



VĚSTNÍK

NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

2022



OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

1.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (V) (21/07, 21/09, 21/10, 21/12, 21/15, 21/17, 21/23, 21/29, 21/30, 21/33, 21/36)	3
2.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2022 (I) (22/04, 22/05, 22/06, 22/07, 22/20, 22/31)	9
3.	Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2022 (I) (22/31, 22/32)	13

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

21/03	Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na podporu rekreační plavby	15
21/05	Peněžní prostředky státu vynakládané na <i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>	39
21/08	Peněžní prostředky vynakládané na podporu sociálního bydlení z <i>Integrovaného regionálního operačního programu</i>	57
21/13	Majetek a peněžní prostředky státu, s nimiž má právo hospodařit ČPP Transgas, s.p.	75
21/16	Peněžní prostředky státu vynakládané na účelovou podporu výzkumu a vývoje v kapitole Ministerstva kultury	89
21/34	Peněžní prostředky státu z daně silniční a správa této daně	109

Část C: INFORMACE A DOKUMENTY

Informace o ukončení kontrolní akce č. 20/29	127
--	-----

Část A

Plán kontrolní činnosti

1. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (V)

Číslo kontrolní akce: 21/17

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na humanizaci psychiatrické péče

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 05/2022
(původní údaj: 03/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/I/2022 na svém I. jednání 17. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/29

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu rodinné politiky

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

- *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Aufori, o.p.s., Hradec Králové;

Šance pro Tebe, z.s., Chrudim;

statutární město Brno;

Kraj Vysočina, Jihlava;

Centrum Kašpar, z. s., Liberec;



Dobrá rodina o.p.s., Praha;

APERIO – Společnost pro zdravé rodičovství, z.s., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/I/2022 na svém I. jednání 17. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/30

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na účelovou podporu průmyslového výzkumu, vývoje a inovací v rámci národních programů v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

STRIX Chomutov, a.s.;

MEDIUM INTERNATIONAL I. s.r.o., Most;

VVV MOST spol. s r.o.;

ŠMT a.s., Plzeň;

CZECH PRECISION FORGE a.s., Plzeň;

TGS nástroje-stroje-technologické služby spol. s r.o., Mýto;

Zemědělské družstvo Rpety se sídlem ve Rpetech;

EMBITRON s.r.o., Vochov;

Integrated Micro-Electronics Czech Republic s.r.o., Třemošná;

MECAS ESI s.r.o., Plzeň;

ZKL, a.s., Brno;

Ing. Vladimír Fišer, Mlýnská 388/68, Brno;

DAKO Brno, spol. s r.o.;

Czech Machines, s.r.o., Blansko;

AMF Reece CR, s.r.o., Prostějov;

HOPAX s.r.o., Červenka;

SIGMA PUMPY HRANICE, s.r.o.;

NAUPO s.r.o., Nezamyslice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/I/2022 na svém I. jednání 17. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/07

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané organizace v resortu Ministerstva pro místní rozvoj

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 05/2022
(původní údaj: 03/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/II/2022 na svém II. jednání 31. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/09

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynakládané na projekty návštěvnické infrastruktury související s ochranou přírody

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 03/2022
(původní údaj: 02/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/II/2022 na svém II. jednání 31. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/15

Předmět kontroly:

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

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 04/2022
(původní údaj: 02/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/II/2022 na svém II. jednání 31. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/10

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace Ministerstva kultury

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 04/2022
(původní údaj: 03/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/III/2022 na svém III. jednání 14. 2. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/33**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané v resortu Ministerstva zemědělství na podporu zpracování zemědělských produktů

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:

Bohušovická mlékárna, a.s., Praha;

Kostelecké uzeniny a.s.;

LAKTOS, a.s., Praha;

LE & CO - Ing. Jiří Lenc, s.r.o., Jirny;

MASO UZENINY PÍSEK, a.s.;

Mlékárna Valašské Meziříčí, spol. s r.o.;

MP Krásno, a.s.;

OLMA, a.s., Olomouc;

PINKO a.s., Benešov;

POLABSKÉ MLÉKÁRNY a.s., Poděbrady;

RABBIT Trhový Štěpánov a.s.;

Uzeniny Příbram, a.s., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/III/2022 na svém III. jednání 14. 2. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/12**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo financí

Změna v položce:

Časový plán:

– předložení KZ ke schválení: 04/2022
(původní údaj: 02/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/IV/2022 na svém IV. jednání 7. 3. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/23

Předmět kontroly:

Správa majetku zajištěného, zastaveného, zabraného, propadlého a prodaného v trestním a daňovém řízení

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Ministerstvo spravedlnosti.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/IV/2022 na svém IV. jednání 7. 3. 2022.

Číslo kontrolní akce: 21/36

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na rekonstrukci vybraných mimokoridorových železničních tratí

Změna v položce:

Časový plán:

– předložení KZ ke schválení: 04/2022
(původní údaj: 01/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/IV/2022 na svém IV. jednání 7. 3. 2022.

2. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2022 (I)

Číslo kontrolní akce: 22/06

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynakládané na projekty a aktivity k zajištění modernizace veřejné správy

Změna v položce:

Časový plán:

- zahájení kontrolní akce: 10/2022
(původní údaj: 03/2022)
- předložení KZ ke schválení: 08/2023
(původní údaj: 01/2023).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/I/2022 na svém I. jednání 17. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/20

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynakládané na realizaci vybraných cílů *Národní strategie elektronického zdravotnictví*

Změna v položce:

Časový plán:

- zahájení kontrolní akce: 10/2022
(původní údaj: 09/2022)
- předložení KZ ke schválení: 07/2023
(původní údaj: 06/2023).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 9/I/2022 na svém I. jednání 17. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/05

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované státním příspěvkovým organizacím

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Ministerstvo zemědělství;

Česká agentura pro standardizaci, Praha;

– *vypouští se:*

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy;

Národní technická knihovna.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/II/2022 na svém II. jednání 31. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/04

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky *Integrovaného regionálního operačního programu* určené na podporu infrastruktury regionální zdravotní péče

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Fakultní nemocnice Ostrava;

Nemocnice s poliklinikou Česká Lípa, a.s.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/III/2022 na svém III. jednání 14. 2. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/05**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované státním příspěvkovým organizacím

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vypouští se:*

CENIA, česká informační agentura životního prostředí, Praha;

– *doplňuje se:*

Česká informační agentura životního prostředí, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/III/2022 na svém III. jednání 14. 2. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/31**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Specializovaný finanční úřad, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/III/2022 na svém III. jednání 14. 2. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/07

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na kompenzační bonus v souvislosti s opatřeními ke zmírnění důsledků pandemie onemocnění covid-19

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybrané finanční úřady – upřesňuje se:*

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, České Budějovice;

Finanční úřad pro Olomoucký kraj, Olomouc;

Finanční úřad pro Plzeňský kraj, Plzeň.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 9/IV/2022 na svém IV. jednání 7. 3. 2022.

3. Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2022 (I)

Číslo kontrolní akce: 22/31

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her

Cíle kontroly:

Provéřit, zda jsou peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her vynakládány hospodárně, efektivně a účelně a zda jsou cíle v oblasti správy daně z hazardních her naplňovány efektivně.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí;
Generální finanční ředitelství, Praha;
Generální ředitelství cel, Praha;
Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p., Praha.

Časový plán:

- zahájení kontroly: 02/2022
- předložení KZ ke schválení: 12/2022

Kontrolní závěr vypracovává: Mgr. Roman Sklenák

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2022 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/1/2022 na svém I. jednání dne 17. 1. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/32

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit Kancelář prezidenta republiky a příspěvková organizace Správa Pražského hradu

Cíle kontroly:

Prověřit, zda Kancelář prezidenta republiky a příspěvková organizace Správa Pražského hradu hospodařily s majetkem státu a s peněžními prostředky státního rozpočtu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně a zda při vedení účetnictví postupovaly v souladu s právními předpisy.

Kontrolované osoby:

Kancelář prezidenta republiky;
Správa Pražského hradu.

Časový plán:

- zahájení kontroly: 02/2022
- předložení KZ ke schválení: 12/2022

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Adolf Beznoska

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2022 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/II/2022 na svém II. jednání dne 31. 1. 2022.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****21/03****Peněžní prostředky státu a Evropské unie
určené na podporu rekreační plavby**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Málek.

Cílem kontroly bylo prověřit, 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.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března 2021 do září 2021. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2014 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“);

Ředitelství vodních cest ČR (dále také „ŘVC“);

Povodí Vltavy, státní podnik, Praha (dále také „Povodí Vltavy“).

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 14. února 2022,

schválilo usnesením č. 12/III/2022

kontrolní závěr v tomto znění:



Rozvoj rekreační plavby a osobní lodní dopravy v České republice

19 495

Počet malých plavidel
evidovaných v rejstříku
malých plavidel*

57 687

Počet platných osvědčení
vůdce malého plavidla

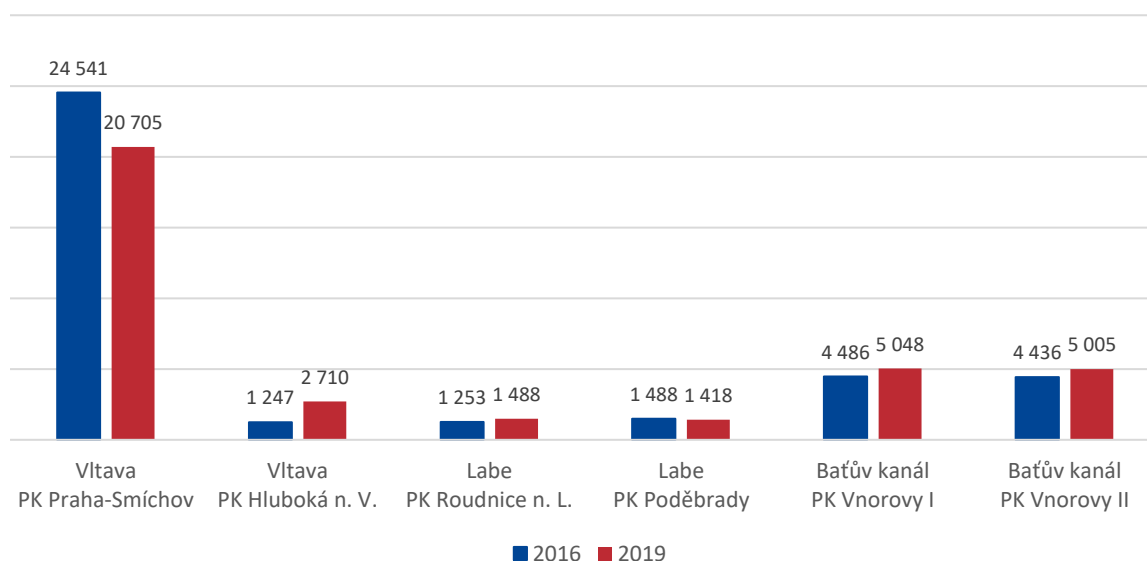
106

Počet osobních lodí
evidovaných v plavebním
rejstříku

* Rekreační plavidla tvoří cca 92 % z celkového počtu evidovaných malých plavidel.

Zdroj: MD (z podkladů Státní plavební správy), stav k 31. 12. 2020.

Nejvytíženější plavební komory (PK) na Vltavě, Labi a Baťově kanálu**



** Počty proplavených osobních lodí a malých (sportovních) plavidel.

Zdroj: ŘVC (z podkladů Povodí Vltavy, s. p., Povodí Labe, s. p., Povodí Moravy, s. p.).

I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu a Evropské unie (dále také „EU“) určených na podporu rekreační plavby. Prověřil, zda jsou poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy účelně, hospodárně a efektivně. Kontrola byla zaměřena na koncepční činnost MD a jeho postup při schvalování a vyhodnocování projektů a dále na postup ŘVC a Povodí Vltavy při přípravě a realizaci projektů vybraných ke kontrole.

1.2 Poskytování a čerpání peněžních prostředků státu a EU určených na rozvoj rekreační plavby provázejí nedostatky, které snižují účelnost, hospodárnost a efektivnost jejich využití. Na přetrvávající nedostatky v koncepční a řídicí činnosti MD upozornil NKÚ již v kontrolních závěrech z předchozích kontrolních akcí¹. Při kontrole vybraných projektů NKÚ zjistil rovněž porušení právních předpisů upravujících zadávání veřejných zakázek.

Toto celkové shrnutí a vyhodnocení vyplývá z následujících hlavních zjištění kontroly:

- a) Koncepční dokumenty obsahují nejasnosti a nesrovnalosti mezi údaji, které zpochybňují jejich věrohodnost (viz 4.1–4.4, 4.11). *Koncepce vodní dopravy pro období 2016 až 2023* (dále také „KVD“) nebyla schválena vládou a MD nadále chybí závazný podklad pro plánování rozvoje vodních cest (viz 4.10). MD nepostupuje podle harmonogramu v *Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze* (dále také „DSS2“), který podle *Dopravní politiky České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050* (dále jen „Dopravní politika“) měl vycházet z KVD a měl být podkladem pro přidělování peněžních prostředků nejdůležitějším projektům s ohledem na jejich efektivnost (viz 4.6–4.9).
- b) V oblasti rekreační plavby MD nemá vytvořen účinný systém řízení investic. Schvalovalo nedostatečně připravené projekty (viz 4.17–4.21) s nevěrohodnými hodnoceními jejich efektivnosti, v nichž byl nárůst nákladů kompenzován nedostatečně podloženými nárůsty očekávaných přínosů, aby projekty zůstaly efektivní (viz 4.32–4.36). Vyhodnocením skutečných přínosů projektů ani celkových výsledků financování rozvoje rekreační plavby z peněžních prostředků státu a EU se MD nezabývalo (viz 4.12, 4.23). MD tedy řádně neplnilo svou povinnost zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek².
- c) ŘVC v rozporu se zákonem³ neuchovalo dokumentaci k veřejné zakázce *Úvaziště osobní vodní dopravy na dolním Labi*, kterou zadalo v říjnu 2012. Absence dokumentů potřebných pro kontrolu postupu ŘVC při zadávání této veřejné zakázky činí jeho postup

¹ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 08/19 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů* byl zveřejněn v částce 01/2009 *Věstníku NKÚ*; kontrolní závěr z kontrolní akce č. 14/03 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy*, byl zveřejněn v částce 04/2014 *Věstníku NKÚ*; kontrolní závěr z kontrolní akce č. 18/16 – *Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy* byl zveřejněn v částce 04/2019 *Věstníku NKÚ*.

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

³ Ustanovení § 155 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

nepřezkoumatelným a představuje porušení zásady transparentnosti⁴. NKÚ toto jednání vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně (viz 4.39).

- d) ŘVC předkládalo MD ke schválení nedostatečně připravené projekty, které pak realizovalo s velkým časovým odstupem a většinou s výrazně vyššími náklady, než původně předpokládalo. Například náklady na dosud nezahájenou výstavbu lodního zdvihadla na Orlíku od roku 2008 narostly pětinasobně (viz 4.30). Modernizaci přístaviště v Litoměřicích, kterou v rámci širšího projektu *Úvaziště osobní vodní dopravy na dolním Labi* MD schválilo v roce 2010, nyní ŘVC realizuje s náklady patnáctinasobně vyššími, než původně navrhlo (viz 4.31).
- e) Nedostatky v přípravě projektů přinášely velké množství změn při jejich realizaci s řadou negativních důsledků včetně porušení zákona při zadávání veřejných zakázek v případě projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou*⁵ (viz 4.40).
- f) ŘVC při přípravě projektů a MD při jejich schvalování nevytvořily předpoklady pro objektivní vyhodnocení jejich výsledků a přínosů, tedy i účelnosti a efektivnosti peněžních prostředků vynaložených na jejich přípravu a realizaci. Cíle a očekávané výsledky projektů byly stanoveny jen obecně a bez měřitelných ukazatelů, které by umožnily vyhodnotit, nakolik se podařilo naplnit očekávání. Obdobné nedostatky NKÚ zjistil i u kontrolovaných projektů realizovaných Povodím Vltavy (viz 4.22–4.23).
- g) Projekty ŘVC a Povodí Vltavy připravují a MD je schvaluje jednotlivě, nikoliv v rámci ucelených dopravních řešení. V případě odložení či nedokončení všech vzájemně navazujících projektů hrozí nižší efektivnost, popř. i neúčelnost využití peněžních prostředků vynaložených na dílčí projekty (viz 4.41). Například efektivnost projektu *Dokončení Vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* je snížena dosavadní nerealizací projektu zvýšení nevyhovující výšky mostu v Týně nad Vltavou a opožděným řešením problematické splavnosti Vltavy pod zdymadlem Kořensko. ŘVC v závěrečné monitorovací zprávě projektu uvedlo nepravdivé informace o splnění cílů projektu (viz 4.42).
- h) Odpovědnost za přípravu a realizaci typově stejných projektů je rozdělena mezi ŘVC a správce vodní cesty v působnosti dvou různých resortů⁶. Důsledkem nedostatečné koordinace a nevyřešených sporů o majetek a pozemky mezi těmito organizacemi je odkládání staveb a nevypořádání projektů i několik let po jejich dokončení (viz 4.26–4.29). Například výše zmíněnou modernizaci přístaviště v Litoměřicích MD schválilo v květnu 2010 se stavebními náklady 1,96 mil. Kč. ŘVC ale její realizaci odkládalo až do června 2021, kdy uzavřelo smlouvu na modernizaci tohoto přístaviště za 30,3 mil. Kč. Svůj postup při vypořádání majetkoprávních vztahů se správcem vodní cesty bránících realizaci této stavby ŘVC nebylo schopno doložit žádnými doklady (viz 4.31).

⁴ Ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.

⁵ ŘVC při zadávání veřejné zakázky *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou – provedení části stavby plavební komory jezu Hněvkovice* nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 13 odst. 3 a § 21 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb.

⁶ Zřizovatelem ŘVC je MD, zakladatelem státních podniků Povodí Vltavy, Povodí Labe a Povodí Moravy je Ministerstvo zemědělství.

- i) MD i ŘVC zdůvodňují potřebnost a efektivnost projektů na podporu rozvoje rekreační plavby především přínosy z rozvoje cestovního ruchu. Ty jsou ale podmíněny řadou dalších opatření spadajících do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“). MD nepostupovalo v souladu s Dopravní politikou, když rozvoj dopravní infrastruktury na vodních cestách neplánovalo ve spolupráci s resortem, který má cestovní ruch ve své gesci. Nedostatečná koordinace postupu ze strany MD má negativní dopad na výsledky některých projektů a způsobuje nižší efektivnost využití podpory poskytované z peněžních prostředků státu a EU (viz 4.14–4.16, 4.26–4.31).
- j) MD neplní opatření Dopravní politiky směřující k ekologizaci plavidel osobní lodní dopravy v ČR. O provozně-technickém stavu flotily těchto plavidel nemá přehled (viz 4.45).

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Ministerstvo dopravy je ústředním orgánem státní správy, který zodpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování⁷. Rovněž je povinno soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole. MD jako zřizovatel ŘVC má při jeho řízení působit k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější⁸. Rozhoduje o postupu přípravy a realizace projektů výstavby a modernizace dopravně významných vodních cest a dalších staveb nutných pro provoz na vodních cestách. Bylo řídicím orgánem operačního programu *Doprava* na léta 2007–2013 (dále také „OPD“).

2.2 Ředitelství vodních cest ČR je organizační složkou státu zřízenou MD. Základním účelem a předmětem činnosti ŘVC je mj. zabezpečení přípravy a realizace nových investic na dopravně významných vnitrozemských vodních cestách sloužících k provozu vodní dopravy a výstavba, modernizace, opravy, údržba a správa veřejných přístavů a přístavišť. ŘVC je příjemcem peněžních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) a peněžních prostředků EU.

2.3 Povodí Vltavy, státní podnik, vznikl na základě zákona č. 305/2000 Sb., o povodích. Funkci jeho zakladatele vykonává Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“). Hlavním předmětem činnosti Povodí Vltavy je výkon funkce správce povodí, správce vodních toků a provoz a údržba vodních děl ve vlastnictví státu, k nimž má právo hospodařit. Povodí Vltavy je příjemcem peněžních prostředků z rozpočtu SFDI a peněžních prostředků EU.

2.4 Pojem „rekreační plavba“ není legislativně přesně vymezen, byť je v právních předpisech a koncepčních dokumentech MD užíván. Zahrnuje zejména dopravu osob malými plavidly (motorové čluny, jachty, malá kabinová plavidla a hausbóty) a dále také výletními loděmi (osobní lodní doprava). Plavidly jsou lodě, malá plavidla s délkou trupu menší než 20 metrů (malým plavidlem není mj. plavidlo určené k přepravě více než 12 cestujících) a plovoucí stroje, zařízení a tělesa⁹. Evidenci podléhají plavidla o celkové hmotnosti přesahující 1 000 kg včetně povoleného zatížení, s vlastním strojním pohonem o výkonu větším než 4 kW nebo s celkovou

⁷ Ustanovení § 17 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb.

⁸ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

⁹ Ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.

plochou plachet přesahující 12 m². Tato plavidla se evidují v plavebním rejstříku a v rejstříku malých plavidel, které vede plavební úřad – Státní plavební správa¹⁰.

III. Rozsah kontroly

3.1 NKÚ prověřoval poskytování, čerpání a využití peněžních prostředků státu a peněžních prostředků EU poskytnutých z OPD, které byly určeny na podporu rekreační plavby, především soulad nakládání s těmito peněžními prostředky s právními předpisy, hospodárnost, účelnost a efektivnost. Při kontrole se NKÚ zaměřil na koncepční činnost MD a jeho postup při schvalování a vyhodnocování projektů a dále na postup ŘVC a Povodí Vltavy při přípravě a realizaci projektů vybraných ke kontrole. Prověřoval rovněž, zda MD odstranilo nedostatky, které NKÚ zjistil při své předchozí kontrolní činnosti.

3.2 Kontrolu postupu ŘVC při přípravě nebo i realizaci projektů na podporu rozvoje rekreační plavby a osobní lodní dopravy provedl NKÚ u devíti projektů nebo jejich souborů s celkovým objemem investičních nákladů 2 772 mil. Kč bez DPH. V případě Povodí Vltavy NKÚ zkontroloval čtyři projekty s celkovým objemem investičních nákladů 2 351 mil. Kč bez DPH.

3.3 Kontrola navázala na kontrolní akce č. 08/19, 14/03 a č. 18/16, při nichž NKÚ zjistil řadu nedostatků, zejména rozpory a nejasnosti v koncepčních a na ně navazujících dokumentech, absenci koncepce vodní dopravy, nedostatečně transparentní a účinný systém řízení, sledování a financování realizací projektů, neprovádění přípravy projektů v rámci ucelených dopravních řešení, nepodložená ekonomická hodnocení projektů a nedůsledné vyhodnocování jejich skutečných přínosů.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

MD neodstranilo nedostatky, na které NKÚ již několikrát upozornil

4.1 NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 08/19 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů* mj. konstatoval, že MD v koncepčních dokumentech komplexně nevymezilo věcné, časové a finanční podmínky pro dosažení cílového stavu vodních cest a nevytvořilo dostatečně transparentní a účinný systém řízení, sledování a financování projektů. Dále konstatoval, že hodnocení efektivnosti projektů vycházela z nevěrohodných a nedostatečně doložených vstupních údajů.

4.2 V kontrolním závěru z kontrolní akce č. 14/03 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy* NKÚ konstatoval přetrvávání výše uvedených nedostatků a upozornil na absenci ucelené koncepce vodní dopravy.

4.3 V kontrolním závěru z kontrolní akce č. 18/16 – *Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy* NKÚ znovu upozornil na přetrvávání nedostatků, které zjistil při předchozích

¹⁰ Ustanovení § 14 zákona č. 114/1995 Sb.

kontrolních akcích. V souvislosti s tím NKÚ konstatoval, že cíle stanovené Dopravní politikou pro oblast vodní dopravy nejsou plněny a vynakládání dalších prostředků na rozvoj vodních cest pro nákladní dopravu bez vyřešení všech zásadních problémů omezující využitelnost labsko-vltavské vodní cesty (především bez zajištění její spolehlivé splavnosti v úseku Ústí nad Labem – státní hranice) a bez přípravy projektů v rámci ucelených dopravních řešení je spojeno s rizikem neúčelného a neefektivního vynakládání peněžních prostředků.

4.4 MD ve svém stanovisku ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 18/16 navrhlo opatření, která měla nedostatky vyřešit. V listopadu 2019 vláda ČR uložila ministru dopravy zajistit realizaci těchto opatření¹¹. V červenci 2020 MD informovalo vládu o jejich splnění¹². NKÚ však zjistil, že MD nedostatky dosud neodstranilo.

MD nestanovilo konkrétní cíle v rozvoji rekreační plavby

4.5 Stanovení konkrétních měřitelných cílů a vhodných ukazatelů pro vyhodnocení míry jejich dosažení je nutným předpokladem pro účelné a efektivní vynakládání peněžních prostředků. MD ovšem v oblasti rozvoje rekreační plavby a osobní lodní dopravy žádné konkrétní měřitelné cíle nestanovilo. Nestanovilo ani žádné milníky nebo ukazatele pro měření, popř. alespoň objektivní vyhodnocení míry splnění cílů, resp. míry pokroku dosaženého při odstraňování nedostatků a rozvoji dané oblasti. Zájem o rekreační plavbu roste, není však zřejmé, nakolik k tomu přispívají konkrétní projekty, o jejichž realizaci MD rozhodlo, ani zda jsou upřednostněny projekty přinášející pro rozvoj rekreační plavby největší užitek.

4.6 Podle opatření stanovených v Dopravní politice¹³ má MD plánovat rozvoj dopravní infrastruktury s ohledem na potřeby rozvoje cestovního ruchu, připravovat projekty dobudování infrastruktury pro rekreační plavbu podle harmonogramu stanoveného v *Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze*¹⁴. V rámci DSS2 mělo MD přehodnocovat parametry připravovaných staveb s ohledem na efektivnost projektů. Postupovat podle harmonogramu v DSS2 při přípravě infrastrukturních projektů pro rekreační plavbu má MD i podle nové Dopravní politiky¹⁵.

4.7 MD deklarovalo DSS2 jako základní resortní koncepci, v níž formuluje priority a cíle v oblasti rozvoje dopravy a dopravní infrastruktury v návaznosti na Dopravní politiku. V analytické části DSS2 pro vodní dopravu stanovilo sedm specifických cílů, mj. specifický cíl 3.6 *Širší rekreační využívání vodních cest*. Plnění těchto cílů má být dosaženo realizací opatření řešících identifikované nedostatky. Tato opatření (projekty a záměry) jsou v DSS2 členěna do několika úrovní „balíčků“ a v návrhové části pak do funkčně propojených skupin vzájemně souvisejících

¹¹ Usnesení vlády ČR ze dne 25. listopadu 2019 č. 836, ke *Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 18/16 Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy*.

¹² Dokument *Informace Ministerstva dopravy o plnění přijatých opatření ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 18/16 „Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy“* MD předložilo na jednání vlády ČR konané dne 13. 7. 2020.

¹³ Opatření pro specifické cíle 4.1.6, 4.4.2 a 4.4.4 Dopravní politiky schválené vládou ČR usnesením ze dne 12. června 2013 č. 449, k *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*.

¹⁴ DSS2 schválila vláda ČR usnesením ze dne 13. listopadu 2013 č. 850, o *Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze*. Aktualizaci DSS2 schválila vláda ČR usnesením ze dne 27. února 2018 č. 136, o *Dopravních sektorových strategiích – Aktualizace 2017*.

¹⁵ Opatření pro specifický cíl 1.3 Dopravní politiky schválené vládou ČR usnesením ze dne 8. března 2021 č. 259, o *Dopravní politice České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050*.

projektů, tzv. clusterů. Součástí DSS2 je rovněž harmonogram, v němž jsou prioritním projektům přiřazeny časové a finanční parametry včetně zdrojů jejich financování. MD v DSS2 identifikovalo nedostatky na vodní cestě a stanovilo 89 opatření (projektů a záměrů) pro jejich odstranění. U jednotlivých opatření sice uvedlo, kterou skupinu nedostatků řeší, není ale zřejmé, nakolik a v kombinaci s jakými dalšími opatřeními ji řeší. Rovněž není zřejmé, která opatření řeší problémy celé vodní dopravy, která jsou prioritní pro nákladní dopravu a která pro rekreační plavbu, resp. osobní lodní dopravu. Některá opatření nejsou dostatečně konkretizována a nelze je jednoznačně přiřadit konkrétním identifikovaným nedostatkům. Do clusterů zařadilo MD jen 46 z 89 opatření (projektů a záměrů), do harmonogramu jen 17 z 89 opatření (projektů a záměrů).

4.8 Skutečný postup realizace projektů řešících infrastrukturu vodních cest neodpovídá harmonogramu, který MD stanovilo v DSS2. Realizovány jsou jen některé projekty z jednotlivých clusterů, zatímco realizace jiných je odkládána, aniž by bylo zřejmé, kdy budou dokončeny. MD harmonogram neaktualizovalo, přestože v období od schválení DSS2 v roce 2013 do schválení aktualizace DSS2 v únoru 2018 byly některé projekty dokončeny nebo došlo k významným změnám jejich finančních a časových parametrů. Například projekt *Dokončení VVC v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* měl být dle DSS2 dokončen v roce 2014 s náklady 361 mil. Kč financovanými ze státního rozpočtu. V listopadu 2009 (tedy čtyři roky před schválením DSS2) přitom MD projekt schválilo s náklady 734 mil. Kč spolufinancovanými z OPD. Podle závěrečné monitorovací zprávy projektu z května 2017 ŘVC projekt dokončilo s náklady 457,2 mil. Kč (vše vč. DPH).

4.9 Prioritizace projektů v DSS2 měla být podkladem pro transparentní přidělování omezených zdrojů k financování nejdůležitějších projektů, tedy zárukou jejich účelného a efektivního využití. Neaktualizování harmonogramu a parametrů projektů v DSS2, resp. realizace projektů mimo tento harmonogram a bez aktualizace priorit, popírá smysl DSS2, není v souladu s Dopravní politikou a neposkytuje záruku účelného a efektivního vynakládání peněžních prostředků státu a EU.

