jedním atributem „roční úspora v MWh“ a dále je vykazován atribut „fáze projektu“³⁵. Za dosažené úspory dle takto nastaveného systému monitoringu lze považovat jen hodnoty úspor energií

³³ Kontrolovaného období se týká 5. až 8. zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice podle čl. 24 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

³⁴ Vyhláška č. 118/2013 Sb., o energetických specializacích.

³⁵ V *Systému monitoringu spotřeby energie* je rozlišováno pět fází projektu: „idea“, „plán“, „projekt“, „realizace“ a „po dokončení realizace“.

vykázané u projektů ve fázi „po dokončení realizace“. Vzhledem k nastavené struktuře *Systému monitoringu spotřeby energie* Ministerstvem průmyslu a obchodu a stanovení odpovědnosti za vkládání dat jednotlivým ústředním institucím existuje riziko nekompletních nebo nepřesně uváděných údajů.

U projektů s plánovaným termínem realizace v roce 2020 byla ke dni 21. 7. 2020 v *Systému monitoringu spotřeby energie* evidována předpokládaná roční úspora ve výši 28 227 GJ/rok, z toho pro projekty ve fázi realizace a ve fázi po dokončení realizace ve výši 5 634 GJ/rok.

Tabulka č. 7: Vývoj plnění závazku dle čl. 5 EED v letech 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Závazek ročních úspor energie (v TJ)	5,3	5,3	5,3	20,7	20,7	20,7
	Realizované					
Roční úspory energie (v TJ)	4,1	12,3	7,8	25,2	8,5	12,1

Zdroj: 8. zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice podle čl. 24 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

Pozn.: Podle údajů z 8. zprávy o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice podle čl. 24 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti lze očekávat, že za období let 2014 až 2020 vznikne deficit 1,3 TJ v plnění závazku ročních úspor energie.

Do ročního podílu energetických úspor je podle čl. 5 EED možno započítat nadbytek v jakémkoliv ze tří předchozích nebo následujících let. Díky tomuto pravidlu bylo možné naplnit závazek ročních úspor energie mezi lety 2014 až 2018, přestože v letech 2014 a 2018 nebylo dosaženo požadovaných úspor energie pro daný rok.

V roce 2019 mělo 37 ústředních institucí ve svém vlastnictví ČR a užívání dohromady 774 budov s energeticky vztažnou plochou³⁶ větší než 250 m² o celkové energeticky vztažné ploše 2 405 273 m². Z těchto budov nesplnilo k roku 2019 požadavky na energetickou náročnost budov 585 budov s celkově nevyhovující energeticky vztažnou plochou o velikosti 1 600 494 m².

Tabulka č. 8: Stav fondu budov ústředních institucí za rok 2019

Počet ústředních institucí	Počet objektů ve vlastnictví ČR a užívání ústředních institucí	Počet vyhovujících objektů	Energeticky vztažná plocha vyhovujících objektů (v m ²)	Počet nevyhovujících objektů	Energeticky vztažná plocha nevyhovujících objektů (v m ²)	Roční závazek vyplývající z nevyhovující energeticky vztažné plochy (v TJ)
37	774	189	804 779	585	1 600 494	13,33

Zdroj: 8. zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice podle čl. 24 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

V ČR byly do 31. 12. 2019 realizovány projekty na úspory energie ve vztahu k závazku dle čl. 5 EED ve výši 70,1 TJ, což představuje plnění závazného cíle do roku 2020 na 71 %. K naplnění cíle by tak muselo být v roce 2020 dosaženo další úspory energie v budovách ústředních institucí minimálně ve výši 28,6 TJ/rok. Zvýšení úspor energie u těchto budov dle údajů MPO pro rok 2020 činí 5,7 TJ/rok.

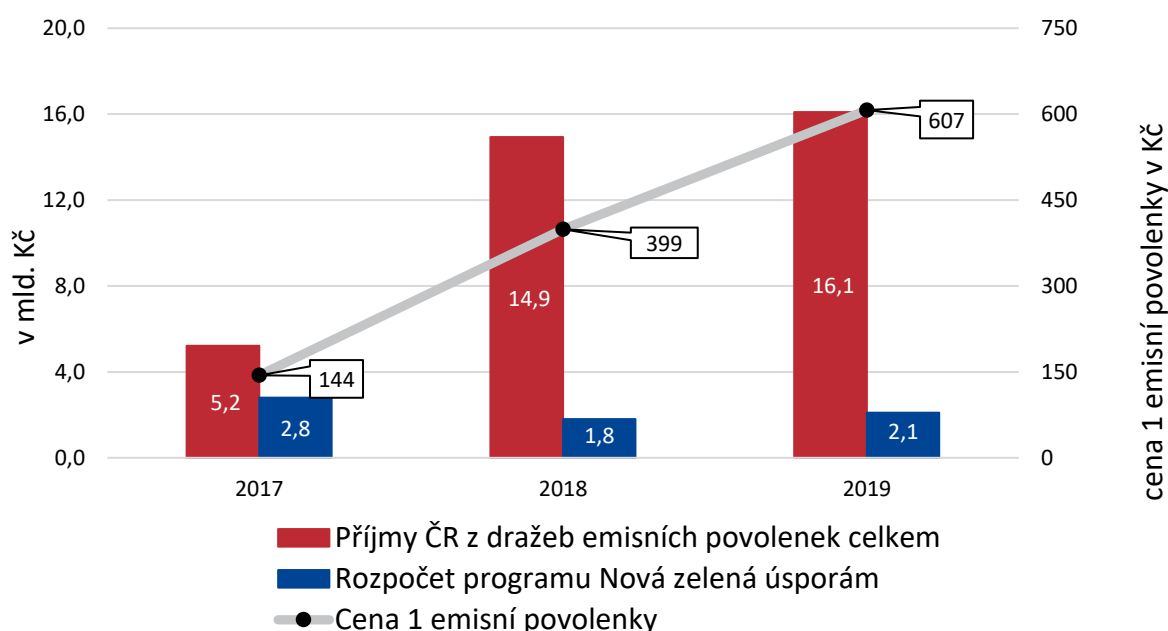
³⁶ Energeticky vztažná plocha je definována v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb.

3. Prostřednictvím programu NZÚ nebyly realizovány výdaje ve výši odpovídající zákonem stanovené části výnosů z dražeb emisních povolenek

Výnosy z dražeb emisních povolenek, které jsou jediným zdrojem financování programu NZÚ, jsou dle zákona č. 383/2012 Sb.³⁷ příjmem státního rozpočtu a jsou účelově vázány³⁸ mj. na opatření, jejichž cílem je zvyšování energetické účinnosti a snižování energetické náročnosti budov. Výnos z dražeb emisních povolenek byl dle zákona účelově vázán nejvýše do částky 12 mld. Kč (od 1. 1. 2021 do částky 8 mld. Kč)³⁹ ročně a výdaje odpovídající účelově vázanému výnosu z dražeb emisních povolenek mají být dle zákona z 50 % realizovány prostřednictvím kapitoly MPO a z 50 % prostřednictvím SFŽP.

Cena emisních povolenek mezi lety 2017 až 2019 vzrostla o 463,45 Kč/t CO₂, což představuje zvýšení ceny o 322 %.

Graf č. 1: Příjmy z dražeb emisních povolenek a podíl programu NZÚ



Zdroj: MF, MŽP, Energetický regulační úřad; vlastní zpracování NKÚ.

Vysvětlivka: U údajů programu NZÚ se jedná o upravený rozpočet, tj. schválený rozpočet po změnách.

Pozn.: Průměrná cena jedné emisní povolenky za rok 2020 vzrostla na 654,12 Kč/t CO₂.

³⁷ Ustanovení § 7 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

³⁸ Výnos z dražeb emisních povolenek, není-li stanoveno jinak, je účelově vázán na dodatečné financování činností vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů, na podporu inovací v průmyslu, na opatření, jejichž cílem je zvýšit energetickou účinnost včetně výstavby a rekonstrukce soustav zásobování tepelnou energií, snižování energetické náročnosti budov a zvyšování účinnosti užití energie v průmyslu a energetice, na podporu vědy a výzkumu v oblasti efektivního nakládání se zdroji, na podporu úspor energie na straně spotřebitelů, na adaptační opatření, na plnění mezinárodních závazků České republiky a rozvojem pomoc v oblasti ochrany klimatu, na náklady spojené s fungováním a správou Evropského systému obchodování a správou rejstříku a na podporu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědecko-technického rozvoje v oblasti snižování emisí skleníkových plynů z dopravy, zejména z civilního letectví.

³⁹ Zákon č. 1/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

V kontrolovaném období činil výnos ČR z dražeb emisních povolenek více než 36 mld. Kč.

Tabulka č. 9: Přehled výnosů ČR z dražeb emisních povolenek (v mil. Kč)

Období	Celkové výnosy z dražeb emisních povolenek	Předpoklad plnění dle ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 383/2012 Sb.	
		SFŽP, resp. MŽP	MPO
	Výnosy z dražeb emisních povolenek (dle rozpočtové položky 3114*)	50 % do výše 12 mld. Kč	50 % do výše 12 mld. Kč
2017	5 220	2 610	2 610
2018	14 935	6 000	6 000
2019	16 098	6 000	6 000

Zdroj: MF, MŽP; ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 383/2012 Sb.

* Rozpočtová položka 3114 – Příjmy z prodeje nehmotného dlouhodobého majetku. Patří sem mj. příjmy MŽP z prodeje emisních povolenek dle ustanovení § 7 odst. 5 věty první a § 17 zákona č. 383/2012 Sb.

Objem peněžních prostředků na program NZÚ stanovený limitem výdajů pro kapitolu státního rozpočtu 315 – MŽP činil v kontrolovaném období 7,4 mld. Kč. Rozpočet programu NZÚ je uveden v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

Tabulka č. 10: Limit výdajů programu NZÚ v rámci kapitoly státního rozpočtu 315 – MŽP (v Kč)

Období	Limit výdajů NZÚ v rámci kapitoly MŽP
2017	2 827 150 000
2018	2 203 392 116
2019	2 380 510 000
Celkem	7 411 052 116

Zdroj: MF, MŽP.

Pozn.: Jedná se o schválený rozpočet programu NZÚ.

Objem peněžních prostředků určených na realizaci programu NZÚ vyjádřený limitem výdajů v rámci kapitoly státního rozpočtu 315 – MŽP v letech 2018 a 2019 byl nižší než objem peněžních prostředků z dražeb emisních povolenek, který měl být dle zákona č. 383/2012 Sb. určen na realizaci výdajů prostřednictvím SFŽP. Současně stanovený limit výdajů na realizaci programu NZÚ nebyl ani vyčerpán.

Výše konečného rozpočtu programu NZÚ je ovlivněna výší nespotřebovaných výdajů od počátku realizace tohoto programu (rok 2013), tzv. nároky z nespotřebovaných výdajů (viz příloha č. 4 tohoto kontrolního závěru). Stav NNV tohoto programu vykazovaný k 1. 1. jednotlivých let postupně v kontrolovaném období narůstal. Od schválení programu NZÚ do 20. 10. 2020 dosáhla výše nespotřebovaných výdajů programu NZÚ celkem 6,4 mld. Kč. Postupné navýšování nároků z nespotřebovaných výdajů je rizikové mj. v tom, že v případě dodatečného realizování výdajů prostřednictvím programu NZÚ ve výši nespotřebovaných výdajů by muselo MF zajistit financování ze státního rozpočtu.

Kontrolou byl zjištěn nesoulad v právní úpravě realizace výdajů odpovídajících účelově vázanému výnosu z dražeb emisních povolenek. Příjmy z dražeb emisních povolenek jsou dle zákona příjmem státního rozpočtu, současně dle zákona měly být výdaje odpovídající výnosu z dražeb emisních povolenek realizovány mj. prostřednictvím SFŽP na zákonem stanovené účely. Rozpočet SFŽP však není dle zákona č. 218/2000 Sb. součástí státního rozpočtu. Příjmy SFŽP jsou definovány zákonem č. 388/1991 Sb.⁴⁰ Výdaje byly ve skutečnosti realizovány

⁴⁰ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

prostřednictvím MŽP (program NZÚ), které bylo do zákona doplněno s účinností od 1. 1. 2021⁴⁰.

Kontrolou bylo dále ověřováno, zda jsou úspory energií ve veřejných budovách podporovány z výdajů realizovaných MPO z výnosu dražeb emisních povolenek. Kontrolou bylo zjištěno, že v letech 2017 až 2019 byly tyto výnosy, které mají být přiděleny MPO, vynakládány přímo na provozní podporu obnovitelných zdrojů energií, která je poskytována taktéž z kapitoly MPO. V kontrolovaném období činil výnos z dražeb emisních povolenek připadající dle zákona č. 383/2012 Sb. Ministerstvu průmyslu a obchodu celkem 14,6 mld. Kč a provozní podpora obnovitelných zdrojů poskytnutá ve stejném období z kapitoly MPO činila celkem 75,5 mld. Kč.

ČR, resp. MŽP, každoročně informuje EK o využití výnosů z dražeb emisních povolenek,⁴¹ a to pomocí aplikace *Eionet*⁴². V příloze č. 5 tohoto kontrolního závěru je uveden přehled výnosů z dražeb emisních povolenek a jejich reporting za ČR.

Prostředky programu NZÚ rozpočtované v rámci kapitoly státního rozpočtu 315 – MŽP (tzv. limit výdajů) byly v letech 2018 a 2019 nižší než zákonem stanovená výše (50 % z výnosu dražeb emisních povolenek, avšak max. 6 mld. Kč).

NKÚ zjistil nesoulad v zákoně č. 383/2012 Sb. Zákon stanovuje, že výnosy z dražeb emisních povolenek jsou příjmem státního rozpočtu, a dále ukládá povinnost SFŽP realizovat výdaje odpovídající části těchto výnosů, i když SFŽP není součástí státního rozpočtu.

4. Délka procesu schvalování projektů překračuje stanovenou lhůtu

Kontrolou byla ověřena délka trvání procesu schvalování projektů na základě dat o evidovaných žádostech/projektech ke dni 30. 6. 2020.⁴³ Proces schvalování projektů je soubor činností, které jsou vykonávány v období od podání žádosti o podporu do vydání/podepsání právního aktu o poskytnutí/převodu podpory nebo do ukončení administrace žádosti o podporu. Cílem procesu je vybrat transparentně kvalitní projekty, které budou naplňovat věcné i finanční cíle OPŽP. Pro tento proces je stanovena tzv. „mezní lhůta trvání procesu“ na 7 měsíců.

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

⁴² Viz https://cdr.eionet.europa.eu/cz/eu/mmr/art17_auctioning.

⁴³ Prověřovaný soubor projektů zahrnoval pouze aktivní projekty (2 487 projektů) evidované ve SC 5.1, SC 5.2 a SC 5.3 PO 5 OPŽP. Soubor byl dále očištěn o projekty, které byly ke dni 30. 6. 2020 ve schvalovacím procesu s délkou trvání kratší než 7 měsíců (547 projektů). Konečný soubor prověřovaných dat tak obsahoval údaje o 1 940 projektech, z toho 1 767 projektů mělo vydaný právní akt (91 %).

Tabulka č. 11: Délka administrativního procesu schvalování projektů PO 5 OPŽP

Právní forma žadatele o dotaci	1–7 měsíců		8–12 měsíců		Déle než rok	
	Počet projektů	Podíl v %	Počet projektů	Podíl v %	Počet projektů	Podíl v %
OSS, SPO, VVI	1	0,05	12	0,62	192	9,90
Samosprávné územní celky a jejich podřízené organizace	1 118	57,63	491	25,31	73	3,76
Ostatní	30	1,55	22	1,13	1	0,05
Celkem	1 149	59,23	525	27,06	266	13,71

Zdroj: SFŽP, MS2014+.

Vysvětlivky: OSS – organizační složky státu; SPO – státní příspěvkové organizace; VVI – veřejné výzkumné instituce.

Pozn.: Měsíc, ve kterém byla žádost o podporu podána, není do délky administrace započítáván.

Nejsou zahrnuty projekty s negativním stavem a data jsou očištěna o projekty, které se ke dni 30. 6. 2020 nacházely ve schvalovacím procesu s délkou trvání kratší než 7 měsíců.

U více než 40 % projektů (791) v PO 5 OPŽP byla překročena sedmiměsíční lhůta pro administrativní proces schvalování žádostí o podporu. U 14 % projektů (266) trvala či trvá doba schvalování žádosti o podporu déle než jeden rok. V tabulce č. 12 je dále uveden přehled délky procesu schvalování žádostí o podporu spolufinancovaných z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*, včetně žádostí o podporu podaných ústředními institucemi.

Tabulka č. 12: Délka administrativního procesu schvalování projektů s využitím podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*

Právní forma žadatele o dotaci	1–7 měsíců		8–12 měsíců		Déle než rok	
	Počet projektů	Podíl v %	Počet projektů	Podíl v %	Počet projektů	Podíl v %
Organizační složka státu	0	0,00	4	2,06	149	76,80
<i>z toho ústřední instituce</i>	<i>0</i>		<i>0</i>		<i>31</i>	
Státní příspěvková organizace ze zákona	0	0,00	3	1,55	33	17,01
Státní příspěvková organizace ostatní	0	0,00	0	0,00	4	2,06
Veřejná výzkumná instituce	0	0,00	1	0,52	0	0,00
Celkem	0	0,00	8	4,13	186	95,87

Zdroj: SFŽP, MS2014+.

Pozn.: Měsíc, ve kterém byla žádost o podporu podána, není započítáván.

V případě žadatelů o podporu s využitím tzv. „posílení vlastních zdrojů“ z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru* byla vždy překročena mezní lhůta stanovená pro proces schvalování projektů (od podání žádosti do vydání právního aktu); téměř u všech případů (96 %) byl právní akt vydán za déle než jeden rok od prvního podání žádosti o podporu.

U projektů ústředních institucí je vždy překračována lhůta stanovená pro administrativní proces schvalování poskytnutí podpory. Délka administrace žádostí o podporu podaných těmito subjekty je vždy delší než 1 rok.

5. Kontrolou nebylo zjištěno neúčelné a ne hospodárné poskytování peněžních prostředků; v oblasti administrace projektů byly zjištěny procesní nedostatky nezakládající sankce za porušení povinností

Ke kontrole bylo vybráno 15 projektů, které byly zaměřeny na snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách a získaly podporu z OPŽP. Dva z těchto projektů jsou realizovány ústředními institucemi (MPO a MZe) a zahrnují také požadavek na posílení vlastních zdrojů z podprogramu NZÚ – *Budovy veřejného sektoru*. Projekt MPO byl ke dni 30. 6. 2020 ve fázi před vydáním právního aktu a projekt MZe byl ve fyzické i finanční realizaci (viz příloha č. 6 tohoto kontrolního závěru). Kontrolou administrativního procesu poskytování podpory byly na vybraném vzorku projektů zjištěny níže uvedené nedostatky nezakládající sankce za porušení povinností.

Energetické posouzení je předkládáno žadatelem o podporu a má doložit spotřebu energií za poslední 3 roky. Kontrolou doložených energetických posouzení bylo zjištěno, že u sedmi projektů nebyla ze strany příjemců podpory doložena energetická posouzení v souladu s požadavky na jejich zpracování dle metodiky OPŽP, resp. výchozí stav energetické náročnosti předmětných budov nebyl zpracován z údajů o spotřebě energií za poslední tři roky, ale vycházel z údajů starších.⁴⁴

Rozhodnutí o poskytnutí dotace, rozhodnutí o změně podmínek poskytnutí dotace a závěrečné vyhodnocení akce vyhotovuje poskytovatel dotace (MŽP) na základě podkladů zprostředkujícího subjektu (SFŽP). Ve čtyřech případech MŽP ve spolupráci se SFŽP vydalo změnová rozhodnutí o poskytnutí dotace až v době, kdy již uplynuly původní termíny pro předložení dokumentace příjemcem k závěrečnému vyhodnocení, ačkoliv příjemci dotací dodali příslušné dokumenty kompletní a ve stanovených termínech.

Dále bylo v šesti případech zjištěno, že MŽP ve spolupráci se SFŽP nevydalo závěrečné vyhodnocení akce, čímž nepostupovalo v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 vyhlášky č. 560/2006 Sb. Předmětné projekty byly ukončeny a započalo u nich pětileté monitorované období udržitelnosti projektu.

U ukončených 13 projektů kontrolního vzorku bylo prověřováno, zda projekty přinášejí efekty (plnění cílových hodnot indikátorů), které se od nich očekávaly. Přijatelná míra naplnění hodnot indikátoru „*snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách*“ byla dle pravidel OPŽP stanovena právními akty o poskytnutí podpory v rozmezí minimálně 80 % až 100 % z cílové hodnoty předpokládaných úspor energií. Tři z ukončených 13 projektů naplnily nebo překročily cílovou hodnotu úspor energií, zbylých 10 projektů naplnilo cílovou hodnotu ve stanoveném rozmezí.

U kontrolou prověřených projektů nebylo zjištěno neúčelné ani ne hospodárné použití peněžních prostředků.

⁴⁴ Závazný vzor a metodický postup OPŽP, který de facto uvádí stejné požadavky na zpracování energetických posouzení, jako klade vyhláška č. 480/2012 Sb., o energetickém auditu a energetickém posudku, na zpracování energetických posudků.

Seznam zkratk:

315 – MŽP	kapitola státního rozpočtu 315 – <i>Ministerstvo životního prostředí</i>
BIS	Bezpečnostní informační služba
CZV	celkové způsobilé výdaje
ČBÚ	Český báňský úřad
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DH	dosažená hodnota
EED směrnice 2012/27/EU	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012, o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES
EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
EUA	European Union Allowance, emisní povolenka pro stacionární zdroje znečištění
EUAA	European Union Aviation Allowance, emisní povolenka pro letecký provoz
EU ETS	European Union Emission Trading Scheme, systém emisního obchodování
indikátor 32701	indikátor 32701 <i>Snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách</i>
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS2014+	monitorovací systém evropských strukturálních a investičních fondů pro programové období 2014–2020
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MV	Ministerstvo vnitra
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NAPEE	<i>Národní akční plán energetické účinnosti ČR</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
NZÚ	program <i>Nová zelená úsporám</i>
NZÚ – <i>Budovy veřejného sektoru</i>	podprogram <i>Nová zelená úsporám – Budovy veřejného sektoru</i>
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí 2014–2020</i>
OSS	organizační složka státu



Plán rekonstrukce objektů v působnosti čl. 5 EED	<i>Plán rekonstrukce objektů, v působnosti článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti</i>
PO 5	prioritní osa 5 OPŽP
SC	specifický cíl
SC 5.1	specifický cíl 5.1 „snížit energetickou náročnost veřejných budov a zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie“ prioritní osy 5 OPŽP
SC 5.2	specifický cíl 5.2 „dosáhnout vysokého energetického standardu nových veřejných budov“ prioritní osy 5 OPŽP
SC 5.3	specifický cíl 5.3 „snížit energetickou náročnost a zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie v budovách ústředních vládních institucí“ prioritní osy 5 OPŽP
SPO	státní příspěvková organizace
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
ÚSTR	Ústav pro studium totalitních režimů
ústřední instituce	ústřední vládní instituce spadající pod čl. 5 EED
VH	výchozí hodnota
VVI	veřejné výzkumné instituce
Zpráva o pokroku	<i>Zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice podle čl. 24 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti</i>

Příloha č. 1: Ústřední vládní instituce spadající pod čl. 5 EED

*	Bezpečnostní informační služba	17	Ministerstvo zahraničních věcí
*	Akademie věd ČR	18	Ministerstvo zdravotnictví
1	Česká národní banka	19	Ministerstvo zemědělství
2	Český báňský úřad	20	Ministerstvo životního prostředí
3	Český statistický úřad	21	Národní bezpečnostní úřad
4	Český telekomunikační úřad	22	Nejvyšší kontrolní úřad
5	Český úřad zeměměřický a katastrální	23	Nejvyšší soud
6	Energetický regulační úřad	24	Nejvyšší správní soud
*	Grantová agentura České republiky	25	Nejvyšší státní zastupitelství
*	Kancelář prezidenta republiky	26	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
7	Kancelář veřejného ochránce práv	27	Senát Parlamentu ČR
8	Ministerstvo dopravy	28	Správa státních hmotných rezerv
9	Ministerstvo financí	29	Státní úřad inspekce práce
10	Ministerstvo kultury	30	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
11	Ministerstvo obrany	31	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
12	Ministerstvo práce a sociálních věcí	32	Úřad pro ochranu osobních údajů
13	Ministerstvo pro místní rozvoj	33	Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
14	Ministerstvo průmyslu a obchodu	34	Úřad průmyslového vlastnictví
15	Ministerstvo spravedlnosti	35	Úřad vlády České republiky
16	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	36	Ústavní soud
*	Ministerstvo vnitra	37	Vězeňská služba České republiky

Zdroj: Aktualizace Plánu rekonstrukce objektů v působnosti článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti.

Vysvětlivka: * Ze seznamu 42 povinných institucí naplňuje obě podmínky (případně je uplatněna výjimka podle čl. 5 odst. 2 směrnice 2012/27/EU) 37 ústředních institucí, 4 instituce nemají žádné budovy (Kancelář prezidenta republiky, Akademie věd ČR, Grantová agentura České republiky, Ministerstvo vnitra), objekty BIS byly vzhledem k svému charakteru na žádost BIS vyjmuty.

Příloha č. 2: Sumář rozpočtových opatření MF – program NZÚ v letech 2017 až 2019 (v Kč)

Rok	Kapitola	Částka	Počet projektů
	MV	20 781 510,00	11
	ÚSTR	3 219 977,00	1
2017		24 001 487,00	12
	MV	116 991 216,00	42
	MD	108 000 000,00	0
	MO	10 584 765,00	1
	MPSV	6 898 582,00	3
	MZd	3 115 020,00	1
	MZe	176 000 000,00	0
	ÚSTR	6 511 604,00*	1
2018		428 101 187,00	48
	ČBÚ	2 403 122,00	1
	MO	14 947 455,00	1
	MPO	1 202 869,00	2
	MPSV	9 642 540,00	2
	MSp	9 843 517,00	3
	MV	140 447 269,00	44
	MZd	52 110 637,00	7
	MZe	6 340 322,00	3
2019		236 937 731,00	63
CELKEM		689 040 405,00	

Zdroj: MF.

Vysvětlivky: ČBÚ – Český báňský úřad, MD – Ministerstvo dopravy, MZe – Ministerstvo zemědělství, MO – Ministerstvo obrany, MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí, MSp – Ministerstvo spravedlnosti, MV – Ministerstvo vnitra, MZd – Ministerstvo zdravotnictví, ÚSTR – Ústav pro studium totalitních režimů.

* Prostředky ve výši 6 511 604 Kč byly ze strany ÚSTR vráceny zpět do rozpočtu kapitoly MŽP.

V roce 2018 MF převedlo z rozpočtu kapitoly MŽP do programu NZÚ celkem 428 mil. Kč, z této částky celkem 284 mil. Kč nesouviselo s realizací projektů NZÚ. MF v roce 2018 v souladu s usneseními vlády ČR převedlo z programu NZÚ peněžní prostředky do kapitoly státního rozpočtu 329 – Ministerstvo zemědělství ve výši 176 mil. Kč na kompenzace škod způsobených jarními mrazy a suchem v roce 2017 a do kapitoly státního rozpočtu 327 – Ministerstvo dopravy ve výši 108 mil. Kč na dofinancování nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech.⁴⁵

⁴⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. dubna 2018 č. 242, o zajištění finančních prostředků na kompenzace škod způsobených jarními mrazy a suchem v roce 2017, a usnesení vlády České republiky ze dne 6. června 2018 č. 352, o dofinancování rozpočtu regionálního školství a podpoře lékařských fakult v roce 2018 a o změně usnesení vlády ze dne 27. března 2018 č. 206, o zavedení nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty.

Příloha č. 3: Předpokládaná nákladovost snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách (v Kč/GJ/rok)

Specifický cíl	Výzva	Evidenze projektů SC 5.1 a SC 5.3 ke dni 30. 6. 2020				z toho projekty s využitím NZÚ – Budovy veřejného sektoru	
		Počet projektů	Celkové zdroje/předpokládaná cílová hodnota (snížení konečné spotřeby energie)	Celkové způsobilé výdaje/předpokládaná cílová hodnota (snížení konečné spotřeby energie)	Příspěvek EU/předpokládaná cílová hodnota (snížení konečné spotřeby energie)	Počet projektů	Příspěvek NZÚ/předpokládaná cílová hodnota (snížení konečné spotřeby energie)
SC 5.1	19	375	22 063	13 476	5 387	28	4 285
	39	306	21 723	12 744	5 066	35	4 315
	70	598	23 505	15 288	6 936	70	7 622
	100	481	24 735	17 318	7 603	54	8 385
	121	607	35 516	24 064	11 784	3	2 819
	146	38	25 507	18 906	10 368	0	–
SC 5.3	135	31	37 690	17 831	8 777	8	5 220
Celkem		2 436	–	–	–	198	–

Zdroj: MS2014+, SFŽP.

Pozn.: Analýza nákladovosti snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách prostřednictvím projektů realizovaných v rámci specifických cílů 5.1 a 5.3 PO 5 OPŽP vychází z předložené evidence projektů ve stavu ke dni 30. 6. 2020 a z dat převzatých z informačního systému MS2014+. Celkový počet projektů se rovná počtu projektů dle podkladů SFŽP, u kterých byla v systému MS2014+ evidována cílová hodnota indikátoru „Snížení konečné spotřeby energie ve veřejných budovách“. Z celkového počtu 3 146 evidovaných projektů byla cílová hodnota indikátoru 32701 evidována v MS2014+ u 3 085 projektů, z toho 2 436 projektů bylo aktivních, tj. ke dni 30. 6. 2020 byly ve fázi před vydáním právního aktu, v realizaci nebo byly již fyzicky i finančně ukončeny.

Příloha č. 4: Rozpočet programu NZÚ

(v Kč)

	2017	2018	2019
Schválený rozpočet	2 827 150 000	2 203 392 116	2 380 510 000
Upravený rozpočet	2 803 148 513	1 781 802 533	2 143 572 269
Konečný rozpočet	7 796 954 254	7 942 923 135	8 290 017 319
Skutečnost	1 635 833 653	1 796 478 085	1 884 116 066

Zdroj: MF, MŽP.

Vysvětlivka: **upravený rozpočet** – schválený rozpočet po změnách, resp. rozpočtových opatřeních; **konečný rozpočet** – upravený rozpočet včetně nároků z nespotřebovaných výdajů.

Příloha č. 5: Přehled výnosů z dražeb emisních povolenek a jejich reporting za ČR (v tis. Kč)

	Výnosy z dražeb emisních povolenek celkem		SFŽP, resp. MŽP		MPO	
	Dle reportu za ČR (Total amount of revenues generated from auctioning of allowances)	Výnosy z dražeb emisních povolenek dle rozpočtové položky 3114	Dle reportu za ČR (Use of revenues from auctioning of allowances (committed))	50 % dle ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 383/2012 Sb.	Dle reportu za ČR (Use of revenues from auctioning of allowances (committed))	50 % dle ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 383/2012 Sb.
2017	5 220 326	5 220 325	2 610 163	2 610 163	2 610 163	2 610 163
2018	14 934 783	14 934 783	1 919 392	6 000 000	7 467 392	6 000 000
2019	16 098 489	16 098 489	2 380 510	6 000 000	8 049 245	6 000 000

Zdroj: Reporting on the use of auctioning revenues pursuant to Article 24 (2017, 2018 a 2019), Table 1: Revenues generated from auctioning of allowances in year 2017, 2018, 2019, Table 2: Use of revenues from auctioning of allowances for domestic and Union purposes pursuant to Article 3d and 10 of Directive 2003/87/EC (2017, 2018 a 2019), MŽP.

ČR, resp. MŽP, každoročně informuje EK o využití výnosů z dražeb emisních povolenek, a to pomocí aplikace *Eionet*.

Reporty rozlišují prostředky určené („committed“) a vyplacené („disbursed“). Jako určené jsou vykázány prostředky, které v daném roce byly evidovány jako příjmy programu NZÚ, jako vyplacené pak částka, která byla souhrnně ve vykazovaném období vyplacena.

Příloha č. 6: Projekty vybrané do kontrolního vzorku

Poř. č.	Registrační číslo projektu	Žadatel	CZV projektu (v Kč)	Příspěvek EU (v Kč)
ÚROVEŇ SFŽP				
1	CZ.05.5.18/0.0/0.0/15_019/0001600	Kraj Vysočina	13 283 138,00	5 313 255,20
2	CZ.05.5.18/0.0/0.0/15_019/0001874	Technická univerzita v Liberci	12 933 400,00	5 173 360,00
3	CZ.05.5.18/0.0/0.0/15_019/0001918	Statutární město Jablonec nad Nisou	8 860 805,30	3 544 322,12
4	CZ.05.5.18/0.0/0.0/15_019/0001741	Olomoucký kraj	7 254 172,00	2 901 668,80
5	CZ.05.5.18/0.0/0.0/16_039/0004376	Liberecký kraj	7 524 627,00	3 009 850,80
6	CZ.05.5.18/0.0/0.0/16_039/0004527	Obec Osek nad Bečvou	12 958 223,96	5 183 289,58
7	CZ.05.5.18/0.0/0.0/16_039/0004381	Město Humpolec	3 856 179,60	1 542 471,84
8	CZ.05.5.18/0.0/0.0/16_039/0004452	Město Roudnice nad Labem	24 939 001,67	9 975 600,66
9	CZ.05.5.18/0.0/0.0/17_070/0005186	Obec Markvartovice	13 707 336,00	5 482 934,40
10	CZ.05.5.18/0.0/0.0/17_070/0005187	Město Neratovice	8 846 283,00	3 538 513,20
11	CZ.05.5.18/0.0/0.0/17_070/0005230	Olomoucký kraj	14 265 689,19	5 706 275,67
12	CZ.05.5.18/0.0/0.0/17_070/0006259	Moravskoslezský kraj	10 318 126,31	4 127 250,52
13	CZ.05.5.18/0.0/0.0/17_070/0006542	Statutární město Jablonec nad Nisou	8 887 934,00	3 555 173,60
14	CZ.05.5.18/0.0/0.0/17_070/00065541*	Ministerstvo zemědělství	5 755 535,96	2 014 437,58
				2 589 991,20**
ÚROVEŇ MPO				
Poř. č.	Registrační číslo projektu	Žadatel	CZV projektu (v Kč)	Peněžní prostředky ze státního rozpočtu (v Kč)
15	CZ.05.5.18/0.0/0.0/17_070/0006459*	Ministerstvo průmyslu a obchodu	82 326 192,99	2 286 924,20
Vybrané projekty SC 5.1 celkem			235 716 644,98	65 945 319,37

Zdroj: MS2014+, MŽP, SFŽP.

* Projekt spolufinancovaný z podprogramu NZÚ – Budovy veřejného sektoru.

** Peněžní prostředky ze státního rozpočtu.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/06

Peněžní prostředky státu poskytované veřejným vysokým školám

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/06. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda dosavadní způsob financování veřejných vysokých škol motivuje vysoké školy ke zvyšování kvality jejich činnosti a je zacílen na naplňování státem stanovených potřeb.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející či následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března 2020 do prosince 2020.

Kontrolované osoby:

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

Akademie múzických umění v Praze (dále také „AMU“);

Česká zemědělská univerzita v Praze (dále také „ČZU“);

České vysoké učení technické v Praze (dále také „ČVUT“);

Univerzita Palackého v Olomouci (dále také „UP“);

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně (dále také „UTB“);

Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze (dále také „UMPRUM“).

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 22. března 2021,

schválilo usnesením č. 10/VI/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Veřejné vysoké školy

26

Počet veřejných vysokých škol

91 %

Podíl vysokoškolských studentů studujících na veřejných vysokých školách

45 mld. Kč

Výdaje MŠMT na veřejné vysoké školy v roce 2019

5 mld. Kč

Nárůst prostředků za počet studentů mezi roky 2014 a 2020, a to na úkor poklesu motivační složky za dosažené výsledky

29.

Pořadí ČR v žebříčku hodnotícím vysokoškolské systémy 50 zemí v roce 2020. Za poslední čtyři roky se jedná o pokles o sedm míst

15 %

Zastoupení vysokoškoláků na pozicích nevyžadujících vysokoškolské vzdělání v roce 2019

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil, zda dosavadní způsob financování veřejných vysokých škol (dále také „VVŠ“) motivuje vysoké školy ke zvyšování kvality jejich činnosti a je zacílen na naplňování státem stanovených potřeb. Kontrola byla zaměřena zejména na stanovení potřeb a cílů, způsob monitorování jejich plnění a mechanismus rozdělování podpory.

MŠMT stanovilo společenské potřeby, které mají vysoké školy plnit¹. Tyto potřeby však nejsou účelně naplňovány. Jednou z hlavních příčin je dosavadní způsob financování nastavený MŠMT, který vysoké školy nemotivuje k dlouhodobému rozvoji, ke zvyšování kvality poskytovaného vzdělání, výzkumu a dalších činností. Zároveň MŠMT nepřijímá účinná opatření vedoucí k účelnému využití peněžních prostředků státního rozpočtu poskytovaných na vysoké školství. Výdaje MŠMT na veřejné vysoké školy v roce 2019 činily 45 mld. Kč.

Z mezinárodního srovnání mj. vyplývá, že kvalita českých vysokých škol se nezvyšuje a v hodnocení vysokoškolských systémů se naopak postavení České republiky dlouhodobě zhoršuje. MŠMT tak neplní dlouhodobý cíl v podobě zvyšování kvality vysokoškolského systému a činnosti vysokých škol.

Dlouhodobé plánování rozvoje veřejných vysokých škol je v mnoha případech nekonkrétní. Vysoké školy využívají poskytovanou podporu zejména k naplňování krátkodobých potřeb, a to kvůli tomu, že dlouhodobé plány jejich rozvoje jsou obecné, chybí adekvátní vyhodnocování plnění dlouhodobých cílů a způsob poskytování prostředků od státu není pro vysoké školy příliš motivační. Důkazem toho je například nízká schopnost čerpat ze státního rozpočtu peněžní prostředky na dlouhodobé investiční záměry.

Přestože je dle analýzy MŠMT ve vysokém školství nedostatek prostředků, veřejné vysoké školy opakovaně nevyužily disponibilní prostředky a každoročně navyšovaly zůstatky svých fondů. K navyšování fondů dochází i přesto, že výše výdajů na studenta je v mezinárodním srovnání nízká.

Problémem je i snížená schopnost vysokých škol získávat prostředky na výzkum a vývoj v mezinárodních grantových soutěžích a v rámci spolupráce se soukromým sektorem. Dosažené výsledky českých vysokých škol ve výzkumu vypovídají o jeho zhoršující se kvalitě a relevanci. Stále se zde projevuje systém hodnocení a financování výzkumu, který byl zaměřen zejména na kvantitu, a ne na kvalitu. Podpora této oblasti nebyla účelná.

ČR ve srovnání s jinými zeměmi ve velké míře upřednostňuje magisterské vzdělání před bakalářským. MŠMT zavedlo opatření, která měla zvýšit podíl bakalářů a více provázat studijní programy s požadavky trhu práce, pouze částečně a navíc po velmi dlouhé době. Studium není příliš zaměřeno na uplatnění absolventů v praxi a téměř každoročně se tak v ČR zvyšovalo zastoupení vysokoškoláků na pozicích, které takový stupeň vzdělání nevyžadovaly.

Dosavadní způsob financování veřejných vysokých škol nemotivuje vysoké školy ke zvyšování kvality jejich činnosti a není tak zacílen na naplňování státem stanovených potřeb. Způsob financování je přitom pro stát vzhledem k akademickým svobodám a právům

¹ Působnost MŠMT je uvedena v ustanovení § 87 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) (dále také „zákon o vysokých školách“).

vysokých škol zásadním nástrojem, jak ovlivnit jejich činnost. Vysoké školy se v konečném důsledku nerozvíjí cíleně tak, aby dlouhodobě rostla kvalita jejich činnosti.

Celkové vyhodnocení se opírá o následující hlavní zjištění z kontroly:

1. Způsob financování VVŠ neodpovídal stanoveným potřebám a cílům

MŠMT dlouhodobě deklaruje potřebu zvyšovat kvalitu činností vysokých škol. Jako základní nástroj podpory zvyšování kvality měl sloužit způsob rozdělování finančních prostředků. MŠMT tak mělo zvyšovat podíl prostředků rozdělovaných na základě výsledků a výkonu, a to na úkor prostředků rozdělovaných na základě počtu studentů. V posledních letech však MŠMT postupovalo zcela opačně a navyšovalo prostředky vyplácené veřejným vysokým školám na základě počtu jejich studentů. Podíl prostředků rozdělovaných veřejným vysokým školám na základě jejich výsledků a výkonu se tak snižoval. Rovněž se snižovaly podíly prostředků poskytnutých na další prioritní oblasti, a sice sociální záležitosti studentů a rozvoj vysokých škol. Způsob rozdělení poskytované podpory tak neodpovídal stanoveným potřebám a cílům. Vzhledem k silné autonomii VVŠ, která je dána zákonem o vysokých školách, je přitom mechanismus rozdělování prostředků základním nástrojem, kterým MŠMT může vysokoškolský sektor ovlivňovat.

2. V ČR je dlouhodobě nízký podíl dosaženého bakalářského vzdělání, to navíc není téměř vůbec profesně orientováno²

ČR směřuje ke splnění národního cíle v podílu vysokoškolsky vzdělaných lidí, který vyplývá ze strategie *Evropa 2020*. Struktura dosaženého vysokoškolského vzdělání je však v porovnání se zeměmi Evropské unie (dále také „EU“) a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD“) velmi odlišná. Průměrný podíl dosaženého bakalářského vzdělání je v EU oproti ČR dvaapůlkrát vyšší a v OECD je vyšší dokonce třikrát. MŠMT nezavedlo účinná opatření na podporu zvyšování tohoto podílu a úkol stanovený ve Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti se tak nedařilo plnit. Bakalářské studium je přitom vzhledem ke kratší době studia oproti magisterskému studiu finančně méně náročné. Zvýšení počtu absolventů bakalářského studia na úkor magisterských absolventů by snížilo ekonomickou náročnost získání vysokoškolského vzdělání, zvýšilo disponibilní prostředky na vysokoškolského studenta a v konečném důsledku mohlo přispět ke zkvalitnění vysokoškolského vzdělání.

Profesně orientované bakalářské studijní programy byly v ČR zavedeny až v roce 2018, tedy sedm let po schválení Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti, která stanovila MŠMT úkol podpořit podíl studentů těchto programů. V mezinárodním srovnání je podíl studentů v profesně orientovaných bakalářských studijních programech velmi nízký, oproti evropským zemím s dostupnými údaji přibližně čtvrtinový.

Zvyšování podílu vysokoškolsky vzdělaných lidí v dosavadní struktuře, kdy jednoznačně převažují absolventi akademické formy studia, vede k nesouladu s požadavky ekonomiky a trhu práce. Téměř každoročně se zvyšuje zastoupení vysokoškoláků na pozicích, které takový stupeň vzdělání nevyžadovaly.

² U profesně orientovaných studijních programů je kladen důraz na zvládnutí praktických dovedností potřebných k výkonu povolání podložených nezbytnými teoretickými znalostmi. Tomuto vymezení odpovídají akreditační standardy, které výrazně zohledňují zapojení odborníků z praxe do činností a procesu vysoké školy. V profesně zaměřených studijních programech je zavedena do studijních plánů povinná odborná praxe.

3. Spolupráce VVŠ se soukromým sektorem zůstává dlouhodobě nízká

MŠMT ve strategických dokumentech stanovilo opatření a doporučení, která měla odstranit nedostatky identifikované ve spolupráci VVŠ se soukromou sférou a tuto spolupráci významně zvýšit. MŠMT ovšem nenastavilo systém rozdělování prostředků způsobem, který by VVŠ ke spolupráci se soukromým sektorem významně motivoval, a nerealizovalo účinná opatření, která by tuto spolupráci účelně posilovala. Spolupráce VVŠ se soukromým sektorem je dlouhodobě na nízké úrovni, a to zejména v oblasti výzkumu a vývoje.

4. Vysoké školy nejsou úspěšné v mezinárodních soutěžích o výzkumné granty

MŠMT ve strategických dokumentech stanovilo cíle a opatření, jejichž účelem bylo propojit české vysoké školství s mezinárodním prostředím a podpořit VVŠ ve schopnosti uspět v mezinárodních soutěžích o výzkumné granty. Podpora získávání mezinárodních výzkumných grantů není ze systému rozdělování prostředků jednotlivým VVŠ zřejmá. MŠMT nenastavilo systém rozdělování prostředků způsobem, který by VVŠ k úspěchu v mezinárodní konkurenci významně motivoval, a nerealizovalo účinná opatření, která by získávání mezinárodních grantů účelně posilovala. Pro vyhodnocení toho, jak se daří plnit cíle v této oblasti, stanovilo MŠMT indikátory, které zachycují úspěšnost v čerpání grantů Evropské výzkumné rady³ a prostředků z unijního programu *Horizont 2020*. V těchto indikátorech nedošlo k očekávanému zlepšení. Naopak se dle některých dílčích ukazatelů schopnost českých vysokých škol čerpat tyto prostředky zhoršila a zůstává v mezinárodním srovnání dlouhodobě nízká.

Schopnost získávat mezinárodní výzkumné granty MŠMT příliš nezohlednilo v systému rozdělování podpory a cíle v této oblasti se nedařilo plnit. Propojení s mezinárodním prostředím oproti tomu MŠMT zohlednilo i v systému rozdělování podpory a z dostupných údajů je zřejmé, že se v této oblasti daří stanovené cíle plnit.

5. Stanovené indikátory vypovídají o zhoršující se kvalitě a relevanci výzkumu, vývoje a inovací českých VVŠ

Pro hodnocení plnění prioritního cíle „*kvalitní a relevantní výzkum, vývoj a inovace*“ stanovilo MŠMT pět indikátorů. Tyto indikátory se nedaří plnit, a proto se nedaří plnit ani příslušný prioritní cíl. Dosažené výsledky naopak indikují zhoršující se kvalitu a relevanci výzkumu, vývoje a inovací českých VVŠ. V oblasti výzkumu nejsou české VVŠ dlouhodobě úspěšné v čerpání prostředků ze soukromé sféry a ze zahraničních dotačních programů. Stejně tak je ve výzkumu českých VVŠ i kvůli systému financování stále zřejmý důraz na kvantitu, a ne na kvalitu.

6. Prostředky na investiční program zůstávají i přes jeho opakované prodloužení nevyčerpány

MŠMT na období let 2011 až 2016 vyhlásilo investiční program, jehož cílem byla obnova a rozvoj vysokoškolské infrastruktury. V tomto období vysoké školy vyčerpaly 5,7 mld. Kč, což představuje pouze 41 % schválené předpokládané částky. MŠMT program dvakrát aktualizovalo a dobu jeho platnosti prodloužilo až do roku 2021. Ani s tímto prodloužením se nevyčerpá původně alokovaná částka ve výši 13,9 mld. Kč. Po celou dobu realizace programu

³ Granty Evropské výzkumné rady (dále také „ERC“) odráží kvalitu podmínek pro provádění tzv. hraničního výzkumu, což je termín EU pro špičkový primárně základní výzkum světové úrovně, u kterého je předpoklad, že bude hnací silou pokroku.

bylo skutečné čerpání prostředků v každém roce významně nižší než alokace schválená v příslušné dokumentaci programu. Již v roce 2017 NKÚ upozornil v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 16/31 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny veřejných vysokých škol*, že program byl špatně nastaven a investiční akce vysokých škol nebyly dobře připraveny.

7. Navzdory deklarovanému nedostatku prostředků každoročně významně rostly zůstatky fondů VVŠ

V rámci analýz stavu a vývoje vysokých škol MŠMT konstatovalo mj. nedostatek prostředků ve vysokém školství. Z údajů jednotlivých VVŠ je ovšem zřejmé, že VVŠ disponibilní prostředky nevyužívají a převádí je do svých fondů. Zůstatky fondů VVŠ se v letech 2014 až 2019 každoročně zvyšovaly. Celkově se v tomto období zvýšily téměř o šest miliard Kč, tj. o 45 %. V roce 2019 měly VVŠ na fondech téměř 19 mld. Kč, což odpovídalo přibližně 42 % výdajů MŠMT na VVŠ pro tento rok.

8. Postavení ČR v mezinárodním žebříčku hodnotícím vysokoškolské systémy se dlouhodobě zhoršuje

Ve sledovaném období let 2013 až 2020 je zřejmé zhoršující se postavení ČR v žebříčku *Universitas 21*, který hodnotí vysokoškolské systémy. Zhoršení je zřejmé jak v dosaženém skóre vůči nejúspěšnější zemi, tak v pořadí mezi jednotlivými zeměmi. Nejvíce ČR zaostávala v oblasti výsledků, kde dosahovala pouze přibližně třetiny výkonnosti nejúspěšnější země.

9. Postavení českých VVŠ se v mezinárodní konkurenci nedaří zlepšovat

Z údajů tří žebříčků, které různým způsobem hodnotí kvalitu vysokých škol, je zřejmé, že českým VVŠ se v mezinárodní konkurenci nedaří zlepšovat své postavení. Mezi tisíci nejlepšími vysokými školami dle nejstaršího žebříčku ARWU se v roce 2020 umístilo 364 evropských vysokých škol. Nadpoloviční většina z nich se umístila v horní polovině žebříčku. Mezi tisíci nejlepších se dostalo sedm z 26 českých VVŠ. Pouze jedna z nich se umístila v horní polovině žebříčku a zbylých šest umístěných VVŠ bylo ve spodní polovině žebříčku.

10. Plnění strategických záměrů kontrolovaných vysokých škol nelze vinou jejich nastavení vyhodnotit

Vysoké školy zpracovávají na základě zákona strategické záměry svého rozvoje, které MŠMT zohledňuje i při poskytování podpory. Žádná z šesti kontrolovaných škol plnění tohoto strategického dokumentu na období 2011 až 2015 komplexně nevyhodnocovala. V případě strategických záměrů na období 2016 až 2020 se situace částečně zlepšila. U čtyř škol však vzhledem k tomu, že si nestanovily cílové stavy, nebude možné plnění tohoto klíčového strategického dokumentu jednoznačně vyhodnotit. Stanovení cílových stavů kvůli možnosti vyhodnocení MŠMT nepožadovalo. MŠMT s vysokými školami strategické záměry projednalo, žádné výhrady však nemělo a nevyužilo příležitost ovlivnit jejich strategický rozvoj.

II. Informace o kontrolované oblasti

VVŠ jsou právnické osoby zřízené zákonem o vysokých školách. Tento zákon upravuje jejich postavení a činnost. Vysoké školy (dále také „VVŠ“) jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji. V roce 2020 bylo v rámci českého vysokého školství celkem 26 veřejných vysokých škol a na těchto školách studovalo 91 % všech vysokoškolských studentů.

MŠMT je ústředním orgánem státní správy mj. pro vysoké školy, vzdělávání, vědní politiku, výzkum a vývoj. MŠMT je správcem kapitoly státního rozpočtu, ze které je financována vzdělávací činnost VVŠ, a je správcem investičního programu zaměřeného na reprodukci majetku veřejných vysokých škol.

MŠMT je rovněž poskytovatelem účelové i institucionální podpory výzkumu, vývoje a inovací na VVŠ. Dále je MŠMT řídicím orgánem operačního programu *Výzkum, vývoj a vzdělávání* (dále také „OP VVV“).

Na základě zákona o vysokých školách MŠMT mj. vypracovává výroční zprávu o stavu vysokého školství a strategický záměr pro tuto oblast, projednává a vyhodnocuje strategické záměry VVŠ, rozděluje jim finanční prostředky a kontroluje jejich využití. VVŠ na základě tohoto zákona mj. vypracovávají výroční zprávy o činnosti a hospodaření, vypracovávají vlastní strategický záměr a realizují vnitřní hodnocení kvality.

Základním strategickým dokumentem byla *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*. Oblast vysokých škol pak byla dále řešena v dokumentech *Rámec rozvoje vysokého školství do roku 2020* (dále také „Rámec“) a *Dlouhodobý záměr⁴ vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na léta 2016–2020* (dále také „DZ VŠ 2016“). Tento dokument MŠMT každoročně aktualizovalo. Po roce 2020 jsou hlavní strategické dokumenty zejména *Strategický záměr ministerstva pro oblast vysokých škol na období od roku 2021* a *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2030+*.

Na oblast vysokých škol mají vliv i další strategické materiály, jejichž autorem není MŠMT. Jedná se např. o Evropskou komisí vydaný dokument *Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* (dále také „strategie Evropa 2020“). Zde byl pro EU stanoven cíl do roku 2020 navýšit podíl osob ve věku 30 až 34 let, které dosáhly terciárního vzdělání⁵, na nejméně 40 %. Vláda ČR se v roce 2012 zavázala k dosažení podílu ve výši 32 %, MŠMT následně v DZ VŠ 2016 stanovilo jako cíl dosažení podílu 35 %. Dále se jedná o *Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky na období 2012–2020* (dále také „Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti“), jejímž autorem je Ministerstvo průmyslu a obchodu. Tento dokument obsahuje 43 projektů z různých oblastí, včetně vysokého školství, s cílem vytvořit přívětivé podmínky pro tvořivé podnikání, inovace a růst životní úrovně.

Vývoj celkových výdajů MŠMT na veřejné vysoké školy zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 1: Celkové výdaje MŠMT na veřejné vysoké školy v letech 2017 až 2019 (v tis. Kč)

	2017	2018	2019
Výdaje na veřejné vysoké školy	32 678 612,23	46 178 738,95	44 958 746,38

Zdroj: závěrečné účty kapitoly 333 – MŠMT za roky 2017, 2018 a 2019.

Výdaje MŠMT na VVŠ významně vzrostly v roce 2018. Tento růst byl způsoben mj. navýšením prostředků určených na mzdy vysokoškolských pedagogů a výdajů na výzkum, vývoj a inovace.

⁴ Do 31. 8. 2016 se na základě zákona o vysokých školách používal termín „dlouhodobý záměr“, následně „strategický záměr“.

⁵ V ČR se jedná zejména o vzdělání na vysokých školách a vyšších odborných školách.

Financování vysokých škol ze strany MŠMT lze z hlediska způsobu poskytování, administrace a návazně i užití poskytnutých prostředků členit do čtyř základních oblastí:

- normativní financování, určené zejména na naplňování základního poslání vysokých škol, a to vzdělávací činnosti;
- programové financování, určené na vytváření podmínek pro další rozvoj vysokých škol, a to reprodukci jejich majetku;
- podpora výzkumu, vývoje a inovací prováděných na vysokých školách;
- prostředky ze zahraničí, zejména ze strukturálních fondů a komunitárních programů Evropské unie.

Normativní financování

Veřejným vysokým školám je ze státního rozpočtu podle zákona o vysokých školách poskytován příspěvek na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost. Vedle toho jsou VVŠ poskytovány dotace na jejich rozvoj a dotace zejména na ubytování a stravování studentů. Pro stanovení výše příspěvku je rozhodný typ a finanční náročnost akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání, počet studentů a dosažené výsledky ve vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti a její náročnost. Výši příspěvku i poskytnutých dotací rovněž ovlivňuje strategický záměr dané školy a strategický záměr pro oblast vysokých škol vypracovaný MŠMT. O poskytnutí příspěvku nebo dotace rozhoduje MŠMT rozhodnutím na základě žádosti vysoké školy. Normativní financování představuje nejvýznamnější část výdajů MŠMT na VVŠ.

Programové financování

Programové financování slouží k rozvoji a obnově majetku VVŠ a bylo uskutečňováno zejména prostřednictvím programu 133 210 – *Podpora rozvoje a obnovy veřejných vysokých škol*, jehož správcem je MŠMT.

Podpora výzkumu, vývoje a inovací

Financování výzkumu, vývoje a inovací na vysokých školách probíhá formou účelové a institucionální podpory. Účelová podpora výzkumu, vývoje a inovací na vysokých školách je vedle MŠMT financována i prostřednictvím dalších poskytovatelů, např. Grantovou agenturou ČR či Technologickou agenturou ČR.

Peněžní prostředky ze zahraničí

Vysoké školy získávají pro financování své činnosti také peněžní prostředky ze zahraničí. Zásadní roli hrají prostředky plynoucí ze strukturálních fondů a komunitárních programů EU. Nejdůležitějším zdrojem uvedených prostředků v programovém období let 2014 až 2020 byl OP VVV, jehož řídicím orgánem bylo MŠMT. Celková alokace uvedeného operačního programu pro období let 2014 až 2020 činila 2,77 mld. €. OP VVV se zaměřil mj. na zvýšení kapacit pro výzkum a rozvoj vysokých škol a lidských zdrojů pro výzkum a vývoj (dále také „VaV“).

Stanovení výše podpory

MŠMT poskytovalo příspěvky a dotace VVŠ podle *Pravidel pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy* (dále také „Pravidla“). Znění Pravidel MŠMT každoročně aktualizovalo.

Příspěvek a dotace poskytované VVŠ jsou členěny na rozpočtové okruhy a ukazatele. Největší část podpory poskytuje MŠMT v rámci rozpočtového okruhu I, a to v roce 2019 cca 83,7 %

objemu všech rozpočtových okruhů. Rozpočtový okruh I je zaměřen na institucionální financování VVŠ, které je odvozeno od rozsahu a ekonomické náročnosti výkonů VVŠ (část fixní) a výstupů činnosti VVŠ a jejich kvality (část výkonová). Od roku 2019 jsou v rámci rozpočtového okruhu I poskytovány i prostředky cíleně určené na podporu vzdělávací a ostatní tvůrčí činnosti v konkrétních oblastech vzdělávání, definovaných na základě společenské poptávky. Pro porovnání kvality a výkonů jsou VVŠ rozděleny do čtyř segmentů, v nichž jsou odděleně porovnávány dosažené hodnoty v jednotlivých indikátorech kvality a výkonu. Finanční prostředky alokované v rozpočtovém okruhu I jsou VVŠ poskytovány formou příspěvku.

Rozpočtový okruh II sdružuje ukazatele zaměřené na podporu studentů formou stipendií nebo dotací. Rozpočtový okruh III obsahuje nástroje podpory rozvoje VVŠ. Rozpočtový okruh IV zahrnuje ukazatele zaměřené na mezinárodní spolupráci a ostatní výdaje VVŠ.

Nejvýznamnějším veřejným zdrojem financování VVŠ byl příspěvek MŠMT, který ve sledovaném období rovněž vykázal největší absolutní nárůst. Nejvýznamnější nákladovou položkou VVŠ byly osobní náklady, které tvořily více než polovinu veškerých nákladů. Od roku 2015 je zřejmý jejich každoroční nárůst. V roce 2015 činil podíl osobních nákladů na celkových nákladech 50,8 % a v roce 2019 pak 55,6 %.

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státu poskytované veřejným vysokým školám. Cílem kontroly bylo prověřit, zda dosavadní způsob financování veřejných vysokých škol motivuje vysoké školy ke zvyšování kvality jejich činnosti a je zacílen na naplňování státem stanovených potřeb.

Kontrola byla provedena u MŠMT a šesti vybraných veřejných vysokých škol. Jednalo se o Akademii múzických umění v Praze, Českou zemědělskou univerzitu v Praze, České vysoké učení technické v Praze, Univerzitu Palackého v Olomouci, Univerzitu Tomáše Bati ve Zlíně a Vysokou školu uměleckoprůmyslovou v Praze. Tyto školy byly ke kontrole vybrány zejména na základě objemu obdržené podpory a zastoupení jednotlivých segmentů VVŠ.

Kontrolováno bylo období let 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející či následující. Dle dostupnosti dat byly některé ukazatele prověřeny již od roku 2010. Jednalo se zejména o vyhodnocení trendů. Kvůli větší vypovídací schopnosti tak bylo záměrně zvoleno delší časové období.

Kontrolovaný objem na úrovni systému vycházel z výdajů MŠMT na veřejné vysoké školy a za roky 2017 až 2019 činil přibližně 124 mld. Kč.

NKÚ prověřil zejména, zda má MŠMT jasnou představu o tom, čeho a proč chce poskytovanou podporou dosáhnout, a do jaké míry se mu to daří. Kontrola tak byla zaměřena mj. na stanovení potřeb a cílů, způsob monitorování jejich plnění a mechanismus rozdělování podpory. Současně bylo v jednotlivých oblastech provedeno mezinárodní srovnání.

U šesti veřejných vysokých škol kontrola prověřila zejména nastavení a konkrétnost strategických záměrů jednotlivých škol a úspěšnost v jejich realizaci. Prověřeno tak bylo, zda mají jednotlivé VVŠ konkrétní představu o použití poskytované podpory ke svému dlouhodobému rozvoji a zda se jim daří tuto představu naplňovat.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Způsob financování VVŠ neodpovídal stanoveným potřebám a cílům

MŠMT v koncepčních dokumentech dlouhodobě deklaruje potřebu zvyšovat kvalitu činností vysokých škol. Nástrojem měl být zejména mechanismus rozdělování peněžních prostředků. K tomu MŠMT v DZ VŠ 2016 mj. stanovilo opatření: „Zvýšit podíl prostředků přidělovaných na základě výsledků a výkonu vysokých škol: Bude snížena role financování podle indikátorů na vstupu činností vysokých škol a podle počtu studentů. Současné výstupní indikátory budou posíleny a doplněny novými tak, aby se zvyšoval podíl rozpočtu rozdělovaný podle výkonu a lépe odrážel kvalitu činností vysokých škol.“ Mezi další priority patří také podpora jejich rozvoje a sociálních záležitostí studentů.

MŠMT rozdělilo VVŠ do čtyř segmentů, v rámci kterých následně porovnávalo jejich výkonnost. Tento způsob zohlednil specifickou činnost jednotlivých VVŠ. Od roku 2019 MŠMT rovněž poskytuje prostředky i na základě společenských priorit.

Systém rozdělování podpory zahrnuje množství indikátorů výkonu, které by měly VVŠ motivovat např. k mezinárodní spolupráci, podpoře uplatnění absolventů, získávání vlastních zdrojů financování a měly by vést k celkovému zkvalitnění činností VVŠ. Ve výkonové části, která v letech 2018 až 2020 představovala 17,15 % prostředků v rámci nejvýznamnějšího rozpočtového okruhu I, stanovilo MŠMT osm indikátorů. Průměrná váha jednoho indikátoru výkonu činila pouze 2,1 % z celkového objemu prostředků v rámci rozpočtového okruhu I. Např. váha indikátoru „*studia v cizím jazyce*“ pro jednotlivé VVŠ činila maximálně pouze 0,6 % z celkového objemu prostředků v rámci rozpočtového okruhu I. Váhy těchto indikátorů jsou velmi nízké, což motivační účinek významně oslabuje. Motivační účinek je rovněž oslaben uplatňovanou zásadou, že změnou algoritmu výpočtu může dojít k meziročnímu poklesu prostředků v rozpočtovém okruhu I u jedné VVŠ nejvíce o 2 %.