MD považuje Koncepti vodní dopravy za nezávazný dokument

4.10 Za základní koncepční dokument pro oblast vodní dopravy MD označilo KVD. KVD měla rozpracovat a konkretizovat cíle a opatření Dopravní politiky, měla být podkladem pro prioritizaci projektů a pro jejich rozčlenění do clusterů v DSS2, resp. v její aktualizaci. Vláda ČR ovšem KVD neschválila, ale jen vzala na vědomí¹⁶. Důvodem bylo nedořešení výstavby *Plavebního stupně Děčín*, který je v KVD začleněn jako projekt s klíčovým významem pro rozvoj (zejména nákladní) vodní dopravy v České republice¹⁷. MD považuje KVD z důvodu jejího neschválení vládou ČR za nezávazný dokument, a nadále tedy nemá závazný podklad pro plánování rozvoje vodních cest.

4.11 Koncepční a na ně navazující dokumenty by měly vytvářet logickou ucelenou strukturu s hierarchickým členěním cílů, opatření a ukazatelů. Důležitá je vzájemná návaznost a soulad mezi jednotlivými dokumenty. NKÚ ovšem zjistil, že finanční objemy peněžních prostředků na rozvoj vodních cest uváděné v KVD neodpovídají finančním objemům uvedeným v DSS2. Podle

¹⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 25. září 2017 č. 685, ke *Koncepci vodní dopravy pro období 2016–2023*.

¹⁷ Problematikou projektu *Plavební stupeň Děčín*, řešícího odstranění nespolehlivé splavnosti příhraničního úseků Labe, se NKÚ podrobně zabýval v kontrolní akci č. 18/16.

KVD má být na rozvoj a modernizaci infrastruktury vodních cest ročně vynakládána částka 400 mil. Kč, na rozvoj a modernizaci přístavů částka 300 mil. Kč a na opravy a údržbu vodních cest částka 150 mil. Kč. V DSS2 je uváděna souhrnná částka nákladů na infrastrukturní projekty vodních cest 24 mld. Kč a částka na balíček „Přístaviště“ 150 mil. Kč ročně v období let 2014–2020 (kumulativně je uváděno 1,1 mld. Kč) s předpokládaným snižováním až na nulu v období let 2021–2035 (kumulativně je uváděno 0,8 mld. Kč). Způsob, jakým byly tyto částky stanoveny, není z uvedených dokumentů zřejmý a MD jej nebylo schopno uspokojivě vysvětlit a doložit. Rovněž údaje o projektech v KVD neodpovídají údajům v DSS2 a v obou dokumentech je i rozdílné členění projektů do skupin, které by měly funkčně souviset. Údaje z KVD a DSS2 navíc neodpovídají nákladům, které jsou na realizaci projektů skutečně vynakládány.

4.12 Celkové částky vynaložené na podporu rozvoje rekreační plavby a osobní lodní dopravy MD samostatně nesleduje s odůvodněním, že vodní cesta je využívána společně nákladní i osobní dopravou. Vyhodnocení očekávané ekonomické efektivity investic do rozvoje vodní dopravy, které si MD nechalo zpracovat, se přitom zabývala vždy buď jen nákladní dopravou, nebo jen rekreační plavbou, nikoliv celkovým využitím vodní cesty, a to na úrovni koncepcí¹⁸ i na úrovni jednotlivých projektů. Vyhodnocení skutečně dosažené efektivity investic v těchto segmentech vodní dopravy ani souhrnně za celou vodní dopravu MD neprovedlo.

Čerpání peněžních prostředků z rozpočtu SFDI na vodní dopravu (v tis. Kč)

Příjemce	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ŘVC	263 091	412 518	273 716	209 965	86 608	1 252 719	1 392 663
Povodí Labe	0	0	3 394	26 000	20 914	3 402	25 040
Povodí Vltavy	0	0	4 026	17 642	39 962	254 894	130 843
Povodí Moravy	0	0	2 713	23 959	27 522	39 541	42 769
Celkem	263 091	412 518	283 849	277 566	175 006	1 550 556	1 591 315

Zdroj: MD.

4.13 MD v průběhu kontroly připustilo kontrolní zjištění NKÚ týkající se rozporů a nejasností v koncepčních dokumentech. Rozpory chce řešit v rámci nadcházející aktualizace DSS2. V případě KVD provede monitoring vývoje v rámci jejich jednotlivých částí.

MD při plánování rozvoje rekreační plavby nespolupracuje s MMR

4.14 Pro zajištění účelného a efektivního vynakládání peněžních prostředků státu a EU je důležitá vzájemná spolupráce všech orgánů státní správy a dalších organizací či osob podílejících se na plánování, přípravě a realizaci postupu v jednotlivých oblastech, kam tyto prostředky směřují. Podle Dopravní politiky mělo MD plánovat rozvoj dopravní infrastruktury na vodních cestách s ohledem na potřeby rozvoje cestovního ruchu, a to ve spolupráci s MMR a samosprávou. Propojení rozvoje osobní lodní dopravy a rekreační plavby s rozvojem turismu a cestovního ruchu je zdůrazněno i v KVD s odkazem na DSS2. V DSS2 ovšem není problematika vytváření podmínek pro rozvoj cestovního ruchu podrobněji řešena. Projekty pro rekreační plavbu měly být podle DSS2 financovány v rámci *Integrovaného regionálního operačního*

¹⁸ Např. *Komplexní vyhodnocení ekonomické efektivity veřejných investic do rozvoje infrastruktury vodních cest vhodných pro nákladní vnitrozemskou dopravu v ČR z února 2016 a Hodnocení ekonomické efektivity rekreační plavby na labsko-vltavské vodní cestě z února 2020.*

*programu*¹⁹, v aktualizaci DSS2 není zdroj financování těchto projektů specifikován. MD v DSS2 pracovalo s předpokladem, že rekreační plavba je součástí cestovního ruchu. V rámci cestovního ruchu však problematika rekreační plavby není řešena. MD nepostupovalo v souladu s Dopravní politikou, když rozvoj dopravní infrastruktury na vodních cestách neplánovalo ve spolupráci s MMR.

4.15 Efektivnost infrastrukturních projektů na podporu rozvoje rekreační plavby, které NKÚ zkontroloval, ŘVC dokládalo analýzami opírajícími se především o přínosy z cestovního ruchu. O ně se opírají i souhrnná hodnocení očekávané efektivnosti investic na podporu rozvoje rekreační plavby a osobní lodní dopravy²⁰. Tato souhrnná hodnocení vycházejí z ohodnocení atraktivity turistických cílů v blízkosti navržených přístavů a přístavišť a z předpokladu nárůstu zájmu o tyto turistické cíle díky jejich dostupnosti vodní dopravou. Tento předpoklad ale není podložen žádnými objektivně ověřitelnými fakty vycházejícími z informací nebo údajů z koncepčních dokumentů resortu, do jehož působnosti cestovní ruch patří. MD výsledky uvedených hodnocení neverifikovalo. V koncepčním dokumentu pro oblast rozvoje cestovního ruchu není rekreační plavba vůbec zmiňována²¹.

4.16 Nezbytnost zajištění komplexních služeb pro turisty v lokalitách, v nichž MD, ŘVC a Povodí Vltavy předpokládají nárůst turistického ruchu díky výstavbě přístavišť, přístavů, popř. dalších prvků infrastruktury, vyplývá z koncepčních dokumentů MD i z hodnocení efektivnosti investic. Např. v hodnocení ekonomické efektivnosti projektu výstavby zdvihadel na Orlíku a Slapech s aktuálně předpokládanými náklady přes 3 mld. Kč bylo počítáno mj. s náklady 2× 100 mil. Kč na „nezbytnou turistickou infrastrukturu“ s odůvodněním „*Bez této doprovodné infrastruktury by byla návštěvnost a pozitivní efekty z ní plynoucí omezeny, a naopak by mohlo vlivem živelné a nepodporované turistiky dojít k negativním vlivům turistického ruchu v okolí zdvihadla.*“ Žádné bližší informace o tom, kdo, kdy a jakou turistickou infrastrukturu vybuduje, však v dokladech týkajících se přípravy výstavby lodních zdvihadel nejsou uvedeny.

ŘVC i Povodí Vltavy neprováděly řádně přípravu projektů

4.17 Řádná příprava projektů a jejich souborů v rámci ucelených dopravních řešení má klíčový význam pro zajištění účelného, hospodárného a efektivního vynakládání peněžních prostředků na jejich realizaci. Při zpracování investičního záměru projektu *Dokončení Vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* z března 2006 ŘVC vycházelo z nepřesných a neúplných podkladů. Investiční záměr projektu předložilo ke schválení MD, které jej v srpnu 2007 schválilo. ŘVC následně investiční záměr projektu přepracovalo a v dubnu 2009 jej předložilo ke schválení MD s více než dvojnásobnými předpokládanými náklady (viz 4.34). Provedlo přitom řadu změn včetně vypuštění řešení nevyhovující podjezdové výšky mostu pro pěší v Týně nad Vltavou, neboť přípravu této části projektu nestihlo včas dokončit (viz 4.43). MD aktualizovaný investiční záměr projektu schválilo v červenci 2009. Realizace projektu měla

¹⁹ Program schválila vláda ČR usnesením ze dne 9. července 2014 č. 555, o *Integrovaném regionálním operačním programu pro období let 2014–2020*. Řídicím orgánem programu bylo MMR.

²⁰ Zpracování *Hodnocení ekonomické efektivnosti rekreační plavby na Baťově kanále* z června 2019 a *Hodnocení ekonomické efektivnosti rekreační plavby na labsko-vltavské vodní cestě* z února 2020 na základě požadavku MD zajistilo ŘVC.

²¹ *Koncepce státní politiky cestovního ruchu v České republice na období 2014–2020* schválená usnesením vlády ČR ze dne 27. března 2013 č. 220, o *Koncepci státní politiky cestovního ruchu v České republice na období 2014–2020*.

být dokončena do dubna 2014. Tento termín ale ŘVC nedodrželo a v důsledku problémů se zadáním veřejné zakázky a velkého počtu změn v průběhu výstavby projekt dokončilo až o tři roky později. Důsledkem bylo mj. výrazné snížení podílu využití peněžních prostředků EU k financování projektu z 85 % na 48,7 % a nutnost nahradit je národními zdroji. Po uplatnění finanční korekce na výdaje EU předfinancované do srpna 2012 byl tento podíl peněžních prostředků EU poskytovaných z OPD snížen na výsledných 46,0 %. Velký objem změn v průběhu realizace projektu svědčí o jeho nedostatečně provedené přípravě. Při zadávání stavebních prací nezbytných pro dokončení projektu formou samostatné veřejné zakázky navíc ŘVC porušilo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (viz 4.41).

4.18 ŘVC při aktualizaci investičního záměru projektu *Rekreační přístav Petrov* ze září 2010 v listopadu 2012 v důsledku změny provozního modelu přístavu (původně ho měl provozovat správce vodní cesty) výrazně upravilo rozsah prací a stavebně technických řešení. Do projektu ŘVC zařadilo mj. i stavební přípravu pro umístění čerpací stanice pohonných hmot (původně plánovalo čerpání pohonných hmot z kanystrů). Přístav ŘVC zprovoznilo v roce 2017, ale dostavbu čerpací stanice pohonných hmot z důvodu nevyořádní majetkoprávních vztahů se správcem vodní cesty plánuje zahájit až po ukončení plavební sezóny 2022. Rovněž dodávku jeřábu umožňujícího v přístavu Petrov spouštět do vody malá plavidla ŘVC zajistilo formou samostatného projektu. Po dodání jeřábu dodatečně zadalo úpravu jeho technického řešení (změnu vahadla jeřábu).

4.19 ŘVC v záměru projektu *Rekreační přístav Veselí nad Moravou* z června 2017 kalkulovalo s jeho celkovými investičními náklady 42,5 mil. Kč a s realizací v letech 2019–2020. Záměr projektu s těmito parametry MD schválilo v září 2017. V aktualizaci záměru z listopadu 2019 ŘVC náklady projektu navýšilo na 82,1 mil. Kč a v další aktualizaci z února 2021 na 97,8 mil. Kč (vše vč. DPH), tedy více než dvojnásobně oproti původním předpokladům. Cenové nárůsty ŘVC odůvodnilo zejména upřesněním rozsahu a způsobu provedení prací a navýšením cenové úrovně od doby zpracování původního záměru projektu. Aktualizace záměru projektu schválilo MD v prosinci 2019 a v květnu 2021. Rozsah a způsob provedení prací ŘVC upravovalo i v průběhu výstavby. Smlouvu s dodavatelem postupně změnilo deseti dodatky formou změnových listů (variací). Zdůvodnění některých změn svědčí o nedostatečné přípravě stavby a nezajištění koordinace s dalšími stavebními pracemi v blízkosti stavby i na stavbě samotné.

4.20 Povodí Vltavy při zadávání veřejné zakázky na stavební práce v rámci projektu *VD Orlik – modernizace lodního výtahu* stanovilo předpokládanou hodnotu veřejné zakázky ve výši 60,0 mil. Kč. Zakázku zadalo na základě jediné obdržené nabídky vybranému dodavateli za 95,5 mil. Kč. Smluvní cenu pak v průběhu výstavby navýšilo na 122,4 mil. Kč (vše bez DPH), tj. o 28 %. Z předmětu variací a jejich popisů vyplývá, že se nejednalo o změny, které by vznikly na základě nepředvídatelných okolností až v průběhu realizace stavby, nebo jimž by nemohlo Povodí Vltavy při řádné přípravě projektu předejít.

4.21 Povodí Vltavy v případě projektu *VD Kořensko – zajištění plavebních hloubek pod vodním dílem* navýšilo pěti dodatky smluvní cenu díla z 44,0 mil. Kč na 63,1 mil. Kč bez DPH, tj. o 43 %. Důvodem byla především skutečnost, že při přípravě projektu dostatečně nevymezilo rozsah prací a podmínky pro jejich provedení. Nahrazením soupisu stavebních prací u nejvýznamnější položky požadavky na výkon nebo funkci²² přeneslo odpovědnost za stanovení rozsahu prací

²² Ustanovení 92 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

na dodavatele, aniž by v daném případě byly dostatečné objektivní důvody pro takovýto postup.

MD nestanovilo závazné ukazatele pro realizaci projektů, jejich skutečnými výsledky se nezabývalo

4.22 Stanovení konkrétních měřitelných cílů a vhodných ukazatelů pro vyhodnocení míry jejich dosažení je důležité nejen na úrovni koncepcí, ale i projektů. MD rozhodovalo o projektech, jejichž přípravu a realizaci zajišťovalo ŘVC nebo Povodí Vltavy, vyslovením souhlasu s jejich realizací a financováním z rozpočtu SFDI formou tzv. schvalovacích doložek. Ve schvalovacích doložkách MD uvádělo stručný popis projektu, jeho předpokládané náklady, předpokládané období realizace projektu a výsledky hodnocení jeho ekonomické efektivity. V případě projektů s předpokládanými náklady do 30 mil. Kč (do března 2021 do 20 mil. Kč) MD vydávalo svůj souhlas formou schvalovací doložky k rozpisu tzv. globálních položek obsahujícímu seznam projektů. Příprava a realizace projektů pak byla financována na základě smluv o poskytnutí peněžních prostředků z rozpočtu SFDI uzavíraných mezi jejich příjemci a SFDI, v nichž SFDI mj. stanovil podmínky pro čerpání a použití poskytnutých peněžních prostředků.

4.23 MD při schvalování projektů nestanovilo závazné ukazatele nebo požadavky pro vyhodnocení míry dosažení cílů projektů nebo naplnění předpokladů z hodnocení jejich ekonomické efektivity. Nevytvořilo tedy předpoklady pro objektivní vyhodnocení účelnosti a efektivity využití peněžních prostředků vynaložených na přípravu a realizaci projektů, které schválilo. Vyhodnocením skutečných výsledků projektů se MD nezabývalo, a to ani jednotlivě, ani souhrnně. V této oblasti tedy MD řádně neplnilo své zákonné povinnosti²³.

4.24 Plavební komory jsou na vodních cestách kritickými místy, jejichž stav má zásadní vliv na vodní dopravu. Přehled o využití úseků vodních cest jednotlivými druhy plavidel (nákladní lodě, osobní lodě, rekreační plavidla) lze získat ze statistických údajů o skutečném počtu plavidel proplavených jednotlivými plavebními komorami. Tyto údaje shromažďují a každoročně o nich reportují správci vodní cesty. MD ovšem s těmito údaji nepracuje a nedisponuje ani přehledem o stavebně technickém stavu plavebních komor, o jejich nedostatcích, uskutečněných, probíhajících a plánovaných opravách, rekonstrukcích a modernizacích.

4.25 Ve využití jednotlivých plavebních komor jsou výrazné rozdíly. Typickým příkladem je plavební komora Praha-Smíchov na Vltavě, která je využívána především osobními loděmi k vyhlídkovým plavbám v Praze. V roce 2019 jí bylo proplaveno 17 895 osobních lodí a 2 810 malých plavidel (provoz plavební komory v roce 2020 byl výrazně ovlivněn protiepidemickými opatřeními v souvislosti s šířením onemocnění covid-19). Nejbližší další plavební komorou proti proudu Vltavy, na vodním díle Praha-Modřany, bylo za rok 2019 proplaveno jen 241 osobních lodí a 2 257 malých plavidel. Plavební komorou Roztoky, nacházející se pod Prahou po proudu Vltavy, bylo za rok 2019 proplaveno jen 100 osobních lodí a 783 malých plavidel. Uvedené údaje vypovídají o lokálním vysokém zatížení Vltavy rekreační plavbou v Praze, ale jejím výrazně nižším zatížením průběžnou plavbou přes Prahu. Přehled o počtech osobních lodí a malých plavidel proplavených vybranými plavebními

²³ Ustanovení § 22 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

komorami na Labi, Vltavě a na Baťově kanále získaný z reportů správců vodní cesty prostřednictvím ŘVC je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Spolupráce MD s MZe byla problematická

4.26 Odpovědnost za infrastrukturní projekty na vodních cestách je rozdělena mezi ŘVC v působnosti MD a správce vodní cesty v působnosti MZe. Systém rozdělení odpovědnosti za přípravu a realizaci typově stejných projektů mezi organizace v působnosti dvou různých resortů je komplikovaný a náročný na koordinaci, a to zvláště v případě projektů tvořících jedno ucelené dopravní řešení. Důsledky rozporů mezi resorty při zajištění rozvoje rekreační plavby MD shrnulo ve *Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050*²⁴: „Na Labi a Vltavě se výstavba veřejné přístavní infrastruktury podařila jen v dílčím omezeném rozsahu a je evidentní, že její absence brzdí rozvoj rekreační plavby na vodní cestě v měřítku její celé délky ... Důvodem pro nerealizaci přístavišť a přístavů byly koncepční a administrativní rozpory mezi resortem dopravy a zemědělství, jež se podařilo řešit až v roce 2017.“ NKÚ ale zjistil, že rozpory nebyly dořešeny ani po roce 2017.

4.27 Podle zápisu ze září 2016²⁵ ŘVC zodpovídá za projekty přímo nesouvisející s vodními díly, k nimž mají právo hospodařit správci vodní cesty, s výjimkou již rozpracovaných projektů. Nevypořádání majetkových vztahů, popř. spory o umístění stavby mezi ŘVC a správcem vodní cesty bylo důvodem odkládání modernizace přístaviště v Litoměřicích (viz 4.31) i výstavby přístavišť v Brandýse nad Labem, v Osečku, v Neratovicích-Lobkovicích.

4.28 Závěrečná vyhodnocení realizovaných projektů jsou velmi důležitá pro ověření splnění jejich cílů a předpokladů, z nichž vycházela hodnocení jejich očekávané ekonomické efektivnosti. ŘVC stále ještě neprovedlo závěrečné vyhodnocení projektu *Úvaziště osobních lodí Ústí nad Labem – centrum*, který dokončilo již v roce 2013, a projektu *Modernizace rejd PK Kořensko*, který dokončilo v roce 2018. Zdůvodnilo to nevypořádáním majetkových vztahů se správci vodní cesty. Obdobně zatím neprovedlo závěrečné vyhodnocení projektu *Rekreační přístav Petrov*, přestože přístav zprovoznilo již v roce 2017. Nevypořádání majetkových vztahů v tomto přístavu je rovněž důvodem nedokončení dostavby čerpací stanice pohonných hmot, kterou ŘVC řeší samostatným projektem (viz 4.18).

4.29 V červnu 2018 ŘVC převedlo na Povodí Vltavy dokumentaci a další podklady týkající se přípravy projektu výstavby lodního zdvihadla na Orlíku, na jejichž zpracování vynaložilo celkem 36,8 mil. Kč financovaných z rozpočtu SFDI. Většinu těchto podkladů pak Povodí Vltavy pro další přípravu nevyužilo a technické řešení zdvihadla muselo kompletně přepracovat z důvodu „prostorových kolizí a nestandardních řešení“ komplikujících jeho budoucí provoz a údržbu. Výstavbu zdvihadla Povodí Vltavy na rozdíl od ŘVC dále připravuje v návaznosti na projekt řešící ochranu vodního díla Orlík před účinky velkých vod.

Realizace projektů je odkládána, jejich náklady narůstají

4.30 Výstavbu lodních zdvihadel na Orlíku společně s prodloužením plavební komory v Kamýku nad Vltavou a výstavbou lodního zdvihadla na Slapech MD v DSS2 i v KVD označilo

²⁴ *Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* předložilo MD pro informaci členů vlády ČR na jednání vlády konané dne 29. 11. 2017.

²⁵ *Zápis z jednání zástupců Ředitelství vodních cest, státního podniku Povodí Labe, státního podniku Povodí Vltavy a s. p. Povodí Moravy ve věci rozvoje, modernizace a provozování vodních cest* ze dne 13. 9. 2016.

za projekty odstraňující nejzávažnější nedostatky bránící plnému využití vltavské vodní cesty mezi Prahou a Českými Budějovicemi. Přípravu všech tří projektů do roku 2016 zajišťovalo ŘVC, odpovědnost za další přípravu prvních dvou z nich poté převzalo Povodí Vltavy (viz 4.29). V investičním záměru projektu *Lodní zdvihadlo Slapy* z března 2008 ŘVC počítalo s celkovými investičními náklady ve výši 2 158,6 mil. Kč vč. DPH a s jeho realizací v letech 2011–2013. Investiční záměr projektu s těmito parametry MD schválilo v dubnu 2008. ŘVC ovšem s realizací projektu dosud nezačalo. V investičním záměru projektu *Lodní zdvihadlo Orlík* z dubna 2008 ŘVC počítalo s celkovými investičními náklady ve výši 360,2 mil. Kč a s jeho realizací v letech 2011–2013. Investiční záměr projektu s těmito parametry MD schválilo v květnu 2008. V aktualizaci investičního záměru projektu z října, resp. z prosince 2010 tyto náklady ŘVC navýšilo na 1 186,0 mil. Kč. V záměru projektu ze září 2019 Povodí Vltavy předpokládalo navýšení nákladů na 1 236,4 mil. Kč a dobu realizace projektu v letech 2025–2028. Následně tyto náklady dále navýšilo na 1 970,8 mil. Kč (vše včetně DPH). Aktuální předpokládané náklady tohoto projektu jsou tedy oproti původnímu předpokladu více než pětinasobné. Přestože příprava uvedených projektů pokračuje již od roku 2008, o jejich realizaci MD se změněnými finančními a časovými parametry závazně nerozhodlo.

4.31 Podle investičního záměru projektu *Úvaziště osobní vodní dopravy na dolním Labi* z března 2010 mělo ŘVC v Litoměřicích vybudovat přístaviště pro krátkodobé stání osobních plavidel tvořené plovoucím molem s investičními náklady na stavební část ve výši 1,96 mil. Kč bez DPH. MD projekt v této podobě schválilo v květnu 2010. V zadávací dokumentaci veřejné zakázky ze srpna 2012 předmět projektu v Litoměřicích ŘVC zásadně změnilo na provedení stavební úpravy stávajícího pevného mola pro osobní lodě a provedení výměny stávajícího plovoucího mola pro malá plavidla. S vybraným dodavatelem v dubnu 2013 sjednalo provedení těchto prací za cenu 12,4 mil. Kč bez DPH. V květnu 2013 ŘVC získalo stavební povolení. Pokyn k zahájení prací dodavateli ale nevydalo a smlouvu s ním v srpnu 2020 ukončilo. Jako důvod ŘVC uvedlo nedořešení majetkoprávních vztahů k pozemkům potřebným k provedení stavby se správcem vodní cesty. O necelé tři měsíce později – v listopadu 2020 – ŘVC zahájilo zadávací řízení na provedení výše uvedených prací s předpokládanou hodnotou veřejné zakázky ve výši 20,0 mil. Kč bez DPH a zakázku v červnu 2021 zadalo dodavateli za 30,3 mil. Kč bez DPH. Zadání veřejné zakázky za cenu o polovinu převyšující její předpokládanou hodnotu ŘVC odůvodnilo cenovým vývojem na trhu a obavami z dalšího navyšování cen. Svůj postup při řešení majetkoprávních vztahů se správcem vodní cesty od března 2010 do června 2021 nedoložilo žádnými doklady.

Hodnocení očekávané ekonomické efektivity projektů jsou nevěrohodná

4.32 Účelnost a efektivnost využití peněžních prostředků státu a EU na financování přípravy a realizace projektů, které NKÚ podrobil kontrole, ŘVC a Povodí Vltavy prokazovaly v záměrech projektů a hodnoceních ekonomické efektivity, která byla jejich součástí. Smyslem těchto hodnocení má být provedení objektivního vyhodnocení poměru nákladů a přínosů projektů a prokázání účelnosti a efektivnosti jejich realizace. Podle směrnice MD upravující postupy v průběhu přípravy investičních a neinvestičních akcí infrastruktury vodních cest financovaných bez účasti státního rozpočtu nemusely být záměry projektů zpracovávány v případě projektů s celkovými investičními náklady do 30 mil Kč bez DPH (do března 2021 do 20 mil. Kč). V těchto případech ŘVC odkazovalo na souhrnná hodnocení efektivity investic

na podporu rozvoje rekreační plavby a osobní lodní dopravy na labsko-vltavské vodní cestě a na Baťově kanále (viz 4.15).

4.33 Při prokazování efektivnosti projektů se ŘVC opíralo především o odhady nárůstu počtu turistů a jejich útrat v důsledku realizace projektů. Nestanovilo ale informační zdroje ani postupy pro ověření věrohodnosti a objektivnosti předpokladů, z nichž vycházelo. Například v původním i v aktualizovaném hodnocení, jimiž ŘVC prokazovalo ekonomickou efektivnost projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou*, byly ekonomické přínosy vypočteny jako součin tzv. osobodnů (součin odhadovaného počtu plavidel, jejich odhadované průměrné obsazenosti a odhadované průměrné délky pobytu turistů v zájmovém území) a odhadované výše průměrné denní útraty turistů závisující mj. na odhadovaném podílu cizinců. Odhady se opíraly o statistické údaje o cestovním ruchu v České republice a informace o využití Baťova kanálu a vodních cest ve Francii. Baťův kanál je ale z pohledu cestovního ruchu velmi specifickou vodní cestou a postup výpočtu „osobodnů“ s využitím přepočtených a následně korigovaných francouzských dat není transparentní. Objektivnost odhadů a správnost výpočtů na základě informací uvedených v hodnocení ekonomické efektivnosti daného projektu nelze ověřit.

4.34 Výsledkem hodnocení ekonomické efektivnosti, které bylo součástí investičního záměru projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* z června 2006 s celkovými investičními náklady ve výši 294,3 mil. Kč vč. DPH, byly kladné ukazatele ekonomické efektivnosti. V aktualizovaném hodnocení ekonomické efektivnosti, které bylo součástí aktualizovaného investičního záměru projektu z dubna 2009, ŘVC počítalo s více než dvojnásobným nárůstem celkových investičních nákladů. Efektivnost investice se ale navzdory tomuto vysokému nárůstu nákladů projektu díky optimističtějším odhadům jeho budoucích přínosů zvýšila. Např. v segmentu *Výletní plavba – parníky* (segment s nejvyššími uvažovanými přínosy v obou hodnoceních) bylo v aktualizovaném hodnocení v cílovém roce kalkulováno s 45 000 „osobodny“, zatímco v původním hodnocení jen s 32 637 „osobodny“. Zároveň byly odhadovány vyšší průměrné útraty turistů a vyšší podíl zahraničních turistů (35 % zahraničních turistů oproti 25 % v původním hodnocení; útrata v segmentu *Výletní plavba – parníky* 740 Kč/os./den pro tuzemce oproti 508 Kč/os./den v původním hodnocení, resp. 2 400 Kč/os./den pro cizince oproti 1 460 Kč/os./den v původním hodnocení). Dále byl předpokládán strmější nárůst „zájmu o aktivity v zájmovém území“ (již v prvním roce o 10 %, ve druhém roce o 20 %, ve třetím roce o 40 % atd. až v sedmém roce a dalších letech o 100 %, zatímco v původním hodnocení byl v prvních čtyřech letech očekáván nulový nárůst, v pátém roce nárůst o 10 %, v šestém roce o 20 % atd. a až v 11. roce o 100 %).

4.35 Rovněž v průběhu přípravy projektů *Lodní zdvihadlo Orlík* a *Lodní zdvihadlo Slapy* zpracovalo ŘVC a následně Povodí Vltavy několik hodnocení ekonomické efektivnosti, u nichž byl výrazný nárůst předpokládaných nákladů na realizaci projektů kompenzován postupným zvyšováním očekávaných přínosů, aby projekty zůstaly efektivní. V hodnocení ekonomické efektivnosti z března 2007 ŘVC počítalo s celkovými investičními náklady trojice projektů *Lodní zdvihadlo Orlík*, *Lodní zdvihadlo Slapy* a *Prodloužení plavební komory Kamýk nad Vltavou* ve výši 2 081,7 mil. Kč bez DPH. Výsledkem tohoto hodnocení byly kladné hodnoty ukazatelů ekonomické efektivnosti. Podle citlivostní analýzy měl soubor projektů přestat být efektivní při navýšení jejich nákladů o 58,0 %. V dalším hodnocení ekonomické efektivnosti projektu z ledna 2010 ŘVC celkové investiční náklady trojice projektů navýšilo na 3 152,9 mil. Kč,

tj. o 51 %. Výsledkem tohoto hodnocení opět byly kladné hodnoty ukazatelů ekonomické efektivity. Podle citlivostní analýzy měl soubor projektů přestat být efektivní při dalším navýšení jejich nákladů o 60,9 %. V září 2019 Povodí Vltavy po převzetí odpovědnosti za další přípravu projektu *Lodní zdvihadlo Orlík* zpracovalo jeho samostatné hodnocení ekonomické efektivity s předpokládanými náklady 1 236,4 mil. Kč vč. DPH. Jeho výsledkem byly kladné hodnoty ukazatelů ekonomické efektivity. Podle citlivostní analýzy měl projekt přestat být efektivní při navýšení jeho nákladů o pouhých 8,0 %. Následně Povodí Vltavy navýšilo předpokládané náklady projektu na 1 970,8 mil. Kč vč. DPH, tj. o 59 %. S těmito náklady by podle výsledků předchozího hodnocení již nemělo být efektivní projekt realizovat. Příprava projektu přesto pokračuje (viz 4.29).

4.36 V hodnocení ekonomické efektivity projektu *Plavební komora Praha – Staré město* z června 2016 ŘVC počítalo s celkovými investičními náklady ve výši 537,2 mil. Kč bez DPH. Hodnocení zpracovalo pro „minimalistickou“ variantu bez rozvoje na labsko-vltavské vodní cestě (mj. bez realizace projektu *Plavební stupeň Děčín*) a „maximalistickou“ variantu uvažující s postupným dokončením všech rozvojových projektů na Labi a Vltavě. Výsledkem hodnocení byly kladné hodnoty ukazatelů ekonomické efektivity. Po převzetí odpovědnosti za další přípravu projektu Povodí Vltavy v září 2018 zpracovalo nová dvě hodnocení ekonomické efektivity projektu. Přestože v nich předpokládalo nižší celkové investiční náklady ve výši 491,5 mil. Kč bez DPH, resp. 490,6 mil. Kč bez DPH, výsledkem obou těchto hodnocení byly výrazně horší ukazatele ekonomické efektivity. Všechna tato hodnocení přitom vycházela z odhadů a předpokladů, jejichž objektivnost nelze ověřit.

MD při rozhodování o rozvoji Baťova kanálu postupovalo netransparentně

4.37 Výsledkem *Hodnocení ekonomické efektivity rekreační plavby na Baťově kanále* z června 2019 (viz 4.15) byl návrh čtyř variant dalšího rozvoje. Jako nejefektivnější z nich byla vyhodnocena varianta č. 4 s celkovými investičními náklady 36 mil. Kč spočívající pouze v dokončení sítě přístavišť bez výstavby přístavů a plavebních komor Bělov a Rohatec. Varianta měla nejvyšší efektivity a zároveň nejnižší citlivost na změnu kritických proměnných (je efektivní až do navýšení nákladů o 74,83 % nebo snížení poptávky o 36,31 % oproti předpokladům). Oproti tomu nejnákladnější varianta č. 1 počítala s celkovými investičními náklady 1 194,0 mil. Kč, měla nejnižší efektivity a byla nejrizikovější (přestává být efektivní při navýšení nákladů o 28,76 % nebo při snížení poptávky o 21,03 %). V závěru hodnocení přitom byla za nevhodnější variantu označena nejméně efektivní varianta č. 1 s odvoláním na „*dosažení vytyčených cílů v rozvoji Baťova kanálu*“, zejména posílení turistického ruchu.

4.38 MD následně nejméně efektivní variantu č. 1 schválilo „*s ohledem na splnění všech stanovených cílů*“. Nepředložilo ale žádný doklad, v němž by byly cíle pro rozvoj Baťova kanálu konkrétně stanoveny a k těmto cílům uvedlo jen obecné a nekonkrétní informace. Postup, kdy MD o přípravě a realizaci projektů na Baťově kanálu s celkovými investičními náklady 1 194,0 mil. Kč rozhodovalo podle nejasných kritérií na základě „*odborného posouzení daného rozvoje a jeho smysluplnosti*“ se zohledněním „*návaznosti*“, které nebyly zahrnuty do hodnocení ekonomické efektivity, nepovažuje NKÚ za transparentní. Smyslem ekonomického hodnocení projektu, resp. v daném případě souboru projektů, má být transparentní posouzení možných variant a jejich objektivní vyhodnocení podle stanovených kritérií s cílem vybrat variantu zaručující co nejefektivnější vynaložení peněžních prostředků.

Výběr nejnákladnější, nejméně efektivní a přitom nejrizikovější varianty bez náležitého a přezkoumatelného zdůvodnění není v souladu s právním předpisem²⁶.

ŘVC při zadávání veřejných zakázek porušilo zákon

4.39 ŘVC v říjnu 2012 zahájilo zadávací řízení na veřejnou zakázku na stavební práce *Úvaziště osobní vodní dopravy na dolním Labi* s předpokládanou hodnotou 99,0 mil. Kč bez DPH. Na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny vybralo dodavatele, s nímž v dubnu 2013 uzavřelo smlouvu o dílo s cenou 73,8 mil. Kč bez DPH a k ní následně několik dodatků. Postup ŘVC při zadávání této veřejné zakázky NKÚ nemohl v plném rozsahu podrobit kontrole, neboť ŘVC předložilo ke kontrole nekompletní zadávací dokumentaci. Některé doklady předložilo bez vyplněných údajů a informací o provedených úkonech a o nabídkách, bez podpisů a jiných náležitostí ověřujících jejich pravost, úplnost a autentičnost, a to s vysvětlením, že jiné doklady se mu nepodařilo dohledat. Uchování dokumentace o veřejné zakázce je jednou z povinností zadavatele, jejíž důsledné dodržování přispívá k uplatnění zásady transparentnosti²⁷. Absence dokumentů potřebných pro kontrolu postupu ŘVC při zadávání této veřejné zakázky činí jeho postup nepřezkoumatelným. ŘVC neuchováním dokumentace o veřejné zakázce porušilo zákon o veřejných zakázkách²⁸ a neoprávněně použilo peněžní prostředky poskytnuté ze SFDI ve výši 75 303 109 Kč²⁹. NKÚ toto jednání vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

4.40 ŘVC v září 2016 zadalo veřejnou zakázku *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou – provedení části stavby plavební komory jezu Hněvkovice* s předpokládanou hodnotou 9,5 mil. Kč bez DPH, která byla nezbytná pro dokončení plnění předchozí veřejné zakázky *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* s předpokládanou hodnotou 365,65 mil. Kč bez DPH. Zadávalo přitom stavební práce odpovídající charakteru prací, které z plnění této dříve zadané veřejné zakázky v krátké době předtím vypustilo. Použitím nesprávného druhu zadávacího řízení neodpovídajícího součtu předpokládané hodnoty obou těchto veřejných zakázek ŘVC porušilo zákon o veřejných zakázkách³⁰. Vydáním peněžních prostředků za plnění smlouvy o dílo uzavřené v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách ŘVC neoprávněně použilo peněžní prostředky poskytnuté ze SFDI ve výši 11 414 616,12 Kč³¹. NKÚ toto jednání vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

Projekty rekreační plavby nevytvářejí ucelená dopravní řešení

4.41 V důsledku chybějící prioritizace a neaktuálního řazení infrastrukturních projektů na podporu rozvoje rekreační plavby do vzájemně funkčně souvisejících celků (viz 4.5, 4.9–4.11) ŘVC a Povodí Vltavy tyto projekty připravují a MD je schvaluje ad hoc bez vzájemných návazností a dostatečné míry koordinace. Takovýto postup je spojen s významným rizikem neúčelného a neefektivního vynakládání peněžních prostředků státu a EU na přípravu

²⁶ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

²⁷ Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.

²⁸ Ustanovení § 155 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.

²⁹ Ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb.

³⁰ Ustanovení § 13 odst. 3 a § 21 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

³¹ Ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb.

a realizaci projektů s přínosy vázanými na dokončení jiných projektů, jejichž realizace je z různých důvodů odkládána.

4.42 Například cílem projektu *Dokončení VVC v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* bylo dokončení třetí etapy splavnění Vltavy do Českých Budějovic včetně napojení této části vodní cesty na vodní nádrž Orlík. ŘVC projekt dokončilo v dubnu 2017 a v závěrečné monitorovací zprávě projektu z května 2017 nepravdivě prohlásilo cíle projektu za „ *zcela a bezesbytku* “ splněné. Tvrzení ŘVC neodpovídá skutečnosti, neboť ŘVC z projektu vypustilo vyřešení nevyhovující podjezdny výšky mostu pro pěší v Týně nad Vltavou bránící plavbě větších osobních a kabinových lodí, které představovaly důležitý segment vodní dopravy v hodnocení ekonomické efektivity projektu. ŘVC sice navýšení podjezdny výšky mostu připravuje, ale jeho stavební realizaci zatím nezahájilo. Práce na odstranění další překážky na vodní cestě mezi Orlíkem a Týnem nad Vltavou – úseku s problematickou splavností pod zdymadlem Kořensko – zahájilo Povodí Vltavy až v říjnu 2019 a dokončilo v dubnu 2021, tedy čtyři roky po dokončení projektu *Dokončení VVC v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou*. V závěrečné monitorovací zprávě projektu se ŘVC o nevyhovující podjezdny výšce mostu v Týně nad Vltavou ani o úseku s problematickou splavností pod zdymadlem Kořensko nezmínilo. V následné monitorovací zprávě z března 2018 existenci těchto překážek i jejich vliv na projekt ŘVC připustilo, ale konkrétní vyhodnocení neprovedlo.

4.43 V aktualizovaném souhrnném (tahovém) hodnocení ekonomické efektivity z dubna 2009 zahrnujícím projekt *Dokončení VVC v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* ŘVC zdůraznilo nezbytnost komplexního dopravního řešení splavnění Vltavy do Českých Budějovic. To mělo obsahovat nejen navýšení podjezdny výšky mostu v Týně nad Vltavou, ale i výstavbu lodních zdvihadel na Orlíku a Slapech: „*Zpracovatel je toho názoru, že investice nabudou marketingově a ekonomicky plného využití až v souvislosti s tím, že bude pro rekreační plavbu splavněna celá vodní cesta, v ideálním případě pak včetně fungujícího splavnění říční sítě ve městě České Budějovice ... Pokud by tomu tak nebylo, byla by atraktivita vodní cesty zkrácená na trasu České Budějovice – Týn n. Vltavou omezena a neumožňovala by zaměřovat se při rozvoji cestovního ruchu na ekonomicky nejpřínosnější cílové skupiny.*“ V záměru projektu „*VD Kořensko – zajištění plavebních hloubek pod vodním dílem*“ z června 2019 Povodí Vltavy uvedlo, že v úseku mezi vodním dílem Kořensko a vodním dílem Orlík byla v letech 2015–2018 omezena plavba v průměru po dobu 52,3 % plavební sezóny. V hodnocení ekonomické efektivity, které bylo součástí tohoto záměru projektu uvedlo: „*Tento záměr ale patří do kontextu celého projektu „Dokončení Vltavské vodní cesty České Budějovice – Týn nad Vltavou“, protože zásadně ovlivňuje využití této vodní cesty. ... Souvislost vodní cesty od Českých Budějovic k Orlíku je ovšem limitována právě plavebními hloubkami pod VD Kořensko.*“

4.44 Za zásadní nedostatky týkající se rekreační plavby označilo MD v DSS2 i v KVD chybějící síť bezpečných sjezdů do vody pro spouštění malých plavidel, nedostatečnou síť krátkodobých, střednědobých i dlouhodobých stání pro rekreační plavidla a nedostatečné hygienické a servisní zázemí v přístavech. Zároveň ale nestanovilo časový ani finanční rámec nebo postup pro odstranění těchto nedostatků. Souhrnná hodnocení efektivity investic na podporu rozvoje rekreační plavby a osobní lodní dopravy na labsko-vltavské vodní cestě a na Baťově kanále (viz 4.15) ve schválené variantě řešila jen výstavbu krátkodobých a střednědobých stání plavidel. Problematika sjezdů do vody a servisního zázemí pro plavidla rekreační plavby byla

rozpracována ve studiích, které zadalo ŘVC v roce 2016 a v roce 2019³² bez návaznosti na výstavbu přístavišť a přístavů. Například v Roudnici nad Labem má být podle studie z června 2016 vybudováno servisní centrum s největší kapacitou na středním Labi. Jeho výstavbu ale ŘVC v rámci výstavby přístaviště v Roudnici nad Labem neřešilo. MD nemá přehled o aktuálním počtu míst pro spuštění malých plavidel do vody na Labi a Vltavě. Postupem výstavby sítě bezpečných sjezdů do vody pro spuštění malých plavidel se blíže nezabývalo.

MD neplní opatření pro ekologizaci plavidel osobní lodní dopravy

4.45 Podle Dopravní politiky i KVD má MD vytvářet podmínky pro modernizaci plavidel nákladní i osobní lodní dopravy, zejména podpořit ekologizaci jejich motorů³³. NKÚ ovšem zjistil, že MD nedisponuje žádnými analytickými materiály mapujícími aktuální stav flotily osobních plavidel v ČR ani žádnými jinými dokumenty k dané problematice. Na rozdíl od nákladních plavidel MD o poskytování žádné podpory na modernizaci osobních plavidel nerozhodlo. MD tedy neplní opatření Dopravní politiky směřující k ekologizaci těchto plavidel a neplní v této oblasti povinnosti stanovené mu právním předpisem³⁴. Přehled o počtu plavidel pro rekreační plavbu evidovaných v plavebním rejstříku a v rejstříku malých plavidel v letech 2014–2020 je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

³² *Lokalizační studie sítě servisních center na labsko-vltavské vodní cestě z června 2016, Lokalizační studie sítě sjezdů do vody na Labi z prosince 2016, Lokalizační a dispoziční studie sítě sjezdů do vody na Vltavě z listopadu 2019.*

³³ *Specifický cíl 4.2.3 Dopravní politiky České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050, specifický cíl 1.3 Dopravní politiky České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050 a specifický cíl 4.2.2 KVD.*

³⁴ *Ustanovení § 22 zákona č. 2/1969 Sb.*

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
Dopravní politika	<i>Dopravní politika České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050</i>
DPH	daň z přidané hodnoty
DSS2	<i>Dopravní sektorové strategie, 2. fáze</i>
EU	Evropská unie
KVD	<i>Koncepce vodní dopravy</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPD	operační program <i>Doprava</i> na léta 2007–2013
PK	plavební komora
ŘVC	Ředitelství vodních cest ČR
Povodí Vltavy	Povodí Vltavy, státní podnik, Praha
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury

Příloha č. 1

Počet osobních lodí a malých (sportovních) plavidel proplavených vybranými plavebními komorami na labsko-vltavské vodní cestě a Baťově kanálu v letech 2014–2020

Dolní Labe – osobní lodě

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
D. Beřkovice	113	119	190	101	139	128	21
Roudnice n. L.	118	118	183	126	170	172	116
Střekov	112	110	289	186	89	127	212

Dolní Labe – malá plavidla

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
D. Beřkovice	670	861	866	911	1 156	969	1 175
Roudnice n. L.	812	1 066	1 070	1 204	1 452	1 316	1 399
Střekov	472	417	453	578	407	563	496

Střední Labe – osobní lodě

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Týnec n. L.	-	4	8	2	6	5	6
Poděbrady	782	817	829	886	879	807	679
Brandýs n. L.	25	23	28	23	36	57	7
Obříství	54	50	66	52	106	157	80

Střední Labe – malá plavidla

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Týnec n. L.	284	373	357	307	328	373	440
Poděbrady	442	450	659	458	496	611	674
Brandýs n. L.	581	513	623	542	816	918	1 067
Obříství	423	468	566	619	703	660	952

Dolní Vltava – osobní lodě

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Praha-Modřany	376	397	399	285	286	241	191
Praha-Smíchov	22 586	20 932	21 577	21 659	20 781	17 895	6 180
Rožtoky	91	96	124	137	171	100	32
Miřejovice	86	105	126	113	166	83	24

Dolní Vltava – malá plavidla

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Praha-Modřany	2 548	2 843	2 824	2 553	2 879	2 257	2 908
Praha-Smíchov	2 681	2 799	2 964	2 718	3 440	2 810	4 051
Rožtoky	1 248	1 412	1 159	952	1 055	783	1 077
Miřejovice	976	1 205	1 024	1 089	1 168	739	1 271

Střední Vltava – osobní lodě

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
České Vrbné	305	159	378	340	146	419	460
Hluboká n. V.	79	132	206	365	335	430	334
Hněvkovice hráz	-	-	-	34	30	23	26
Kořensko	-	-	-	239	177	141	76

Střední Vltava – malá plavidla

Plavební komora	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
České Vrbné	321	671	673	904	1 349	1 346	1 422
Hluboká n. V.	391	680	1 014	1 675	2 450	2 280	2 871
Hněvkovice hráz	-	-	-	1 111	1 770	1 447	2 128
Kořensko	555	242	759	377	1 666	1 523	2 222

Batův kanál – osobní lodě a malá plavidla

Plavební komora	2016	2017	2018	2019	2020
Spytihněv	1 844	1 855	2 242	1 945	2 064
Staré Město	2 410	2 533	3 080	2 802	3 117
Veselí n. M.	3 782	3 790	4 339	4 275	4 713
Vnorovy I	4 486	4 601	5 564	5 048	5 865
Vnorovy II	4 436	4 430	5 501	5 005	5 675

Příloha č. 2

**Počet malých plavidel a osobních lodí evidovaných v rejstřících
vedených Státní plavební správou**

Rok (stav k 31. 12.)	Počet osobních lodí	Počet malých plavidel
2014	79	15 017
2015	77	15 662
2016	87	16 307
2017	89	17 164
2018	89	18 020
2019	103	18 806
2020	106	19 495

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/05

Peněžní prostředky státu vynakládané na *Integrovaný informační systém Státní pokladny*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Vladimír Koníček.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu na pořízení, provoz a rozvoj *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* vynakládány v resortu Ministerstva financí účelně, hospodárně a efektivně a v souladu s cíli rozvoje eGovernmentu.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od února 2021 do listopadu 2021.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“),
Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p., Praha (dále také „SPCSS“).

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 14. února 2022,

schválilo usnesením č. 13/III/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

Integrovaný informační systém Státní pokladny

613 mil. Kč

Výdaje na provoz a rozvoj IISSP¹ od roku 2016 do roku 2020 bez DPH²

183 mil. Kč

MF uhradilo SPCSS za podporu provozu a rozvoje v období od 2/2019 do 12/2020³ bez DPH

103 mil. Kč

Podnik SPCSS uhradil poddodavatelům za podporu provozu a rozvoje v období od 2/2019 do 12/2020 bez DPH

365,5 mil. Kč

Náklady na údržbu všech softwarových produktů platformy SAP souvisejících s IISSP v letech 2015 až 2020 bez DPH

5 825

Průměrný počet uživatelských licencí SAP v letech 2015 až 2020. Z těchto licencí MF průměrně nevyužívalo 28 %

10,6 mil. Kč

Neefektivně vynaloženo na údržbu 28 % nevyužívaných SW produktů v letech 2015 až 2020

¹ Obsahuje náklady MF přímo související s provozem a rozvojem IISSP, jedná se mj. o výdaje na: podporu provozu a rozvoje, implementaci ÚFIS/MONITOR, implementaci kybernetické bezpečnosti a související právní služby. Neobsahuje náklady spojené s bezpečným datovým centrem (dále také „BDC“) a systémem *service desk* (dále také „SD“), neboť tyto náklady jsou sdíleny i s jinými informačními systémy MF.

² Částky jsou uvedeny bez DPH z důvodu omezení zkreslení vlivem změn sazby DPH.

³ V letech 2011 až 2/2019 zajišťovali podporu provozu a rozvoje IISSP jiní dodavatelé. Podnik SPCSS se podílel v období od 18. 9. 2018 do 17. 3. 2019 na zajištění provozu, podpory a rozvoje IISSP jen jako subdodavatel.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontrolní akce NKÚ bylo ověřit hospodárnost, efektivnost a účelnost peněžních prostředků vynaložených MF na pořízení, provoz a rozvoj *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“) a zajištění jeho souladu s cíli rozvoje eGovernmentu. NKÚ se zabýval zejména oblastmi týkajícími se služeb provozu, podpory a rozvoje IISSP, implementací opatření pro zajištění souladu IISSP s požadavky na kybernetickou bezpečnost, poskytováním odborných služeb souvisejících s IISSP, služeb service desku⁴ souvisejících s IISSP, využíváním licenčních práv na užití produktů SAP a výdaji na údržbu těchto licencí. Většinu zmíněných služeb zajišťuje MF od roku 2019 prostřednictvím SPCSS.

Kontrolou identifikoval NKÚ následující nedostatky:

Pro zajištění provozu IISSP vynaložilo MF od roku 2015 do roku 2020 neefektivně minimálně 10,6 mil. Kč za údržbu SW produktů na platformě SAP pořízených v roce 2008.

MF od roku 2019 do ukončení kontroly nezajistilo dodržování smluvně stanovených procesů pro správu hlášení v systému service desk.

MF do doby ukončení kontroly nenaplnilo dílčí cíl eGovernmentu 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe*, tj. nezavedlo jednotnou autentizaci uživatelů IISSP.

Pro současné architektonické řešení IISSP, které využívá platformu SAP R/3, bude ze strany dodavatele ukončeno poskytování služeb podpory v roce 2027⁵ (resp. 2030). Do doby ukončení kontroly nerozhodlo MF o způsobu řešení přechodu na novou platformu. Zkracující se lhůta pro rozhodnutí o implementaci technologických změn nebo o změně dodavatele IISSP představuje u takto robustního IS riziko pro hospodárné vynaložení prostředků, a to především v souvislosti s nutností přechodu na novou technologickou platformu.

Do ukončení kontroly nebyl pojem státní pokladna v právních předpisech definován. Právní předpisy definují dva z modulů IISSP – *Rozpočtový informační systém (RIS)* a *Centrální systém účetních informací státu (CSÚIS)* a povinnosti příslušných subjektů v oblasti předávání dat.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností:

Pořízení, údržba a využití SW produktů SAP

MF na základě licenční smlouvy z roku 2008 mj. pořídilo celkem 5 912 ks uživatelských licencí SAP. V letech 2015 až 2020 MF nevyužívalo část uživatelských licencí SAP v rozsahu cca 800 až 2 000 ks měsíčně. Tyto uživatelské licence SAP nebyly využívány v plném rozsahu již v předchozím období.

NKÚ na základě výše uvedených skutečností vyčíslil částku ve výši minimálně 10,6 mil. Kč za údržbu nevyužitých licencí jako neefektivní vynaložení peněžních prostředků ze státního rozpočtu. MF dosáhlo v letech 2009–2020 při jednáních s dodavatelem snížení počtu

⁴ Service desk je označení pro jediné kontaktní místo mezi poskytovatelem IT služeb a uživateli.

⁵ Společnost SAP oznámila, že v roce 2027 ukončí poskytování služeb podpory platformě SAP R/3; u některých produktů má být podpora prodloužena do roku 2030.

nevyužívaných uživatelských licencí o 400 ks⁶. Toto snížení bylo ale podmíněno akceptací SW produktu k zajištění souladu IISSP s požadavky na kybernetickou bezpečnost. Za tento SW produkt uhradilo MF dodavateli částku ve výši 94,1 mil. Kč.

Proces evidence service desk hlášení

SD hlášení vedené v service desku MF má umožnit MF mj. vyhodnotit dodržení, resp. porušení smluvně definovaných parametrů poskytovaných služeb (SLA⁷). NKÚ na vzorku kontrolovaných SD hlášení zjistil, že MF nezajistilo zpracování SD hlášení v souladu s definovaným pracovním postupem. Stávající způsob vedení systému service desk tak představuje pro MF riziko nízké spolehlivosti v identifikaci potenciálních porušení SLA s následným udělením sankcí.

Rozvoj IISSP v rámci Informační koncepce ČR

K realizaci dílčího cíle eGovernmentu 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe* se MF zavázalo v rámci *Plánu rozvoje architektury IISSP*. Jeho realizaci formou implementace správy identit JIP/KAAS⁸ mělo MF dokončit do konce roku 2019.

Tento termín nesplnilo a implementaci JIP/KAAS odložilo až do 31. 12. 2022. MF o svém postupu informovalo odbor hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra (dále také „OHA“), který vyjádřil s dalším postupem souhlas.

Podpora stávajícího architektonického řešení

Pro současné produkty SAP tvořící architektonický základ modulů IISSP bude v roce 2027 (resp. 2030) ukončeno poskytování služeb údržby ze strany SAP. Míra zákaznických úprav v případě upravených produktů se pohybuje dle odhadu MF od 5 % do 40 %. MF podniká kroky související s přípravou na období po ukončení poskytování údržby stávajících produktů SAP. Zejména se jedná o konzultace s experty a probíhá pilotní provoz nové platformy SAP HANA. O způsobu řešení nicméně MF do doby ukončení kontroly nerozhodlo. Případná technologická změna řešení by však měla dopady na zadání vlastností systému, které je nutno mít v dostatečném časovém předstihu před skončením podpory stávající platformy SAP.

Pojem „státní pokladna“ v právních předpisech

Do doby ukončení kontroly nebyla definice pojmu „státní pokladna“ součástí obecně platných právních předpisů. Právní předpisy upravují dva z hlavních modulů IISSP, a to RIS a CSÚIS. V roce 2008 předložilo MF návrh zákona č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, ve kterém navrhlo zakotvit *Centrální systém účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“) v ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Tato novela nabyla účinnosti k 1. 1. 2010. Dále také na základě zákona č. 501/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, došlo k novelizaci zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v rámci které byl v ustanovení § 3 písm. o) mj. uveden *Rozpočtový informační systém* jako systém veřejné správy spravovaný Ministerstvem financí.

⁶ Úspora cca 1,2 mil. Kč s DPH ročně.

⁷ SLA je service level agreement, smlouva o úrovni poskytovaných služeb.

⁸ JIP/KAAS je *Jednotný identitní prostor / Katalog autentizačních a autorizačních služeb*.

NKÚ doporučuje, aby MF stanovilo milníky a definovalo postupné kroky vedoucí k rozhodnutí o způsobu technického řešení IISSP po ukončení podpory stávajícího architektonického řešení, a to v co nejkratším čase.

Dále NKÚ doporučuje definovat vazby a pravidla fungování celého systému státní pokladny, a to v souvislosti s avizovaným ukončením poskytování služeb podpory současného technického řešení IISSP a rozhodnutím o novém řešení, které vyžaduje např. definici vazeb jednotlivých modulů, datových toků a výstupů, práv a povinností jednotlivých uživatelů.

II. Informace o kontrolované oblasti

MF je podle zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, mj. ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet, státní závěrečný účet, státní pokladnu, daně, poplatky a clo, finanční hospodaření, finanční kontrolu a účetnictví. MF je provozovatelem IISSP, který je nástrojem pro řízení veřejných financí, centralizaci účetních informací státu, přípravu a realizaci státního rozpočtu.

SPCSS je státní podnik, který vznikl za účelem plnit ICT strategii svého zakladatele, tj. Ministerstva financí České republiky. Vznikl rozdělením státního podniku Státní tiskárna cenin (dále také „STC“), resp. odštěpením se současným vznikem nového státního podniku.⁹ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění k 1. 1. 2015 vznik státního podniku odštěpením výslovně neupravoval.¹⁰ MF použilo ke vzniku státního podniku odštěpením obecnou úpravu rozdělení právnických osob obsaženou v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Záměrem MF při založení SPCSS bylo zabezpečit spolehlivé a bezpečné fungování kritických informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) systémů státu, a tedy i jejich bezpečný provoz a s tím související ukládání a archivaci dat. Základní platformou poskytovaných služeb jsou služby národního datového centra na principu centralizované zabezpečené technické infrastruktury pro provoz informačních systémů, ukládání a archivace dat a další centralizované činnosti.

SPCSS (dříve jako STC) spolupracuje s MF od roku 2009 jako dodavatel service desku a bezpečného datového centra dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a od 1. 10. 2016 tato vertikální spolupráce dále pokračovala dle ustanovení § 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Od roku 2019 je SPCSS dodavatelem služeb podpory a rozvoje IISSP.

Základní informace o integrovaném informačním systému Státní pokladny

Dle usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2005 č. 169, k záměru vytvoření Státní pokladny, byl Integrovaný informační systém Státní pokladny vytvořen MF za účelem řízení veřejných financí, centralizace účetních informací státu, konsolidace vybraných ekonomických ukazatelů za veřejnou správu a komplexního, přesného a včasného výkaznictví za celý veřejný sektor v souladu s mezinárodními standardy.

Informační systém registru práv a povinností (AIS RPP¹¹) eviduje IISSP jako informační systém veřejné správy; tento záznam obsahuje pouze položky uvedené v oblasti základní informace. Ostatní oblasti (např.: využití, subjekty zajišťující ISVS, aplikační členění, bezpečnostní parametry, finanční parametry) nejsou vyplněny. Není zde uveden ani výčet agend, které IISSP zajišťuje.