Indikátor VaV představuje pro naprostou většinu VVŠ (20 z 26) nejvýznamnější výkonový indikátor s váhou 30 %. Rozhodující část tohoto indikátoru tvoří tzv. RIV body⁶, které přitom výzkumné organizace, včetně VVŠ, motivují především k masové produkci vědeckých článků, a to mnohdy na úkor jejich kvality. Hlavní ukazatel výkonové části tak ve vztahu ke kvalitě činností VVŠ nemá velkou vypovídací hodnotu.

Čerpání prostředků dle jednotlivých rozpočtových okruhů v letech 2014 až 2020 zobrazují následující tabulky. První tabulka je ve finančním vyjádření, druhá uvádí procentuální podíly.

⁶ Jedná se o body získané za jednotlivé druhy výsledků v rámci výzkumu, vývoje a inovací, evidované v rejstříku informací o výsledcích. Na základě těchto bodů se rozdělovala podpora výzkumným organizacím.

Tabulka č. 2: Čerpání prostředků dle jednotlivých rozpočtových okruhů v letech 2014 až 2020 (v mil. Kč)

Rozpočtový okruh	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RO I – Institucionální financování	15 602	16 466	15 811	16 562	18 693	20 305	20 979
<i>z toho fixní část</i>	12 091	12 514	12 017	14 905	15 487	16 313	16 795
<i>z toho výkonová část</i>	3 510	3 952	3 795	1 656	3 206	3 377	3 477
<i>z toho část společenské poptávky</i>	0	0	0	0	0	615	707
Poměr fixní/výkonové části	77,5/22,5	76/24	76/24	90/10	82,85/17,15	82,85/17,15	82,85/17,15
RO II – Podpora studentů	2 074	1 999	1 910	1 832	2 221	2 206	2 305
RO III – Rozvoj VVŠ	1 150	1 150	1 150	1 150	1 150	1 225	1 195
RO IV – Mezinárodní spolupráce a ostatní	429	403	447	544	739	512	651
Celkem	19 255	20 019	19 319	20 087	22 803	24 248	25 130

Zdroj: informace MŠMT.

Pozn.: Za rok 2020 se jedná o předpokládané údaje.

Tabulka č. 3: Čerpání prostředků dle jednotlivých rozpočtových okruhů v letech 2014 až 2020 (v %)

Rozpočtový okruh	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Průměr
RO I – Institucionální financování	81,0	82,3	81,8	82,4	82,0	83,7	83,5	82,4
<i>z toho fixní část</i>	77,5	76,0	76,0	90,0	82,8	80,3	80,1	80,4
<i>z toho výkonová část</i>	22,5	24,0	24,0	10,0	17,2	16,6	16,6	18,7
<i>z toho část společenské poptávky</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,4	0,9
RO II – Podpora studentů	10,8	10,0	9,9	9,1	9,7	9,1	9,2	9,7
RO III – Rozvoj VVŠ	6,0	5,7	6,0	5,7	5,0	5,1	4,8	5,5
RO IV – Mezinárodní spolupráce a ostatní	2,2	2,0	2,3	2,7	3,2	2,1	2,6	2,5

Zdroj: informace MŠMT.

Pozn.: Za rok 2020 se jedná o předpokládané údaje.

Rostoucí podíl na čerpaných prostředcích ve sledovaném období vykázal největší rozpočtový okruh I, který v roce 2014 činil 81,0 % a v roce 2020 činil 83,5 %. Klesal naopak podíl u rozpočtového okruhu II, a to z 10,8 % v roce 2014 na 9,2 % v roce 2020. Stejně tak klesal podíl u rozpočtového okruhu III, a to z 6 % v roce 2014 na 4,8 % v roce 2020. Podíl rozpočtového okruhu IV osciloval kolem průměru ve výši 2,5 %.

V rámci rozpočtového okruhu I je zřejmý rovněž nárůst fixní části na úkor části výkonové. V roce 2014 připadalo na výkonovou složku 22,5 % z částky určené na rozpočtový okruh I, v roce 2015 a 2016 dokonce 24 %, potom v roce 2017 nastal znatelný propad na 10 % a v letech 2018 až 2020 činil podíl výkonové složky 17,15 %. Podíl výkonové části byl tak v letech 2017 až 2020 znatelně nižší než v letech 2014 až 2016.

Ve finančním vyjádření stále ještě nedosahovala částka určená na výkonovou část v roce 2020 výše z let 2014, 2015 ani 2016, a to i přesto, že celkový objem finančních prostředků na rozpočtový okruh I se značně zvýšil. Oproti roku 2014 byly prostředky určené na fixní část v roce 2020 vyšší přibližně o 4,7 mld. Kč. Téměř celé navýšení rozpočtu rozpočtového okruhu I v letech 2017 až 2020 (bez započítání nově vzniklé části společenské poptávky) tak MŠMT použilo na navýšení prostředků ve fixní části, která vychází zejména z počtu studentů.

Počet studentů na VVŠ přitom kvůli demografickému vývoji dlouhodobě vykazuje sestupný trend, když v letech 2014 až 2019 klesl z počtu 308 219 na 261 269, tj. o přibližně 15 %.

Podíl prostředků rozdělovaných na základě výsledků a výkonu byl v letech 2017 až 2020 nižší než v letech 2014 až 2016. I z finančního vyjádření je zřejmé, že MŠMT navyšovalo především prostředky vyplácené na základě počtu studentů, nikoli na základě ukazatelů výkonu a kvality. Význam a váha ukazatelů výkonu a kvality, na základě kterých MŠMT rozdělovalo podporu jednotlivým VVŠ, se tak v tomto období snižovaly ve prospěch ukazatele počtu studentů. Stejně tak se snižovaly podíly prostředků poskytnutých v rámci rozpočtových okruhů II a III, které byly určeny na sociální záležitosti studentů a rozvoj vysokých škol. Způsob rozdělení poskytované podpory tak neodpovídal stanoveným potřebám a cílům.

2. V ČR je dlouhodobě nízký podíl dosaženého bakalářského vzdělání, to navíc není téměř vůbec profesně orientováno

V rámci strategie *Evropa 2020* byl stanoven cíl navýšit podíl osob s dosaženým terciárním vzděláním. Vývoj v této oblasti zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 4: Dosažené terciární vzdělání v rámci populace ve věku 30–34 let (v %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ČR	25,6	26,7	28,2	30,1	32,8	34,2	33,7	35,1
Průměr EU	35,8	36,8	37,9	38,7	39,1	39,9	40,7	40,3

Zdroj: Eurostat; vlastní zpracování NKÚ.

Výchozí hodnota ČR v roce 2012 činila 25,6 % populace ve věku 30–34 let s dosaženým terciárním vzděláním. Národní cíl stanovený v roce 2012 vládou v rámci strategie *Evropa 2020* (32 %) ČR splnila již v roce 2016 a prioritní cíl stanovený v roce 2015 MŠMT v DZ VŠ 2016 (35 %) splnila ČR v roce 2019. Ke splnění cíle směřuje i EU, neboť v posledních dvou letech překročila stanovenou hranici 40 %. Oproti EU vykazuje ČR cca o pět procentních bodů nižší podíl osob s terciárním vzděláním ve věku 30–34 let, rozdíl se však téměř každoročně snižuje.

Jak zobrazuje následující tabulka, struktura vysokoškolsky vzdělaných osob se však v ČR v porovnání s EU i OECD velmi liší.

Tabulka č. 5: Dosažené vzdělání bakalářského a magisterského stupně v rámci populace ve věku 25–64 let (v %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ČR – bakalářský stupeň	5	5	5	6	6	6
ČR – magisterský stupeň	16	16	17	17	17	17
EU průměr ⁷ – bakalářský stupeň	12	13	13	14	14	15
EU průměr – magisterský stupeň	13	13	14	14	15	16
OECD průměr ⁸ – bakalářský stupeň	16	16	16	17	17	18
OECD průměr – magisterský stupeň	11	11	12	12	13	13

Zdroj: OECD – *Education at a Glance*; vlastní zpracování NKÚ.

V rámci populace ve věku 25–64 let dosahuje ČR vyššího podílu dosaženého magisterského vzdělání než průměr EU i OECD. Oproti tomu v podílu dosaženého bakalářského vzdělání ČR výrazně zaostává, neboť průměr EU je dvaapůlkrát vyšší a průměr OECD je vyšší dokonce třikrát. V ČR je počet lidí s dosaženým magisterským vzděláním oproti počtu lidí s dosaženým bakalářským vzděláním téměř trojnásobný. V průměru EU je tento poměr přitom vyrovnaný a v OECD je dokonce více lidí s dosaženým bakalářským vzděláním.

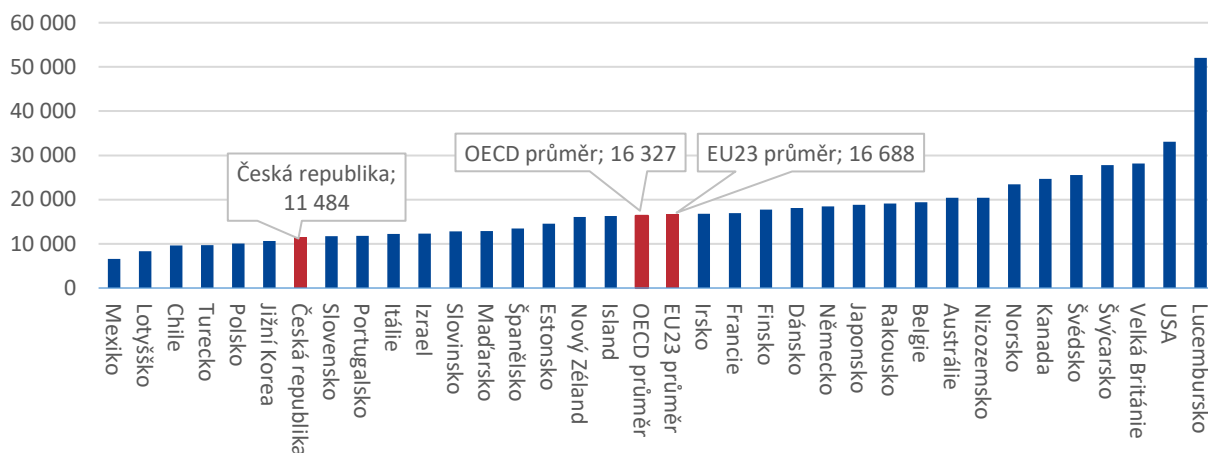
Již v roce 2011 vláda schválila Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti. Jedním z projektů je „5.22 Reforma vysokého školství“, kde byl mj. stanoven úkol: „Stát by měl usměrňovat zvýšení poměru studentů BC programů vůči studentům MA programů a podpořit podíl studentů profesně orientovaných BC programů.“ MŠMT jakožto gestor tohoto úkolu nezavedlo účinná opatření podporující zvýšení poměru studentů bakalářských programů vůči studentům magisterských programů. Tento poměr se nedaří významněji zvyšovat a v mezinárodním srovnání je velmi nízký. Cíl stanovený ve Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti se tak nedaří plnit.

Mezinárodní srovnání výdajů na vysokoškolské vzdělávání v přepočtu na jednoho studenta zobrazuje následující graf.

⁷ EU průměr – počítá se jako vážený průměr hodnot údajů ze všech zemí EU, pro které jsou data k dispozici. Převážně jde o průměr 22 zemí.

⁸ OECD průměr – počítá se jako vážený průměr hodnot údajů ze všech zemí OECD, pro které jsou data k dispozici.

Graf č. 1: Průměrná výše celkových výdajů na terciární vzdělávání v přepočtu na jednoho studenta v roce 2017 (v USD)



Zdroj: *Education at a Glance 2020*; OECD Indicators; vlastní zpracování NKÚ.

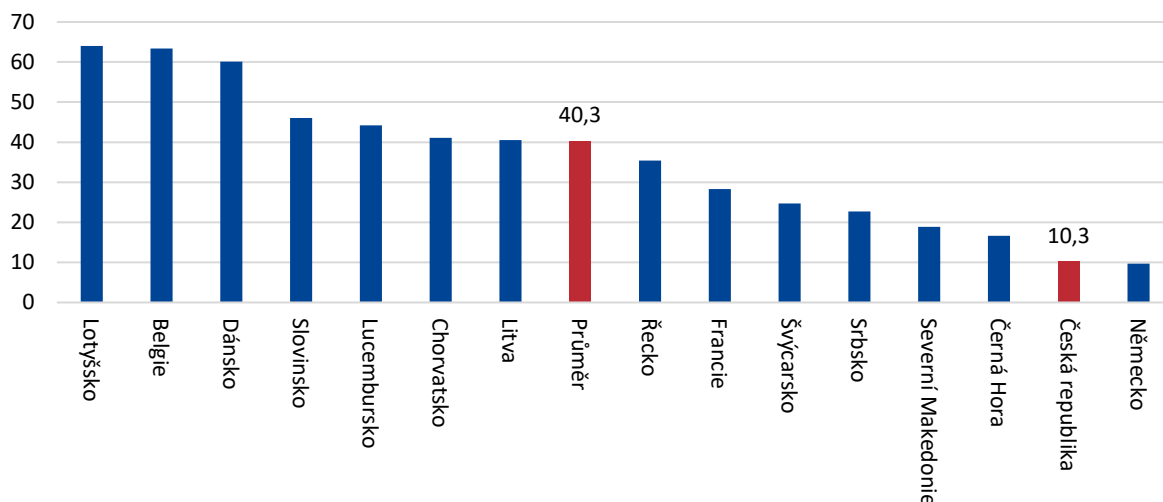
Pozn.: Jedná se o celkové výdaje na vzdělávací instituce a programy, pro které jsou k dispozici příslušné údaje. Výdaje v národních měnách se převádějí na USD vydělením hodnoty národní měny indexem parity kupní síly pro hrubý domácí produkt.

Česká republika měla v roce 2017 průměrnou výši výdajů na terciární vzdělávání v přepočtu na jednoho studenta 11 484 \$, což je téměř o třetinu méně, než činí průměr EU a OECD. Magisterské studium je vzhledem k delší době studia finančně výrazně náročnější než bakalářské studium. Navzdory omezeným prostředkům je v mezinárodním srovnání v ČR velký podíl finančně náročného magisterského studia a finančně méně náročné bakalářské studium je využíváno velmi málo.

V rámci plnění druhé části výše uvedeného úkolu v podobě podpory podílu studentů profesně orientovaných bakalářských programů byla schválena novela zákona o vysokých školách. Touto novelou účinnou od 1. 9. 2016 byl zaveden profil studijních programů, který se členil na akademický a profesní. U profesně zaměřených studijních programů je kladen důraz na zvládnutí praktických dovedností potřebných k výkonu povolání podložených nezbytnými teoretickými znalostmi.

Přestože byla Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti schválena již v roce 2011, první studenti nastoupili do profesně orientovaných bakalářských studijních programů až v roce 2018. Jejich podíl na celkovém počtu studentů (bakalářského i magisterského studia) v tomto roce dle MŠMT činil 0,5 % a v roce 2019 vzrostl na 3,6 %.

Mezinárodní srovnání podílu studentů v profesně orientovaných bakalářských studijních programech zobrazuje následující graf.

Graf č. 2: Podíl studentů v profesně orientovaném vzdělávání na bakalářské nebo srovnatelné úrovni z celkového počtu bakalářských studentů v roce 2018 (v %)⁹

Zdroj: Eurostat; vlastní zpracování NKÚ.

V roce 2018 byl podíl studentů profesně orientovaných bakalářských programů v ČR v porovnání s ostatními zeměmi téměř nejnižší. Z 15 zemí, které zavedly profesně orientované bakalářské programy a které disponovaly příslušnými údaji, byla ČR na 14. místě. Podíl studentů profesně orientovaných bakalářských programů byl v ČR dle statistik Eurostatu 10,3 %. Průměr ostatních zemí, za které byly tyto údaje k dispozici, činil 40,3 % a oproti ČR byl téměř čtyřnásobný.

S počtem a strukturou vysokoškolsky vzdělaných lidí, stejně tak i s profilem studijních programů, souvisí i následné uplatnění absolventů. Eurostat sleduje ukazatel zastoupení vysokoškoláků na pozicích, které vysokoškolské vzdělání nevyžadují. Jedná se o vyjádření souladu s trhem práce. Změny v počtu a struktuře vysokoškolsky vzdělaných lidí by měly vycházet z požadavků trhu práce a směřování ekonomiky. Vývoj tohoto ukazatele zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 6: Zastoupení vysokoškoláků na pozicích nevyžadujících vysokoškolské vzdělání (v %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ČR	8,3	12,7	12,5	13,4	13,3	13,4	13,7	14,5	14,6	15,1
Průměr EU	20,3	19,6	20,7	21	21,7	21,8	21,7	22,1	22,1	21,9

Zdroj: Eurostat; vlastní zpracování NKÚ.

V ČR na pozicích, které nevyžadovaly vysokoškolské vzdělání, v roce 2019 pracovalo 15,1 % vysokoškoláků. V tomto ukazateli tak ČR dosahuje lepších hodnot než průměr EU, který činil 21,9 %. Trend je však v ČR značně nepříznivý, neboť v posledních deseti letech se zastoupení vysokoškoláků na pozicích nevyžadujících vysokoškolské vzdělání téměř každoročně zvyšovalo. V roce 2010 dosáhl tento ukazatel v ČR hodnoty 8,3 %, tedy o 6,8 procentního bodu

⁹ Metodologie započítávání údajů dle MŠMT a dle Eurostatu se liší. MŠMT zohledňuje údaje o profesně orientovaných studijních programech podle zákona o vysokých školách. Eurostat tyto údaje nezapočítává, ale uvádí např. údaje za vyšší odborné školy.

méně než v roce 2019. Průměr EU se ve sledovaném období deseti let rovněž zvýšil, ovšem pouze nepatrně, o 1,6 procentního bodu.

3. Spolupráce VVŠ se soukromým sektorem zůstává dlouhodobě nízká

V koncepčních dokumentech MŠMT jako slabou stránku uvedlo mj. nízké provázání spolupráce mezi vysokými školami a aplikační sférou. Stanovilo rovněž opatření na podporu této spolupráce. Jako jediný měřitelný indikátor pro hodnocení spolupráce VVŠ a soukromého sektoru MŠMT stanovilo „*Podíl příjmů na výzkumnou, vývojovou a inovační činnost ve vysokoškolském sektoru ČR plynoucích ze soukromých zdrojů meziročně poroste a ve sledovaném období se alespoň zdvojnásobí.*“ Výchozím rokem byl rok 2015 a rokem, kdy mělo být dosaženo cílového stavu, rok 2020.

Tabulka č. 7: Podíl podnikových zdrojů plynoucích do vysokoškolského sektoru na financování VaV v letech 2015 až 2019 (v %)

2015	2016	2017	2018	2019
4,2	5,3	5,4	5,0	4,2

Zdroj: ČSÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Podnikové zdroje využitě v roce 2015 ve vysokoškolském sektoru k financování VaV dosáhly výše 4,2 %. V roce 2019 byl tento podíl na stejné hodnotě jako ve výchozím roce 2015 a nesměřoval tak k dosažení požadované dvojnásobné hodnoty v roce 2020. I v roce 2019 se jednalo o pouhý zlomek celkových podnikových zdrojů financování VaV v České republice. Podnikové zdroje financování VaV realizované ve vysokoškolském sektoru v roce 2019 dle statistik ČSÚ činily 1 020 mil. Kč, což představovalo 1,6 % celkových podnikových zdrojů financování VaV.

Spolupráci VVŠ se soukromým sektorem lze částečně monitorovat rovněž pomocí ukazatele výnosů z transferů znalostí¹⁰. Výnosy z transferů znalostí zohledňovalo MŠMT při rozdělování prostředků jednotlivým VVŠ. Jednalo se o jednu ze tří složek indikátoru „*externí příjmy*“. Váha tohoto indikátoru činila pro jednotlivé VVŠ maximálně pouze 1,1 % z celkového objemu prostředků v rámci rozpočtového okruhu I. Výnosy z transferů znalostí navíc tvořily jen jednu ze tří položek, ze kterých byl tento indikátor tvořen. Motivační účinek podpory spolupráce VVŠ se soukromou sférou tak byl v tomto ohledu zanedbatelný.

4. Vysoké školy nejsou úspěšné v mezinárodních soutěžích o výzkumné granty

Podporou propojování vysokých škol s mezinárodním prostředím a schopností VVŠ uspět v mezinárodních soutěžích o výzkumné granty se MŠMT zabývalo např. v Rámci. MŠMT zde mj. stanovilo opatření „*motivovat vysoké školy k posilování mezinárodního aspektu v tvůrčích činnostech a v rámci mechanismu financování více zohledňovat úspěch v mezinárodních grantových soutěžích*“.

Na podporu schopnosti VVŠ uspět v mezinárodních soutěžích o výzkumné granty MŠMT stanovilo v systému rozdělování prostředků v rámci normativního financování indikátor „*externí příjmy*“, který byl součástí indikátorů výkonové části rozpočtového okruhu I. Jednou ze tří složek tohoto indikátoru byla účelová neinvestiční podpora výzkumu, vývoje

¹⁰ Transfer znalostí je proces, jehož cílem je získávání, shromažďování a sdílení explicitních a implicitních znalostí včetně dovedností a kompetencí v hospodářských i nehopodářských činnostech, mezi něž lze zařadit např. spolupráci při výzkumu, poradenství, poskytování licencí, publikace a mobilitu výzkumných pracovníků, kteří se podílejí na těchto činnostech.

a inovací – jednalo se o objem účelových neinvestičních prostředků (včetně zahraničních) na výzkum a vývoj vyjma prostředků získaných z programů strukturálních fondů EU a vyjma prostředků získaných v rámci *národních programů udržitelnosti* MŠMT. Váha indikátoru „*externí příjmy*“ pro jednotlivé VVŠ činila maximálně pouze 1,1 % z celkového objemu prostředků v rámci rozpočtového okruhu I. Účelová neinvestiční podpora výzkumu, vývoje a inovací navíc tvořila jen jednu ze tří položek, ze kterých byl tento indikátor tvořen. Motivační účinek podpory schopnosti VVŠ uspět v mezinárodních soutěžích o výzkumné granty tak byl v tomto ohledu zanedbatelný.

Pro hodnocení plnění cíle v podobě zlepšení schopnosti VVŠ uspět v mezinárodních soutěžích o výzkumné granty stanovilo MŠMT dva měřitelné indikátory. Prvním je podíl finančních prostředků získaných vysokoškolským sektorem ČR z rámcového programu EU pro výzkum a inovace *Horizont 2020*. MŠMT stanovilo, že tento podíl poroste jak v četnosti účastí, tak v absolutních hodnotách. Další indikátor stanovilo MŠMT v podobě počtu držitelů grantů ERC získaných vysokoškolským sektorem ČR. Počet držitelů grantů ERC z řad českých vysokých škol se má dle tohoto cíle přiblížit průměru zemí EU a v průběhu sledovaného období meziročně růst.

Tabulka č. 8: Finanční podpora VŠ ČR (bez grantů ERC) z programu *Horizont 2020* a počet účastí VŠ ČR v tomto programu v letech 2015 až 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Průměr
ČR – výše podpory VŠ (v €)	20 988 540	12 537 632	13 544 483	20 228 780	47 210 007	28 076 266	23 764 285
ČR – počet účastí VŠ	81	57	65	62	89	103	76
Průměr účastí VŠ EU	229	208	195	219	218	232	217

Zdroj: European Commission (SEDIA), <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard>; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.: Program *Horizont 2020* čerpaly kromě vysokých škol i jiné výzkumné instituce. Ty v této tabulce nejsou zahrnuty.

* Údaje k 16. 2. 2021.

Ve výchozím roce 2015 získaly české vysoké školy podporu z programu *Horizont 2020* ve výši 21 mil. €, a to na základě 81 účastí v podpořených projektech. Tyto hodnoty překonaly české VŠ v letech 2019 a 2020. V letech 2016 až 2018 byly počty účastí i výše podpor oproti výchozímu roku 2015 vždy nižší. Průměr za sledované období se oproti výchozímu roku mírně zvýšil ve výši podpory, naopak se mírně snížil v počtu účastí.

Stanovený cíl v podobě rostoucí výše získaných prostředků a rostoucího počtu účastí v programu *Horizont 2020* se splnit nepodařilo. České VŠ nejsou dlouhodobě úspěšné ani v mezinárodním srovnání. Průměrný počet účastí vysokoškolského sektoru v projektech financovaných z programu *Horizont 2020* byl v EU téměř třikrát vyšší než v ČR.

Tabulka č. 9: Počet držitelů grantů ERC ve vysokoškolském sektoru ČR a celková výše podpory v letech 2015 až 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Držitelé grantů ERC z VŠ ČR	3	2	5	3	2	2
Celková výše podpory (v €)	6 564 728	3 499 874	7 917 104	4 241 959	2 143 750	3 485 066

Zdroj: European Research Council, <https://erc.europa.eu/projects-figures/erc-funded-projects>; vlastní zpracování NKÚ.

* Údaje k 16. 2. 2021.

České vysoké školy (vždy se jednalo o VVŠ) získaly v letech 2015 až 2020 celkově 19 grantů ERC. V tabulce jich je zaznamenáno pouze 17, protože ČR ztratila dva granty v letech 2017 a 2018 tím, že jejich řešitelé (oba z Univerzity Karlovy) odešli i s granty na zahraniční vysoké školy. Ve výchozím roce 2015 získaly české VVŠ tři granty ERC v celkové výši podpory téměř 6,6 mil. €. České VVŠ dosáhly vyššího počtu držitelů grantů ERC a většího objemu podpory pouze v roce 2017. V následujících letech došlo k poklesu jak v počtu držitelů grantů ERC, tak i ve výši získané podpory. V průběžném hodnocení DZ VŠ 2016 MŠMT uvedlo, že průměrný počet grantových držitelů v EU se pohybuje kolem 12,3. MŠMT k tomu mj. uvedlo: „Účast v projektech financovaných z ERC grantu může být v ČR ovlivněna možností vysokoškolského sektoru získávat zdroje z OP VVV, který není tak kompetitivní.“

Stanovený cíl v podobě meziročního růstu počtu držitelů prestižních grantů ERC a přiblížení se evropskému průměru se nepodařilo splnit. V této oblasti naopak došlo dle dostupných dat ke zhoršení, neboť ve většině let byly české VVŠ oproti výchozímu roku 2015 méně úspěšné v počtu získaných grantů i celkové výši obdržené podpory. Ve sledovaném období rovněž odešli dva vědci na zahraniční vysoké školy i se získanými granty ERC.

Podporu propojení vysokých škol s mezinárodním prostředím zohlednilo MŠMT i v systému rozdělování prostředků jednotlivým VVŠ. Na podporu mezinárodní spolupráce je stanoven rozpočtový okruh IV. Rovněž v rámci výkonové části rozpočtového okruhu I stanovilo MŠMT indikátor „*mezinárodní mobilita*“ s váhou 20–22 %, což je v rámci této části nadprůměrná hodnota.

V oblasti propojení s mezinárodním prostředím stanovilo MŠMT pět měřitelných indikátorů, jejichž vývoj hodnotilo v průběžném hodnocení DZ VŠ 2016. Jedná se zejména o indikátory sledující mezinárodní mobilitu studentů, počty studijních programů realizovaných ve spolupráci se zahraničními vysokými školami a studijní programy vyučované v cizím jazyce. Z průběžného hodnocení vyplývá, že v této oblasti dochází ke zlepšení a stanovené cíle se daří plnit.

5. Stanovené indikátory vypovídají o zhoršující se kvalitě a relevanci výzkumu, vývoje a inovací českých VVŠ

Úspěšnost v čerpání grantů ERC a prostředků z programu *Horizont 2020* monitorovaly dva z pěti indikátorů, kterými MŠMT hodnotilo plnění prioritního cíle 5 DZ VŠ 2016: „*kvalitní a relevantní výzkum, vývoj a inovace*“. Třetím indikátorem byl podíl příjmů na výzkumnou, vývojovou a inovační činnost ve vysokoškolském sektoru ČR plynoucích ze soukromých zdrojů. Jak je uvedeno v předchozích bodech tohoto kontrolního závěru, tyto tři indikátory se nedařilo plnit.

Zbylé indikátory představovaly počet a citovanost publikací vzniklých ve vysokoškolském sektoru ČR v přepočtu na přepočteného pracovníka ve výzkumu a vývoji podle registru Thomson Reuters *Web of Science*. Cílem bylo, aby oba indikátory vykazovaly růstovou tendenci a dosahovaly minimálně průměru zemí EU. V průběžném hodnocení DZ VŠ 2016 MŠMT uvedlo, že tyto indikátory mají omezenou vypovídací schopnost. Určité trendy jsou z nich však zřejmé. Počet publikací v ČR se ve sledovaném období příliš nezměnil a ve srovnání s průměrem EU byl téměř dvojnásobný, zatímco v citovanosti jsme pod evropským průměrem a ve sledovaném období let 2015 až 2018 došlo ke zhoršení jak vůči průměru EU, tak vůči výchozímu stavu roku 2015. V roce 2016 činila průměrná normovaná citovanost v českém vysokoškolském sektoru 1,19 a byla dokonce mírně vyšší než v EU. V následujících letech je však zřejmý pokles, v roce 2018 činila citovanost v ČR již jen 0,95 a v EU 1,10. U českých VŠ je tak v oblasti výzkumu a vývoje stále zřejmý důraz na kvantitu, a ne na kvalitu, na což má vliv i hodnocení výzkumných organizací, včetně VŠ, na základě tzv. RIV bodů.

Indikátory stanovené pro hodnocení kvality a relevance výzkumu, vývoje a inovací VVŠ se nedařilo plnit.

6. Prostředky na investiční program zůstávají i přes jeho opakované prodloužení nevyčerpány

Usnesením vlády České republiky ze dne 31. srpna 2011 č. 653 byl schválen program 133 210 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny veřejných vysokých škol*. Cílem programu byla obnova a rozvoj vysokoškolské infrastruktury podporující zkvalitnění výuky, výzkumu a kultury akademického prostředí. Program MŠMT vyhlásilo na období let 2011 až 2016.

Program 133 210 prověřoval NKÚ již v rámci kontrolní akce č. 16/31 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny veřejných vysokých škol*. NKÚ v kontrolním závěru z července 2017 mj. uvedl, že tento program nevycházel z jasně definovaných technických parametrů, nebyl realizován podle původně stanovených předpokladů a nebude jej možno adekvátně vyhodnotit. MŠMT schvalovalo koncepční záměry, které neobsahovaly kompletní informace z oblasti financování rozvoje investičních potřeb VVŠ. Dále NKÚ upozornil mj. na riziko, že nedostatečná připravenost jednotlivých akcí povede k dalšímu prodlužování programu.

MŠMT program 133 210 dvakrát aktualizovalo. První aktualizace byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 24. června 2015 č. 494. Tímto usnesením byla lhůta realizace programu prodloužena do 31. 12. 2019. Druhá aktualizace byla schválena usnesením vlády ze dne 9. prosince 2019 č. 899. Tímto usnesením byla lhůta realizace programu prodloužena do 31. 12. 2021. Na základě druhé aktualizace již VVŠ nemohly do programu zaregistrovat další investiční akce, neboť prodloužení sloužilo pouze k dokončení realizací již započatých akcí. Přehled alokace a skutečného čerpání prostředků programu ze státního rozpočtu zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 10: Alokace a skutečné čerpání programu 133 210 (v Kč)

Rok	Dokumentace programu 133 210	Aktualizace dokumentace programu 133 210 z roku 2015	Aktualizace dokumentace programu 133 210 z roku 2019	Skutečnost do roku 2019 + plán na roky 2020 a 2021
2011	211 254 000,00	27 803 190,00	27 803 190,00	27 803 190,00
2012	1 764 410 000,00	314 385 575,28	314 385 575,28	314 385 575,28
2013	2 882 000 000,00	583 904 703,57	583 904 703,57	583 904 703,57
2014	3 004 000 000,00	996 857 520,88	996 857 520,88	996 857 520,88
2015	3 004 000 000,00	4 095 733 892,00	1 833 150 344,83	1 833 150 344,83
2016	3 004 000 000,00	2 263 529 999,00	1 981 548 342,39	1 981 548 342,39
2017		2 263 530 001,00	1 488 152 588,63	1 488 152 588,63
2018		2 039 337 788,00	1 605 336 766,53	1 605 336 766,53
2019		1 249 613 330,00	3 559 431 709,47	2 729 267 053,85
2020				282 820 086,37
2021				368 802 271,00
Celkem	13 869 664 000,00	13 834 695 999,73	12 390 570 741,58	12 212 028 443,33

Zdroj: informace MŠMT.

V roce 2011 činila alokovaná částka ze státního rozpočtu na celé období programu 133 210 přibližně 13,9 mld. Kč. Skutečné čerpání v letech 2011 až 2016 přitom činilo pouze přibližně 5,7 mld. Kč, tj. 41 % schválené předpokládané částky. Se započtením prodlouženého období let 2017 až 2019 činilo skutečné čerpání ze státního rozpočtu 11,6 mld. Kč, což je stále o více než 2 mld. Kč méně, než činila alokovaná částka schválená na celé původně plánované období let 2011 až 2016. Po celou dobu realizace programu 133 210 bylo skutečné čerpání prostředků ze státního rozpočtu v každém roce významně nižší než alokace schválená v dokumentaci programu, včetně jeho aktualizací.

Z dokumentace programu vyplývá, že jeho administrace je značně časově náročná, a to jak pro správce programu, tak i příjemce dotace. Prostředky alokované na investiční program 133 210 se i přes opakované prodloužení doby platnosti nedaří vyčerpat.

Na program 133 210 navazuje program 133 220 se schválenou alokací prostředků na období 2019 až 2026 ve výši 12,5 mld. Kč. MŠMT začalo vyplácet prostředky v rámci tohoto programu v roce 2019, kdy poskytlo 29,9 mil. Kč. Schválená alokace prostředků na tento rok činila 500 mil. Kč. Obdobně jako u programu 133 210 tak bylo skutečné čerpání prostředků ze státního rozpočtu významně nižší, než byla schválená alokace těchto prostředků.

7. Navzdory deklarovanému nedostatku prostředků každoročně významně rostly zůstatky fondů VVŠ

MŠMT disponovalo komplexní analýzou stavu vysokých škol s ohledem na potřeby státu, které mají vysoké školy naplňovat. Zde MŠMT konstatovalo mj. vysokou závislost VVŠ na veřejných zdrojích a celkově nedostatek prostředků ve vysokém školství. MŠMT rovněž monitoruje vývoj na jednotlivých VVŠ prostřednictvím výročních zpráv o činnosti a výročních zpráv o hospodaření, které VVŠ každoročně zveřejňují ve stanovené struktuře a se stanovenými

náležitostmi. Údaje o tvorbě fondů převzaté z výročních zpráv o hospodaření zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 11: Zůstatky fondů VVŠ v letech 2014 až 2019 (v tis. Kč)

Fond	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Rozdíl let 2019 a 2014 v %
Fond provozních prostředků	7 339 241	8 133 741	7 937 893	8 595 118	10 223 428	11 161 946	52 %
Fond reprodukce investičního majetku	3 393 737	3 323 311	3 663 381	4 064 773	4 115 346	4 498 928	33 %
Stipendijní fond	788 638	809 481	849 691	890 270	945 191	932 089	18 %
Fond účelově určených prostředků	626 893	665 914	741 041	817 961	925 413	1 194 759	91 %
Rezervní fond	434 337	468 346	476 458	540 303	571 064	556 669	28 %
Fond sociální	217 631	229 201	242 708	262 148	309 785	353 214	62 %
Fond odměn	266 959	257 573	246 752	251 947	240 100	249 419	-7 %
Celkem	13 067 436	13 887 567	14 157 924	15 422 520	17 330 327	18 947 024	45 %

Zdroj: informace MŠMT; vlastní zpracování NKÚ.

Přestože je ve vysokém školství dle analýzy hospodaření nedostatek prostředků, z tabulky je zřejmý každoroční nárůst zůstatků na fondech VVŠ. V roce 2019 činily zůstatky fondů VVŠ téměř 19 mld. Kč, což je oproti roku 2014 o 5,9 mld. Kč více, tj. o 45 %. Ve sledovaném období se o desítky procent zvýšily zůstatky všech fondů s výjimkou nejmenšího *fondů odměn*, jehož zůstatek o 7 % poklesl. Nejvýznamnější fond představoval *fond provozních prostředků*. V tomto fondu měly VVŠ každoročně více prostředků než v ostatních fondech dohromady. V roce 2019 byl zůstatek tohoto fondu o 52 % vyšší než v roce 2014.

Na případné omezení prostředků pro VVŠ ze strukturálních fondů EU se MŠMT nepřipravuje. Systém financování VVŠ je dle vyjádření MŠMT nastaven tak, že finanční prostředky plynoucí VVŠ ze strukturálních fondů EU jsou zdrojem nad rámec prostředků nutných pro financování nákladů jejich běžného provozu.

Oproti tomu MŠMT reaguje na dopady vyvolané pandemií covidu-19. Ohledně pandemie covidu-19 MŠMT s vysokými školami komunikuje. MŠMT má odhad dopadu na jejich hospodaření. Za období prvních osmi měsíců roku 2020 se jedná o cca 1,2 mld. Kč. Jsou zde započítány zejména ztráty příjmů za studenty studující v cizím jazyce, za kurzy a vzdělávací akce, za smluvní výzkum, ztráty v provozu kolejí a menz, zvýšené náklady např. v důsledku nutného posílení IT systémů apod. Žádné kompenzace MŠMT v době kontroly neposkytl, nicméně v návrhu rozpočtu na rok 2021 zohlednilo očekávané dopady pandemie.

8. Postavení ČR v mezinárodním žebříčku hodnotícím vysokoškolské systémy se dlouhodobě zhoršuje

V mezinárodním prostředí dlouhodobě dochází k hodnocení kvality činnosti vysokých škol. Existuje řada žebříčků vysokých škol, které hodnotí kvalitu vysokých škol v celé škále jejich činností. Existuje i žebříček hodnocení kvality vysokoškolských systémů jednotlivých zemí jako

celku. Takové hodnocení poskytuje žebříček [Universitas 21 \(Ranking of National Higher Education Systems\)](#).

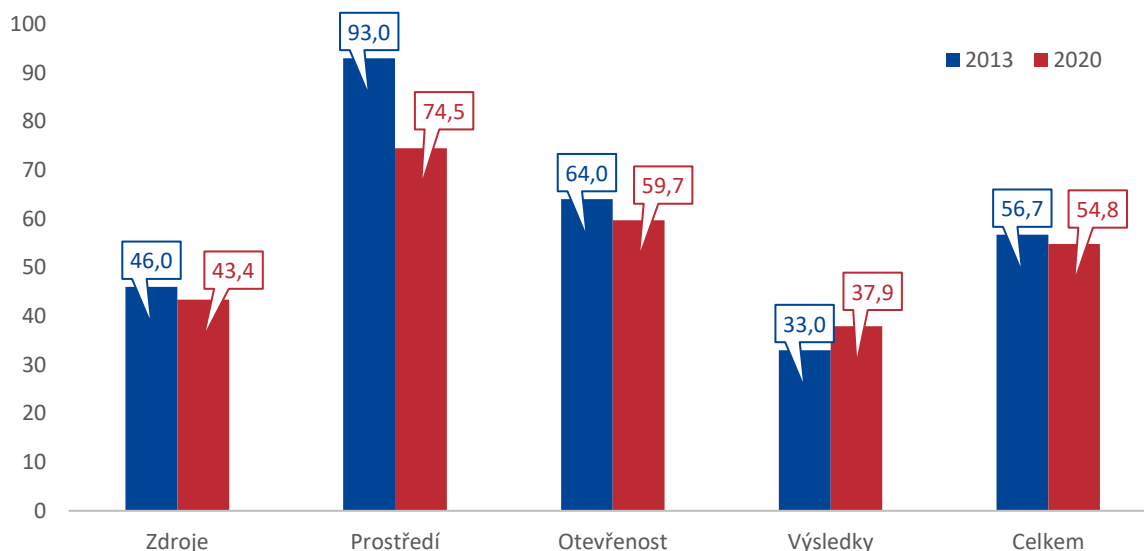
Mezinárodní žebříček **Universitas 21** hodnotí a srovnává celkové vysokoškolské systémy jednotlivých států. Je založen na myšlence, že ekonomický, sociální a kulturní rozvoj země závisí na kvalitě celého vysokého školství, nikoli pouze na kvalitě několika prestižních výzkumně orientovaných univerzit. Žebříček vysokoškolských systémů padesáti zemí světa zveřejňuje nadnárodní sdružení výzkumných univerzit U21. Hodnocení provádí tým výzkumníků australského Institutu aplikovaného ekonomického a sociálního výzkumu (Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research) na Univerzitě v Melbourne.

Vysokoškolské systémy jsou v žebříčku *Universitas 21* hodnoceny podle více než dvou desítek ukazatelů v rámci čtyř oblastí. Jsou hodnoceny oblasti zastupující **zdroje** (veřejné a soukromé výdaje na vysokoškolské vzdělávání a výzkum), **prostředí** (vládní politika a regulace, kvalita poskytování informací, podíl žen mezi učiteli a studenty apod.), **otevřenost** (mezinárodní spolupráce a zahraniční studenti, otevřený přístup k informacím) a zejména **výsledky** (umístění vysokých škol dané země v mezinárodních žebříčcích, počty vědeckých článků a jejich citací a zaměstnatelnost absolventů na trhu práce).

Zemi, která je v dané oblasti nejúspěšnější, je přiřazeno skóre 100. Pozice ostatních zemí jsou vyjádřeny jako procenta z tohoto nejvyššího skóre. Skóre každé země má tedy vždy relativní povahu vůči nejlepšímu výsledku. Zlepšení v dosaženém skóre však nemusí nutně znamenat posun v pořadí. Je vždy potřeba zohlednit dynamiku vývoje ostatních zemí.

Vývoj skóre ČR dosaženého v jednotlivých oblastech a v celkovém hodnocení zobrazuje následující graf.

Graf č. 3: Skóre ČR v žebříčku *Universitas 21* v letech 2013 a 2020



Zdroj: www.universitas21.com; vlastní zpracování NKÚ.

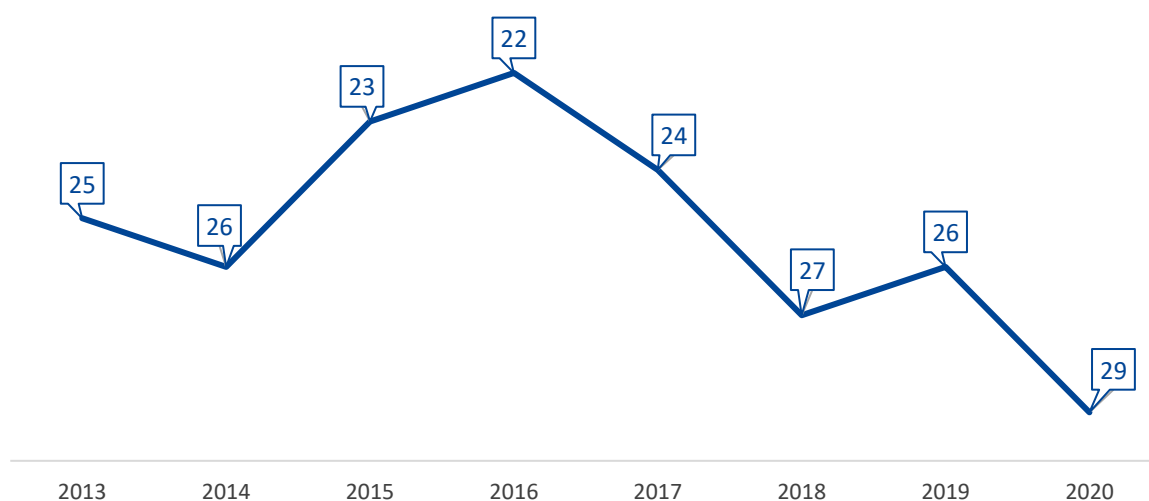
Nejlepších výsledků dosáhla ČR v oblasti hodnocení prostředí. Přesto za posledních osm let ztratila ČR téměř 19 procentních bodů ve srovnání s nejlépe umístěnou zemí v této oblasti. Naopak pravidelně nejnižší skóre dosahuje ČR v oblasti hodnocení výsledků. Za posledních osm let sice došlo k růstu skóre v této oblasti o téměř 5 procentních bodů, přesto ČR v oblasti výsledků zaznamenává každoročně nejhorší skóre a výrazné zaostávání vůči ostatním

sledovaným oblastem i vůči neúspěšnější zemi. Právě oblast hodnocení výsledků má však největší dopad na celkové hodnocení.

V celkovém hodnocení dosahuje ČR dlouhodobě jen něco málo přes polovinu hodnocení neúspěšnější země. V roce 2020 činilo skóre ČR v celkovém hodnocení 54,8 % výsledku neúspěšnější země, kterou byly Spojené státy americké. Jde o nejnižší hodnocení ČR za posledních osm let.

Uvedený vývoj hodnocení má vliv na postavení ČR v žebříčku. Vývoj pořadí ČR dosaženého v celkovém hodnocení a v jednotlivých oblastech zobrazují následující graf a tabulka.

Graf č. 4: Pořadí ČR v celkovém hodnocení žebříčku *Universitas 21* v letech 2013 až 2020



Zdroj: www.universitas21.com; vlastní zpracování NKÚ.

Tabulka č. 12: Pořadí ČR v jednotlivých oblastech žebříčku *Universitas 21* v letech 2013 a 2020

	Otevřenost	Prostředí	Zdroje	Výsledky
Umístění v roce 2013	15. místo	11. místo	34. místo	29. místo
Umístění v roce 2020	21. místo	33. místo	37. místo	30. místo

Zdroj: www.universitas21.com; vlastní zpracování NKÚ.

V pořadí zemí se ČR zhoršila ve všech hodnocených oblastech i v celkovém hodnocení. V celkovém pořadí žebříčku *Universitas 21* nenavázala ČR na pozitivní vývoj z let 2013 až 2016. Přestože ještě v roce 2016 patřila ČR 22. příčka v pořadí, v roce 2020 zaujímal český vysokoškolský systém až 29. příčku z padesáti hodnocených zemí. Je to nejhorší umístění ČR za celé sledované období osmi let.

9. Postavení českých VVŠ se v mezinárodní konkurenci nedaří zlepšovat

Vedle hodnocení celých vysokoškolských systémů dochází k mezinárodnímu srovnání kvality činnosti i na úrovni jednotlivých vysokých škol. Celá řada mezinárodních žebříčků hodnotí vysoké školy na základě vybraných ukazatelů podstatných pro posouzení kvality jejich činnosti. Mezi nejznámější a mezinárodně nejuznávanější patří:

[The Academic Ranking of World Universities \(ARWU\)](#)

[QS World University Rankings \(QS\)](#)

[The Times Higher Education World University Rankings \(THE\)](#)

Žebříček **ARWU** je nejstarším mezinárodním žebříčkem hodnocení vysokých škol. Zpočátku vznikl pod záštitou Šanghajske univerzity, v současnosti je vytvářen společností Shanghai Ranking Consultancy. Žebříček se zaměřuje především na vědeckou a výzkumnou úroveň vysokých škol univerzitního typu, které porovnává na základě šesti ukazatelů.

Umístění českých VVŠ v žebříčku ARWU zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 13: Umístění českých VVŠ v žebříčku ARWU

VVŠ	2005 až 2016 500 univerzit	2017 800 univerzit	2020 1 000 univerzit
Univerzita Karlova	Sdílené 201. až 300. místo		
ČVUT	–	Sdílené 601. až 700. místo	Sdílené 701. až 800. místo
Masarykova univerzita	–	Sdílené 601. až 700. místo	
Univerzita Palackého	–	Sdílené 601. až 700. místo	Sdílené 501. až 600. místo
Česká zemědělská univerzita	–	–	Sdílené 801. až 900. místo
Vysoká škola chemicko-technologická	–	–	Sdílené 901. až 1 000. místo
Jihočeská univerzita	–	–	Sdílené 901. až 1 000. místo

Zdroj: www.shanghairanking.com; vlastní zpracování NKÚ.

Počet českých VVŠ v žebříčku ARWU se postupně navýšil z jednoho zástupce až na sedm VVŠ. K tomuto navyšování však docházelo pouze na základě rozšiřování žebříčku. Mezi tisíci nejlepšími vysokými školami dle žebříčku ARWU se v roce 2020 umístilo 364 evropských vysokých škol. Nadpoloviční většina z nich se umístila v horní polovině žebříčku. Oproti tomu ČR má v horní polovině žebříčku pouze jediné zastoupení a zbylých šest VVŠ je ve spodní polovině žebříčku.

Umístění českých VVŠ v mezinárodních žebříčcích sleduje i MŠMT. V DZ VŠ 2016 v rámci prioritního cíle „zajišťování kvality“ stanovilo mj. následující indikátor: „Alespoň tři české vysoké školy se umístí mezi prvními pěti sty nejlépe hodnocenými institucemi v mezinárodním žebříčku QS a alespoň dvě české vysoké školy se umístí mezi prvními čtyřmi sty v mezinárodním žebříčku Times Higher Education.“

Žebříček **QS** je druhý nejstarší mezinárodní žebříček vysokých škol a zveřejňuje hodnocení tisícovky vysokých škol. Je koncipován tak, aby přinášel vícerozměrný pohled na relativně silné stránky předních vysokých škol. Je založen na hodnocení v šesti dimenzích a velkou váhu přikládá zpětné vazbě od akademiků a zaměstnavatelů absolventů.

Jak je patrné z následující tabulky, počet českých VVŠ umístěných v první pětistovce žebříčku QS se ve sledovaném období měnil.

Tabulka č. 14: Počet českých VVŠ v první pětistovce univerzit v žebříčku QS

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2	2	1	2	1	3	3

Zdroj: www.topuniversities.com; vlastní zpracování NKÚ.

Stanovený cíl MŠMT pro sledované období se povedlo splnit až v žebříčcích na roky 2020 a 2021¹¹, ve kterých se v první pětistovce umístily tři české VVŠ.

Žebříček **THE** je vydáván od roku 2010. Je založen na hodnocení 13 ukazatelů v pěti oblastech a ve velké míře zohledňuje velikost hodnocených institucí. Žebříček v současnosti hodnotí přes 1 500 vysokých škol. V žebříčku THE se mezi prvními čtyřmi sty školami v letech 2015 a 2016 umístila jedna česká VVŠ. V letech 2017 až 2020 jsou první čtyři stovky v žebříčku bez zastoupení českých VVŠ. Cíl MŠMT se tak splnit nepodařilo. Došlo naopak ke zhoršení oproti výchozímu stavu.

Z uvedených mezinárodních srovnání vysokých škol není patrné zvyšování kvality českých VVŠ, které by vedlo k výraznějšímu posunu v pořadí či k početnějšímu zastoupení v horních polovinách zmíněných žebříčků. Z uvedeného přehledu také vyplývá, že v mezinárodních žebříčcích sledovaných MŠMT se českým VVŠ dlouhodobě příliš nedařilo zlepšovat své postavení a plnit stanovený prioritní cíl „*zajišťování kvality*“.

10. Plnění strategických záměrů kontrolovaných vysokých škol nelze vinou jejich nastavení vyhodnotit

Klíčovým strategickým dokumentem MŠMT, který stanovil priority a opatření v oblasti vysokoškolské politiky, je tzv. strategický záměr. V tomto dokumentu s platností na roky 2011 až 2015 MŠMT nestanovilo indikátory plnění stanovených cílů a i kvůli tomu nebylo schopno jejich plnění ani skutečné dopady realizace tohoto dokumentu vyhodnotit. Ve strategickém záměru s platností na roky 2016 až 2020 již MŠMT měřitelné ukazatele stanovilo a v roce 2018 plnění tohoto dokumentu průběžně hodnotilo.

MŠMT nehodnotilo ani plnění Rámce, a to přestože v tomto dokumentu stanovilo mj. hlavní cíl, opatření a úkoly, harmonogram i indikátory implementace. Relevantní opatření a cíle Rámce byly promítnuty do OP VVV a do DZ VŠ 2016, jejichž implementace je předmětem samostatného hodnocení.

Pro vyšší příspěvku veřejné vysoké škole jsou rozhodné kromě strategického záměru MŠMT rovněž údaje ze strategických záměrů jednotlivých VVŠ. Strategické záměry VVŠ mají sloužit jejich rozvoji a pomoci naplnit cíle stanovené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Tyto záměry musí VVŠ vypracovat, s MŠMT projednat a zveřejnit.

Kontrolou u šesti VVŠ bylo zjištěno, že žádná z nich své strategické záměry na období 2011 až 2015 komplexně nevyhodnocovala. Strategické záměry všech kontrolovaných VVŠ na období 2016 až 2020 obsahovaly měřitelné indikátory kvalitativního či kvantitativního charakteru. Cílové hodnoty či stavy však stanovily pouze ČZU a v neveřejných materiálech také ČVUT. U ostatních VVŠ nebyly cílové stavy známy, a nebylo tudíž možné určit, v jaké míře došlo k plnění stanovených cílů a celého strategického záměru. Tyto klíčové strategické dokumenty tak nebudou schopny adekvátně vyhodnotit VVŠ ani MŠMT. Povinnost uvést ukazatele, pomocí kterých lze doložit míru dosahování stanovených cílů, a to včetně výchozích a cílových hodnot, MŠMT nestanovilo.

MŠMT v letech 2016 až 2019 projednalo strategické záměry všech VVŠ, včetně jejich každoročních aktualizací. MŠMT z těchto jednání vždy zpracovalo zápisy. Ty byly standardizované a v závěru každého zápisu bylo uvedeno, že projednávané dokumenty jsou v souladu s prioritami strategických dokumentů MŠMT a byly projednány, čímž fakticky došlo

¹¹ Žebříček je sestavován dopředu na nadcházející rok.

k jejich schválení. Žádné výhrady k projednávaným dokumentům šesti kontrolovaných VVŠ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy neuplatnilo.

Ostatní skutečnosti zjištěné u VVŠ

VVŠ měly zákonnou povinnost přijmout do 31. 8. 2017 jako vnitřní předpis „*pravidla systému zajišťování kvality vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností a vnitřního hodnocení kvality vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností*“. Pouze dvě z kontrolovaných vysokých škol (ČZU a UTB) zaregistrovaly a přijaly tento předpis ve stanoveném termínu, všechny ostatní jej přijaly po termínu, a to i s desetiměsíčním zpožděním (ČVUT).

Způsob vnitřního hodnocení kvality se na jednotlivých VVŠ velmi lišil. Např. AMU roztříštila hodnocení jednotlivých činností do mnoha aktivit s každoročním vyhodnocením, které následně nebyla schopna dle nastavených pravidel realizovat. Vysoké školy mají zákonnou povinnost ve zprávách popsat výsledky vnitřního hodnocení a uvést přijatá opatření ke zjištěným nedostatkům. ČVUT přijatá opatření neuvádělo a v roce 2019 neuvádělo ani zjištěné nedostatky, pouze popsal nejvýznamnější změny.

Kontrolou bylo zjištěno, že čtyři z šesti kontrolovaných škol měly vypracovány dlouhodobé investiční plány. Takové plány neměly UMPRUM a UTB, tyto školy pouze některé investiční akce obecně uváděly ve svých strategických záměrech. Pro roky 2019 a 2020 vypracovaly všechny vysoké školy plány investičních aktivit. Všechny kontrolované VVŠ čerpaly prostředky z investičního programu 133 210. V realizaci investičních akcí docházelo k posouvání termínů, příčinou byly problémy spojené se zajištěním části finančních prostředků vyžadovaných ve formě spoluúčasti školy (např. ČZU), nedostatečná flexibilita dotačních podmínek při změnách akcí (UMPRUM, ČVUT), problémy s lhůtami výběrových řízení (UMPRUM, AMU) nebo zdlouhavý schvalovací proces při administraci akcí (AMU).

Seznam zkratk

AMU	Akademie múzických umění v Praze
ARWU	mezinárodní žebříček univerzit <i>The Academic Ranking of World Universities</i>
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ČVUT	České vysoké učení technické v Praze
ČZU	Česká zemědělská univerzita v Praze
DZ VŠ 2016	<i>Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na léta 2016–2020</i>
ERC	Evropská výzkumná rada (European Research Council)
EU	Evropská unie
IT	informační technologie
kapitola 333 – MŠMT	kapitola státního rozpočtu 333 – <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i>
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OP VVV	operační program <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>
Pravidla	<i>Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy</i>
QS	mezinárodní žebříček univerzit <i>QS World University Rankings</i>
Rámec	<i>Rámec rozvoje vysokého školství do roku 2020</i>
RIV body	bodové hodnocení výsledků výzkumu uvedených v „rejstříku informací o výsledcích“ (RIV)
RO	rozpočtový okruh
strategie Evropa 2020	<i>Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění</i>
Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti	<i>Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky na období 2012–2020</i>
THE	mezinárodní žebříček univerzit <i>Times Higher Education</i>
UMPRUM	Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze
UP	Univerzita Palackého v Olomouci
USD	americký dolar
UTB	Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
VaV	výzkum a vývoj
VŠ	vysoké školy
VVŠ	veřejné vysoké školy
zákon o vysokých školách	– zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/07

Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond vynakládají prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj informačních a komunikačních technologií účelně a hospodárně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května do listopadu 2020.

Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“),
Státní zemědělský intervenční fond, Praha (dále také „SZIF“).

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 15. března 2021,

schválilo usnesením č. 9/V/2021

kontrolní závěr v tomto znění:



ICT resortu zemědělství

16

Počet informačních systémů veřejné správy, které spravuje MZe

1

Počet informačních systémů veřejné správy, které spravuje SZIF

453 mil. Kč

Průměrné roční výdaje MZe vynaložené na ICT v letech 2016–2019

750 mil. Kč

Průměrné roční výdaje SZIF vynaložené na ICT v letech 2016–2019

47,5 mil. Kč

Průměrné roční výdaje MZe vynaložené na informační systém s nejvyššími výdaji na podporu provozu a rozvoj ve správě MZe

514 mil. Kč

Průměrné roční výdaje SZIF vynaložené na IS ve správě SZIF; tento systém je finančně nejnáročnějším informačním systémem resortu zemědělství

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynaložených na informační a komunikační technologie (dále též „ICT“) v resortu Ministerstva zemědělství. Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond vynakládají prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj informačních a komunikačních technologií účelně a hospodárně.

MZe vynakládalo v kontrolovaném období na ICT průměrně více než 453 mil. Kč za rok a SZIF průměrně více než 750 mil. Kč za rok.

NKÚ identifikoval řadu nedostatků a rizik v oblasti hospodárnosti. Jako nejzávažnější riziko v oblasti hospodárnosti NKÚ vyhodnotil fakt, že SZIF je silně závislý na svém hlavním dodavateli podpory provozu aplikační infrastruktury a rozvoje svého informačního systému, tj. informačního systému Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „IS SZIF“).

SZIF vynakládal na podporu provozu a rozvoj IS SZIF více než 500 mil. Kč ročně, to je přibližně desetkrát více, než vynakládalo MZe na svůj finančně nejnáročnější informační systém. SZIF svému dodavateli platil nejen velmi vysoké celkové částky, ale i vysoké jednotkové ceny za rozvoj a podporu provozu IS SZIF, jak vyplynulo z porovnání jednotkových cen, které provedl NKÚ.

Nedostatky s dopadem na hospodárnost NKÚ zjistil i při kontrole zadávání veřejných zakázek, při kontrole sledování vytíženosti hardwarové infrastruktury a při kontrole využívání licencí.

Strategické a koncepční materiály pro oblast ICT posuzoval NKÚ jak ve vztahu k hospodárnosti, tak ve vztahu k účelnosti. Účelnost byla prověřena také na vzorku vybraných veřejných zakázek.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. SZIF je silně závislý na hlavním dodavateli podpory provozu a rozvoje IS SZIF (tzv. vendor lock-in pozice s řadou rizik pro hospodárnost). SZIF svému dodavateli proplácel více než 500 mil. Kč ročně, celkem za roky 2016–2019 SZIF za podporu provozu a rozvoje IS SZIF zaplatil 2 057 mil. Kč.
2. IS SZIF byl v porovnání s dalšími resortními systémy ekonomicky výrazně náročnější. Výdaje na IS SZIF přepočtené na jednoho zaměstnance činily průměrně více než 417 tis. Kč a čtyřnásobně převyšovaly částku 100 tis. Kč, což jsou průměrné výdaje orgánů veřejné správy na ICT v přepočtu na jednoho zaměstnance.
3. Při porovnání jednotkových cen dodavatelů ICT vychází jednotková cena, kterou sjednal SZIF se svým hlavním dodavatelem, násobně vyšší než srovnatelné služby jiných dodavatelů u MZe.
4. Existuje riziko dalších vysokých výdajů na ICT v souvislosti s předpokládaným přechodem IS SZIF na novou verzi používané aplikační platformy, respektive budováním nového IS po ukončení podpory stávající platformy, na které IS SZIF v současnosti běží. Podporu stávající platformy má SZIF zajištěnu pouze do roku 2027.

5. NKÚ identifikoval u MZe několik nedostatků při zadávání veřejných zakázek. MZe porušilo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále též „zákon č. 137/2006 Sb.“), respektive zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále též „zákon č. 134/2016 Sb.“), když ve dvou případech stanovilo technické kvalifikační předpoklady diskriminačně a v jednom případě neoprávněně rozdělilo předmět veřejné zakázky.
6. SZIF nemá informace o vytíženosti hardwarové infrastruktury, a nemůže tudíž vyhodnotit hospodárnost zakázky v hodnotě 326 mil. Kč.
7. SZIF za období 2016–2019 zaplatil za pořízení a údržbu licencí SAP téměř 417 mil. Kč. Využívanost těchto licencí však SZIF nesleduje.
8. MZe sleduje využívanost licencí SAP a postupně optimalizuje portfolio licencí SAP, které vlastní.
9. SZIF porušil zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů (dále též „zákon č. 365/2000 Sb.“), když nevytvořil a nevydal informační koncepci. Vzhledem k absenci základních koncepčních dokumentů pro oblast ICT na SZIF existuje riziko nekonceptního vývoje ICT na SZIF s možným negativním dopadem na hospodárnost i na účelnost.
10. MZe po většinu kontrolovaného období disponovalo požadovanými koncepčními a strategickými dokumenty pro oblast ICT. NKÚ zjistil v této oblasti dílčí nedostatky a vyhodnotil riziko nekonceptního vývoje v oblasti ICT na MZe jako nízké s málo pravděpodobným negativním dopadem na hospodárnost a účelnost.
11. Rizikem v oblasti strategického řízení ICT je snižování počtu odborných interních ICT pracovníků jak na SZIF, tak na MZe. Některé klíčové pozice, např. pozice hlavního architekta, byly na MZe po celé kontrolované období zajištěny z externích zdrojů.
12. Na vzorku kontrolovaných veřejných zakázek ani při kontrole využívanosti informačních systémů nebyly zjištěny neúčelně vynaložené prostředky.
13. Na základě výsledků předchozích kontrolních akcí NKÚ realizovalo MZe řadu nápravných opatření, mimo jiné i v oblasti zadávání veřejných zakázek.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy zejména ve věcech zemědělství, vodního hospodářství, potravinářského průmyslu, lesnictví, myslivosti a rybářství, vždy s určitými výjimkami stanovenými právními předpisy.¹

MZe jako správce kapitoly státního rozpočtu je zodpovědné za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole.

Pro výkon svých agend využívá MZe řadu informačních systémů, a to jak provozních informačních systémů, tak informačních systémů veřejné správy, které jsou primárně určeny pro výkon jednotlivých agend a pravidla pro ně jsou upravena mj. zákonem č. 365/2000 Sb.

¹ Ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

MZe je správcem celkem šestnácti informačních systémů veřejné správy. Jejich seznam je uveden v příloze č. 1. Pět systémů spravovaných MZe je uvedeno mezi významnými informačními systémy dle vyhlášky č. 317/2014 Sb., o významných informačních systémech a jejich určujících kritériích (dále jen „vyhláška č. 317/2014 Sb.“).

Státní zemědělský intervenční fond je státním fondem² a právnickou osobou. SZIF byl zřízen zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon č. 256/2000 Sb.“), a náleží do působnosti Ministerstva zemědělství. SZIF je mimo jiné certifikován jako platební agentura pro provádění opatření společné zemědělské politiky EU a je pověřen administrací většiny zemědělských národních dotací.

SZIF spravuje jediný informační systém veřejné správy, a to IS SZIF (někdy je označován také jako ISPA – informační systém platební agentury). IS SZIF je evidován jako významný informační systém v příloze č. 1 vyhlášky č. 317/2014 Sb.

SZIF vyplácí zemědělcům a dalším příjemcům podpor každoročně cca 38 000 mil. Kč.

Výdaje na ICT v resortu MZe

V tabulce č. 1 je uvedena výše výdajů na vybrané rozpočtové položky související s ICT³, které SZIF⁴, MZe a další organizační složky státu čerpaly z rozpočtové kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* v jednotlivých letech období 2016–2019. Nejvýznamnější položkou byla ve všech letech a napříč institucemi rozpočtová položka „*zpracování dat a služby související s ICT*“.

Tabulka č. 1: Výdaje na vybrané rozpočtové položky související s ICT (v tis. Kč)

	2016	2017	2018	2019	Celkem	Průměr
MZe	462 583	481 809	432 415	433 854	1 810 661	452 665
SZIF	708 649	705 791	880 371	706 111	3 000 922	750 231
Ostatní OSS*	138 997	89 890	113 939	186 727	529 553	132 388
Celkem	1 310 229	1 277 490	1 426 725	1 326 692	5 341 136	1 337 302

Zdroj: informační portál MONITOR, výroční zprávy SZIF za roky 2016–2019; vlastní zpracování NKÚ.

* OSS = organizační složky státu z kapitoly 329 kromě MZe, tj. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Státní veterinární správa České republiky, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a Česká plemenářská inspekce. MZe je uvedeno v tabulce č. 1 samostatně na prvním řádku.

Nejvyšší výdaje na ICT z resortu zemědělství měl ve sledovaném období SZIF, a to ve výši přesahující v každém roce 700 mil. Kč, v průměru 750 mil. Kč. Institucí s druhými nejvyššími výdaji na ICT v resortu zemědělství bylo MZe s průměrnými ročními výdaji ve výši 453 mil. Kč.

² Dle ustanovení § 28 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³ Zejména tyto rozpočtové položky: „*služby elektronických komunikací*“, „*zpracování dat a služby související s informačními a komunikačními technologiemi*“, „*programové vybavení*“ a „*výpočetní technika*“.

⁴ Rozpočet SZIF schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR společně se zákonem o státním rozpočtu, SZIF jako státní fond používá pro své výdaje členění na rozpočtové položky. MZe v každém roce období 2016–2019 poskytlo Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu neinvestiční dotaci na správní výdaje, z této dotace SZIF hradil mj. své výdaje na ICT. Celkové roční správní výdaje SZIF se v kontrolovaném období pohybovaly kolem 1 800 mil. Kč.

Vybrané informační systémy veřejné správy resortu MZe

- IS SZIF je informační systém akreditovaný Evropskou komisí a certifikovaný Ministerstvem financí pro příjem, administraci, kontrolu, proplácení a reporting zemědělských dotačních žádostí financovaných z fondů Evropské unie a státního rozpočtu České republiky. Základem velké části IS SZIF je platforma SAP (cca 98 %), menší část (cca 2 %) běží na platformě AGIS. Platforma SAP je základem IS SZIF již od roku 2004. SZIF zaplatil svému dodavateli platformy SAP za období 2004–2019 více než 8 678 mil. Kč.
- *Evidence využití půdy podle užívatelských vztahů*, známější pod zkratkou LPIS⁵, je klíčovou součástí *Integrovaného administrativního a kontrolního systému*, který je využíván pro kontrolu a administraci žádostí o podporu v rámci společné zemědělské politiky EU, vybraných národních programů a pro další související agendy vyplývající z evropské a národní legislativy⁶. V systému LPIS je uvedeno, kdo daný půdní blok užívá (bez ohledu na to, zda jde o vlastníka, nebo nájemce), a jsou zde uvedeny i další údaje, například informace o stupni erozního ohrožení pozemku. Bez funkčního systému LPIS by nebylo možné vyplácet plošné zemědělské dotace.
- *Integrovaný zemědělský registr* (dále též „IZR“) je centrální registr pro veškeré agendy související s ústřední evidencí hospodářských zvířat vedenou podle ustanovení § 23 a následujících zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „zákon č. 154/2000 Sb.“). Zákon č. 154/2000 Sb. používá pouze termín ústřední evidence hospodářských zvířat. IZR je podle vyjádření MZe interní název pro ústřední evidenci zvířat. IZR poskytuje základní údaje mnoha státním institucím pro jejich kontrolní činnost. Poskytuje také data pro administraci některých dotací.
- Podrobnosti o vybraných informačních systémech jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond vynakládají prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj informačních a komunikačních technologií účelně a hospodárně.

Kontrola u obou kontrolovaných osob byla zaměřena zejména na strategické řízení a plánování ICT, tj. na tvorbu a existenci informační koncepce ICT a atestaci dlouhodobého řízení ICT, dále na konkrétní funkčnost a využívanost vybraných informačních systémů (např. IS SZIF, LPIS, IZR). Kontrola se dále zaměřila na oblast zadávání veřejných zakázek souvisejících s pořízením a následným provozem a rozvojem konkrétních informačních systémů MZe i SZIF. V rámci kontroly byly porovnány jak celkové výdaje na jednotlivé informační systémy, tak jednotkové ceny, které MZe a SZIF vyplácely svým dodavatelům. V rámci kontroly NKÚ vyhodnotil nápravná opatření, která MZe přijalo na základě předchozích kontrolních akcí NKÚ. Kontrola

⁵ LPIS – z anglického *Land Parcel Identification System*.

⁶ Základní požadavky na *Integrovaný administrativní a kontrolní systém* a LPIS vycházejí z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1306/2013 a z prováděcích nařízení Evropské komise.

se dále zaměřila na vyhodnocení dopadu převodu agendy zemědělských národních dotací z MZe na SZIF na výdaje a úspory v oblasti ICT.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období následující.

Na MZe byl ke kontrole vybrán vzorek 11 veřejných zakázek v celkové hodnotě 1 354 mil. Kč (včetně DPH). Na SZIF byl ke kontrole vybrán vzorek tří veřejných zakázek v celkové hodnotě 2 434 mil. Kč (včetně DPH). Na vybraném vzorku bylo prověřeno, zda zadávání veřejných zakázek proběhlo v souladu s právními předpisy.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. SZIF je silně závislý na jednom dodavateli (vendor lock-in)

Kontrolou bylo ověřováno, zda některý z obchodních vztahů MZe a SZIF naplňuje znaky tzv. vendor lock-in neboli proprietárního uzamčení s jeho negativními důsledky. Vendor lock-in sice není řešen v právních předpisech, jeho existence je však velkým rizikem pro hospodárnost, neboť odběrateli přináší dlouhodobé vysoké výdaje a značné překážky při přechodu k jinému dodavateli.

Kontrolou bylo zjištěno, že SZIF je silně závislý na svém dodavateli, který pro SZIF rozvíjí a podporuje provoz IS SZIF na platformě SAP. Tomuto dodavateli SZIF v kontrolovaném období platil v průměru 514 mil. Kč ročně, celkem za roky 2016–2019 SZIF za aplikační podporu provozu a rozvoj IS SZIF na platformě SAP zaplatil 2 057 mil. Kč, což představuje více než 68 % z celkových výdajů SZIF na ICT. SZIF za služby svého dodavatele platformy SAP vynakládal peněžní částky přesahující 500 mil. Kč ročně již od roku 2004, od kdy je platforma SAP základem IS SZIF. Porovnání s výdaji na další resortní systémy a porovnání jednotkových cen uvádějí další části tohoto kontrolního závěru (podkapitoly 2. a 3.).

SZIF si je pozice vendor lock-in vůči svému dodavateli vědom, proto si jako svůj strategický cíl stanovil snížit závislost na svém dodavateli. Ve snaze o naplnění tohoto strategického cíle připravil SZIF v letech 2015 a 2016 dvě veřejné zakázky na zajištění provozu a rozvoje IS SZIF. Ani jednu z těchto zakázek se však nepodařilo dokončit. V roce 2015 podal nabídku pouze jeden uchazeč a v roce 2016 nepodal finální nabídku žádný zájemce, ani stávající dodavatel. Důvodem neúspěchu obou veřejných zakázek podle vyjádření SZIF bylo, že pro stávajícího dodavatele nebyla jakákoliv změna současného smluvního vztahu zajímavá, a to zejména z důvodu možného snížení cen a možnosti větší kontroly zadavatele nad systémem.

Teprve 25. 4. 2019 uzavřel SZIF se svým dodavatelem dodatek č. 5 ke stávající smlouvě⁸ o dílo z roku 2010. V dodatku je poprvé stanovena možnost dílčích výpovědí některých služeb (konkrétně u DMS⁹ a Portálu SZIF), což umožňuje, aby SZIF začal omezovat rozsah plnění

⁷ Strategický cíl 3 uvedený v dokumentu *Strategie ICT SZIF a koncepce rozvoje na období let 2015–2018*.

⁸ Dodatek č. 5 ke smlouvě o dílo na dodávku služeb technické a aplikační podpory, rozvoje a integrace informačního systému platební agentury SZIF pro období od 1. 1. 2011; číslo smlouvy: 4200001280_SML-05.

⁹ *Document management system*.

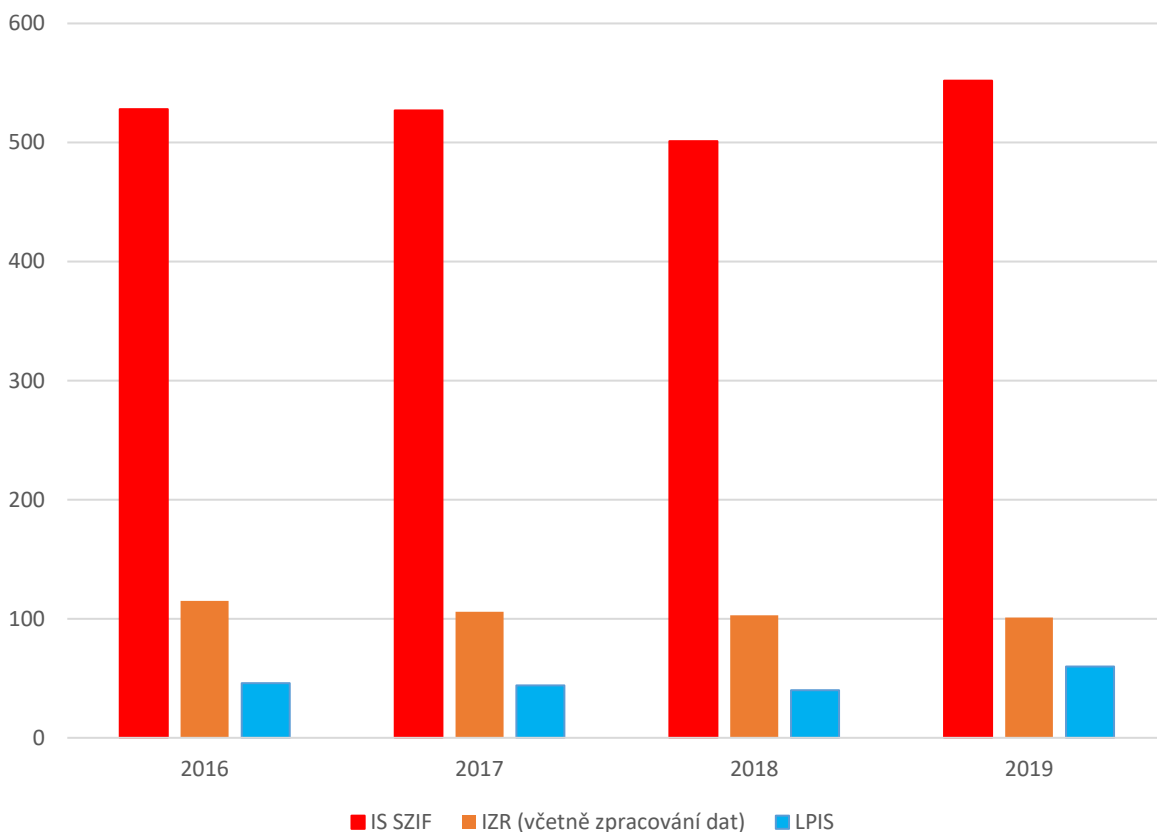
a realizovat části IS SZIF mimo působnost tohoto dodavatele a přitom měl zajištěnu jeho potřebnou součinnost. SZIF projekt DMS z důvodu nezajištění dostatečné výše rozpočtových prostředků doposud nerealizoval, a proto nepodal k této službě dílčí výpověď. SZIF nepodal svému dodavateli dílčí výpověď ani pro oblast Portálu, což zdůvodnil tím, že zatím nebyly realizovány některé související projekty. V dodatku č. 5 formulovanou možnost dílčího vyvázání se ze závislosti na dodavateli služeb SAP tak SZIF nevyužil a tím se mu nepodařilo začít s postupným oslabováním pozice vendor lock-in vůči dodavateli platformy SAP. Výše zmíněný strategický cíl tedy SZIF nenaplnil.

2. Vysoké výdaje na IS SZIF

V rámci kontroly provedl NKÚ porovnání výdajů na vybrané informační systémy resortu, aby ověřil, na který systém resort zemědělství vydává nejvíce prostředků.

V grafu č. 1 jsou uvedeny roční výdaje na tři finančně nejvýznamnější systémy resortu zemědělství, tedy IS SZIF, LPIS a IZR. Každý z těchto systémů má svá specifika, každý z nich v kontrolovaném období využívalo minimálně 42 000 koncových uživatelů, bez žádného z nich by nebyla možná výplata zemědělských dotací. Podrobnosti o jednotlivých systémech jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 1: Výdaje na vybrané informační systémy resortu zemědělství (v mil. Kč)



Zdroj: : informace kontrolovaných osob; vlastní zpracování NKÚ.

Celkové výdaje na IZR zahrnují kromě výdajů na aplikační podporu provozu a rozvoj tohoto informačního systému také výdaje na externí zpracování dat, které je specifikem IZR. Výdaje

na IS SZIF a LPIS zahrnují pouze výdaje na podporu provozu a rozvoj těchto informačních systémů. Zpracování dat v LPIS a IS SZIF provádějí kmenoví zaměstnanci MZe a SZIF.¹⁰

Výdaje na IS SZIF výrazně převyšují výdaje na ostatní informační systémy resortu. Například roční výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj LPIS byly ve všech kontrolovaných letech zhruba desetkrát nižší než výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj IS SZIF. Výdaje na IZR (včetně výdajů na externí zpracování dat) byly zhruba pětkrát nižší než výdaje na IS SZIF. Mimo to je nutné upozornit na skutečnost, že výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj IZR pak byly v průměru 26krát nižší než výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj IS SZIF.

Neobvyklou výši výdajů na IS SZIF dokládá i skutečnost, že dle dokumentu *Souhrnná zpráva o digitalizaci veřejné správy v ČR*, kterou publikoval v roce 2019 NKÚ, bylo v roce 2018 ústředními orgány státní správy vynaloženo na pořízení a provoz informačních a komunikačních technologií v přepočtu na jedno systemizované služební či pracovní místo cca 100 tis. Kč. Výdaje jen na IS SZIF tuto částku čtyřnásobně převyšovaly, když činily průměrně více než 417 tis. Kč. Celkové výdaje SZIF na ICT v přepočtu na jednoho zaměstnance pak tuto částku převyšovaly téměř šestinásobně. Násobně vyšší výdaje SZIF nebyly způsobeny modernizací IS SZIF, ale udržováním dlouhodobě zastaralých verzí produktů SAP v provozu a také tím, že více než 80 % používaného aplikačního prostředí bylo realizováno zákaznickým vývojem.

3. SZIF vykazuje vysoké jednotkové ceny ICT služeb

NKÚ se při kontrole zaměřil také na jednotkové ceny služeb dodavatelů ICT, neboť jednotkové ceny představují vhodné srovnání při různém objemu prací a neobvykle vysoká jednotková cena může upozornit na riziko neohospodárnosti.

Obvyklou součástí ICT smluv jsou tzv. ad hoc služby, tj. služby, které nelze předem detailně definovat, jejich cena je zpravidla stanovena jako cena za jeden člověkodén (který obvykle obsahuje osm člověkohodin), případně jsou sjednány ceny za práci některých IT specialistů.

V grafu č. 2 jsou uvedeny ceny za ad hoc služby nebo za den práce některých IT specialistů. Uvedeny jsou pouze ceny a práce vysoce kvalifikovaných specialistů, například systémového architekta, Java specialisty, analytika a architekta bezpečnosti informací, specialisty SAP. Některé smlouvy obsahují více typů IT specialistů s různou cenou práce, proto jsou v grafu č. 2 některé smlouvy uvedeny vícekrát. Všechny ceny jsou uvedeny včetně DPH. Všechny smlouvy uvedené v grafu č. 2 byly pod stejným číslem zveřejněny v registru smluv.

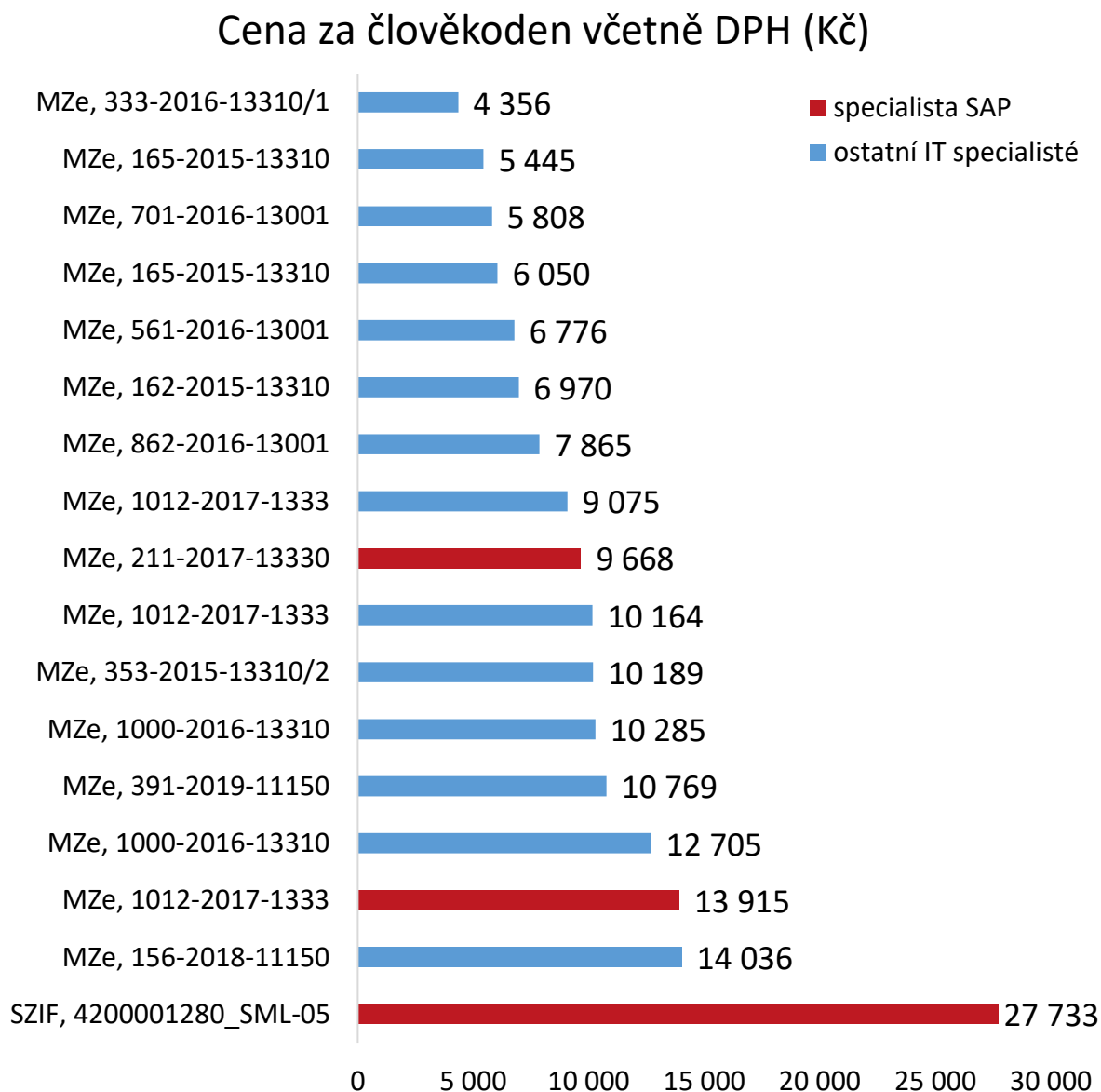
Z grafu č. 2 vyplývá, že ceny za den práce „IT specialisty“ nebo za den ad hoc služeb se na MZe pohybovaly od 4 356 Kč do 14 036 Kč za jeden člověkodén. Nejvíce, tj. 14 036 Kč, MZe zaplatilo za jeden člověkodén ad hoc služeb v případě smlouvy č. 156-2018-11150, tj. u smlouvy na zajištění DMS, následuje cena 13 915 Kč za jeden den práce „specialisty SAP“ u smlouvy 1012-2017-1333; cena za ad hoc služby při zajištění provozu, podpory a rozvoje systému SAP v rámci smlouvy č. 211-2017-13330¹¹ nedosáhla ani 10 000 Kč za jeden člověkodén.

¹⁰ Jednotliví zaměstnanci zpravidla neprovádějí zpracování dat pouze v jednom konkrétním informačním systému, ale mají širší agendu, proto NKÚ výdaje na platy těchto zaměstnanců (a tedy na zpracování dat) nepřičítá jednotlivým systémům.

¹¹ Smlouva o poskytování služeb zajištění provozu, podpory a rozvoje systému SAP na roky 2017–2021, kterou uzavřelo MZe v roce 2017.

Cena práce „specialisty SAP“ je v grafu zvýrazněna červenou barvou, objevuje se ve dvou smlouvách na MZe a v jedné na SZIF. Výrazně vybočuje cena, kterou sjednal SZIF v dodatku č. 5 smlouvy č. 4200001280_SML-05¹², dosáhla hodnoty 27 733 Kč za jeden člověkodenní. Tato cena je více než dvakrát vyšší než ceny, které za práce „specialisty SAP“ sjednalo MZe ve výše zmíněných smlouvách. Z uvedeného vyplývá, že stav vendor lock-in zjištěný u SZIF má jednoznačně negativní vliv na hospodárnost, zejména z důvodu nestandardně vysokých jednotkových cen za jeden den práce „specialisty SAP“, které SZIF svému dodavateli hradí.

Graf č. 2: Jednotkové ceny ICT prací včetně DPH



Zdroj: registr smluv; vlastní zpracování NKÚ.

¹² Dodatek č. 5 ke smlouvě o dílo na dodávku služeb technické a aplikační podpory, rozvoje a integrace informačního systému platební agentury SZIF pro období od 1. 1. 2011.

4. Hrozí vysoké výdaje na ICT v souvislosti s ukončením podpory stávající aplikační platformy IS SZIF

Kontrola NKÚ se zaměřila na identifikaci rizik spojených se silnou závislostí SZIF na jeho dodavateli platformy SAP.

Kontrolou bylo zjištěno, že současná platforma SAP R/3 na SZIF je technologicky zastaralá a není kompatibilní s aktuálními verzemi produktů SAP. Přechod na novou platformu SAP/4HANA by znamenal opakovaný vývoj 80 % aplikačního jádra (vinou velkého objemu zákaznického vývoje IS SZIF provedeného v uplynulých letech) s těžko odhadnutelnými výdaji. Obdobně obtížné by bylo odhadnout, jak vysoké by byly výdaje na pořízení zcela nového informačního systému založeného na jiné platformě/technologii. SZIF navíc nemá smluvně zajištěnu spolupráci stávajícího dodavatele při přechodu ze stávajícího na jiný systém (s výjimkou dílčích částí DMS a Portálu, jak je uvedeno v bodě 1 části IV. tohoto kontrolního závěru). Podporu dodavatele SAP pro zastaralou platformu SAP R/3 (*SAP Business Suite 7*) má SZIF zajištěnu na základě prohlášení dodavatele SAP pouze do konce roku 2027, s možností prodloužení do roku 2030. Prodloužení od roku 2028 však bude podle tohoto prohlášení dodavatele spojeno s navýšením cen údržby produktu.

Jako hlavní a dlouhodobý cíl řešení této situace si SZIF¹³ stanovil realizovat nové řešení a smluvní uspořádání IS SZIF pro nové programové období / novou společnou zemědělskou politiku EU realizovanou od roku 2021. Toto nové řešení však doposud SZIF neuskutečnil.

5. Nedostatky MZe při zadávání veřejných zakázek

Kontrolou bylo ověřováno, zda MZe a SZIF při zadávání veřejných zakázek postupovaly v souladu s právními předpisy a svými interními postupy. Správně nastavené zadávání veřejných zakázek je předpokladem pro dosažení hospodárnosti.

Na MZe byl ke kontrole vybrán vzorek 11 veřejných zakázek v celkové hodnotě 1 354 mil. Kč (včetně DPH). Na SZIF byl ke kontrole vybrán vzorek tří veřejných zakázek v celkové hodnotě 2 434 mil. Kč (včetně DPH).

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MZe formou veřejné zakázky malého rozsahu zadávalo opakovaně shodné plnění na outsourcing role hlavního architekta¹⁴. Pokud by MZe zadalo rámcovou smlouvu na delší období, muselo by postupovat transparentnějším způsobem dle zákona č. 137/2006 Sb. (např. dle ustanovení § 27 pro otevřené řízení). MZe však rozdělilo předmět zakázky, aby došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený zákonem, a tím porušilo zákon č. 137/2006 Sb.¹⁵. Na základě uzavřených smluv MZe vydalo peněžní prostředky, což NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně až do výše 6 534 835 Kč a podal oznámení příslušnému správci daně.¹⁶
- MZe u veřejné zakázky *Provoz a rozvoj aplikační infrastruktury a služeb na MZe*¹⁷ (tzv. PRAIS) stanovilo v zadávací dokumentaci požadavky, které významně omezovaly okruh potenciálních uchazečů a preferovaly dosavadního dodavatele. Konkrétně se

¹³ V dokumentu *Informace o dalším postupu týkající se IS SZIF po zrušení významné veřejné zakázky „Zajištění provozu a rozvoje IS SZIF“* na roky 2018–2021, který SZIF vypracoval v prosinci 2017 pro MZe.

¹⁴ Číslo smluv: 476-2016-13310, 678-2017-13330, 475-2018-11150.

¹⁵ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁶ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁷ Číslo smlouvy 353-2015-13310.

jednalo o technické kvalifikační předpoklady (např. požadavek dokladovat více než 9 specifických významných služeb v ICT nebo požadavek prokázat v řešitelském týmu nejméně 26 specifických odborníků v ICT) a některé smluvní podmínky (např. požadovaná bankovní záruka 10 mil. Kč nebo pojištění odpovědnosti ve výši nejméně 300 mil. Kč po celou dobu účinnosti smlouvy). MZe stanovilo technické kvalifikační předpoklady, které omezily hospodářskou soutěž¹⁸, a tím se MZe dopustilo porušení zásady zákazu diskriminace¹⁹.

- Dodatek č. 6 ke smlouvě *Provoz a rozvoj aplikační infrastruktury a služeb na MZe*²⁰ byl uzavřen z důvodu pozdního zahájení a následného zpoždění v navazujícím zadávacím řízení. Toto zpoždění bylo způsobeno vlastním jednáním MZe. Uzavřený dodatek č. 6 prodlužoval účinnost smlouvy o sedm měsíců, navyšoval objem prací a zvýšil celkovou cenu o více než 45 mil. Kč (včetně DPH). Dodatek byl uzavřen na základě postupu uvedeného v ustanovení § 222 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb.
- MZe u veřejné zakázky *Provoz a rozvoj aplikační infrastruktury a služeb 2019+*²¹ postupovalo v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb.²², neboť stanovilo zadávací podmínky, které vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěži. Tím došlo ke zvýhodnění dosavadního dodavatele provozu a rozvoje aplikační infrastruktury a služeb. Konkrétně se jednalo o technický kvalifikační předpoklad v podobě požadavku prokázat v řešitelském týmu 55 specifických odborníků ICT.

6. SZIF nedisponuje daty o vytíženosti hardwarové infrastruktury

Kontrolou bylo ověřováno, zda má SZIF k dispozici informace o vytížení hardwarové infrastruktury, kterou pořídil v letech 2018–2019 na základě zakázky *Zajištění provozu a infrastruktury IS SZIF* v hodnotě 326 375 701 Kč včetně DPH. Znalost vytížení hardwarové infrastruktury je nástrojem k posouzení hospodárnosti nakoupeného řešení.

Kontrolou bylo zjištěno, že při přípravě zakázky v roce 2018 definoval výkonnostní parametry zamýšlené hardwarové infrastruktury provozovatel aplikační vrstvy IS SZIF (tj. dodavatel, na kterém je SZIF silně závislý). SZIF nemá k dispozici informace o vytížení příslušné fyzické hardwarové infrastruktury zajišťující provoz IS SZIF na platformě SAP. SZIF tedy nedokáže doložit, zda jím zakoupená infrastruktura je, či není neúměrně výkonostně naddimenzovaná.

7. SZIF nesleduje a nevyhodnocuje využívanost licencí SAP

Kontrola se u SZIF zaměřila jak na celkové výdaje vynakládané na licence SAP, tak i na míru využívání licencí SAP. Výdaje na nákup a udržování (maintenance) nevyužívaných licencí mohou představovat neúčelné a nehospodárné výdaje.

Kontrolou bylo zjištěno:

- SZIF vlastní různé typy licencí SAP, které využívají jeho zaměstnanci, vývojáři jeho dodavatele, někteří zaměstnanci MZe a také koncoví uživatelé systému (žadatelé o dotaci).
- Za maintenance a licence zaplatil SZIF v období 2016–2019 celkem téměř 417 mil. Kč, tj. cca 104 mil. Kč ročně.

¹⁸ Ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁹ Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁰ Číslo smlouvy 353-2015-13310.

²¹ Číslo smlouvy 391-2019-11150.

²² Ustanovení § 36 odst. 1 a ustanovení § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

- Pro přístup externích uživatelů z řad koncových uživatelů systému (žadatelů o dotace) udržuje SZIF celkem 59 200 licencí SAP. Pořizovací cena těchto licencí byla 44,4 mil. Kč a jejich roční udržování (maintenance) činilo 9,8 mil. Kč.
- SZIF neprováděl analýzu uživatelské využitelnosti licencí SAP, tu prováděl pouze jeho dodavatel. SZIF tak nemá informace o míře využitelnosti jednotlivých licencí SAP. Absence těchto informací neumožňuje posoudit účelnost a hospodárnost prostředků, které SZIF vynakládá na licence SAP.

8. Licence SAP na MZe

Kontrola se u MZe zaměřila na celkové výdaje vynakládané na licence SAP a na míru využívání licencí SAP.

Kontrolou bylo zjištěno:

- MZe vlastní různé typy licencí SAP, které využívají jeho zaměstnanci. MZe platilo za maintenance licencí SAP 7,8 mil. Kč ročně (v období 2017–2019). MZe využívá SAP jako provozně informační systém (na rozdíl od SZIF, kde je platforma SAP základem jeho agendového informačního systému). Agendové systémy MZe nejsou založeny na technologii SAP, MZe tedy neplatí žádné poplatky za licence SAP pro koncové uživatele svých systémů.
- MZe sleduje skutečné využití licencí. Průměrné využití licencí v roce 2020 činilo 43 %, liší se u různých typů licencí. MZe informovalo, že připravuje dodatek k licenční smlouvě, kterým chce optimalizovat portfolio držných licencí.
- K dílčím optimalizacím portfolia držných licencí na MZe došlo i v minulosti, kdy MZe uzavřelo dodatky k licenční smlouvě, na základě kterých byla část licencí převedena z vlastnictví MZe například na SZIF nebo Ministerstvo práce a sociálních věcí. MZe tak ušetřilo značné prostředky za maintenance (v celkové výši cca 19,7 mil. Kč za období od 1. 10. 2013 do 30. 9. 2020). Organizace, na které MZe licence převedlo, ušetřily prostředky za nákup těchto licencí.

9. Nekoncepční rozvoj ICT na SZIF

Kontrolní akce NKÚ ověřila, zda SZIF disponuje koncepčními dokumenty a splňuje další povinnosti stanovené zákonem č. 365/2000 Sb. Absence nebo nedostatky koncepčních a strategických materiálů mohou mít dopad na hospodárnost i na účelnost.

Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky:

- SZIF neměl po celou dobu kontrovaného období (2016–2019) a dále až do doby ukončení kontroly (tj. do října 2020) schválenou informační koncepci a provozní dokumentaci a neměl ani atestaci dlouhodobého řízení informačních systémů veřejné správy, čímž nesplnil požadavky zákona č. 365/2000 Sb.²³ SZIF uváděl strategické cíle řízení ICT v různých interních dokumentech, například ve *Strategii ICT SZIF a koncepci rozvoje na období let 2015–2018*. SZIF však výše zmíněnou strategii neaktualizoval a nevyhodnocoval. Po ukončení platnosti uvedené strategie, tj. od roku 2019, nevypracoval pro oblast ICT žádný obdobný samostatný dokument.
- SZIF nesplnil jeden ze strategických cílů „snížení závislosti na externích dodavatelích“ uvedených ve *Strategii ICT SZIF a koncepci rozvoje na období let 2015–2018*.

²³ Ustanovení § 5a odst. 2 až 4 zákona č. 365/2000 Sb.

Technologická závislost na dodavateli platformy SAP se doposud nepodařila snížit, jak je uvedeno v bodě 1. části IV. tohoto kontrolního závěru.

- Vzhledem k absenci základních koncepčních dokumentů existuje riziko nekonceptního vývoje ICT na SZIF s možným negativním dopadem na hospodárnost i na účelnost.

10. Nedostatky MZe v oblasti strategického řízení

Kontrolou bylo prověřeno, zda MZe disponuje koncepčními dokumenty a splňuje další povinnosti, jak požaduje zákon č. 365/2000 Sb.

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti a nedostatky:

- MZe po většinu kontrolovaného období disponovalo platnou informační koncepcí, avšak od dubna 2020 již platnou informační koncepci nemá, což je v rozporu se zákonem č. 365/2000 Sb. V době provádění kontroly (říjen 2020) předložilo MZe pouze návrh informační koncepce.
- V období od 24. 6. 2015 do 13. 6. 2017 MZe nemělo platný atest dlouhodobého řízení informačních systémů veřejné správy, MZe tedy v uvedeném období nesplňovalo povinnost vyplývající ze zákona č. 365/2000 Sb.
- MZe neprovádělo pravidelné hodnocení informační koncepce platné pro období od 24. 4. 2017 do 25. 4. 2020 ve stanovených termínech.
- Cíle, které MZe definovalo v informační koncepci, byly obecné, bez konkrétnější specifikace jednotlivých cílů a měřitelných výstupů.
- Metodické materiály pro oblast ICT vypracované MZe jsou v souladu se závaznými dokumenty a metodikami v gesci odboru hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra.
- MZe disponuje několika dalšími strategickými a koncepčními dokumenty v oblasti ICT. MZe v dokumentu *Rozvoj registrů 2020–2022* uvedlo existující nedostatky systému a navrhlo konkrétní řešení uvedených problémů včetně termínů.

Vzhledem k dočasnému charakteru většiny výše uvedených nedostatků Ministerstva zemědělství v této oblasti a vzhledem k existenci dalších strategických a koncepčních dokumentů hodnotí NKÚ výše uvedené skutečnosti jako dílčí nedostatky. Riziko nekonceptního vývoje v oblasti ICT na MZe vyhodnotil NKÚ jako nízké.

11. Rizika související s personálním zajištěním ICT na MZe a SZIF

Kontrola prověřila vývoj počtu interních pracovních míst v oblasti ICT, jejich obsazenost, využívání možnosti stanovení klíčových míst a také to, zda v systemizaci figurují klíčové pozice z pohledu problematiky ICT.

Kontrolou bylo zjištěno:

- MZe snížilo počet interních pracovníků v oblasti ICT i přes doporučení externího auditu a přes poznatky z interních dokumentů MZe²⁴, z nichž vyplývá, že interní pracovníci jsou více než třikrát levnější než externí zajištění.
- MZe v rámci platné systemizace a systému odměňování nevyužívalo možnosti stanovení klíčových míst, respektive klíčových zaměstnanců. Využití těchto možností odměňování by mohlo pomoci získat interní zaměstnance pro některé klíčové role, které MZe ve sledovaném období nezajišťovalo interními zdroji.

²⁴ Například *Přehled doporučení vyplývajících z auditu IT rezortu MZe*.

- V systemizaci MZe nefigurovaly některé klíčové pozice z pohledu ICT, např. pozice hlavního architekta. Z toho vyplývá riziko vyvážení klíčových strategických znalostí a ucelených informací o dalším směřování ICT mimo MZe. Role hlavního architekta byla po celé kontrolované období zajištěna z externích zdrojů.
- SZIF zrušil v roce 2017 v sekci ICT celé oddělení architektury ICT, a to z důvodu dlouhodobé neschopnosti udržet a obsadit tabulková místa. Tím bylo zcela znemožněno pokračovat v řešení enterprise architektury jako celku a provázání všech jejích vrstev.

12. Účelnost vynaložených prostředků a využívání informačních systémů

Kontrola NKÚ se zaměřila na účelnost vynakládání prostředků na ICT v resortu zemědělství. NKÚ ověřil na vzorku kontrolovaných veřejných zakázek, zda realizace jednotlivých zakázek vycházela z plánovaných potřeb, navazovala na strategické cíle v oblasti ICT a zda byl dodržen účel veřejných zakázek. NKÚ také prověřil funkčnost vybraných informačních systémů a rovněž to, v jaké míře tyto systémy využívali koncoví uživatelé (žadatelé o dotace, zemědělci, chovatelé).

Kontrolou bylo zjištěno:

- Zakázky vycházely z plánovaných potřeb a prostředky byly vynaloženy účelně.
- IS SZIF využívalo cca 59 tisíc koncových uživatelů (žadatelů o dotace).
- LPIS využívalo cca 42–47 tisíc koncových uživatelů (zemědělců, uživatelů půdy).
- IZR využívalo cca 109 tisíc chovatelů hospodářských zvířat a včelařů. Zadávání údajů do IZR je pro chovatele povinné. Mezi lety 2015 a 2020 výrazně klesl počet chovatelů, kteří odesílají hlášení do IZR na papírovém formuláři, například u chovatelů skotu poklesl podíl odesílatelů využívajících papírové formuláře z téměř 60 % v roce 2015 na cca 38 % v roce 2020.
- Výdaje na IS SZIF přepočtené na jednoho koncového uživatele se v letech 2016–2019 pohybovaly v rozmezí 8 463 Kč až 9 331 Kč za rok. Výdaje na LPIS a IZR přepočtené na jednoho koncového uživatele těchto systémů se pohybovaly kolem 1 000 Kč za rok. Tato skutečnost opět dokládá velkou ekonomickou náročnost IS SZIF.

Podrobnější informace o výdajích na jednotlivé systémy a také o jejich využitosti obsahuje příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

13. Nápravná opatření přijatá na základě předchozích kontrolních akcí NKÚ

V rámci kontroly bylo prověřeno, jaká nápravná opatření realizovalo MZe na základě kontrolní akce NKÚ č. 12/04²⁵ a kontrolní akce NKÚ č. 18/08²⁶. Kontrolní akce č. 12/04 mj. upozornila na řadu pochybení v oblasti zadávání veřejných zakázek, kontrolní akce č. 18/08 mj. upozornila na nedostatky administrace národních zemědělských dotací.

Kontrolou bylo zjištěno, že MZe jako opatření ke zlepšení zadávání veřejných zakázek zřídilo samostatné oddělení veřejných zakázek, ustavilo komisi pro veřejné zakázky a stanovilo závazné interní postupy pro zadávání veřejných zakázek.

²⁵ Kontrolní akce č. 12/04 – *Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií na Ministerstvu zemědělství.*

²⁶ Kontrolní akce č. 18/08 – *Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby.*

Kontrolou bylo dále zjištěno, že MZe aplikovalo několik opatření, která měla eliminovat riziko závislosti na jednom dodavateli ICT služeb (zejména v oblasti podpory aplikační infrastruktury), například:

- informační systémy včetně zdrojových kódů a dokumentace jsou ve vlastnictví MZe;
- MZe vydalo směrnice pro standardizaci dokumentace a tím zajistilo zlepšení její kvality;
- MZe zřídilo oddělení monitoringu a kontroly dodávek služeb od dodavatelů kontrolovaných systémů;
- MZe standardizovalo smlouvy za účelem získání nástrojů na kontrolu dodavatelů.

I přes přijetí těchto opatření zůstává MZe významně závislé na původních dodavatelích služeb ICT, kterým v kontrolovaném období (2016–2019) zaplatilo celkem více než 964 mil. Kč, což představuje více než 53 % celkových výdajů MZe na ICT a zpracování dat.

Kontrola se zaměřila na vynakládání prostředků na ICT při převodu administrace zemědělských národních dotací z MZe na SZIF. K realizaci této změny došlo zákonem č. 208/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., s účinností od 1. ledna 2020.

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MZe ani SZIF nedisponovaly analýzou předpokládaných výdajů a úspor v oblasti ICT souvisejících s převodem agendy zemědělských národních dotací z MZe na SZIF. Absence detailních analýz a podkladů pro takto závažné změny může mít negativní dopad na účelnost a na hospodárnost realizace těchto změn.
- Hrubý odhad výdajů spojených s úpravou a vytvořením softwarového nástroje na straně SZIF ve výši 20 mil. Kč a odhad úspor (snížení nákladů MZe na podporu informačního systému národních dotací) ve výši 5 mil. Kč uváděla důvodová zpráva k zákonu č. 208/2019 Sb. V tomto materiálu však nejsou uvedeny podrobnosti, např. jakého období se uvedený odhad týká ani detailní informace o předpokládaném rozsahu změn.
- MZe dosáhlo úspory v roce 2020 v celkové výši cca 1,3 mil. Kč. To je o 3,7 mil. Kč méně, než předpokládal výše zmíněný hrubý odhad úspor. SZIF za stejné období vynaložil na úpravy informačního systému spojené s převodem agendy národních dotací výdaje v celkové výši 28 mil. Kč, to je o 8 mil. Kč více, než předpokládal výše zmíněný hrubý odhad.

Seznam zkratk

AGIS	agrární informační systém pro společnou organizaci trhu
AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
CPR MZe	Centrální pracoviště registrů Ministerstva zemědělství
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČMSCH	Českomoravská společnost chovatelů, a. s.,
ČPI	Česká plemenářská inspekce
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DMS	<i>Document management system</i> (systém pro správu dokumentů)
DPH	daň z přidané hodnoty
EPO	hlášení do IZR ze stájového registru na <i>Portálu farmáře</i>
ET	elektronické hlášení do IZR
EU	Evropská unie
EZ	ekologické zemědělství
GFŘ	Generální finanční ředitelství
ICT	informační a komunikační technologie
IS SZIF	informační systém Státního zemědělského intervenčního fondu
IT	informační technologie
IZR	<i>Integrovaný zemědělský registr</i>
kapitola 329	kapitola státního rozpočtu 329 – <i>Ministerstvo zemědělství</i>
KEZ	KEZ o.p.s. (zkratka vznikla ze slov kontrola ekologického zemědělství)
LPIS	evidence půdy podle uživatelských vztahů (<i>Land Parcel Identification System</i>)
MZe	Ministerstvo zemědělství
NH Kladruby	Národní hřebčín Kladruby nad Labem, s.p.o.
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PGRLF	Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
PLS	průvodní list skotu

povodí	státní podniky povodí (Povodí Labe, státní podnik; Povodí Vltavy, státní podnik; Povodí Ohře, státní podnik; Povodí Odry, státní podnik; Povodí Moravy, s.p.)
PRV	programy rozvoje venkova
PUL	hlášení do IZR prostřednictvím <i>Portálu farmáře</i>
SAP	informační systém německé softwarové společnosti SAP
SPÚ	Státní pozemkový úřad
SVS	Státní veterinární správa ČR
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZPI	Státní zemědělská a potravinářská inspekce
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
ÚZEI	Ústav zemědělské ekonomiky a informací
ÚZSVM	Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
VÚMOP	Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v. v. i.
VÚRV	Výzkumný ústav rostlinné výroby, v. v. i.
VÚŽV	Výzkumný ústav živočišné výroby, v. v. i.
WS	hlášení do IZR pomocí webové služby

Zkrácené názvy právních předpisů

- zákon č. 2/1969 Sb. – zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 154/2000 Sb. – zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon)
- zákon č. 218/2000 Sb. – zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- zákon č. 256/2000 Sb. – zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu)
- zákon č. 365/2000 Sb. – zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 137/2006 Sb. – zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- zákon č. 134/2016 Sb. – zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 208/2019 Sb. – zákon č. 208/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 317/2014 Sb. – vyhláška č. 317/2014 Sb., o významných informačních systémech a jejich určujících kritériích

Příloha č. 1 kontrolního závěru z kontrolní akce č. 20/07 – Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství**Seznam informačních systémů veřejné správy (agendových informačních systémů) ve správě MZe**

- Informační systém VODA
- Mezisklad zpráv o kontrole (Cross Compliance)
- Evidence využití půdy podle uživatelských vztahů (LPIS)
- Integrovaný zemědělský registr (IZR)
- Společný zemědělský registr (SZR)
- Speciální registry (SR)
- eAgri (web portál)
- EPO MZe – Elektronická podatelna Ministerstva zemědělství ČR
- Centrální registr podpor malého rozsahu
- Document management system (DMS)
- Informační systém evidence zemědělského podnikatele
- IS Národní dotace
- Informační systém evidence statistických údajů o přípravcích na ochranu rostlin (STATPOR)
- Informační systém Evidence reprodukčního materiálu (ERMA)
- CRVE – Centrální registr vodoprávní evidence
- IS VaK – Informační systém vodovodů a kanalizací

Příloha č. 2 kontrolního závěru z kontrolní akce č. 20/07 – Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství

Vybrané informační systémy resortu MZe

IS SZIF

IS SZIF je informační systém akreditovaný Evropskou komisí a certifikovaný Ministerstvem financí ČR pro příjem, administraci, kontrolu a proplácení zemědělských dotačních žádostí financovaných z fondů EU a rozpočtových zdrojů ČR a zároveň slouží i pro předávání informací o těchto žádostech orgánům EU.

Nejvýznamnější části IS SZIF jsou provozovány na platformě SAP (informační systém platební agentury, cca 98 % výdajů na IS SZIF) a na platformě AGIS (informační systém pro společnou organizaci trhu, cca 2 % výdajů na IS SZIF). Přesné rozdělení výdajů mezi platformy SAP a AGIS zachycuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Výdaje na IS AGIS a IS SAP v období 2016–2019 (v Kč)

Rok	AGIS	SAP	Celkem
2016	10 902 918	517 375 217	528 278 135
2017	12 271 663	514 911 306	527 182 969
2018	14 850 971	486 163 776	501 014 747
2019	11 880 724	540 510 799	552 391 523
Celkem	49 906 276	2 058 961 099	2 108 867 375

Zdroj: odpověď SZIF na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Při podávání tzv. jednotné žádosti a následném zpracování údajů z těchto žádostí pracovníci SZIF využívají údaje vedené v LPIS. Počet externích uživatelů (zejména farmářů a dalších žadatelů o dotace) se v jednotlivých letech pohyboval kolem 59 tisíc. Tento počet tvořilo 55 tisíc fyzických a právnických osob v rámci jednotné žádosti, lesnických opatření, programu na rozvoj venkova, zemědělských národních dotací a operačního programu pro oblast rybářství. Dále do tohoto počtu náleželo i 4 200 škol v rámci školních dotačních programů. Celkem tedy SZIF poskytuje služby prostřednictvím IS SZIF 59 200 externím uživatelům.

Náklady na jednoho externího uživatele IS SZIF se v letech 2016–2019 pohybovaly v rozmezí 8 463 Kč až 9 331 Kč ročně.

Počet externích uživatelů z různých institucí byl minimální (cca 50 z MZe). SZIF platí licenční poplatky i za jednotlivé externí uživatele, blíže viz bod IV.7 tohoto kontrolního závěru.

IS SZIF na platformě SAP je na SZIF smluvně implementován a provozován stejným dodavatelem již od roku 2004. Od roku 2004 do konce roku 2019 SZIF zaplatil tomuto dodavateli cca 8,7 mld. Kč (včetně DPH).

**Tabulka č. 2: Výdaje na IS SZIF v jednotlivých letech**

Rok	Výdaje na IS SZIF (v Kč)	Rok	Výdaje na IS SZIF (v Kč)
2004	409 105 413	2013	534 179 261
2005	411 296 522	2014	520 961 816
2006	617 879 443	2015	523 893 478
2007	717 713 655	2016	528 278 135
2008	616 816 583	2017	527 182 969
2009	631 984 046	2018	501 014 748
2010	590 771 840	2019	552 391 523
2011	493 740 096	Celkem	8 678 156 179
2012	500 946 652	Průměr	542 384 761

Zdroj: odpověď SZIF na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Dle *Souhrnné zprávy o digitalizaci veřejné správy v ČR*, kterou zpracoval v roce 2019 NKÚ, bylo v roce 2018 ústředními orgány státní správy vynakládáno na informační a komunikační technologie v přepočtu na jedno systemizované služební či pracovní místo cca 100 tis. Kč. SZIF při započítání výdajů na IS SAP a IS AGIS převyšuje tuto částku 4x; detaily viz následující tabulka.

Tabulka č. 3: Výdaje na IS SZIF v jednotlivých letech a přepočet na jednoho zaměstnance

Rok	Počet zaměstnanců	Náklady na IS SZIF (SAP+AGIS)	Náklady přepočtené na 1 zaměstnance
2016	1 198	528 278 135 Kč	440 967 Kč
2017	1 250	527 182 969 Kč	421 746 Kč
2018	1 299	501 014 748 Kč	385 693 Kč
2019	1 307	552 391 523 Kč	422 641 Kč
Průměr	1 264	527 216 844 Kč	417 762 Kč

Zdroj: odpovědi na žádosti NKÚ, výroční zprávy SZIF za roky 2016–2019; vlastní zpracování NKÚ.

LPIS

LPIS je informační systém spravující vybrané údaje o půdě, jejím využití a její ochraně. Primárně je určen k ověřování údajů v žádostech o dotace poskytované ve vazbě na zemědělskou půdu. Návazně podporuje agendy související s evidencí půdy (kontroly, ekologie, lokalizace nákaz apod.). Jedná se o modulární systém pro jednotlivé skupiny uživatelů. Modul fLPIS slouží k administraci plošných lesnických opatření PRV a v návaznosti na IS ERMA také k administraci opatření vázaných na podporu genofondu lesních dřevin.

Z pohledu ICT je LPIS soubor aplikací, modulů a funkcionalit spouštěných z jednoho prostředí využívající komponenty, jako je mapa, vyhledávání, exporty, detaily apod. Mezi nejdůležitější aplikace a moduly patří:

- LPIS (hlavní aplikace pro interní pracovníky MZe a SZIF),
- iLPIS (aplikace pro registrované farmáře),
- pLPIS (volně přístupná aplikace pro nejširší veřejnost bez předchozí registrace),
- předtisky žádosti o dotace – zemědělská půda,
- fLPIS (aplikace pro evidenci porostních skupin lesa),
- předtisky žádosti o dotace – lesní půda,
- ENVIRO (aplikace pro vymezení lučních společenstev),
- kontrolní modul SZIF,
- aplikace pro ÚKZÚZ, SVS, modul pro ekologické zemědělství, evidence umístění provozoven a další.

Účelem LPIS je tedy zajištění provozu agend souvisejících s evidencí půdy prostřednictvím webových služeb. Výdaje MZe na aplikační podporu provozu a rozvoj tohoto systému jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 4: Výdaje na LPIS včetně DPH (v Kč)

	2016	2017	2018	2019
Provoz LPIS	14 157 810	18 496 225	20 205 207	20 272 966
Rozvoj LPIS	31 508 854	25 942 707	19 299 150	40 188 459
Celkem	45 666 664	44 438 932	39 504 357	60 461 425

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ, vlastní zpracování NKÚ.

V tabulce č. 5 je uveden celkový počet uživatelů-farmářů (tj. soukromě hospodařících rolníků i právnických osob), kteří mají přístupová práva k LPIS. Z tabulky je zřejmé, že počet uživatelů-farmářů v LPIS trvale mírně roste. V tabulce č. 5 nejsou zahrnuty údaje o dalších uživateli, například zde nejsou uvedeni uživatelé modulu fLPIS (jejich počet k říjnu 2020 činil 150 subjektů), dále zde nejsou uvedeni uživatelé LPIS z různých institucí (ti jsou uvedeni dále v tabulce č. 7). Jeden subjekt může mít více než jeden přístup.

Tabulka č. 5: Vývoj počtu uživatelů-farmářů v LPIS v čase

	2017	2018	2019	2020
Fyzická osoba	36 185	37 297	38 670	39 582
Právnická osoba	6 295	6 567	7 216	7 412
Celkem	42 480	43 864	45 886	46 994

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Poznámka: Jde o údaje ke konci roku v případě let 2017–2019 a o údaj k září 2020.



Roční výdaje na LPIS (součet za aplikační podporu provozu a rozvoj) přepočtené na jednoho uživatele-farmáře se v letech 2017–2019 pohybovaly kolem jednoho tisíce korun za rok. Blíže jsou tyto údaje uvedeny v tabulce č. 6.

Tabulka č. 6: Celkové roční výdaje na LPIS a přehled počtu uživatelů-farmářů

	2017	2018	2019
Celkové výdaje v Kč	44 438 932	39 504 357	60 461 425
Počet uživatelů LPIS	42 480	43 864	45 886
Poměrový ukazatel	1 046	901	1 318

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Tabulka č. 7 zachycuje počet uživatelů LPIS z různých institucí – jsou zde uvedeny počty uživatelů LPIS z uvedených institucí, nikoliv počty zaměstnanců jednotlivých institucí.

Tabulka č. 7: LPIS – uživatelé z institucí, rok 2020

Název instituce	Počet uživatelů LPIS	Název instituce	Počet uživatelů LPIS
ABCERT	8	NH Kladruby	2
AOPK ČR	124	NKÚ	7
BIOKONT CZ	24	Obce	201
BIOINSTITUT	1	PGRLF	53
Celní správa	277	Povodí	48
ČIŽP	88	Školy	10
ČMSCH	43	SPÚ	632
ČPI	56	SVS	956
CPR MZe	55	SZIF	1 068
ČSÚ	13	SZPI	2
GFŘ	3	ÚKZÚZ	454
KEZ	28	ÚZEI	28
Kraje	76	ÚZSVM	7
Ministerstva	526	VÚMOP	26
MZe	751	VÚRV	3
VÚŽV	3	Celkem	5 573

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

IZR

V IZR jsou zpracovávána data o chovatelích hospodářských zvířat, pohybech zvířat, výsledcích kontrol označování a evidence a výsledcích klasifikace jatečně upravených těl (SEUROP).

Systém poskytuje informace o chovu hospodářských zvířat a související problematice, včetně podkladů pro administraci dotací.

Jádro systému tvoří tyto tři moduly:

- modul evidující individuálně evidovaná zvířata, jejich pohyby, polohy, hlášení, přidělení ušní známky,
- modul evidující skupinově evidovaná zvířata, jejich počty a hlášení,
- modul evidující chovatele a provozovny.

Nad jádrem systému fungují například aplikace pro tvorbu předtisků žádostí o dotace, webové služby, výměna dat se Státní veterinární správou, kontrolní modul České plemenářské inspekce a další.

Výdaje MZe na aplikační podporu provozu, rozvoj systému a také na zpracování dat externím subjektem (Českomoravskou společností chovatelů, a. s., dále též „ČMSCH“) jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 8: Výdaje na IZR včetně DPH (v Kč)

Výdaje	2016	2017	2018	2019
Provoz IZR	6 462 813	5 107 627	5 256 756	5 276 116
Rozvoj IZR	27 213 484	13 746 808	6 159 906	11 860 503
Zpracování dat ČMSCH	81 246 484	87 379 666	91 562 312	83 619 895
Celkem	114 922 781	106 234 101	102 978 974	100 756 514

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Poznámka: Pro výdaje na zpracování dat ČMSCH za rok 2016 byl za měsíce leden až březen použit odhad výdajů ve výši 6 mil. Kč za měsíc, pro ostatní měsíce kontrolovaného období (tj. duben 2016 až prosinec 2019) byly použity skutečně vyfakturované výdaje.

Do IZR musí údaje o chovaných zvířatech zadávat všichni chovatelé, zadávání údajů o zvířatech lze provádět různými způsoby, detaily o různých způsobech zadávání údajů jsou uvedeny v tabulce č. 9. Ve sloupci „upřesnění“ je popsáno, jaké základní činnosti provádí na základě jednotlivých způsobů zadání ČMSCH²⁷. Kontrolou bylo prověřeno, jaké způsoby hlášení chovatelé využívají a jak se podíl různých způsobů hlášení změnil v čase.

²⁷ Součástí předmětu plnění smlouvy mezi MZe a ČMSCH jsou i další činnosti (nejen ty uvedené přímo v tabulce č. 9), například: předat chovatelům pokyny o způsobu poskytování údajů po jejich schválení MZe a provádět průběžnou informační a poradenskou službu, motivovat chovatele (např. formou školení, vydáváním propagačních materiálů apod.) k používání Portálu farmáře. Ve smlouvě je dále mimo jiné uvedeno: „Při vedení ústřední evidence zvířat je součástí plnění poskytovaného poskytovatelem zejména též ukládání hlášení, administrace hlášení včetně tištění a rozesílání chybníků, vedení evidence o přidělování identifikačních prostředků, vedení ústředního registru plemeníků, zpracovávání, zveřejňování a evidování výsledků testování a posuzování, provádění kvalifikovaného odhadu plemenných hodnot, vydávání průvodních listů skotu a jejich duplikátů, vracení průvodních listů do zahraničí vydávajícímu orgánu.“

Tabulka č. 9: Způsoby zadávání dat do IZR

Kód	Způsob hlášení	Upřesnění
PAP	Papírové hlášení	ČMSCH pořizuje do systému, jde do hromadného zpracování, u skotu tiskne a odesílá PLS ²⁸
ET	Elektronické hlášení	ČMSCH stahuje elektronické hlášení a importuje do systému, jde do hromadného zpracování, u skotu tiskne a odesílá PLS
EPO	Hlášení ze stájového registru na <i>Portálu farmáře</i>	Online zpracování, PLS u skotu tiskne a odesílá ČMSCH
PUL	Hlášení pořízené na <i>Portálu farmáře</i>	Online zpracování, PLS u skotu tiskne a odesílá ČMSCH
WS	Hlášení webovou službou	Online zpracování, PLS u skotu tiskne a odesílá ČMSCH

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Nejvýznamnější skupinou individuálně chovaných zvířat je skot (jak počtem chovatelů, tak celkovým počtem kusů zvířat). Počet chovatelů skotu a také různé způsoby zadávání hlášení o zvířatech v letech 2015 a 2020 zachycuje tabulka č. 10. Z té je zřejmé, že podíl papírových hlášení se z 59 % v roce 2015 snížil na 38 %, naopak podíl elektronických způsobů zadávání do IZR vzrostl ze 41 % na 62 %. V roce 2020 nejvíce chovatelů používalo hlášení ze stájového registru na *Portálu farmáře* (EPO).

Tabulka č. 10: Počet chovatelů skotu a různé způsoby zadávání dat do IZR

Skot	Papírová hlášení	Online a elektronická hlášení				Celkem
		ET	EPO	PUL	WS	
Počet chovatelů v roce 2015	9 444	1 320	4 076	1 010	131	15 981
Podíl chovatelů v roce 2015	59,10 %	8,30 %	25,50 %	6,30 %	0,80 %	100 %
Počet chovatelů v roce 2020	5 620	754	7 242	1 054	232	14 902
Podíl chovatelů v roce 2020	37,70 %	5,10 %	48,60 %	7,10 %	1,50 %	100 %

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Obdobně jako u chovatelů skotu se podíl papírových hlášení snížil také u kategorie chovatelů individuálně evidovaných zvířat (kromě chovatelů skotu sem patří ještě chovatelé ovcí a koz), a to z 62 % v roce 2015 na necelých 42 % v roce 2020; naopak podíl elektronických způsobů zadávání do IZR vzrostl, a to z necelých 38 % na 58 % (viz tabulka č. 11).

²⁸ PLS = průvodní list skotu (dle zákona č. 154/2000 Sb.).

Tabulka č. 11: Počet chovatelů individuálně evidovaných zvířat a různé způsoby zadávání dat do IZR

Individuálně evidovaná zvířata	Papírová hlášení	Online a elektronická hlášení				Celkem
		ET	EPO	PUL	WS	
Počet chovatelů v roce 2015	13 944	1 636	5 459	1 237	136	22 412
Podíl chovatelů v roce 2015	62,20 %	7,30 %	24,40 %	5,50 %	0,60 %	100 %
Počet chovatelů v roce 2020	8 401	883	9 373	1 271	237	20 165
Podíl chovatelů v roce 2020	41,60 %	4,40 %	46,50 %	6,30 %	1,20 %	100 %

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Jiná situace byla u skupinově chovaných zvířat, kam patří především prasata. Zde došlo jednak k nárůstu celkového počtu chovatelů, kteří zasílají do IZR hlášení, a také k nárůstu podílu papírových hlášení. Bylo to způsobeno změnou pravidel, kdy od 25. 1. 2019 má povinnost registrovat se jako chovatel prasat každý, kdo chová jeden a více kusů prasat, navíc od 1. 8. 2019 byla novelou vyhlášky č. 136/2004 Sb. zavedena registrace hospodářství s chovem prasat v domácnosti (drobnochovatelé, chov prasat na výkrm). Konkrétní vývoj u skupinově chovaných zvířat je zachycen v tabulce č. 12.