Jednotlivými moduly IISSP jsou *Centrální systém účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“), *Rozpočtový informační systém příprava rozpočtu* (dále také „RISPR“), *Rozpočtový informační*

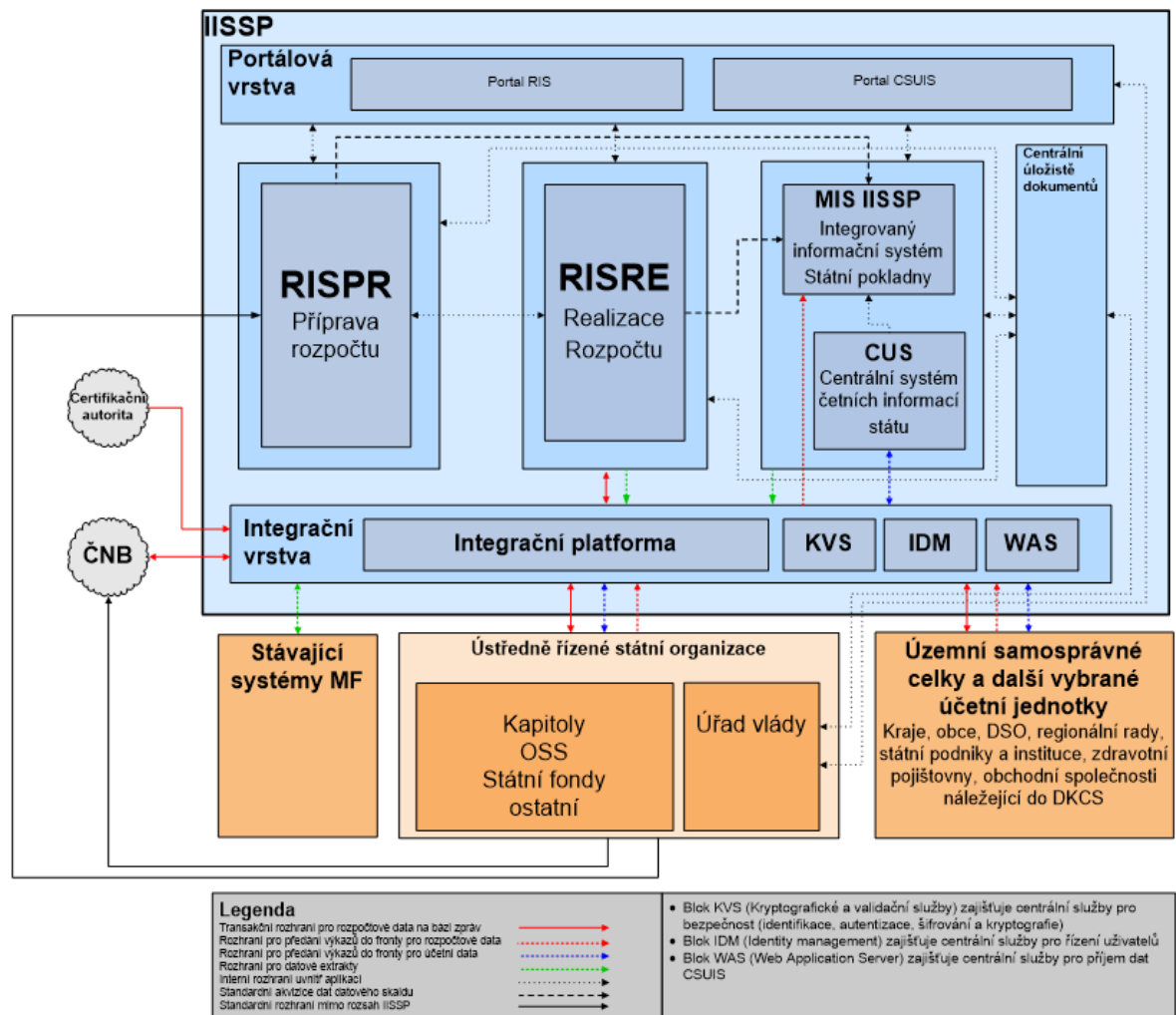
⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. října 2014 č. 854, k rozdělení podniku Státní tiskárna cenin, státní podnik.

¹⁰ Vznik nového státního podniku odštěpením výslovně upravil až zákon č. 319/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2016.

¹¹ Dostupné na adrese: <https://rpp-ais.egon.gov.cz/AISP/verejne/isvs/zobrazeni-isvs>.

system realizace rozpočtu (dále také „RISRE“) a Manažerský informační systém (dále také „MIS“). Architektura modulů IISSP (viz obrázek č. 1) je založena na platformě SAP (SAP R3).

Obrázek č. 1: Základní struktura modulů IISSP



Zdroj: dokumentace MF.

Pozn.: CUS = *Centrální systém účetních informací státu*, MIS IISSP = *Manažerský informační systém*.

Projekt IISSP byl zahájen v lednu 2009, produktivní start modulu CSUIS byl zahájen v lednu 2010, v lednu 2012 byl spuštěn pilotní provoz RISRE a v červenci 2012 modul RISPR.

Dodavatelské vztahy mezi MF a SPCSS

MF celkem za služby podpory provozu a rozvoje uhradilo SPCSS v období od března 2019 do prosince 2020 celkem 183,2 mil. Kč bez DPH a z toho svým subdodavatelům podnik SPCSS zaplatil 103,1 mil. Kč bez DPH, viz tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Přehled plateb za zajištění podpory provozu a rozvoje IISSP bez DPH (od března 2019 do prosince 2020)

Platba	MF	Platby SPCSS subdodavatelům
– paušální	114 419 909,67 Kč	46 921 998,93 Kč
– na objednávku	68 810 628,25 Kč	56 190 250,00 Kč
Celkem	183 230 537,92 Kč	103 112 248,93 Kč

Zdroj: dokumentace SPCSS; vypracoval NKÚ.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu na pořízení, provoz a rozvoj IISSP vynakládány resortem Ministerstva financí účelně, hospodárně a efektivně a v souladu s cíli rozvoje eGovernmentu.

Efektivnost prověřoval NKÚ ve vztahu k prostředkům vynaloženým MF na údržbu uživatelských licencí SAP, které byly pořízeny pro potřeby IISSP již v roce 2008.

V případě hospodárnosti a účelnosti vynakládání peněžních prostředků se kontrola u obou kontrolovaných osob zaměřila na prověření veřejných zakázek a smluv pro zajištění služeb souvisejících s podporou, provozem a rozvojem IISSP. Do této oblasti spadají i služby bezpečného datového centra a služby service desk pro IISSP. V rámci kontroly Nejvyšší kontrolní úřad rovněž na vzorku vybraných SD hlášení prověřoval plnění nastavených servisních parametrů (SLA) a plnění procesů v IS service desk.

Z hlediska souladu IISSP s cíli rozvoje eGovernmentu se NKÚ zaměřil na kontrolu realizace dílčího cíle 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe*. Konkrétně na oblast zavedení JIP/KAAS do současných modulů IISSP, tento krok se MF zavázalo realizovat do konce roku 2019.

NKÚ prověřil u MF sedm veřejných zakázek a smluvních vztahů souvisejících s podporou, rozvojem a provozem IISSP a u SPCSS to bylo celkem devět veřejných zakázek a smluvních vztahů.

Kontrola se dále u MF zaměřila na právní ukotvení IISSP a na metodické řízení a monitorování předávání údajů do IISSP, včetně uplatňování zakotvených sankčních mechanismů.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků činil 3,647 mld. Kč.¹²

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

¹² Obsahuje i výdaje na SD a BDC, které nelze přesně specifikovat ve vztahu k provozu IISSP, nicméně provoz IISSP se bez BDC neobejde.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

IV.1 Provoz IISSP

Provozovatelem IISSP je MF. Technické zajištění provozu IISSP (bezpečné datové centrum, služby podpory, provozu a rozvoje a služby kybernetické bezpečnosti) MF od vzniku IISSP do roku 2019 zajišťovalo externě. Od roku 2019 do ukončení kontroly byly všechny tyto služby zajišťovány na základě vertikální spolupráce prostřednictvím SPCSS.

Práva k užití SW produktů SAP

Produktovým základem pro IISSP je architektura společnosti SAP. K zajištění provozu IISSP pořídilo MF na základě *smlouvy o dodávce integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP) a souvisejících služeb č. 332/215/2008* ze dne 22. 12. 2008, respektive její přílohy č. 1 nazvané *Licenční smlouva se smlouvou o poskytování služeb údržby* (dále také „Licenční smlouva“) celkem 5 912 ks uživatelských licencí. Stalo se tak ještě před samotným stanovením cílové koncepce IISSP a následnou realizací řešení IISSP, a to v souladu s odhadem provedeným v zadávací dokumentaci.

Dodavatel řešení IISSP si v rámci Licenční smlouvy mj. vyhradil možnost změny ceny údržby SW produktů formou úpravy výše procentní sazby. MF mělo dle znění smlouvy možnost v případě potřeby pořízení většího množství licencí uhradit za tyto licence částku dle platného ceníku.

Snížení již pořízeného počtu licencí ze strany MF je možné pouze na základě společné shody s dodavatelem a změny znění smlouvy formou dodatku.

Od 1. 12. 2008 má MF k dispozici tři druhy uživatelských licencí na užití SW produktů SAP. Jedná se konkrétně o licence typu Developer User (20 ks), Professional User (cca 5 000 ks) a Limited Professional User (cca 800 ks). Počet těchto licencí měnily dva dodatky uzavřené k Licenční smlouvě, konkrétně dodatek č. 1¹³ a dodatek č. 18¹⁴. MF za pořízení licencí vynaložilo od 22. 12. 2008 do 31. 12. 2020 celkem 271,9 mil. Kč bez DPH. Za údržbu těchto licencí vynaložilo ve shodném období 661,1 mil. Kč bez DPH. Celkem tedy MF na základě Licenční smlouvy vynaložilo 933 mil. Kč bez DPH.

Využití licencí a vývoj jejich počtu

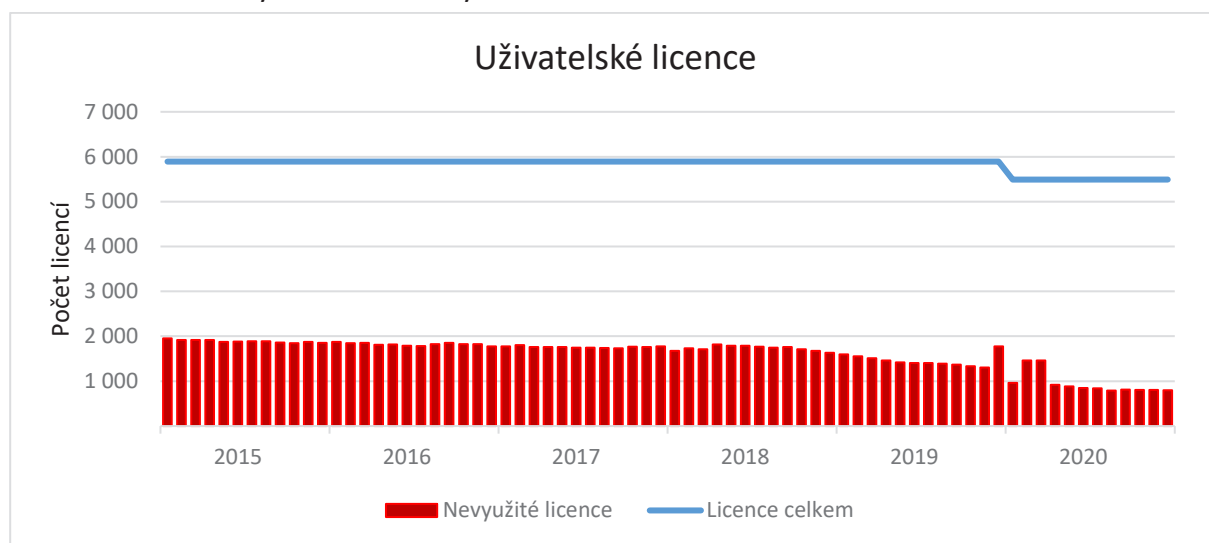
Využití pořízených licencí bylo ze strany MF v kontrolovaném období průběžně monitorováno prostřednictvím *výkazů plnění služeb podpory / zpráv o poskytování služeb podpory provozu IISSP*. Tyto zprávy jsou mj. generovány ze standardních SW nástrojů v rámci monitoringu produktové platformy a jsou Ministerstvu financí předkládány k akceptaci na základě smluv o podpoře a rozvoji IISSP. Z hlediska čerpání licencí docházelo v kontrolovaném období k překračování počtu Limited Professional User licencí, avšak tato překročení nedosahovala celkového počtu všech nasmlouvaných uživatelských licencí. Z tohoto důvodu dodavatel nenáročoval zvýšení počtu nasmlouvaných Limited Professional User licencí. Z výše uvedených zpráv ze strany dodavatele podpory IISSP vyplývá, že z hlediska využití licencí docházelo

¹³ Tímto dodatkem byl snížen počet licencí Professional User ve prospěch licencí Limited Professional User. Spolu s touto změnou došlo k navýšení počtu ostatních SW produktů, a tak celková hodnota zůstala nezměněna.

¹⁴ Dodatek č. 18 snížil celkový počet licencí Professional User o 400 ks a tím celkovou hodnotu základu pro výpočet údržby o 5 mil. Kč.

v kontrolovaném období k přebytku absolutního počtu uživatelských licencí tvořených licencemi typu Professional User a Limited Professional User. V období od roku 2015 do roku 2019 byl průměrný měsíční počet nevyužitých uživatelských licencí 1 733 ks. Po uzavření dodatku č. 18 licenční smlouvy, který snížil celkový počet uživatelských licencí o 400 ks¹⁵, tedy od počátku roku 2020, byl průměrný počet nevyužitých uživatelských licencí 949 ks. Vývoj počtu nevyužitých licencí v jednotlivých měsících je uveden v grafu č. 1. Průměrný počet nevyužitých uživatelských licencí v letech 2015–2020 byl 1 631 ks, tedy 28 % z držených. MF nedisponuje informací o výši nákladů, které hradí za údržbu jednotlivých typů licencí. Za všechny přebytečné uživatelské licence však hradí MF každé čtvrtletí údržbu dle znění licenční smlouvy a jejích dodatků. Cena za poskytování údržby SW produktů činí ročně 22 % z hodnoty práv za užití SW produktů.

Graf č. 1: Přehled využití uživatelských licencí v kontrolovaném období



Zdroj: informace z kontroly, vlastní výpočty NKÚ.

Hodnotu prostředků vynaložených na údržbu nevyužitých uživatelských licencí typu Professional User vyčíslil NKÚ na základě kalkulace hodnoty ceny jednotlivých licencí obsažené v dodatku č. 18, kterým došlo ke snížení počtu licencí Professional User o 400 ks. Čtvrtletní hodnotu údržby licence Professional User stanovil NKÚ konkrétně na základě rozdílu mezi částkou fakturovanou před nabytím účinnosti dodatku č. 18 licenční smlouvy a částkou fakturovanou po nabytí účinnosti tohoto dodatku. Rozdíl činil 241 999 Kč bez DPH, tj. 605 Kč za jednu uživatelskou licenci.

Ceníková hodnota 1 ks licence Professional User obsažená v Licenční smlouvě činí 80 000 Kč bez DPH, tj. 405,6 mil. Kč bez DPH při 5 070 ks licencí Professional User dle ceníkové hodnoty.

NKÚ na základě informací uvedených v dodatku č. 18 Licenční smlouvy určil hodnotu 1 ks licence Professional User ve výši 12 647 Kč bez DPH. Za 5 070 ks licencí typu Professional User tak celková cena odpovídá 64,1 mil. Kč.

Dle výpočtu NKÚ Ministerstvo financí za pořízení práv k SW produktům SAP bez výše deklarované hodnoty licencí SAP Professional User uhradilo 207,7 mil. Kč bez DPH. Tato částka však přesáhla hodnotu vypočtenou na základě ceníkových jednotkových cen v Kč (177,3 mil. Kč bez DPH) obsažených v příloze 1.1 Licenční smlouvy o 30,5 mil. Kč bez DPH, tedy

¹⁵ Úspora cca 1 171 tis. Kč s DPH ročně.

by MF tuto část práv na užití SW produktů společnosti SAP pořídilo za ceny vyšší, než byly ceny ceníkové v době podpisu smlouvy.

V letech 2015 až 2020 MF nevyužívalo část uživatelských licencí SW produktů pořízených v rámci Licenční smlouvy v rozsahu od cca 800 do 2 000 ks měsíčně. Většinu z těchto nevyužitých licencí tvořily licence typu Professional User.

K nejvyššímu využití uživatelských licencí Professional User ze strany MF došlo v srpnu 2020, a to v počtu 4 702 ks z celkového počtu 5 492 ks. MF tak v srpnu roku 2020 nevyužilo 790 licencí Professional User (555 licencí s připočtením 5% rezervy¹⁶), což byl nejnižší počet nevyužitých licencí od počátku sledovaného období.

Tabulka č. 2: Kalkulace výdajů MF za údržbu nevyužitých licencí k SW produktům společnosti SAP v letech 2015 až 2019

Varianta	Celkový počet hrazených uživatelských licencí v kusech	Počet využívaných uživatelských licencí v kusech	5% rezerva v kusech	Rozdíl mezi hrazenými a využívanými uživatelskými licencemi v kusech (při zohlednění 5% rezervy)	Výdaje MF za neužívané uživatelské licence (ročně)
v1 – maximální počet využívaných licencí	5 892*	4 702**	235	955	2 311 100 Kč
v2 – průměrný počet využívaných licencí	5 892*	4 159	208	1 525	3 690 500 Kč

Zdroj: dokumentace MF; vypracoval NKÚ.

* Celkový počet hrazených uživatelských licencí je uveden bez licencí typu Developer User.

** Srpen 2020.

Tabulka č. 3: Kalkulace výdajů MF za údržbu nevyužitých licencí k SW produktům společnosti SAP od roku 2020

Varianta	Celkový počet hrazených uživatelských licencí v kusech	Počet využívaných uživatelských licencí v kusech	5% rezerva v kusech	Rozdíl mezi hrazenými a využívanými uživatelskými licencemi v kusech (při zohlednění 5% rezervy)	Výdaje MF za neužívané uživatelské licence (ročně)
v1 – maximální počet využívaných licencí	5 492*	4 702**	235	555	1 343 100 Kč
v2 – průměrný počet využívaných licencí	5 492*	4 543	227	722	1 747 240 Kč

Zdroj: dokumentace MF; vypracoval NKÚ.

* Celkový počet hrazených uživatelských licencí je uveden bez licencí typu Developer User.

** Srpen 2020.

¹⁶ 5% rezerva v počtu uživatelských licencí k produktům společnosti SAP vychází z dosavadní kontrolní praxe NKÚ (viz kontrolní akce 20/07 – *Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství*).

NKÚ na základě kontrolních výpočtů vyčíslil (viz tabulky č. 2 a č. 3), že v letech 2016–2020 by výdaje MF na údržbu SW produktů ve vztahu k nevyužitým licencím Professional User dosahovaly částky 10,6 mil. Kč (výpočet založený na maximálním počtu využitých licencí dle Licenční smlouvy). V případě výpočtu založeného na průměrném počtu nevyužívaných licencí by tyto náklady dosáhly částky 16,5 mil. Kč.

Na základě výše uvedených skutečností NKÚ posoudil vynaložení 10,6 mil. Kč za údržbu SW produktů jako neefektivní vynaložení peněžních prostředků při výkonu veřejné správy a činnosti správce kapitoly.

MF v rámci povinnosti správce kapitoly sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole dosáhlo za posledních 10 let při jednáních s dodavatelem snížení počtu nevyužívaných uživatelských licencí o 400 ks. Toto snížení bylo ale podmíněno akceptací SW produktu k zajištění souladu IISSP s požadavky na kybernetickou bezpečnost. Za toto plnění uhradilo MF dodavateli částku ve výši 94,1 mil. Kč. Cena údržby SW produktů pořízených kvůli kybernetické bezpečnosti činí za čtvrtletí 2,1 mil. Kč. Uzavřením této smlouvy došlo k rozšíření portfolia dodávaných služeb (produktů) pro IISSP ze strany dodavatele.

IV.2 Proces evidence service desk hlášení

Dle interních předpisů MF je každý uživatel IISSP povinen registrovat jakoukoliv událost¹⁷ v IISSP prostřednictvím aplikace service desk MF jako SD hlášení. Systém SD slouží jako prvotní identifikátor porušení kvalitativních parametrů daných služeb (tzv. SLA). Na základě porušení SLA indikovaných systémem SD dochází k detailní analýze ze strany MF.

V letech 2015–2020 uhradilo MF 90 mil. Kč bez DPH (109 mil. Kč s DPH) za poskytování paušálních služeb SD pro všechny systémy MF. V letech 2015–2020 přímo s IISSP souviselo 35 % evidovaných SD hlášení.

V období od června 2016 do prosince 2020 MF identifikovalo a uplatnilo dvě sankce v celkové hodnotě 39 333 Kč za porušení kvalitativních parametrů uvedených ve smlouvách¹⁸.

K analýze záznamů SD hlášení ověřil NKÚ proces zpracování SD hlášení na základě pracovního postupu stanoveného povinnou přílohou smlouvy č. 19/906/0008 nazvanou *Pracovní postup Správa SD hlášení* (dále také „Pracovní postup“).

Z tohoto důvodu bylo ze strany NKÚ blíže analyzováno 19 SD hlášení indikovaných jako potenciální porušení SLA.

- Z těchto 19 analyzovaných SD hlášení u žádného nebyl vložen uzavírací kód daného hlášení a ve 13 případech nebyla uvedena příčina daného hlášení.
- V 15 případech došlo k předání hlášení mezi řešitelskými týmy bez uvedení důvodu daného předání. U 10 SD hlášení je osoba řešitele za tým MF totožná s osobou řešitele přidělenou za tým dodavatele, a tedy je značně netransparentní identifikace činností prováděných daným řešitelem jako zástupcem týmu MF a dodavatele.
- Ve třech případech došlo k pozastavení SLA bez uvedení důvodu dle výčtu obsaženého v Pracovním postupu a bez předání SD hlášení manažerovi řešitelské skupiny. Ve dvou případech došlo k nedodržení Pracovního postupu ve smyslu změny stavu SD hlášení

¹⁷ Událost ve smyslu incidentu, žádosti o podporu, případně žádosti o informaci.

¹⁸ Smlouva č. 19/906/0008 a smlouva č. 9009/030/2016.

na „vyřešeno“. U SD hlášení, u kterých uživatel nereaguje ani po urgentní žádosti o požadované informace, je řešitel oprávněn dané hlášení považovat za uzavřené po uplynutí 10 pracovních dnů. V jednom případě došlo ke změně stavu na „vyřešeno“ bez urgování reakce uživatele, což je v rozporu s Pracovním postupem.

Tabulka č. 4: Přehled procesních nedostatků při zpracování SD hlášení a jejich vztah k Pracovnímu postupu

Procesní nedostatek	Pracovní postup Správa SD hlášení (kapitola)	Počet výskytů
Předání hlášení bez udání důvodu	3.2.7 odst. 2 a 4	15
Absence uzavíracího kódu	3.2.8.	19
Absence příčiny události	3.2.8.	13
Pozastavení SLA bez uvedení důvodu	3.2.5.1.	3
Uzavření hlášení bez urgencye uživatele	3.2.6.2.	2
Překročení 5denního časového limitu komentování pracovního postupu	3.2.2.	1

Zdroj: dokumentace MF a SPCSS; vypracoval NKÚ.

Z procesního hlediska dle pracovních postupů správy SD hlášení nebylo z analyzovaných 19 SD hlášení ani jedno bezchybné, viz tabulka č. 4. MF tak nezajistilo zpracování SD hlášení v souladu se závaznou přílohou smlouvy č. 19/906/0008 označenou jako *Pracovní postup Správa SD hlášení*. NKÚ tyto skutečnosti vyhodnotil jako riziko spolehlivosti hlášení o porušení SLA, neboť MF u kontrolovaných SD hlášení nezajistilo dodržení pracovního postupu k identifikaci porušení parametrů SLA s následkem udělení sankcí.

IV.3 Rozvoj IISSP

Za rozvoj IISSP zodpovídá MF. MF tyto služby od vzniku IISSP do roku 2019 zajišťovalo externě. Od roku 2019 do současnosti jsou všechny tyto služby, stejně jako v případě provozu, zajišťovány na základě vertikální spolupráce prostřednictvím SPCSS. Srovnání cen rozvoje (v rámci jednotlivých smluvních dodavatelů) je uvedeno v tabulce níže.

Tabulka č. 5: Srovnání sazeb za jeden člověkodenní rozvoje

Období	Jednotná sazba za člověkodenní
2014–2016	15 300 Kč
2016–2019	7 000 Kč
od 2019*	10 662 Kč

Zdroj: smluvní dokumentace, vypracoval NKÚ.

* V tabulce je uvedena hodnota váženého průměru ceny 1 člověkodne z provedených prací na objednávku.

Rozvoj IISSP v souladu s vybranými cíli *Informační koncepce ČR*

*Informační koncepce České republiky*¹⁹ (materiál č. j. 820/2018 schválený usnesením vlády ze dne 3. října 2018 č. 629, k programu „Digitální Česko“ a návrhu změn Statutu Rady vlády pro informační společnost) se v rámci dílčího cíle 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe* věnuje rozvoji systémů elektronické identifikace. Tento cíl dále rozpracovává *Národní architektonický plán*²⁰. Již v předcházejícím období byl tento cíl součástí schválené *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy* ze dne 2. listopadu 2015 jako opatření

¹⁹ *Informační koncepce České republiky* je koncepcí rozvoje informačních systémů veřejné správy a eGovernmentu. Koncepci zpracovává Ministerstvo vnitra a schvaluje vláda.

²⁰ *Národní architektonický plán* navazuje na *Informační koncepci České republiky* a rozpracovává její jednotlivé cíle.

O26 – *Dokončit implementaci jednotné identifikace a autentizace úředníků veřejné správy ČR v návaznosti na identitní prostor CzechPoint podle zásady jeden úředník, jedna elektronická identita pro ISVS.*

Národní architektonický plán, který navazuje na Informační koncepci České republiky, k tomuto mj. uvádí: „Státní zaměstnanci a ostatní pracovníci veřejné správy by přednostně měli pro svoji identifikaci využívat jednotný identitní prostor (JIP) a katalog autentizačních a autorizačních služeb (KAAS). Pokud IS není k JIP/KAAS připojen, odpovídá za správné nastavení přístupů věcný správce společně s provozovatelem IS a autentizace se provádí v lokálním identifikačním systému nebo přímo v daném IS.“

Podle ustanovení § 5a odst. 2 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, jsou definované subjekty veřejné správy povinny svoje informační koncepce a informační systémy uvést do souladu s *Informační koncepcí České republiky*.

Cíl zavést správu identit prostřednictvím JIP/KAAS si MF prvotně stanovilo v roce 2018 v rámci dokumentu *Plán rozvoje architektury* s předpokládaným termínem implementace do konce roku 2019. MF však dopisem z června 2018 následně zažádalo u Ministerstva vnitra, konkrétně u OHA, mj. o odklad plánovaného termínu adaptace IISSP na systém JIP/KAAS. Jako důvody žádosti uvedlo, že v době implementace IISSP tato infrastruktura nebyla k dispozici. Ministerstvo vnitra, resp. OHA, po posouzení žádosti vydalo souhlasné stanovisko k termínu splnění do 31. 12. 2020.

Následně MF znovu požádalo OHA dopisem z prosince 2020 o prodloužení výjimky z důvodu omezení během nouzového stavu a také kvůli technickým problémům spojeným s ukončením podpory pro některé významné softwarové komponenty, které jsou součástí IISSP. Adaptace IISSP na systém JIP/KAAS byla následně MF opakovaně se souhlasem OHA odložena, podle zatím posledního stanoveného termínu by měla být uskutečněna do 31. 12. 2022.

Systém JIP/KAAS pro jednotnou správu identit uživatelů IISSP tak MF do doby ukončení kontroly neimplementovalo, a nenaplnilo tudíž dílčí cíl eGovernmentu 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe*, čímž oddaluje naplnění cíle dané strategie.

IV.4 Podpora architektonického řešení

Pro životnost a aktuálnost produktů SAP je klíčová dostupnost údržby související s upgrady jednotlivých komponent. Dodavatel stávajícího architektonického řešení IISSP garantuje MF poskytování údržby pro většinu produktů do roku 2027 (resp. 2030).

Dle odhadů MF došlo u vybraných produktů SAP pro potřeby IISSP k zákaznickým úpravám v rozmezí od 5 % do 40 %. MF musí rozhodnout, zda po roce 2027 přejde na novou platformu SAP HANA, nebo zda zvolí zcela jiné řešení. Nicméně o způsobu řešení MF do doby ukončení kontroly nerozhodlo. MF podniká kroky související s přípravou na období po ukončení poskytování údržby stávajících produktů SAP. Zejména se jedná o konzultace s experty a probíhá pilotní provoz nové platformy SAP HANA.

IV.5 Právní předpisy související s IISSP

MF budovalo IISSP na základě strategického dokumentu s názvem *Záměr vytvoření Státní pokladny*, který byl součástí usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2005 č. 169, *k záměru vytvoření Státní pokladny*. Podle *Záměru vytvoření Státní pokladny* bylo žádoucí vypracovat nový zákon o státní pokladně stanovující pravidla fungování celého systému. V druhé polovině roku 2005 připravilo MF věcný záměr zákona o státní pokladně, ale po vnějším připomínkovém řízení začátkem roku 2006 od přípravy zákona ustoupilo a rozhodlo se jít cestou pozměňovacích návrhů stávajících zákonů.

Právní předpisy do doby ukončení kontroly NKÚ nedefinovaly pojem „státní pokladna“²¹. Na základě plnění úkolů vyplývajících z *Harmonogramu prací na vytvoření účetnictví státu*, který byl předložen pro informaci na jednání vlády dne 5. září 2007 (č. j. 1295/07), a na základě usnesení vlády České republiky ze dne 23. 5. 2007 č. 561, *k vytvoření účetnictví státu*, byl schválen vznik účetnictví státu ke dni 1. 1. 2010. Tato skutečnost byla realizována mj. zákonem č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, který nabyl platnosti k 19. 8. 2008 a účinnosti od 1. 1. 2010. V rámci této novelizace ukotvilo MF *Centrální systém účetních informací státu* v ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.

Poté MF v roce 2012 předložilo návrh na změnu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Na základě tohoto návrhu byla následně změnovým zákonem č. 501/2012 Sb. provedena novelizace zákona č. 218/2000 Sb., v rámci které došlo v ustanovení § 3 písm. o) k definování *Rozpočtového informačního systému* jako systému veřejné správy spravovaného Ministerstvem financí. Pravidla pro shromažďování dat v RIS (RISPR/RISRE) upravuje zejm. zákon č. 218/2000 Sb. a vyhlášky č. 133/2013 Sb.²², 419/2001 Sb.²³ a 5/2014 Sb.²⁴

K vypracování věcného záměru zákona o státní pokladně se MF zavázalo ještě jednou, a to v *Plánu legislativních prací vlády na rok 2015*. Ten byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 15. prosince 2014 č. 1056. Usnesením vlády ČR ze dne 6. května 2015 č. 329 byl ale tento úkol zrušen. V podkladovém materiálu č. 444/15 k tomuto usnesení vlády MF jako odůvodnění ke zrušení úkolu uvedlo, že problematika, kterou měl řešit návrh nové legislativní normy, je řešena v rámci novely zákona č. 218/2000 Sb., která navrhuje zapojit další subjekty pod souhrnný účet státní pokladny. MF v dalším období k záměru na vytvoření zákona o státní pokladně nepřistoupilo.