Tabulka č. 12: Počet chovatelů skupinově evidovaných zvířat a různé způsoby zadávání dat do IZR

Skupinově evidovaná zvířata	Papírová hlášení	Online a elektronická hlášení				Celkem
		ET	EPO	PUL	WS	
Počet chovatelů v roce 2015	1 621	175	359	204	0	2 359
Podíl chovatelů v roce 2015	69 %	7 %	15 %	9 %	0	100 %
Počet chovatelů v roce 2020	4 485	102	1 240	376	0	6 203
Podíl chovatelů v roce 2020	72 %	2 %	20 %	6 %	0	100 %

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

U včelařů došlo od roku 2018 k velkému nárůstu počtu hlášení podávaných přes webový formulář, v roce 2018 nebylo přes web podáno žádné hlášení a v roce 2020 už 52 %. Naopak došlo k poklesu podílu papírových hlášení z 99 % v roce 2018 na 47 % v roce 2020, viz též tabulka č. 13.

Tabulka č. 13: Způsob zadávání dat do IZR – včelaři

Rok	Papírové hlášení		Hlášení přes webový formulář		Hlášení z Portálu farmáře		Celkem
2018	51 861	99 %	0	0 %	337	1 %	52 198
2019	39 213	72 %	14 665	27 %	453	1 %	54 331
2020	22 008	47 %	24 340	52 %	461	1 %	46 809

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

IZR využívá jen část pracovníků MZe, IZR je však důležitým zdrojem informací také pro další instituce. Například SZIF využívá informace z IZR při výkonu některých agend souvisejících s dotacemi. Konkrétní počty osob s přístupem do IZR za jednotlivé instituce shrnuje tabulka č. 14. Celkem IZR pro svou práci využívá 2 636 uživatelů z institucí uvedených v tabulce č. 14. Celkový počet uživatelů IZR z řad chovatelů od roku 2018 roste. MZe uvedlo počty aktivních subjektů (chovatelů) s alespoň jedním aktivním přístupem do IZR, jejich celkový počet v roce 2018 převyšoval 42 tisíc a v roce 2020 činil téměř 45 tisíc. Výdaje na IZR přepočtené na jednoho uživatele-chovatele překračují 2 300 Kč za rok. Mezi uživatele IZR patří i včelaři, podle vyjádření MZe počet aktivních včelařů v IZR činil 63 763 (k 10. 11. 2020). Celkový počet konečných uživatelů IZR, tj. součet celkového počtu chovatelů a aktivních včelařů, činil téměř 109 tisíc subjektů (v tomto součtu nejsou zahrnuti uživatelé z institucí uvedených v tabulce č. 14). Výdaje na IZR přepočtené na celkový počet konečných uživatelů IZR činily cca 1 000 Kč na jednoho uživatele za rok.

Tabulka č. 14: Počty uživatelů IZR na straně institucí (rok 2020)

Organizace	Počet uživatelů	Organizace	Počet uživatelů
MZe	122	Organizace zajišťující kontrolu EZ	67
SZIF	1 041	ČMSCH	58
ČPI	56	ÚKZÚZ	160
SVS	954	ČIŽP	81
PGRLF	47	VÚŽV	3
		Celkem	2 636

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/10

Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Kinšt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo vnitra vynaložilo peněžní prostředky státu na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky hospodárně a efektivně a zda realizace aktivit a projektů přispěla k plnění stanovených cílů.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);
Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, Praha (dále také „SUZ MV“);
vybraní příjemci podpory: Generální ředitelství cel, Praha; Integrované centrum Praha o.p.s.; META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů, Praha; Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s., Praha; Poradna pro integraci, z. ú., Praha.

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

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

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 19. dubna 2021,

schválilo usnesením č. 8/VII/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Migrační politika České republiky

595 881

Počet cizinců pobývajících ke konci roku 2019 v České republice na základě oprávnění k přechodnému nebo trvalému pobytu

2 058

Počet cizinců pobývajících ke konci roku 2019 v České republice na základě přiznaného azylu nebo doplňkové ochrany

6 mld. Kč

Peněžní prostředky státu vynaložené z rozpočtové kapitoly MV na migrační politiku v letech 2017–2019

899,6 mil. Kč

Peněžní prostředky státu vynaložené na kontrolované programy v letech 2017–2019

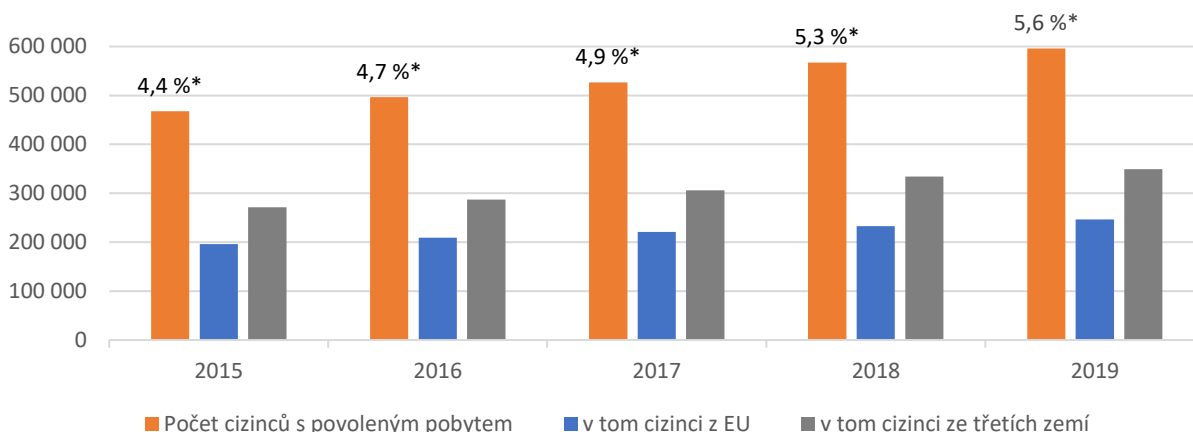
33 + 39

NKÚ kontroloval 33 projektů a 39 individuálních integračních plánů

556,6 mil. Kč

Peněžní prostředky státu vynaložené na projekty a individuální integrační plány kontrolované NKÚ

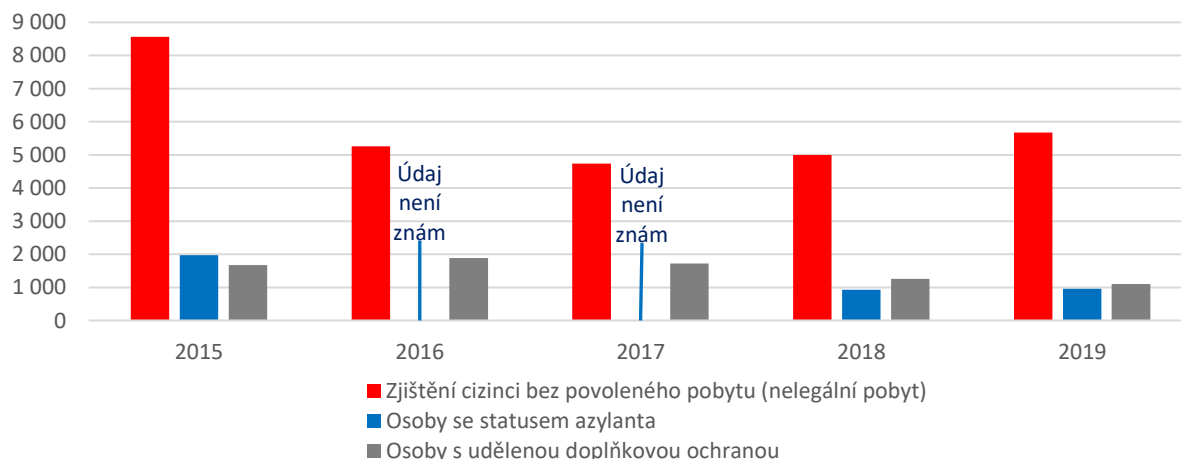
Počet a geografický původ cizinců v ČR v letech 2015 až 2019



* Poměr k celkové populaci ČR (v %).

Zdroj: vypracoval NKÚ.

Počet zjištěných osob bez povoleného pobytu a osob s mezinárodní ochranou v ČR v letech 2015 až 2019



Pozn.: Počet osob se statusem azylanta v letech 2016 a 2017 není uveden z důvodu technických problémů informačního systému MV.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynakládaných na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky (dále též „ČR“). Proces začleňování cizinců do struktur a vazeb české společnosti má své společenské, bezpečnostní a ekonomické dopady. Smyslem přijímaných opatření ze strany státu je proto podpora řízené legální migrace a současně omezení nelegální migrace. MV ze své rozpočtové kapitoly vynaložilo v letech 2017 až 2019 na migrační politiku celkem 6 050,9 mil. Kč, z této částky činily prostředky Evropské unie (dále též „EU“) 317,1 mil. Kč (viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru).

1.2 Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo vnitra vynaložilo peněžní prostředky státu na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky hospodárně a efektivně a zda realizace aktivit a projektů přispěla k plnění stanovených cílů. Ke kontrole byly vybrány projekty a aktivity ze čtyř programů financovaných jak z peněžních prostředků státního rozpočtu, tak i z fondů EU. Kontrolované projekty a aktivity byly zaměřeny na ochranu hranic EU, podporu azylového systému, začlenění cizinců do společnosti a pomoc státům pod silnými migračními tlaky. Vynaloženo na ně bylo celkem 556,6 mil. Kč.

1.3 Cíle uvedené v programových dokumentech kontrolovaných programů navazují na celkové strategické cíle uvedené v koncepčních dokumentech týkajících se migrační politiky státu. Peněžní prostředky státu vynaložené v těchto programech tak přispívají k plnění stanovených cílů v této oblasti, jejich přínos je však obtížně vyhodnotitelný. MV totiž stanovilo cíle v koncepčních i programových dokumentech obecně, bez měřitelných ukazatelů k ověření jejich naplnění, a nemůže tak jako správce rozpočtové kapitoly bez kvantifikovaných ukazatelů plnit povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů v této oblasti ve smyslu ustanovení rozpočtových pravidel.¹ V rámci kontroly vybraných projektů zjistil NKÚ nedostatky, které snižují účelnost, efektivnost a hospodárnost vynakládaných peněžních prostředků, přičemž většinu z nich mělo MV identifikovat již ve fázi hodnocení návrhů a výběru projektů k podpoře.

1.4 Celkové hodnocení se opírá o následující hlavní zjištění z kontroly:

- a) MV vytvořilo pro cíle a podporu migrační politiky ČR několik koncepčních dokumentů, které se vzájemně prolínají. Nenastavilo v nich však vždy měřitelné cíle, které by umožnily úspěšnost naplňování cílů vyhodnotit. V některých oblastech migrační politiky totiž nastavilo cíle pouze obecně bez měřitelných ukazatelů a bez předpokládaných cílových hodnot, kterých má být dosaženo poskytnutím podpory (viz odst. 4.1 až 4.5).
- b) MV neprovázalo hlavní cíl s dílčími cíli některých kontrolovaných projektů *Národního programu – Fondu pro vnitřní bezpečnost* (dále též „NP ISF“) a některých kontrolovaných projektů *Národního programu – Azylového, migračního a integračního fondu* (dále též „NP AMIF“) a stanovilo monitorovací ukazatele bez plánované cílové hodnoty. Ukazatele navíc vymezilo jako ukazatele výstupu, nikoli výsledku daného projektu. Jejich vypovídací schopnost ve vztahu k naplnění stanovených cílů tak byla omezená. NKÚ dále

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

zjistil, že MV pozdě schvalovalo monitorovací zprávy příjemců, což zpožďovalo čerpání peněžních prostředků (viz odst. 4.12, 4.13, 4.17, 4.25, 4.26 a 4.30).

- c) V rámci kontroly sedmi projektů NP ISF vyhodnotil NKÚ vynaložení peněžních prostředků u čtyř projektů jako účelné s mírnými nedostatky, u dvou jako účelné pouze omezeně a u jednoho projektu nemohl provést hodnocení vzhledem k nedokončené realizaci². Efektivnost vynaložených prostředků u tří projektů vyhodnotil jako omezenou a u čtyř projektů z důvodu jejich nedokončené realizace nemohl hodnocení provést (viz odst. 4.14 až 4.16 a 4.19 až 4.21).
- d) Nad rámec systémových nedostatků uvedených v bodě b) NKÚ při kontrole projektů NP AMIF zjistil, že MV u příjemců peněžních prostředků nestanovilo povinnost sledovat zpětnou vazbu na poskytované služby, což by umožnilo vyhodnotit konkrétní přínos projektů pro klienty. U projektů zaměřených na financování center na podporu integrace cizinců³ MV také nesledovalo např. průměrnou výši nákladů aktivity (např. kurz českého jazyka) na jednoho klienta a nesrovnávalo výši nákladů mezi jednotlivými projekty. Příjemci v žádosti o podporu uváděli plánovaný rozpočet na aktivity projektu, ale již nebyli MV zavázáni sledovat skutečné náklady těchto aktivit, které by následně MV umožnily posoudit jejich provázanost s rozpočtem a cíli projektu (viz odst. 4.25, 4.26, 4.33 a 4.34).
- e) V rámci kontroly dvaceti projektů NP AMIF vyhodnotil NKÚ vynaložení peněžních prostředků u tří jako účelné, u dvanácti jako účelné s mírnými nedostatky, u tří jako účelné pouze omezeně a u dvou projektů z důvodu počáteční fáze jejich realizace hodnocení neprovedl. Jeden projekt byl vyhodnocen jako efektivní, devět jako efektivní s mírnými nedostatky, čtyři jako efektivní pouze omezeně a u šesti projektů z důvodu počáteční fáze jejich realizace hodnocení neprovedl (viz odst. 4.27 až 4.29 a 4.35 až 4.37).
- f) Tvůrcem *Státního integračního programu* (dále též „SIP“) je MV a jeho realizátorem SUZ MV. Také v tomto programu MV nastavilo pouze obecný cíl programu a nestanovilo měřitelné ukazatele pro sledování cílů. MV nemělo nastaven systém zpětné vazby, monitoringu a obsahových náležitostí závěrečných zpráv tak, aby obdrželo informace, zda a jak SIP pomohl úspěšné integraci klientů do společnosti. MV tak nemůže hodnotit, zda prostředky na jejich integraci byly vynaloženy účelně. V rámci kontroly

² Ve všech případech kontrolovaných projektů z programů NP ISF a NP AMIF, kde NKÚ uvádí, že nemohl provést vyhodnocení účelnosti/efektivnosti, to bylo zejména z důvodu stavu realizace daného projektu, tedy že projekt byl ještě před dokončením. Neuvedení výroku o účelnosti/efektivnosti však neznamená, že by u těchto projektů nebyly prověřeny skutečnosti, které nastaly u probíhajících projektů do doby ukončení kontroly. Pokud z tohoto prověření byly zřejmé nedostatky, které jsou významným rizikem pro účelnost/efektivnost projektu, bylo i u nedokončených projektů takové hodnocení provedeno (viz např. projekty v příkladech č. 1, 5 a 6 v části IV.).

³ Činnost regionálních center na podporu integrace cizinců v ČR je jedním z hlavních nástrojů *Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu* (viz odst. 2.6 tohoto kontrolního závěru). V 10 ze 14 krajů je provozuje SUZ MV, v jednom Jihomoravský kraj a ve třech krajích nevládní neziskové organizace. Centra nabízejí cizincům ze třetích zemí zejména bezplatné kurzy českého jazyka, poradenskou a informační činnost, právní a další služby. V letech 2009 až 2020 byl provoz center spolufinancován z fondů EU. Od 1. července 2020 je provoz center financován ze státního rozpočtu na základě zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

39 integračních plánů SIP⁴ vyhodnotil NKÚ vynaložení peněžních prostředků u 30 jako efektivní, u jednoho jako efektivní s mírnými nedostatky, u jednoho jako efektivní pouze omezeně, u jednoho jako neefektivní a v případě šesti projektů z důvodu neznámého výsledku⁵ nebo neukončené realizace hodnocení neprovedl. Riziko neefektivního vynakládání peněžních prostředků spatřuje NKÚ rovněž v tom, že SUZ MV neověřuje skutečné potřeby klientů na místě (viz odst. 4.38 až 4.48).

- g) Také v koncepci *Programu Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů* (dále též „program Pomoc na místě“) nestanovilo MV měřitelné cíle ani způsob, jakým bude naplnění cílů hodnotit. Zároveň nestanovilo závazná pravidla vynakládání prostředků a nevymezilo parametry projektů vždy tak, aby zabezpečilo jejich účelné a efektivní vynakládání. Prostředky byly poskytovány na základě různých smluvních dokumentů, které obsahovaly odlišné podmínky podpory (např. v oblasti předávání dokladů prokazujících vynaložení prostředků). MV proto nedisponuje doklady, které by prokazovaly, zda byly peněžní prostředky použity účelně a hospodárně. Při kontrole šesti vybraných projektů NKÚ zjistil, že pět z nich nebylo v době provádění kontroly dokončeno, ačkoli dva zahájené v roce 2017 měly být dokončeny již v roce 2018 a jeden zahájený v roce 2018 měl být dokončen v roce 2019. Navzdory tomu obdržel příjemce prostředky i v následujících letech. MV předkládalo vládě neúplné informace bez údajů o nedokončených projektech či problémech s jejich realizací. Evaluaci programu MV od roku 2015 neprovedlo, ačkoliv by její provedení bylo žádoucí a odpovídalo by dobré praxi. Výše uvedené nedostatky jsou významnými riziky pro účelnost a efektivnost vynakládaných prostředků (viz odst. 4.49 až 4.59).

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Migrační politika patří ke společným politikám EU. ČR je migrací méně ovlivněna než některé další členské státy EU, přesto počet cizinců pobývajících v ČR roste (viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru). Migrační politiku upravuje především nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). V českém právním řádu je pobyt cizinců na území ČR regulován zejména zákony č. 325/1999 Sb.⁶ a č. 326/1999 Sb.⁷ Překračování vnějších hranic schengenského prostoru upravuje zákon č. 191/2016 Sb.⁸

⁴ Jedná se o základní dokument realizace *Státního integračního programu* (viz odst. 2.12), který popisuje konkrétní aktivity prováděné ve prospěch oprávněné osoby / oprávněných osob. Integrační plán je aktualizován po celou dobu poskytování integračních služeb, která činí nejvýše 12 měsíců.

⁵ Klient ukončil integrační plán v jednom případě bez uvedení důvodů, v ostatních případech klienti před ukončením integračního plánu přestali komunikovat a SUZ MV se nepodařilo je kontaktovat.

⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, vymezuje podmínky vstupu a pobytu cizince, který požádá o udělení mezinárodní ochrany na území ČR, pobyt azylanta a osoby požívající doplňkové ochrany.

⁷ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví podmínky vstupu a pobytu cizinců v působnosti tohoto zákona na území ČR a jejich vycestování.

⁸ Zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic).

2.2 MV je gestorem problematiky mezinárodní migrace a mezinárodní ochrany v ČR. V této oblasti poskytuje podporu mj. prostřednictvím programů financovaných ze státního rozpočtu (dále též „SR“) a z fondů EU v oblasti vnitřních věcí. Přehled celkových výdajů rozpočtové kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra* na migrační politiku v období 2017 až 2019 uvádí příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru. Celkové výdaje se pohybovaly okolo 2 mld. Kč ročně⁹. Průběžně narůstalo především čerpání peněžních prostředků z fondů EU.

2.3 Generálním poskytovatelem integračních služeb v ČR je SUZ MV, která je organizační složkou státu. Činnost SUZ MV spočívá mj. ve správě a provozu přijímacích, pobytových a integračních azylových středisek a zařízení pro zajištění cizinců v ČR a v poskytování asistence a podpory v rámci integračních a adaptačních programů pro cizince, azylanty, osoby požívající doplňkové ochrany a přesídlované osoby zejména v oblasti zapojování na trhu práce, do vzdělávacího systému a do společnosti. Celkové výdaje SUZ MV poskytované z rozpočtové kapitoly MV činily v letech 2017 až 2019 cca 1 611 mil. Kč.

2.4 Zásady migrační politiky jsou definovány ve *Strategii migrační politiky České republiky* (dále též „Strategie“)¹⁰ v sedmi tematických oblastech vymezujících priority ČR v oblasti migrace, integrace a mezinárodní ochrany. Strategie formuluje obecné cíle, kterých chce ČR dosáhnout v daných oblastech na národní i unijní úrovni, a stanoví nástroje, které k tomu předpokládá využít. Kontrola NKÚ byla zaměřena na čtyři z tematických oblastí:

- volný pohyb osob v EU a schengenská spolupráce (dále též „schengenská spolupráce“),
- integrace,
- azyl,
- vnější dimenze migrační politiky (dále též „vnější migrace“).

2.5 V oblasti schengenské spolupráce je prioritou ČR udržet výhody volného pohybu osob v rámci schengenského prostoru, jež umožňuje občanům EU i jejich rodinným příslušníkům svobodně se pohybovat a žít v jakékoli zemi EU. Vychází z *Národního schengenského plánu 2014* (dále též „NSP2014“)¹¹, jehož cílem je zajistit správné provádění schengenského acquis¹² v ČR a přípravu na schengenské hodnocení. Od roku 2020 definuje strategické priority ČR v oblasti správy vnějších hranic *Strategie České republiky pro evropskou integrovanou správu hranic 2020–2024*¹³.

⁹ V částce jsou kromě peněžních prostředků kontrolovaných programů zahrnuty také osobní (mzdové a související) výdaje MV, výdaje na provoz SUZ MV včetně osobních výdajů, výdaje Policie ČR související s migrací, výdaje na integraci cizinců, prostředky vynaložené na program humanitárních evakuací zdravotně postižených osob MEDEVAC, program přesídlování cizinců žijících v zahraničí s prokázaným českým původem, a pořizování biometrických dokladů.

¹⁰ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 29. července 2015 č. 621, o *Strategii migrační politiky České republiky a o Komunikační strategii České republiky k migraci*.

¹¹ Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 2. dubna 2014 č. 198, k *Národnímu schengenskému plánu 2014*.

¹² Soubor pravidel, která jsou stanovena *Schengenskou smlouvou, Úmluvou k provedení Schengenské dohody* a dalšími navazujícími předpisy. *Schengenská smlouva* uzavřená dne 14. června 1985 je součástí práva EU, jež umožňuje společný hraniční režim a společnou migrační politiku. Smlouva byla základem pro zrušení celních a pasových kontrol na hranicích vnitřních států EU, čímž se vytvořil tzv. schengenský prostor. *Úmluva k provedení Schengenské dohody* uzavřená dne 19. června 1990 podrobněji popisuje principy schengenského prostoru a Schengenského informačního systému.

¹³ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 1. června 2020 č. 599, o *Strategii České republiky pro evropskou integrovanou správu hranic 2020–2024*.

2.6 V oblasti integrace je prioritou ČR zajistit jejím občanům klidné soužití s cizinci a zabránit vzniku negativních sociálních jevů. Základním dokumentem integrační politiky je *Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu* (dále též „KIC“)¹⁴. Prováděné aktivity cílí na legálně pobývajících občany třetích zemí, kteří nejsou žadateli o mezinárodní ochranu, a také na azylanty a držitele doplňkové ochrany. Cizincům musí být umožněno, aby znali svá práva, byli schopni dostát svým povinnostem, orientovali se v novém prostředí, poznali způsob života v ČR, byli schopni komunikovat v českém jazyce, byli samostatnými a soběstačnými po stránce sociální i ekonomické a rovněž měli dostatek informací o tom, kde naleznou pomoc a podporu v případě potřeby.

2.7 V oblasti azylu vychází národní systém ČR ze společného evropského azylového systému a využívá právní a praktické nástroje spoluvytvářené členskými státy a institucemi EU. Má zajistit flexibilní kapacity připravené na přijetí většího množství žadatelů o azyl / uprchlíků a zajistit důstojné zacházení s žadateli, azylanty a osobami s udělenou doplňkovou ochranou a také zvyšování kvality a efektivity systému.

2.8 V oblasti vnější migrace je prioritou ČR pomoci uprchlíkům v zahraničí a tím přispět k prevenci dalších migračních toků a rozvoji postižených zemí při zvládnutí migračních krizí. Podpora vychází z *Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky* (dále též „Koncepce“)¹⁵, jejímž hlavním cílem je boj proti nelegální migraci, posilování azylových systémů a přímá pomoc uprchlíkům v zemích původu i tranzitu migrace.

2.9 K naplnění cílů migrační politiky výše uvedených tematických oblastí (viz odst. 2.4) vynakládá MV peněžní prostředky ze SR a fondů EU mj. prostřednictvím čtyř programů (dále též „kontrolované programy“):

- *Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost – část Hranice;*
- *Národní program – Azylový, migrační a integrační fond;*
- *Státní integrační program;*
- *Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů.*

2.10 Obecným cílem NP ISF – části *Hranice*¹⁶ je podpora společné vízové politiky a ochrana vnějších hranic členských států schengenského prostoru. NP ISF byl schválen rozhodnutím Evropské komise (dále též „EK“) dne 19. března 2015. Programovým obdobím byly roky 2014–2020, realizace programu skončí v roce 2022. Do června 2020 bylo schváleno k realizaci celkem 11 projektů za 453,6 mil. Kč (z toho 365,4 mil. Kč z prostředků EU)¹⁷. Celková alokace z rozpočtu EU činí 1 212,3 mil. Kč¹⁸, z toho pro část *Hranice* je alokováno celkem 717,7 mil. Kč. Čerpání prostředků NP ISF – části *Hranice* v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

¹⁴ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 18. ledna 2016 č. 26, *o aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016.*

¹⁵ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2015 č. 955, *o Koncepci Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky.*

¹⁶ *Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost* se člení na část *Hranice* se specifickými cíli č. 1 *Víza* a č. 2 *Hranice* a část *Policejní spolupráce*, která nebyla zahrnuta do kontrolované problematiky.

¹⁷ Ke kontrole NKÚ bylo vybráno sedm projektů specifického cíle č. 2 *Hranice* s celkovou hodnotou 409,1 mil. Kč (z toho 332 mil. Kč z fondů EU). Prostředky EU činí zpravidla 75 % způsobilých výdajů projektu.

¹⁸ Hodnota je přepočtena kurzem 25,50 Kč/€ a je uvedena včetně výdajů na technickou pomoc.

2.11 Obecným cílem NP AMIF je přispívat k účinnému řízení migračních toků, podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí do společnosti, provádění společné azylové politiky a podpoře účinné návratové politiky. NP AMIF byl schválen rozhodnutím EK dne 24. března 2015. Programovým obdobím byly roky 2014–2020, realizace programu skončí v roce 2022. Do června 2020 bylo schváleno k realizaci celkem 50 projektů za 847,6 mil. Kč (z toho 635,7 mil. Kč z prostředků EU)¹⁹. Celková alokace z rozpočtu EU pro realizaci NP AMIF činí 868,9 mil. Kč¹⁸. Čerpání prostředků NP AMIF v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

2.12 Cílem SIP je pomoci osobám s uděleným azylem nebo doplňkovou ochranou²⁰ při jejich začlenění do české společnosti. Hlavními oblastmi podpory je bydlení, zaměstnání, vzdělávání, oblast sociální a zdravotní. SIP je upraven v ustanoveních § 68 až 70 zákona č. 325/1999 Sb. a byl schválen usnesením vlády č. 954/2015²¹. Usnesením vlády č. 36/2017²² byla aktualizována pravidla pro poskytování peněžních prostředků. Klíčovým dokumentem realizace SIP je integrační plán oprávněné osoby nebo oprávněných osob²³ žijících ve společné domácnosti. MV na realizaci poskytuje peněžní prostředky ve prospěch generálního poskytovatele integračních služeb, kterým je od roku 2017 SUZ MV. Objem těchto prostředků je stanoven podle počtu oprávněných osob žijících v jedné domácnosti²⁴. Čerpání prostředků SIP v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. Celkem v tomto období SUZ MV čerpala 28,6 mil. Kč²⁵. Peněžní prostředky jsou rovněž poskytovány obcím na zajištění bydlení oprávněných osob.

2.13 Cílem programu Pomoc na místě je pomoci zemím s početnými uprchlickými populacemi a zemím, které čelí velkým migračním tlakům. Program byl schválen usnesením vlády č. 19/2015²⁶ a rovněž každoroční realizaci jednotlivých projektů schvaluje vláda. Peněžní prostředky jsou poskytovány formou peněžních darů vládním subjektům a mezinárodními organizacím na podporu uprchlíků v zahraničí, posilování azylového a migračního systému, ochranu vnějších hranic členských států schengenského prostoru a boj proti nelegální migraci. MV se také podílí na spolufinancování evropských i mezinárodních projektů a programů v této oblasti. Čerpání prostředků na program v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. Celkem bylo v tomto období vynaloženo 457,3 mil. Kč.

¹⁹ Ke kontrole NKÚ bylo vybráno šest projektů specifického cíle č. 1 Azyl a 14 projektů specifického cíle č. 2 Integrace za celkem 443,2 mil. Kč (z toho 332,4 mil. Kč z fondů EU). Prostředky EU činí 75 % způsobilých výdajů projektu.

²⁰ Definici obou pojmů uvádí příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

²¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2015 č. 954, o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících.

²² Usnesení vlády České republiky ze dne 16. ledna 2017 č. 36, o změně usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2015 č. 954, o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících.

²³ Azylant a držitelé doplňkové ochrany, pokud o účast v SIP požádali a splňují stanovené podmínky.

²⁴ Stanovená maximální výše peněžních prostředků na realizaci integračního plánu činí 120 000 Kč pro jednu oprávněnou osobu, 200 000 Kč dohromady pro dvě až čtyři oprávněné osoby žijící v jedné společné domácnosti a 250 000 Kč dohromady pro pět a více oprávněných osob žijících v jedné společné domácnosti.

²⁵ Další prostředky ve výši 1 203 tis. Kč poskytlo MV v roce 2017 předchozímu generálnímu poskytovateli integračních služeb za služby v předchozím období.

²⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. ledna 2015 č. 19, ke zřízení Programu Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů.

III. Rozsah kontroly

3.1 Předmětem kontroly NKÚ byly peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky ČR. Ke kontrole byly vybrány projekty a aktivity realizované v rámci čtyř programů (viz odst. 2.9) zaměřených na různé oblasti migrační politiky – schengenskou spolupráci, integraci, azyl a vnější migraci. Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

3.2 Právní předpisy vztahující se na peněžní prostředky státního rozpočtu vynakládané na kontrolované projekty a aktivity stanoví, že tyto peněžní prostředky musí být využity s ohledem na zásadu řádného finančního řízení, která zahrnuje principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti²⁷. **Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo vnitra vynaložilo peněžní prostředky státu na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky hospodárně a efektivně a zda realizace aktivit a projektů přispěla k plnění stanovených cílů.**

3.3 Za účelné se považuje takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů²⁸. Cíle programů a jednotlivých projektů je proto nutné nastavit tak, aby umožnily provést celkové vyhodnocení účelnosti zejména orgánem odpovědným za poskytování prostředků, tedy v tomto případě MV.

3.4 Za efektivní se považuje takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků poskytnutých na jejich plnění²⁹. Efektivnost tedy vyjadřuje vztah mezi vloženými zdroji a získanými výstupy z hlediska kvantity, kvality a času. Hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí plnění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků při zajištění odpovídající kvality plnění úkolů³⁰. Hospodárnost byla součástí celkového posouzení efektivnosti.

3.5 NKÚ provedl kontrolu u MV jako poskytovatele peněžních prostředků státu odpovědného za řízení vybraných programů. Kontrolou bylo posouzeno nastavení a plnění vybraných cílů programů a činnost MV při poskytování peněžních prostředků. NKÚ dále provedl kontrolu u SUZ MV jako generálního poskytovatele integračních služeb v rámci SIP a posoudil naplňování SIP.³¹

3.6 Ke kontrole byl vybrán vzorek 33 projektů realizovaných u sedmi příjemců podpory včetně MV a SUZ MV (dále též „vybrané projekty“). Vzorek se skládal ze sedmi projektů financovaných z NP ISF, 20 projektů financovaných z NP AMIF a šesti projektů financovaných z programu Pomoc na místě. NKÚ dále prověřil 39 integračních plánů financovaných ze SIP a zajišťovaných SUZ MV³² (dále též „vybrané integrační plány“). U vybraných projektů NKÚ posuzoval především jejich účelnost a efektivnost (viz příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru). Soulad s právními předpisy byl kontrolován v přímé souvislosti s posuzováním hospodárnosti,

²⁷ Ustanovení § 39 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ustanovení § 2 písm. m) až o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

²⁸ Dle ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb.

²⁹ Dle ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb.

³⁰ Dle ustanovení § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb.

³¹ MV a SUZ MV jsou zároveň příjemci podpory z NP ISF a NP AMIF.

³² Na realizaci SIP se kromě SUZ MV podílely také nevládní neziskové organizace. V letech 2017 až 2019 byla téměř jedna třetina z 241 nově uzavřených integračních plánů realizována těmito organizacemi, zbylou část zabezpečovala SUZ MV.

efektivnosti a účelnosti, přičemž právní předpisy byly aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

3.7 NKÚ provedl výběr projektů a integračních plánů ke kontrole tak, aby zajistil dostatečně reprezentativní vzorek. Při výběru vzorku bylo zohledněno maximální pokrytí nejvíce podporovaných oblastí migrační politiky (schengenská spolupráce, vnější migrace, integrace, azyl) a zároveň jsou ve vzorku zastoupeny jak organizační složky státu, tak i nevládní neziskové organizace v pozici příjemců.

- Na vzorek 27 projektů vybraných z NP AMIF a NP ISF – části *Hranice* bylo poskytnuto 445,3 mil. Kč, což představuje 55 % z celkových skutečně čerpaných prostředků obou programů ve výši 808,9 mil. Kč.³³ Byly vybrány projekty, které buď měly termín dokončení naplánován do doby ukončení kontroly NKÚ, anebo na již dokončený projekt navazovaly.
- Na vzorek šesti projektů vybraných z programu Pomoc na místě bylo poskytnuto 106,1 mil. Kč, což představuje 23 % z celkových skutečně čerpaných prostředků v kontrolovaném období. Z každého roku byl vybrán jeden projekt realizovaný vládním subjektem a druhý mezinárodní organizací.
- Na vzorek 39 integračních plánů SIP bylo poskytnuto 5,2 mil. Kč, což představuje 17 % z celkových skutečně čerpaných prostředků v kontrolovaném období. Byly vybrány nejvíce zastoupené státní příslušnosti držitelů mezinárodní ochrany, dále všechny kategorie integračních plánů podle počtu osob a podmínkou výběru bylo i poskytnutí služeb nejméně ve dvou oblastech integrace v rámci jednoho plánu.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Strategické řízení MV

4.1 Cíle migrační politiky jsou vymezeny ve Strategii a dalších navazujících koncepčních dokumentech (viz odst. 2.4 až 2.8). Aby sloužily jako prostředek pro měření úspěšnosti realizace dané koncepce, musí být definovány v souladu s principy SMART³⁴, přičemž k naplnění některých z těchto principů je nutné vytvořit soustavu indikátorů a stanovit jejich cílové hodnoty.³⁵ Pokud cíle či indikátory nemohou být kvantifikovány, musí být definovány alespoň kvalitativně tak, aby byly jasně vyhodnotitelné. Případné kvalitativní vyjádření musí být stanoveno předem a musí být jednoznačně určeno, v čem dochází ke zvýšení kvality předmětné činnosti a na základě jakých zdrojů informací bude hodnocení realizováno.

→ MV nenastavilo cíle v koncepčních dokumentech migrační politiky ve většině případů podle principů SMART, není tak podle nich v některých oblastech možné vyhodnotit úspěšnost naplňování cílů dané strategie či koncepce.

³³ V roce 2016 bylo na financování NP AMIF a NP ISF vynaloženo celkem 104,8 mil. Kč (z toho 85,4 mil. Kč z rozpočtu EU). Výdaje na financování obou programů v období 2017 až 2019 v celkové výši 412,5 mil. Kč (z toho 311,1 mil. Kč z rozpočtu EU) jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. V roce 2020 bylo na financování NP AMIF a NP ISF vynaloženo celkem 291,6 mil. Kč (z toho 225,2 mil. Kč z rozpočtu EU).

³⁴ Způsob hodnocení kvality nastavených cílů: SMART je akronym z počátečních písmen anglických názvů vlastností cílů, které by měly být: *specific* (specifické), *measurable* (měřitelné), *achievable* (dosažitelné), *relevant* (relevantní), *time specific* (časově vymezené).

³⁵ Podle metodiky schválené usnesením vlády České republiky ze dne 2. května 2013 č. 318, *k Metodice přípravy veřejných strategií*, jež ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů vycházet z *Metodiky přípravy strategických dokumentů*.

4.2 Strategie jako výchozí koncepční dokument formuluje priority ČR v sedmi tematických oblastech migrační politiky. NKÚ zjistil, že MV cíle stanovilo obecně a neměřitelně, např. v oblasti integrace je to „zajištění dostatečné informovanosti cizinců i veřejnosti o otázkách migrace, uprchlictví a integrace cizinců“ nebo v oblasti azylu „flexibilní kapacity národního azylového systému“. Na Strategii navazují koncepční dokumenty pro jednotlivé tematické oblasti (viz odst. 2.4).

4.3 Cíle NSP2014 v oblasti schengenské spolupráce jsou vymezeny jako konkrétní a vyhodnotitelné, např. zajistit plnění schengenských standardů. NSP2014 se skládá z několika oblastí (např. víza nebo vnější hranice), každá oblast obsahuje stanovené úkoly legislativní i nelegislativní povahy a zároveň peněžní prostředky vyčleněné na jejich realizaci a časovou náročnost stanovených úkolů. MV vypracovává roční Zprávy o plnění NSP2014, které obsahují vyhodnocení plnění jednotlivých úkolů a rovněž aktualizovaný soupis úkolů na další období.

4.4 Cíle KIC v oblasti integrace cizinců jako např. „podpořit nekonfliktní soužití s cizinci“, „zabránit vzniku negativních sociálních jevů“ nebo „zajistit bezpečnost všech obyvatel ČR“ nastavilo MV obecně a neměřitelně, bez kvantifikovaných ukazatelů a předpokládaných cílových hodnot. MV každoročně vypracovává postup pro realizaci KIC na následující rok s konkrétními opatřeními, které nejsou vždy stanovena měřitelně, jako např. „podporovat poskytování asistence cizincům při vyřizování pobytových náležitostí, s důrazem na kvalitu služeb a kvalifikaci osob, které asistenci a tlumočení poskytují“ nebo „usilovat o zajištění trvalé udržitelnosti Center na podporu integrace cizinců tak, aby byla stálým prvkem systému integrace“. Pro sledování oblasti integrace cizinců v ČR si nechává MV zpracovávat materiál o vývoji kvalitativních a kvantitativních indikátorů³⁶ v čase, který však neposkytuje informace o plnění nastavených cílů. Hodnocení plnění cílů KIC tak bude pro MV obtížné.

4.5 Cíle Koncepce v oblasti vnější migrace jako např. „boj proti nelegální migraci“ nebo „přímá pomoc uprchlíkům v zemích původu i tranzitu migrace“ nastavilo MV rovněž obecně a neměřitelně. Totéž platí o prioritách, jako např. „podpora lidských práv a rozvoje občanské společnosti“ nebo „rozvoj a stabilizace uprchlíků v místě aktuálního vysídlení včetně podpory vzdělávání“. Hodnocení plnění cílů vynaložených prostředků na vnější migraci tak bude pro MV obtížné.

B. Kontrolované programy

4.6 Nástrojem k plnění cílů ve vybraných tematických oblastech migrační politiky jsou kontrolované programy uvedené v odst. 2.9. NKÚ u nich posuzoval účelnost, efektivnost a hospodárnost prostředků vynaložených na vybrané projekty, s přihlédnutím ke specifickým a rozdílům mezi jednotlivými programy³⁷.

³⁶ Kvalitativní indikátory sledují vývoj názorů a postojů české veřejnosti, např. k pobytu cizinců na území ČR nebo k cizincům na trhu práce, míře přizpůsobení cizinců českým zvyklostem, problémům soužití s majoritní společností apod. Kvantitativní indikátory sledují trendy a vývoj počtu legálně pobývajících cizinců na území ČR, jejich zaměstnanosti, vzdělávání, čerpání sociálních dávek a zdravotní péče.

³⁷ Projekty podpořené v rámci programů NP AMIF a NP ISF mají např. jiný charakter než integrační plány financované z programu SIP, kdy navíc NKÚ u těchto programů nemohl provádět kontrolu u konečných příjemců podpory z řad cílové skupiny. Specifické jsou také projekty financované z programu Pomoc na místě, které jsou realizovány na území jiných států. U těchto projektů NKÚ nemohl provést kontrolu na místě a vycházel jen z dostupné dokumentace, takže mohl upozornit jen na rizika pro účelnost a efektivnost podpořených projektů.

4.7 NKÚ posuzoval účelnost vynaložených peněžních prostředků kontrolovaných programů podle následujících kritérií:

- zda MV v programových dokumentech stanovilo cíle v souladu s cíli koncepčních dokumentů a zda je aktualizuje v návaznosti na případné změny potřeb;
- zda MV nastavilo v programových dokumentech cíle a ukazatele tak, aby bylo možné naplnění cílů vyhodnotit – cíle a ukazatele jsou SMART, pokud jsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené;
- zda nastavený systém hodnocení směřuje k výběru projektů / integračních plánů, které povedou k dosažení cílů;
- zda jsou realizovány projekty / integrační plány vedoucí k naplnění cílů³⁸ a dosahující očekávaných výsledků;
- zda je plnění cílů monitorováno a zda MV průběžně vyhodnocuje dosažené výsledky.

4.8 NKÚ posuzoval efektivnost vynaložených peněžních prostředků kontrolovaných programů podle následujících kritérií:

- zda nastavený systém hodnocení zajišťuje výběr projektů / integračních plánů směřující k efektivnímu vynakládání peněžních prostředků a zda MV postupovalo podle nastaveného systému;
- zda realizací projektů / integračních plánů dochází k efektivnímu vynakládání peněžních prostředků, tj. např. zda všechny aktivity realizované v rámci projektu / integračního plánu byly nezbytné pro dosažení stanovených cílů, zda byly dodávky a služby prováděny za ceny obvyklé v místě a čase a zda nedochází k překryvu realizovaných projektů se stejným zaměřením;
- zda MV průběžně monitorovalo realizaci projektů a po jejich ukončení vyhodnotilo i efektivnost vynaložených peněžních prostředků.

4.9 Skutečnosti zjištěné NKÚ při hodnocení účelnosti a efektivnosti prostředků vynaložených na kontrolované programy uvádí body B.1 až B.4.

B.1 Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost – část Hranice

Přispěla realizace projektů NP ISF k plnění cílů migrační politiky, tj. byly peněžní prostředky na projekty vynaloženy účelně?

4.10 NKÚ ověřil a potvrdil, že cíle stanovené v programové dokumentaci NP ISF v oblasti specifického cíle *Hranice* navazovaly na úkoly uvedené v NSP2014. V průběhu kontrolovaného období nedocházelo ke změnám potřeb v této oblasti, na jejichž základě by bylo nutné změnit nastavené cíle programu.

→ U čtyř ze sedmi projektů NP ISF nevyplývaly monitorovací ukazatele o všech výstupech projektu. U dvou projektů nebyl cíl stanoven jako měřitelný a bude tak pro MV obtížně vyhodnotitelný.

4.11 MV nastavilo výběr projektů NP ISF prostřednictvím priorit ve výzvách k předkládání žádostí o podporu. Všechny projekty byly vybrány formou přímého přidělení.³⁹ V rámci posouzení účelnosti vynakládaných prostředků na předložené projekty měly být hodnoceny cíle a konzistentnost projektu a způsob ověření dosažení cíle projektu. NKÚ však kontrolou

³⁸ Kritéria pro hodnocení naplnění cílů, tedy účelnosti projektů jsou podrobněji uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

³⁹ Realizátory podpořených projektů byly výhradně MV – Policejní prezidium ČR, Generální ředitelství cel a v jednom případě Ministerstvo zahraničních věcí.

vybraných projektů zjistil skutečnosti, které ukazují na nedostatky ve funkčnosti systému především v hodnocení žádostí o podporu, na které je navázáno doporučení k realizaci projektu, s rizikem pro výběr účelných projektů. Jednalo se zejména o stanovení neměřitelných cílů projektů jako např. „zvýšit schopnost Policie ČR odhalovat neregulérní doklady v rámci kontroly vnější hranice“ u projektu ISF/10/01 – *Specializované pracoviště Národního centra pro kontrolu dokladů*. Nedostatky v systému hodnocení projektů dokládají také kontrolní zjištění u projektu ISF/13/01 *Národní projekt EES I – Implementace systému EES*, kdy i přes závažné výtky hodnotitelů, které uvedli při věcném hodnocení žádosti o podporu v podkladových hodnoceních, byl projekt k realizaci doporučen.

4.12 NKÚ zjistil, že u vybraných projektů NP ISF stanovilo MV ve většině případů pouze obecný hlavní cíl a dílčí cíle projektů. Monitorovací ukazatele (ukazatele výstupu⁴⁰) projektů stanovilo MV v některých případech bez cílové hodnoty. NKÚ však zjistil, že tyto ukazatele nevypovídaly o všech podstatných aspektech vybraných projektů. MV po příjemcích nepožadovalo vykazovat ukazatele výsledku, požadovalo sledovat a vykazovat pouze ukazatele dle požadavků EK. NKÚ zjistil, že v některých případech není jednoznačná a úplná návaznost cílů projektu (hlavní cíl, dílčí cíle) a monitorovacích ukazatelů. Pro zvýšení možnosti vyhodnocení obecného hlavního cíle MV nezávazně umožnilo příjemcům stanovit si dle vlastní volby i nepovinné ukazatele. Tyto ukazatele mohly MV poskytnout adekvátní zpětnou vazbu o naplnění cílů a účelu projektu. Ve většině případů tuto možnost příjemci nevyužili.

4.13 NKÚ dále zjistil, že u dvou ze sedmi vybraných projektů NP ISF nestanovilo MV cíl projektu jako měřitelný pomocí kvantifikovaných údajů, a po ukončení projektu tak bude obtížně vyhodnotitelný. U čtyř projektů pak monitorovací ukazatele nevypovídaly o relevantních výstupech projektu (viz příklad č. 1). Vypovídací schopnost monitorovacích ukazatelů ve vztahu k výsledkům projektů a naplnění cílů tak byla omezená.

Příklad č. 1: Projekt *Specializované pracoviště Národního centra pro kontrolu dokladů*, u něhož byl hlavní cíl stanoven jako neměřitelný a monitorovací ukazatele nevypovídaly o relevantních výstupech nebo výsledcích projektu

Cílem projektu ISF/10/01 – Specializované pracoviště národního centra pro kontrolu dokladů bylo přispět ke zvýšení efektivity Policie ČR při odhalování neregulérních dokladů v rámci kontroly vnějších hranic schengenského prostoru. Toho mělo být dosaženo a) modernizací specializovaného pracoviště pro odhalování neregulérních dokladů v rámci Národního centra pro kontrolu dokladů, b) rekonstrukcí školicího střediska (místnosti) a c) pořízením speciálního vybavení pro rozpoznání neregulérních dokladů. Celkové náklady na projekt činí 12 mil. Kč (projekt nebyl v době ukončení kontroly dokončen).

NKÚ zjistil, že stanovený hlavní cíl projektu „zvýšit schopnost Policie ČR odhalovat neregulérní doklady v rámci kontroly vnější hranice“ nebyl stanoven jako měřitelný. Naplnění hlavního cíle mělo být měřeno prostřednictvím ukazatelů, u kterých však nebyly stanoveny jejich počáteční ani cílové hodnoty. Po ukončení projektu bude hlavní cíl obtížně vyhodnotitelný, neboť nebyly stanoveny žádné kvantifikovatelné údaje, jejichž pomocí by bylo možné naplnění projektu měřit. Navíc vypovídací schopnost jediného povinného monitorovacího ukazatele byla pro hodnocení účelnosti projektu v podstatě nulová. Tímto ukazatelem výstupu byl „počet

⁴⁰ Ukazatele výstupu jsou určeny pro sledování a vyhodnocování prováděných opatření a aktivit charakterizujících konkrétní činnost a podávají informace o výstupech aktivit a projektů v rámci programu. Ukazatele výsledku mají přímou vazbu na stanovené cíle a slouží k prokázání, zda bylo cíle projektu či programu dosaženo. Zahrnují informace o zpravidla střednědobých změnách v důsledku vytvořených výstupů.

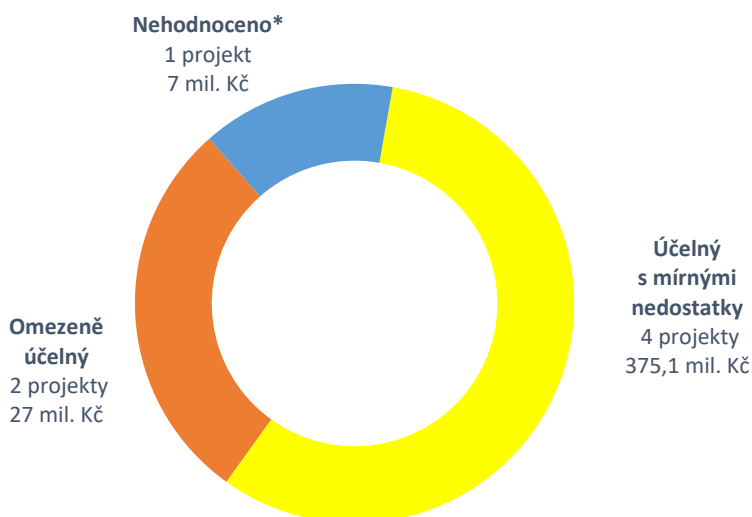
infrastruktur ochrany hranic (kontrola a ostraha) zřízených nebo modernizovaných za pomoci fondu“, který se zvýšil z počáteční hodnoty 0 na cílovou 1, tedy pouze uváděl, že projekt byl realizován. U projektu nebyl stanoven žádný jiný (nepovinný) monitorovací ukazatel, který by lépe vypovídal o výstupech projektu, např. kvantitativní a kvalitativní parametry přístrojů k detekci neregulérních dokladů, nebo o výsledcích navazujících na očekávané přínosy projektu, které MV definovalo jen obecně, jako např. „zvýšení odborných kompetencí“ či „rozšíření databáze dokladů“. NKÚ proto tyto nedostatky na straně navrhovatele (Policejní prezidium ČR jako složka MV) a poskytovatele, který projekt schválil (MV), posoudil jako rizika pro účelné vynaložení prostředků a vyhodnotil projekt jen jako omezeně účelný.

→ Účelnost vynaložených peněžních prostředků u čtyř ze sedmi vybraných projektů NP ISF vyhodnotil NKÚ s mírnými nedostatky, u dvou jako omezenou a u jednoho projektu nebyla účelnost hodnocena z důvodu jeho nedokončené realizace.

4.14 NKÚ provedl posouzení účelnosti sedmi vybraných projektů NP ISF. K vyhodnocení byla využita čtyřstupňová škála (projekt je účelný / je účelný s mírnými nedostatky / je účelný pouze omezeně / není účelný). Kritéria, která NKÚ využil pro hodnocení účelnosti, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.15 NKÚ nevyhodnotil žádný z projektů jako zcela účelný. Nejvíce, a to čtyři projekty, vyhodnotil NKÚ jako účelné s mírnými nedostatky, dva jako účelné pouze omezeně a u jednoho projektu nebyla účelnost hodnocena vzhledem k jeho nedokončené realizaci. Nedostatky v účelnosti spatřuje NKÚ např. v nestanovení měřitelných cílů, nízké vypovídající schopnosti monitorovacích ukazatelů o výstupech a výsledcích projektu nebo neuvedení cílových hodnot monitorovacích ukazatelů. Výsledek shrnuje graf č. 1. Výsledky posouzení jednotlivých projektů jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 1: Výsledek hodnocení účelnosti sedmi vybraných projektů NP ISF



* Účelnost nebyla hodnocena vzhledem k nedokončené realizaci projektu.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.16 Příklad č. 2 uvádí další projekt hodnocený NKÚ jako omezeně účelný.

Příklad č. 2: Projekt *Monitorovací vozidla s termovizní technikou* vyhodnotil NKÚ jako omezeně účelný, neboť byly využívány jen pro jeden ze dvou uvedených účelů pořízení

Projekt ISF/2/02 – Monitorovací vozidla s termovizní technikou řešil pořízení dvou speciálních vozidel vybavených termovizní technikou pro zvýšení připravenosti Policie ČR v boji proti nelegální migraci. Vozidla měla být využívána příslušníky Policie ČR k ochraně perimetru mezinárodních letišť a dále také pro potřeby provádění operací koordinovaných agenturou FRONTEX. Celkové náklady na projekt činily 15 mil. Kč.

NKÚ zjistil, že obě pořízená vozidla byla v období 2018 až 2020 využívána výhradně pro společné operace agentury FRONTEX k ochraně vnějších hranic členských států schengenského prostoru, tedy jen pro jeden z výše uvedených účelů, pro které byly pořízeny. Pro účely ochrany perimetru mezinárodních letišť pro potřeby Policie ČR navíc nebylo pořízení nezbytné, protože v ČR bylo v tomto období využíváno pět starších vozidel, přičemž míra jejich využití byla velmi nízká – jedno vozidlo bylo průměrně využíváno pouze dva dny v měsíci. NKÚ proto projekt vyhodnotil jako omezeně účelný i omezeně efektivní.

→ MV schvalovalo monitorovací zprávy příjemců pozdě, což vedlo ke zpoždění v čerpání peněžních prostředků.

4.17 MV nastavilo monitorování realizace jednotlivých etap projektů průběžně po obdobích, která trvají zpravidla čtyři až šest měsíců. Monitorovací zprávy sledují plnění jednotlivých klíčových aktivit a výstupů projektu, monitorovacích ukazatelů a také čerpání peněžních prostředků. NKÚ zjistil, že MV schvalovalo monitorovací zprávy v některých případech až v době, kdy měl příjemce předložit již další monitorovací zprávu, čímž se zpožďovalo čerpání peněžních prostředků, neboť další čerpání je podmíněno jejím schválením.

Jsou peněžní prostředky na projekty NP ISF vynakládány efektivně?

4.18 Hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů NP ISF ze strany MV je prováděno v rámci věcného hodnocení projektů. MV nastavilo systém pro hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů, který však není dostatečně účinný. Kontrolou NKÚ u vybraných projektů byly zjištěny nedostatky snižující efektivnost, které měly být detekovány MV již při schvalovacím procesu. Jednalo se o projekt ISF/1/01 *Analýza rizik u cestujících*, kde byly zjištěny nedostatky v odůvodnění požadované výše peněžních prostředků a v zahrnutí klíčové aktivity, jejíž výstup byl využit již před zahájením realizace projektu. NKÚ tento projekt vyhodnotil jako efektivní pouze omezeně. Obdobně NKÚ vyhodnotil také projekt ISF/6/01 – *Národní situační centrum ochrany hranic* (viz příklad č. 3).

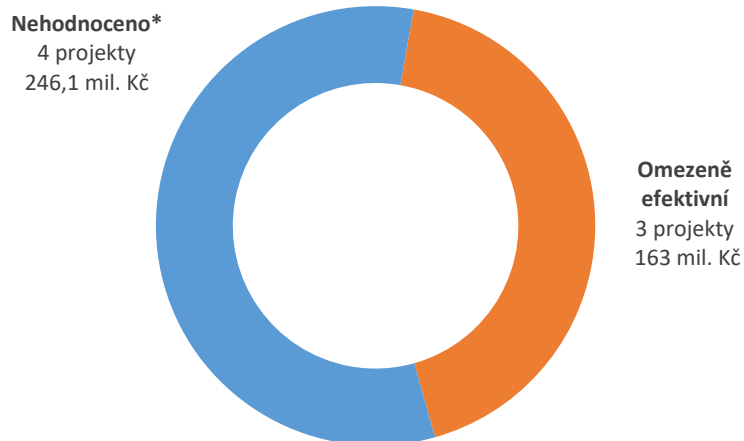
→ Efektivnost vynaložených prostředků u tří ze sedmi vybraných projektů NP ISF vyhodnotil NKÚ jako omezenou a u čtyř projektů ji nehodnotil z důvodu jejich nedokončené realizace.

4.19 NKÚ provedl posouzení efektivnosti sedmi vybraných projektů NP ISF. Stejně jako v případě účelnosti byla k vyhodnocení využita čtyřstupňová škála (projekt je efektivní / je efektivní s mírnými nedostatky / je efektivní pouze omezeně / není efektivní). Kritéria pro posouzení efektivnosti, která NKÚ použil, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.20 Tři projekty vyhodnotil NKÚ jako efektivní pouze omezeně a čtyři projekty nehodnotil vzhledem k jejich nedokončené realizaci. Omezenou efektivnost projektů spatřuje NKÚ zejména v nedostatečném zdůvodnění výše požadovaných peněžních prostředků nebo v opakovaných změnách nákladů jednotlivých položek projektu bez řádného zdůvodnění (viz příklad č. 3).

Výsledek shrnuje graf č. 2. Hodnocení jednotlivých projektů je uvedeno v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 2: Výsledek hodnocení efektivnosti sedmi vybraných projektů NP ISF



* Efektivnost nebyla hodnocena vzhledem k nedokončené realizaci projektů.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.21 Příklad č. 3 uvádí, proč NKÚ hodnotil projekt jako omezeně efektivní.

Příklad č. 3: Projekt *Národního situačního centra ochrany hranic* vyhodnotil NKÚ jako omezeně efektivní, neboť každé snížení nákladů bylo okamžitě kompenzováno zvýšením jiné nákladové položky a naopak, zároveň příjemce ve většině případů nezdůvodnil provedené změny ve vztahu k cíli projektu

Cílem projektu ISF/6/01 bylo vybudování Národního situačního centra ochrany hranic jako společného komunikačního centra pro Policii ČR a Celní správu ČR za účelem systémového řešení a centralizace společných úkolů při ochraně vnějších hranic schengenského prostoru. Předmětem projektu byla rekonstrukce prostor objektu, zařízení těchto prostor pro operační řízení a vybavení příslušnou technologií, vytvoření datového skladu s možností provádění pokročilých analýz a pořízení/vytvoření/úprava informačních systémů pro provoz centra a ochrany hranic. Celkové náklady na projekt činí 120 mil. Kč (projekt byl v době kontroly téměř dokončen).

NKÚ zjistil, že příjemce zpracoval projektovou dokumentaci, návrh interiéru a audiovizuální techniky i technické specifikace hardware a software až po schválení projektu a některé položky rozpočtu sloužily jako rezervy. Nákladové položky projektu byly v průběhu jeho realizace opakovaně měněny, přitom celkové náklady zůstaly vždy ve stejné výši. Každé snížení nákladů bylo okamžitě kompenzováno zvýšením jiné nákladové položky a naopak, přitom příjemce ve většině případů nezdůvodnil provedené změny ve vztahu k cíli projektu. Dále NKÚ zjistil, že u dvou činností, které byly dle monitorovacích zpráv již ukončeny a uhrazeny, byly v následných žádostech o platbu uplatněny další výdaje za nově pořízený majetek v celkové hodnotě 400 621 Kč patřící do těchto činností, aniž by byla zdůvodněna jeho efektivnost a nezbytnost pro projekt. Tyto nedostatky považuje NKÚ za významné, a proto projekt vyhodnotil jako omezeně efektivní.

Projekt byl navíc realizován se 14 měsíčním zpožděním z důvodu technologických změn vývoje informačních a komunikačních technologií a pandemie covid-19. Největší zpoždění nastalo u jedné z klíčových aktivit projektu – vytvoření datového centra.

4.22 MV má nastaveno průběžné monitorování realizace jednotlivých etap projektu (viz odst. 4.17), v jehož rámci prověřuje soulad s podmínkami projektu a způsobilost výdajů. V případě nezpůsobilých výdajů MV uložilo příjemci sankci formou krácení poskytnutých peněžních prostředků. MV rovněž provádělo kontroly na místě.

B.2 Národní program – Azylový, migrační a integrační fond

Přispěla realizace projektů NP AMIF k plnění cílů migrační politiky, tj. byly peněžní prostředky na projekty vynaloženy účelně?

4.23 NKÚ ověřil a potvrdil, že MV stanovilo cíle v programové dokumentaci NP AMIF v oblastech specifických cílů *Azyl* a *Integrace*, které navazovaly na obecné cíle uvedené v koncepčních dokumentech jako je Strategie nebo KIC.

4.24 MV nastavilo systém hodnocení a výběr projektů v rámci NP AMIF obdobným způsobem jako v rámci programu NP ISF. A také obdobně v rámci kontroly vybraných projektů byly zjištěny skutečnosti prokazující, že systém nebyl vždy funkční z hlediska hodnocení a výběru účelných projektů. Jednalo se např. o projekt AMIF/21/01 – *Využití interkulturních pracovníků na pracovištích pobytu cizinců a zlepšení kvality poskytování informací cizincům ze třetích zemí s hlavním cílem zlepšení kvality poskytovaných informací cizincům ze třetích zemí zejména na poli pobytové problematiky a usnadnění procesu pobytových řízení*, který nebyl stanoven měřitelně a projekt byl NKÚ vyhodnocen jako účelný pouze omezeně. Omezenou účelnost NKÚ vyhodnotil i u projektu AMIF/14/01 *AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu* (viz příklad č. 5). Důvodem byla skutečnost, že příjemce v žádosti o podporu dostatečně nezdůvodnil potřebu realizace projektu a nedoložil nezbytnost navýšení ubytovací kapacity ve vazbě na aktuální vytíženost přijímacích a pobytových středisek.

4.25 NKÚ zjistil, že u vybraných projektů NP AMIF stanovilo MV ve většině případů obecně hlavní cíl i dílčí cíle a povinné monitorovací ukazatele, které ale byly v některých případech bez cílové hodnoty. MV dalo příjemcům možnost zvolit si i nepovinné ukazatele, které měly poskytnout adekvátní zpětnou vazbu prostřednictvím sledování konkrétních výstupů o naplnění cílů projektu. Příjemci nebyla tato možnost ve většině případů využita. Na základě kontroly konkrétních projektů NKÚ zjistil, že návaznost cílů projektu (hlavní cíl, dílčí cíle) a monitorovacích ukazatelů není vždy jednoznačná a úplná.