²¹ Na tuto skutečnost NKÚ poukázal již v kontrolních závěrech z kontrolních akcí č. 08/14 a č. 20/34.

²² Vyhláška č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání.

²³ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o předkládání údajů pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu.

²⁴ Vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků a rozpočtů dobrovolných svazků obcí.

Příklad špatné praxe:

V modulu CSÚIS je obsažena řada specifických analytických přehledů, z hlediska smluvních vztahů s jednotlivými dodavateli je klíčový pomocný analytický přehled – část X (dále také „PAP X“).

Metodika tvorby PAP (verze č. 7 z roku 2020) vytvořená MF uvádí povinnost sledovat ve výkazu PAP X identifikátor VZ u všech zakázek zadáných od 1. 1. 2014, kterým byl tento identifikátor přidělen. „Technický manuál (verze 1.16.)“ však uvádí, že v případě veřejných zakázek malého rozsahu je povinnost uvádět tento identifikátor pouze u zakázek realizovaných prostřednictvím elektronického tržiště či zveřejněných na profilu zadavatele. Dokumenty zpracované MF k evidenci VZ tak jsou v rozporu.

MF u vybraného dodavatele v roce 2019 nevyplnilo zmíněný identifikátor ani u jedné zakázky, v roce 2020 pouze u jedné zakázky z kontrolovaných. Nevyplnění identifikátoru veřejné zakázky vede k nemožnosti rozklíčování jednotlivých účetních záznamů obsažených na příslušných syntetických účtech ve vztahu k identifikátoru jednotlivých veřejných zakázek. A tedy k nemožnosti přiřazení jednotlivých veřejných zakázek k samotným položkám obsaženým na vybraných syntetických účtech. Přestože jsou postupy obsažené v metodice tvorby PAP pro subjekty vyplňující PAP nepovinné, byl postup MF jako gestora této metodiky neefektivní, neboť MF nedodržovalo postupy, které samo stanovilo a zavedlo do IISSP.

Seznam zkratk

AIS RPP	<i>Agendový informační systém registru práv a povinností</i>
BDC	bezpečné datové centrum
CSÚIS	<i>Centrální systém účetních informací státu</i>
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
ICT	informační a komunikační technologie
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
IKČR	<i>Informační koncepce České republiky</i>
IS	informační systém
ISVS	informační systém veřejné správy
IT	informační technologie
JIP/KAAS	Jednotný identitní prostor / Katalog autentizačních a autorizačních služeb
Licenční smlouva	<i>Licenční smlouva se smlouvou o poskytování služeb údržby, tvoří přílohu č. 1 smlouvy o dodávce integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP) a souvisejících služeb č. 332/215/2008 ze dne 22. 12. 2008</i>
MD	člověkod
MF	Ministerstvo financí
MIS	<i>Manažerský informační systém</i>
MONITOR	Specializovaný informační portál Ministerstva financí, který umožňuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OHA	odbor hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra
PAP	pomocný analytický přehled
PAP X	desátá část pomocného analytického přehledu
Pracovní postup	<i>Pracovní postup Správa SD hlášení – materiál tvořící závaznou přílohu smlouvy o podpoře a rozvoji IISSP a poskytování souvisejících služeb č. 19/906/0008</i>
RIS	<i>Rozpočtový informační systém</i>
RISPR	<i>Rozpočtový informační systém příprava rozpočtu</i>
RISRE	<i>Rozpočtový informační systém realizace</i>
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung, Systémy–Aplikace–Produkty ve zpracování dat
SD	service desk
SLA	service level agreement (smlouva o úrovni poskytovaných služeb)
SPCSS	Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p.
STC	Státní tiskárna cenin, státní podnik
SW	software
ÚFIS	Účetní a finanční informace státu
VZ	veřejná zakázka

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/08

Peněžní prostředky vynakládané na podporu sociálního bydlení z *Integrovaného regionálního operačního programu*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/08. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda podpora v oblasti sociálního bydlení z *Integrovaného regionálního operačního programu* (dále také „IROP“) byla nastavena a realizována tak, aby přispěla k zajištění přiměřené dostupnosti bydlení v segmentu sociálního bydlení.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od dubna do října 2021.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2016 do září 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

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

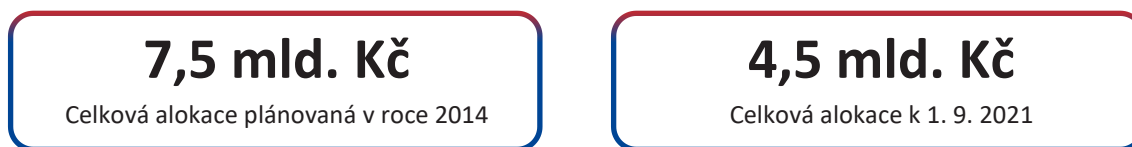
Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Praha (dále také „CRR“).

Kolegium NKÚ na svém I. jednání, které se konalo dne 17. ledna 2022,

schválilo usnesením č. 13/I/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

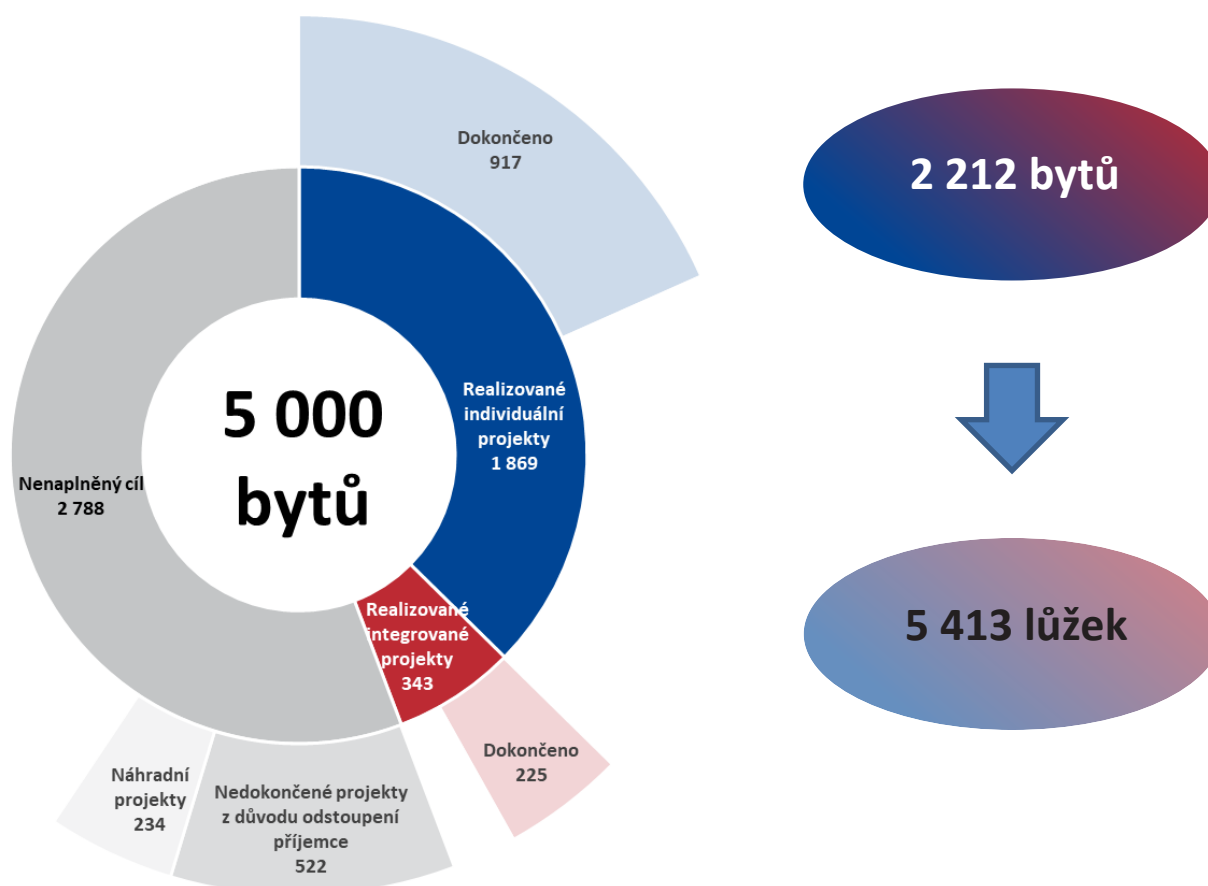
Peněžní prostředky na podporu sociálního bydlení z IROP 2014–2020¹



Z toho peněžní prostředky na individuální projekty



Plnění plánovaného cíle pořídít 5 000 sociálních bytů³



¹ Podpora z EU včetně národních zdrojů na individuální projekty a projekty integrovaných výzev (kategorie zásahu 054 určená pro pořízení sociálních bytů).

² Podpora z EU včetně národních zdrojů požadovaná v individuálních projektech, které byly ke dni 1. 9. 2021 realizovány nebo byly k tomuto dni doporučeny k realizaci.

³ Data o počtu pořízených bytů a lůžek vycházejí z cílových hodnot jednotlivých projektů vedených v MS2014+ ke dni 1. 9. 2021 za předpokladu, že všechny projekty budou dokončeny v plánovaném rozsahu. Cíle podpory sociálního bydlení z IROP byly stanoveny společně pro individuální projekty a projekty integrovaných výzev.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu poskytování podpory sociálního bydlení z IROP, která měla pořízením sociálních bytů přispět k naplnění specifického cíle 2.1 IROP *Zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucí k sociální inkluzi* (dále také „SC 2.1“).

Celková výše peněžních prostředků alokovaná v rámci SC 2.1 na podporu sociálního bydlení je určena na projekty kolových výzev zaměřených na pořízení sociálního bydlení (individuální projekty) a na jednotlivé projekty integrovaných výzev (integrované projekty).⁴ Kontrolní akce byla zaměřena na výzvy č. 34, 35, 79 a 80 určené na individuální projekty podpory sociálního bydlení (dále také „individuální výzvy“).

MMR v roli řídicího orgánu IROP pověřilo vykonáváním některých úkolů v rámci implementace IROP zprostředkující subjekt Centrum pro regionální rozvoj České republiky. Kontrolu administrace projektů provedl NKÚ na vybraném vzorku projektů.

NKÚ na základě kontroly provedené u MMR a CRR a na základě vyhodnocení zjištěných skutečností konstatuje:

MMR nezajistilo pořízení 5 000 sociálních bytů, které plánovalo v programovém dokumentu IROP. Nebude tak dosaženo stanovených výstupů podpory sociálního bydlení z IROP. V případě, že budou všechny projekty dokončeny v plánovaném rozsahu, bude do konce roku 2023 podpořeno pořízení 2 212 bytů.

Celková alokace pro oblast sociálního bydlení se z plánovaných 7,5 mld. Kč v roce 2015 významně snížila na cca 4,5 mld. Kč. Snížení alokace provedlo MMR v roce 2017 na základě počáteční nízké poptávky po podpoře z této oblasti. Ze zjištění NKÚ je navíc zřejmé, že z alokací vyhlášených individuálních výzev v celkové výši 4 mld. Kč nebude nejméně třetina peněžních prostředků vyčerpána.

V době, kdy MMR nastavovalo podporu z IROP, nebyla oblast sociálního bydlení upravena tak, aby bylo jednoznačně vymezeno sociální bydlení včetně práv a povinností jednotlivých subjektů realizujících sociální bydlení. Tento stav představoval zejména pro obce značnou nejistotu ohledně jejich role při zabezpečování sociálního bydlení, což negativně ovlivnilo zájem žadatelů o podporu.

MMR nastavilo zaměření i podmínky kontrolovaných výzev tak, aby poskytnutá podpora přispěla k dostupnosti sociálního bydlení. V době po ukončení udržitelnosti projektů, která je stanovena na pět let, však účelnost poskytnutých prostředků mohou ovlivnit nedostatky zjištěné v nastavení služby obecného hospodářského zájmu (dále také „SOHZ“)⁵.

MMR nenastavilo systém vyhodnocování dopadu využívání sociálního bydlení na životní situaci cílové skupiny a nevyhodnocuje dopady a přínosy poskytnuté podpory na integraci podpořených osob, což je nezbytné pro naplnění cíle SC 2.1. S výjimkou sociálních bytů pořízených s dotační podporou nemá MMR k dispozici ucelené údaje o všech bytech využívaných k sociálnímu bydlení a podle průzkumu MMR nemají ani obce přesnou evidenci bytů určených k běžnému pronájmu a bytů určených k sociálnímu bydlení. Nelze tak

⁴ Integrované výzvy CLLD (komunitně vedený místní rozvoj), ITI (integrované územní investice) a IPRÚ (integrované plány rozvoje území) jsou zaměřeny na celkový rozvoj konkrétního území. Pořízení sociálního bydlení je pouze jednou z mnoha podporovaných aktivit.

⁵ Služba obecného hospodářského zájmu spočívá v poskytování sociálního bydlení v pořízených bytech pro vymezenou cílovou skupinu.

posoudit, do jaké míry realizace projektů přispívá ke zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucím k sociální inkluzi.

MMR i CRR mají nastaveny funkční procesy administrace projektů a kontrol podpořených projektů. V této oblasti byly zjištěny dílčí nedostatky, a to zejména v nastavení kritérií hodnocení projektů a v častém nedodržení lhůt stanovených pro jednotlivé úkony, které však nemělo významný vliv na celkovou délku administrace projektů.

Shrnutí a vyhodnocení vyplývají z následujících zjištěných skutečností:

1. Zajištění právní úpravy a další úkoly stanovené pro MMR v oblasti sociálního bydlení

- 1.1 MMR bylo v roce 2018 vládou ČR pověřeno zpracovat návrh věcného záměru zákona o sociálním bydlení⁶. MMR však návrh nezpracovalo a na základě žádosti MMR vláda ČR ještě v roce 2018 tento úkol zrušila⁷. Oblast sociálního bydlení tak není v ČR upravena tak, aby byla vymezena práva a povinnosti jednotlivých subjektů realizujících sociální bydlení a jasně definována jejich odpovědnost. Současně chybí obecně platná definice sociálního bydlení a jeho základních atributů včetně cílové skupiny obyvatel, pro které má být sociální bydlení určeno. Na uvedené skutečnosti upozorňoval NKÚ již v rámci kontrolní akce č. 17/02⁸.
- 1.2 Úkoly stanovené pro MMR k oblasti sociálního bydlení v koncepčních dokumentech⁹ posoudili autoři koncepcí v jejich vyhodnocení jako splněné. NKÚ však zjistil, že MMR v některých případech vytvořilo místo konkrétních výstupů pouze návrhy řešení, jejichž realizace zatím nepřinesla zamýšlený efekt.

2. Nastavení podmínek podpory sociálního bydlení z IROP

- 2.1 V době nastavení podmínek ani v době realizace podpory sociálního bydlení z IROP nemělo MMR k dispozici ucelené údaje o všech bytech využívaných k sociálnímu bydlení s výjimkou sociálních bytů pořízených s dotační podporou.
- 2.2 MMR v podmínkách výzev č. 34 a 35 nezavázalo příjemce podpory využívat podpořené byty k sociálnímu bydlení po ukončení doby udržitelnosti, která byla stanovena na dobu pěti let. MMR pověřilo příjemce výkonem SOHZ, nespécifikovalo však jednoznačně její podmínky ani dobu trvání.
- 2.3 MMR v podmínkách výzev č. 79 a 80 zavázalo příjemce podpory poskytovat SOHZ po dobu 20 let. Doba pověření SOHZ začíná dnem vydání „registrace akce a rozhodnutí o poskytnutí dotace“ (dále také „rozhodnutí o poskytnutí dotace“). Doba, po kterou má příjemce dotace poskytovat bydlení pro vymezenou cílovou skupinu, tak zahrnuje kromě doby udržitelnosti i celou dobu realizace projektu, tj. dobu, kdy příjemce prokazatelně nemůže poskytovat SOHZ.

⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 7. února 2018 č. 91, k návrhu Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2018 a k návrhu Výhledu legislativních prací vlády na léta 2019 až 2021.

⁷ Usnesení vlády České republiky ze dne 29. listopadu 2018 č. 795, ke Zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. října do 31. října 2018.

⁸ Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 17/02 – Podpora sociálního bydlení jako součást politiky sociálního začleňování byl zveřejněn v částce 3/2018 Věstníku NKÚ.

⁹ Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025, jejímž autorem je Ministerstvo práce a sociálních věcí; Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidovaná), jejímž autorem je MMR.

2.4 MMR stanovilo podmínky poskytnutí podpory tak, aby příjemci zajistili podporu uživatelům pořízených bytů formou sociální práce, a to po dobu udržitelnosti projektu. Ve výzvách č. 79 a 80 mají příjemci tuto povinnost i po dobu výkonu SOHZ.

3. Stanovení alokací na podporu sociálního bydlení

3.1 Alokaci peněžních prostředků na podporu sociálního bydlení stanovilo MMR na základě vyjednávání při přípravě IROP a její výše nepokrývala zjištěnou potřebnost. Potřebnost sociálních bytů ve všech předložených odhadech výrazně převyšovala reálné možnosti pořízení sociálních bytů z prostředků IROP.

3.2 Přestože bylo zřejmé, že ani původně stanovená alokace peněžních prostředků na podporu sociálního bydlení není dostatečná k zajištění potřebných sociálních bytů, snížilo MMR v roce 2017 plánovanou alokaci o více než třetinu. Snížení celkové alokace na podporu sociálního bydlení provedlo MMR na základě malého zájmu o podporu ve výzvách č. 34 a 35, aniž by předtím ověřilo účinnost připravovaných opatření k navýšení absorpční kapacity dalších výzev.

4. Výběr projektů a administrace podpory

4.1 NKÚ při analýze věcného hodnocení zjistil, že většina projektů dosáhla maximálního počtu bodů a zvolená kritéria pro výběr projektů neumožnila srovnat projekty podle jejich kvality. Hrozilo tak riziko, že nebudou pro realizaci upřednostněny projekty s vyšší nákladovou efektivností. Vzhledem k nízkému počtu žadatelů o podporu se však toto riziko reálně nenaplnilo. V případě jednoho projektu neprovedlo CRR řádně věcné hodnocení a projekt, který měl být doporučen k realizaci, byl zařazen mezi náhradní projekty a nebyl nakonec realizován.

4.2 Průměrná doba administrace žádostí o podporu překračovala předpokládanou dobu 152 dnů stanovenou MMR pro IROP. V případě nedodržení této lhůty mohli příjemci požádat o prodloužení doby realizace projektu, nebyl tak zkrácen čas na realizaci projektů. V průběhu celé administrace projektů docházelo u MMR i CRR k častému nedodržení stanovených dílčích lhůt.

4.3 MMR nepostupovalo v souladu s ustanovením *Metodického pokynu o Centrálním registru podpor malého rozsahu a podporách de minimis*, neboť v několika případech neprovedlo v registru¹⁰ výmaz zaznamenané podpory po vydání oznámení o vyřazení akce z programu.

4.4 CRR použilo při administraci některých zpráv o realizaci projektu nestandardní postupy. Na záložkách projektu v MS2014+ jsou proto uvedeny nesprávné či neaktuální údaje, což snižuje věrohodnost údajů uvedených v MS2014+. Tyto postupy CRR však neměly vliv na správnost a úplnost údajů v souhrnných sestavách generovaných z MS2014+.

5. Dosažení cílů v oblasti sociálního bydlení

5.1 Ke dni 1. 9. 2021 bylo z plánovaných 5 000 bytů pro sociální bydlení v rámci SC 2.1 dokončeno 1 142 bytů a i v případě dokončení všech projektů v plánovaném rozsahu bude

¹⁰ Centrální registr je informační systém veřejné správy, který obsahuje údaje o poskytnutých podporách malého rozsahu a je přístupný na portálu Ministerstva zemědělství eAGRI.

pořízeno maximálně 2 212 bytů. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že již není reálné dosáhnout stanovených cílových hodnot indikátorů, a nebude tak dosaženo plánovaných výstupů a výsledků podpory sociálního bydlení v IROP.

- 5.2 MMR nastavilo systém vyhodnocování naplnění cílů podpory sociálního bydlení na základě stanovených indikátorů výstupů a výsledků a eviduje v MS2014+ údaje o počtu sociálních bytů pořízených z IROP, počtu lůžek a průměrné obsazenosti osobami z cílových skupin. MMR však nemá údaje o počtu všech bytů určených pro sociální bydlení a nemá aktuální údaje o potřebnosti počtu bytů k zajištění sociálního bydlení. Systém indikátorů neumožňuje sledovat skutečný měřitelný dopad poskytnuté podpory na plnění specifického cíle 2.1, kterým je zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucí k sociální inkluzi, a MMR neměří tento dopad ani žádným jiným způsobem.
- 5.3 O nutnosti snížit cílové hodnoty indikátorů bylo jednáno již na zasedání Monitorovacího výboru IROP v roce 2017. I v době, kdy již bylo zcela zřejmé, že cílové hodnoty indikátorů nebudou naplněny, MMR ve zveřejňovaných materiálech nadále uvádělo cílový stav 5 000 bytů, aniž by uvedlo, že sociálních bytů bude pořízeno podstatně méně.

II. Informace o kontrolované oblasti

MMR je podle zákona č. 2/1969 Sb.¹¹ ústředním orgánem státní správy ve věcech politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu, nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu a investiční politiky. Je také pověřeno spravovat finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a koordinovat činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení.

MMR je dále na základě usnesení vlády ČR¹² pověřeno výkonem funkce řídicího orgánu IROP. Zprostředkujícím subjektem v rámci implementace IROP, který MMR pověřilo vykonáváním některých úkolů řídicího orgánu, je CRR.

Oblast sociálního bydlení není v ČR upravena samostatným právním předpisem a ani na úrovni EU neexistuje jednotná definice sociálního bydlení či jednotný systém eventuální veřejné podpory tohoto netržního segmentu bydlení.

V ČR je sociální bydlení částečně vymezeno ve strategickém materiálu *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025* (dále také „Koncepce sociálního bydlení“). Dalšími strategickými dokumenty zabývajícími se mj. oblastí sociálního bydlení jsou *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidovaná)* (dále také „Koncepce bydlení“), *Strategie sociálního začleňování 2014–2020* a *Koncepce bydlení České republiky 2021+*.

Podpora sociálního bydlení má přispět k naplnění SC 2.1 IROP *Zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucí k sociální inkluzi*, jehož očekávaným výstupem je mj. sociální bydlení dostupné potřebným.

¹¹ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹² Usnesení vlády České republiky ze dne 28. listopadu 2012 č. 867, k přípravě programů spolufinancovaných z fondů Společného strategického rámce pro programové období let 2014 až 2020 v podmínkách České republiky.

Pro SC 2.1 je předpokládána finanční podpora v celkové výši 397 426 767 €, z toho podpora z EU (z *Evropského fondu pro regionální rozvoj*) činí 337 812 752 € a vnitrostátní spolufinancování činí 59 614 015 €. Alokace SC 2.1 je rozdělena do dvou kategorií zásahu, a to 054 *Bytová infrastruktura* a 055 *Jiná sociální infrastruktura*. Celková výše peněžních prostředků určených v rámci SC 2.1 na podporu sociálního bydlení je určena alokací kategorie zásahu 054 *Bytová infrastruktura* a byla ke dni ukončení kontroly NKÚ stanovena na 137 459 145,05 € z EU. V následující tabulce č. 1 a dále v kontrolním závěru je k přepočtu používán kurz 27,50 Kč/€.

Tabulka č. 1: Alokace prostředků pro SC 2.1 IROP a kategorii zásahu 054

	Zdroje peněžních prostředků		
	EU + národní zdroje	EU	Národní zdroje
Celkem SC 2.1	397 426 767,00 €	337 812 752,00 €	59 614 015,00 €
	10 929 236 092,50 Kč	9 289 850 680,00 Kč	1 639 385 412,50 Kč
z toho 054	161 716 641,24 €	137 459 145,05 €	24 257 496,19 €
	4 447 207 633,97 Kč	3 780 126 488,88 Kč	667 081 145,10 Kč

Zdroj: programový dokument IROP, verze 1.1 ze dne 8. 11. 2017.

Kontrolní akce byla zaměřena na všechny individuální výzvy určené výlučně na podporu sociálního bydlení, a to:

- výzvu č. 34 – Sociální bydlení;
- výzvu č. 35 – Sociální bydlení pro sociálně vyloučené lokality;
- výzvu č. 79 – Sociální bydlení II.;
- výzvu č. 80 – Sociální bydlení pro sociálně vyloučené lokality II.

Výzvy č. 34 a 35 byly vyhlášeny dne 3. 6. 2016 a příjem žádostí o podporu probíhal od 20. 6. 2016 do 27. 12. 2016. Realizace podpořených projektů měla být ukončena do 31. 12. 2018. Výzvy č. 79 a 80 byly vyhlášeny dne 8. 3. 2018 a příjem žádostí probíhal od 14. 6. 2018 do 18. 9. 2018. Realizace podpořených projektů měla být ukončena do 31. 12. 2021.

Podpora sociálního bydlení v rámci kategorie zásahu 054 je v IROP realizována prostřednictvím pořízení bytů formou nákupu, rekonstrukce bytu či adaptace nebytových prostor včetně pořízení nezbytného vybavení a ve výzvách č. 79 a 80 i výstavbou nových bytů. Cílem podpory je pořídit celkem 5 000 sociálních bytů, které bude využívat průměrně celkem 9 634 osob.

Oprávněnými žadateli v kontrolovaných výzvách byly obce, nestátní neziskové organizace, církve a církevní organizace. Výzvy č. 34 a 79 byly určeny pro území správního obvodu obcí s rozšířenou působností, kde se nenacházejí sociálně vyloučené lokality. Výzvy č. 35 a 80 byly naopak určeny pro území správního obvodu obcí s rozšířenou působností, kde se sociálně vyloučené lokality nacházejí.

Celková výše peněžních prostředků určených v rámci SC 2.1 na podporu sociálního bydlení (kategorie zásahu 054) je určena pro výše uvedené individuální výzvy přímo zaměřené na pořízení sociálního bydlení a na jednotlivé projekty integrovaných výzev, které budou otevřeny až do 31. 10. 2022.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda podpora v oblasti sociálního bydlení z IROP byla nastavena a realizována tak, aby přispěla k zajištění přiměřené dostupnosti bydlení v segmentu sociálního bydlení.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2016 do září 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

NKÚ kontrolou prověřil:

- činnosti MMR při plnění úkolů stanovených pro MMR v oblasti sociálního bydlení;
- plnění povinností MMR v roli řídicího orgánu IROP při přípravě a realizaci podpory sociálního bydlení, zejména v oblasti nastavení podmínek podpory, stanovení alokací, výběru projektů a jejich administrace a dosažení cílů;
- plnění povinností CRR stanovených veřejnoprávní smlouvou nebo dohodou o delegování některých činností na zprostředkující subjekt, zejména v oblasti výběru projektů, kontroly věcné i finanční stránky realizace projektů a monitorování.

Činnosti vykonávané MMR a CRR v rámci administrace projektů prověřoval NKÚ na kontrolním vzorku projektů¹³ realizovaných z IROP v rámci individuálních výzev č. 34, 35, 79 a 80.

Objem peněžních prostředků kontrolovaných na úrovni systému poskytování podpory sociálního bydlení z IROP tvoří veškeré prostředky alokované v individuálních výzvách a činí 3 999,7 mil. Kč. Přehled schválených alokací a požadované podpory (prostředky EU a peněžní prostředky z národních zdrojů) v podaných a realizovaných projektech ke dni 1. 9. 2021 je uveden v následující tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Přehled alokací a požadované podpory u individuálních výzev IROP na sociální bydlení (prostředky EU + peněžní prostředky z národních zdrojů)

Výzva	Alokace	Podané projekty		Realizované projekty*	
		Počet	Požadovaná podpora	Počet	Požadovaná podpora
34	320 294 118 Kč	25	200 303 860 Kč	21	173 673 965 Kč
35	855 483 680 Kč	119	861 592 246 Kč	85	603 578 553 Kč
79	705 882 353 Kč	73	713 599 322 Kč	38	365 696 916 Kč
80	2 118 030 420 Kč	316	3 272 738 553 Kč	151	1 537 006 715 Kč
Celkem	3 999 690 571 Kč	533	5 048 233 981 Kč	295	2 679 956 149 Kč

Zdroj: MS2014+.

* Projekty, které byly ke dni 1. 9. 2021 realizovány nebo byly k tomuto dni doporučeny k realizaci.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků kontrolního vzorku devíti projektů tvoří výše proplacené podpory a činí 79,8 mil. Kč.

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

¹³ CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_032/0002936, CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_032/0002992, CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_033/0002989, CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_033/0003049, CZ.06.2.56/0.0/0.0/17_079/0009182, CZ.06.2.56/0.0/0.0/17_079/0009596, CZ.06.2.56/0.0/0.0/18_104/0008837, CZ.06.2.56/0.0/0.0/18_104/0009493, CZ.06.2.56/0.0/0.0/18_104/0009595.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Zajištění právní úpravy a další úkoly stanovené pro MMR v oblasti sociálního bydlení

1.1 Zajištění právní úpravy

V *Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2018*, který byl schválen usnesením vlády ČR¹⁴, byl pro MMR stanoven úkol zpracovat do 31. 10. 2018 věcný záměr zákona o sociálním bydlení.

Dne 5. 9. 2018 požádala ministryně pro místní rozvoj předsedu vlády o zrušení tohoto úkolu s odůvodněním, že návrh zákona nemůže reflektovat v plné míře podmínky v jednotlivých obcích. Jako vhodnější řešení navrhlo MMR přípravu nařízení vlády, které by umožnilo Státnímu fondu rozvoje bydlení (dále také „SFRB“) poskytovat obcím podporu na výstavbu sociálních nájemních bytů dle jejich potřeb s větším prostorem pro respektování jejich záměrů a přístupů.