→ Monitorovací ukazatele vybraných projektů NP AMIF vypovídaly pouze o výstupech, nikoliv o výsledcích projektu, kterými je integrace klientů do české společnosti. Zpětná vazba od klientů nebyla většinou příjemcem podpory vyžadována, a není tak možné vyhodnotit konkrétní přínos projektů pro klienty.

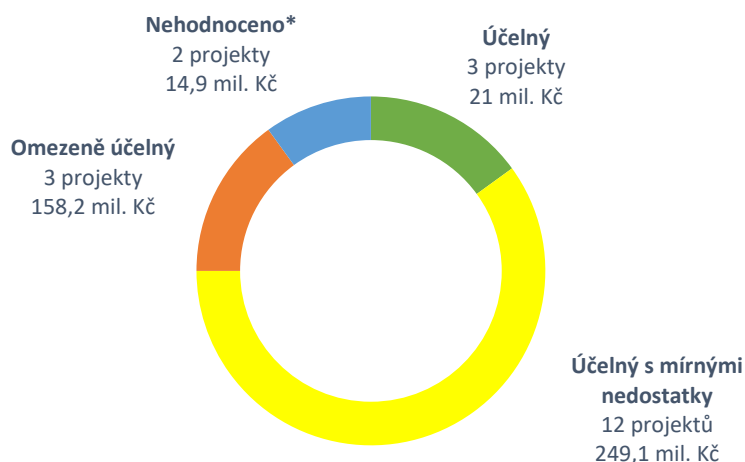
4.26 MV u vybraných projektů NP AMIF po příjemcích podpory požadovalo sledovat pouze ukazatele dle požadavků EK. Tyto ukazatele odpovídaly ukazatelům výstupu, nikoli výsledku, neboť sledovaly počet osob, kterým byla alespoň jednou poskytnuta služba. Cíle projektů nebyly kvantifikovány, přestože to pravidla NP AMIF požadují. NKÚ současně zjistil, že příjemci podpory v naprosté většině případů buď vůbec nezjišťovali zpětnou vazbu klientů na poskytované služby, nebo ji zjišťovali pouze omezeně. MV po příjemci podpory takové sledování účelnosti jimi poskytovaných služeb pro klienty nepožadoval.

→ Účelnost vynaložených peněžních prostředků u patnácti ze dvaceti vybraných projektů NP AMIF vyhodnotil NKÚ kladně nebo jen s mírnými nedostatky, tři jako účelné pouze omezeně a u dvou projektů účelnost nehodnotil z důvodu počáteční fáze jejich realizace.

4.27 NKÚ provedl posouzení účelnosti dvaceti vybraných projektů NP AMIF. K vyhodnocení byla využita čtyřstupňová škála (projekt je účelný / je účelný s mírnými nedostatky / je účelný pouze omezeně / není účelný). Kritéria, která NKÚ využil pro hodnocení účelnosti, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.28 Tři projekty vyhodnotil NKÚ jako účelné, dvanáct jako účelné s mírnými nedostatky, tři jako účelné pouze omezeně a u dvou projektů nebyla účelnost vzhledem k počáteční fázi jejich realizace hodnocena. Nedostatky v účelnosti spatřuje NKÚ především v obtížné měřitelnosti splnění cílů projektů způsobené neuvedením cílových hodnot ukazatelů, kterých mělo být realizací projektu dosaženo. Výsledek shrnuje graf č. 3. Výsledky posouzení jednotlivých projektů jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 3: Výsledek hodnocení účelnosti 20 vybraných projektů NP AMIF



* Účelnost nebyla hodnocena vzhledem k počáteční fázi realizace projektů.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.29 Příklad č. 4 je ukázkou dobré praxe při realizaci projektu. Příklad č. 5 naopak uvádí, proč NKÚ hodnotil projekt jako omezeně účelný a zároveň omezeně efektivní.

Příklad č. 4: Získávání zpětné vazby od klientů pro ověření přínosů projektu NP AMIF

Cílem projektu AMIF/7/03 – Program na podporu pedagogických pracovníků při práci s žáky cizinci VIII bylo posilování kompetencí pedagogických pracovníků, kteří se podílejí na vzdělávání cizinců ze třetích zemí s odlišným mateřským jazykem. Cílovou skupinou projektu byli pedagogičtí pracovníci, kteří vzdělávají žáky mateřských, základních a středních škol. V rámci projektu bylo realizováno 66 kurzů pro 755 pedagogů, což bylo více než původně plánovaných 63 kurzů pro 636 pedagogů. NKÚ zjistil, že nevládní nezisková organizace jako realizátor projektu průběžně získávala zpětnou vazbu od klientů ve formě evaluačních dotazníků. Dále zjišťovala zpětnou vazbu rovněž v neformální podobě, např. prostřednictvím osobních pohovorů, e-mailové komunikace anebo hodnocením činnosti realizátora ze strany spolupracujících organizací a institucí, čímž ověřila, že projekt byl pro pedagogické pracovníky skutečně přínosný. NKÚ proto vyhodnotil projekt jako účelný.

Příklad č. 5: Projekt AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu, který NKÚ vyhodnotil jako omezeně účelný a zároveň omezeně efektivní

Realizátorem projektu AMIF/14/01 – AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu je SUZ MV. Cílem projektu je nákup a rekonstrukce stavby za účelem vytvoření ubytovací kapacity pro žadatele o mezinárodní ochranu o rozsahu cca 85 lůžek, v případě potřeby navýšitelné až na 110 lůžek. Součástí stavby jsou i prostory pro volnočasové aktivity žadatelů a kanceláře pro zaměstnance. NKÚ zjistil, že SUZ MV v žádosti o podporu dostatečně nezdůvodnila potřebu realizace projektu a nedoložila nezbytnost navýšení existující ubytovací kapacity, neboť ta byla v době podání žádosti o podporu využita nejvýše z 68 %. Projekt byl ze strany MV i přesto schválen. Ani v následujících letech nedosáhlo využití kapacity zařízení více než 82 %, naopak se pohybovalo většinou okolo 50 %. NKÚ dále zjistil, že v kontrolovaném období nebylo žádné ze zařízení provozovaných SUZ MV plně kapacitně vytíženo či přetíženo.

NKÚ také zjistil, že SUZ MV neprovedla dostatečně přípravu projektu a podhodnotila odhad předpokládaných nákladů na rekonstrukci. V důsledku toho byla SUZ MV v průběhu realizace projektu nucena podat žádost o podstatnou změnu projektu a navýšit náklady na projekt z 38,0 na 84,7 mil. Kč, tj. o 123 % (u rekonstrukce stavby dokonce z 25,9 na 71,8 mil. Kč, tj. o 177 %). SUZ MV žádost zdůvodnila nedostatečnou znalostí stavu pořizovaného objektu a rovněž nepředpokládaným nárůstem cen stavebních prací, který však nedoložila. MV žádosti vyhovělo a rozpočet projektu navýšilo. Náklady na rekonstrukci stavby se po výběru zhotovitele a zahájení realizace snížily na 56,8 mil. Kč, což je přesto o 119 % více, než byl původní předpoklad.

NKÚ z výše uvedených důvodů vyhodnotil projekt jako omezeně účelný a zároveň omezeně efektivní, a to jak vzhledem k nedoložení potřeby takto navýšit ubytovací kapacitu, tak kvůli nedostatkům při přípravě projektu.

→ MV schvalovalo monitorovací zprávy příjemců pozdě, což vedlo ke zpoždění v čerpání peněžních prostředků.

4.30 NKÚ zjistil, že MV schvalovalo monitorovací zprávy v některých případech až v době, kdy měl příjemce předložit již další monitorovací zprávu, čímž se zpožďovalo čerpání peněžních prostředků, neboť další čerpání je podmíněno jejím schválením.

Jsou peněžní prostředky na projekty NP AMIF vynakládány efektivně?

4.31 Hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů NP AMIF ze strany MV je prováděno v rámci věcného hodnocení projektů obdobně jako u projektů NP ISF. Přestože MV nastavilo systém pro hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů, byly v rámci kontroly vybraných projektů zjištěny NKÚ skutečnosti, které snížily efektivnost vynaložených prostředků a které měly být detekovány již při hodnocení a výběru projektu. Jednalo se např. o projekt AMIF/14/01 AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu (viz příklad č. 5).

4.32 NKÚ také zjistil, že MV při hodnocení nemělo k dispozici výsledky hodnocení efektivnosti předchozích obdobně zaměřených projektů nebo projektů stejného příjemce. MV k tomu uvedlo, že proces hodnocení a výběru projektů probíhá ještě před ukončením realizace projektu předcházejícího, aby mohla být zajištěna návaznost v realizaci. Dle NKÚ je však potřeba při hodnocení projektů vycházet i z výsledků a vyhodnocení efektivnosti předcházejícího obdobně zaměřeného projektu a případně provést úpravy navazujícího projektu.

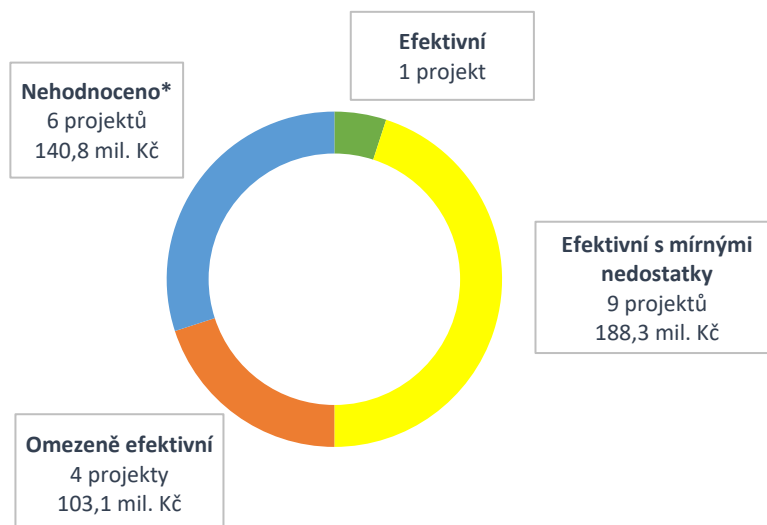
4.33 NKÚ dále zjistil, že u projektů zaměřených na financování center na podporu integrace cizinců MV nesledovalo průměrnou výši nákladů na jednoho klienta ani neporovnávalo tyto hodnoty mezi jednotlivými příjemci. Tyto náklady se např. v případě výuky českého jazyka pohybovaly cca od 2 600 do 6 700 Kč a v případě právního a sociálního poradenství cca od 2 400 do 4 700 Kč na jednoho klienta. MV k tomu uvedlo, že pravidla nastavená EK takový ukazatel nestanovují a že každý klient vyžaduje různou míru podpory, což vede k různé výši prostředků vynaložených na jednotlivé klienty. NKÚ považuje za žádoucí vyhodnocovat realizované projekty na základě kritérií, jejichž prostřednictvím byly vybrány k realizaci, a vzájemně je porovnávat. Pracovní postup hodnocení projektů NP AMIF přitom v rámci hodnocení efektivnosti a hospodárnosti stanovuje povinnost posouzení efektivního a hospodárného použití zdrojů s ohledem na výstupy projektu, což u projektů integrace cizinců jsou právě počty klientů.

4.34 NKÚ také zjistil, že příjemci v žádosti o podporu sice uváděli rozpočet na jednotlivé klíčové aktivity projektu, ale již nesledovali a ani nebyli MV zavázáni sledovat podle klíčových aktivit skutečné náklady. Neměli tak údaje pro porovnání průměrných nákladů a pro hodnocení efektivnosti jednotlivých klíčových aktivit projektů. Toto zjištění se týkalo čtrnácti z dvaceti vybraných projektů. MV uvedlo, že vždy hodnotí projekt jako celek a rozdělení rozpočtu slouží příjemci mj. pro lepší plánování klíčových aktivit. K tomu však nemůže dojít, pokud příjemce nesleduje skutečné náklady podle aktivit.

→ Vynaložení peněžních prostředků na deset z dvaceti vybraných projektů NP AMIF posoudil NKÚ jako efektivní nebo jen s mírnými nedostatky, u čtyř jako efektivní pouze omezeně a u šesti projektů efektivnost neposuzoval z důvodu počáteční fáze jejich realizace.

4.35 NKÚ provedl posouzení efektivnosti dvaceti vybraných projektů NP AMIF. Stejně jako v případě účelnosti byla k vyhodnocení využita čtyřstupňová škála (projekt je efektivní / je efektivní s mírnými nedostatky / je efektivní pouze omezeně / není efektivní). Kritéria pro posouzení efektivnosti, která NKÚ použil, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.36 Jeden projekt vyhodnotil NKÚ jako efektivní, devět jako efektivní s mírnými nedostatky, čtyři jako efektivní pouze omezeně a u šesti projektů nebyla efektivnost hodnocena vzhledem k počáteční fázi jejich realizace. Nedostatky v efektivnosti spatřuje NKÚ např. v realizaci dílčích aktivit, které nebyly nutné pro splnění cílů projektu, či nesledování nákladů vynaložených na klíčové aktivity, což omezuje možnost vyhodnocení efektivnosti projektu. Výsledek shrnuje graf č. 4. Výsledky posouzení jednotlivých projektů jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 4: Výsledek hodnocení efektivity 20 vybraných projektů NP AMIF

* Efektivnost nebyla hodnocena vzhledem k počáteční fázi realizace projektů.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.37 Příklad č. 6 ukazuje důvody hodnocení projektu jako omezeně efektivního ze strany NKÚ.

Příklad č. 6: Předpokládané náklady na klienta nejsou úměrné přínosům projektu

Cílem projektu AMIF/22/09 – (Dez)informace je zvýšení informovanosti většinové společnosti v oblasti integrace cizinců ze třetích zemí pomocí šíření objektivních informací o tomto tématu. V rámci projektu jsou stanoveny dvě klíčové aktivity – audiovizuální kampaň a vzdělávací workshopy na školách. Hlavní náplní workshopů realizovaných pro 8. a 9. třídy základních škol a střední školy má být společenská hra, během které se žáci seznámí s častými dezinformacemi a mají možnost sami dojít k pravdivým závěrům. Příjemce plánuje oslovit cca 1 000 žáků. Náklady klíčové aktivity „vzdělávací workshopy na školách“ byly v žádosti o podporu odhadovány na více než 2,5 mil. Kč, což odpovídá ceně cca 2 500 Kč na žáka. Tato cena značně přesahuje průměrné náklady na žáka při realizaci projektu AMIF/1/02, kdy u klíčové aktivity „workshopy na středních školách“ činila cca 400 Kč. NKÚ pokládá náklady 2 500 Kč na žáka za vysoké vzhledem ke skutečnosti, že podpora necílí přímo na cizince, ale jedná se o náklady na člena většinové společnosti. NKÚ vyhodnotil, že výše plánovaných nákladů představuje značné riziko neefektivnosti projektu a není úměrná přínosům k plnění cílů NP AMIF. NKÚ proto projekt vyhodnotil jako omezeně efektivní.

B.3 Státní integrační program

Přispěla realizace integračních plánů SIP k plnění cílů migrační politiky, tj. byly peněžní prostředky na projekty vynaloženy účelně?

→ MV nepožaduje po SUZ MV následné ověření naplnění cíle SIP a SUZ MV neprovádí vyhodnocení aktivit realizovaných v rámci SIP.

4.38 MV nestanovilo v programu SIP měřitelné ukazatele pro naplnění cíle SIP ani neurčilo pravidla nebo lhůty pro sledování klientů po ukončení realizace konkrétních integračních plánů. Nastavený obecný cíl programu nelze vyhodnotit podle principu SMART. MV nezjišťuje zpětnou vazbu o tom, zda se klienti úspěšně integrovali do české společnosti, zda např. zůstali a pracují v ČR. MV tak nemá přehled o úspěšnosti integrace klientů a nemůže hodnotit, zda

byly prostředky vynaloženy účelně. MV nestanovilo ani SUZ MV jako podřízené organizaci povinnost provádět následné ověření naplnění cíle SIP či vyhodnocovat aktivity realizované v rámci SIP ve vztahu k integračnímu procesu klientů.

4.39 O zařazení do SIP a následnou podporu při integraci může požádat držitel mezinárodní ochrany (oprávněná osoba). SUZ MV, popř. jiný poskytovatel integračních služeb, rozhoduje o obsahu integračních plánů, které jsou tvořeny na míru oprávněným osobám. MV je následně schvaluje. NKÚ chtěl posoudit účelnost 39 vybraných integračních plánů alespoň podle jednoduchého kritéria, tedy zda klient SIP zůstal v ČR a našel si zaměstnání. NKÚ však zjistil, že MV ani SUZ MV takovými informacemi nedisponují a ani je nesledují, a to ani ve formě spolupráce s jinými orgány státní správy, např. v oblasti sociálního zabezpečení a zaměstnanosti, ani získáváním a vyhodnocováním zpětné vazby od klientů SIP po ukončení integračního plánu.

4.40 MV má nastaven monitoring realizace jednotlivých integračních plánů. Aby bylo možné vyhodnotit, zda byla integrace klienta po dobu realizace integračního plánu úspěšná, je třeba mít k dispozici průběžné výstupy a také závěrečné vyhodnocení, včetně hodnocení procesu integrace klientem. Výstupním dokumentem realizace integračních plánů je závěrečná zpráva. MV sice stanovilo její formu, nikoli ale rozsah informací, které má obsahovat. NKÚ na kontrolovaném vzorku integračních plánů zjistil, že závěrečné zprávy byly obsahově nejednotné.

4.41 MV nevyhodnocuje ukazatele míry úspěšnosti SIP ani je nepožaduje po SUZ MV. Roční závěrečné zprávy o realizaci SIP zpracované SUZ MV za roky 2017 a 2018 obsahovaly pouze popis realizace programu. Závěrečná zpráva za rok 2019 obsahovala zmínku o zpětné vazbě a o průběhu evaluace SIP, nebyly však uvedeny konkrétní výsledky. Vyplynulo z ní, že evaluace SIP by měla být zpracovávána v budoucnu. NKÚ tento posun k hodnocení účelnosti SIP doporučuje. Upozorňuje zároveň, že přesvědčivé a průkazné vyhodnocení účelnosti SIP nebude možné bez vyhodnocení účelnosti jednotlivých integračních plánů, tedy zda a jak přispěly k integraci klientů do společnosti, a tedy zejména doporučuje odstranění nedostatků uvedených v odst. 4.38 až 4.40.

4.42 NKÚ zjistil, že původní plánovaná alokace SIP v období 2017 až 2019 činila 520,5 mil. Kč. Skutečně bylo čerpáno pouze 29,8 mil. Kč (tj. 5,7 %). Plán totiž počítal s 2 000 klienty ročně, skutečnost však byla průměrně jen 110 klientů ročně (tj. 5,5 %). MV v rozpočtu vyčlenilo na SIP v období 2017 až 2019 celkem 93 mil. Kč, což bylo o 63,2 mil. Kč více, než bylo skutečně čerpáno. MV tak rozpočet výrazně nadhodnotilo.

Jsou peněžní prostředky na integrační plány SIP vynakládány efektivně?

4.43 Maximální limit peněžních prostředků na jeden integrační plán je stanoven usnesením vlády č. 36/2017. MV vydalo *přehled oprávněných výdajů SIP*, kterým nastavilo druhy položek a finanční rámec pro jejich pořízení. Současně stanovilo výjimky, které umožňují, za předpokladu doložení potřeby, překročit nastavené finanční rámce. Každý integrační plán obsahuje s ohledem na rozdílnost klientů různé výdajové položky. MV schvaluje všechny integrační plány včetně aktualizací. NKÚ na vybraném vzorku integračních plánů posuzoval, zda prostředky byly poskytovány v souladu s *přehledem oprávněných výdajů SIP*, příp. zda výjimky oproti tomuto přehledu byly řádně zdůvodněny.

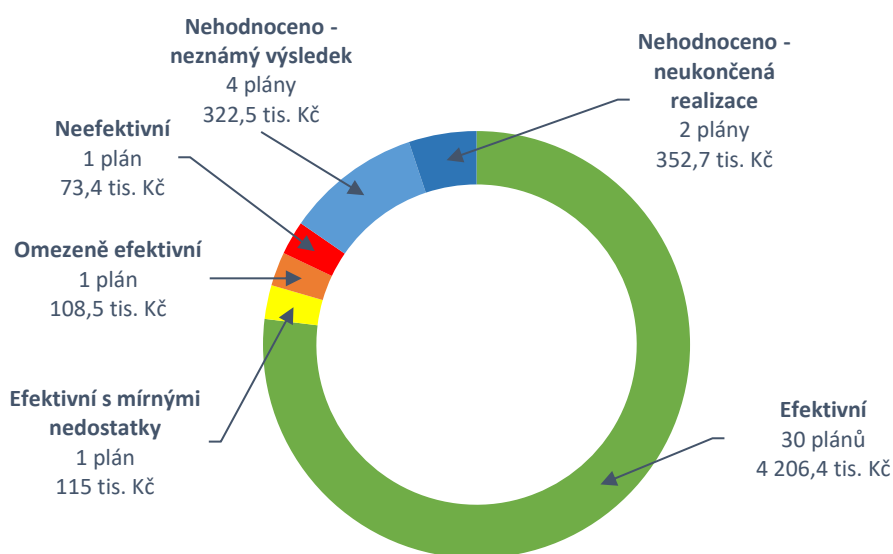
→ Vynaložení peněžních prostředků na 30 z 39 vybraných integračních plánů SIP posoudil NKÚ jako efektivní, u jednoho projektu jako efektivní s mírnými nedostatky, u jednoho

projektu jako omezeně efektivní, u jednoho projektu jako neefektivní a u šesti projektů efektivnost neposuzoval z důvodu neznámého výsledku nebo neukončeného integračního plánu.

4.44 NKÚ provedl posouzení efektivnosti 39 vybraných integračních plánů SIP. K vyhodnocení byla využita čtyřstupňová škála (integrační plán je efektivní / je efektivní s mírnými nedostatky / je efektivní pouze omezeně / není efektivní) podle kritéria uvedeného v odst. 4.43.

4.45 Třicet z vybraných integračních plánů vyhodnotil NKÚ jako efektivní, jeden jako efektivní s mírnými nedostatky. Jako nedostatek k tíži SUZ MV nelze přičíst případ šesti integračních plánů, kdy nebylo možné vyhodnotit efektivnost. U čtyř z nich nebyla efektivnost hodnocena z důvodu neznámého výsledku (klient ukončil integrační plán v jednom případě bez uvedení důvodů, v ostatních případech klienti před ukončení integračního plánu přestali komunikovat a SUZ MV se nepodařilo je kontaktovat) a u dvou z důvodu jejich neukončené realizace. Dále jeden integrační plán byl vyhodnocen jako neefektivní, avšak jednalo se o případ, kdy se klienti rozhodli opustit území ČR, a nedokončili tak integrační proces. Ani v tomto případě proto neefektivnost vynaložených prostředků (nevedly k integraci klientů do společnosti v ČR) NKÚ nepovažuje za nedostatek na straně SUZ MV. Pouze jeden z vybraných projektů vyhodnotil NKÚ jako omezeně efektivní. Výsledek hodnocení efektivnosti vzorku integračních plánů shrnuje graf č. 5.

Graf č. 5: Výsledek hodnocení efektivnosti 39 vybraných integračních plánů SIP



Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.46 Příklad č. 7 uvádí, proč NKÚ hodnotil integrační plán jako omezeně efektivní.

Příklad č. 7: Integrační plán SIP, u kterého byla část výdajů vynaložena neefektivně a v rozporu s nastavenými pravidly

V rámci realizace integračního plánu SIP č. 13/2019 byla klientovi poskytnuta pomoc s nalezením bytu, zajištěno vybavení domácnosti a zakoupeno počítačové vybavení pro výkon živnostenského podnikání. Cena počítačového vybavení však několikanásobně převyšovala finanční limity uvedené v přehledu oprávněných výdajů SIP, aniž by jeho pořízení dostatečně zdůvodněno. Klient v průběhu realizace integračního plánu neprokázal, že by



požádal o vydání živnostenského oprávnění nebo že by byl jeho držitelem. SUZ MV dále klientovi zakoupila horské kolo, které bylo zařazeno do zdravotní oblasti integrace jako terapeutická pomůcka. Potřebu pořízení horského kola, např. doporučením lékaře, SUZ MV ani klient nedoložili. Závěrečná zpráva o realizaci integračního plánu neobsahovala vyjádření ani podpis klienta.

NKÚ proto vyhodnotil, že peněžní prostředky ve výši 57 803 Kč z celkových 108 471 Kč (tj. 53 %) byly vynaloženy neefektivně a v rozporu s přehledem oprávněných výdajů SIP. Integrační plán byl NKÚ hodnocen jako omezeně efektivní. MV postup SUZ MV při schvalování nerozporovalo.

4.47 NKÚ posuzoval výši výdajů na realizaci integračních plánů podle platného přehledu oprávněných výdajů SIP. Potřebnost věcí a služeb pořizovaných v rámci integračních plánů ověřoval na základě dostatečného zdůvodnění a prokázání doklady. NKÚ zjistil, že SUZ MV neprováděla šetření v místě bydliště klienta, a nemohla tak ověřit např. oprávněnost požadavků na vybavení domácnosti klienta.

4.48 NKÚ ověřil, že MV provádí monitoring formou schvalování integračních plánů, včetně aktualizací a závěrečných zpráv. Nedostatky v případě integračního plánu č. 13/2019 však nezjistilo.

B.4 Program Pomoc na místě

4.49 NKÚ ověřil a potvrdil, že realizace programu Pomoc na místě v kontrolovaném období probíhala na základě Koncepce, která obsahuje obecné cíle a priority v oblasti vnější migrace. V průběhu kontrolovaného období nedocházelo ke změnám potřeb v této oblasti, na jejichž základě by bylo nutné změnit nastavené cíle programu.

→ MV nenastavilo pravidla pro vynakládání peněžních prostředků státu na program Pomoc na místě zejména v oblasti vyhodnocení cílů programu, stanovení parametrů projektů, obsahu smluvních dokumentů a monitorování realizace projektů.

4.50 MV nestanovilo měřitelné cíle ani způsob, jakým bude naplnění cílů programu Pomoc na místě hodnotit. MV také neurčilo pravidla pro vynakládání peněžních prostředků, jako např. vymezení parametrů projektů (např. počet a technické parametry pořizovaného majetku, cílová skupina apod.), obsahu smluvních dokumentů nebo monitorování realizace projektů. Pravidla nebyla stanovena ani v rámci usnesení vlády č. 19/2015, kterým vláda program schválila. MV tak nemůže postupovat v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb. (viz odst. 4.58.)

4.51 NKÚ ověřil, že výběr prioritních regionů a cílových zemí pro realizaci projektů probíhal na základě analýzy migrační situace. MV každoročně určilo tři prioritní regiony s dlouhodobě problematickou situací v oblasti migrace a uprchlictví. Rozdělení peněžních prostředků na vybrané regiony a cílové země poté doporučovala meziresortní pracovní skupina a schvalovala vláda. Kritériem pro výběr projektu byla zejména jeho proveditelnost, neboť v cílové zemi byl zpravidla omezen počet příjemců podpory, kteří byli schopni projekt realizovat. Projekty tak MV ani meziresortní pracovní skupina nehodnotily podle předem daných hodnotících kritérií. Přehled projektů s uvedením výše peněžních prostředků pro příslušný rok byl předkládán k doporučení pracovní skupině a následnému schválení vládě.

→ MV nedisponuje doklady, které by prokázaly, že peněžní prostředky státu na vybrané projekty programu Pomoc na místě byly vynaloženy účelně a efektivně.

4.52 NKÚ vybral ke kontrole tři projekty zaměřené na podporu boje proti nelegální migraci do EU a tři projekty zaměřené na podporu oblastí s velkým množstvím uprchlíků a vnitřně

vysídlených osob⁴¹. NKÚ nemohl provést posouzení jejich účelnosti a efektivnosti. Důvodem byla skutečnost, že MV nedisponuje doklady, které by prokázaly, zda byly peněžní prostředky vynaloženy účelně a hospodárně. V dalších odstavcích této části nicméně NKÚ upozorňuje na významná rizika pro účelnost a efektivnost projektů, která kontrolou zjistil.

→ Pět ze šesti původně jednoletých projektů programu Pomoc na místě nebylo v době kontroly dokončeno. Přestože jeden nedokončený projekt byl zahájen již v roce 2017 a další v roce 2018, obdržel příjemce této podpory peněžní prostředky státu i v roce 2019.

4.53 MV pro smluvní vztah s příjemci podpory použilo různé smluvní dokumenty. U tří projektů využilo memorandum o porozumění, které není právně vymahatelné. U dvou projektů uzavřených s Ministerstvem vnitra Makedonské republiky využilo MV darovací smlouvy, které jsou vnitřně rozporné, pokud jde o ustanovení týkající se použití daru; konkrétně je jednak uvedeno: „*Dárce prohlašuje, že darování je bezpodmínečné bez povinnosti vracet předmět darování*“, ale současně také: „*Příjemce daru je povinen využít darované finanční prostředky výhradně pro účely darování specifikované v článku 1*“. U třetího projektu stejného příjemce uzavřelo MV místo darovací smlouvy jiný dokument – dohodu o využití peněžního daru. Nastavení podmínek použití daru ke stanovenému účelu a chybějící parametry projektu představují riziko neúčelného a neefektivního vynakládání peněžních prostředků.

4.54 NKÚ zjistil, že MV předkládalo vládě neúplné informace pro schvalování projektů, neboť součástí předkládacích zpráv nebyly informace o nedokončených projektech nebo problémech s realizací předchozích projektů stejných příjemců. Např. v předkládací zprávě k usnesení vlády č. 224/2019⁴² MV uvedlo přehled dříve poskytnutých peněžních prostředků, chyběla však informace o tom, že projekty z roku 2018 a 2017 nebyly dokončeny a dosud nepřinesly předpokládaný přínos.

4.55 MV i v důsledku nejednotně nastavených podmínek projektů nemělo možnost ovlivnit jejich úspěšnou realizaci. V případě, kdy příjemce podpory nerespektoval implementační období projektu⁴³ a nerealizoval předpokládané aktivity, mohlo použít jako jediný možný způsob urgency dokončení projektu upozornění diplomatickou cestou. Příklad č. 8 uvádí projekt, který nebyl dokončen ani po třech letech od poskytnutí peněžních prostředků státu.

Příklad č. 8: Projekt Irák 2017 nebyl dokončen ani po třech letech od poskytnutí peněžních prostředků státu

Cílem projektu Irák 2017 bylo podpořit ekonomický rozvoj a stabilizaci oblasti, kde žije velké množství uprchlíků, a to financováním obnovy elektrické sítě a rekonstrukce zdravotnického zařízení. Soupis plánovaného vybavení v celkové hodnotě 10 mil. Kč byl přílohou memoranda o porozumění ze dne 26. listopadu 2017. Realizace projektu měla být dokončena do června 2018. Zahájení projektu však bylo ze strany iráckého subjektu zpožděno, protože mezi datem úhrady peněžních prostředků z účtu MV dne 15. prosince 2017 a datem, kdy byly tyto prostředky dne 28. července 2019 připsány na účet subjektu, vznikla prodleva 590 dní. Prodleva byla dle MV způsobena procedurami na straně iráckého Ministerstva plánování a Ministerstva financí. Projekt byl tedy zahájen až v červenci 2019 s předpokladem ukončení do konce roku 2020. Dle předložené průběžné zprávy projektu byl poté vybrán zhotovitel a podepsána

⁴¹ Osoby, které jsou nuceny uprchnout ze svého domova, ale zároveň zůstávají na území domovského státu.

⁴² Usnesení vlády České republiky ze dne 1. dubna 2019 č. 224, o souhlasu s poskytnutím peněžního daru Republice Severní Makedonie v rámci realizace programu Ministerstva vnitra Pomoc na místě v roce 2019.

⁴³ Standardní délka je jeden rok.

smlouva. Navzdory tomu bylo v roční zprávě o implementaci programu Pomoc na místě za rok 2017 vydané v lednu 2018 k realizaci projektu uvedeno, že příjemce zahájil realizaci projektu výběrem dodavatele na rekonstrukci a dostavbu elektrické sítě a po podpisu smlouvy byly zahájeny rekonstrukční práce.

4.56 MV stanovilo ve smluvních dokumentech cíl vybraných projektů, nevymezilo však jejich parametry tak, aby zabezpečilo účelné a efektivní vynakládání peněžních prostředků programu. Např. v projektu *Makedonie 2017* byl pro objem peněžních prostředků ve výši 27 mil. Kč uveden cíl „*nákup osobních motorových vozidel pro potřeby posílení ochrany státních hranic*“, ale nebylo uvedeno množství vozidel, jejich technické parametry ani předpokládaná cena za kus.

4.57 Monitorování projektů MV nastavilo formou průběžných zpráv a závěrečné zprávy o realizaci projektu. Ve smluvních dokumentech vládních projektů MV nestanovilo, jaké informace mají zprávy obsahovat. Až v roce 2018 MV zpracovalo vnitřní manuál stanovující doporučený obsah jen pro mezinárodní organizace. Obsah předkládaných průběžných a závěrečných zpráv tak má stále volnou formu, včetně fotodokumentace. V důsledku skutečnosti, že MV nestanovilo jednotné podmínky a pravidla pro čerpání peněžních prostředků a neurčilo jednotnou formu zpráv o realizaci projektu a smluvních dokumentů, nemůže MV vyhodnotit srovnatelné informace o vybraných projektech.

4.58 MV nevymezilo konkrétní podmínky pro každoroční předkládání implementační zprávy o realizaci programu Pomoc na místě, které by prokázaly účelnost a efektivnost peněžních prostředků poskytnutých na realizované projekty v daném roce. MV tak nemůže v souladu s ustanovením § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů. MV sice v kontrolovaném období implementační zprávy zpracovávalo, ty ale obsahovaly pouze přehled projektů daného roku a stav jejich implementace, nikoliv vyhodnocení výsledků a dosažených cílů projektů. Ani vláda, která projekty schvaluje, nedostává zpětnou vazbu o účelnosti a efektivnosti jejich realizace (viz odst. 4.54).

4.59 NKÚ zjistil, že MV v Konceptci stanovilo jako jednu z povinností meziresortní pracovní skupiny evaluovat dopady implementace jednotlivých projektů. Ta však žádnou evaluaci zatím neprovedla. Důvodem je dle MV skutečnost, že program je realizován pouze krátkou dobu. Podle NKÚ však byl program Pomoc na místě v době kontroly v realizaci již šestým rokem (od roku 2015), což z hlediska evaluace dopadů realizovaných projektů NKÚ považuje za nedůvodně dlouhou dobu bez získání zpětné vazby. Pro srovnání lze uvést sedmileté programy spolufinancované z fondů EU, kde je nastaveno provádění evaluací v polovině a na konci programového období, tj. vždy po 3,5 letech realizace programu.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
integrační plány	individuální integrační plány držitelů mezinárodní ochrany
KIC	<i>Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu</i>
Koncepce	<i>Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky</i>
kontrolované programy	<i>Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost – část Hranice, Národní program – Azylový, migrační a integrační fond, Státní integrační program, Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů</i>
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NP AMIF	<i>Národní program – Azylový, migrační a integrační fond</i>
NP ISF	<i>Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost</i>
NSP2014	Národní schengenský plán 2014
program Pomoc na místě	<i>Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů</i>
schengenská spolupráce	volný pohyb osob v Evropské unii a schengenská spolupráce
SIP	<i>Státní integrační program</i>
SR	státní rozpočet
Strategie	<i>Strategie migrační politiky České republiky</i>
SUZ MV	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra
vnější migrace	vnější dimenze migrační politiky
vybrané integrační plány	vzorek 39 integračních plánů vybraných ke kontrole NKÚ
vybrané projekty	vzorek 33 projektů vybraných ke kontrole NKÚ

Příloha č. 1

Výdaje čerpané z rozpočtové kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra* na migrační politiku

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Celkem prostředky EU*	58 564	94 017	164 539	317 120
Celkem prostředky SR	1 865 749	1 876 944	1 991 084	5 733 777
Celkem za kapitolu MV	1 924 313	1 970 961	2 155 623	6 050 897

* Nejsou zahrnuty prostředky vynaložené na technickou pomoc NP ISF a NP AMIF; jsou zahrnuty prostředky na projekt *Evropské migrační sítě*.

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na *Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost (NP ISF) – část Hranice*

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Prostředky EU*	3 814	21 852	60 746	86 412
Prostředky SR	1 271	7 284	20 249	28 804
Vynaložené peněžní prostředky celkem	5 085	29 136	80 995	115 216

* Nejsou zahrnuty prostředky vynaložené na technickou pomoc.

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na *Národní program – Azylový, migrační a integrační fond (NP AMIF)*

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Prostředky EU*	52 948	70 023	101 732	224 703
Prostředky SR	17 259	22 911	32 417	72 587
Vynaložené peněžní prostředky celkem	70 207	92 934	134 149	297 290

* Nejsou zahrnuty prostředky vynaložené na technickou pomoc.

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na *Státní integrační program (SIP)*

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Vynaložené peněžní prostředky celkem	10 041	10 394	9 391	29 826

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na *Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů (program Pomoc na místě)*

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Vynaložené peněžní prostředky celkem	157 240	150 178	149 864	457 282

Zdroj: MV.

Příloha č. 2

Vývoj počtu cizinců v ČR v letech 2015 až 2019

Počet/rok	2015	2016	2017	2018	2019
Počet cizinců s povoleným pobytem*	467 562	496 413	526 811	566 931	595 881
– poměr k celkové populaci ČR (v %)	4,4 %	4,7 %	4,9 %	5,3 %	5,6 %
– z toho občanů EU	196 378	209 078	220 677	232 493	246 321
– z toho státních příslušníků třetích zemí	271 184	287 335	306 134	334 438	349 560
Počet zjištěných cizinců bez povoleného pobytu (nelegální pobyt)	8 563	5 261	4 738	4 992	5 677
– z toho na vnější schengenské hranici**	240	222	250	339	503
Počet cizinců – zaměstnanců*	323 244	382 889	472 354	568 676	621 870
Počet cizinců – podnikatelů*	83 862	85 628	87 228	89 843	93 781
Počet žadatelů o mezinárodní ochranu	1 525	1 478	1 450	1 701	1 922
Počet přidělených azylů	71	148	29	47	61
Počet přidělených doplňkových ochran	399	302	118	118	86
Počet osob požívajících status azylanta*	1 973	***	***	928	954
Počet osob požívajících doplňkovou ochranu*	1 671	1 883	1 717	1 258	1 104

* Počet je uveden vždy ke konci daného roku. Občany EU se rozumí občané členských států EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska. V kategorii cizinců – zaměstnanců jsou zahrnuti i zahraniční pracovníci ze třetích zemí, kteří vstupují na trh práce v ČR na základě pracovního povolení.

** Cizinci byli zjištěni při nelegálním přechodu přes vnější schengenskou hranici, kterou v ČR představují civilní letiště s mezinárodním statutem, na nichž je zřízen hraniční přechod.

*** Neuvedeno z důvodu technických problémů informačního systému MV.

Zdroj: MV.

Vybrané pojmy:

Migrant – osoba, která pobývá mimo zemi svého původu déle než rok, bez ohledu na důvody odchodu ze země.

Uprchlík – osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám anebo zastávání určitých politických názorů, pro které se nechce nebo nemůže vrátit do státu, ve kterém má státní občanství, nebo do státu posledního trvalého pobytu.

Cizinec – dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, se jedná o fyzickou osobu nacházející se na území ČR, která není státním občanem ČR, a to včetně občanů Evropské unie.

Mezinárodní ochrana – zastřešující pojem pro azyl a doplňkovou ochranu. Jde o ochranu, která může být poskytnuta cizincům pobývajícím na území ČR, kteří se nemohou vrátit do své země, a to z důvodů přesně uvedených v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu.

Dublinký systém – mechanismus, kterým je v rámci členských států Evropské unie a dále Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska určován jediný stát, který projedná žádost cizince o mezinárodní ochranu a ve věci rozhodne, ať je žádost o mezinárodní ochranu podána kdekoli na území těchto států.

Žadatel o mezinárodní ochranu (azyl + doplňková ochrana) – cizinec, který požádal o přiznání mezinárodní ochrany na základě zákona č. 325/1999 Sb. Za žadatele je cizinec považován do doby vydání pravomocného rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Dále se může jednat o cizince,

který požádal o vydání mezinárodní ochrany v jiném státě, který aplikuje tzv. dublinský systém a ČR jej převzala na své území za účelem provedení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Azyl – ochranný status, který stát poskytuje státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s rizikem jejího pronásledování z důvodů přesně vyjmenovaných v mezinárodních i národních právních nástrojích. V ČR jsou důvody udělení azylu specifikovány v zákoně č. 325/1999 Sb.

Azylant – cizinec, kterému byl udělen azyl podle zákona č. 325/1999 Sb., a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu. Status azylanta se uděluje na neomezenou dobu. Azylanti mají podobná práva a povinnosti jako cizinci s povolením k trvalému pobytu. Získávají trvalý pobyt v ČR, mohou zde studovat nebo pracovat a mají právo na zdravotní péči i sociální zabezpečení. Udělením azylu získávají cizinci právo na zařazení do Státního integračního programu.

Doplňková ochrana – forma mezinárodní ochrany, která se uděluje cizincům, kteří nesplňují důvody pro udělení azylu, nicméně v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo zjištěno, že v jejich případě existují důvodné obavy, že pokud by tito cizinci byli vráceni do státu, jehož jsou státními příslušníky (v případě osob bez státního občanství do státu jejich posledního trvalého bydliště), hrozilo by jim skutečné nebezpečí vážné újmy⁴⁴.

Osoba požívající doplňkové ochrany – cizinec, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, ale byla mu udělena doplňková ochrana podle zákona č. 325/1999 Sb., a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Tato forma mezinárodní ochrany se uděluje na časově omezenou dobu, a to ze zásady na dobu, po kterou cizinci hrozí v zemi původu vážná újma.

Nelegální migrant – cizinec, který vstupuje na území ČR bez platného pobytového oprávnění, nebo v ČR bez platného pobytového oprávnění pobývá. Důvody jeho vstupu na území jsou různé, tj. kategorie zahrnuje jak ekonomické migranty, tak i uprchlíky.

Ekonomický migrant – cizinec, který svou zemi opustil dobrovolně s cílem zlepšení svého ekonomického postavení.

Zajištěný cizinec – cizinec, který vstoupil nebo pobýval na území ČR, resp. EU, nelegálně a byl zajištěn za účelem vyhoštění, předání podle mezinárodní úmluvy nebo přímo použitelného předpisu EU.

Azylová zařízení – zařízení zřizovaná Ministerstvem vnitra, která slouží k ubytování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany či držitelů mezinárodní ochrany. Podle účelu se rozlišují tři druhy: přijímací středisko, pobytové středisko a integrační azylové středisko.

Centra na podporu integrace cizinců (integrační centra) – regionální zařízení s působností vždy na území celého kraje, která zajišťují především integrační služby pro legálně pobývajících cizince ze třetích zemí (např. kurzy češtiny, sociální a právní poradenství, tlumočení, zajišťování adaptačně-integračních kurzů), informace pro cizince i většinovou společnost včetně veřejné správy, monitoring situace cizinců, podporu společenských akcí pro cizince a majoritu.

⁴⁴ Za vážnou újmu se pak považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o udělení mezinárodní ochrany, dále vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Příloha č. 3

Přehled vybraných projektů NP ISF a NP AMIF a hodnocení jejich účelnosti a efektivity

Číslo projektu	Název projektu	Kontrolovaný příjemce podpory	Hodnota projektu (v tis. Kč)	Hodnocení	
				Účelnost	Efektivnost
ISF/1/01	Analýza rizik u cestujících	Generální ředitelství cel	28 000	2	3
ISF/2/02	Monitorovací vozidla s termovizní technikou	Ministerstvo vnitra	14 998	3	3
ISF/6/01	Národní situační centrum ochrany hranic	Ministerstvo vnitra	120 000	2	3
ISF/10/01	Specializované pracoviště Národního centra pro kontrolu dokladů	Ministerstvo vnitra	12 000	3	X
ISF/13/01*	Národní projekt EES I – Implementace systému	Ministerstvo vnitra	100 853	2	X
ISF/13/02	Národní projekt EES II – Pořízení technologií	Ministerstvo vnitra	126 234	2	X
ISF/13/03	Pořízení zařízení ke kontrole dokladů na druhé kontrolní linii	Ministerstvo vnitra	7 000	X	X
Celkem			409 085		
AMIF/1/02	Integrační centrum Praha V	Integrační centrum Praha o.p.s.	15 614	2	2
AMIF/1/05	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji	Poradna pro integraci, z.ú.	5 333	2	2
AMIF/6/01	Komplexní poradenství pro žadatele o mezinárodní ochranu	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	23 090	2	2
AMIF/7/02	Domov v nové zemi	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	3 500	3	3
AMIF/7/03	Program na podporu pedagogických pracovníků při práci s žáky cizinci VIII	META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů	5 000	1	2
AMIF/8/01	SUZ – Rekonstrukce objektů v PoS Havířov a PoS Kostelec nad Orlicí	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	11 000	1	1
AMIF/10/03	Integrační centrum Praha VI	Integrační centrum Praha o.p.s.	47 999	2	2
AMIF/10/04	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji	Poradna pro integraci, z.ú.	17 931	2	2
AMIF/14/01	AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	84 736	3	3
AMIF/16/01	Zřízení a provoz Centra na podporu integrace cizinců pro Středočeský kraj	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	29 911	2	2
AMIF/20/04	Provoz center na podporu integrace cizinců I	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	21 685	2	2

AMIF/20/05	Provoz center na podporu integrace cizinců II	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	21 687	2	2
AMIF/20/06	Integrační centrum Praha VII	Integrační centrum Praha o.p.s.	29 581	2	X
AMIF/21/01	Využití interkulturních pracovníků na pracovištích pobytu cizinců a zlepšení kvality poskytování informací cizincům ze třetích zemí	Ministerstvo vnitra	70 000	3	X
AMIF/22/01	Domov v nové zemi II	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	3 499	2	X
AMIF/22/02	Komplexní poradenství žadatelům o udělení mezinárodní ochrany	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	22 701	2	X
AMIF/22/09	(Dez)informace	Integrační centrum Praha o.p.s.	6 165	X	3
AMIF/22/11	Jako Ty	META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů	8 718	X	3
AMIF/23/01	Provoz/zřízení centra pro integraci cizinců v Ústeckém kraji	Poradna pro integraci, z.ú.	10 054	2	X
AMIF/25/01	Program na podporu pedagogů při vzdělávání dětí a žáků cizinců	META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů	5 000	1	X
Celkem			443 204		

* Projekt je plně financován z fondu EU. Ostatní projekty jsou ze 75 % spolufinancovány z fondů EU.

Stupně hodnocení:

- 1 – Projekt je účelný, resp. efektivní.
- 2 – Projekt je účelný, resp. efektivní s mírnými nedostatky.
- 3 – Projekt je účelný, resp. efektivní omezeně.
- 4 – Projekt je neúčelný, resp. neefektivní.
- X – Projekt nebyl hodnocen z důvodu neukončené realizace.

Příloha č. 4

Kritéria hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti projektů NP ISF a NP AMIF

1. Vyhodnocení účelnosti

Stupeň účelnosti projektu	Definice stupně účelnosti
<p style="text-align: center;">1. Projekt je účelný</p>	<p>Projekt byl řádně realizován a jeho realizací bylo dosaženo stanovených výstupů a cílů. Je předpoklad, že realizace projektu znamenala skutečný přínos pro příslušnou oblast migrační politiky. Projekt byl úspěšný, protože cíle projektu jsou nastaveny ve prospěch správné cílové skupiny a vede (nebo má předpoklad vést) k plnění cílů programu (projekt vedl k účinné integraci cizince/azylanta do společnosti apod.). Cíle (nejen monitorovací ukazatele) jsou měřitelné, jejich plnění je možno ověřit a poskytovatel má zpětnou vazbu o tom, zda byl projekt úspěšný.</p> <p>Byly naplněny dílčí cíle a klíčové aktivity dle harmonogramu projektu a lze konstatovat očekávaný přínos projektu pro plnění obecných cílů programu (příslušná část 3. NP AMIF a NP ISF).</p> <p>Standardně se jedná o dosažení 100 % stanovených dílčích cílů a jejich klíčových aktivit. Nicméně je třeba brát v úvahu relativní důležitost stanoveného cíle a klíčových aktivit dílčího cíle, např. některá z klíčových aktivit nebyla splněna, aniž by to však mělo vliv na úspěšnost projektu. Lze vyhodnotit jako „projekt naplnil stanovené dílčí cíle“ (přitom je nutno brát v úvahu počet stanovených klíčových aktivit).</p> <p>U investičních akcí je dále nutno ověřit, zda jsou výstupy projektu využívány ke stanovenému účelu (např. všechna pořízená vozidla jsou využívána k řešení migrační politiky nebo zrekonstruované ubytovací zařízení je využíváno cílovou skupinou).</p>
<p style="text-align: center;">2. Projekt je účelný s mírnými nedostatky</p>	<p>Téměř všechny stanovené dílčí cíle a klíčové aktivity byly splněny. Nesplnění některých dílčích cílů/klíčových aktivit nemá podstatný vliv na úspěšnost projektu.</p> <p>Výstupy investičních projektů jsou z větší části využívány ke stanovenému účelu.</p>
<p style="text-align: center;">3. Projekt je účelný pouze omezeně</p>	<p>Stanovené dílčí cíle a klíčové aktivity byly splněny jen částečně. Počet splněných dílčích cílů/klíčových aktivit je tak významně nižší, než bylo stanoveno.</p> <p>Výstupy investičních projektů jsou využívány jen omezeně a zároveň neexistuje důvodný předpoklad významnějšího zlepšení v budoucnu.</p> <p>Již na počátku realizace projektu bylo identifikováno významné riziko pro naplnění stanovených cílů anebo nastavení cílů a ukazatelů nedává předpoklad pro jejich řádné vyhodnocení.</p>
<p style="text-align: center;">4. Projekt není účelný</p>	<p>Stanovené dílčí cíle a klíčové aktivity nebyly naplněny, např. z důvodu jejich nereálnosti. Projekt nesplnil ani polovinu dílčích cílů/klíčových aktivit.</p> <p>Výstupy investičních akcí nejsou využívány ke stanovenému účelu a neexistuje ani důvodný předpoklad pro jejich využívání v budoucnu.</p> <p>Nebo projekt byl poskytovatelem podpory vybrán zcela v rozporu s příslušnými podmínkami a předpisy, a byl tak od počátku nezpůsobilý.</p>

2. Vyhodnocení efektivnosti (a hospodárnosti jako její součásti)

Stupeň efektivnosti projektu	Definice stupně efektivnosti
<p style="text-align: center;">1. Projekt je efektivní</p>	<p>Jsou naplněny dílčí cíle/klíčové aktivity projektu s odpovídající výší vynaložených prostředků.</p> <p>Výše vynaložených prostředků na projekt byla úměrná počtu účastníků (cizinců, žadatelů apod.) zapojených do projektu.</p> <p>Rozsah prací a provedených aktivit odpovídal plánovanému harmonogramu jak termínově, tak věcně. Rozpočet projektu byl řádně doložen.</p> <p>Všechny vynaložené prostředky byly v přímé souvislosti s realizací projektu a byly nezbytné pro naplnění cílů projektu (z hlediska věcného obsahu).</p> <p>Činnosti a služby byly prováděny za odpovídající ceny v místě a čase obvyklé, byly v souladu se zadávací dokumentací (v případě, že se nebude jednat o specifické činnosti) – například zda finanční ohodnocení tlumočnicků, lektorů jazykové výuky, právních poradců odpovídalo cenám v místě a čase obvyklým. Ceny nebyly nadhodnocené ve vztahu k výkonům, za které byly hrazeny (srovnání cen v rámci vybraných kontrolovaných projektů). Příjemce postupoval v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, a podmínkami stanovenými poskytovatelem podpory.</p>
<p style="text-align: center;">2. Projekt je efektivní s mírnými nedostatky</p>	<p>Některý z předpokladů uvedených pro efektivnost projektu (viz první stupeň hodnocení efektivnosti) není zcela naplněn, ale má to jen dílčí, resp. nevýznamný vliv na celkové pozitivní hodnocení efektivnosti projektu. Bylo např. zjištěno nevhodné vynaložení malé části projektových nákladů (např. vyšší než obvyklá cena). Dílčí, ale z hlediska celku nevýznamný výdaj neměl prokazatelnou přímou souvislost se zajištěním cílů projektu.</p>
<p style="text-align: center;">3. Projekt je efektivní pouze omezeně</p>	<p>Více z předpokladů efektivnosti (viz první stupeň hodnocení efektivnosti) není naplněno, resp. jejich vliv není jen dílčí a omezuje celkovou efektivnost projektu. U více nákladů bylo zjištěno nevhodné vynaložení, resp. nevhodnost je u některého z nich významná. Nebyla snížena nebo byla dokonce navýšena celková částka plánovaných výdajů, přestože došlo pouze k částečnému naplnění dílčích cílů/klíčových aktivit. Příprava projektu nebyla dostatečná nebo jeho rozpočet nebyl dostatečně doložen. Nebo více výdajů vynaložených v rámci projektu nemělo prokazatelnou přímou souvislost se zajištěním jeho cílů.</p> <p>Již na počátku realizace projektu bylo identifikováno významné riziko jeho neefektivnosti.</p>
<p style="text-align: center;">4. Projekt není efektivní</p>	<p>Projekt a jeho realizaci doprovází zásadní nedostatky, pokud jde o efektivnost vynaložených výdajů. Výdaje na daný projekt jsou zcela neúměrné dosaženým cílům, např. proto, že většina dílčích cílů nebylo dosaženo. Významné části výdajů byly nadhodnoceny a neodpovídají cenám obvyklým v místě a čase. Nebo rozpočet projektu byl výrazně překročen bez řádného opodstatnění. Projekt je vždy hodnocen jako neefektivní, je-li hodnocen jako neúčelný.</p>

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/11

Výstavba, údržba a opravy cyklistické infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/11. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Málek.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění záměrů *Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020* a hospodárnost, účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynakládaných na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2020 do prosince 2020. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2013 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“); Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“); Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále také „SFDI“); Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Praha (dále také „CRR“); Ústecký kraj; statutární město České Budějovice; statutární město Olomouc; město Veselí nad Moravou.

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 22. března 2021,

schválilo usnesením č. 11/VI/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Podpora výstavby, údržby a oprav cyklistické infrastruktury v České republice

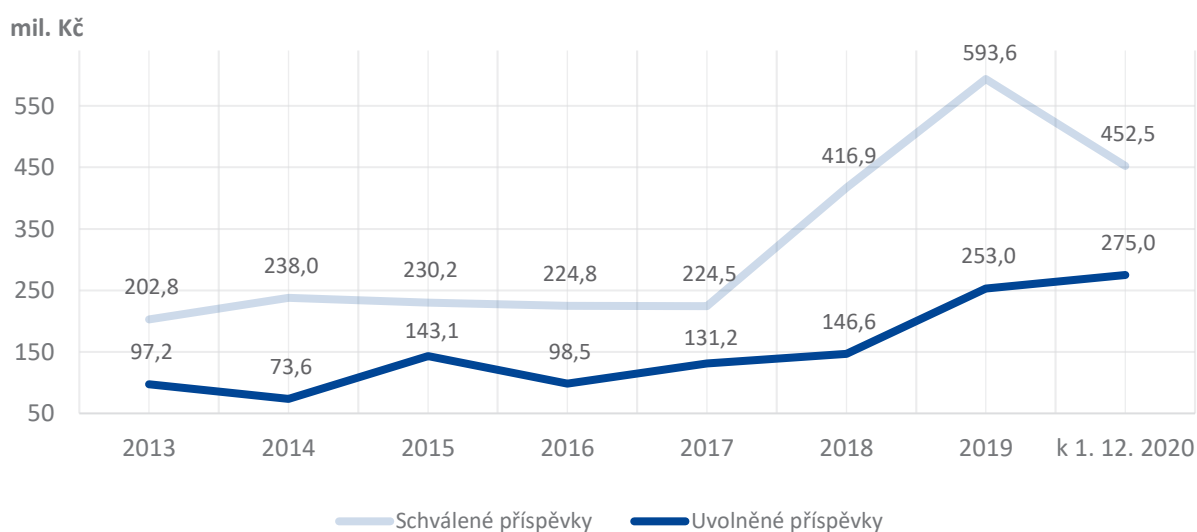
1 218 mil. Kč

Celkový objem příspěvků uvolněných v letech 2013–2020¹ z rozpočtu SFDI na výstavbu a opravy cyklostezek.

1 847 mil. Kč

Celkový objem dotací poskytnutých v letech 2014–2020² z IROP³ v aktivitách „Cyklodoprava“ a „Bezpečnost dopravy“ na projekty zahrnující výstavbu, modernizace a rekonstrukce cyklistické infrastruktury.

Příspěvky SFDI na výstavbu a opravy cyklostezek



Zdroj: SFDI.

¹ Stav k 1. 12. 2020.

² Stav k 1. 6. 2020.

³ *Integrovaný regionální operační program (IROP) schválený usnesením vlády ČR ze dne 9. července 2014 č. 555, o Integrovaném regionálním operačním programu pro období let 2014–2020.*

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynaložených na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury. Cílem kontroly bylo prověřit plnění záměrů *Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020*⁴ (dále též „Cyklostrategie 2013“) a hospodárnost, účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynakládaných na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury. Kontrola byla zaměřena zejména na koncepční činnost MD, postup MMR, SFDI a CRR při výběru, schvalování a vyhodnocování realizace projektů, porovnávání jednotkových cen cyklostezek a další cyklistické infrastruktury.

Z výsledku kontroly NKÚ vyplývá, že v oblasti cyklistické infrastruktury dlouhodobě přetrvávají významné nedostatky. Záměry Cyklostrategie 2013 nejsou plněny.

O stavu cyklistické infrastruktury, o průběhu její výstavby ani o jejím skutečném využití nemá souhrnný přehled MD, ani SFDI a MMR jako poskytovatelé podpory na její rozvoj. Poskytovatelé podpory sledují pouze účel použití peněžních prostředků, nesledují dosažené výsledky a přínosy podpořených projektů.

MD, MMR a SFDI při poskytování podpory na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury nezajistily dostatečně její účelné, efektivní a hospodárné využití.

Toto celkové shrnutí a vyhodnocení vyplývá z následujících hlavních zjištění kontroly:

- MD jako hlavní garant Cyklostrategie 2013 stanovilo její cíle pouze obecně, neuvedlo priority, předpokládanou výši potřebných finančních prostředků, měřitelné očekávané přínosy ani způsob průkazného hodnocení jejich plnění.
- Spolupráce MD s MMR, SFDI a s kraji a obcemi, do jejichž působnosti péče o cyklistickou infrastrukturu spadá, je nedostatečná.
- Údaje o celkové délce vybudovaných nebo opravených cyklostezek a o jejich skutečném využití nejsou k dispozici.
- SFDI a MMR sice rozhodovaly o poskytnutí podpory projektům v souladu s podmínkami, které pro jejich výběr stanovily, ale schvalováním projektů s nekonkrétními cíli a bez ukazatelů umožňujících změřit jejich skutečné výsledky nevytvořily předpoklady pro objektivní vyhodnocení účelnosti a efektivnosti využití poskytnuté podpory.
- Podle Cyklostrategie 2013 měly být preferovány méně nákladné cyklostezky. MD, MMR ani SFDI nevytvořily odpovídající podmínky pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků. Cenové normativy SFDI jsou nezávazné a MMR nepoužívá normativy vůbec. Využití parkovacích domů pro kola MMR nesleduje. U kontrolovaných projektů převládala finančně náročná řešení a jednotkové ceny cyklostezek se výrazně lišily. U 94 z 327 projektů podpořených z rozpočtu SFDI zjistil NKÚ, že jejich finanční náročnost se pohybovala ve velmi širokém rozmezí od 746 Kč/m² do 12 718 Kč/m², resp. od 1 461 000 Kč/km do 31 215 000 Kč/km. NKÚ zjistil, že ceny devíti lávek financovaných z rozpočtu SFDI se pohybovaly od 22 435 Kč/m² do 85 134 Kč/m². Kontrolou vzorku 67 projektů financovaných z IROP zjistil NKÚ, že průměrná cena nově vybudované cyklostezky činila 8 288 000 Kč/km, což je o cca 20 % více než v případě vzorku cyklostezek financovaných z rozpočtu SFDI.

⁴ Schválena vládou ČR usnesením ze dne 22. května 2013 č. 382, o *Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013 až 2020*.

II. Informace o kontrolované oblasti

Cyklistickou infrastrukturou jsou stezky pro cyklisty (dále též „cyklostezky“), jízdní pruhy nebo pásy pro cyklisty (dále též „cyklopruhy“) a doprovodná cyklistická infrastruktura, zejména zařízení pro parkování jízdních kol. Cyklostezka je podle své povahy a umístění buď místní komunikací IV. třídy, nebo účelovou komunikací. Cyklopruh je součástí té pozemní komunikace, na jejímž tělese je umístěn⁵. Cyklistické trasy (dále též „cyklotrasy“) jsou trasy pro cyklisty označené orientačním dopravním nebo turistickým značením.

MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Do působnosti MD spadá mj. zkoumání společenské problematiky cyklistické dopravy, analýza dosahovaných výsledků a přijímání opatření k řešení aktuálních otázek⁶. **MD je hlavním garantem naplňování Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky⁷** (dále též „Cyklostrategie 2004“) a Cyklostrategie 2013.

SFDI je právníčkou osobou v působnosti MD, hospodaří s majetkem státu. Jeho účelem je mj. poskytování příspěvků na výstavbu a údržbu cyklistických stezek, resp. financování výstavby nebo oprav cyklistických stezek, nebo zřizování jízdních pruhů pro cyklisty na místních komunikacích⁸. **Má zajišťovat efektivní využití poskytovaných prostředků podle schváleného rozpočtu⁹.**

MMR je ústředním orgánem státní správy mj. ve věcech regionální politiky. Je dílčím garantem realizace Cyklostrategie 2013 za oblast cykloturistiky. MMR je řídicím orgánem IROP, ze kterého byla poskytována podpora mj. na výstavbu, rekonstrukce a modernizace cyklistické infrastruktury. MMR je rovněž řídicím orgánem programu přeshraniční spolupráce *Interreg V-A Česká republika – Polsko* a národním orgánem pro další programy Interreg řízené partnery těchto programů.

CRR je státní příspěvkovou organizací, která byla rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj **pověřena úkoly zprostředkujícího subjektu IROP a úkoly v programech Interreg.** Zajišťuje mj. kontrolu a hodnocení žádostí o podporu, zpracování podkladů pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a monitoring podpořených projektů.

Cyklistická infrastruktura je majetkem krajů a obcí. Péči o ni a její rozvoj zajišťují z vlastních prostředků s využitím podpory peněžních prostředků státu a Evropské unie (dále také „EU“). Kraje a obce spravují své záležitosti samostatně. Státní orgány a v případě obcí i orgány krajů

⁵ Ustanovení § 12 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁶ Ustanovení § 17 a § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁷ Schválena vládou ČR usnesením ze dne 7. července 2004 č. 678, o *Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky*.

⁸ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, s účinností do 9. 5. 2016, resp. ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 104/2000 Sb., s účinností od 10. 5. 2016.

⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb.

mohou do jejich samostatné působnosti zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon¹⁰.

SFDI v letech 2013–2020 poskytl na výstavbu nebo opravy cyklostezek příspěvky v celkové výši 2 583 mil. Kč. Z této částky na základě žádostí příjemců podpory uvolnil celkem 1 218 mil. Kč (údaj k datu 1. 12. 2020). Prostředky na údržbu cyklostezek, výstavbu či opravy parkovacích zařízení pro kola ani jiné cyklistické infrastruktury SFDI ze svého rozpočtu neposkytoval. Přehled o žádostech o příspěvek, smlouvách o poskytnutí finančních prostředků a příspěvcích poskytnutých z rozpočtu SFDI je uveden v tabulce č. 1 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

MMR podporovalo výstavbu, modernizaci a rekonstrukce cyklistické infrastruktury z IROP v rámci komplexně pojatých projektů. V aktivitách „*Cyklodoprava*“ a „*Bezpečnost dopravy*“ bylo podpořeno celkem 197 projektů zahrnujících výstavbu nebo rekonstrukci cyklostezek a cyklotras s celkovým objemem schválených dotací 1 847 mil. Kč z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále též „EFRR“). Kromě toho bylo z IROP podpořeno dalších 86 projektů zahrnujících mj. i doprovodnou cyklistickou infrastrukturu, zejména parkovací zařízení pro jízdní kola, a to v aktivitě „*Terminály a parkovací systémy*“. U těchto projektů však měla výstavba nebo rekonstrukce cyklistické infrastruktury většinou jen doplňkový charakter. Přehled o těchto výzvách je uveden v tabulce č. 2 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Výstavba cyklostezek a cyklotras byla podporována rovněž z programů přeshraniční spolupráce Interreg. Podle informací MMR bylo z pěti programů Interreg financováno celkem 123 projektů s celkovým objemem podpory z EFRR na území České republiky 19 731 273 €. Z toho 54 projektů bylo financováno z programu *Interreg V-A Česká republika – Polsko*, jehož řídicím orgánem bylo MMR. Přehled o projektech financovaných z programů Interreg je uveden v tabulce č. 3 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

III. Rozsah kontroly

NKÚ prověřoval plnění záměrů Cyklostrategie 2013 a hospodárnost, účelnost a efektivnost nakládání s peněžními prostředky státu a EU určenými na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury. Kontrola navázala na kontrolní akce č. 03/23¹¹ a č. 11/14¹², při nichž NKÚ zjistil v činnosti MD i SFDI nedostatky spočívající zejména ve stanovení jen nekonkrétních priorit, cílů a opatření, absenci kvantifikace potřebných nákladů a očekávaných přínosů, chybějícím systému monitoringu a ukazatelů umožňujících vyhodnotit účinnost realizace Cyklostrategie 2004 a v netransparentním výběru podpořených projektů.

¹⁰ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹¹ Kontrolní akce č. 03/23 – *Hospodaření s majetkem státu Státním fondem dopravní infrastruktury*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 02/2004 *Věstníku NKÚ*.

¹² Kontrolní akce č. 11/14 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 01/2012 *Věstníku NKÚ*.

Při kontrole se NKÚ zaměřil na čtyři oblasti:

- koncepční činnost MD – stanovení cílů Cyklostrategie 2013, její implementace a provázanost s ostatními souvisejícími koncepčními dokumenty, zajištění koordinace podpory rozvoje cyklistické dopravy a vyhodnocování plnění stanovených cílů;
- postup MMR, SFDI a CRR při výběru, schvalování a vyhodnocování realizace projektů vybraných ke kontrole;
- porovnání jednotkových cen cyklostezek a další cyklistické infrastruktury u projektů vybraných ke kontrole;
- u příjemců podpory byla kontrola provedena se zaměřením na legalitu, účelnost, hospodárnost a efektivnost použití prostředků státu a prostředků EU.

Postup SFDI při přijímání, hodnocení žádostí o příspěvek a dále při schvalování, poskytování, uvolňování a zúčtování peněžních prostředků NKÚ prověřil na vzorku celkem 19 projektů. Podrobnou kontrolu postupu SFDI při financování projektů NKÚ provedl u tří projektů s celkovým objemem způsobilých nákladů 95,0 mil. Kč a příspěvkem z rozpočtu SFDI ve výši 80,7 mil. Kč.

Kontrolu hospodárnosti stavebně technického řešení cyklostezek NKÚ provedl na vzorku 20 projektů financovaných z rozpočtu SFDI a 18 projektů financovaných z IROP a programu Interreg. Jednotkové ceny cyklostezek NKÚ porovnal na vzorku 94 projektů financovaných z rozpočtu SFDI, 67 projektů financovaných z IROP a dvou projektů financovaných z programu Interreg. U MMR dále NKÚ zkontroloval pět projektů, jejichž předmětem bylo vybudování parkovacích zařízení pro jízdní kola s celkovým objemem nákladů 52,8 mil. Kč.

Postup CRR při administraci žádostí o dotace a při dalších navazujících činnostech NKÚ prověřil na vzorku 15 projektů financovaných z IROP a tří projektů financovaných z programu Interreg. Kontrolu monitoringu provedl na vzorku devíti projektů.

U čtyř příjemců podpory NKÚ zkontroloval 15 projektů výstavby cyklostezek s celkovým objemem způsobilých nákladů 161,9 mil. Kč. Schválená podpora na tyto projekty zahrnovala 112,4 mil. Kč z prostředků EU, 24,1 mil. Kč z rozpočtu SFDI a 6,6 mil. Kč z prostředků státního rozpočtu.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Nedostatky zjištěné NKÚ již v roce 2012 MD neodstranilo, jejich příčiny nevyhodnotilo

V rámci kontroly koncepční činnosti MD v oblasti podpory rozvoje cyklistické dopravy NKÚ prověřoval, zda MD odstranilo nedostatky, na které NKÚ upozornil již v roce 2012 a k nimž MD navrhlo řadu opatření.

NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 11/14 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury* konstatoval, že MD v Cyklostrategii 2004 stanovilo obecné

priority, cíle a opatření v rozvoji cyklistické dopravy. Zároveň NKÚ upozornil na to, že tento dokument neobsahuje kvantifikaci potřebných nákladů a očekávaných přínosů, nestanoví postup realizace opatření, chybí v něm systém monitoringu a nemá vytvořen systém ukazatelů umožňujících vyhodnotit účinnost její realizace.

Ve svém stanovisku k tomuto kontrolnímu závěru¹³ MD uvedlo, že nedostatky vyřeší v připravované aktualizaci cyklostrategie. Konkrétně uvedlo, že mj. jednoznačně vymezí úkoly a odpovědnost zúčastněných subjektů, zajistí koordinaci jejich činností, popíše nedostatky v oblasti cyklistické dopravy podle jejich závažnosti, navrhne způsob jejich odstranění a vyčíslí potřebné náklady a očekávané přínosy. NKÚ ovšem zjistil, že MD tyto nedostatky neodstranilo a že se opakují i v Cyklostrategii 2013.

Ve *Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky ze srpna 2017*¹⁴ MD k opatření „V extravilánech v závislosti na intenzitě provozu od sebe navzájem oddělovat nemotorovou dopravu (cyklistické pruhy a stezky, fyzicky oddělené chodníky), upravit legislativu pro využívání sdružených stezek dotčenými účastníky provozu na pozemních komunikacích“ bez dalších podrobností uvedlo, že opatření se zatím neplnilo. Příčiny ani důsledky neplnění tohoto opatření MD nevyhodnotilo, řešení nenavrhlo a odkázalo na Cyklostrategii 2013.

Cíle Cyklostrategie 2013 jsou obecné a obtížně vyhodnotitelné

Kontrolou NKÚ zjistil, že MD v Cyklostrategii 2013 stanovilo cíle, opatření a doporučení bez jednoznačného hierarchického členění a jasných vazeb mezi jejich jednotlivými úrovněmi. Většina cílů je formulována obecně, není zřejmý konkrétní obsah a rozsah aktivit, které mají být podporovány, a chybí jednoznačná odpovědnost za jejich provádění. Pro hodnocení plnění cílů jsou stanoveny indikátory bez výchozích a cílových hodnot, termínu plnění, stanoveného způsobu měření a zdrojů dat. Např.:

- V případě strategického cíle „Zvýšit podíl cyklistiky na přepravních výkonech na 10 % do roku 2020 (v průměru na celou ČR)“ není zřejmé, co přesně tento strategický cíl vyjadřuje, jak byl stanoven a jaký bude přínos jeho splnění. MD nevysvětlilo, jaké přepravní výkony a za jaké období budou porovnávány a na základě jakých údajů. Tomuto strategickému cíli není v Cyklostrategii 2013 přímo přiřazen žádný z dílčích cílů. Zároveň není zřejmé, prostřednictvím kterých opatření má být tento strategický cíl naplňován ani kdo za jeho naplňování zodpovídá. Nevhodnost tohoto cíle následně potvrdilo i samo MD. Prostřednictvím právě tohoto cíle přitom měla být podle MD zajištěna i návaznost Cyklostrategie 2013 na strategický dokument „EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“. Indikátor výsledku „Podíl cyklistiky na přepravních výkonech“ byl rovněž součástí programového dokumentu IROP. MMR ale uvedlo, že jej při revizi tohoto dokumentu vyřadí z důvodu nedostupnosti dat potřebných pro jeho sledování a vyhodnocení.
- Obdobně v případě dalšího strategického cíle „Snížit počet usmrcených cyklistů do roku 2020 alespoň o 35 osob a těžce zraněných cyklistů alespoň o 150 osob oproti roku 2009“

¹³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 11/14 a stanovisko MD k němu vzala na vědomí vláda ČR usnesením ze dne 4. července 2012 č. 493, ke *Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 11/14 – Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury*.

¹⁴ Dokument předložil ministr dopravy pro informaci členům vlády na jednání vlády konané dne 29. 11. 2017. Vláda ČR k dokumentu nepřijala žádné usnesení.

MD v Cyklostrategii 2013 uvedlo jen obecná doporučení a opatření s odkazy na *Národní strategii bezpečnosti silničního provozu pro období 2011–2020* a na aktivity zajišťované oddělením BESIP. Konkrétní informace o tom, která opatření a aktivity by měly uvedený výsledek přinést, nejsou k tomuto strategickému cíli v Cyklostrategii 2013 uvedeny. Zřejmě není ani to, na základě čeho MD tento cíl stanovilo. Z vyhodnocení *Národní strategie bezpečnosti silničního provozu pro období 2011–2020* vyplývá, že v roce 2019 oproti roku 2009 došlo ke snížení počtu úmrtí cyklistů ze 72 na polovinu, tj. o 36, a ke snížení počtu těžce zraněných cyklistů ze 430 na 309, tj. o 121. V období leden–září 2020 ale naopak došlo k nárůstu usmrčených cyklistů na 40. Za devět měsíců roku 2020 tedy zemřelo o čtyři cyklisty více než za celý rok 2019. Těžce zraněno v období leden–září 2020 bylo 213 cyklistů. Návaznost těchto skutečností na plnění opatření Cyklostrategie 2013 není zřejmá.

MD nestanovilo priority ani rozsah podpory rozvoje cyklistické infrastruktury

V rámci kontroly NKÚ prověřoval zaměření a rozsah poskytnuté podpory cyklistické infrastruktury. Zaměřil se rovněž na koordinaci jejího poskytování, která je důležitá pro účelné a efektivní vynakládání podpory.

NKÚ zjistil, že podporu výstavby cyklistické infrastruktury MD v Cyklostrategii 2013 zařadilo do tří specifických cílů, aniž by byla dostatečně zřejmá jejich vzájemná návaznost nebo zajištění koordinovaného postupu subjektů, které se měly podílet na jejich plnění. MD v této oblasti nestanovilo žádné konkrétní cíle, z nichž by vyplývalo, výstavba jaké cyklistické infrastruktury, kde a z jakých zdrojů a v jakém rozsahu nebo objemu má být přednostně podporována ani jaké konkrétní ekonomické či jiné měřitelné přínosy lze od této formy podpory cyklistické dopravy očekávat.

Klíčový význam koordinace poskytování podpory pro plnění cílů Cyklostrategie 2013 zdůraznilo ve strategii i MD. Koordinace poskytování podpory z různých zdrojů financování je totiž důležitá pro její efektivní distribuci bez duplicit a bez nepokrytých oblastí. Zároveň MD v Cyklostrategii 2013 u cílů a opatření nestanovilo jednoznačnou odpovědnost za jejich plnění.

MMR je dílčím garantem Cyklostrategie 2013 za oblast cykloturistiky, ale záměry Cyklostrategie 2013 v této oblasti nenaplňuje. Místo cykloturistiky zaměřilo podporu především na výstavbu, popř. rekonstrukce cyklostezek sloužících k dopravě do zaměstnání, škol a za službami s cílem zvýšit bezpečnost silničního provozu. Vysvětlilo to tím, že Evropskou komisí byla oblast cestovního ruchu během přípravy IROP označena za „negativní prioritu“, a proto cykloturistiku z IROP nemůže podporovat. Přestože MD a MMR měly podle usnesení vlády ČR ze dne 22. května 2013 č. 382 při plnění Cyklostrategie 2013 spolupracovat, změnu zaměření podpory spolu nedořešily.

SFDI podporoval jen výstavbu a opravy cyklostezek, neboť vymezení účelu fondu¹⁵ mu neumožňuje poskytovat peněžní prostředky na výstavbu doprovodné cyklistické infrastruktury. Výstavba parkovacích zařízení pro kola je přitom podle Cyklostrategie 2013 jedním z důležitých faktorů pro širší využití jízdních kol ve městech. Vyřešení tohoto rozporu

¹⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 104/2000 Sb., s účinností do 9. 5. 2016, resp. ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 104/2000 Sb., s účinností od 10. 5. 2016.

je důležité především v souvislosti se změnou priorit MD, neboť právě na podporu městské cyklistiky se MD chce podle koncepce městské a aktivní mobility¹⁶ v dalším období zaměřit.

MD nezná výši peněžních prostředků potřebných na realizaci Cyklostrategie 2013

Při prověřování výše poskytnutých peněžních prostředků NKÚ zjistil, že MD v Cyklostrategii 2013 neuvedlo celkovou výši peněžních prostředků potřebných pro realizaci jejích opatření. Jako minimální výši podpory poskytované z rozpočtu SFDI na výstavbu cyklistické infrastruktury uvedlo částku 150 mil. Kč ročně. Nevysvětlilo ale, jak tuto částku stanovilo. Uvedlo pouze obecné informace o postupu při sestavování a schvalování rozpočtů SFDI a dále uvedlo, že v případě cyklostezek je snaha udržet roční výši podpory na úrovni alespoň 200 mil. Kč.

Objem schválených příspěvků z rozpočtu SFDI dosahoval v letech 2013–2017 celkem 203 mil. Kč až 238 mil. Kč ročně. V roce 2018 narostl na 417 mil. Kč a v roce 2019 na 594 mil. Kč. Objem příspěvků uvolněných podle požadavků příjemců podpory byl výrazně nižší a pohyboval se v uvedeném období od 74 mil. Kč do 253 mil. Kč ročně. Žádné analýzy potřeb, požadavky MD ani jiné doklady, z nichž by vyplýval postup při stanovení výše těchto příspěvků nebo bližší požadavky na zaměření této podpory, SFDI nedoložil. Dostatečností této podpory a jejími účinky ve vztahu k plnění Cyklostrategie 2013 se MD ani SFDI nezabývaly.

MD nemá přehled o stavu, délce a využití cyklistické infrastruktury

NKÚ při kontrole zaměřené na využití cyklistické infrastruktury zjistil, že přestože MD je hlavním garantem Cyklostrategie 2013, nedisponuje přehledem o celkové délce vybudovaných nebo opravených cyklostezek ani o jejich skutečném využití. Podle MD délku cyklostezek podpořených z rozpočtu SFDI sleduje SFDI a cyklostezky patří do samostatné působnosti obcí. NKÚ ale zjistil, že údaje o délkách cyklostezek souhrnně nesleduje ani SFDI a že je má k dispozici jen u jednotlivých projektů, a to z části jen v listinné podobě v archivu.

MD v Cyklostrategii 2013 v rámci jednoho z dílčích cílů uvedlo vypracování metodiky pro vytváření jednotné databáze cyklistické infrastruktury s tím, že dosažené výstupy měly být prezentovány pomocí webové aplikace na portálu www.cyklostrategie.cz. Všechny dostupné cyklotrasy podle jejich významu a podle kategorizace cyklotras pak měly být dostupné na dalším mapovém serveru. V době kontroly NKÚ ovšem byl na uvedené internetové adrese obsah nesouvisející s cyklistickou dopravou. Při zadání adresy mapového serveru se objevovalo pouze oznámení, že požadovaná položka nebyla nalezena.

Obdobně nefunkční byly i další portály www.cyklokonference.cz a www.cyklodoprava.cz, na nichž měly být podle Cyklostrategie 2013 umístěny další metodiky a informace zpracované v rámci její implementace. Vzhledem k tomu, že tyto metodiky nejsou dostupné a MD nepředložilo žádné doklady nebo informace o jejich využití, lze částku 2,4 mil. Kč (včetně DPH), kterou MD vynaložilo v letech 2015–2019 na implementaci Cyklostrategie 2013 považovat přinejmenším zčásti za neúčelně vynaloženou.

¹⁶ Dokument schválila vláda ČR usnesením ze dne 11. ledna 2021 č. 26, o *Koncepci městské a aktivní mobility pro období 2021–2030*.

SFDI a MMR nevytvořily předpoklady pro objektivní vyhodnocení účelnosti a efektivnosti poskytnuté podpory

NKÚ při kontrole zaměřené na účelnost a efektivnost použití poskytnuté podpory zjistil, že žádosti o podporu, které schválil SFDI, obsahovaly pouze obecný a nekonkrétní popis cílů a očekávaných výsledků (přínosů) projektů. SFDI přitom nestanovil žádné ukazatele, jimiž by bylo možno objektivně vyhodnotit výsledky projektů a přínosy poskytnuté podpory. Obdobně tomu bylo v případě projektů financovaných z IROP. U jednotlivých projektů byly sledovány pouze „technické“ ukazatele, jako např. délka postavené cyklostezky nebo maximální výše podpory, které o účelnosti a efektivnosti použití podpory nic nevyovídají.

Kontrolou monitoringu projektů, který zajišťovalo CRR, NKÚ navíc zjistil, že splnění indikátorů příjemci podpory dokládali rozdílnými doklady. V případě dvou z devíti kontrolovaných projektů tyto doklady dostatečně neprokazovaly splnění stanovených indikátorů.

Využití parkovacích domů pro kola MMR nesleduje

Při kontrole pěti projektů financovaných z IROP, jejichž předmětem bylo vybudování parkovacích zařízení pro jízdní kola, NKÚ zjistil, že ve studiích proveditelnosti žadatelé o podporu vycházeli z různých místních podmínek v jednotlivých obcích. Výsledkem studií proveditelnosti u všech projektů ale byla obdobná požadovaná kapacita parkovacích míst pro kola odpovídající kapacitě později dodaných parkovacích zařízení, tzv. parkovacích domů s kapacitou 118 míst pro jízdní kola.

MMR jako řídicí orgán IROP v podmínkách pro poskytnutí podpory ani v rozhodnutích o poskytnutí dotace nestanovilo povinnost příjemců podpory sledovat a vyhodnocovat využití vybudovaných parkovacích zařízení. O různé míře účelnosti a efektivnosti jednotlivých projektů svědčí to, že dle dostupných údajů se obsazenost těchto zařízení významně liší: Zatímco u dvou z projektů průměrná denní obsazenost za roky 2018–2019 byla 11 % až 13 %, u jiného přes 60 %, což nesvědčí o efektivním a hospodárném využití finančních prostředků.

Ve výstavbě cyklostezek převažovala finančně nákladná řešení

NKÚ se v kontrole dále zaměřil na finanční náročnost projektů a zohlednění hlediska hospodárnosti při poskytování podpory určené na výstavbu a opravy cyklistické infrastruktury. MD v Cyklostrategii 2013 stanovilo opatření k využívání méně nákladných stavebně technických řešení při výstavbě cyklostezek. V extravilánu měla být preferována výstavba cyklostezek s levnějším mlatovým povrchem, používány měly být užší dřevěné lávky atd. Ve městech MD doporučilo místo cyklostezek realizovat cyklopruhy s tím, že tato varianta je výhodnější, levnější a bezpečnější než výstavba cyklostezek. Konkrétní pokyny pro realizaci těchto opatření a návrhů ale MD nestanovilo.

SFDI uvedené požadavky v podmínkách pro poskytování podpory nezohlednil. V rámci jím podpořených projektů převažovala výstavba cyklostezek s asfaltovým, popř. betonovým povrchem. Kontrolou vzorku 20 projektů NKÚ zjistil, že v případě 15 z nich byla vybudována cyklostezka s asfaltovým povrchem, v případě pěti projektů s povrchem z betonu nebo

zámkové dlažby. Příspěvky na samostatné projekty zřízení cyklopruhů místo budování cyklostezek v intravilánu měst SFDI vůbec neposkytoval.

Obdobně převažovala výstavba cyklostezek s asfaltovým a betonovým povrchem i u cyklostezek, jejichž výstavba byla podpořena z IROP a programů Interreg. Kontrolou vzorku 18 projektů financovaných z IROP a programů Interreg NKÚ zjistil, že v případě 15 projektů měla vybudovaná cyklostezka povrch z asfaltu, betonu nebo zámkové dlažby, v případě dvou projektů z kombinace asfaltu a kameniva a jen v jednom případě z kameniva.

Cenové normativy SFDI jsou nezávazné, MMR je nepoužívá vůbec

Kontrolou plnění usnesení vlády ČR z roku 2012¹⁷, jímž vláda uložila ministru dopravy zpracovat do března 2013 cenové normativy podle jednotlivých typů cyklostezek a zajistit jejich využívání, NKÚ zjistil, že MD splnění tohoto úkolu není schopno doložit. Uvedlo, že veškeré informace byly uvedeny na stránkách www.cyklodoprava.cz, které jsou již zrušeny. Dále odkázalo na cenové normativy, které zveřejnil SFDI na svých internetových stránkách v lednu 2015, a na internetové stránky www.akademiamobility.cz. Na těchto stránkách je ale jen odkaz na nefunkční stránky www.cyklodoprava.cz a na stránky SFDI.

Při kontrole využívání cenových normativů NKÚ zjistil, že SFDI cenovými normativy stanovil jednotkové ceny pro cyklostezky a lávky s cenami v Kč/m² a „globální ukazatele“ pro rychlý odhad cen celých staveb cyklostezek s cenami v Kč/km, a to v závislosti na umístění cyklostezky (extravilán/intravilán, rovina/hory) a druh povrchu. Cenové normativy SFDI zveřejnil pro informaci žadatelů o podporu. Zároveň je využívá v rámci ekonomických kritérií při hodnocení žádostí o podporu. NKÚ postup SFDI při kontrole finanční náročnosti akcí vyhodnotil jako komplikovaný a přinášející jen orientační výsledky. Aktualizaci cenových normativů SFDI provede v roce 2021. Přehled cenových normativů je uveden v tabulce č. 4 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

MMR v podmínkách poskytování podpory ani při posuzování a hodnocení žádostí o podporu nestanovilo žádné konkrétní požadavky týkající se používání cenových normativů či jiný konkrétní postup pro navrhování a posuzování hospodárnosti stavebně-technického řešení cyklistické infrastruktury. Sdělilo k tomu pouze, že se jednotkovými náklady cyklostezek nezabývalo s ohledem na komplexní pojetí projektů financovaných z IROP.

Jednotkové ceny projektů cyklistické infrastruktury se výrazně liší

NKÚ se při kontrole zaměřil také na jednotkové ceny cyklistické infrastruktury. Jednotkové ceny umožňují orientační srovnání jednotlivých projektů a neobvykle vysoká jednotková cena může upozornit na riziko nevhodnosti.

Z kontroly údajů o jednotkových cenách cyklostezek u 94 z 327 projektů podpořených z rozpočtu SFDI v letech 2013–2020 NKÚ zjistil, že jejich finanční náročnost se pohybovala ve velmi širokém rozmezí od 1 461 000 Kč/km do 31 215 000 Kč/km, resp. od 746 Kč/m² do 12 718 Kč/m². Vysoké ceny se přitom týkaly zejména projektů, jejichž předmětem bylo

¹⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 4. července 2012 č. 493, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 11/14 – Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury.

vybudování krátkých úseků cyklostezek zahrnujících investičně náročné objekty, zejména lávky nebo náspy.

Projektem s nejnižšími náklady hrazenými z rozpočtu SFDI (746 Kč/m²) bylo vybudování 1 263metrového úseku cyklostezky propojující obce Hrobce a Židovice s Roudnicí nad Labem. Naopak nejdražší vybudovanou cyklostezkou byl 164metrový úsek stezky pro cyklisty a pěší v Třebechovicích pod Orebem – Nepasicích s jednotkovou cenou 82 330 Kč/m². Důvodem bylo náročné stavebně technické řešení stezky vedené na vybudovaných náspech.

Přehled o jednotkových cenách cyklostezek vybudovaných s podporou poskytnutou z rozpočtu SFDI v letech 2015–2020 je uveden v tabulce č. 5 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

SFDI v cenových normativech stanovil pro lávku pro cyklisty jednotkovou cenu 25 000 Kč/m². Konkrétní způsob jejího výpočtu ale nestanovil. NKÚ zjistil, že ceny devíti lávek vybudovaných v rámci tří kontrolovaných projektů financovaných z rozpočtu SFDI přepočtené na plochu jejich nosné konstrukce se pohybovaly od 22 435 Kč/m² do 85 134 Kč/m². Důvodem vyšších cen bylo konstrukční řešení lávek umožňující splnit požadavky správce vodního toku a složek záchranného systému na průjezd motorových vozidel vznesené ve stavebním řízení.

Kontrolou vzorku 67 projektů financovaných z IROP, jejichž předmětem byla výstavba cyklostezek, NKÚ zjistil, že průměrná cena nově vybudované cyklostezky činila 8 288 000 Kč/km, což je o cca 20 % více než v případě vzorku cyklostezek financovaných z rozpočtu SFDI. Podmínky IROP ale umožnily financování např. osvětlení cyklostezek a dalších s jejich výstavbou souvisejících nákladů, na které SFDI podporu neposkytoval.

Ceny lávek vybudovaných v rámci osmi projektů financovaných z IROP nebo programu Interreg přepočtené na plochu jejich nosné konstrukce se pohybovaly od 19 695 Kč/m² do 82 145 Kč/m². Výrazné rozdíly v jednotkových cenách byly, obdobně jako u projektů financovaných z rozpočtu SFDI, dány různorodým stavebně-technickým řešením lávek v jednotlivých projektech.

Seznam zkratk

CRR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
cyklopruhy	jízdní pruhy nebo pásy pro cyklisty
cyklostezky	stezky pro cyklisty
Cyklostrategie 2004	<i>Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky (pro období let 2004–2011)</i>
Cyklostrategie 2013	<i>Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020</i>
cyklotrasy	cyklistické trasy
CLLD	komunitně vedený místní rozvoj
ČR	Česká republika
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EU	Evropská unie
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program pro období let 2014 až 2020</i>
ITI	integrované nástroje určené pro integrované územní investice
IPRÚ	integrované plány rozvoje území
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury

Tabulková část

Tabulka č. 1: Žádosti o příspěvek a příspěvky poskytnuté z rozpočtu SFDI na projekty výstavby a oprav cyklostezek

Rok	Přijaté žádosti	Schválené žádosti	Zesmluvněné projekty	Zesmluvněné příspěvky (v tis. Kč)	Uvolněné příspěvky (v tis. Kč)
2013	104	51	49	202 788	97 191
2014	96	60	41	238 016	73 609
2015	80	55	48	230 223	143 072
2016	85	56	36	224 756	98 507
2017	62	52	47	224 496	131 214
2018	89	62	41	416 948	146 565
2019	100	60	40	593 586	253 008
2020 ¹⁾	75	35	25	452 466	275 013
2013–2020	691	431	327	2 583 279	1 218 179

Zdroj: usnesení výboru SFDI, výroční zprávy SFDI, informace SFDI.

Pozn.:

¹⁾ Údaj k datu 1. 12. 2020.

Tabulka č. 2: Výzvy a projekty zahrnující podporu rekonstrukcí, modernizací a výstavby cyklistické infrastruktury z IROP

Spec. cíl	Výzva	Projekty zahrnující cyklistickou infrastrukturu v aktivitách „Cyklodoprava“ a „Bezpečnost dopravy“	Schválená dotace z EFRR (v tis. Kč)	Projekty zahrnující parkovací systémy v aktivitě „Terminály a parkovací systémy“	Schválená dotace z EFFR (v tis. Kč)
1.2	18. Podpora bezpečnosti dopravy a cyklodopravy	37	361 901	-	-
1.2	72. Cyklodoprava II	18	250 000	-	-
1.2	24. Výstavba a modernizace přestupních terminálů	-	-	28	570 589
1.2	73. Výstavba a modernizace přestupních terminálů II	-	-	21	455 704
1.2	50. Udržitelná doprava – integr. projekty ITI	46	567 179	28	1 001 805
1.2	51. Udržitelná doprava – integr. projekty IPRÚ	33	383 438	5	47 404
4.1	53. Udržitelná doprava – integr. projekty CLLD	63	284 900	4	31 600
Celkem		197	1 847 409	86	2 107 101

Zdroj: informace MMR.

Pozn.: Projekty CLLD jsou projekty v rámci komunitně vedeného místního rozvoje, projekty ITI jsou nástroji určenými pro integrované územní investice, projekty IPRÚ jsou projekty v rámci integrovaných plánů rozvoje území.

Tabulka č. 3: Projekty výstavby a rekonstrukcí cyklistické infrastruktury financované z programů Interreg

Interreg	Počet projektů	Celkové výdaje	Příspěvek z EFRR	Celkové výdaje na území ČR	Příspěvek z EFRR na území ČR
ČR – Polsko	54	16 979 346 €	14 556 748 €	5 525 789 €	4 589 583 €
Slovensko – ČR	62	35 092 787 €	29 828 869 €	15 913 548 €	13 526 516 €
Rakousko – ČR	3	1 373 097 €	1 167 132 €	1 300 870 €	1 105 740 €
Bavorsko – ČR	2	432 501 €	367 626 €	381 538 €	324 307 €
Sasko – ČR	2	224 797 €	191 077 €	217 797 €	185 127 €
Celkem	123	54 102 528 €	46 111 452 €	23 339 542 €	19 731 273 €

Zdroj: informace MMR.

Tabulka č. 4: Cenové normativy SFDI

	Intravilán		Extravilán rovina		Extravilán hory		Průměr	
	Kč/m ²	Kč/km	Kč/m ²	Kč/km	Kč/m ²	Kč/km	Kč/m ²	Kč/km
Kamenivo	1 202	4 657 425	1 002	3 881 188	1 102	4 269 306	1 102	4 269 306
Beton	1 422	5 336 813	1 185	4 447 344	1 304	4 892 078	1 304	4 892 078
Asfalt	1 620	5 949 375	1 350	4 957 813	1 485	5 453 594	1 485	5 453 594
Dlažba	1 658	6 068 175	1 382	5 056 813	1 520	5 562 494	1 520	5 562 494
Průměr	1 476	5 502 947	1 230	4 585 790	1 353	5 044 368	1 353	5 044 368

Zdroj: cenové normativy SFDI.

Tabulka č. 5: Jednotkové ceny cyklostezek spolufinancovaných z rozpočtu SFDI

Rok	Průměrná jednotková cena		Nejnižší jednotková cena		Nejvyšší jednotková cena	
	Kč/m ² ¹⁾	Kč/km ²⁾	Kč/m ² ¹⁾	Kč/km ²⁾	Kč/m ² ¹⁾	Kč/km ²⁾
2015	2 538	5 891 630	746	1 901 820	7 735	16 433 330
2016	2 732	6 875 280	1 159	2 542 520	7 197	16 212 360
2017	3 687	9 090 170	913	1 460 830	12 718	31 214 790
2018	1 796	3 469 760	1 445	3 443 950	2 147	3 495 580
2019	2 495	5 705 230	979	2 376 880	7 665	12 602 770
2020	3 426	7 840 690	1 877	4 130 820	7 535	21 140 970
2015–2020	2 894	6 888 550	746	1 460 830	12 718	31 214 790

Zdroj: informace SFDI, výpočet vypracoval NKÚ.

Pozn.:

¹⁾ Pro zpracování přehledu byly použity údaje o 94 projektech, jejichž předmětem byla výstavba cyklostezek, z nichž byly pro větší vypovídací schopnost přehledu vyřazeny tři projekty s extrémně vysokými jednotkovými cenami.

²⁾ Jednotkové ceny byly vypočteny ze schválené výše příspěvků a délky trasy cyklostezek.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/12

Peněžní prostředky státu poskytované na programy protidrogové politiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Adolf Beznoska.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda prostředky určené na programy protidrogové politiky byly vynakládány účelně a přispívaly tak k naplňování cílů stanovených pro tuto oblast.

Kontrolováno bylo období let 2016–2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od května 2020 do prosince 2020.

Kontrolované osoby:

Úřad vlády České republiky (dále také „ÚV ČR“); Ministerstvo spravedlnosti (dále také „MS“); Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“); Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZ“); A.N.O. - Asociace nestátních organizací, Praha; KAPPA-HELP, z.s., Přerov; Magdaléna, o.p.s., Mníšek pod Brdy; P-centrum, spolek, Olomouc; POINT 14, z.ú., Plzeň; PREVENT 99 z.ú., Strakonice; PROGRESSIVE, o.p.s., Praha; Společnost Podané ruce o.p.s., Brno; Středisko prevence a léčby drogových závislostí - DROP IN, o.p.s., Praha (dále také „DROP IN“).

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 19. dubna 2021, **schválilo** usnesením č. 9/VII/2021 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Programy protidrogové politiky

849 mil. Kč

celkový objem dotací,
které poskytly ÚV ČR, MS, MŠMT a MZ
v rámci programů protidrogové politiky
na roky 2016 až 2019

95 mil. Kč

výše dotací zkontrolovaných NKÚ
u poskytovatelů dotací

90

počet dotací zkontrolovaných NKÚ
u jejich poskytovatelů

11,35 mil. Kč

neúčelné výdaje

66 mil. Kč

výše dotací zkontrolovaných NKÚ
u příjemců dotací

54

počet dotací zkontrolovaných NKÚ
u jejich příjemců

0,257 mil. Kč

neoprávněné výdaje

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu programů protidrogové politiky. Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda byly prostředky určené na tyto programy vynakládány účelně a přispívaly k naplňování cílů stanovených pro tuto oblast.

Kontrola se zaměřila na výdaje z kapitol státního rozpočtu 304 – *Úřad vlády České republiky*, 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*, 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* a 336 – *Ministerstvo spravedlnosti* určené na programy protidrogové politiky.

Přes značné množství vynakládaných prostředků se strategické cíle v protidrogové oblasti nedaří plnit a plnění cílů jednotlivých akčních plánů bylo v kontrolovaném období také nedostatečné.

Dle NKÚ nebyly peněžní prostředky z programu protidrogové politiky vynakládány vždy účelně.

Dotace v objemu 11,35 mil. Kč, které ÚV ČR poskytl na dofinancování projektů v samotném závěru roku, neměly významný vliv na splnění cílů podpořených projektů.

NKÚ kontrolou dále zjistil, že MS a MŠMT nestanovily v programech protidrogové politiky měřitelné cíle, na jejichž základě by bylo možné vyhodnotit jejich reálný dopad.

Všechna kontrolovaná ministerstva i ÚV ČR v procesu poskytování a administrace dotací chybovaly, jejich kontrolní systémy selhávaly. V některých případech bylo přidělování dotací navíc zcela netransparentní.

Nedostatky byly zjištěny i u příjemců dotací.

V roce 2020 došlo k centralizaci peněžních prostředků a dotačních titulů programu protidrogové politiky do rozpočtové kapitoly ÚV ČR. ÚV ČR se snaží v rámci protidrogové oblasti reagovat na situaci spojenou s pandemií covidu-19.

Shrnutí a vyhodnocení vychází z těchto hlavních zjištění z kontroly:

1. Cíle *Národní strategie protidrogové politiky pro období 2010–2018* se nepodařilo naplnit

ÚV ČR provedl v roce 2018 evaluaci *Národní strategie protidrogové politiky pro období 2010–2018* (dále také „Strategie 2018“). Přestože ÚV ČR neměl v posledním roce její účinnosti veškeré relevantní informace, vyhodnotil, že v oblasti nelegálních drog byl splněn pouze jeden cíl ze čtyř, které Strategie 2018 stanovila, a stejně tak u hazardního hraní. V oblasti alkoholu a kontroly tabáku nebyly cíle plněny vůbec nebo pouze částečně. Cíle jednotlivých akčních plánů, které měly sloužit k implementaci Strategie 2018, se nepodařilo splnit z více než 40 %, přestože na jejich realizaci stát prostřednictvím dotačních programů každoročně vydával stovky milionů korun.

2. Některá ministerstva nestanovila cíle protidrogových programů, také hodnocení dopadů poskytnutých dotací některé resorty neprováděly

Dotační programy, jejichž prostřednictvím realizovaly MS a MŠMT protidrogovou politiku státu, neměly nastaveny měřitelné a vyhodnotitelné cíle či ukazatele jejich účinnosti. Hodnocení plnění účelu ani hodnocení dopadu vynakládaných peněžních prostředků MŠMT a MZ neprováděly.

3. Dotace vyplacené Úřadem vlády ČR v rámci tzv. dofinancování projektů v roce 2019 nelze považovat za účelné

Dotace v oblasti protidrogové politiky byly v kontrolovaném období vypláceny vždy na jeden kalendářní rok. ÚV ČR navýšil v roce 2019 v rámci tzv. dofinancování dotační prostředky na vybrané projekty v samotném závěru roku, kdy už nebylo možné jakkoliv výrazně ovlivnit výstupy jednotlivých projektů.

4. Na MŠMT nebylo možné prostředky na protidrogovou politiku oddělit od jiných dotací

MŠMT v rámci poskytovaných dotací neoddělovalo důsledně oblast prevence protidrogové politiky a oblast prevence kriminality, resp. oblast sociální prevence. Znemožnilo tak správně vykazovat výdaje zařazené pod výdajový ukazatel *Program protidrogové politiky*, a proto nemohlo soustavně sledovat a vyhodnocovat účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole¹.

5. V samotném procesu poskytování dotací a jejich administrace byla zjištěna řada nedostatků u všech kontrolovaných poskytovatelů dotací

ÚV ČR i jednotlivé resorty při poskytování a administraci dotací určených na protidrogovou politiku chybovaly. Nedostatky spočívaly v porušení právních předpisů, vlastních metodik i v nesprávně nastavených procesech. Jejich vnitřní kontrolní systémy selhávaly, protože chyby včas neodhalily.

6. Rozhodování o přidělení dotací nebylo v některých případech transparentní

Proces hodnocení žádostí nebyl zcela transparentní. Od MŠMT a MZ získaly podporu i projekty, které nesplnily všechny náležitosti nebo nezískaly potřebný počet bodů od nezávislých hodnotitelů. MŠMT schválilo a vyplatilo dotace i fyzické osobě, která se podílela na administraci dotací.

7. Poskytovatelé dotací nereagovali důsledně na neplnění povinností ze strany příjemců dotací

V případě řady projektů bylo z dokumentace, kterou měl příslušný poskytovatel k dispozici, patrné, že příjemce dotace neplní nebo nesplnil některou z podmínek čerpání dotace. Příslušný poskytovatel však na tuto situaci nereagoval vhodným způsobem a nezjednal nápravu.

8. Dva poskytovatelé dotací neprováděli kontrolu u příjemců v dostatečném rozsahu

Průběžná a následná kontrola prováděná poskytovatelem u příjemců podpory je v případě dotací určených na protidrogovou politiku nástrojem, kterým lze ověřit splnění podmínek čerpání dotace a posoudit účelnost, efektivnost a hospodárnost vynakládaných prostředků. Veřejnosprávní kontrola dotací přímo u jejich příjemců byla však v kontrolovaném období ze strany MZ provedena pouze v jediném případě, jenž ve finančním vyjádření představoval pouze 2,6 % všech prostředků poskytnutých v daném roce. MŠMT v období let 2016–2019 provedlo kontroly v rozsahu 3,6 % poskytnutých prostředků. Naproti tomu ÚV ČR zejména prostřednictvím následných kontrol přezkoumal více než 13 % objemu poskytnuté podpory a MS průběžně prověřilo dokonce více než jednu třetinu všech dotací z programu protidrogové politiky.

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

9. Někteří příjemci neplnili podmínky poskytnutých dotací

Příjemci dotací v některých případech nesplnili podmínky, které jim poskytovatelé stanovili pro realizaci projektů. Nedostatky u příjemců dotací spočívaly zejména v:

- překročení stanoveného limitu pro mzdy zaměstnanců hrazené z dotace;
- překročení rozpočtu u jednotlivých položek;
- uhrazení neuznatelných nákladů.

Na základě zjištěných skutečností NKÚ předal správcům daně údaje o porušení rozpočtové kázně² v celkové výši 256 548 Kč.

10. Centralizace protidrogové politiky

V roce 2020 fakticky proběhla centralizace protidrogové politiky směrem k ÚV ČR, došlo tak ke sjednocení dotačních titulů a finančních prostředků, což může přinést zefektivnění procesů a snížení administrativní zátěže pro žadatele, resp. příjemce dotací v této oblasti. ÚV ČR, který plně zodpovídá za protidrogovou politiku v České republice, získá lepší přehled o podporovaných projektech a službách, může zjednodušit administrativu a zvýšit koordinaci podpory a lépe zacílit vynakládané prostředky v této oblasti. Na vyhodnocení celého procesu centralizace bude však potřeba delší časový odstup.

11. Protidrogová politika v době pandemie covidu-19

ÚV ČR zpracoval analýzu situace ovlivněné epidemií nemoci covid-19. Podrobnější analýza je také součástí *Výroční zprávy o stavu ve věcech drog v ČR za rok 2019*, vydané v říjnu 2020. Bylo zpracováno i několik doporučených postupů zejména pro poskytování adiktologických služeb. ÚV ČR reagoval na negativní dopady pandemie covidu-19 vyhlášením druhé výzvy dotačního řízení v dubnu 2020; u této výzvy je dle uveřejněných priorit brán zřetel přednostně na finanční zajištění řešení negativních dopadů způsobených pandemií nemoci covid-19 v adiktologických službách.

II. Informace o kontrolované oblasti

Protidrogová politika je komplexní a koordinovaný soubor opatření zaměřených na problematiku legálních i nelegálních návykových látek a patologického hráčství. Jejím cílem je snížit užívání všech typů drog a eliminovat potenciální rizika a škody, které jednotlivcům i společnosti mohou v důsledku jejich užívání vznikat.

Odpovědnost za tvorbu a naplňování protidrogové politiky nese vláda České republiky. Vláda provádí a koordinuje jednotlivá opatření v protidrogové oblasti prostřednictvím Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky (dále také „RVKPP“), jejímž předsedou je předseda vlády ČR, dále pomocí příslušných ministerstev a dalších zapojených subjektů. Oblast realizace a koordinace protidrogové politiky na národní i místní úrovni upravuje zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Základními strategickými dokumenty protidrogové politiky účinnými v letech 2016–2019 byly *Národní strategie protidrogové politiky pro období 2010–2018*³ a na ni navazující *Národní strategie prevence*

² Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

³ Strategie byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 10. května 2010 č. 340, o *Národní strategii protidrogové politiky na období let 2010 až 2018*.

a snižování škod spojených se závislostním chováním na období 2019–2027⁴ (dále také „Strategie 2027“).

Systém financování projektů protidrogové politiky je vícezdrojový. Neziskové organizace působící v této oblasti získávají prostředky především z veřejných rozpočtů, tj. zejména v podobě dotací z programů protidrogové politiky, dotací na podporu sociálních služeb a dotací z rozpočtů samospráv. Neziskové organizace získávají prostředky i z dalších tuzemských zdrojů, tj. nadací, sbírek, sponzorských darů, příjmů od klientů atd., a také ze zahraničních zdrojů.

Úřad vlády České republiky působí jako ústřední orgán státní správy⁵ a plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády ČR, jejích orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda⁶. ÚV ČR je správcem kapitoly státního rozpočtu 304 – *Úřad vlády České republiky*, z níž byly v kontrolovaném období vydávány peněžní prostředky v rámci výdajového ukazatele *Program protidrogové politiky*.

Stálým poradním, iniciačním a koordinačním orgánem vlády ČR v otázkách protidrogové politiky je RVKPP, která je zařazena pod ÚV ČR. V současné době má RVKPP 19 členů. RVKPP má k dispozici také pracovní orgány – výbory a pracovní skupiny. Vláda ČR rovněž zřídila funkci národní koordinátorky pro oblast protidrogové politiky, která je současně také výkonnou místopředsedkyní RVKPP a ředitelkou Odboru protidrogové politiky ÚV ČR. ÚV ČR zajišťuje také koordinaci protidrogové politiky a spolupráci s místní úrovní. Metodicky vede krajské protidrogové koordinátory.

Ministerstvo zdravotnictví je ústředním orgánem státní správy pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti, zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursory a pomocnými látkami, vyhledávání, ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém, pro používání biocidních přípravků a uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh.⁷ MZ je správcem kapitoly státního rozpočtu 335 – *Ministerstvo zdravotnictví*, z níž byly v kontrolovaném období vydávány peněžní prostředky v rámci výdajového ukazatele *Program protidrogové politiky*.

MZ v protidrogové politice odpovídá za přípravu právních předpisů týkajících se legálního zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursory a pomocnými látkami. Povoluje zacházení s návykovými látkami, s přípravky, které je obsahují, s prekursory a s pomocnými látkami, povoluje dovozy a vývozy těchto látek, vykonává kontrolní činnost a plní hlášenou povinnost o dovozu, vývozu, výrobě a spotřebě a stavu zásob uvedených látek pro orgány OSN a EU. Dále odpovídá za přípravu právních předpisů týkajících se ochrany před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami včetně léčby

⁴ Strategie byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 13. května 2019 č. 329, *o Národní strategii prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním 2019–2027*.

⁵ Ustanovení § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁶ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb.

⁷ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.

návykových nemocí, za realizaci a financování této léčby a profesní vzdělávání pracovníků resortu a protidrogovou politiku v oblasti legálních návykových látek.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je ústředním orgánem státní správy 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 výchovu⁸. MŠMT je správcem kapitoly státního rozpočtu 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*, z níž byly v kontrolovaném období vydávány peněžní prostředky v rámci výdajového ukazatele *Program protidrogové politiky*.

MŠMT v protidrogové politice odpovídá především za primární prevenci užívání všech typů drog dětmi a mladistvými, za realizaci preventivních programů ve školách a ve školských zařízeních a za financování dalších preventivních programů realizovaných státními i nestátními organizacemi. Rovněž odpovídá za profesní přípravu pedagogických pracovníků pro účinné preventivní působení při výuce, vzdělávání a při výchově dětí a mládeže. V rámci speciálního školství nese odpovědnost za zabezpečení programů včasné a krizové intervence, léčebně-výchovné péče u dětí a mladistvých, kteří s drogami experimentují nebo je zneužívají.

Ministerstvo spravedlnosti působí mj. jako ústřední orgán státní správy pro vězeňství, je mu podřízena Vězeňská služba České republiky⁹, dále je ústředním orgánem státní správy pro probaci a mediaci¹⁰. MS je správcem kapitoly státního rozpočtu 336 – *Ministerstvo spravedlnosti*, z níž byly v kontrolovaném období vydávány peněžní prostředky v rámci výdajového ukazatele *Program protidrogové politiky*.

MS odpovídá za tvorbu návrhů právních předpisů v oblasti trestního práva. Vytváří podmínky pro činnost soudů a státních zastupitelství ve věcech týkajících se drogové trestné činnosti. Zabezpečuje činnost Probační a mediační služby, odklony v trestním řízení nebo alternativy trestu odnětí svobody. Odpovídá za realizaci služeb prevence, léčby a minimalizace rizik a odpovídající pomoci osobám závislým na návykových látkách v podmínkách výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a výkonu zabezpečovací detence. Současně nese odpovědnost za profesní vzdělávání soudců, státních zástupců a pracovníků Vězeňské služby České republiky a Probační a mediační služby.

Celkové skutečné výdaje jednotlivých kapitol státního rozpočtu v rámci protidrogové politiky uvádí následující tabulka.

⁸ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.

⁹ Ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb.

¹⁰ Ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 2/1969 Sb.



Tabulka č. 1: Skutečné výdaje z jednotlivých kapitol státního rozpočtu zařazené pod výdajový ukazatel *Program protidrogové politiky* v letech 2016–2019 (v tis. Kč)

Kapitola státního rozpočtu	2016	2017	2018	2019	Celkem
304 – Úřad vlády České republiky	126 667,00	141 499,00	189 106,00	231 090,00	688 362,00
335 – Ministerstvo zdravotnictví	19 987,00	35 103,00	42 653,00	30 071,00	127 814,00
333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	11 963,18	12 058,50	11 982,62	19 011,70	55 016,00
336 – Ministerstvo spravedlnosti	8 553,91	16 494,22	16 342,49	14 362,87	55 753,49
Celkem	167 171,09	205 154,72	260 084,11	294 535,57	926 945,49

Zdroj: závěrečné účty vybraných kapitol státního rozpočtu.

Naprostá většina prostředků z programů protidrogové politiky byla poskytnuta formou dotací. Největší část z těchto dotací směřovala na řešení problematiky nelegálních drog. Neinvestiční dotace byly ÚV ČR a MZ poskytovány převážně nestátním neziskovým organizacím, zajišťujícím kontaktní a poradenské služby, ambulantní léčbu, terénní programy, doléčovací programy, primární prevenci, substituční léčbu, lůžkovou péči a další. Z dotačních programů MŠMT byly podpořeny projekty napomáhající výchově dětí a mládeže, ke zlepšování zdravotního stavu, k osvojení pozitivního sociálního chování a rozvoji osobnosti a vzdělávací aktivity pro pedagogické pracovníky v předmětných oblastech. MS podpořilo projekty, které reagují na konkrétní potřeby uživatelů drog vazebně stíhaných či ve výkonu trestu odnětí svobody v době zpravidla šest měsíců před očekávaným koncem výkonu trestu odnětí svobody nebo trestního opatření nebo v době tři měsíce před vznikem zákonných podmínek pro podání žádosti o podmíněné propuštění, kdy jsou vytvářeny plány následné péče.

Největším poskytovatelem státních dotací v protidrogové oblasti byl v kontrolovaných letech 2016–2019 ÚV ČR, který touto formou poskytl peněžní prostředky v celkové výši přesahující 638 mil. Kč. Tento objem činil přes tři čtvrtiny všech dotačních prostředků poskytnutých na programy protidrogové politiky ze státního rozpočtu. Výši dotací poskytnutých Úřadem vlády ČR a jednotlivými resorty v rámci protidrogové politiky uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 2: Dotace v rámci programů protidrogové politiky poskytnuté Úřadem vlády ČR a jednotlivými kontrolovanými resorty v letech 2016–2019 (v tis. Kč)

Poskytovatel dotací	2016	2017	2018	2019	Celkem
ÚV ČR	118 234,00	128 902,00	174 677,00	216 199,00	638 012,00
MZ	19 987,00	35 103,00	42 653,00	30 071,00	127 814,00
MŠMT	11 916,80	11 842,22	11 882,62	19 366,11	55 007,75
MS	4 200,00	8 000,00	7 963,00	8 000,00	28 163,00
Celkem	154 337,80	183 847,22	237 175,62	273 636,11	848 996,75

Zdroj: přehledy poskytnutých dotací ÚV ČR a jednotlivých resortů.

ÚV ČR a jednotlivé resorty každoročně vyhlášovaly a na svých internetových stránkách uveřejňovaly výzvy k předkládání žádostí o neinvestiční dotace určené na financování projektů z oblasti protidrogové politiky. V těchto výzvách vymezily prioritní oblasti podpory a okruh oprávněných žadatelů o dotaci, stanovily náležitosti žádostí o dotace, průběh dotačního řízení a základní podmínky realizace projektů. Konkrétní podmínky čerpání a využití dotace byly následně příjemcům dotací stanoveny v rozhodnutích o poskytnutí dotace.

Kromě řádných dotačních kol vyhlášoval ÚV ČR v kontrolovaných letech 2016–2019 i mimořádná kola dotačního řízení či tzv. dofinancování již podpořených projektů. MZ pro rok

2017 vyhlásilo dvě kola dotačního řízení, a to z důvodu nevyčerpání všech peněžních prostředků z dotačního programu na tento rok.

Jednotlivé projekty mohly být financovány z více zdrojů. Standardní podpora ze státního rozpočtu byla u jednotlivých projektů max. do výše 70 %, zbývající část byla financována z rozpočtů krajů, obcí, veřejných sbírek, darů, vlastních zdrojů atd.

Vláda svým usnesením¹¹ rozhodla v roce 2019 o centralizaci peněžních prostředků a dotačních titulů programu protidrogové politiky z rozpočtů MZ a MS do rozpočtové kapitoly ÚV ČR. Od roku 2020 vyhlašuje dotační řízení pro oblast protidrogové politiky ÚV ČR, MŠMT bude dotace nadále poskytovat pouze úzce vymezenému okruhu žadatelů.

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly NKÚ byly prostředky určené na programy protidrogové politiky. Kontrolovaným obdobím byly roky 2016–2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrolovanými osobami byli ÚV ČR, MŠMT, MZ, MS a vybraní příjemci dotací z řad nestátních neziskových organizací.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda prostředky určené na programy protidrogové politiky byly vynakládány účelně a přispívaly k naplňování cílů stanovených pro tuto oblast. **Kontrolovány byly tyto tři oblasti:**

1. **koordinace a řízení;**
2. **poskytování dotací z jednotlivých kapitol státního rozpočtu;**
3. **využití dotací jejich příjemci.**

Koordinace a řízení systému protidrogové politiky byly kontrolovány u ÚV ČR. Od roku 2020 dotace z programu protidrogové politiky téměř výhradně poskytuje ÚV ČR, byl proto prověřen i přechod na tento centrální způsob poskytování dotací. Zároveň bylo zjišťováno, zda ÚV ČR činil kroky ke zmírnění negativních důsledků pandemie covidu-19 v oblasti závislostního chování.

U poskytovatelů dotací, tedy u kontrolovaných osob, kterými byly ÚV ČR, MZ, MŠMT a MS, byla kontrola zaměřena na soulad vyhlášených dotačních programů se strategickými cíli protidrogové politiky, zacílení dotací, nastavení podmínek pro jejich poskytnutí a čerpání, plnění stanovených cílů, transparentnost výběru projektů k podpoře, administraci dotačního řízení a projektů od výzvy a podání žádosti o dotaci po vyúčtování a vyhodnocení projektů. Dále u poskytovatelů dotací kontrola prověřila nastavení a funkčnost vnitřních kontrolních systémů a způsob monitorování, vyhodnocování a kontroly průběhu jednotlivých projektů i celého programu. U těchto subjektů byl dále prověřován výkon kontrolní činnosti prováděné u příjemců dotací. **U poskytovatelů dotací zkontroloval NKÚ celkem 90 projektů, na jejichž realizaci bylo poskytnuto téměř 95 mil. Kč.** Přehled počtu a finančního objemu zkontrolovaných dotací u jednotlivých poskytovatelů je uveden v následující tabulce.

¹¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 22. července 2019 č. 532, *o změně systému financování adiktologických služeb – centralizaci finančních prostředků a dotačních titulů Programu protidrogové politiky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva spravedlnosti v rozpočtové kapitole 304 – Úřad vlády počínaje rokem 2020.*

Tabulka č. 3: Kontrolní vzorek dotací zkontrolovaných u jejich poskytovatelů

Poskytovatel dotace	Počet zkontrolovaných dotací	Objem zkontrolovaných dotací (v Kč)
ÚV ČR	21	37 619 000
MZ	18	21 683 933
MŠMT	20	7 472 857
MS	31	28 163 460
Celkem	90	94 939 250

Zdroj: kontrolní protokoly jednotlivých kontrolovaných osob.

Ke kontrole příjemců neinvestičních dotací byl vybrán **vzorek devíti nestátních neziskových organizací, které** v průběhu kontrolovaného období let 2016–2019 v součtu **získaly téměř jednu třetinu celkové výše všech dotací z programů protidrogové politiky** poskytnutých ÚV ČR, MZ, MŠMT a MS.

U příjemců dotací bylo prověřeno, zda byly prostředky vynakládány v souladu s právními předpisy a podmínkami stanovenými poskytovatelem dotace a zda bylo dosaženo požadovaného výstupu. **U příjemců dotací zkontroloval NKÚ celkem 54 projektů, na jejichž realizaci bylo poskytnuto více než 66 mil. Kč.** Přehled počtu a finančního objemu zkontrolovaných dotací u jednotlivých vybraných příjemců je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 4: Kontrolní vzorek dotací zkontrolovaných u jejich příjemců

Příjemce dotace	Počet zkontrolovaných dotací	Objem zkontrolovaných dotací (v Kč)
A.N.O. - Asociace nestátních organizací	6	5 202 000
KAPPA-HELP, z.s.	10	3 229 750
Magdaléna	4	6 922 028
P-centrum, spolek	8	3 953 985
POINT 14, z.ú.	2	674 000
PREVENT 99 z.ú.	2	3 042 141
PROGRESSIVE	6	15 013 000
Společnost Podané ruce o.p.s.	10	13 455 189
DROP IN	6	14 986 216
Celkem	54	66 478 309

Zdroj: kontrolní protokoly jednotlivých kontrolovaných osob.

Kritéria ke kontrole vycházela z právních předpisů, a to zejména ze zákona č. 218/2000 Sb., zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a příslušných vyhlášek; dále ze *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*¹², z *Pravidel pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku*¹³, z metodických materiálů vztahujících se k jednotlivým programům a z rozhodnutí o poskytnutí dotace.

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

¹² Materiál byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 1. února 2010 č. 92, o *Zásadách vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*.

¹³ Materiál byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 18. dubna 2012 č. 283, o *Pravidlech pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku*.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Cíle *Národní strategie protidrogové politiky pro období 2010–2018* se nepodařilo naplnit

Strategie 2018 byla klíčovým koncepčním dokumentem vlády ČR a zároveň programovým vyjádřením záměrů a postupu vlády ČR při řešení problému užívání návykových látek a problémového hráčství. Součástí Strategie 2018 byl i soubor opatření směřujících k dosažení cílů rozpracovaný dále v akčních plánech realizace Strategie 2018 včetně vyčíslení, resp. vymezení potřebných zdrojů pro jeho implementaci. **Pilíře a hlavní cíle protidrogové politiky do roku 2018 shrnuje následující tabulka.**

Tabulka č. 5: Cíle a pilíře protidrogové politiky dle Strategie 2018

	Cíl I.	Cíl II.	Cíl III.	Cíl IV.
Strategický cíl	Snížit míru experimentálního a příležitostného užívání návykových látek zejména mladými lidmi, snížit míru hazardního hraní mezi dětmi a mládeží	Snížit míru problémového a intenzivního užívání návykových látek a problémového hráčství	Snížit potenciální rizika spojená s užíváním návykových látek a s problémovým hráčstvím pro jedince a společnost	Snížit dostupnost návykových látek zejména pro mladé lidi, posílit zákonnou regulaci hazardního hraní
Pilíře protidrogové politiky	Primární prevence	Léčba a sociální začleňování	Snižování rizik	Snižování dostupnosti návykových látek a rizikovosti hazardních her

Zdroj: *Národní strategie protidrogové politiky na období 2010 až 2018.*

Jednotlivým cílům Strategie 2018 nebyly přiřazeny žádné indikátory plnění či způsoby vyhodnocování jejich naplňování.

Strategie 2018 byla rozvíjena celkem šesti tematickými akčními plány (pro problematiku nelegálních drog, hazardního hraní, alkoholu a tabáku), které sloužily jako nástroj implementace definující cíle, zdroje, odpovědnosti, aktivity a časové rámce. ÚV ČR vypracoval čtyři souhrnné hodnotící zprávy k akčním plánům realizace Strategie 2018, jež byly v jeho gesci. MZ vypracovalo jeden hodnotící dokument k *Akčnímu plánu pro oblast kontroly tabáku v České republice na období 2015 až 2018*. Souhrnné hodnocení k *Akčnímu plánu k omezení škod působených alkoholem v České republice pro období 2015 až 2018* Ministerstvo zdravotnictví, do jehož gesce tento akční plán spadá, nezpracovalo. Celkové vyhodnocení plnění úkolů/aktivit jednotlivých akčních plánů shrnuje následující tabulka.

Tabulka č. 6: Celkové vyhodnocení plnění úkolů/aktivit jednotlivých akčních plánů

Akční plán	Gestor	Počet úkolů/aktivit			
		Splněno	Částečně splněno	Nesplněno/nehodnoceno	Celkem
Akční plán 2010–2012	ÚV ČR	109	34	42	185
Akční plán 2013–2015		56	26	18	100
Akční plán 2015–2018 pro oblast hazardního hraní		40	11	13	64
Akční plán 2016–2018 v oblasti nelegálních návykových látek		63	24	15	102
Akční plán pro oblast kontroly tabáku v České republice na období 2015 až 2018	MZ	27	28	1	56
Akční plán k omezení škod působených alkoholem v České republice pro období 2015 až 2018		?	?	?	55

Zdroj: souhrnné zprávy o plnění jednotlivých akčních plánů pro implementaci Strategie 2018.

Celkově byly úkoly a aktivity stanovené čtyřmi akčními plány, které jsou **v gesci ÚV ČR**, plněny na 59,4 %. **Z 21,1 % byly splněny pouze částečně a z 19,5 % nebyly splněny vůbec.**

Z celkových 56 aktivit naplánovaných *Akčním plánem pro oblast kontroly tabáku v České republice na období 2015 až 2018*, jenž byl **v gesci MZ**, nebyla splněna pouze jedna, zcela splněno bylo 48,2 % všech naplánovaných aktivit.