Úkol zpracovat věcný záměr zákona o sociálním bydlení byl usnesením vlády ČR¹⁵ zrušen. V návaznosti na to v dubnu 2019 vyhlásila vláda ČR¹⁶ podmínky pro dotační titul *Výstavba pro obce*, který se zabývá pouze investicemi do bytového fondu bez jejich podpory formou sociální práce.

1.2 Plnění úkolů stanovených v koncepčních dokumentech

Kontrolou NKÚ byly prověřovány úkoly MMR z Koncepce bydlení a Koncepce sociálního bydlení, které měly vliv na nastavení podpory sociálního bydlení z IROP.

MMR na základě úkolů uložených v Koncepci bydlení:

- zajistilo zpracování metodiky identifikace lokalit s tržním selháním a zjišťování potřebnosti sociálního bydlení;
- zpracovalo návrh databáze údajů o podporách poskytnutých ze strany MMR a SFRB, ale databázi z důvodu malého množství zadaných dat zatím nevyužívá;
- nezpracovalo analýzu dopadů investiční podpory bydlení na sociálně vyloučené osoby a zadání úkolu přehodnotilo na přípravu výše uvedené databáze údajů o podporách poskytnutých MMR a SFRB na bydlení.

MMR na základě úkolů uložených v Koncepci sociálního bydlení:

- alokovalo v rámci přípravy programového období 2014–2020 peněžní prostředky na podporu výstavby sociálního bydlení z IROP;
- nestanovilo podrobnosti a postup při zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě pro účely cenových map a splnilo až upravený úkol v prodlouženém termínu vytvořením modelu hodnotových map nájemného pro stanovení normativů

¹⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 7. února 2018 č. 91, k návrhu *Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2018 a k návrhu Výhledu legislativních prací vlády na léta 2019 až 2021*.

¹⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 29. listopadu 2018 č. 795, ke *Zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. října do 31. října 2018*.

¹⁶ Nařízení vlády ze dne 15. dubna 2019 č. 112/2019 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů.

dávek na bydlení pro všechna území obcí s pověřeným úřadem v ČR, včetně návrhu postupu při jeho každoroční aktualizaci.

2. Nastavení podmínek podpory sociálního bydlení z IROP

2.1 Evidence bytů využívaných k sociálnímu bydlení

MMR nemá k dispozici potřebné údaje o struktuře bytového fondu v majetku obcí, soukromého sektoru nebo nevládních organizací, který nebyl zafinancován prostřednictvím podpůrných opatření. Dle sdělení MMR takovými ucelenými informacemi nedisponuje žádný z resortů a ani obce nemají přesnou evidenci bytů určených k běžnému pronájmu a bytů určených k sociálnímu bydlení.

MMR v průběhu kontroly NKÚ sdělilo, že v současné době ve spolupráci s Českým statistickým úřadem připravuje nové každoroční statistické zjišťování o výši tržního a limitovaného nájemného z bytů, které jako vedlejší produkt přinese informace mj. o počtech bytů s limitovaným nájemným určených k sociálnímu bydlení ve vlastnictví obcí a ve vlastnictví největších soukromých pronajímatelů bytů na jejich území. Zároveň MMR v *Koncepci bydlení České republiky 2021+* stanovilo úkol navrhnout a pilotně ověřit systém jednotné evidence bytů k sociálním účelům.

2.2 Využití bytů podpořených ve výzvách č. 34 a 35

Příjemce je povinen dodržovat podmínky pro nakládání se sociálními byty minimálně po dobu udržitelnosti projektu, která byla stanovena na pět let.

Podmínkou poskytnutí podpory na sociální bydlení z IROP bylo pověření výkonem SOHZ, která spočívá v poskytování sociálního bydlení. Podpora byla poskytována v režimu rozhodnutí Komise 2012/21/EU¹⁷ nebo v režimu de minimis SOHZ na základě nařízení Komise (EU) č. 360/2012¹⁸.

Všechny projekty podpořené na základě výzev č. 34 a 35 byly financovány v režimu podpory de minimis SOHZ. Pověření výkonem SOHZ je uvedeno v *rozhodnutí o poskytnutí dotace*, kde je stanoveno, že SOHZ je v tomto případě poskytování bydlení pro vymezenou cílovou skupinu a za podmínek stanovených ve znění podprogramu.

Termín „podprogram“ není nikde specifikován. Z textu výzev, *Specifických pravidel pro žadatele a příjemce* (dále také „Specifická pravidla“), *Obecných pravidel pro žadatele a příjemce* (dále také „Obecná pravidla“) ani z textu *rozhodnutí o poskytnutí dotace* není zřejmé, co je považováno za podmínky podprogramu, a MMR podmínky SOHZ nestanovilo ani žádným jiným způsobem. Zároveň není v *rozhodnutí o poskytnutí dotace* stanovena doba pověření SOHZ, příjemce je tak povinen využívat podpořené byty k sociálnímu bydlení pouze po dobu pěti let.

¹⁷ Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 SFEU na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.

¹⁸ Nařízení Komise (EU) č. 360/2012 ze dne 25. dubna 2012, o použití článků 107 a 108 SFEU na podporu de minimis udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu.

2.3 Využití bytů podpořených ve výzvách č. 79 a 80

Před vyhlášením výzev č. 79 a 80 požadovala Evropská komise prodloužit udržitelnost projektů na 20 let, a MMR proto ve Specifických pravidlech zavázalo příjemce podpory dodržovat podmínky výzvy po celou dobu pověření k výkonu SOHZ stanovenou na 20 let.

V pověřovacím aktu u podpor poskytnutých v režimu rozhodnutí Komise 2012/21/EU a v *rozhodnutí o poskytnutí dotace* u podpor poskytnutých v režimu de minimis SOHZ jsou příjemci vázáni poskytovat SOHZ v souladu se Specifickými pravidly.

V obou režimech začíná doba pověření 20 let dnem vydání *rozhodnutí o poskytnutí dotace*. Povinnost obsadit pořízené sociální bydlení osobami z cílové skupiny má příjemce až tři měsíce po ukončení realizace projektu. Přesto doba SOHZ, po kterou má příjemce dotace poskytovat bydlení pro vymezenou cílovou skupinu, zahrnuje kromě doby udržitelnosti i celou dobu realizace projektu, tj. dobu, kdy SOHZ prokazatelně poskytovat nemůže.

Po skončení doby udržitelnosti bude projekty v době výkonu SOHZ kontrolovat odbor politiky bydlení MMR, jako nositel politiky bydlení v ČR. Přestože jsou příjemci dotace vázáni k poskytování SOHZ po dobu 20 let, jsou některé podmínky, například dodržení indikátorů a zachování majetku, stanoveny pouze na dobu realizace projektu a dobu udržitelnosti. Existuje riziko, že neprodloužení těchto podmínek i na dobu poskytování SOHZ po době udržitelnosti způsobí komplikace při případném vymáhání sankcí za nedodržení podmínek podpory.

2.4 Podmínky užívání podpořených bytů

MMR nastavilo pro určení cílové skupiny sociálního bydlení pořízeného z IROP příjmová kritéria s ohledem na jejich jednoznačnost, ověřitelnost a kontrolovatelnost. V souladu s Konceptí sociálního bydlení podpora z IROP cílí výhradně na skupinu obyvatel, kteří nemají zajištěno bydlení nebo mají významné problémy s úhradou nákladů na bydlení a zároveň splňují podmínky týkající se podílu členů domácnosti v ekonomicky produktivním věku.

U výzev č. 79 a 80 může příjemce za stanovených podmínek obsadit byt osobou mimo cílovou skupinu, ale pouze za předpokladu, že jsou v dané lokalitě uspokojeni všichni žadatelé z cílových skupin definovaných výzvou.

MMR stanovilo ve Specifických pravidlech jako podmínku poskytnutí podpory povinnost zajistit podporu uživatelům pořízených bytů formou odpovídající sociální práce¹⁹. Podmínka zajištění sociální práce pro cílovou skupinu byla rovněž vyřazovacím kritériem přijatelnosti projektu a historie poskytování sociální práce byla předmětem věcného hodnocení projektu.

Ve výzvách č. 34 a 35 mají příjemci zajistit podporu uživatelům pořízených bytů formou odpovídající sociální práce po dobu udržitelnosti projektu, tj. pouze po dobu pěti let. Ve výzvách č. 79 a 80 mají příjemci tuto povinnost po celou dobu výkonu SOHZ, tj. po dobu 20 let od vydání *rozhodnutí o poskytnutí dotace*.

¹⁹ Sociální prací je myšleno poskytování sociální služby podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, nebo další sociální práce, jejímž gestorem je kvalifikovaný sociální pracovník.

3. Alokace peněžních prostředků na podporu sociálního bydlení

3.1 Stanovení alokací

Alokaci SC 2.1 z EU, tj. alokaci na sociální služby a sociální bydlení, MMR v červnu 2014 snížilo z původního návrhu 419 mil. € na 337 mil. €. MMR převedlo tyto prostředky do jiného specifického cíle na základě dohody náměstků MMR a Ministerstva zdravotnictví. V programovém dokumentu IROP (dále také „PD IROP“) schváleném Evropskou komisí dne 4. 6. 2015 byla na realizaci SC 2.1 určena podpora EU ve výši 337 812 752 € a tato částka se v průběhu realizace IROP neměnila.

Jako podklad pro stanovení cílů SC 2.1 v oblasti podpory sociálního bydlení použilo MMR mj. *Analýzu potřeb IROP*, v níž je odhad počtu domácností v bytové nouzi vyčíslen na 100–120 tisíc. Podle vyjádření MMR byla alokace SC 2.1 nastavena paralelně s plánovanou cílovou hodnotou 5 000 podpořených bytů a MMR neověřovalo, zda jsou vzájemně v souladu a dosažitelné.

V podkladu pro přípravu PD IROP z roku 2014 i v Koncepti sociálního bydlení je uvedena předpokládaná alokace na podporu sociálního bydlení z IROP, tj. na kategorii zásahu 054, v celkové výši 7,5 mld. Kč (včetně národních zdrojů). Této částce odpovídá podpora z EU ve výši cca 230 mil. €.

V PD IROP schváleném dne 4. 6. 2015 však bylo z důvodu administrativního pochybení v rozkladu alokace SC 2.1 mezi jednotlivé kategorie zásahu na podporu sociálního bydlení určeno pouze 33 781 275,20 € z EU.

Nastavení alokací upravilo MMR v revizi PD IROP 1.1 ze dne 8. 11. 2017 a alokaci na podporu sociálního bydlení z IROP stanovilo na částku 216 200 161,28 € z EU. Podle svého vyjádření MMR tuto částku stanovilo přibližně zpětným dopočtem do celkové alokace SC 2.1.

3.2 Změny alokací

Současně s opravou chybného nastavení alokace v revizi PD IROP 1.1 navrhlo MMR přesunout část plánované alokace 216 200 161,28 € z kategorie zásahu 054 do kategorie zásahu 055. Úpravu zdůvodnilo MMR menším zájmem o podporu v aktivitě sociálního bydlení, velkým převisem žádostí v oblasti rozvoje sociálních služeb a rozvoje infrastruktury komunitních center a rizikem propadnutí peněžních prostředků v důsledku nenaplnění pravidla N+3. Alokace kategorie zásahu 054 tak byla nově stanovena na 137 459 145,05 € z EU.

Následující tabulka č. 3 uvádí přehled vyhlášených alokací na jednotlivé výzvy včetně jejich navýšení.

Tabulka č. 3: Přehled alokací kontrolovaných výzev

Výzva	Alokace z EU		
	Původní	Navýšení	Po navýšení
34	272 250 000 Kč	–	272 250 000 Kč
35	635 250 000 Kč	91 911 128 Kč	727 161 128 Kč
79	600 000 000 Kč	–	600 000 000 Kč
80	1 400 000 000 Kč	400 325 857 Kč	1 800 325 857 Kč
Celkem	2 907 500 000 Kč		3 399 736 985 Kč

Zdroj: výzvy č. 34, 35, 79 a 80; MS2014+.

MMR nemělo v průběhu realizace IROP k dispozici dostupná data mapující zájem o podporu pro individuální projekty sociálního bydlení.

Vzhledem k nízkému zájmu žadatelů o podporu ve výzvách č. 34 a 35 provedlo MMR před vyhlášením dalších výzev změny pravidel poskytování podpory k posílení absorpční kapacity. MMR povolilo výstavbu nových sociálních bytů a zavedlo nový model výpočtu kompenzačního mechanismu pro poskytnutí podpory v režimu rozhodnutí Komise 2012/21/EU, neboť původní model z výzev č. 34 a 35 nebyl pro většinu žadatelů finančně výhodný. Dále navýšilo povolený počet sociálních bytů v jednom domě z 8 na 12 a navýšilo limit celkových způsobilých výdajů na hlavní aktivity projektu přepočtených na jeden m² podlahové plochy sociálního bytu.

Uvedené změny provedené MMR zvýšily zájem žadatelů o podporu na sociální bydlení a u výzvy č. 80 již zájem o podporu výrazně převyšoval stanovenou alokaci. MMR snížilo alokaci prostředků na sociální bydlení ještě před realizací opatření vedoucích ke zvýšení absorpční kapacity. Z výzvy č. 80 tak nebylo podpořeno 28 náhradních projektů, přestože splnily podmínky hodnocení.

4. Výběr projektů a administrace podpory

4.1 Věcné hodnocení

Při kontrole NKÚ byla prověřena oblast hodnocení a výběru projektů z hlediska nastavení hodnotících kritérií u kontrolovaných výzev.

Hodnocení projektů bylo rozděleno na kontrolu přijatelnosti a formálních náležitostí, jejímž cílem bylo posouzení základních věcných požadavků kladených na projekt v příslušné výzvě a naplnění nezbytných administrativních požadavků, a věcné hodnocení, jehož cílem bylo vyhodnotit kvalitu projektů a umožnit jejich porovnání.

Věcné hodnocení bylo prováděno u projektů, které prošly vylučovacím hodnocením splnění kritérií formálních náležitostí a obecných a specifických kritérií přijatelnosti.

MMR stanovilo kritéria věcného hodnocení tak, že na výsledek bodování měla reálně vliv pouze dvě kritéria, a to doložení souhlasu obce s realizací projektu sociálního bydlení a doložení historie v oblasti poskytování sociální práce – tato kritéria navíc byla u projektů podaných obcemi (cca 64 % projektů) automaticky hodnocena plným počtem bodů.

Důsledkem takto navržených kritérií věcného hodnocení byla skutečnost, že cca 83 % hodnocených projektů dosáhlo maximálního počtu 25 bodů, a věcné hodnocení tak neumožnilo srovnání projektů podle jejich kvality.

Žádné ze zvolených kritérií nehodnotilo projekty podle nákladů na podpořený byt, lůžko nebo osobu využívající sociální bydlení. MMR nestanovilo ani žádné jiné kritérium pro bonifikaci projektů, které by při využití co nejmenšího objemu zdrojů vedly k naplňování cílů programu.

Následující tabulka č. 4 uvádí minimální, maximální a průměrné celkové způsobilé výdaje (dále také „CZV“) na pořízený byt, lůžko a m² plochy obytných místností (bez chodeb, sklepů apod.) v realizovaných projektech.

Tabulka č. 4: Minimální, maximální a průměrné celkové způsobilé výdaje na pořízený byt, lůžko a m² podlahové plochy bytu²⁰

Výzva		CZV na byt	CZV na lůžko	CZV na m ² podlahové plochy bytu
34, 35	min.	313 804,31 Kč	118 613,33 Kč	7 525,28 Kč
	max.	2 451 852,67 Kč	1 129 991,55 Kč	35 895,01 Kč
	průměr	1 301 016,58 Kč	542 985,53 Kč	26 291,44 Kč
79, 80	min.	456 955,00 Kč	163 545,63 Kč	9 015,10 Kč
	max.	3 638 039,50 Kč	1 334 089,38 Kč	40 650,01 Kč
	průměr	1 560 370,38 Kč	651 979,20 Kč	29 352,50 Kč

Zdroj: MS2014+; vlastní zpracování NKÚ.

Z údajů v tabulce je zřejmé, že mezi projekty byly značné rozdíly v pořizovacích nákladech na byty a lůžka, a tím i na zajištění ubytování pro osoby využívající sociální bydlení. Vzhledem k rozmanitosti povolených způsobů pořízení bytů (nákup, rekonstrukce, výstavba) a možnosti z podpory financovat i společné prostory je obtížné na základě těchto údajů porovnat efektivitu projektů. Pro zajištění minimální efektivity hodnocených projektů stanovilo MMR podmínku maximální ceny za m² plochy pořízeného sociálního bytu.

Při zpracování PD IROP předpokládalo MMR průměrné náklady na jeden pořízený byt ve výši 1,5 mil. Kč a průměrná cena skutečně podpořených sociálních bytů odpovídá původní kalkulaci.

Ve výzvách č. 34, 35 a 79 byly k realizaci vybrány všechny projekty, které splnily podmínky pro přidělení podpory, a věcné hodnocení tak na výběr projektů nemělo vliv. Ve výzvě č. 80 navýšilo MMR alokaci výzvy tak, aby byly pokryty všechny projekty, které byly v době ukončení hodnocení v pozitivních stavech²¹ a byly hodnoceny plným počtem bodů.

CRR u výzvy č. 80 neprovedlo řádně věcné hodnocení projektu, kterým mělo být pořízeno 12 bytů s 40 lůžky. Přestože jeden ze dvou hodnotitelů v hodnocení uvedl, že žádost získala celkem 25 bodů, čímž splnila podmínky věcného hodnocení, CRR administrativním pochybením přidělilo projektu za tohoto hodnotitele pouze 20 bodů. Celkem tak byl projekt ohodnocen hodnotou 22,5 bodu, a nebyl proto doporučen k realizaci.

4.2 Administrace projektů

Na administraci projektů se podílí MMR a CRR.

V Obecných pravidlech je pro individuální projekty v kolových výzvách uvedena předpokládaná doba administrace žádostí o podporu, tj. doba do vydání *rozhodnutí o poskytnutí dotace*, 152 pracovních dnů s tím, že v případě překročení této doby může příjemce požádat o prodloužení termínu realizace projektu, pokud prodloužení nepřesáhne datum 31. 12. 2023.

Průměrná doba administrace žádostí o podporu ve všech kontrolovaných výzvách překročila předpokládanou dobu uvedenou v Obecných pravidlech. Například ve výzvě č. 80 byla

²⁰ Údaje vycházejí z *rozhodnutí o poskytnutí dotace*; v případech, kdy rozhodnutí ještě nebylo vydáno, vycházejí údaje z žádostí o podporu.

²¹ Do projektů v pozitivních stavech jsou zahrnuty projekty, u kterých žádost o podporu splnila formální náležitosti, podmínky přijatelnosti a byly doporučeny k financování.

průměrná doba od termínu uzavření výzvy do vydání *rozhodnutí o poskytnutí dotace* 252 pracovních dnů.

Významné překročení předpokládané doby administrace žádostí o podporu bylo způsobeno zejména skutečností, že některé projekty byly schváleny s výhradou a žadatelé mohli před vydáním *rozhodnutí o poskytnutí dotace* ve lhůtě jednoho roku od podání žádosti o podporu doplnit stavební povolení. U výzvy č. 80 byla administrace některých žádostí o podporu prodloužena i o dobu schvalování navýšení alokace pro tuto výzvu.

NKÚ na vzorku kontrolovaných projektů dále zjistil časté nedodržování stanovených lhůt při kontrole přijatelnosti a formálních náležitostí žádostí o podporu, při provádění ex-ante analýz rizik, při vypracování seznamu projektů doporučených k poskytnutí dotace, při administraci zpráv o realizaci, žádostí o změnu a žádostí o platbu. Nedodržení dílčích lhůt však nemělo významný vliv na celkovou délku administrace žádostí o podporu ani na celkovou délku administrace projektů.

4.3 Záznamy v registru podpor malého rozsahu

Při kontrole NKÚ bylo prověřováno, zda u žadatelů o podporu, kteří odstoupili od realizace projektu před proplacením podpory, ale již po vydání *rozhodnutí o poskytnutí dotace*, provedlo MMR úpravu záznamu o podpoře v centrálním registru o poskytnuté podpoře malého rozsahu v souladu s *Metodickým pokynem o Centrálním registru podpor malého rozsahu a podporách de minimis* vydaným Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

V pěti případech vydalo MMR žadatelům *rozhodnutí o odnětí dotace a oznámení o vyřazení akce z programu*, avšak záznam o poskytnuté podpoře nevymazalo z centrálního registru o poskytnuté podpoře malého rozsahu.

4.4 Nesoulad hodnot zobrazovaných v MS2014+

CRR schválilo závěrečnou zprávu o realizaci projektu (dále také „ZZoR“), v níž příjemce uvedl údaje, které neodpovídaly skutečnému datu ukončení projektu a datu dosažení cílové hodnoty indikátorů. Editace chybně schválené ZZoR není možná, a proto CRR uložilo opravený dokument v MS2014+ jako přílohu žádosti o platbu.

Dále CRR schválilo ZZoR, která neobsahovala údaje o naplnění indikátorů. Následným schválením žádosti o změnu zajistilo CRR zanesení údajů o naplnění indikátorů na některé záložky projektu v MS2014+ a tím i jejich zobrazení v generovaných souhrnných sestavách. V důsledku nestandardního způsobu administrace ZZoR však nejsou údaje o naplnění indikátorů zaneseny u ZZoR na záložce *Indikátory*.

NKÚ upozorňuje na nesoulad hodnot zobrazovaných v MS2014+ na záložkách projektu a hodnot generovaných v souhrnných sestavách z MS2014+.

5. Dosažení cílů v oblasti sociálního bydlení

5.1 Vyhodnocování naplnění cílů

MMR pro sledování plnění cílů podpory sociálního bydlení v rámci SC 2.1 nastavilo tyto monitorovací indikátory:

- indikátor výstupu **5 53 01 – Počet podpořených bytů pro sociální bydlení**. Jedná se o počet bytů určených pro sociální bydlení náležejících do bytového fondu, který byl pořízen s využitím podpory z veřejných prostředků;
- indikátor výsledku **5 53 20 – Průměrný počet osob využívajících sociální bydlení**, který vychází z obloženosti, tj. průměrné obsazenosti lůžka osobami z cílové skupiny, která bude sociální bydlení využívat;
- interní indikátor **5 53 10 – Nárůst kapacity sociálních bytů**; tento indikátor monitoruje maximální možnou okamžitou kapacitu všech bytů ve správě příjemce vyjádřenou počtem lůžek po ukončení realizace projektu.

MMR nemá údaje o počtu bytů určených pro sociální bydlení v ČR a ucelenými informacemi o aktuálním počtu sociálních bytů nedisponuje žádný z resortů. Obdobně nejsou systematicky sledovány ani údaje o počtu bytů potřebných k zajištění sociálního bydlení, zpracované materiály nepracují s jednotnými parametry pro určení domácností ohrožených sociálním vyloučením a je z nich obtížné sledovat vývoj v této oblasti.

Prostřednictvím indikátoru výsledku vyhodnocuje MMR aktuální průměrný počet osob využívajících pořízené sociální bydlení, ale žádný ze stanovených indikátorů neumožňuje sledovat skutečný dopad poskytnuté podpory na plnění specifického cíle 2.1, kterým je zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucí k sociální inkluzi. MMR nevyhodnocuje dopad využívání sociálního bydlení na životní situaci cílové skupiny obyvatel a na integraci podpořených osob ani žádným jiným způsobem.

Míru účelnosti podpory ve smyslu měřitelného přínosu podpory ke zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucímu k sociální inkluzi nelze z důvodu nedostatku potřebných dat vyčíslit. Přesto NKÚ konstatuje, že podpora sociálního bydlení poskytnutá v rámci IROP částečně přispívá k zajištění přiměřené dostupnosti bydlení v segmentu sociálního bydlení.

5.2 Dosažení plánovaných výstupů a výsledků podpory

Dle údajů v MS2014+ ke dni 1. 9. 2021 má být v rámci individuálních projektů výzev č. 34, 35, 79 a 80 podpořeno celkem 1 869 sociálních bytů a v rámci projektů integrovaných výzev SC 2.1 celkem 343 sociálních bytů.

Tabulka č. 5: Přehled cílových a dosažených hodnot indikátorů u realizovaných projektů ke dni 1. 9. 2021

Projekty SC 2.1	5 53 01 – Počet podpořených bytů pro sociální bydlení		5 53 10 – Nárůst kapacity sociálních bytů		5 53 20 – Průměrný počet osob využívajících sociální bydlení	
	Cílová hodnota	Dosažená hodnota	Cílová hodnota	Dosažená hodnota	Cílová hodnota	Dosažená hodnota
Individuální výzvy	1 869	917	4 559	2 254	3 194	1 118
Integrované výzvy	343	225	854	587	609	103
SC 2.1 celkem	2 212	1 142	5 413	2 841	3 803	1 221

Zdroj: MS2014+.

Z údajů v tabulce č. 5 je zřejmé, že ani za předpokladu, že budou všechny realizované projekty dokončeny v plánovaném rozsahu, nepřekročí počet podpořených bytů 2 212 bytů a průměrný počet osob využívajících sociální bydlení nepřesáhne 3 803 osob. Cílová hodnota průměrného počtu osob využívajících sociální bydlení vychází z cca 70% předpokládané průměrné obloženosti sociálních bytů²².

MMR již nepředpokládá zapojení náhradních projektů z výzvy č. 80 ani vyhlášení další výzvy na podporu sociálního bydlení v programovém období 2014–2020. Není tak reálné dosáhnout celkového plánovaného počtu 5 000 bytů a nebudou naplněny ani ostatní indikátory stanovené pro podporu sociálního bydlení.

V průběhu celé realizace podpory sociálního bydlení z IROP odstoupil velký počet příjemců od realizace projektu i po vydání *rozhodnutí o poskytnutí dotace*. Konečný počet pořízených bytů tak může být ještě nižší. Jako důvod pro odstoupení uváděli příjemci neexistenci zákona o sociálním bydlení a z toho plynoucí právní nejistotu, značnou administrativní zátěž spojenou s realizací projektu, rozhodnutí zastupitelstva o využití objektu k jinému účelu, neschopnost zajistit finanční spoluúcast nebo zajištění jiného zdroje financování projektu. V neposlední řadě byly důvodem k odstoupení protesty a petice obyvatel dané obce proti realizaci projektů sociálního bydlení. V individuálních výzvách příjemci po vydání *rozhodnutí o poskytnutí dotace* ukončili realizaci celkem 76 projektů, v nichž mělo být pořízeno 522 sociálních bytů.

5.3 Cílové hodnoty indikátorů

Na zasedání Monitorovacího výboru IROP (dále také „MV IROP“) dne 8. 6. 2017 bylo projednáváno snížení cílových hodnot monitorovacích indikátorů, zejména snížení cílové hodnoty indikátoru „*počet podpořených bytů pro sociální bydlení*“ z původní hodnoty 5 000 bytů na 3 000 bytů. V revidované verzi PD IROP k 8. 11. 2017 však byla snížena pouze cílová hodnota indikátoru „*průměrný počet osob využívajících sociální bydlení*“ z původní cílové hodnoty 11 888 osob na 9 634 osob. Snížení plánovaného počtu osob využívajících sociální bydlení odůvodnilo MMR nižším počtem lůžek v sociálních bytech a jejich nižší obsazeností, než bylo při stanovování indikátoru předpokládáno.

Na zasedání MV IROP uskutečněném dne 27. 11. 2018 bylo mj. konstatováno, že nebude naplněn indikátor počtu bytů využívaných k sociálnímu bydlení, a v této souvislosti se diskutovalo o možnosti využít úspory ze SC 2.1, případně i jiných specifických cílů, k uspokojování náhradních projektů z výzev č. 79 a 80. Tento návrh však MV IROP nepřijal.

V roce 2019 již bylo zcela zřejmé, že cílové hodnoty indikátorů nebudou splněny. Přesto MMR v materiálech (např. ve *Zprávě o plnění Koncepce sociálního bydlení v ČR za rok 2019*²³ či ve vyhodnocení Koncepce bydlení²⁴, které je přílohou *Koncepce bydlení České republiky 2021+*) nadále uvádí údaj 5 000 plánovaných bytů.

²² Předpokládanou obloženost stanovilo MMR na základě skutečné obsazenosti dříve podpořených sociálních bytů.

²³ *Zpráva o plnění Koncepce sociálního bydlení v ČR za rok 2019* byla předložena vládě ČR na zasedání dne 13. července 2020 pod čj. 705/20.

²⁴ Vyhodnocení *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 a Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidované)* je přílohou *Koncepce bydlení České republiky 2021+*, která byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 12. dubna 2021 č. 358, o *Koncepci bydlení České republiky 2021+*.

Seznam použitých zkratk:

CLLD	Komunitně vedený místní rozvoj
CRR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
CZV	Celkové způsobilé výdaje
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
Individuální výzvy	Výzvy č. 34, 35, 79, 80 určené výlučně pro individuální projekty podpory sociálního bydlení
IPRÚ	Integrované plány rozvoje území
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program 2014–2020</i>
ITI	Integrované územní investice
Koncepce bydlení	<i>Koncepce bydlení České republiky do roku 2020</i>
Koncepce sociálního bydlení	<i>Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025</i>
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MS2014+	Monitorovací systém evropských strukturálních a investičních fondů
MV IROP	Monitorovací výbor IROP
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Obecná pravidla	<i>Obecná pravidla pro žadatele a příjemce</i>
PD IROP	Programový dokument <i>Integrovaného regionálního operačního programu 2014–2020</i>
Rozhodnutí o poskytnutí dotace	Registrace akce a rozhodnutí o poskytnutí dotace
SC 2.1	Specifický cíl 2.1 IROP
SFEU	<i>Smlouva o fungování Evropské unie</i>
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
SOHZ	Služba obecného hospodářského zájmu
Specifická pravidla	<i>Specifická pravidla pro žadatele a příjemce</i>
ZZoR	Závěrečná zpráva o realizaci projektu

Seznam příloh

Příloha č. 1: dataset k realizovaným projektům – *dostupné pouze on-line*

<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12317>

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/13

Majetek a peněžní prostředky státu, s nimiž má právo hospodařit ČPP Transgas, s.p.