ÚV ČR zpracoval v roce 2018 *Evaluaci Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018* (dále také „Evaluace 2018“), tj. celkové vyhodnocení Strategie 2018. Evaluace 2018 byla tedy zpracována v posledním roce účinnosti Strategie 2018, přestože v té době ÚV ČR ještě nemohl mít k dispozici všechny informace z dané oblasti za poslední rok. Přehled plnění cílů Strategie 2018 dle evaluace, kterou provedl ÚV ČR, je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 7: Celkové vyhodnocení naplnění cílů Strategie 2018 dle Evaluace 2018

	Cíl I.	Cíl II.	Cíl III.	Cíl IV.
Oblast nelegálních drog	splněn	nesplněn	částečně splněn	nesplněn
Oblast alkoholu	částečně splněn	částečně splněn	částečně splněn	nesplněn
Oblast kontroly tabáku	částečně splněn	částečně splněn	částečně splněn	nesplněn
Oblast hazardního hraní	částečně splněn	částečně splněn	nelze vyhodnotit	splněn

Zdroj: *Evaluace Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018.*

Dle Evaluace 2018 byl v oblasti nelegálních drog splněn pouze cíl I. a splnění ostatních cílů jednoznačně dosaženo nebylo. V oblasti alkoholu a v oblasti kontroly tabáku nebyly dle Evaluace 2018 cíle splněny vůbec či byly splněny pouze částečně. V oblasti hazardního hraní byl splněn pouze cíl IV., splnění ostatních cílů nešlo ověřit nebo byly splněny pouze částečně.

Stávající strategií v protidrogové oblasti je *Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním na období 2019–2027*. Tato strategie se nově zaměřuje i na problematiku léčivých přípravků s obsahem psychoaktivních látek, konopí a kanabinoidů, na nadužívání internetu a nových technologií v české společnosti.

Přes značné množství vynakládaných prostředků Česká republika dlouhodobě obsazuje „přední“ příčky v mezinárodních srovnáních v oblasti konzumace alkoholu a tabákových výrobků (viz příloha).

2. Některá ministerstva nestanovila cíle protidrogových programů, také hodnocení dopadů poskytnutých dotací některé resorty neprováděly

Hlavní cíle protidrogové politiky závazné jak pro ÚV ČR, tak i pro jednotlivé resorty byly v kontrolovaném období stanoveny prostřednictvím Strategie 2018, resp. Strategie 2027. Tyto obecné cíle byly dále rozpracovávány na úrovni jednotlivých resortů.

Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že MS sice formulovalo protidrogovou politiku ve vlastní koncepci vězeňství¹⁴, avšak v žádných koncepčních dokumentech nestanovilo indikátory, které by umožňovaly vyhodnotit vývoj v oblasti jím prováděné protidrogové politiky. **Cíle samotného dotačního programu protidrogové politiky ve věznicích MS nenastavilo vůbec.** Kontrolou NKÚ bylo dále zjištěno, že **MS v rozhodnutích o poskytnutí dotace** v rámci programu protidrogové politiky v kontrolovaném období **nestanovilo žádné ukazatele, které měly být realizací projektu splněny.** V rozhodnutích o poskytnutí dotace na roky 2016, 2017 a 2018 nevedlo ani žádný odkaz na ukazatele uvedené v žádostech o dotace s tím, že jsou tyto hodnoty závazné.

MŠMT pro program protidrogové politiky v kontrolovaném období rovněž **nedefinovalo žádné měřitelné cíle, indikátory ani jakékoliv jiné ukazatele**, které by umožnily vyhodnocení dopadů poskytované podpory či naplňování strategických cílů v oblasti státní protidrogové politiky. MŠMT tak nemohlo v kontrolovaném období vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů na tento účel, protože k tomu nemělo odpovídající údaje. **MŠMT neprovádělo systematické vyhodnocování dopadů svého programu protidrogové politiky** a v kontrolovaném období tak neplnilo zákonnou povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole¹⁵; sledovalo pouze plnění cílů jednotlivých projektů, které si nastavili sami žadatelé, resp. příjemci dotací v žádostech o dotaci.

MZ nevypracovalo žádné vlastní analýzy ani další materiály k průběžnému či konečnému hodnocení svého programu protidrogové politiky pro roky 2016–2019.

3. Dotace vyplacené Úřadem vlády ČR v rámci tzv. dofinancování projektů v roce 2019 nelze považovat za účelné

Dotace v oblasti protidrogové politiky byly ÚV ČR i jednotlivými resorty rozdělovány v rámci vyhlášených dotačních řízení a byly vždy určeny pouze na jeden kalendářní rok. Kromě řádných dotačních řízení vyhlášoval ÚV ČR v kontrolovaném období 2016–2019 i mimořádná dotační řízení a v případě roku 2018 a 2019 uveřejnil také výzvu na tzv. dofinancování. V roce 2019 na výzvu určenou k dofinancování stávajících realizovaných projektů ÚV ČR vyčlenil 77 mil. Kč. Toto posílení dotačního programu schválila vláda ČR dne 25. 11. 2019, přičemž žádosti o dofinancování měly být zasílány do 4. 12. 2019. RVKPP rozhodla dne 17. 12. 2019 o rozdělení dotačních prostředků v celkové výši 11 348 000 Kč. NKÚ zjistil na vzorku pěti kontrolovaných projektů, které byly financovány **v rámci tzv. dofinancování, že finanční prostředky byly jejich**

¹⁴ *Koncepce vězeňství do roku 2025.*

¹⁵ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

příjemcům zaslány dne 23. 12. 2019, tj. 8 dnů před koncem roku, v němž měly být projekty realizovány.

Nepotřebnost vyhlášení výzvy na dofinancování je patrná i ze skutečnosti, že v jejím rámci žadatelé předložili žádosti o dotace v celkové výši 12 243 570 Kč, tj. ve výši pouze necelých 16 % alokovaných prostředků.

Vynaložení peněžních prostředků, jež poskytli ÚV ČR prostřednictvím výzvy na dofinancování projektů v roce 2019, nelze považovat za účelné. ÚV ČR nemohl těmito prostředky nijak významně ovlivnit výsledky jednotlivých projektů, prostředky vyplacené v samotném závěru roku tak sloužily pouze ke zlepšení finanční situace jejich příjemců.

4. Na MŠMT nebylo možné prostředky na protidrogovou politiku oddělit od jiných dotací

Na MŠMT byly v kontrolovaném období dotace z programu protidrogové politiky vypláceny společně s dotacemi z programu sociální prevence a prevence kriminality. MŠMT nebylo schopno doložit, jakým způsobem a na základě jakých kritérií rozhodovalo o tom, zda bude dotace na konkrétní projekt zařazena pod závazným výdajovým ukazatelem státního rozpočtu *Program protidrogové politiky*, nebo *Program sociální prevence a prevence kriminality*. Přestože prostředky určené státním rozpočtem na jednotlivé programy nelze zaměňovat, žádosti o dotace, resp. podpořené projekty v rámci protidrogové politiky zahrnuté do kontrolního vzorku u poskytovatele dotací, jímž bylo MŠMT, se zaměřovaly jak na preventivní aktivity v protidrogové oblasti, tak na aktivity v oblasti sociální prevence a prevence kriminality. Tím, že projekty podpořené MŠMT z programu protidrogové politiky byly zaměřeny obecně na prevenci rizikového chování, **MŠMT nerespektovalo účelovost prostředků státního rozpočtu, která je dána jeho závaznými ukazateli¹⁶.**

Protože MŠMT v rámci poskytovaných dotací neoddělilo důsledně oblast prevence protidrogové politiky a oblast prevence kriminality, resp. oblast sociální prevence, znemožnilo správně vykazovat výdaje zařazené pod výdajový ukazatel *Program protidrogové politiky*. Splnění účelu prostředků státního rozpočtu tak nelze v případě prostředků poskytovaných z kapitoly státního rozpočtu 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* v rámci výdajového ukazatele *Program protidrogové politiky* objektivně posoudit a vyhodnotit. V důsledku výše uvedených skutečností **MŠMT v kontrolovaném období nemohlo soustavně sledovat a vyhodnocovat účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole¹⁷.**

5. V samotném procesu poskytování dotací a jejich administrace byla zjištěna řada nedostatků u všech kontrolovaných poskytovatelů dotací

Poskytovatelé podpory v rámci protidrogové politiky se v kontrolovaném období při poskytování a administraci dotací měli řídit především právními předpisy, ale také pravidly, která si sami stanovili pro jednotlivé dotační výzvy. V některých případech však ÚV ČR i kontrolovaná ministerstva stanovené postupy nedodržovaly a pravidla porušovaly. **NKÚ kontrolou vzorku vybraných dotací u jejich poskytovatelů zjistil zejména následující nedostatky:**

- MŠMT a MZ nezpracovaly závazný formulář pro podání žádosti tak, aby obsahoval veškeré náležitosti stanovené zákonem¹⁸. MŠMT navíc chybně nastavilo i elektronický

¹⁶ Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁷ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁸ Ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

formulář pro vyúčtování, čímž znemožnilo příjemcům dotací předložit vyúčtování bez věcných nesprávností.

- ÚV ČR vydal dvě změnová rozhodnutí o poskytnutí dotace až po skončení kalendářního roku, na který byla dotace poskytnuta.
- ÚV ČR i kontrolované resorty vydaly v řadě případů rozhodnutí o poskytnutí dotace pozdě, a proto nemohly vyplácet dotace ve stanoveném termínu, tj. do 31. března rozpočtového roku¹⁹. Vydaná rozhodnutí o poskytnutí dotace nespĺňovala vždy veškeré formální náležitosti stanovené zákonem²⁰.
- MZ u pěti dotací měnilo práva a povinnosti příjemců dotací a závazné parametry projektů, tj. zejména výši rozpočtu projektu, resp. podíl státní dotace na jeho financování, pouze neformálním schválením nebo vzetím na vědomí, aniž by vydalo příslušná změnová rozhodnutí.
- ÚV ČR a MŠMT nespĺnily u většiny kontrolovaných dotací povinnost uveřejnit dokumenty k dotacím prostřednictvím informačního systému Ministerstva financí (dotinfo.cz)²¹.
- MŠMT ve 12 případech neprovedlo před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace předběžnou finanční kontrolu v souladu s právními předpisy²².
- MZ stanovilo pro příjemce dotací lhůty pro předložení finančního vypořádání v rozporu s příslušnou vyhláškou²³. Také podmínku vícezdrojového financování a povinné spoluúčasti pro příjemce dotace stanovilo MZ v několika případech metodik pro poskytování dotací v rozporu se zásadami vlády pro poskytování dotací²⁴. Při důsledné aplikaci těchto striktnějších pravidel ze strany MZ by 17 z 18 kontrolovaných projektů povinnou spoluúčast nespĺnilo. MZ rovněž stanovilo podmínky pro příjemce dotace v rozhodnutích o poskytnutí dotace v některých případech odlišně, než je uvedeno v příslušné metodice pro poskytování dotací.

Vzhledem k tomu, že **vnitřní kontrolní systémy poskytovatelů dotací** výše uvedeným chybám včas nezabránily, **nelze je považovat za správně nastavené a plně funkční.**

6. Rozhodování o přidělení dotací nebylo v některých případech transparentní

Žádosti podané na základě výzev ÚV ČR a jednotlivých resortů byly ze strany poskytovatelů dotací hodnoceny jak z pohledu splnění formálních náležitostí, tak i z pohledu věcného. Ne vždy však byla úplná pravidla pro hodnocení žádostí zveřejněna, žadatelé o dotace tak neměli možnost dopředu zjistit, jakým způsobem budou jejich žádosti o dotace hodnoceny.

¹⁹ Ustanovení části druhé odst. 8 *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy.*

²⁰ Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., resp. ustanovení § 69 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²¹ Ustanovení § 18a odst. 1 a 5 zákona č. 218/2000 Sb.

²² Ustanovení § 11 odst. 2, § 26 odst. 1 a § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb.

²³ Ustanovení § 9 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem (vyhláška o finančním vypořádání).

²⁴ Ustanovení části druhé odst. 7 a 10 *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy.*

Tento fakt způsobil, že proces poskytování dotací nebyl zcela transparentní. **NKÚ spatřuje příčiny snížení míry transparentnosti** hodnotícího procesu **v těchto skutečnostech:**

- MŠMT v příslušné metodice pro dotace poskytované na rok 2016 ani jiným způsobem nezveřejnilo kritéria věcného hodnocení žádostí o dotace, pro dotace poskytované na roky 2017 a 2018 nezveřejnilo váhy jednotlivých kritérií či bodové škály, které mají být uplatňovány při věcném hodnocení žádostí o dotace.
- V případě dotací poskytovaných Úřadem vlády ČR na rok 2017 žadatelé o dotace sice byli prostřednictvím příslušné směrnice upravující dotační řízení obecně informováni, podle jakých hledisek budou žádosti posuzovány, přesnou podobu kritérií a zejména pak jejich bodové váhy a postupy hodnocení však při podávání žádostí žadatelé neměli možnost zjistit.
- MS stanovilo v metodice pro poskytování dotací pro roky 2016, 2017 a 2018 jednoznačná a konkrétně vymezená kritéria hodnocení žádostí o dotace, avšak neuvedlo maximální počet bodů, který bylo možné získat za splnění jednotlivých kritérií. MS také pochybilo, když v letech 2017–2019 nezveřejnilo na svých internetových stránkách seznam nebo pořadí úspěšnosti žádostí, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením, ve stanoveném termínu²⁵.

Resorty v řadě případů rovněž porušily právní předpisy i vlastní pravidla pro poskytování dotací a podpořily také žádosti, které podmínky příslušné dotační výzvy nespĺnily. **Poskytovatelé dotací tímto postupem vytvářeli** v kontrolovaném období pro žadatele o dotace **nerovné podmínky, netransparentní a diskriminační prostředí**. Za významná pochybení resortů pokládá NKÚ níže uvedené skutečnosti:

Ministerstvo zdravotnictví

- 1) V jednom případě MZ nevyřadilo žádost o dotaci, přestože žadatel nespĺňoval podmínku bezdlužnosti vůči finančnímu úřadu stanovenou v příslušné metodice pro poskytování dotací na rok 2016, a naopak ji podpořilo dotací ve výši 57 900 Kč.
- 2) Když žadatel ve dvou případech (dotace na projekt realizovaný v roce 2016 a 2018) nedodržel termín pro podání žádosti stanovený v příslušné metodice, resp. zásilka nebyla prokazatelně přijata do výše uvedeného termínu, MZ nevyřadilo tyto žádosti z dotačního řízení a projekty podpořilo částkou v celkové výši 1 371 265 Kč a 2 490 400 Kč.
- 3) MZ podpořilo částkou v celkové výši 150 000 Kč žadatele, jenž ve dvou žádostech o dotaci neuvedl účel dotace²⁶, aniž by jej požádalo o jejich doplnění.
- 4) MZ podpořilo žádosti, které neobsahovaly kompletní požadované přílohy, nepožádalo o jejich doplnění a akceptovalo je tak v neúplné podobě:
 - ve třech případech žádostí o dotace na rok 2016, na jejichž základě poskytlo dotace v celkové výši 4 146 227 Kč;
 - ve čtyřech případech žádostí o dotace na rok 2017, na jejichž základě poskytlo dotace v celkové výši 3 788 678 Kč;

²⁵ Ustanovení části druhé odst. 5 *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*.

²⁶ Ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb.

- ve třech případech žádostí o dotace na rok 2018, na jejichž základě poskytlo dotace v celkové výši 7 587 050 Kč;
 - ve dvou případech žádostí o dotace na rok 2019, na jejichž základě poskytlo dotace v celkové výši 3 071 287 Kč.
- 5) Ve dvou případech MZ nearchivovalo k projektům oponentské posudky, které byly součástí hodnocení žádostí²⁷.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

- 1) MŠMT v jednom případě plně podpořilo částkou 700 000 Kč žádost o dotaci na rok 2019, která získala od nezávislých hodnotitelů méně než 36 bodů, přestože dotace měla být v tomto případě krácena na 50 % požadované částky.
- 2) Ve třech případech podpořilo MŠMT částkou v souhrnné výši 1 277 200 Kč žádosti o dotace na rok 2019, které získaly od nezávislých hodnotitelů méně než 30 bodů, a tudíž neměly být vůbec podpořeny, přičemž v jednom případě byla podpořena v plné výši, tj. ve výši 332 000 Kč, i žádost o dotaci, která dokonce získala v jednom hodnocení 0 bodů a ve druhém hodnocení pouze 15 bodů; v tomto případě se navíc jednalo o žádost, jež měla být vyřazena z dotačního řízení již na základě chybějících náležitostí (bod 5).
- 3) Ve třech případech MŠMT poskytlo dotace, které tvořily více než 70 % celkových nákladů projektu, bez řádného odůvodnění²⁸, přičemž v těchto případech se jednalo o dotace poskytnuté fyzickým osobám.
- 4) V jednom případě MŠMT nevyřadilo a podpořilo částkou 337 210 Kč žádost o dotaci na rok 2016, která neobsahovala všechny povinné přílohy a byla podepsána osobou, jež nepředložila plnou moc k jednání za žadatele.
- 5) V jednom případě MŠMT nevyřadilo a podpořilo částkou 332 000 Kč žádost o dotaci na rok 2019, která v rozporu s příslušnou metodikou neobsahovala odůvodnění významnosti projektu ani rodné číslo žadatele²⁹.
- 6) V jednom případě MŠMT nezajistilo hodnocení žádosti dvěma hodnotiteli.

MŠMT jako jediný resort v rámci protidrogové politiky poskytovalo v kontrolovaném období dotace i fyzickým osobám. **MŠMT schválilo dvě žádosti o dotaci na rok 2017 a 2018 a na základě těchto žádostí poskytlo dotace v celkové výši 656 640 Kč fyzické osobě, která se přímo podílela na administraci dotací a hodnocícím procesu. MŠMT tímto postupem způsobilo, že proces hodnocení žádostí o dotace, resp. podaných projektů byl pro dotace určené na roky 2017 a 2018 netransparentní a diskriminační.**

²⁷ MZ tak porušilo povinnost uchovávat dokumenty ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) ve spojení s ustanovením § 2 písm. e) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

²⁸ Ustanovení části druhé odst. 7 *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy.*

²⁹ Ustanovení § 14 odst. 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

7. Poskytovatelé dotací nereagovali důsledně na neplnění povinností ze strany příjemců dotací

ÚV ČR i kontrolované resorty zapojené do protidrogové politiky měly při administraci dotací vedle souladu postupů s právními předpisy dbát také na rovný přístup ke všem příjemcům dotací a důsledně vymáhat plnění veškerých podmínek z jejich strany. NKÚ při kontrole zjistil, že u řady projektů bylo už z dokumentů, které měl příslušný poskytovatel k dispozici, patrné, že příjemce dotace neplní nebo nesplnil některou z podmínek čerpání dotace nebo jejich splnění řádně nedoložil. **Poskytovatelé dotací nevyžadovali vždy důsledně od příjemců dotací dodržování předem stanovených pravidel** a v případě jejich porušování nereagovali vhodným způsobem na danou situaci. **NKÚ kontrolou vzorku vybraných dotací zjistil zejména následující pochybení MZ, MŠMT a ÚV ČR:**

- MZ ve třech případech nemělo informaci, zda pozice, na jejíž mzdové náklady žadatel použil část dotace, byla v době realizace projektu obsazena a kým. MZ v těchto případech neproověřilo, zda čerpání dotace na tuto pozici bylo oprávněné.
- MZ ve čtyřech případech nevyžadovalo po příjemcích dotace splnění podmínky, která spočívala v předložení zprávy nezávislého auditora o revizi hospodaření s prostředky ze státního rozpočtu.
- V řadě případů kontrolovaných projektů podpořených MZ nesouhlasily údaje v závěrečné zprávě o realizaci projektu s údaji uvedenými v závěrečném vyúčtování projektu, případně byly předloženy různé varianty těchto dokumentů nebo byly předloženy v neúplné podobě či s chybnými údaji. MZ přesto nepožádalo příjemce o zjednání nápravy, zdůvodnění rozporů či o doložení relevantních dokladů a akceptovalo zmíněné dokumenty v této podobě bez prověření jejich věrohodnosti.
- MZ dokonce v jednom případě namísto zaslání požadavku na vrácení poměrné části dotace naopak navrhlo příjemci, aby upravil a zkreslil vykázané náklady projektu a předložil upravené vyúčtování. MZ také akceptovalo antedatovaná vyúčtování.
- MŠMT ve třech případech kontrolovaných projektů akceptovalo zásadní porušení podmínek poskytnutí dotace. V jednom případě příjemce nesplnil celkový rozpočet a cíl projektu, ve druhém případě nesplnil tentýž příjemce v dalším roce celkový rozpočet a podíl spolufinancování projektu a ve třetím případě jiný příjemce nesplnil cíl projektu. Ve všech třech případech se jednalo o příjemce dotace z řad fyzických osob. MŠMT nevyvodilo z těchto porušení patřičné důsledky pro příjemce dotace, resp. nevymáhalo finanční prostředky v celkové výši 754 248 Kč použité v rozporu s podmínkami stanovenými v rozhodnutích o poskytnutí dotace.
- ÚV ČR akceptoval vyúčtování dotací několika projektů, z nichž bylo patrné, že v nich uvedené položky, tj. např. pořízení výpočetní techniky, byly pořízeny až na konci roku, na který byly dotace poskytnuty, a nemusely tak být nezbytné k dosažení účelu stanoveného v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Vysoké riziko neúčelnosti u pořízených položek ÚV ČR nijak neproověřoval.

Výše popsaný **postup jednotlivých poskytovatelů dotací v rámci protidrogové politiky vytvářel** v kontrolovaném období **nerovné podmínky** pro příjemce dotací. Uvedené **skutečnosti svědčí také o nefunkčnosti jejich vnitřních kontrolních systémů.**

8. Dva poskytovatelé dotací neprováděli kontrolu u příjemců v dostatečném rozsahu

Poskytovatelé jsou povinni vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců dotací³⁰. ÚV ČR i jednotlivé resorty měly v kontrolovaném období zajistit kontrolní činnost u příjemců finančních prostředků z programů protidrogové politiky v dostatečném rozsahu a odpovídající kvalitě. Průběžnou a následnou kontrolou u příjemců dotací je nejen v případě dotací určených na protidrogovou politiku možné ověřit plnění podmínek čerpání dotace a posoudit účelnost, efektivnost a hospodárnost vynakládaných prostředků.

MZ provedlo v kontrolovaném období v rámci protidrogové politiky **pouze jednu kontrolu** u příjemce dotace v roce 2016. Jednalo se o následnou veřejnosprávní kontrolu projektu z roku 2015, na jehož realizaci MZ poskytlo prostředky ve výši 500 000 Kč, tj. **2,6 % poskytnutých dotací** na protidrogovou politiku v roce 2015. V ostatních letech kontrolovaného období neprovedlo MZ žádnou další následnou ani průběžnou kontrolu.

MŠMT provedlo v kontrolovaném období celkem **čtyři průběžné kontroly a sedm následných kontrol** dotací u příjemců. V roce 2016 provedlo MŠMT jednu průběžnou kontrolu projektu, na jehož realizaci poskytlo dotaci ve výši 183 581 Kč, a v roce 2017 uskutečnilo tři průběžné kontroly u projektů, na jejichž realizaci poskytlo dotace v celkové výši 338 089 Kč. V ostatních letech kontrolovaného období nebyla provedena žádná průběžná kontrola. V roce 2019 provedlo MŠMT následnou veřejnosprávní kontrolu sedmi projektů, na jejichž realizaci byly poskytnuty finanční prostředky v celkové výši 1 482 497 Kč. Čtyři projekty byly z roku 2017 a tři z roku 2018. Celkem tak bylo v kontrolovaném období v rámci následných kontrol zkontrolováno pouze 2,2 % poskytnutých dotací na protidrogovou politiku. **Rozsah** všech zrealizovaných **kontrol** v letech 2016–2019 **nedosáhl ani 3,7 %** všech **dotáčnických prostředků** vyplacených MŠMT v tomto období.

MS provádělo v kontrolovaném období průběžné kontroly u příjemců dotací každoročně. Celkem jich v letech 2016–2019 **provedlo 11** a prověřilo jimi dotace v úhrnné výši 9 369 706 Kč, tj. **33,3 %** z celkového **objemu prostředků poskytnutých** v tomto období. Následné veřejnosprávní kontroly MS v kontrolovaném období neprovádělo.

ÚV ČR realizoval průběžné kontroly u příjemců dotací pouze v roce 2016. Jednalo se o 12 průběžných kontrol projektů, na něž byly poskytnuty dotace v celkové výši 6 342 000 Kč. V ostatních letech kontrolovaného období průběžné kontroly ÚV ČR sice neprováděl, ale následné veřejnosprávní kontroly prováděl ÚV ČR v kontrolovaném období každoročně. V letech 2016–2019 **ÚV ČR provedl celkem 119 kontrol** a zkontrolovány byly dotace ve výši 67 691 000 Kč, což je **13,2 %** z celkového objemu poskytnutých dotací v tomto období.

9. Někteří příjemci neplnili podmínky poskytnutých dotací

Kontrola NKÚ byla provedena u 9 příjemců dotací z řad nestátních neziskových organizací. Zkontrolováno bylo celkem 54 dotací v celkové výši 66 478 309 Kč, které z programů protidrogové politiky poskytly ÚV ČR, MŠMT, MZ a MS. Neúčelnost peněžních prostředků vynaložených na realizaci projektů NKÚ u žádného příjemce dotace nekonstatoval. **NKÚ u příjemců dotací zjistil zejména pochybení, která spočívala v porušení podmínek stanovených rozhodnutími o poskytnutí dotace. Konkrétně se jednalo o tyto nedostatky:**

Příjemce DROP IN se dopustil porušení povinností stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace tím, že z poskytnuté dotace uhradil neuznatelné náklady. Konkrétně do nákladů

³⁰ Ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

projektu hrazených z dotace zahrnul i částku ve výši 24 817,10 Kč za pořízení notebooku, přestože tyto náklady v rozpočtu dotace nebyly stanoveny.

U příjemce dotace KAPPA-HELP, z.s., byly zjištěny nedostatky u dvou projektů. V jednom případě byly z dotačních prostředků hrazeny neuznatelné výdaje ve výši 2 000 Kč. V druhém případě nebyl dodržen stanovený maximální podíl dotace na financování služby poskytované v rámci projektu. V tomto případě navíc příjemce dotace nedodržel výši a skladbu celkových nákladů projektu.

Příjemce dotace Magdaléna, o.p.s., chyboval v případě tří projektů. Tento příjemce porušil povinnosti stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, když překročil maximální limit pro uplatnění měsíční hrubé mzdy zaměstnanců v daném projektu. U jednoho projektu uhradil příjemce z dotace osobní náklady a odvody za dva zaměstnance, kteří nebyli zdravotnickými pracovníky, přestože to podmínky projektu neumožňovaly. Příjemce dotace Magdaléna, o.p.s., také v jednom případě nepodložil částku mzdových nákladů skutečně odvedenou prací na projektu. Příjemce dotace se tak dopustil neoprávněného použití peněžních prostředků v celkové výši 209 582,84 Kč. Tento příjemce navíc v jednom případě nesplnil při podání žádosti o dotaci požadavek na vzdělání u jednoho zaměstnance zajišťujícího selektivní primární prevenci, který požadovalo ve výzvě MŠMT jako poskytovatel dotace. MŠMT však tento nedostatek nerozporovalo a dotaci přesto poskytlo.

Příjemce dotace PROGRESSIVE, o.p.s., u dvou z kontrolovaných projektů nedodržel povinnost stanovenou rozhodnutím o poskytnutí dotace, neboť použil část poskytnutých finančních prostředků v celkové výši 20 148 Kč na úhradu nákladů nesouvisejících s projektem.

NKÚ na základě zjištěných skutečností předal správcům daně údaje o porušení rozpočtové kázně³¹ v celkové výši 256 547,94 Kč.

10. Centralizace protidrogové politiky

Vláda ČR usnesením ze dne 22. července 2019 č. 532 schválila centralizaci finančních prostředků vyčleněných ze státního rozpočtu na dotační programy protidrogové politiky. MZ a MS již nemají vyhlášovat dotační řízení pro oblast protidrogové politiky. Z kapitoly státního rozpočtu 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* mají být dotace nadále poskytovány pouze úzce vymezenému okruhu žadatelů, přičemž dle zákona č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, bylo v této kapitole na program protidrogové politiky vyčleněno 3,7 mil. Kč a dle zákona č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, taktéž 3,7 mil. Kč.

K centralizaci protidrogové politiky směrem k ÚV ČR bylo přistoupeno na základě meziresortních jednání, analýzy systému financování adiktologických služeb, kterou zpracoval ÚV ČR, a dalších materiálů. ÚV ČR provede ucelené vyhodnocení přínosů centralizace dotačních prostředků po uzavření dotačního roku 2020.

Již nyní lze konstatovat, že tento krok přinesl zefektivnění procesů a snížení administrativní zátěže pro žadatele, resp. příjemce dotací. Z pohledu ÚV ČR a RVKPP přinesla centralizace větší přehled o podporovaných projektech a službách, lepší zaměření podpory a zjednodušení koordinace podpory. Dle vyjádření ÚV ČR centralizaci uvítali i příjemci dotací, resp. nestátní neziskové organizace působící v této oblasti.

Na vyhodnocení celého procesu centralizace bude potřeba delší časový odstup.

³¹ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

11. Protidrogová politika v době pandemie covidu-19

V průběhu první i druhé vlny pandemie covidu-19 ÚV ČR intenzivně komunikoval s poskytovateli služeb v protidrogové oblasti. ÚV ČR také vypracoval analýzu situace ovlivněné pandemií nemoci covid-19 v této oblasti, materiál projednala RVKPP. Podrobnější analýza je součástí *Výroční zprávy o stavu ve věcech drog v ČR za rok 2019*³² vydané v říjnu 2020, kterou projednala jak RVKPP, tak vláda ČR. ÚV ČR dále vypracoval několik doporučených postupů zejména pro poskytování adiktologických služeb a dle svého vyjádření informoval o zahraničních studiích týkajících se dopadů pandemie nemoci covid-19.

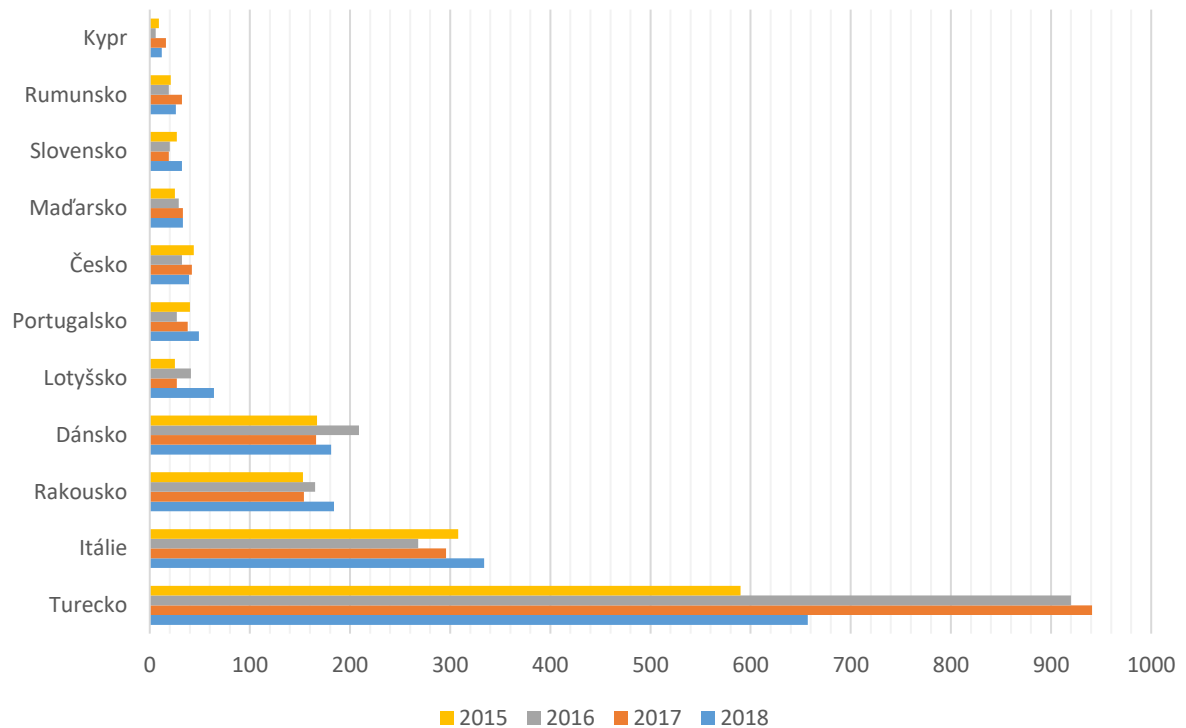
ÚV ČR reagoval na negativní dopady pandemie nemoci covid-19 na adiktologické služby vyhlášením druhé výzvy dotačního řízení v dubnu 2020. Dle uveřejněných priorit dotačního řízení měl být v rámci výzvy brán zřetel přednostně na finanční zajištění řešení negativních dopadů způsobených pandemií covidu-19 v adiktologických službách. Zároveň ÚV ČR informoval příjemce dotací o tom, že mohou přizpůsobit čerpání dotace nákladům souvisejícím s pandemií covidu-19 ve svých projektech v intencích podmínek dotačního řízení.

³² Dostupná z https://www.vlada.cz/assets/ppov/protidrogova-politika/vyrocní-zpravy/VZdrogy2019_v02_s-obalkou.pdf.

Seznam zkratk

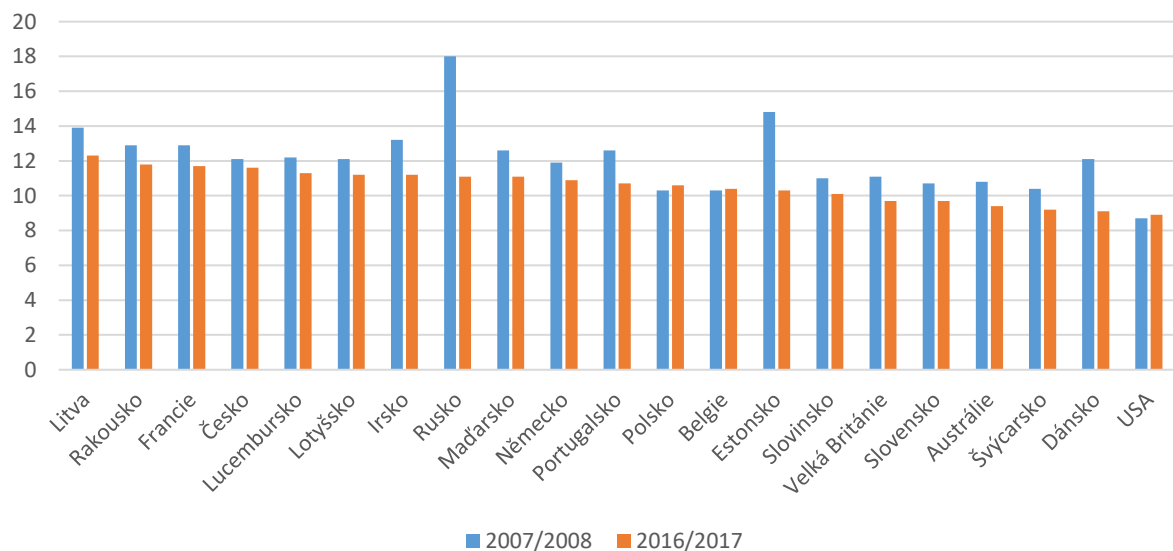
ČR	Česká republika
DROP IN	Středisko prevence a léčby drogových závislostí - DROP IN, o.p.s.
EU	Evropská unie
Evaluace 2018	<i>Evaluace Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018</i>
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MZ	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSN	Organizace spojených národů
RVKPP	Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky
Strategie 2018	<i>Národní strategie protidrogové politiky pro období 2010–2018</i>
Strategie 2027	<i>Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním na období 2019–2027</i>
ÚV ČR	Úřad vlády České republiky

Graf č. 1: Smrtelná předávkování drogami (srovnání vybraných zemí Evropy)



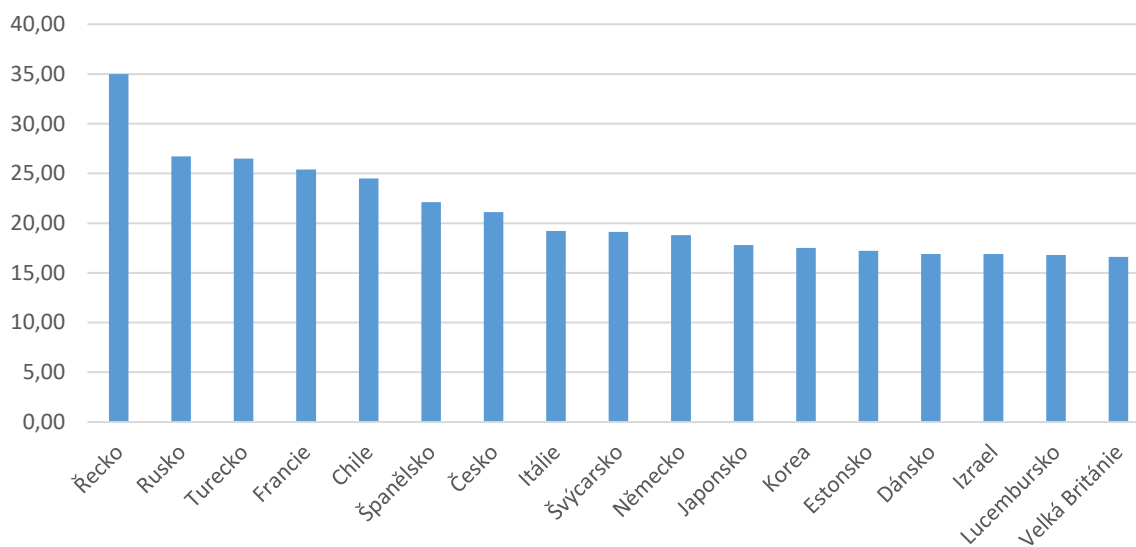
Zdroj: Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA).

Graf č. 2: Největší konzumenti alkoholu ve světě (spotřeba litrů čistého lihu na osobu)



Zdroj: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

Graf č. 3: Největší kuřáci ve světě – podíl denních kuřáků v populaci starší 15 let v roce 2019 nebo nejbližší dostupná data (v %)



Zdroj: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/13

Investiční pobídky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Adolf Beznoska.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda systém poskytování investičních pobídek určených zahraničním a tuzemským subjektům přináší deklarované přínosy a zda jsou tyto přínosy průkazné.

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

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“);

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále jen „Agentura CzechInvest“).

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 22. února 2021,

schválilo usnesením č. 11/IV/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Investiční pobídky

Účelem investičních pobídek je podpora hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území ČR.

955

Přislíbených investičních pobídek od roku 2000 do září 2020

více než **75 mld. Kč**

Objem čerpaných investičních pobídek od roku 2000 do roku 2019

85 %

Podíl investičních pobídek čerpaných formou slevy na dani z příjmů na celkovém čerpání

Naprostá většina investičních pobídek směřovala do zpracovatelského průmyslu.

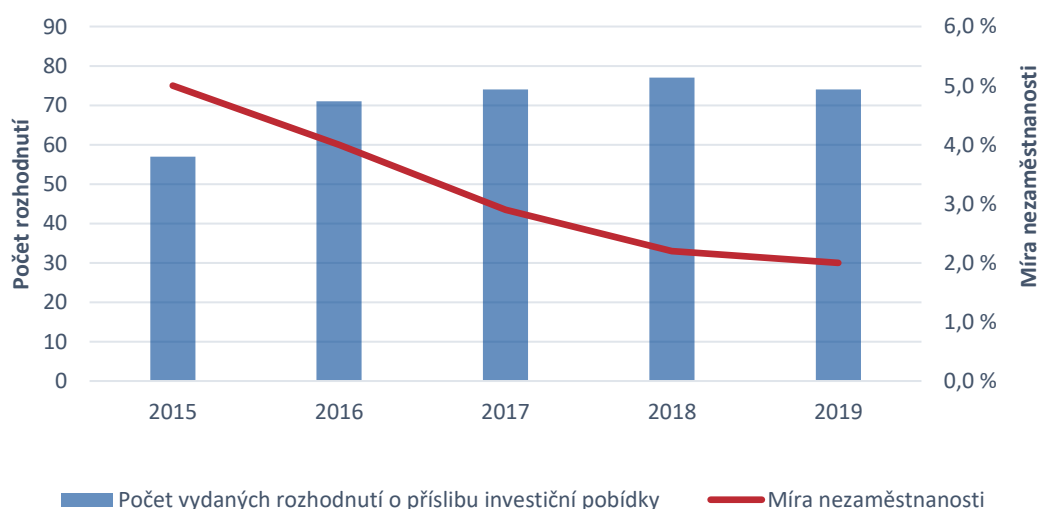
96 %

Investičních pobídek ve zpracovatelském průmyslu od roku 2012

4 %

Investičních pobídek v technologických centrech a v centrech strategických služeb od roku 2012

Míra nezaměstnanosti klesala, počet přislíbených investičních pobídek neklesal.



I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil postup MPO a Agentury CzechInvest při poskytování investičních pobídek tuzemským a zahraničním subjektům, deklarované přínosy investičních pobídek a jejich vyhodnocování.

Investiční pobídky jsou v ČR poskytovány od roku 1998, přičemž od roku 2000 je jejich poskytování upraveno zákonem o investičních pobídkách¹ (dále také „zákon“). Od roku 2000 do konce září 2020 MPO přislíbilo 955 investičních pobídek. Na investičních pobídkách příjemci od roku 2000 do konce roku 2019 vyčerpali více než 75 mld. Kč². Nejvíce peněžních prostředků (více než 64 mld. Kč) čerpali na investiční pobídky formou slevy na dani z příjmů.

Přestože v letech 2015 až 2019 v ČR postupně klesala míra nezaměstnanosti, počet příslibů investičních pobídek neklesal, dokonce do roku 2018 rostl. Dle NKÚ nebyla prokázána potřeba poskytování investičních pobídek v období nízké nezaměstnanosti.

Naprostou většinu investičních pobídek MPO poskytlo na investiční akce ve zpracovatelském průmyslu, kde nebyla povinnost realizovat vyšší přidanou hodnotu³. Od září roku 2019⁴ podmínil zákon poskytnutí investičních pobídky realizací vyšší přidané hodnoty. Po tomto zpřísnění zákona výrazně poklesl zájem o získání investičních pobídek.

Od roku 2014 nechávalo MPO na základě požadavku Evropské komise⁵ zpracovávat hodnocení poskytnutých investičních pobídek externí společnosti. Zpracovaná hodnocení neobsahovala naplnění jednotlivých dílčích cílů. Dle NKÚ tedy hodnocení neposkytovalo přehled o tom, jak investiční pobídky přispěly ke stanoveným cílům v oblasti hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území ČR.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. Zákon o investičních pobídkách nabył účinnosti dne 1. května 2000. O osm let později MPO na základě analýzy zpracované Vysokou školou ekonomickou v Praze navrhlo vládě ČR investiční pobídky poskytované podle zákona zrušit. Návrh vláda ČR nakonec neschválila a zákon zrušen nebyl.

¹ Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

² V této části nejsou započítány investiční pobídky poskytnuté za rok 2019 formou slevy na dani z příjmů, neboť tuto investiční pobídku uplatňují příjemci až následující zdaňovací období a MPO v době kontroly NKÚ ještě nedisponovalo údaji o výši slevy na dani z příjmů za rok 2019.

³ Obecná specifikace vyšší přidané hodnoty viz kapitola IV. bod 2 tohoto kontrolního závěru a přesná specifikace viz § 3 nařízení vlády č. 221/2019 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o investičních pobídkách.

⁴ Zákon č. 210/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.



2. Od roku 2000 bylo možné získat investiční pobídku jen ve zpracovatelském průmyslu. Od roku 2012 je umožněno je získat i v technologických centrech a centrech strategických služeb. I přesto byl stále největší zájem o získání investičních pobídek ve zpracovatelském průmyslu bez povinnosti realizovat investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou.
3. Podmínka realizovat investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou byla do zákona o investičních pobídkách začleněna až od 6. září 2019.
4. Během jednoho roku od zavedení povinnosti realizovat vyšší přidanou hodnotu (tj. od 6. září 2019 do 10. září 2020) přijala Agentura CzechInvest 11 žádostí o investiční pobídku. V předešlých letech přijímala průměrně 75 žádostí ročně.
5. Do září roku 2019 zákon neumožňoval, aby MPO reagovalo při poskytování investičních pobídek na nízkou nezaměstnanost. Pokud žadatel splnil zákonné podmínky a pokud v případě strategických investičních akcí⁶ byla pobídka schválena vládou ČR, příslib žadatel získal. Od 6. září 2019 vláda ČR schvaluje poskytnutí všech investičních pobídek a svým nařízením⁷ stanovuje, mimo jiné na základě vývoje nezaměstnanosti, na které typy investičních akcí může MPO investiční pobídku poskytnout.
6. MPO každoročně sledovalo výši čerpání investičních pobídek. Nejvyšší objemy byly čerpány v letech 2008, 2012, 2014 a 2017, kdy příjemci čerpali více než 5 miliard korun.
7. MPO zveřejňovalo hodnocení investičních pobídek zpracované externí společností v termínech stanovených Evropskou komisí. Dle NKÚ ale zpracovaná hodnocení neobsahovala vyhodnocení, jak konkrétně poskytnuté investiční pobídky přispěly k naplnění stanovených cílů. Nebyl např. vůbec uveden počet skutečně vzniklých pracovních míst.
8. Jedním ze zdrojů dat pro zpracování hodnocení byly dotazníky rozeslané externí společností příjemcům investičních pobídek. MPO nepožádalo podle zákona příjemce k poskytnutí dat o stavu realizace investiční akce a skutečné výši čerpání podpory. Tuto záležitost MPO zcela nechalo na externí společnosti. Data neposkytli všichni příjemci.
9. V letech 2000 až 2020 příjemci plánovali realizovat investice s podporou investičních pobídek v objemu 700 mld. Kč a bylo plánováno vytvoření 137 tisíců nových pracovních míst. Reálně však příjemci měli povinnost splnit pouze minimální hodnoty objemu investice či počtu vytvořených pracovních míst dané zákonem popřípadě nařízením vlády č. 221/2019 Sb., nikoliv naplnit plánované hodnoty.
10. Z hodnocení zpracovaného v roce 2020 vyplynulo, že mezi 289 příjemci investičních pobídek z let 2014 až 2019 do značné míry převažovaly velké české podniky.
11. Z hodnocení dále vyplynulo, že MPO nehodnotilo dopad investičních pobídek na ostatní podnikatele pobídkami nepodpořené.

⁶ Přesnou definici strategické investiční akce do 5. září 2019 stanovilo ustanovení § 1a odst. 1 písm. d) zákona o investičních pobídkách, od 6. září 2019 pak ustanovení § 5 nařízení vlády č. 221/2019 Sb.

⁷ Nařízení vlády č. 221/2019 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o investičních pobídkách.

12. S příchodem podpořených společnosti vznikaly v regionech další dodatečné výdaje státního rozpočtu. MPO nesledovalo výši těchto výdajů a nezapočítávalo je do výdajů státního rozpočtu na investiční pobídky.

13. U vybraného vzorku 16 investičních pobídek NKÚ nezjistil u Agentury CzechInvest ani u MPO formální pochybení.

II. Informace o kontrolované oblasti

Investiční pobídky jsou v ČR poskytovány **od roku 1998**, kdy bylo schváleno usnesení vlády ČR ze dne 29. dubna 1998 č. 298⁸, které umožnilo jejich poskytování do přijetí právní úpravy.

Od 1. května 2000 je poskytování investičních pobídek upraveno **zákonem o investičních pobídkách**, který stanovuje jejich formy, podmínky, za kterých je lze poskytnout, postup při jejich poskytování a výkon státní správy s tím související.

Investiční pobídky jsou určeny tuzemským i zahraničním investorům na území ČR, bez ohledu na jejich velikost nebo právní formu. **Příjemcem** je podnikající právnická nebo fyzická osoba, které MPO vydalo **rozhodnutí o příslibu investiční pobídky**.

Zákon o investičních pobídkách spadá do působnosti **MPO**, které ve spolupráci s dalšími dotčenými orgány a subjekty posuzuje žádosti a **vydává rozhodnutí o příslibu investiční pobídky**. Dohlíží, aby nedocházelo k překročení přípustné míry veřejné podpory stanovené právními předpisy Evropské unie. Je **poskytovatelem investiční pobídky** formou hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku **pro strategické investiční akce**.

Subjektem zmocněným zákonem o investičních pobídkách k příjmu záměrů získat investiční pobídku a ke zpracování posudků k přijatým záměrům je **Agentura CzechInvest**, která je státní příspěvkovou organizací podřízenou MPO.

Dalšími orgány a subjekty dotčenými zákonem jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí a obce.

Dle zákona je investiční pobídkou veřejná podpora ve formě:

1. slevy na daních z příjmů,
2. převodu pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu,
3. hmotné podpory vytváření nových pracovních míst,
4. hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců,

⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 29. dubna 1998 č. 298, *k návrhu investičních pobídek pro investory v České republice*.

5. hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci,
6. osvobození od daně z nemovitých věcí ve zvýhodněných průmyslových zónách⁹.

Od roku 2000 bylo možné investiční pobídku získat **jen v oborech zpracovatelského průmyslu. Od roku 2012** umožňuje zákon získat investiční pobídku **navíc i v technologických centrech¹⁰ a v centrech strategických služeb¹¹.**

V případě, že v rozhodnutí o příslibu investiční pobídky MPO přislíbí hmotnou podporu, uzavírá příjemce **dohodu o poskytnutí hmotné podpory** s příslušným státním orgánem. V případě investiční pobídky formou hmotné podpory **pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku** uzavírá příjemce **dohodu s MPO**, které tuto formu i vyplácí. V případě **hmotné podpory vytváření nových pracovních míst** a hmotné podpory rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců uzavírá příjemce **dohodu s Úřadem práce České republiky** – generálním ředitelstvím a investiční pobídka je vyplácena z rozpočtu Ministerstva práce a sociálních věcí.

Investiční pobídky jsou **formou veřejné podpory**. Patří do kategorie regionální investiční podpory, kromě investičních pobídek poskytnutých formou hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců, které spadají do kategorie podpory vzdělávání. **Evropská komise** svým rozhodnutím ze dne 4. února 2014 **schválila mapu regionální podpory** pro Českou republiku. Pro období 2014 až 2020 Evropská komise odsouhlasila od 1. července 2014 ve všech regionech NUTS 2 (s výjimkou Prahy, která je z regionální veřejné podpory vyloučena kvůli své vysoké rozvinutosti) **maximální míru veřejné podpory ve výši 25 % způsobilých nákladů.**

V porovnání s ostatními státy V4 je v ČR povolena nejnižší míra veřejné podpory:

Země V4	Míra veřejné podpory
Česká republika	25 %
Slovensko	25–35 %
Maďarsko	25–50 %
Polsko	25–50 %

⁹ Jedná se o strategickou průmyslovou zónu Ostrava-Mošnov, strategickou průmyslovou zónu Holešov a strategickou průmyslovou zónu SPZ Joseph u Mostu. Tyto tři strategické průmyslové zóny byly schváleny jako zvýhodněné na základě usnesení vlády České republiky ze dne 8. července 2015 č. 537, *k návrhu lokalit „zvýhodněných průmyslových zón“ zřízovaných na základě zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.*

¹⁰ Zaměřením technologického centra je aplikovaný výzkum, vývoj a inovace technicky či jinak vespělých výrobků, technologií a výrobních procesů.

¹¹ Centrum strategických služeb může být realizováno ve formě centra pro tvorbu softwaru se zaměřením na tvorbu nového nebo inovace stávajícího softwaru, datového centra se zaměřením na ukládání, třídění a správu dat, opravárenského centra se zaměřením na opravu technicky vespělých zařízení nebo centra sdílených služeb se zaměřením na převzetí řízení, provozu a administrace vnitřních činností od ovládající nebo ovládané osoby nebo od smluvních partnerů, pro které nejsou tyto činnosti předmětem podnikání.

Poskytnutí veřejné podpory formou investiční pobídky je ze strany Evropské komise umožněno na základě tzv. **blokové výjimky**¹², která je upravena nařízením Komise (EU) č. 651/2014. Na základě tohoto nařízení muselo MPO vypracovat *Plán hodnocení režimu státní podpory podle obecného nařízení o blokových výjimkách: Investiční pobídky v České republice* (dále jen „**Plán hodnocení**“), který Evropská komise schválila svým rozhodnutím dne 10. prosince 2014 na období do 31. prosince 2020. **Plán hodnocení obsahuje** vymezení cílů podpory, hodnotící otázky, ukazatele výstupů, výsledků a dopadů, metodiku zpracování hodnocení, způsob sběru dat, harmonogram předložení jednotlivých hodnotících zpráv, určení subjektu, který bude provádět hodnocení a způsob zveřejnění hodnocení.

Dle Plánu hodnocení má hodnocení investičních pobídek provádět subjekt nezávislý na MPO. V souladu s tímto požadavkem MPO uzavřelo dne 11. listopadu 2015 smlouvu se soukromou externí společností, kterou MPO pověřilo přípravou a vypracováním hodnotících zpráv dle Plánu hodnocení.

III. Rozsah kontroly

U MPO byl u kontrolovaného vzorku podroben kontrole postup při vydávání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, postup při dodržování pravidel veřejné podpory, postup při stanovení povinnosti zachování majetku a pracovních míst podpořených investiční pobídkou. **Na úrovni systému** byl kontrole podroben postup při kontrole splnění podmínek jednotlivými příjemci, hodnocení investičních pobídek na základě požadavku Evropské komise a naplňování jejich cílů a jejich dopady na pracovní trh a státní rozpočet.

U Agentury CzechInvest byl u kontrolovaného vzorku podroben kontrole postup při přijímání záměrů získat investiční pobídku a postup při posuzování těchto záměrů. Kontrola u vzorku byla jak u MPO, tak u Agentury CzechInvest provedena u stejného vzorku **16 příslibených investičních pobídek**, k nimž MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky v letech 2016 až 2020.

Kontrolovaný objem na úrovni **kontroly systému u MPO** činil **49 536 mil. Kč**, což byl celkový objem příslibených investičních pobídek, k nimž MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky v období od 1. července 2014 do 30. října 2020. **U kontrolovaného vzorku** činil kontrolovaný objem jak **u MPO, tak u Agentury CzechInvest celkem 5 435 mil. Kč**. Kontrolovaný objem byl stanoven jako součet maximální výše veřejné podpory stanovené v rozhodnutích o příslibu investiční pobídky.

¹² Od roku 2008 byly investiční pobídky povoleny na základě blokové výjimky v souladu s nařízením Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách) a od roku 2014 v souladu s nařízením Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Návrh MPO na zrušení zákona nebyl schválen

Poskytování investičních pobídek je upraveno zákonem od 1. května 2000. V roce 2007 si nechalo MPO zpracovat analýzu investičních pobídek u **Vysoké školy ekonomické v Praze**. Z této analýzy zejména vyplynulo, že pobídky směřovaly nejvíce do regionů s nejvyšším HDP na obyvatele, čímž se **rozdíly mezi nejrozvinutějšími a nejzaostalejšími regiony nezmenšovaly, ale naopak zvětšovaly**. Rovněž docházelo k přesunu zaměstnanců z jiných společností téhož odvětví, a nedocházelo tak ke snižování míry nezaměstnanosti. Dále z analýzy vzešly závěry, že **příjmy nepřevyšovaly celkové výdaje**, že investiční pobídky **deformovaly trh** tím, že podporovaly velké, především zahraniční společnosti, jimž poskytovaly tržní výhody na úkor malých a středních společností, a že většina investic pocházela z **odvětví s nízkou přidanou hodnotou**, kde nedocházelo k žádným velkým inovacím.

Na základě výše uvedené analýzy **MPO v roce 2008 navrhlo vládě ČR, aby byl zákon o investičních pobídkách zrušen** a podpora byla zacílena na oblast technologických center a center strategických služeb podporovaných prostřednictvím *Rámcového programu pro podporu technologických center a center strategických služeb*. V dubnu roku 2008 vláda ČR usnesením¹³ schválila záměr MPO na zrušení investičních pobídek poskytovaných podle zákona a uložila ministru průmyslu a obchodu zpracovat návrh zákona, kterým se zruší zákon o investičních pobídkách. V lednu 2009¹⁴ ale vláda ČR příslušné části tohoto usnesení zrušila a **ke zrušení zákona nakonec nedošlo**.

2. Převaha investičních pobídek do zpracovatelského průmyslu bez vyšší přidané hodnoty

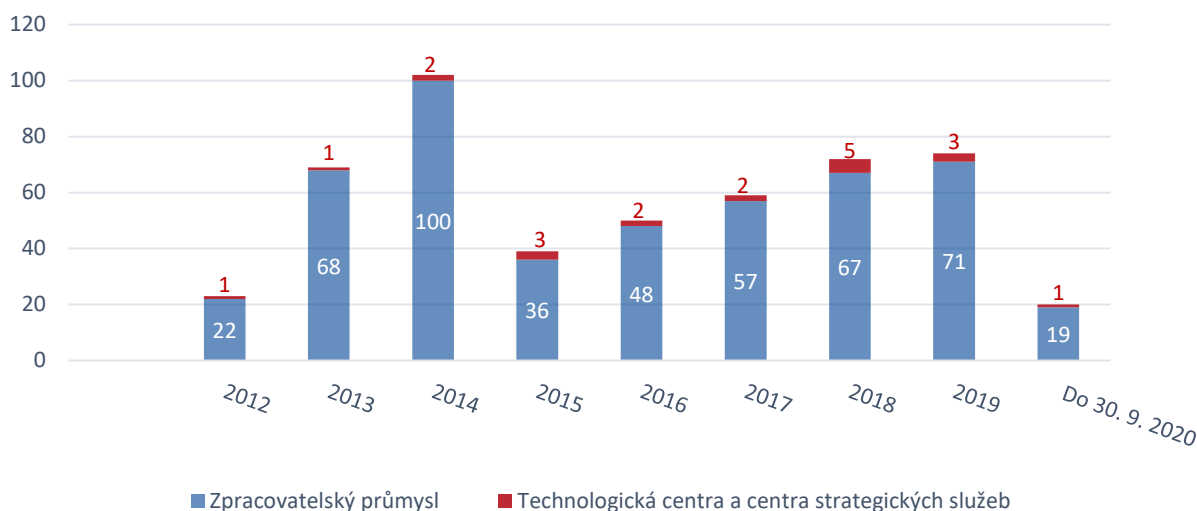
Od roku 2000 do konce září 2020 vydalo MPO celkem **1 265** rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. U **310** vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky následně došlo ke zrušení nebo pozbytí platnosti (např. na žádost společnosti z důvodu změny strategie). K 30. září 2020 MPO tedy evidovalo **955** platných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky vydaných od roku 2000, z toho **508** vydaných od roku 2012.

Od roku 2012, kdy bylo umožněno získat investiční pobídku nejen ve zpracovatelském průmyslu, ale i **v technologických centrech a centrech strategických služeb**, vydalo MPO celkem 36 rozhodnutí o příslibu investiční pobídky pro tato centra. Následně u 16 došlo ke zrušení nebo pozbytí platnosti. K 30. září 2020 MPO tedy evidovalo **20 platných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky pro technologická centra a centra strategických služeb**, tj. 4 % z celkového počtu 508 platných a vydaných od roku 2012. Zbýlých 488, tj. **96 %**, MPO vydalo pro zpracovatelský průmysl.

¹³ Usnesení vlády České republiky ze dne 21. dubna 2008 č. 445, *k záměru na změnu systému investičních pobídek*.

¹⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 26. ledna 2009 č. 105, *k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů*.

Graf č. 1: Počet platných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky k 30. září 2020 (vydaných od roku 2012 do 30. září 2020)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých od MPO.

Zákon do září roku 2019 neumožňoval, aby MPO při vydávání rozhodování o příslibu investiční pobídky preferovalo činnosti ve zpracovatelském průmyslu, které např. využívaly pracovní sílu s vyšší kvalifikací, prováděly výzkum a vývoj nebo spolupracovaly s výzkumnými organizacemi.

3. Zavedení povinnosti vyšší přidané hodnoty

Až od 6. září 2019 byla do zákona doplněna nová všeobecná podmínka pro poskytnutí investiční pobídky, a to **podmínka realizace investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou**. Definici vyšší přidané hodnoty upravuje nařízení vlády č. 221/2019 Sb. Dle tohoto nařízení je v oborech zpracovatelského průmyslu činností s vyšší přidanou hodnotou činnost, kdy má alespoň 80 % zaměstnanců příjemce průměrný hrubý měsíční výdělek nejméně ve výši průměrné měsíční hrubé mzdy v kraji, ve kterém se investiční akce realizuje, a současně příjemce investiční pobídky splní podmínky týkající se oblasti výzkumu a vývoje (uzavření smlouvy o spolupráci alespoň s jednou výzkumnou organizací, nejméně 2 % výzkumných a vývojových pracovníků ze všech zaměstnanců nebo pořízení strojního zařízení, které bude využíváno převážně v oblasti výzkumu a vývoje). Do uvedeného data **naprostá většina investičních pobídek plynula do zpracovatelského průmyslu bez povinnosti realizovat investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou**.

Vláda ČR v nařízení č. 221/2019 Sb. stanovila, že příjemce **nemusí realizovat činnost s vyšší přidanou hodnotou** v případě, že celá investiční akce bude realizována **na území státem podporovaného regionu¹⁵** vymezeného na základě zákona upravujícího podporu

¹⁵ Pro období 2014–2020 se jedná o hospodářsky problémové regiony, které jsou tvořeny územím 57 obcí s rozšířenou působností. Tyto regiony vymezuje Ministerstvo pro místní rozvoj na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Vláda ČR uložila MPO zvýhodnění těchto regionů v rámci programů veřejné podpory.

regionálního rozvoje. Od 6. září 2019 do konce září 2020 předložilo MPO vládě ČR a ta schválila¹⁶ jeden návrh na schválení investiční pobídky ve výrobě, u níž žadatel podal svou žádost po 6. září 2019. Tento žadatel se rozhodl svou investiční akci realizovat na území státem podporovaného regionu a nevztahovala se na něj tudíž povinnost realizovat činnost s vyšší přidanou hodnotou. **Do konce září 2020 tedy MPO nevydalo žádné rozhodnutí o příslibu investiční pobídky ve zpracovatelském průmyslu s povinností realizovat investiční akci v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou.**

4. S novou povinností realizovat vyšší přidanou hodnotu klesl zájem o získání pobídky

Během jednoho roku od nabytí účinnosti novely zákona, která zavedla povinnost realizovat vyšší přidanou hodnotu (tj. od 6. září 2019 do 10. září 2020) přijala Agentura CzechInvest **11 záměrů** získat investiční pobídku. V roce 2019 se jednalo pouze o jeden takový záměr z celkového počtu 76 podaných záměrů a v roce 2020 o 10 záměrů.

Tabulka č. 1: Počet záměrů získat investiční pobídku přijatých Agenturou CzechInvest

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	1. leden až 10. září 2020
Počet záměrů	67	81	83	69	76*	10

Zdroj: výroční zprávy Agentury CzechInvest za roky 2015 až 2019 a data poskytnutá Agenturou CzechInvest.

* Z tohoto 75 záměrů přijatých do 5. září 2019 a jeden záměr přijatý po 6. září 2019.

V letech 2015 až 2019 ročně přijímala Agentura CzechInvest **v průměru 75 záměrů** získat investiční pobídku. Při porovnání počtu přijatých záměrů v letech 2015 až 2019 a počtu přijatých záměrů během jednoho roku od nabytí účinnosti novely zákona dne 6. září 2019 je zřejmé, že po zavedení podmínky realizovat vyšší přidanou hodnotu **došlo k poklesu zájmu o získání investiční pobídky.**

5. Investiční pobídky byly poskytovány i při nízké nezaměstnanosti

Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o investičních pobídkách je účelem poskytování investičních pobídek podpora hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území České republiky. **V letech 2015 až 2019 míra nezaměstnanosti v ČR postupně klesala.** Zatímco v roce 2015 byla míra nezaměstnanosti 5 %, v roce 2019 byla pouze 2 %. Klesající trend v míře nezaměstnanosti zaznamenaly všechny regiony ČR. Navíc od roku 2014 výrazně klesal počet uchazečů o zaměstnání v evidenci úřadů práce na jedno pracovní místo. Zatímco v roce 2015 to byli více než 4 uchazeči na jedno pracovní místo, v roce 2019 to byl méně než jeden uchazeč. **Počet vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky však výrazně neklesal, do roku 2018 dokonce rostl.**

¹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2020 č. 767, o souhlasu s poskytnutím investiční pobídky pro společnost Shimano Czech Republic, s.r.o.

Tabulka č. 2: Nezaměstnanost a počet vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky

	2015	2016	2017	2018	2019
Míra nezaměstnanosti v %	5,0	4,0	2,9	2,2	2,0
Počet uchazečů o zaměstnání v evidenci úřadů práce na jedno pracovní místo v evidenci úřadů práce	4,4	2,9	1,3	0,7	0,6
Počet vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky	57	71	74	77	74

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat zveřejněných ČSÚ a poskytnutých od MPO.

Základní právní normou celého systému poskytování investičních pobídek je od roku 2000 zákon o investičních pobídkách, který neumožňoval, aby MPO vybíralo z přijatých záměrů např. prioritní investiční akce. MPO v souladu se zákonem vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky **všem žadatelům,** kteří splnili podmínky dané zákonem a nařízením Evropské komise. V případě strategických investičních akcí byl ještě před vydáním rozhodnutí o příslibu investiční pobídky nutný souhlas vlády ČR. **Od září 2019 musí MPO vládě ČR předkládat ke schválení všechny investiční pobídky** a bez jejího souhlasu nesmí vydat rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

Zákon umožňoval, aby MPO žadatelům v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti přislíbilo mírnější podmínky¹⁷. **Neumožňoval ale, aby MPO reagovalo na nízkou míru nezaměstnanosti** a regulovalo nebo omezilo poskytování investičních pobídek v případě, že míra nezaměstnanosti klesá. **Teprve od 6. září 2019** tento zákon umožňuje reagovat pružně mj. na vývoj míry nezaměstnanosti. Do textu zákona bylo vloženo nové ustanovení, podle něhož vláda ČR nařízením stanoví na základě analýzy ekonomického a průmyslového vývoje a **vývoje nezaměstnanosti,** na které typy investičních akcí může MPO investiční pobídku poskytnout.

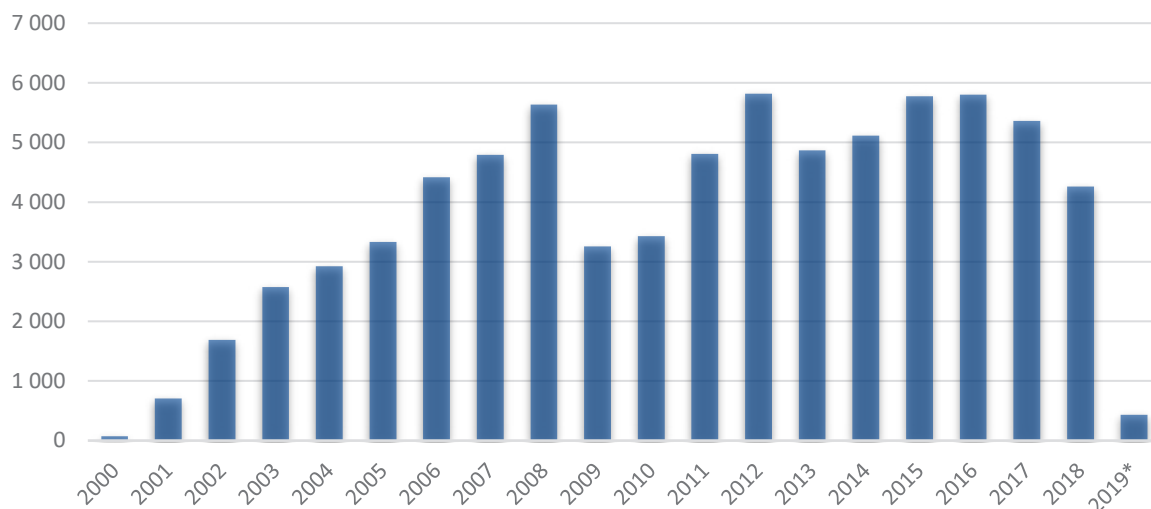
6. Nejčastější formou čerpání pobídek byla sleva na dani z příjmů

MPO sledovalo každoroční čerpání investičních pobídek. Od nabytí účinnosti zákona dne 1. května 2000 do 31. prosince 2019 **příjemci vyčerpali více než 75 071 mil. Kč,** z toho více než 64 014 mil. Kč čerpali formou slevy na dani z příjmů. V tomto případě se nejedná o výdaj státního rozpočtu, ale jedná se o nerealizovaný příjem z daní na straně příjmů státního rozpočtu.

¹⁷ Do 5. září 2019 ustanovení § 2 zákona o investičních pobídkách umožňovalo v případě, že celá investiční akce ve výrobě měla být realizována v okrese, v němž je míra nezaměstnanosti alespoň o 50 % vyšší než průměrná míra nezaměstnanosti v ČR, snížit částku požadované minimální investice ze 100 mil. Kč na polovinu.



Graf č. 2: Čerpání investičních pobídek v letech 2000 až 2019 (mil. Kč)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých od MPO.

* Čerpání za rok 2019 není kompletní, neboť v době kontroly NKÚ nemělo MPO k dispozici údaj o čerpání investičních pobídek formou slevy na dani z příjmů v roce 2019.

7. Hodnocení investičních pobídek

Dle požadavku Evropské komise mělo MPO v období od 1. července 2014 do 31. prosince 2020 povinnost zpracovávat hodnotící zprávy. MPO u termínů zpracování a zveřejnění¹⁸ jednotlivých hodnotících zpráv **postupovalo v souladu** s požadavky Evropské komise. Sběrem relevantních dat, provedením vyhodnocení a zpracováním všech hodnotících zpráv MPO pověřilo externí společnost.

V letech 2016 až 2020 externí společnost vypracovala a MPO zveřejnilo pět výročních hodnotících zpráv, jednu hodnotící zprávu v polovině období a jednu závěrečnou hodnotící zprávu. MPO za zpracování těchto hodnotících zpráv uhradilo externí společnosti celkem 1 427 800 Kč. V těchto zprávách byly vyhodnocovány investiční pobídky, u kterých MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky od 1. července 2014. Závěrečnou hodnotící zprávu zpracovanou v roce 2020 z dat za roky 2014 až 2018 **odeslalo MPO Evropské komisi v červnu 2020**. V roce 2021 má MPO povinnost předložit druhou verzi závěrečné hodnotící zprávy doplněnou o data za roky 2019 až 2020.

V Plánu hodnocení MPO uvedlo cíl investičních pobídek, který je i uveden v zákoně o investičních pobídkách a kterým je podpora hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území ČR. K tomu MPO dále uvedlo **konkrétní cíle**, a to: odstranění rozdílů mezi rozvinutými a méně rozvinutými regiony země, snížení rozdílů v míře nezaměstnanosti mezi regiony díky vytváření nových pracovních míst, podpora vytváření nových pracovních míst vyžadujících vyšší kvalifikaci, podpora hospodářského rozvoje v České republice prostřednictvím investičních projektů zaměřených na pokročilé technologie a činnosti

¹⁸ Viz <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/investicni-pobidky-a-prumyslove-zony/investicni-pobidky/hodnoceni-systemu-investicnich-pobidek--223090/>.

s vysokou přidanou hodnotou a s vysokým vývozním potenciálem a větší mezinárodní konkurenceschopnost České republiky v oblasti inovací, informačních technologií a strategických služeb.

Dle NKÚ dosud zpracované **hodnoticí zprávy neobsahují vyhodnocení**, do jaké míry poskytnuté investiční pobídky konkrétně přispěly k naplnění výše uvedených cílů. **NKÚ doporučuje, aby MPO zajistilo**, aby externí společnost do závěrečné zprávy uvedla informace např. o tom, kolik bylo podpořeno investičních akcí ve státem podporovaných regionech, kolik podpořené společnosti skutečně v ČR investovaly, kolik skutečně vzniklo pracovních míst a s jakou kvalifikací, kolik bylo z těchto pracovních míst obsazeno z řad nezaměstnaných nebo jaký vývozní potenciál měly podpořené společnosti. Tyto informace lze získat dotazníkovým šetřením.

8. Pro hodnocení MPO nezajistilo data od všech příjemců

MPO nevyužilo možnost uvedenou v ustanovení § 6a odst. 8 zákona a nevyžývalo příjemce k poskytnutí informací o stavu realizace investiční akce a skutečné výši čerpání. Data od příjemců pro hodnoticí zprávy **získávala sama externí společnost prostřednictvím vlastního dotazníkového šetření**. Na dotazníky však každoročně **neodpovědělo průměrně 20 %** oslovených společností. V případě závěrečné hodnoticí zprávy zpracované v roce 2020 **dokonce neposkytlo data téměř 40 %** z oslovených společností. Z celkového počtu 289 oslovených podpořených společností na dotazníky odpovědělo pouze 177 z nich.

MPO tedy nezajistilo ze své pozice poskytovatele podpory **kompletní data od příjemců** pro účely zpracování hodnocení investičních pobídek prostřednictvím dotazníkového šetření. **NKÚ doporučuje, aby MPO využilo možnosti dané zákonem a vyzvalo přímo příjemce k poskytnutí dat.**

9. Naplňování předpokládaných přínosů investičních akcí MPO nesledovalo

Žadatelé ve svých záměrech **uváděli očekávané plánované přínosy** svých investičních akcí konkrétně vyjádřené plánovanou výší investic do dlouhodobého majetku a plánovanými počty nově vytvořených pracovních míst. MPO disponovalo přehledem všech podpořených společností s uvedením těchto plánovaných přínosů. Příjemci však měli **povinnost splnit pouze minimální hodnoty** dané zákonem nebo popř. nařízením vlády č. 221/2019 Sb., nikoliv naplnit očekávané plánované hodnoty.

MPO při kontrolách u příjemců zjišťovalo, zda skutečně vytvořená výše investice a počet nově vytvořených pracovních míst splňují minimální hodnoty. Do jaké míry skutečné hodnoty naplňovaly **očekávané plánované hodnoty, již nemělo povinnost vyhodnocovat a nevyhodnocovalo**. MPO nemělo povinnost sledovat, kolik vytvořených pracovních míst bylo obsazeno z řad nezaměstnaných evidovaných na úřadech práce.

10. Příjemci byly zejména velké české společnosti

V roce 2020 MPO evidovalo 305 rozhodnutí o příslibu investiční pobídky vydaných v období od 1. července 2014 do 31. prosince 2019 ve prospěch 289 společností. V hodnoticí zprávě zpracované v roce 2020 bylo u těchto příjemců například vyhodnoceno, že mezi příjemci značně **převažují velké podniky** nad malými a středními podniky (z 289 společností bylo

velkých podniků 241), struktura příjemců podle původu země žadatele ukazuje na výraznou **převahu českých společností** (z 289 společností bylo 251 společností z ČR), nejvíce investičních akcí bylo situovaných v **Moravskoslezském, Ústeckém, Středočeském a Plzeňském kraji**. Absolutní většina příjemců žádala o investiční pobídku **v oblasti výroby** (z celkového počtu 305 investičních akcí bylo 290 v oblasti výroby) a v odvětvové struktuře **převládaly především tři odvětví**, a to CZ-NACE 29 (výroba motorových vozidel /kromě motocyklů/, přívěsů a návěsů), CZ-NACE 25 (výroba kovových konstrukcí a kovodělných výrobků, kromě strojů a zařízení) a CZ-NACE 22 (výroba pryžových a plastových výrobků).

Z celkového počtu 289 podpořených společností v roce 2020 prostřednictvím dotazníků odpovědělo 177 společností. Z dotazníků vyplynulo, že **49 %** z nich by svůj projekt v ČR realizovaly víceméně ve stejném rozsahu i bez investiční pobídky, že **81 %** z nich působilo na českém trhu deset a více let, že u **52 %** z nich realizace projektu probíhala, ale prozatím nebylo zahájeno čerpání, že **20 %** z nich intenzivně spolupracovalo s vysokými školami nebo výzkumnými organizacemi a u **80 %** z nich tvořili agenturní pracovníci méně než desetinu všech zaměstnanců.

11. Dopad na ostatní podnikatele

V hodnoticích zprávách byla vyhodnocována míra spolupráce podpořených společností s tuzemskými dodavateli. Například v závěrečné hodnoticí zprávě bylo uvedeno, že v roce 2019 ze 177 podpořených společností **70 % spolupracovalo** s dodavateli ze stejného regionu ČR, **13 % spolupracovalo** s dodavateli z jiných regionů ČR a **17 % nespoupracovalo** s žádnými dodavateli na území ČR, ale pouze s dodavateli mimo ČR.

Z hodnoticích zpráv **nelze vyvodit, zda nedocházelo k přechodu zaměstnanců** mezi podpořenými a nepodpořenými společnostmi, **ani zda nedocházelo v regionu k zániku stávajících společností** nepodpořených pobídkami, které podnikaly ve stejném odvětví jako společnosti podpořené.

12. Další související výdaje státního rozpočtu v regionech

Některé společnosti podpořené investiční pobídkou své investiční akce realizovaly ve státem podporovaných průmyslových zónách a tím vznikaly další související výdaje. Např. v roce 2015 v souvislosti s rozvojem stávajícího závodu společnosti ŠKODA AUTO a.s. v průmyslové zóně Solnice- Kvasiny vznikla potřeba nemalých finančních prostředků státního rozpočtu **na vybudování veřejné a zejména dopravní infrastruktury**¹⁹. V roce 2017 ve stejné průmyslové zóně vznikla další potřeba finančních prostředků státního rozpočtu, a to konkrétně na **navýšení počtu příslušníků Policie ČR** v této lokalitě, na zvýšení jejich nástupních platů a na zvýšení kontrolní činnosti v oblasti zaměstnávání a ubytování cizinců²⁰. **MPO nemělo povinnost sledovat a ani nesledovalo, jaká byla výše výdajů** státního rozpočtu

¹⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2015 č. 97, *k návrhu zabezpečení investiční přípravy akce Rozšíření strategické průmyslové zóny Solnice-Kvasiny a zlepšení veřejné infrastruktury v Královéhradeckém regionu*.

²⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 27. února 2017 č. 162, *k Opatřením k řešení bezpečnosti a veřejného pořádku v průmyslových zónách a jejich okolí v souvislosti se zvýšeným zaměstnáváním cizinců*.

na řešení uvedených příkladů a případně dalších skutečností, které vznikaly v souvislosti s působením příjemců investičních pobídek v regionech.

13. U vzorku nebylo zjištěno formální pochybení

U vzorku 16 přislíbených investičních pobídek, u kterých MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky mezi roky 2016 a 2020, bylo ověřeno, že **Agentura CzechInvest postupovala** při přijímání a posuzování záměrů **v souladu se zákonem** o investičních pobídkách. U vzorku bylo dále ověřeno, že při vydávání rozhodnutí o příslibu investičních pobídky **postupovalo MPO v souladu** se zákonem a v souladu s nařízením komise (EU) č. 651/2014, a že při dodržování pravidel veřejné podpory **MPO postupovalo v souladu** s nařízením vlády č. 596/2006 Sb.²¹

Zákon stanovil, že **příjemce má povinnost v místě realizace investiční akce zachovat majetek a pracovní místa**, na které mu byla poskytnuta investiční pobídka. A to konkrétně majetek po dobu uplatňování investiční pobídky, **nejméně však po dobu pěti let** od dokončení investiční akce, a pracovní místa nejméně po dobu pěti let ode dne vzniku prvního pracovního poměru na každém novém pracovním místě. U vzorku 16 rozhodnutí o příslibu investiční pobídky bylo ověřeno, že **MPO tuto povinnost uvedlo jako jednu z podmínek**, za kterých může příjemce investiční pobídku čerpat.

²¹ Nařízení vlády č. 596/2006 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky, ve znění nařízení vlády č. 118/2014 Sb. a nařízení vlády č. 100/2015 Sb.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/20

Peněžní prostředky operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* poskytované malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing a vzdělávání a v souvislosti s nálezem Covid 19

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

Cílem kontroly bylo prověřit, zda poskytování a užití peněžních prostředků určených malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing, vzdělávání a na opatření v souvislosti s nálezem Covid 19 je účelné a hospodárné a zda naplňuje stanovené cíle.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“);

Agentura pro podnikání a inovace, Praha (dále také „API“);

Česká agentura na podporu obchodu, Praha (dále také „CzechTrade“).

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna v době od srpna 2020 do ledna 2021.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 19. dubna 2021,

schválilo usnesením č. 10/VII/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Podpora malých a středních podniků

4 090 mil. Kč

Peněžní prostředky
alokované ve vyhlášených
výzvách

2 316 mil. Kč

Peněžní prostředky ve
vydaných rozhodnutích
o poskytnutí dotace

902 mil. Kč

Peněžní prostředky skutečně
proplacené příjemcům
podpory

1 047

Počet projektů s vydaným
rozhodnutím o poskytnutí
dotace

1 promile

Podíl podpořených malých
a středních podniků v ČR

47 %

Podíl nákladů
na administraci a realizaci
interních projektů
CzechTrade

I. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontroly bylo prověřit, zda poskytování a užití peněžních prostředků z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (dále také „OPPIK“) určených na podporu malých a středních podnikatelů¹ na poradenství, marketing, vzdělávání a na opatření v souvislosti s nákazou Covid 19 je účelné, hospodárné a zda naplňuje stanovené cíle.

Ke dni ukončení kontroly podpořilo MPO na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace celkem 1 047 projektů v celkovém objemu 2 316,1 mil. Kč, a to včetně 107 projektů realizovaných v souvislosti s onemocněním Covid 19 ve výši 490,8 mil. Kč.

Poskytování podpory z OPPIK na poradenství, marketing a vzdělávání malých a středních podnikatelů je problematické a není prokazatelné, jakou měrou podpora přispívá k plnění stanovených cílů.

MPO měřilo dosažení stanovených cílů podpory na ukazatelích zahrnujících všechny ekonomicky aktivní malé a střední podniky, z nichž podpořené podniky tvořily jen dílčí část. O podporu požádalo a následně ji čerpalo jen cca 1 promile z celkového počtu cca 1,1 milionu těchto podniků. MPO nebude schopno po ukončení realizace OPPIK na základě takto nastavených ukazatelů vyhodnotit přínosy poskytované podpory ani splnění stanovených cílů.

Na vývoj hodnot cílových ukazatelů, kterých má být dosaženo, nemá vliv jen poskytovaná podpora, ale i jiné ekonomické faktory. NKÚ zjistil, že některé hodnoty cílových ukazatelů rostly i bez přispění podpory (program podpory *Poradenství*) nebo naopak jejich hodnota i přes poskytovanou podporu klesala (program podpory *Marketing*).

MPO v podporované oblasti nesledovalo v době udržitelnosti přínosy podpořených projektů ve vztahu k plnění stanovených cílů podpory.

NKÚ vyhodnotil riziko nehospodárnosti u interních projektů zajišťovaných příspěvkovou organizací CzechTrade.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

1. NKÚ na základě zjištěných skutečností konstatuje, že hodnoty výsledkových ukazatelů se vyvíjejí nezávisle na poskytnuté podpoře. Hodnocené ukazatele výsledku vycházejí z veškeré ekonomické aktivity malých a středních podniků (dále také „MSP“), ale podporu obdrželo pouze jedno promile z jejich celkového počtu. Není prokazatelné, zda a jak podpora naplnila stanovené cíle.
2. MPO připravovalo I. výzvu programu podpory *Poradenství* čtyři roky tak, že první projekty byly realizovány až v roce 2019 a proplaceno bylo jen 239 tis. Kč. Hodnoty ukazatelů výsledku programu podpory *Poradenství* rostly v letech 2015 až 2019 bez jakéhokoliv vlivu podpory

¹ Pojmy „malý a střední podnikatel“ a „malý a střední podnik“ jsou v kontextu podporované oblasti používány jako synonyma, obě formulace se objevují v různých dokumentech k OPPIK, obě formulace odkazují na definici malého a středního podniku dle přílohy č. 1 nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o EU prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

poskytnuté z OPPIK. MPO nesledovalo skutečné využití poradenských služeb ani jejich dopad na podnikatelskou činnost.

3. MPO v programu podpory *Marketing* do ledna 2021 proplatilo 701 mil. Kč, avšak jeho ukazatel výsledku „*podíl exportu MSP k celkovým výkonům MSP*“ od roku 2015 soustavně klesal. Není prokazatelné, zda a jak podpora naplnila stanovený cíl, kterým je zvýšení exportu a mezinárodní expanze MSP.
4. Náklady na realizaci a administraci tzv. interních projektů v rámci programu podpory *Marketing*, kterými zajišťuje příjemce podpory CzechTrade zvýhodněné služby pro MSP, jsou vysoké a činí 47 % ze zatím vyčerpaných peněžních prostředků podpory. Vzhledem k opakovanému prodlužování doby realizace interních projektů upozorňuje NKÚ na riziko dalšího nárůstu podílu těchto nákladů v neprospěch samotné podpory MSP. To může vést k ne hospodárnosti vynaložených peněžních prostředků. Dopad a přínosy poskytovaných služeb na jednotlivé MSP z hlediska jejich schopnosti rozvoje a expanze na zahraniční trhy MPO nesledovalo.
5. Pro program podpory *Školící střediska* stanovilo MPO výsledkový ukazatel s periodou vykazování 5 let. Na základě tohoto ukazatele nelze vyhodnocovat průběžně vývoj v podporované oblasti ani plnění cílů. MPO také nevhodně nastavilo způsob sledování vytíženosti školících středisek, v důsledku čehož nemůže vyhodnotit splnění cílů v oblasti vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů v podnikatelském sektoru.
6. Poskytování podpory z OPPIK na opatření související s nálezou Covid 19 bylo v době kontroly ve fázi vydávání rozhodnutí o poskytnutí dotace a postupného proplácení peněžních prostředků. Z nastavených indikátorů je však patrné, že MPO nebude po dokončení projektů schopno vyhodnotit naplnění účelu podpory.
7. API nevyhodnocovala údaje o efektivnosti programů podpory a MPO to po ní nepožadovalo.

II. Informace o kontrolované oblasti

OPPIK schválila vláda ČR usnesením ze dne 14. července 2014 č. 581². Programový dokument OPPIK byl schválen Evropskou komisí rozhodnutím C(2015) 3039 ze dne 29. dubna 2015.

OPPIK stanovuje strategii, na základě které bude přispívat ke *Strategii Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Tato strategie je v souladu s ustanoveními obsaženými v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013³ (dále také „Obecné nařízení“) a s obsahem *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020*.

² Usnesení vlády ČR ze dne 14. července 2014 č. 581, k *Operačnímu programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020*.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

OPPIK je financován z *Evropského fondu pro regionální rozvoj*. Pro OPPIK je vyčleněno celkem 4 331,063 mil. €, tj. v přepočtu cca 111 871,357 mil. Kč⁴. OPPIK tak v rámci *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020* představuje z hlediska finančního objemu třetí největší tematický operační program. OPPIK se skládá z pěti prioritních os. Alokace prioritní osy 2 OPPIK *Rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti malých a středních podniků* činí 892,130 mil. €, tj. 23 043,718 mil. Kč (20,6 % z celkové alokace OPPIK).

Podpora MSP v oblasti marketingu, poradenství a vzdělávání je v rámci OPPIK realizována v prioritní ose 2 prostřednictvím programů podpory *Marketing, Poradenství a Školící střediska*. Podpora MSP v souvislosti s nálezem Covid 19 poskytovaná z OPPIK je soustředěna do dvou výzev různých programů podpory, a to do výzvy V. programu podpory *Inovační vouchery* (prioritní osa 1 *Rozvoj výzkumu a vývoje pro inovace*) a do výzvy XII. programu podpory *Technologie* (prioritní osa 2).

Tabulka č. 1: Specifické cíle a programy podpory OPPIK podrobené kontrole NKÚ

Program podpory	Specifický cíl (dále také „SC“)		Alokace vyhlášených výzev (v mil. Kč)	Počet podpořených projektů s rozhodnutím o poskytnutí dotace (dále také „RoPD“)	Výše podpory dle RoPD (v mil. Kč)	Skutečně proplacené prostředky (v mil. Kč)
Poradenství	2.1	Zvýšit konkurenceschopnost začínajících a rozvojových MSP	250	27	12,4	0,2
Marketing	2.2	Zvýšit internacionalizaci MSP	1 850	800	1 479,4	701
Školící střediska	2.4	Zvýšit kapacitu pro odborné vzdělávání MSP	1 380	113	333,5	172,5
Technologie – XII. výzva	2.1	Zvýšit konkurenceschopnost začínajících a rozvojových MSP	560*	99	488,4	27,5
Inovační vouchery – V. výzva	1.2	Zvýšit intenzitu a účinnost spolupráce ve výzkumu, vývoji a inovacích	50	8	2,4	0,4
Celkem			4 090	1 047	2 316,1	901,6

Zdroj: texty jednotlivých výzev programů podpory, programový dokument OPPIK, usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2015 č. 87.

* V dokumentaci výzvy je uvedena plánovaná alokace 300 mil. Kč s možností navýšení.

Program podpory Poradenství realizuje specifický cíl 2.1. Jeho cílem je růst konkurenceschopnosti MSP prostřednictvím zvýšení počtu nových podnikatelských subjektů a nových podnikatelských záměrů zejména inovačního charakteru s vysokým potenciálem růstu, ale i na nižších hodnotových řetězcích, a podnikatelů ve službách s přínosem pro zaměstnanost. Poskytování služeb má být zaměřeno na začínající a rozvojové MSP s cílem

⁴ Přepočteno kurzem 25,83 CZK/EUR, kurz ECB pro únor 2021.

příspěť k rozvoji podnikatelských aktivit a zvýšit konkurenceschopnost MSP. Alokace programu podpory *Poradenství* činí 8 559 125 € (234 819 594 Kč)⁵.

Program podpory *Marketing* realizuje specifický cíl 2.2. Jeho cílem je rozvoj internacionalizace podnikání v oblasti sofistikovaných služeb a poradenství, dále podpora MSP orientující se na nové zdroje růstu na zahraničních trzích, posílení růstových motivací MSP, jejich schopnosti a marketingové připravenosti nacházet nové trhy mimo ČR (územně i produktově), vstupovat na ně a udržet se na nich a také podpora zapojování do mezinárodních programů, s čímž souvisí zvýšená schopnost mezinárodní expanze, rozšiřování exportní působnosti, výrobních a prodejních aktivit.

Z programu podpory ***Marketing*** jsou financovány mj. projekty určené pouze pro Agenturu pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále také „CzechInvest“) a agenturu CzechTrade, které jsou příspěvkovými organizacemi podřízenými MPO (dále také „interní projekty“). V rámci interních projektů získají CzechInvest a CzechTrade jako příjemci podpory peněžní prostředky, kterými dále zajišťují zvýhodněné služby pro MSP. CzechInvest poskytuje podporu zaměřenou na rozvoj start-upů, posílení jejich schopností a marketingové připravenosti vstupovat a udržet se na zahraničních trzích. CzechTrade poskytuje podporu formou zvýhodněné služby na účast MSP na zahraničních veletrzích a výstavách zaměřených na prioritní oblasti českého průmyslu, na oblast klíčových technologií a poskytuje zvýhodněné služby průmyslových a produktových designérů a podporu účastí na zahraničních výstavách a veletrzích zaměřených na propagaci designu.

Alokace programu podpory *Marketing* je 56 540 420 € (1 551 186 422,7 Kč)⁴. Dne 9. září 2020 byla nevyužitá část alokace ve výši 3 800 000 € (100 776 000 Kč⁶) převedena do operačního programu *Zaměstnanost 2014–2020* z důvodu jeho vyčerpání v souvislosti s poskytovanou podporou na opatření v rámci epidemie Covid 19⁷.

Program podpory *Školící střediska* realizuje specifický cíl 2.4. Cílem programu je rozvoj nové a využití stávající infrastruktury pro vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů v podnikatelském sektoru s možností využití této infrastruktury pro potřeby odborné přípravy v počátečním technickém vzdělávání, které spočívá v možnosti proškolení a seznámení se s rozvíjejícími se novými technologiemi, odbornostmi a procesy v daném oboru a novou legislativou související s podnikáním i s efektivním marketingem, který je nutnou součástí konkurenceschopnosti.

Alokace programu podpory *Školící střediska* byla původně 84 594 827 € (2 320 859 078,75 Kč)⁴.

Od roku 2017 docházelo ke snižování alokace:

- Dne 7. června 2017 schválil Monitorovací výbor OPPIK snížení původní alokace na 29 094 827 € (765 630 373 Kč)⁸, a to z důvodu nízkého zájmu o podporu z programu *Školící střediska*. Částka ve výši 55,5 mil. € byla převedena do programu podpory *Nemovitosti* v SC 2.3 OPPIK.

⁵ Přepočteno z eur k datu schválení OPPIK Evropskou komisí. Kurz 29. dubna 2015 byl 27,435 CZK/EUR.

⁶ Přepočteno z eur k datu 9. září 2020, kurz měn byl 26,520 CZK/EUR.

⁷ NÁVRH ZMĚN OPERAČNÍHO PROGRAMU PODNIKÁNÍ A INOVACE PRO KONKURENCESCHOPNOST 2014–2020, MATERIÁL PRO EVROPSKOU KOMISI, pro zdůvodnění navržených změn OPPIK, srpen 2020; materiál schválen Monitorovacím výborem OPPIK 9. září 2020 po připomínkách Evropské komise.

⁸ Přepočteno z eur k datu 7. června 2017, kurz měn byl 26,315 CZK/EUR.

- Monitorovací výbor OPPIK dne 24. října 2019 schválil další snížení alokace programu podpory *Školící střediska*, a to na 18 794 827 € (481 053 597 Kč)⁹. Alokace ve výši 10,3 mil. € byla přesunuta do programu *Inovace* v SC 1.1 OPPIK. Důvodem této změny byl pokračující nízký zájem o program podpory *Školící střediska*.
- V souvislosti s opatřeními přijímanými v reakci na epidemii Covid 19 Monitorovací výbor OPPIK dne 9. dubna 2020 snížil alokaci o 10 057 000 € na 8 737 827 € (235 091 235 Kč)¹⁰. Odebraná alokace byla převedena do programu podpory *Expanze* v SC 1.1 OPPIK.
- Dále dne 9. září 2020 Monitorovací výbor OPPIK snížil alokaci o 410 000 € na 8 327 827 € (220 853 972 Kč)⁵. Odebraná alokace byla převedena do operačního programu *Zaměstnanost 2014–2020*.

Součástí programů podpory *Poradenství a Školící střediska* byly také tzv. ITI – integrované územní investice. Jejich využití je možné na základě čl. 36 Obecného nařízení a na základě *Strategie regionálního rozvoje ČR* v definovaných metropolitních oblastech, kterých je v ČR sedm (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, Ústecko-chomutovská aglomerace, Olomoucká aglomerace a Hradecko-pardubická aglomerace). Výzvy ITI v programech podpory *Poradenství a Školící střediska* měly stejné podmínky a stejná pravidla jako standardní výzvy¹¹ s tím rozdílem, že projekty v rámci ITI jsou realizovány v dané metropolitní oblasti, která také dané projekty administruje.

XII. výzva **programu podpory *Technologie*** má za cíl podporovat růst a posilování konkurenceschopnosti MSP v oblasti produkce zdravotnických prostředků a osobních ochranných prostředků nebo likvidace infekčního odpadu pro přímý boj proti nákaze Covid 19.

V. výzva **programu podpory *Inovační vouchery*** má za cíl sdílení poznatků a know-how mezi podnikovou a výzkumnou sférou, které mohou podnikatelské subjekty využít v boji s nákazou Covid 19 ke zmírnění dopadu dalšího šíření a podporu vzniku preventivních opatření uplatnitelných na trhu.

III. Rozsah kontroly

Kontrolou byl prověřen systém poskytování a užití peněžních prostředků určených malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing, vzdělávání a na opatření v souvislosti s nákazou Covid 19 z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*, a to s ohledem na hospodárnost, účelnost a na plnění stanovených cílů.

U MPO byl kontrole podroben postup MPO jako řídicího orgánu OPPIK při přípravě a poskytování podpory na marketing, poradenství a vzdělávání MSP prostřednictvím programů podpory *Poradenství, Marketing a Školící střediska*. U MPO bylo prověřeno poskytování podpory v rámci prioritní osy 2 OPPIK a jejích specifických cílů 2.1, 2.2 a 2.4. Prověřeno bylo rovněž poskytování podpory malým a středním podnikům v souvislosti

⁹ Přepočteno z eur k datu 24. října 2019, kurz měn byl 25,595 CZK/EUR.

¹⁰ Přepočteno z eur k datu 9. dubna 2020, kurz měn byl 26,905 CZK/EUR.

¹¹ Výzvy na národní úrovni bez regionálního zaměření.

s nálezou Covid 19 v rámci programu podpory *Technologie* (výzva XII.) a programu podpory *Inovační vouchery* (výzva V., vyhlášená v rámci prioritní osy 1 OPPIK).

Celkový kontrolovaný objem na úrovni systému činil u MPO 2 316 113 757 Kč. Zahrnoval výši přidělené podpory dle RoPD pro jednotlivé projekty financované z programů podpory *Poradenství, Marketing a Školící střediska*, z výzvy V. programu podpory *Inovační vouchery* a výzvy XII. programu podpory *Technologie* a u interních projektů programu podpory *Marketing* celkové způsobilé výdaje jednotlivých projektů.

U API byl kontrole podroben postup API jako zprostředkujícího subjektu OPPIK, který zejména zajišťoval první stupeň hodnocení projektů, kontrolu žádostí o platbu, kontrolu výběrových řízení, monitoring projektů v rámci realizace a doby udržitelnosti, kontrolu statusu MSP, kontrolu dodržování stanovených podmínek příjemci podpory a monitoring realizace programů podpory. Kontrole byl podroben postup API při administraci 40 projektů v celkovém finančním objemu 99 126 560 Kč, který zahrnoval celkovou výši proplacených peněžních prostředků v žádostech o platbu a celkovou výši požadovaných peněžních prostředků v žádostech o podporu u těch projektů, kterým nebyly dosud proplaceny peněžní prostředky.

U CzechTrade bylo kontrole podrobena čerpání peněžních prostředků na interní projekty z programu podpory *Marketing* určených MSP na účast na veletrzích, vyhodnocení přínosů jednotlivých akcí pro účastníky, postup agentury při zadávání veřejných zakázek a při administraci interních projektů. Kontrolovaný objem u CzechTrade činil 315 259 420 Kč, což představuje celkový objem finančních zdrojů interních projektů zkontrolovaných na úrovni systému dle RoPD.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Neprokázaný přínos podpory pro malé a střední podnikatele

Pokrok realizace OPPIK, která má směřovat k plnění vytyčených cílů, je sledován pomocí ukazatelů¹². Pro jejich tvorbu a použití vydalo MMR metodický pokyn *Zásady tvorby a používání indikátorů v programovém období 2014–2020*, ve kterém doporučilo řídicím orgánům operačních programů, aby na úrovni specifických cílů/opatření/operací programů byly stanoveny výsledkové indikátory, které prokazují účinky daného projektu, resp. změnu/přínosy programu/*Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020*. Indikátory mají měřit výsledek pomoci (intervencí) a jsou důležitým podkladem pro řízení programu po celou dobu jeho implementace.

¹² Článek č. 27 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

MPO sleduje přínosy podpory u SC 2.1, 2.2 a 2.4 pomocí statistických a souhrnných ukazatelů za celou ČR¹³, které vycházejí z veškeré ekonomické aktivity MSP. Vývoj hodnot těchto ukazatelů je ovlivněn nejen podporou poskytovanou v rámci uvedených specifických cílů, ale i jinou podporou a dalšími ekonomickými faktory. **MPO tak nemůže pomocí stanovených ukazatelů vyčíslit, jaký vliv měla podpora na plnění cílů a očekávaných přínosů**, tj. zda a v jakém rozsahu došlo vlivem podpory k posílení schopnosti MSP nacházet nové trhy a udržet se na nich, zda byla rozšířena jejich exportní působnost, zvýšen podíl exportu na výkonech a zvýšeny výrobní a prodejní aktivity.

Dle *Zprávy o vývoji podnikatelského prostředí v České republice v roce 2018*, kterou zpracovalo MPO, bylo v ČR celkem 1 152 735 MSP. Ve vztahu k celkovému počtu podpořených projektů, kterých bylo v dané oblasti 940, je patrné, že **podpořeno bylo necelé jedno promile MSP. Z této skutečnosti vyplývá, že na hodnotu ukazatelů sledovaných za celou ČR má podpora minimální vliv.**

2. MPO prostřednictvím programu podpory *Poradenství* podpořilo MSP v minimální míře, přesto sledované ukazatele rostly

Specifický cíl 2.1 *Zvýšit konkurenceschopnost začínajících a rozvojových MSP* je realizován prostřednictvím programu podpory *Poradenství*, z něhož bylo do doby ukončení kontroly podpořeno celkem 27 projektů a proplacená výše podpory činila 239 tis. Kč. MPO vyhlásilo první výzvu pro předkládání žádostí o podporu až v srpnu 2019, tj. až po čtyřech letech od schválení OPPIK.

Program podpory *Poradenství* je zaměřen na zlepšení dostupnosti poradenských služeb s očekávaným dopadem mimo jiné na vyšší využití tržních příležitostí podniků, posílení marketingové připravenosti nacházet nové trhy a udržet se na nich, rozšíření exportní působnosti a růst podílu exportu na celkových výkonech podniků. MPO sledovalo výsledky a přínosy programu podpory *Poradenství* pomocí statistických ukazatelů za celou ČR. **Hodnoty těchto ukazatelů, kterými jsou „přidaná hodnota MSP jako procento přidané hodnoty ČR“ a „míra přežití vzniklých podniků“, rostly v letech 2015 až 2019 bez jakéhokoliv vlivu poskytnuté podpory, protože první projekty příjemci podpory realizovali až v roce 2019.** O podporu projevilo zájem pouze 27 žadatelů, na jejichž projekty v roce 2020 bylo čerpáno jen 239 tis. Kč. Je tedy evidentní, že podpora nemohla mít vliv na vývoj hodnot výsledkových ukazatelů.

MPO sledovalo na úrovni projektů přínosy programu podpory *Poradenství* pomocí ukazatele *„počet nabízených oblastí služeb dle projektového záměru“*. Jednalo se o získání potřebného know-how pro zahájení či rozšíření podnikatelské činnosti, zvýšení kvality a efektivity výroby, zvýšení manažerských a marketingových dovedností. Cílová hodnota ukazatele byla za každý projekt nastavena na hodnotu jedna, a to i v případě, že by projekt nabízel více služeb. Tento ukazatel je pro příjemce podpory závazný a MPO pomocí něj pouze sledovalo, zda podpořený podnik nabízí službu dle projektového záměru. **MPO ale nesledovalo skutečné využití služeb**

¹³ Ukazatele, které sleduje Český statistický úřad a Eurostat, využívá v některých případech MPO jako zdroj pro zprávy o vývoji podnikatelského prostředí za příslušné roky.

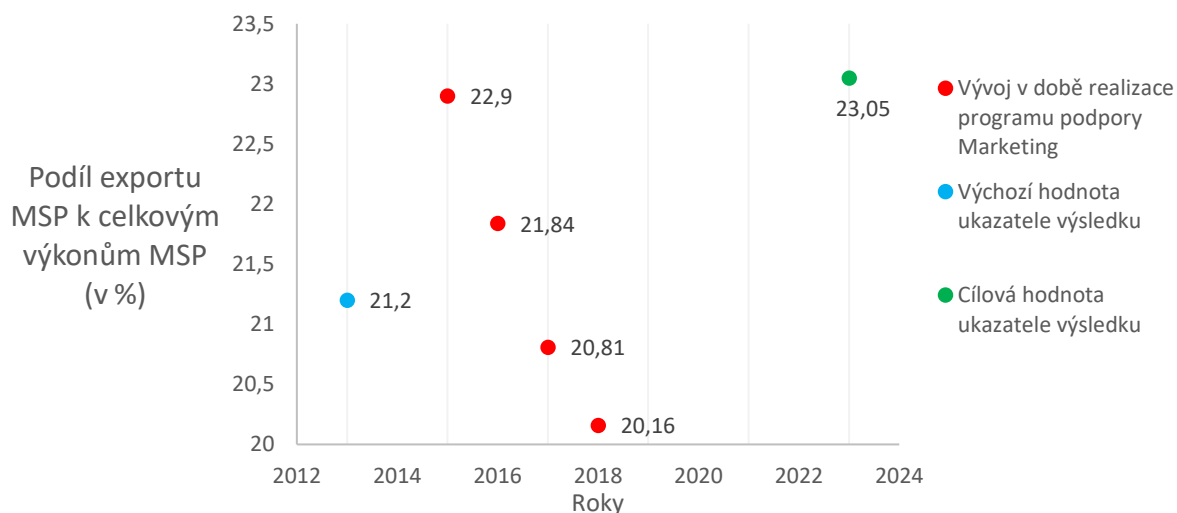
podpořených z programu podpory *Poradenství* ani dopad podpory na podnikatelskou činnost.

3. MPO prostřednictvím programu podpory *Marketing* vynaložilo 701 mil. Kč, přesto sledované ukazatele klesaly

Specifický cíl 2.2 *Zvýšit internacionalizaci MSP* je realizován prostřednictvím programu podpory *Marketing*. Realizace programu podpory *Marketing* začala v roce 2015. Do doby ukončení kontroly bylo podpořeno celkem 800 projektů a proplacená výše podpory činila 701 mil. Kč. Cílem programu je posílení růstových motivací MSP, jejich schopnosti a marketingové připravenosti nacházet nové trhy mimo ČR, vstupovat na ně a udržet se na nich včetně zapojení do mezinárodních programů. S tím souvisí zvýšená schopnost mezinárodní expanze, rozšiřování exportní působnosti, výrobních a prodejních kapacit.

Podpora poskytnutá malým a středním podnikům v rámci programu podpory *Marketing* zatím nepřinesla očekávané navýšení podílu exportu MSP vůči celkovým výkonům MSP. Tento podíl od roku 2015 i přes poskytovanou podporu klesal, a proto není zřejmé, zda tato podpora naplní svůj účel a přispěje ke splnění cíle programu, kterým je zvýšení exportu a mezinárodní expanze MSP. Výsledky programu podpory *Marketing* jsou sledovány výsledkovým ukazatelem, jehož vývoj je zobrazen v grafu č. 1.

Graf č. 1: Vývoj výsledkového ukazatele programu podpory *Marketing*¹⁴



Zdroj: výroční zpráva OPPIK za rok 2019; vlastní zpracování NKÚ.

MPO stanovilo na úrovni projektů ukazatele o počtu účastí MSP na veletrzích, počtu spoluprací MSP s designérem a o počtu služeb, které MSP využívají. Cílové hodnoty těchto ukazatelů jsou pro příjemce závazné. Pro hodnocení plnění cílů podpory projektů, kterými je zvýšení schopnosti mezinárodní expanze, rozšiřování exportu, výroby a prodeje podpořených podniků, ale závazné ukazatele MPO nestanovilo. MPO sice sleduje vývoz podpořených

¹⁴ Data pro roky 2019 a 2020 nebyla v době kontroly k dispozici.

podniků a jejich výkony v průběhu realizace projektu a následně po dobu pěti let¹⁵, ale jaký vliv měla poskytnutá podpora (např. účast na veletrzích) na vývoz a na výkony podniků, to MPO nehodnotilo. Stejně tak u interních projektů realizovaných prostřednictvím agentur CzechTrade a CzechInvest skutečný přínos zvýhodněných služeb, které tyto příspěvkové organizace poskytovaly, MPO nesledovalo. **MPO nebude moci pomocí nastavených ukazatelů vyhodnotit plnění cílů ani přínosy projektů podpořených z programu podpory Marketing.**

4. Interní projekty programu podpory Marketing

V rámci programu podpory Marketing byly pomocí dvou výzev k předkládání žádostí o podporu realizovány čtyři interní projekty, jejichž prostřednictvím dvě příspěvkové organizace MPO čerpaly prostředky programu na zajištění služeb pro MSP. CzechInvest pro MSP zajišťoval a hradil služby zaměřené na rozvoj start-upů, posílení jejich schopností a marketingové připravenosti vstupovat a udržet se na zahraničních trzích. CzechTrade zajišťoval a hradil služby pro účast MSP na zahraničních veletrzích a výstavách zaměřených na prioritní oblasti českého průmyslu, na oblast klíčových technologií a poskytoval zvýhodněné služby průmyslových a produktových designérů a podporu účastí na zahraničních výstavách a veletrzích zaměřených na propagaci designu. Projekty měly být ukončeny koncem roku 2018, ale jejich realizace byla nejprve prodloužena do konce roku 2020 a poté z důvodu situace související s epidemií Covid 19 byla realizace projektů prodloužena do konce roku 2022. NKÚ nehodnotil změny projektů z roku 2020, včetně změn rozpočtu a prodlužování projektů, neboť tyto změny byly provedeny na základě stále trvající epidemie Covid 19 ve světě a z ní plynoucích omezení, která se přímo dotýkají realizace těchto projektů.

CzechInvest realizuje od května 2016 projekt s názvem *Interní projekt Agentury CzechInvest pro podporu začínajících inovativních podnikatelů*. Cílem projektu je urychlení rozvoje podnikatelských aktivit inovativních MSP a získání zkušeností s podnikáním jak v ČR, tak na vyspělých zahraničních trzích, a to prostřednictvím specifických poradenských služeb mentorů, přenosu podnikatelského know-how, podpory komercializace produktu a transferu výsledků vývojových a inovačních aktivit. Je tak v souladu s cílem programu podpory Marketing. Celkové výdaje rozpočtu projektu činily 195,3 mil. Kč, z toho 141,2 mil. Kč činily výdaje za služby, které CzechInvest zajišťoval pro MSP a z podpory hradil. Celkem 54,1 mil. Kč, tj. **27,7 %**, bylo vyčleněno na výdaje samotné agentury CzechInvest na zajištění realizace projektu. Informace o projektu CzechInvestu jsou čerpány z podkladů předaných Ministerstvem průmyslu a obchodu.

CzechTrade realizuje od dubna 2016 celkem tři interní projekty, a to projekt **NOVUMM**, zaměřený na vstup MSP na zahraniční trhy prostřednictvím zajištění jejich účasti na zahraničních veletrzích a výstavách, **NOVUMM KET**, zaměřený na stejnou oblast se specializací na nové technologie¹⁶, a projekt **Design pro konkurenceschopnost**, zaměřený na spolupráci s designérem a propagaci designu v zahraničí prostřednictvím účasti na veletrzích, výstavách apod. Celkové výdaje těchto tří projektů činily 315,3 mil. Kč, z toho 196,1 mil. Kč činily výdaje za služby, které CzechTrade zajišťoval pro MSP, a 119,2 mil. Kč, tj. 38 %, bylo vyčleněno pro

¹⁵ V případě IV. výzvy tři roky.

¹⁶ Jedná se zejména o: fotoniku, mikroelektroniku, nanoelektroniku, nanotechnologie, pokročilé materiály, průmyslovou biotechnologii a pokročilé výrobní technologie.

výdaje samotné agentury CzechTrade na zajišťování realizace projektů. **Skutečné čerpání do 31. prosince 2019 ukazuje, že výdaje agentury CzechTrade na zajištění realizace těchto tří projektů dosahují v průměru 47 % jejich celkových výdajů.**

- Rozpočet výdajů projektu **NOVUMM** v celkové výši 190,3 mil. Kč uvažoval s výdaji ve výši 120 mil. Kč za služby určené pro MSP a s výdaji ve výši 70,3 mil. Kč (37 %) na zajištění administrace a realizace projektu (mzdy, cestovné, společný stánek, režijní náklady CzechTrade). Skutečný podíl výdajů na administraci a realizaci projektu k datu 31. prosince 2019 byl ještě vyšší, činil 37,6 mil. Kč, tj. 46,2 % z celkových vyčerpaných prostředků na projekt.
- Rozpočet výdajů projektu **NOVUMM KET** v celkové výši 97,9 mil. Kč (po změnách) uvažoval s výdaji ve výši 57,8 mil. Kč za služby určené pro MSP a s výdaji ve výši 40,1 mil. Kč (41 %) na zajištění administrace a realizace projektu (mzdy, cestovné, společný stánek, režijní náklady CzechTrade). Skutečný podíl výdajů na administraci a realizaci projektu k 31. prosinci 2019 byl ještě vyšší, činil 21,6 mil. Kč, což bylo 53 % z celkových vyčerpaných prostředků na projekt. Vyšší náklady oproti plánovaným jsou v oblasti realizace společných českých expozic a ve mzdách realizačního týmu. Náklady na zajištění podpory z projektu NOVUMM KET tak byly vyšší než samotná podpora směřující k MSP.
- Rozpočet výdajů projektu **Design pro konkurenceschopnost** v celkové výši 27 mil. Kč uvažoval s výdaji ve výši 17,6 mil. Kč za služby určené pro MSP a s výdaji ve výši 9,4 mil. Kč (35 %) na zajištění administrace a realizace projektu (mzdy, cestovné, společný stánek, režijní náklady CzechTrade). Skutečný podíl výdajů na administraci a realizaci projektu k 31. prosinci 2019 byl ještě vyšší, činil 5,7 mil. Kč, což bylo 41 % z celkových vyčerpaných prostředků na projekt. Vyšší náklady oproti plánovaným jsou ve výdajích na členy pracovního týmu.

Při posuzování hospodárnosti rozpočtu v rámci hodnocení interních projektů před jejich schválením hodnotitelé MPO již v roce 2016 konstatovali, že náklady na jejich administraci a realizaci jsou vysoké. To se potvrdilo i výše uvedeným skutečným čerpáním těchto nákladů, které je v poměru k přímé podpoře MSP vyšší než původně plánované. Další prodlužování doby realizace projektů tak může vést k nevhodnému nakládání s peněžními prostředky.

Stav realizace interních projektů sledovalo MPO pomocí zpráv z realizace projektu, které CzechInvest a CzechTrade pravidelně podávaly s žádostí o platbu v intervalu 6 měsíců. Ve zprávách jsou informace o vývoji indikátorů povinných k naplnění a informace o konaných výstavách a veletrzích. Současně CzechInvest a CzechTrade předávají MPO *evidenci konečných uživatelů*, ve které je uveden seznam podpořených firem a akce, kterých se zúčastnily. **Dopad a přínosy poskytovaných služeb na jednotlivé MSP z hlediska jejich schopnosti rozvoje a expanze na zahraniční trhy MPO nesledovalo.**

V oblasti administrace a veřejných zakázek interních projektů realizovaných agenturou CzechTrade nezjistil NKÚ porušení právních předpisů.

5. Podpora školicích středisek bez vyhodnotitelného přínosu

Specifický cíl 2.4 Zvýšit kapacitu pro odborné vzdělávání MSP je realizován prostřednictvím programu podpory *Školicí střediska*. Realizace programu podpory začala v roce 2015. Do doby ukončení kontroly bylo podpořeno 113 projektů a proplacená výše podpory činila

172,5 mil. Kč. Z důvodu nízkého zájmu o podporu převedlo MPO postupně 90 % z původní alokace ve výši 2 320,9 mil. Kč do jiných programů podpory OPPIK. Podnikatelé podle MPO preferovali investice do jiné infrastruktury než vzdělávací a také téměř 30 % žádostí o podporu bylo vyřazeno z důvodu existence školicí kapacity, kterou mohl žadatel využít.

Cílem programu podpory *Školící střediska* je rozvoj nové a využití stávající infrastruktury pro vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů v podnikatelském sektoru s možností využití této infrastruktury pro potřeby odborné přípravy v počátečním technickém vzdělávání včetně proškolení a seznámení se s rozvíjejícími se novými technologiemi, odbornostmi a procesy v daném oboru a novou legislativou související s podnikáním i s efektivním marketingem.

Pro hodnocení **specifického cíle 2.4** stanovilo MPO ukazatele „*podíl účastníků kurzů dalšího odborného vzdělávání na celkovém počtu zaměstnaných osob u malých podniků*“ a „*podíl účastníků kurzů dalšího odborného vzdělávání na celkovém počtu zaměstnaných osob u středních podniků*“. V listopadu 2017 MPO zvýšilo cílové hodnoty těchto ukazatelů pro rok 2023 ze 48 % na 81 % u malých podniků a z 62 % na 85 % u středních podniků. Důvodem byla skutečnost, že původní hodnoty vycházely z metodiky ČSÚ, resp. Evropské komise, a jím uskutečněného průzkumu z roku 2010 prováděného v pětiletých intervalech. Následný průzkum z roku 2015 byl proveden podle nové metodiky¹⁷ a ukázal, že cílové hodnoty ukazatelů byly výrazně překročeny již v roce 2015, a tudíž MPO cílové hodnoty v průběhu realizace OPPIK navýšilo.

Tento průzkum rovněž ukázal, že převážná část školení probíhala v podnicích pouze z důvodu uvedených v právních předpisech. Nová metodika tak umožnila odlišit povinné vzdělávací aktivity vyžadované právními předpisy a vzdělávací aktivity vyplývající ze strategie daného podniku. MPO ale nevyužilo možnosti ke zpřesnění daných ukazatelů „*podíl účastníků kurzů dalšího odborného vzdělávání na celkovém počtu zaměstnaných osob u malých podniků*“ a „*podíl účastníků kurzů dalšího odborného vzdělávání na celkovém počtu zaměstnaných osob u středních podniků*“. Vzhledem k tomu, že specifický cíl 2.4 včetně programu podpory *Školící střediska* je zaměřen na podporu infrastruktury pro odborné vzdělávání a zvyšování kvalifikace pracovníků, jsou uvedené ukazatele pro hodnocení cíle nevhodné a **MPO pomocí nich nebude schopno řádně vyhodnotit přínosy podpory v oblasti vzdělávání u malých a středních podniků. Navíc tyto ukazatele mají pětiletý interval sledování a MPO by je k hodnocení přínosů mohlo použít nejdříve v roce 2026.**

MPO stanovilo pro příjemce podpory z programu *Školící střediska* závazný ukazatel „*nové kapacity pro školení a odborné vzdělávání*“ a ukazatel „*celkový počet účastníků*“, který nebyl stanoven jako povinný k naplnění, ale byl posuzován při výběru projektů. Podmínkou poskytnutí peněžních prostředků z programu podpory *Školící střediska* byla povinnost příjemce podpory využívat středisko pro školení po dobu 5 let¹⁸ od ukončení realizace projektu. Příjemce podpory byl povinen středisko využívat po dobu odpovídající 30 % z celkových pracovních dnů, přičemž kapacita školicího střediska měla být naplněna alespoň z 50 % a čistá doba školení měla trvat alespoň 3 hodiny (180 minut)¹⁸. **MPO nesledovalo, zda jsou podpořená školící střediska dostatečně využita ke stanovenému účelu, a to i přesto, že**

¹⁷ Vzdělávání zaměstnaných osob – 2015, analýza a výsledky šetření CVTS 5, čj. 3019/2017-63, ČSÚ.

¹⁸ Ve výzvě III je doba udržitelnosti 3 roky. Za vytižený den se počítá takový, kdy je kapacita školicího střediska naplněna alespoň z 30 % a čistá doba školení je alespoň 3 hodiny (tj. 180 minut).

nesplnění podmínky využití školicích středisek mělo vést k vrácení poskytnuté podpory. Teprve v době kontroly NKÚ, tj. po pěti letech běhu programu podpory, zavedlo MPO jako korekci nevhodně nastaveného ukazatele povinnost pro příjemce podpory vyplňovat speciální tabulku pro sledování vytíženosti školicích středisek. Tato tabulka by měla být předávána společně se zprávami o udržitelnosti.

6. Podpora MSP v souvislosti se situací pandemie Covid 19 bez vyhodnotitelného přínosu

V reakci na vypuknutí pandemie onemocnění Covid 19 a s tím související omezení ekonomiky připravilo MPO v rámci OPPIK, resp. programů podpory **Technologie a Inovační vouchery**, dvě výzvy (XII. a V.), které svým zaměřením mají napomoci k řešení problematiky pandemie. V rámci obou výzev bylo podpořeno celkem 107 projektů v celkové výši 490,8 mil. Kč, přičemž k 11. lednu 2021 bylo proplaceno 27,9 mil. Kč.

Cílem XII. výzvy programu podpory **Technologie** je podpora růstu a posilování konkurenceschopnosti MSP v oblasti produkce pro přímý boj proti koronavirové infekci. Podporovány jsou projekty, jejichž výsledkem je produkce materiálů, technologií a produktů z oblasti zdravotnických prostředků a prostředků osobní ochrany nebo likvidace infekčního odpadu pro přímý boj proti dalšímu šíření koronavirové infekce, a to dle stanoveného *seznamu osobních ochranných prostředků a zdravotnických prostředků*, který tvoří přílohu výzvy. Tento seznam stanovilo MPO společně s Ministerstvem zdravotnictví.

Cílem V. výzvy programu podpory **Inovační vouchery** je sdílení poznatků a know-how mezi podnikovou a výzkumnou sférou, které mohou podnikatelské subjekty využít pro boj proti koronavirové infekci, z toho vyplývajících opatření na zmírnění dopadů dalšího šíření epidemie a pro podporu vzniku preventivních opatření uplatnitelných na trhu. Podporovanými aktivitami jsou mj. nákupy poradenských, expertních a podpůrných služeb v oblasti inovací od organizací pro výzkum a šíření znalostí nebo akreditovaných laboratoří se zaměřením na přístroje a pomůcky pro péči o nemocné osoby závislé na pečovatelské pomoci, ochranné prostředky pro pracovníky ve zdravotnictví a pro veřejnost, léčiva a léčivé prostředky určené pro prevenci a zlepšení stavu či léčbu apod.

Cíle těchto výzev jsou na úrovni projektů sledovány následujícími indikátory:

Tabulka č. 2: Indikátory „covidových“ výzev

Indikátory	Výzva XII. programu podpory Technologie	Výzva V. programu podpory Inovační vouchery
povinné k naplnění	<ul style="list-style-type: none"> Počet instalovaných technologií 	<ul style="list-style-type: none"> Inovační vouchery
povinné k výběru	<ul style="list-style-type: none"> Přidaná hodnota MSP Zvýšení zaměstnanosti v podporovaných podnicích Počet nově vytvořených pracovních míst – ženy 	<ul style="list-style-type: none"> Počet podniků spolupracujících s výzkumnými institucemi

Zdroj: dokumentace programů podpory *Technologie* a *Inovační vouchery*.

MPO pomocí indikátoru povinného k naplnění sledovalo v XII. výzvě programu podpory *Technologie* pouze informaci, zda došlo k pořízení technologie pro splnění cílů výzvy. Cíl výzvy, kterým má být produkce materiálů, technologií a produktů z oblasti zdravotnických prostředků a prostředků osobní ochrany nebo likvidace infekčního odpadu, tedy množství materiálu vyprodukovaného s využitím poskytnuté podpory, MPO žádným ukazatelem nesledovalo. **MPO tak nebude schopno vyhodnotit, zda poskytnutá podpora měla pozitivní vliv na produkci v podporované oblasti a zda splnila stanovený účel.**

U výzvy V. programu podpory *Inovační vouchery* MPO pouze sledovalo naplnění podmínky podpory, tedy spolupráci firem s výzkumnými institucemi a počet nakoupených služeb od organizací specializujících se na výzkum. **Skutečné využití sdílených poznatků a know-how mezi podnikatelskou a výzkumnou sférou v souladu s cílem podpory, kterým je využití sdílených poznatků a know-how mezi podnikovou a výzkumnou sférou na trhu, MPO pomocí žádného indikátoru nesledovalo. MPO tak nebude schopno vyhodnotit, zda podpora v rámci V. výzvy naplnila svůj účel.**

7. Úloha Agentury pro podnikání a inovace při monitoringu a hodnocení přínosů programů podpory

V rámci povinností delegovaných na API jako zprostředkující subjekt opatřením ministra průmyslu a obchodu č. 18/2016 má API monitorovat realizaci jednotlivých programů podpory/projektů ve své působnosti, shromažďovat a vyhodnocovat údaje o efektivnosti těchto programů podpory/projektů a předávat údaje v podkladech z monitorování řídicímu orgánu dle instrukcí. Dále má API připravovat podklady pro monitoring a hodnocení dle instrukcí řídicího orgánu, zejména pro výroční zprávy a evaluace realizované řídicím orgánem.

NKÚ zjistil, že API monitorovala realizaci jednotlivých programů podpory/projektů ve své působnosti pomocí zpráv z realizace a zpráv o udržitelnosti projektů, zajišťovala zejména to, aby zprávy z realizace a zprávy o udržitelnosti projektů podávali příjemci podpory v předepsaných termínech, a zajišťovala také správnost obsahu zpráv, zejména pak správnost hodnot naplnění uváděných u jednotlivých indikátorů. Pro potřeby vyhodnocení přínosů projektů jsou ve zprávách o realizaci a udržitelnosti projektů uváděny pouze údaje o naplnění jednotlivých indikátorů.

Údaje o efektivnosti programů podpory/projektů sledovala API na úrovni čerpání peněžních prostředků příjemci podpory, vlastní vyhodnocení údajů o efektivnosti programů podpory/projektů pak dále neprováděla, přestože to má svěřeno v rámci delegovaných povinností jako zprostředkující subjekt. API nesledovala ani vliv dotací na zlepšení ekonomických ukazatelů podpořených podniků.

Seznam zkratk

API	Agentura pro podnikání a inovace
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
CVTS	Continuing Vocational Training Survey
CzechInvest	Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest
CzechTrade	Česká agentura na podporu obchodu
ECB	Evropská centrální banka
EU	Evropská unie
interní projekty	projekty, které realizují agentury CzechInvest a CzechTrade v rámci programu podpory <i>Marketing</i>
ITI	integrované územní investice (z anglického Integrated Territorial Investments)
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MSP	malé a střední podniky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Obecné nařízení	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013
OPPIK	operační program <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>
RoPD	rozhodnutí o poskytnutí dotace
SC	specifický cíl

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 29.

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 3/2021 vyšla dne 18. června 2021

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