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda státní podnik ČPP Transgas hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s právními předpisy a zda činí účinné kroky k vypořádání a využití majetku zbylého po privatizaci, a současně ověřit, zda Ministerstvo průmyslu a obchodu plní funkci zakladatele v souladu s právními předpisy.

Kontrolované osoby:

ČPP Transgas, s.p., Praha (dále také „Transgas“);
Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“).

Kontrolováno bylo období od roku 2017 do roku 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

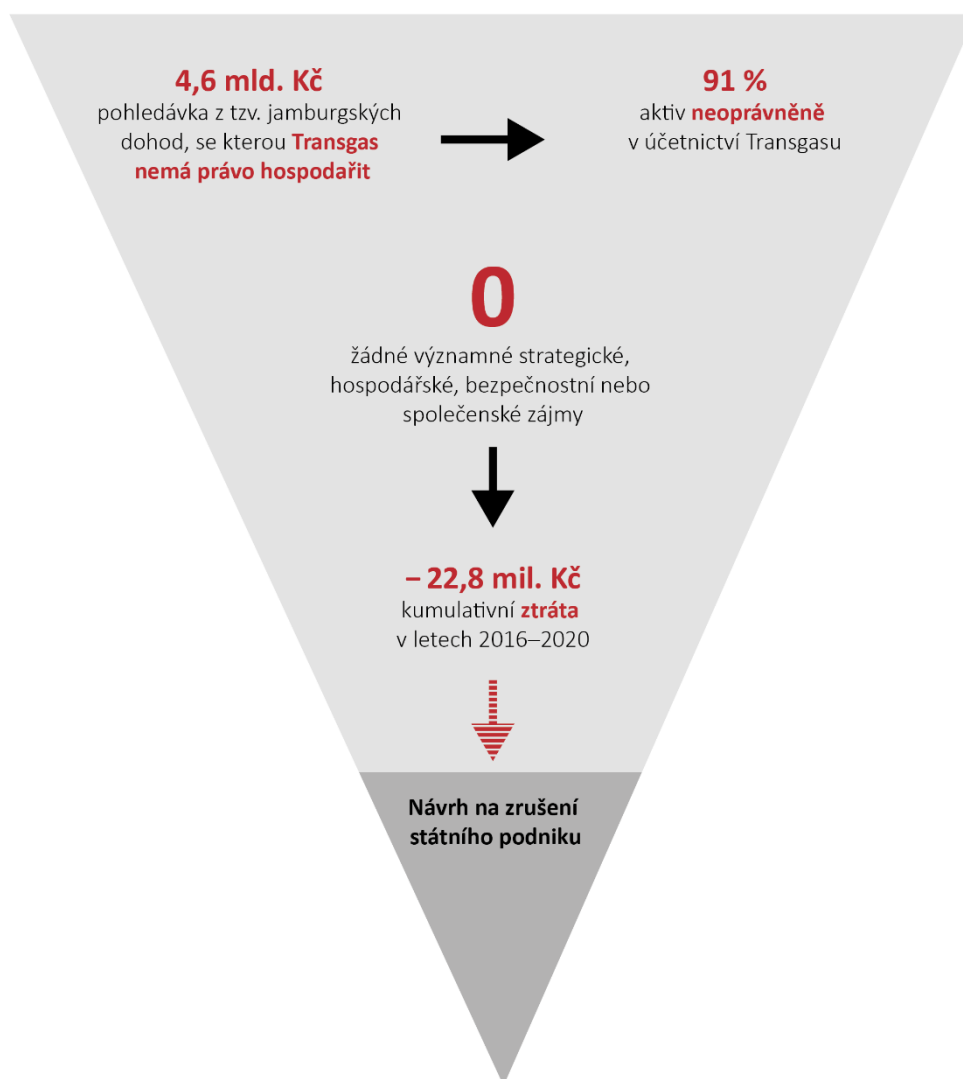
Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna v době od dubna 2021 do září 2021.

Kolegium NKÚ na svém XIX. jednání, které se konalo dne 13. prosince 2021,

schválilo usnesením č. 7/XIX/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

ČPP Transgas, s.p.



I. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontroly bylo prověřit, zda státní podnik ČPP Transgas hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s právními předpisy a zda činí účinné kroky k vypořádání a využití majetku zbylého po privatizaci, a současně ověřit, zda Ministerstvo průmyslu a obchodu plní funkci zakladatele v souladu s právními předpisy, zejména zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, a *Strategií vlastnické politiky státu*.

Transgas je státní podnik, který má právo hospodařit s nemovitým majetkem zbylým po privatizaci jeho právních předchůdců a majetkem zbylým z privatizace jiných státních podniků, který na něj převedlo MPO. Přestože účelem činnosti státního podniku má být plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu¹, Transgas provádí zejména realitní činnost, případně plní dílčí úkoly, které mu MPO ukládá.

Transgas vykazuje neoprávněně ve svém účetnictví pohledávku z tzv. jamburských dohod² ve výši 4,6 mld. Kč, která činí 91 % aktiv podniku. Příslušnost hospodařit s touto pohledávkou náleží Ministerstvu financí podle § 4 zákona č. 2/1969 Sb. Tím odpadá jediný významný důvod existence Transgasu.

Náklady Transgasu jsou dlouhodobě výrazně vyšší než jeho výnosy. Přestože Transgas od roku 2016 hospodařil se ztrátou, která kumulativně ke konci roku 2020 dosáhla 22,8 mil. Kč, nehledal dostatečné úspory v oblasti nákladů.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

1. Transgas nevykonává žádnou činnost, která by naplňovala definici významných strategických, hospodářských, společenských nebo bezpečnostních zájmů státu, jak uvádí zákon č. 77/1997 Sb.¹. Transgas v kontrolovaném období spravoval, pronajímal nebo prodával nemovitosti, případně plnil dílčí úkoly, které mu MPO uložilo.
2. Transgas vede v účetnictví a vykazuje v rozvaze pohledávku z tzv. jamburských dohod v hodnotě 4,56 mld. Kč, se kterou nemá právo hospodařit. Ve stejné výši vede neoprávněně závazek vůči Ministerstvu financí. Transgas tak vykazuje skutečnosti, které nejsou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, předmětem jeho účetnictví a tím nadhodnocuje svá aktiva a pasiva. Vzhledem k tomu, že objem 4,56 mld. Kč představoval v letech 2017 až 2020 průměrně 91 % aktiv i pasiv, je nadhodnocení výrazné. Auditor neodhalil neoprávněnost vedení pohledávky v účetnictví Transgasu a ve výroku auditora k účetní závěrce v letech 2014 až 2020 neuvedl výhradu.
3. MPO považuje za jediný důvod existence Transgasu nevypořádanou pohledávku z tzv. jamburských dohod vedenou v jeho rozvaze, a proto ho ve vládou schváleném dokumentu *Strategie vlastnické politiky státu* zařadilo do kategorie „nezbytný podnik pro činnost rezortu“. NKÚ vyhodnotil, že Transgas má být zařazen do kategorie zbytných státních podniků. Podle *Strategie vlastnické politiky státu* mají být zbytné státní podniky prodány nebo zlikvidovány. .

¹ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

² Podstatou tzv. jamburských dohod je *Dohoda mezi vládou ČSSR a vládou SSSR o spolupráci při osvojování Jamburského naleziště plynu* ze dne 16. prosince 1985. Podrobněji v kapitole IV.2 tohoto kontrolního závěru.

4. Transgas od roku 2016 hospodařil se ztrátou, která kumulativně do konce roku 2020 činila 22,8 mil. Kč. Výnosy Transgasu tvoří příjmy z pronájmů dvou komerčních areálů, prodeje nelukrativních pozemků a úroky z peněžních prostředků na bankovních účtech. Náklady na provoz Transgasu jsou vyšší než jeho výnosy. Transgas v době ztrátového hospodaření nehledal dostatečné úspory v oblasti nákladů a zaměstnancům poskytoval vysoké roční benefity. V oblastech nakládání s nemovitým majetkem a pořizování služeb kontrola zjistila dílčí pochybení.

NKÚ doporučuje, aby MPO s ohledem na shora uvedená zjištění posoudilo, zda trvají předpoklady pro činnost státního podniku požadované zákonem č. 77/1997 Sb., a následně rozhodlo o jeho zrušení.

II. Informace o kontrolované oblasti

ČPP Transgas, s.p.

ČPP Transgas, s.p., je státním podnikem vzniklým na základě rozhodnutí č. 29/1988 ministra paliv a energetiky ČSSR ze dne 21. prosince 1988, kterým byl zrušen koncern České plynárenské podniky Praha a byla vydána zakládací listina státního podniku České plynárenské podniky Praha. Od roku 1992 byl majetek podniku postupně privatizován. Ke dni 20. června 2001 byl přejmenován na ČPP Transgas, s.p. Usnesením vlády ze dne 14. ledna 2015 č. 25 vláda schválila vyjmutí Transgasu z privatizace. Nakládání s majetkem státu, se kterým má podnik právo hospodařit, se tak nadále řídí výlučně zákonem č. 77/1997 Sb. Státní podnik ČPP Transgas je právním nástupcem několika státních podniků, které prošly procesem privatizace a jejichž neprivatizovatelný majetek státu, se kterým tyto podniky hospodařily, spravuje. Jedná se o majetek státu v právu hospodařit např. státního podniku Pražské papírny, který hospodařil mimo jiné i s majetkem státu již dříve zrušených státních podniků Chirana Praha-Modřany, Avia, Průmysl kamene Dobřichovice. Část nemovitého majetku se v minulosti nacházela i na území Spolkové republiky Německo a na území Slovenské republiky.

Dlouhodobý hmotný majetek Transgasu se skládá z nemovitého a movitého majetku. V době ukončení kontroly byly hlavní složkou nemovitého majetku dva areály, a to:

- **Praha-Holešovice:** Areál se skládá ze dvou pozemků, stavby a budovy v účetní hodnotě celkem 16,9 mil Kč. Areál je částečně určen k bydlení, z větší části je pak určen pro komerční využití, jako jsou kanceláře, obchody a výroba.
- **Brno-Černovice:** Areál převzal Transgas v roce 2010 v rámci sloučení s Pražskými papírnami, s.p., v likvidaci. Část areálu zapsaného na listu vlastnictví č. 1499 převedl Transgas dne 5. června 2013 na společnost ČEZ, s.p., v likvidaci za 99 mil. Kč s tím, že převod práva hospodařit se uskuteční dne 1. července 2013. Cena byla stanovena znaleckým posudkem. Dne 2. srpna 2017 koupil Transgas zpět výše popsanou část areálu za 101 mil. Kč a zařadil ji do majetku dne 30. září 2017. Cena byla stanovena znaleckým posudkem. Celou tuto transakci (prodej a následný nákup zpět) NKÚ neprověřoval, neboť jednání z roku 2013 tehdejšího ředitele Transgasu a dalších osob jsou předmětem šetření ze strany Policie ČR a soudních orgánů, které v době ukončení kontroly NKÚ stále probíhalo. Části areálu jsou pronajímány jako administrativní a obchodní prostory, sklady a parkovací plochy.

Transgas má právo hospodařit, mimo dva výše popsané areály, ještě s dalšími nemovitostmi na území České republiky. K 1. lednu 2021 se jednalo celkem o 59 nemovitostí s celkovou výměrou 32 171 m² v účetní hodnotě 2 531 529 Kč. Typově se jedná o hodnotově méně

významné pozemky, které jsou součástí vodního toku, přiléhají ke komunikaci, jsou částí polní cesty, částí pole, lesa apod. a jsou často velmi obtížně přístupné. Významnější položku tvoří sedm pozemků v Hoře Svaté Kateřiny v účetní hodnotě 2 027 140 Kč, které Transgas získal na základě rozhodnutí soudu v roce 2020.

Do roku 2019 měl Transgas v majetku také areál Brno – Cejl v účetní hodnotě 57,9 mil. Kč, který z rozhodnutí zakladatele převedl dne 28. února 2019 na MPO.

Transgas má právo hospodařit s movitým majetkem, který používá ke své činnosti. Jedná se o tři automobily, kancelářské vybavení, počítačovou techniku apod., čtvrtý automobil Transgas používá v režimu operativního leasingu.

Transgas hospodaří s dlouhodobým hmotným majetkem a peněžními prostředky ve výši cca 0,5 mld. Kč, z toho určený majetek³ tvoří 0,1 mld. Kč.

Tabulka č. 1: Dlouhodobý hmotný majetek a peněžní prostředky Transgasu k 31. 12. příslušného roku (v tis. Kč)

	2016	2017	2018	2019	2020
Dlouhodobý hmotný majetek	86 264	175 534	173 020	119 989	122 917
Peněžní prostředky	409 145	316 442	313 365	312 013	309 617
Celkem	495 409	491 976	486 385	432 002	432 534

Zdroj: účetní závěrky Transgasu z let 2016 až 2020, stav k 31. prosinci daného roku.

Hodnota aktiv a pasiv dle účetních závěrek z let 2016 až 2020 činila cca 5 mld. Kč, z toho byly pohledávka a závazek z tzv. jamburských dohod ve výši 4,6 mld. Kč. Neoprávněnost vedení této pohledávky v účetnictví Transgasu je popsána v části I.2 a IV.2 tohoto kontrolního závěru.

Podrobnější pravidla pro činnost státního podniku jsou stanovena statutem státního podniku.

Na chod státního podniku dohlíží dle zákona č. 77/1997 Sb. **dozorčí rada**, která má tři členy. Dva jsou jmenováni zakladatelem (MPO), jeden je volen zaměstnanci státního podniku. Funkční období členů dozorčí rady dle statutu státního podniku je pět let. Dozorčí rada schvaluje nakládání s majetkem státního podniku dle pravomocí uvedených ve statutu státního podniku. Jedná se zejména o ty pravomoci, kdy dozorčí rada:

- schvaluje koncepce rozvoje státního podniku,
- schvaluje nakládání s majetkem,
- projednává výroční zprávu, přezkoumává účetní závěrku podniku a pololetní výsledky hospodaření,
- dohlíží na výkon působnosti ředitele a uskutečňování podnikatelské činnosti podniku,
- je povinna upozornit ředitele a zakladatele na zjištěné nedostatky,
- schvaluje uzavírání smluv.

Statutárním orgánem státního podniku je jeho **ředitel**. Řídí činnost státního podniku a rozhoduje o všech jeho záležitostech, pokud nejsou vyhrazeny do působnosti zakladatele. Je povinen si počínat s péčí řádného hospodáře. Ředitele státního podniku jmenuje a odvolává ministr průmyslu a obchodu.

³ Určený majetek je součástí zakládací listiny (§ 4 odst. 3 písm. d zákona č. 77/1997 Sb.). Pro nakládání s určeným majetkem je nutný předchozí souhlas zakladatele (MPO).

Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPO je účetní jednotkou a organizační složkou státu, vykonává funkci zakladatele státního podniku ČPP Transgas podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, a mj.:

- schvaluje jednací řád dozorčí rady, stanoví počet jejích členů, délku funkčního období a minimální počet schůzí za rok,
- má povinnost vymezit v příloze zakládacích listin určený majetek včetně jeho položkové specifikace,
- může měnit zakládacích listinu s výjimkou odnětí majetku, s nímž má podnik právo hospodařit k okamžiku svého založení nebo k okamžiku zápisu změny zakládacích listiny do obchodního rejstříku,
- má povinnost kontrolovat, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně,
- schvaluje účetní závěrku a výroční zprávu, rozhoduje o rozdělení použitelného zisku,
- dohlíží na řádný výkon práva hospodařit s majetkem státu, zejména na hospodárné, účelné a efektivní využívání tohoto majetku při provozování podnikatelské činnosti, a kontroluje, jak podnik s tímto majetkem nakládá.

Tabulka č. 2: Údaje ze zakládacích listin Transgasu (v Kč)

Zakládací listina	30. 11. 2018	28. 4. 2021*
Kmenové jmění	181 638 000	181 638 000
Minimální výše kmenového jmění	2 000 000	2 000 000
Rezervní fond	112 913 000	94 967 957,34
Minimální výše rezervního fondu	1 200 000	1 200 000
Majetek státu, s nímž má státní podnik právo hospodařit, v tom:	181 449 026	126 086 860
– pozemky	99 206 173	95 638 550
– stavby	81 519 386	29 985 016
– samostatné movité věci a soubory movitých věcí	723 467	463 294
Určený majetek	179 382 702	122 713 138

Zdroj: zakládacích listiny Transgasu.

* V roce 2021 došlo pouze k aktualizaci zakládacích listiny.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda státní podnik ČPP Transgas hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s právními předpisy a zda činí účinné kroky k vypořádání a využití majetku zbylého po privatizaci, a současně ověřit, zda Ministerstvo průmyslu a obchodu plní funkci zakladatele v souladu s právními předpisy.

U **MPO** bylo kontrole podrobena plnění povinností vyplývajících z funkce zakladatele Transgasu dle zákona č. 77/1997 Sb. a plnění *Strategie vlastnické politiky státu*⁴.

U **Transgasu** byla kontrola zaměřena na hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, s nimiž hospodaří státní podnik, zejména na to, zda nakládání s majetkem státu probíhalo účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s právními předpisy.

Výše majetku státního podniku v jednotlivých letech kontrolovaného období kolísá. Nejvyšších hodnot dosáhla v roce 2017, kdy majetek a peněžní prostředky dosáhly výše 5 060 mil. Kč.

⁴ Usnesení vlády ze dne 17. února 2020 č. 115, o *Strategii vlastnické politiky státu*.

Kontrolovaný objem činil 4 601 684 746,72 Kč. Pohledávka z tzv. jamburských dohod činila 4 566 268 297,97 Kč a vzorek movitého a nemovitého majetku a náklady na služby a zaměstnance činil 35 416 448,75 Kč.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Transgas nezajišťuje žádný významný zájem státu

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb. je podnik státní organizací a právnickou osobou, jejímž prostřednictvím vykonává stát svá vlastnická práva. Podnik provozuje svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu.

V důsledku procesu privatizace řady podniků v resortu MPO, který probíhal od 90. let, byl Transgas tzv. zbytkovým státním podnikem hospodařícím s majetkem, který nebylo možno privatizovat. Usnesením vlády ze dne 14. ledna 2015 č. 25⁵ byl Transgas vyjmut z privatizace s tím, že dále bude s majetkem nakládat podle zákona č. 77/1997 Sb. V materiálu⁶ k tomuto usnesení MPO uvedlo, že záměrem další činnosti Transgasu bude ukončit smlouvu mezi Ministerstvem financí (dále také „MF“) a Transgasem k závazkům z tzv. jamburských dohod a odúčtovat z účetnictví a nevykazovat pohledávku a závazek v rozvaze Transgasu; převést rozhodující části majetku Transgasu na jiné státní organizace, případně municipality, a případné výnosy z prodeje majetku převést do státních finančních aktiv.

Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyly pohledávka a k ní závazek vůči Ministerstvu financí z tzv. jamburských dohod z účetnictví včetně rozvahy Transgasu odúčtovány (jejich hodnota činí 91 % hodnoty aktiv Transgasu, viz bod IV.2 tohoto kontrolního závěru). Činnost Transgasu spočívá zejména ve správě, pronájmu a převodech majetku. Část stávající hodnoty majetku Transgasu (cca 3 % hodnoty aktiv) činí nemovitosti, a to dva areály (Praha-Holešovice, Brno-Černovice), které Transgas pronajímá, a 59 dílčích nemovitostí rozmístěných po území České republiky (např. pozemky přiléhající ke komunikacím, část polních cest, polí a lesů). Na území jednoho z uvedených areálů Transgas připravuje výstavbu administrativně zkušební budovy.

Peněžní prostředky, které Transgas získal v roce 2001 díky privatizaci a z menší části prodejem majetku v pozdějších letech, nebyly do státních finančních aktiv nikdy převedeny, jak požadoval výše uvedený materiál⁶ (tvoří cca 6 % hodnoty aktiv). Převedt lze jen ty peněžní prostředky, které jsou součástí nerozděleného zisku státního podniku⁷, přičemž Transgas je

⁵ Usnesení vlády ze dne 14. ledna 2015 č. 25, k návrhu vyjmutí ČPP Transgas, s.p. z privatizace v souladu s § 5 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Návrh na vyjmutí ČPP Transgas, s.p., z privatizace v souladu s § 5 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů. Předkladatel MPO, čj. MPO 42304/14/10300/01000.

⁷ Ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

dlouhodobě ve ztrátě. Navíc jediný způsob, jakým lze peněžní prostředky státního podniku do státního rozpočtu převést, je přes fond zakladatele, který ale MPO nezřídilo.

Skutečná činnost Transgasu se liší od záměru, kterým MPO zdůvodnilo potřebu vyčlenit tento podnik z privatizace. Transgas se téměř výhradně zaměřuje na správu, prodej, pronájem, v jednom případě i výstavbu nemovitosti a plnění dílčích úkolů, které mu zadává MPO (viz bod IV.3 tohoto kontrolního závěru). Popsané činnosti nespádají do kategorie významných zájmů státu.

2. Jamburské dohody

Podle § 4 zákona č. 2/1969 Sb.⁸ je ústředním orgánem státní správy pro devizové věci včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí Ministerstvo financí.

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.⁹ přísluší hospodaření s určitým majetkem té organizační složce, která je účetní jednotkou a potřebuje jej k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti.

Účetní jednotka může vykazovat ve svém účetnictví skutečnosti, které jsou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.¹⁰ předmětem jejího účetnictví.

Podstatou tzv. jamburských dohod je *Dohoda mezi vládou ČSSR a vládou SSSR o spolupráci při osvojení Jamburského naleziště plynu* ze dne 16. prosince 1985. ČSSR (posléze ČSFR, ČR a SR) na základě smlouvy zajišťovala dodávky strojního zařízení pro plynárenský průmysl prostřednictvím státního podniku Tranzitní plynovod, později transformovaný na ČPP Transgas, o. z., po privatizaci části podniku nyní ČPP Transgas, s.p. Financování projektu bylo zajištěno prostřednictvím státního úvěru a státní půjčky poskytované ze státního rozpočtu, které tvoří v současnosti závazek Transgasu vůči MF ČSSR, která měla všechny práce dokončit nejpozději do roku 1994, všechny závazky splnila. Hlavním závazkem SSSR byly dodávky zemního plynu z jamburského naleziště na západní hranici SSSR a následně do ČSSR. Splnění závazků ze strany SSSR nebylo v plné míře realizováno. Po rozpadu SSSR přešel dluh na tři nástupnické státy: Rusko, Ukrajinu a Kazachstán. Ruská federace ke dni 6. února 2003 své závazky splnila, Ukrajina a Kazachstán své závazky z tzv. jamburských dohod dodnes nesplnily.

Právo hospodařit s pohledávkou z tzv. jamburských dohod nenáleží Transgasu

V účetnictví Transgasu byla v kontrolovaném období vedena pohledávka z tzv. jamburských dohod, a to za Ukrajinou a Kazachstánem, a zároveň závazek vůči MF vycházející z jamburských dohod. Hodnota závazku k 31. prosinci 2020 vůči MF činila celkem 4 566 268 tis. Kč, pohledávka za Ukrajinou a Kazachstánem je ve stejné výši, viz tabulka č. 3:

Tabulka č. 3: Stav pohledávky Transgasu z jamburských dohod k 31. prosinci 2020

Celkem	z toho: Kazachstán		z toho: Ukrajina	
	v Kč	v URE ¹¹	v Kč	v Kč
4 566 268 297,97	156 417 020	2 885 776 576,13	91 087 269	1 680 491 721,84

Zdroj: účetnictví Transgasu, doklady předané Transgasem.

⁸ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

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

¹⁰ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹¹ URE – pomocné, smluvené přepočítatelné jednotky.

V popisu problematiky jamburských dohod v důvodové a předkládací zprávě k usnesení vlády ze dne 14. ledna 2015 č. 25 je uvedeno, že s pohledávkou z jamburských dohod je příslušné hospodařit Ministerstvo financí v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.¹² Dále je uvedeno, že Transgas nemá žádné závazky z jamburských dohod vůči MF a má roli pouze vedlejšího účastníka, jehož úkolem je asistovat a zajišťovat konkrétní úkoly na straně státu, který reprezentuje MF. Dne 31. října 2016 uzavřelo MF a Transgas *Memorandum ke společnému postupu Ministerstva financí a ČPP Transgas, s.p. při správě pohledávek a závazků vyplývajících z Jamburských dohod a při nakládání s nimi* (dále také „Memorandum“). V něm je detailně popsána historie jamburských dohod a z toho vzniklá pohledávka za Kazachstánem a Ukrajinou a závazek vůči MF. Memorandum potvrzuje, že Kazachstán i Ukrajina své závazky do doby jeho uzavření nesplnily a že řešení pohledávek bude vycházet z reálné situace, která v oblasti tzv. jamburských dohod existuje. Z Memoranda dále vyplývá, že dlužníky v této situaci jsou Kazachstán a Ukrajina a věřitelem je Česká republika, tedy přímo stát, který reprezentuje MF v souladu se zákonem č. 2/1969 Sb. a zákonem č. 219/2000 Sb. Role Transgasu je dle Memoranda pouze v poskytování dokladů, písemností a informací, kterými Transgas k této problematice disponuje.

Skutečnost, že příslušnost hospodařit s pohledávkou náleží MF, potvrdila i právní analýza zpracovaná dne 27. srpna 2014¹³ pro Transgas. Následně dne 3. října 2014 proběhlo jednání mezi MF, MZV, MPO a ČPP Transgas, s.p., kde byla příslušnost MF hospodařit s pohledávkou konstatována¹⁴. Stejně tak v příloze účetní závěrky Transgasu z roku 2014 je konstatováno, že: „... pohledávka z Jamburských dohod není pohledávkou, se kterou je příslušný hospodařit ČPP Transgas, s.p., ale jedná se o pohledávku státu, se kterou je příslušné hospodařit MF na základě zákona č. 219/2000 Sb.“

Účetní závěrka státního podniku musí být dle zákona č. 77/1997 Sb. ověřena auditorem. V auditu účetních závěrek z let 2014 až 2020 není uvedena výhrada, auditor neodhalil v účetnictví Transgasu neoprávněně vedenou pohledávku z tzv. jamburských dohod.

Transgas nemá právo hospodařit s pohledávkou z tzv. jamburských dohod a vede ji v účetnictví a rozvaze neoprávněně. Hospodařit s touto pohledávkou přísluší MF podle § 4 zákona č. 2/1969 Sb.

Aktiva a pasiva Transgasu jsou nadhodnocena o 4,6 mld. Kč

Tím, že Transgas vede v účetní rozvaze pohledávku a související závazek z jamburských dohod, aniž by měl právo s nimi hospodařit, vykazuje skutečnosti, které nejsou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. předmětem jeho účetnictví. Tím Transgas zkresluje hodnotu aktiv a pasiv, a to výrazně, protože pohledávka a závazek z jamburských dohod ve výši 4 566 268 tis. Kč tvořily v letech 2017 až 2020 průměrně 90,8 % aktiv a pasiv státního podniku.

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

¹³ Některé další poznatky o právní povaze pohledávek vyplývajících z tzv. jamburských smluv a spravovaných ČPP Transgas, s.p. zpracovala advokátní kancelář pro ČPP Transgas, s.p., dne 27. srpna 2014.

¹⁴ Výsledek jednání je uveden v důvodové zprávě k návrhu usnesení vlády *Návrh na vyjmutí ČPP Transgas, s. p. z privatizace v souladu s § 5 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů*. Předkladatel MPO, čj. MPO 42304/14/10300/01000.

Tabulka č. 4: Poměr vykazované hodnoty aktiv a pasiv Transgasu a pohledávky z tzv. jamburských dohod

	2017	2018	2019	2020
Aktiva/pasiva Transgasu (v tis. Kč)	5 060 488	5 055 313	4 999 638	5 000 691
Pohledávka/závazek Jamburg (v tis. Kč)	4 566 268	4 566 268	4 566 268	4 566 268
Podíl pohledávky/závazku Jamburg na aktivech/pasivech podniku (v %)	90,23	90,33	91,33	91,31

Zdroj: účetní závěrky Transgasu za roky 2017 až 2020.

Neoprávněné vedení pohledávky a závazku v účetnictví a tím nadhodnocení aktiv a pasiv Transgasu v rozporu s ustanovením § 30 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.¹⁵ nezjistil ani při provádění inventarizace majetku a závazků.

3. Úloha MPO jako zakladatele

Vláda svým usnesením ze dne 17. února 2020 č. 115 schválila *Strategii vlastnické politiky státu* a uložila členům vlády postupovat při výkonu vlastnických práv státu k majetkovým účastem v obchodních společnostech a při výkonu zakladatelských činností v souladu se strategií a aplikovat jednotlivá opatření v rámci své působnosti a v mezích platné legislativy.

Nezbytnost existence Transgasu není prokázána

Dle *Strategie vlastnické politiky státu* lze zařadit státní podnik do kategorie:

- strategický,
- nezbytný pro činnost resortu,
- zbytný pro činnost resortu.

MPO klasifikovalo Transgas jako nezbytný pro činnost resortu, přestože provozuje téměř výhradně realitní činnost. V průběhu kontroly MPO několikrát sdělilo, že jediným důvodem (a to pouze dočasným) pro zařazení státního podniku do kategorie *nezbytný pro činnost resortu* je existence pohledávky z tzv. jamburských dohod v účetnictví Transgasu. Jinak by byl tento podnik označen jako zbytný. Zbytné podniky by dle *Strategie vlastnické politiky státu* měly být prodány či zlikvidovány.

NKÚ zjistil, že pohledávka z tzv. jamburských dohod je vedena v účetnictví Transgasu neoprávněně (podrobněji popsáno výše v bodě IV.2). Tím odpadá jediný významný důvod existence Transgasu.

MPO využívá Transgas k řešení dílčích úkolů v resortu

Na základě usnesení vlády ze dne 5. dubna 2017 č. 269¹⁶ a usnesení vlády ze dne 24. července 2017 č. 560¹⁷ ministr průmyslu a obchodu uložil Transgasu, aby založil obchodní společnost

¹⁵ Ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví: „(1) Účetní jednotky zjišťují při inventarizaci skutečné stavy majetku a závazků a zaznamenávají je v inventurních soupisech. Tyto stavy zjišťují a) fyzickou inventurou u majetku, u kterého lze vizuálně zjistit jeho existenci, nebo b) dokladovou inventurou u závazků a majetku, u kterého nelze vizuálně zjistit jeho existenci, a to včetně jiných aktiv, jiných pasiv a skutečností účtovaných v knize podrozvahových účtů.“

¹⁶ Usnesení vlády ze dne 5. dubna 2017 č. 269, k návrhu dalšího postupu ve vztahu k obchodnímu případu *Adularya/Yunus Emre v Turecku*.

¹⁷ Usnesení vlády ze dne 24. července 2017 č. 560, k informaci o dalším postupu ve vztahu k obchodnímu případu *Adularya/Yunus Emre v Turecku* a o změně usnesení vlády ze dne 5. dubna 2017 č. 269.

(české SPV¹⁸), která současně založí v Turecku podle tureckého práva dceřinou společnost (turecké SPV) za účelem řešení problematiky obchodního případu Adularya/Yunus Emre v Turecku. Jednalo se o nefungující elektrárnu, na kterou poskytla Česká exportní banka, a.s., úvěr ve výši 11,7 mld. Kč, pojištěný Exportní a garanční pojišťovací společností, a.s. (dále také „EGAP“). Založení dceřiných společností bylo podmíněno kladným výsledkem studie proveditelnosti, kterou nechal zpracovat EGAP. Transgas připravil založení dceřiných společností, avšak k realizaci nikdy nedošlo, neboť MPO dne 13. prosince 2017 informovalo Transgas o negativním výsledku studie proveditelnosti tohoto řešení a uložilo mu zastavit veškerou činnost v této oblasti.

V roce 2020 po dohodě s MPO začal Transgas realizovat záměr vybudovat novou administrativně zkušební budovu v areálu Brno-Černovice, a to pro společnost Qualiform, a.s., která je dceřinou společností Technického a zkušebního ústavu stavebního Praha, s.p., jehož zakladatelem je rovněž MPO. V době kontroly NKÚ zadal Transgas zpracovat projektovou dokumentaci této budovy externímu dodavateli.

Plnění povinností zakladatele

Základní povinnosti MPO při výkonu funkce zakladatele státního podniku určuje zákon o státním podniku¹⁹. MPO vydalo zakládací listinu²⁰ státního podniku, ve které uvádí základní údaje o státním podniku. Zakládací listina mimo jiné vymezuje majetek, se kterým má státní podnik právo hospodařit. MPO dále vydalo statut státního podniku, který mimo jiné upravuje pravidla usměrňování hospodářské činnosti podniku, pravidla kontrolní činnosti zakladatele a zásady pro nakládání s majetkem podniku. Podle článku IV. statutu státního podniku ČPP Transgas je předmětem jeho podnikání správa majetkových účastí, vypořádání restitučních nároků, výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor, převody, přechody a výkon vlastnických a jiných práv k majetku ČR, realitní činnost, správa a údržba nemovitostí, poskytování technických služeb a zprostředkování obchodu a služeb.

Mezi základní povinnosti MPO stanovené zákonem, resp. metodickým pokynem pro výkon funkce zakladatele²¹, patří kontrola hospodaření státního podniku. MPO vykonává kontrolu prostřednictvím dozorčí rady, která je k dohledu nad státním podnikem zřízena. Dozorčí rada schvaluje veškerá jednání státního podniku, ve vymezených případech pak její rozhodnutí musí schválit MPO. Jedná se zejména o případy nakládání s určeným majetkem státního podniku (prodej, pronájem majetku, výsledky hospodaření apod.). Dozorčí rada jednou ročně předkládá MPO zprávu o své kontrolní činnosti vzhledem ke státnímu podniku, ke které se MPO vyjadřuje.

¹⁸ Special purpose vehicle (volně přeloženo jako společnost zvláštního určení).

¹⁹ Ustanovení § 15 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

²⁰ Ustanovení § 4 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

²¹ Opatření č. 24/2016 ministra průmyslu a obchodu, kterým se upravuje metodický postup při výkonu zakladatelské funkce MPO vůči státním podnikům, ze dne 23. prosince 2016.

4. Výsledek hospodaření Transgasu

Transgas byl v letech 2016 až 2020 ve ztrátě, která kumulovaně činila 22,8 mil. Kč.

Tabulka č. 5: Výsledek hospodaření Transgasu (v tis. Kč)

	2016	2017	2018	2019	2020	Celkem
Výnosy celkem	10 298	25 117	14 769	14 619	13 541	
Náklady celkem	21 225	29 626	19 298	16 471	14 567	
Výsledek hospodaření za účetní období	-10 927	-4 509	-4 529	-1 852	-1 026	-22 843

Zdroj: účetní záznamy a výroční zprávy ČPP Transgas, s.p.

Výnosy Transgasu tvoří příjmy z pronájmu a prodeje nemovitého majetku a úroky z uložených peněžních prostředků na bankovních účtech. Od roku 2017 mají výnosy klesající tendenci, jak je uvedeno v tabulce č. 5.

V současné době Transgas pronajímá areály Praha-Holešovice a Brno-Černovice.

Areál v Praze je pronajat od 1. října 2018 za 80 tis. Kč bez DPH měsíčně²² na dobu šesti let obchodní společnosti. Nájemce má dle smlouvy areál opravit a rekonstruovat po předchozím schválení prací Transgasem za maximálně 18,1 mil. Kč bez DPH. NKÚ ověřil, že Transgas opravy a rekonstrukce areálu schvaluje. K 31. prosinci 2020 bylo ze strany nájemce proinvestováno 16,4 mil. Kč.

V areálu **Brno-Černovice** pronajímá Transgas jednotlivé plochy, budovy, sklady a kanceláře různým nájemcům. Výnosy z nájmu převyšují náklady na jeho provoz, údržbu a dílčí opravy. V současné době Transgas plánuje po dohodě s MPO, Technickým a zkušebním ústavem stavebním Praha, s.p., a jeho dceřinou společností Qualiform, a.s., výstavbu budovy administrativně zkušebního centra, které by bylo z větší části pronajímáno právě společnosti Qualiform, a.s. V době ukončení kontroly NKÚ zadal Transgas zpracovat projektovou dokumentaci externímu dodavateli.

Za kontrolované období prodal Transgas nemovitý majetek za 20,6 mil. Kč. Při prodeji nemovitého majetku musí Transgas nejprve takový majetek nabídnout jako nepotřebný prostřednictvím *Portálu veřejné správy*²³, aby dal možnost organizačním složkám státu či jiným státním organizacím tuto nemovitost bezúplatně převzít. Při kontrole NKÚ zjistil, že v případě prodeje dvou pozemků²⁴ nezveřejnil na *Portálu veřejné správy* informaci o nepotřebnosti nemovitého majetku a rovnou tyto pozemky prodal za částku 224 tis. Kč. Nepostupoval tak v souladu s ustanovením §17c odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb.

Náklady na provoz Transgasu od roku 2017 klesají, avšak jejich pokles není dostatečný, aby vyrovnal pokles výnosů. Důsledkem je ztrátové hospodaření Transgasu (viz tabulka č. 5). Při kontrole nákladů NKÚ zjistil dvě pochybení v oblasti pořizování služeb:

- Při prodeji majetku v roce 2017 v SRN v obci Schwarzenberg (objekt bývalé školy) Transgas spolupracoval s právníkem – specialistou na zahraniční transakce, se kterým neměl uzavřenou smlouvu. Přesto Transgas v roce 2017 a 2018 uhradil zmíněnému právníkovi 180 063,40 Kč bez DPH za právní služby. NKÚ kontrolou ověřil, že služby spojené s prodejem majetku ve Schwarzenbergu právník poskytl, avšak z důvodu neexistence smluvního vztahu nelze výši fakturace ověřit. Tento postup Transgasu hodnotí NKÚ jako netransparentní.

²² První rok nájmu bylo nájemné 30 tis. Kč bez DPH měsíčně.

²³ Ustanovení § 17c zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

²⁴ Pozemky p. č. 3964/24 – k. ú. Chomutov a p. č. 1727/5 – k. ú. Zvěstov.

- Vybraní zaměstnanci Transgasu využívají služební vozidla na základě smlouvy se státním podnikem i k soukromým účelům. V jednom případě však Transgas, v rozporu se smlouvou se zaměstnancem, hradí hlídané parkovací stání služebního vozidla v místě trvalého bydliště zaměstnance, přestože má tyto náklady platit zaměstnanec. Od 1. ledna 2012 do 31. srpna 2021 Transgas uhradil 118 220 Kč včetně DPH, čímž se dopustil nevhodného nakládání s peněžními prostředky Transgasu.

Součástí nákladů Transgasu jsou mzdy a zaměstnanecké benefity²⁵. V roce 2017 měl Transgas osm zaměstnanců, v letech 2018 a 2019 devět zaměstnanců a v roce 2020 osm zaměstnanců. Od roku 2017 do roku 2020 vzrostly mzdové náklady²⁶ o 11 % na cca 5 mil. Kč ročně. Ve stejném období vzrostla i výše prostředků vynaložených na zaměstnanecké benefity²⁷, a to z 58 600 Kč na 70 500 Kč na jednoho zaměstnance ročně. A to vše přesto, že Transgas je v letech 2016 až 2020 trvale ve ztrátě. Ke ztrátovému hospodaření přispívá také fakt, že Transgas sídlí v pronajatých prostorách. Výše nájemného za kancelářské prostory a stání pro čtyři služební automobily v jednotlivých letech je uvedena v tabulce č. 6, kdy za období 2017 až 2020 Transgas zaplatil celkem 5,9 mil. Kč.

Tabulka č. 6: Nájemné sídla včetně parkovacích míst Transgasu (v Kč)

	2017	2018	2019	2020	Celkem 2017 až 2020
Výše nájemného	1 633 105,21	1 580 577,96	1 336 287,01	1 361 507,77	5 911 477,95

Zdroj: účetnictví Transgasu.

Seznam zkratk

EGAP	Exportní a garanční pojišťovací společnost, a.s.
k.ú.	katastrální území
Memorandum	<i>Memorandum ke společnému postupu Ministerstva financí a ČPP Transgas, s.p., při správě pohledávek a závazků vyplývajících z Jamburgských dohod a při nakládání s nimi</i>
MF	Ministerstvo financí
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
o.z.	odštěpný závod
SPV	special purpose vehicle (volně přeloženo jako společnost zvláštního určení)
s.p.	státní podnik
Transgas	ČPP Transgas, s.p.
URE	pomocné, smluvně přepočitatelné jednotky

²⁵ Jedná se o mj. o příspěvky na kulturu, tělovýchovu, závodní stravování, rekreaci prostřednictvím cestovní kanceláře, penzijní připojištění a příspěvek na stravování.

²⁶ Bez zákonných sociálních a zdravotních odvodů; údaje jsou dostupné v účetních závěrkách.

²⁷ Část benefitů byla placena z fondu kulturních a sociálních potřeb, v kontrolovaném období to bylo průměrně 49 % vynaložených peněžních prostředků.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/16

Peněžní prostředky státu vynakládané na účelovou podporu výzkumu a vývoje v kapitole Ministerstva kultury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Roman Procházka.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo kultury poskytuje peněžní prostředky na podporu aplikovaného výzkumu účelně, efektivně a v souladu s právními předpisy a schválenými koncepcemi.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od května 2021 do listopadu 2021.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury (dále také „MK“),

Muzeum umění Olomouc,

Univerzita Hradec Králové,

Univerzita Palackého v Olomouci,

Univerzita Pardubice.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 14. února 2022,

schválilo usnesením č. 14/III/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

Aplikovaný výzkum a vývoj národní a kulturní identity

156

Celkový počet projektů podpořených
z Programu NAKI II¹

1 643 mil. Kč

Vyplacená podpora z Programu NAKI II
v letech 2016–2020

18/60

Počet kontrolovaných ukončených
projektů/celkový počet ukončených
projektů z Programu NAKI II (k 08/2021)

322,6 mil. Kč

Finanční objem poskytnutých peněžních
prostředků kontrolovaných ukončených
projektů z Programu NAKI II

5

Počet kontrolovaných projektů
z Programu NAKI II, které NKÚ hodnotí
jako ne zcela účelné a efektivní

546

Počet dosažených hlavních aplikovaných
výsledků z Programu NAKI II (k 10/2021)

¹ Program na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II) (dále také „Program NAKI II“).

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynakládaných na účelovou podporu výzkumu a vývoje v kapitole Ministerstva kultury. Účelová podpora je vyplácena prostřednictvím programů aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací. Na účelovou podporu vynaložilo MK v letech 2016–2020 celkem 1,643 mld. Kč z Programu NAKI II. Aplikovaný výzkum a vývoj národní a kulturní identity přináší praktické využití dosažených výsledků jako například metodické postupy pro restaurování nebo software pro analýzu odborného textu.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo kultury poskytuje peněžní prostředky na podporu aplikovaného výzkumu účelně, efektivně a v souladu s právními předpisy a schválenými koncepcemi. Kontrola byla provedena u MK jako poskytovatele a u čtyř příjemců účelové podpory.

MK poskytovalo účelovou podporu na aplikovaný výzkum a vývoj do oblastí národní a kulturní identity na základě koncepčních dokumentů. Prostřednictvím účelové podpory vznikaly aplikované výsledky využitelné v praxi. MK hodnotilo a vybíralo projekty k podpoře transparentním a nediskriminačním způsobem.

MK nemělo nastaveny podmínky pro vyhodnocení účelnosti a efektivnosti podpory, neboť nenastavilo takové indikátory, které by měřily a hodnotily přínosy a naplňování cílů Koncepce² a peněžních prostředků z Programu NAKI II. Indikátory, které MK stanovilo, totiž nevypovídají o míře naplnění hlavního cíle účelové podpory, a to o konkrétním ekonomickém či jiném společenském přínosu v oblasti národní a kulturní identity. Za současného stavu tak bude pro MK obtížné vyhodnotit účelnost podpory Programu NAKI II. Rovněž nelze posoudit efektivnost podpory, protože není možné stanovit míru přínosu jednotlivých projektů k dosažení hlavního cíle Programu NAKI II.

V projektech prověřovaných NKÚ byla zjištěna pochybení v administraci podpory. NKÚ hodnotil pět z 18 kontrolovaných projektů sníženým stupněm účelnosti a efektivnosti z důvodu nedosažení veškerých stanovených hlavních a vedlejších výsledků.

NKÚ poukazuje na obdobná zjištění při kontrolních akcích zaměřených na účelovou podporu aplikovaného výzkumu a vývoje v České republice, viz příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru. Absence indikátorů pro sledování a vyhodnocování cílů a přínosů účelové podpory je systémový problém výzkumu a vývoje v ČR.

Celkové vyhodnocení vychází z následujících hlavních zjištění:

1. MK nevyhodnotilo hlavní cíl, dílčí cíle a přínosy Programu NAKI³

MK v ukončeném Programu NAKI nenastavilo indikátory pro sledování či vyhodnocování hlavního cíle a jeho naplnění. MK stanovilo pro Program NAKI 15 tematických priorit, které neměly nastaveny indikátory. MK obdobně nastavilo i očekávané přínosy Programu NAKI, u nichž nevedlo měřitelné indikátory pro jejich vyhodnocení a sledování. Program NAKI nebyl ze strany MK průběžně hodnocen.

² *Meziresortní koncepce aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022* (dále také „Koncepce“).

³ *Program aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) na léta 2011–2017* (dále také „Program NAKI“).

MK stanovilo pouze kvantitativní ukazatele Programu NAKI ve vztahu k počtům projektů a počtům jejich výsledků. MK tak nastavilo indikátory Programu NAKI, které nekorespondovaly s hlavním cílem ani s přínosy tohoto programu. Dle závěrečného hodnocení Programu NAKI skutečně dosažené výsledky několikanásobně převyšovaly hodnoty indikátorů očekávaných výsledků. MK Program NAKI zcela zacílilo na podporu projektů aplikovaného výzkumu, což vedlo ke vzniku minimálně 546 nových hlavních aplikovaných výsledků. MK takto nastavenými indikátory Programu NAKI nevyhodnotilo přínosy ani naplnění hlavního cíle poskytnuté podpory.

2. MK nestanovilo indikátory za účelem vyhodnocení přínosů Koncepce a Programu NAKI II

MK nedefinovalo cíle a indikátory tak, aby dokázalo ověřit přínosy a dopady Programu NAKI II. Program NAKI II má stanoveno celkem sedm očekávaných přínosů, u kterých však není určeno, jak je MK vyhodnotí. MK nesledovalo naplňování specifických priorit, které si určilo jako směrodatné pro vyhodnocení naplnění specifického cíle. MK nevyhodnocovalo Program NAKI II průběžně, ačkoliv Koncepce vyzdvihovala důležitost průběžného hodnocení. MK každoroční hodnocení projektů k průběžnému hodnocení Programu NAKI II nevyužívalo. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem není zřejmé, jak bude MK vyhodnocovat naplnění hlavního cíle Programu NAKI II.

3. MK nevyžadovalo po příjemcích roční plnění plánů na uplatnění výsledků a dále umožnilo přehodnotit projekt

MK nevyžadovalo předkládání plánů na uplatnění výsledků u Programu NAKI II. Žádný z příjemců, jejichž projekty již byly ukončeny, nezaslal v letech 2019 a 2020 Ministerstvu kultury informaci o plnění plánu na uplatnění výsledků (dále také „PUV“). Příjemce byl povinen předložit plán na uplatnění výsledků před ukončením řešení projektu, avšak nejpozději se závěrečnou zprávou projektu. Následně byl příjemce na základě smlouvy povinen informovat poskytovatele o plnění PUV vždy nejméně jedenkrát ročně, a to po dobu 5 let po ukončení řešení a podpory projektu. Až v průběhu kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu vyzvalo Ministerstvo kultury příjemce, jejichž projekty byly ukončeny, aby plnění PUV za roky 2019 a 2020 doložili.

Poskytovatel musí předat do *Informačního systému výzkumu, vývoje a inovací*⁴ (dále také „IS VaVal“) údaje o hodnocení ukončeného projektu do 6 měsíců po ukončení řešení projektu. MK přehodnotilo závěrečné hodnocení jednoho z ověřovaných 18 ukončených projektů po odeslání závěrečného hodnocení do IS VaVal. MK tak zvýhodnilo jednoho z příjemců. Informace o možnosti přehodnocení nebyly uvedeny v zadávací dokumentaci, v dokumentaci veřejné soutěže ani ve smlouvě.

4. Čtvrtina kontrolovaných projektů nebyla zcela účelná a efektivní

NKÚ podrobil 18 vybraných ukončených projektů z veřejné soutěže 2016 hodnocení z hlediska jejich účelnosti a efektivnosti. Z 18 projektů lze 13 projektů hodnotit jako účelné a efektivní,

⁴ IS VaVal má 5 modulů, a to CEP – centrální evidence projektů výzkumu, vývoje a inovací, CEA – centrální evidence aktivit výzkumu, vývoje a inovací, RIV – rejstřík informací o výsledcích výzkumu, vývoje a inovací, VES – evidence veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích, CEZ – centrální evidence výzkumných záměrů.

jelikož projekty splnily své předpokládané hlavní výsledky i většinu významných vedlejších výsledků, a byly tedy skutečným přínosem pro oblast národní a kulturní identity. Zbylých pět kontrolovaných projektů s celkovou čerpanou podporou přesahující částku 112 mil. Kč mělo snížený stupeň účelnosti a efektivnosti (viz přílohy č. 1 a 2 tohoto kontrolního závěru).

5. MK i příjemci chybovali při administraci podpory

MK neprovedlo v roce 2020 finanční kontrolu minimálně 5 % objemu poskytnuté účelové a institucionální podpory, čímž porušilo zákon o podpoře VaVal.⁵ MK nerealizovalo poslední plánovanou kontrolu v roce 2020 kvůli nouzovému stavu a navazujícím protiepidemickým opatřením. MK zaslalo správci registru smluv jednu smlouvu a osm dodatků ze 79 kontrolovaných smluv a dodatků po více než 30 dnech od jejich uzavření. MK tak porušilo zákon o registru smluv.⁶ MK v roce 2016 v 31 případech neposkytlo podporu do 60 kalendářních dnů ode dne nabytí účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory. Výše opožděně poskytnuté podpory činila v uvedených 31 případech celkem 70 968 000 Kč. MK tak nedodrželo lhůtu stanovenou zákonem o podpoře VaVal.

Ve zjištěných případech příjemci účelové podpory nedodrželi lhůty pro uzavření smlouvy s dalším účastníkem projektu a nezaslali podporu dalšímu účastníkovi projektu ve lhůtách stanovených smlouvami. Dále došlo ke zkreslení dosažených výsledků v IS VaVal.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo kultury poskytuje účelovou podporu na aplikovaný výzkum a vývoj a institucionální podporu na dlouhodobý rozvoj výzkumných organizací. Projekty účelové podpory v oblasti kultury jsou navíc financovány i dalšími orgány státní správy, např. Technologickou agenturou České republiky či Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Kontrolní akce byla zaměřena na účelovou podporu aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury. Příjemci účelové podpory určené na aplikovaný výzkum a vývoj národní a kulturní identity byly zejména veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce a státní příspěvkové organizace.

Základním koncepčním materiálem v oblasti podpory aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity byla *Meziresortní koncepce aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022*. Koncepce obsahovala základní strategické směry v oblasti aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity. Koncepce rovněž vycházela z národních koncepčních dokumentů, a to z *Aktualizované Národní politiky výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, Národních priorit výzkumu, experimentálního vývoje a inovací a Implementace Priorit výzkumu, experimentálního vývoje a inovací*. Základním a hlavním cílem Koncepce bylo zaměření aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity v evropském kontextu tak, aby investované veřejné prostředky přinášely konkrétní ekonomický či jiný společenský přínos z jejich realizace. Vláda tuto Koncepci schválila v roce 2013. Z Koncepce vycházel Program NAKI II.

⁵ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), (dále také „zákon o podpoře VaVal“).

⁶ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), (dále také „zákon o registru smluv“).

Ministerstvo kultury poskytovalo prostřednictvím programů účelovou podporu formou dotací na aplikovaný výzkum a vývoj národní a kulturní identity na základě zákona o podpoře VaVal.

Kontrolní akce byla zaměřena na:

1. Program aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) na léta 2011 až 2017

Program NAKI byl schválen vládou ČR v roce 2009. Celkem bylo z Programu NAKI v rámci tří veřejných soutěží na léta 2011, 2012 a 2013 podpořeno 106 projektů. MK vyplatilo peněžní prostředky určené na Program NAKI ve výši téměř 2,2 mld. Kč.

Hlavním cílem ukončeného Programu NAKI bylo přispět k tomu, aby veřejné prostředky investované do aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti národní a kulturní identity přinášely konkrétní ekonomický či jiný společenský přínos z jejich realizace.

2. Program na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II)

Schválená alokace Programu na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II) činila 2,9 mld. Kč. V rámci Programu NAKI II byly vyhlášeny tři veřejné soutěže. Do roku 2020 bylo vyplaceno 1,6 mld. Kč na 156 projektů.

Základním a hlavním cílem Programu NAKI II je přispět k tomu, aby veřejné prostředky investované do aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti národní a kulturní identity přinášely konkrétní ekonomický či jiný společenský přínos z jejich realizace.

Záměrem MK je prostřednictvím Programu NAKI II zajistit zachování a udržitelné rozvíjení specifické národní a kulturní identity i integrity a kulturního dědictví v kontextu evropské a světové kultury v 21. století a v podmínkách očekávaných globálních změn. Program NAKI II je zacílen na získání nových poznatků a dovedností využitelných pro vývoj nových nebo značně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb. Aplikovaný výzkum a vývoj národní a kulturní identity přináší praktické využití dosažených výsledků, například odzkoušení a ověření vhodných materiálů a postupů pro restaurování, software pro zpřístupnění historických audiovizuálních dat nebo nové konzervační a restaurátorské zásahy vedoucí k vytvoření památkových postupů a metodik pro vybrané druhy materiálů.

Každý projekt se musel přihlásit alespoň k jednomu specifickému cíli Programu NAKI II. U Programu NAKI II se podpořené projekty přihlašovaly k jednomu až šesti specifickým cílům z celkových šesti. Každý specifický cíl byl vymezen dílčími tematickými prioritami a předpokládanými výsledky tak, aby prostřednictvím zaměření jednotlivých projektů došlo k naplnění daného cíle. Program NAKI II stanovil, že každý projekt musí dosáhnout alespoň jednoho hlavního výsledku. Hlavním kritériem bylo, že se musí jednat o nový výsledek, který byl v rejstříku informací o výsledcích (dále také „RIV“) IS VaVal připsán pouze jednomu projektu podpořenému z Programu NAKI II.

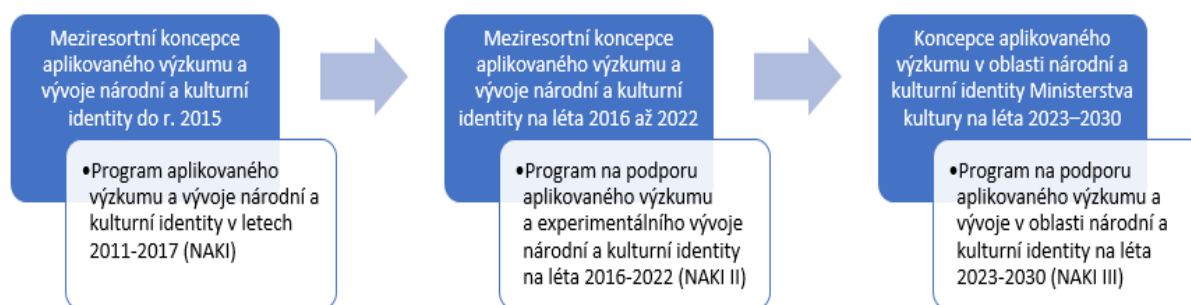
Projekty, které byly vybírány v rámci vyhlášených veřejných soutěží Programu NAKI II, měly stanovenou dobu řešení 3–5 let. Uchazečem o podporu mohly být pouze výzkumné instituce. Dosažené výsledky v rámci jednotlivých projektů a jejich soulad s cíli vyhlášeného programu mají být vyhodnocovány po ukončení příslušného programu.

MK bude v dalších letech poskytovat účelovou podporu na výzkum a vývoj (dále také „VaV“) prostřednictvím Programu na podporu aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti národní

a kulturní identity na léta 2023–2030 (NAKI III)⁷. Program NAKI III byl vládou ČR schválen v roce 2021. Program NAKI III by se měl uskutečňovat prostřednictvím tří veřejných soutěží s celkovou alokací 2,9 mld. Kč ze státního rozpočtu. Program NAKI III bude plynule navazovat na Program NAKI II.

Přehled základních koncepčních materiálů MK pro oblast výzkumu a vývoje v oblasti národní a kulturní identity a jejich časovou posloupnost uvádí schéma č. 1.

Schéma č. 1: Přehled výzkumných koncepcí a programů MK



III. Rozsah kontroly

Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státu vynakládané na účelovou podporu výzkumu a vývoje v kapitole Ministerstva kultury. Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo kultury poskytuje peněžní prostředky na podporu aplikovaného výzkumu účelně, efektivně a v souladu s právními předpisy a schválenými koncepcemi. Kontrolováno bylo období let 2016–2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrola bylo podrobena poskytování peněžních prostředků státu na podporu aplikovaného výzkumu z Programu NAKI II ve vztahu k cílům obsaženým v koncepčních dokumentech Ministerstva kultury. Dále také způsob nastavení systému výběru projektů, hodnocení projektů a poskytování účelové podpory v souladu s právními předpisy.

Kontrolovaný objem finančních prostředků činil více než 1,6 mld. Kč, což se rovná částce účelové podpory z *Programu na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II)* vyplacené v letech 2016–2020.

Kontrola byla provedena u Ministerstva kultury jako poskytovatele účelové podpory a dále u příjemců účelové podpory, a to u Muzea umění Olomouc, Univerzity Hradec Králové, Univerzity Palackého v Olomouci a Univerzity Pardubice.

Kontrolou bylo ověřováno, zda MK plnilo povinnosti poskytovatele účelové podpory stanovené zákonem o podpoře VaVal. U MK byla kontrola zaměřena také na přípravu a vyhodnocení koncepcí a programů účelové podpory. Dále NKÚ prověřil vyhlásování jednotlivých veřejných soutěží z Programu NAKI II, a to včetně způsobu výběru projektů a nastaveného hodnoticího systému. U ukončeného Programu NAKI kontrola prověřila jeho

⁷ Program na podporu aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti národní a kulturní identity na léta 2023–2030 (NAKI III) (dále také „Program NAKI III“).

vyhodnocení a přínosy výsledků. U příjemců účelové podpory bylo prověřeno plnění podmínek, za kterých jim byly prostředky poskytnuty, a také účelnost a efektivnost projektů.

Kritéria legality byla čerpána zejména ze zákona o podpoře VaVa, zákona č. 218/2000 Sb.⁸, zákona č. 340/2015 Sb.⁹, zákona č. 563/1991 Sb.¹⁰, zákona č. 320/2001 Sb.¹¹, vyhlášky č. 367/2015 Sb.¹², nařízení vlády č. 397/2009 Sb.¹³, zadávacích dokumentací jednotlivých veřejných soutěží Programu NAKI II a smluv o poskytnutí podpory.

Program NAKI II byl hodnocen z hlediska účelnosti a efektivnosti poskytování podpory. Jako kritérium pro vyhodnocení účelnosti bylo stanoveno poskytování peněžních prostředků MK na účelovou podporu VaV v souladu s vlastními koncepčními dokumenty a národními koncepčními dokumenty VaV. Účelné je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Předpokladem pro posouzení přínosů, cílů a dopadů Programu NAKI II (účelnosti) je nastavení konkrétních a měřitelných cílů a indikátorů programu v souladu s cíli koncepčních dokumentů. Efektivní je takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Předpokladem pro posouzení přínosů, cílů a dopadů vynaložených peněžních prostředků (efektivnosti) je vyhodnocování projektů a programu prostřednictvím měřitelných cílů a parametrů.

Kontrolováni byli čtyři příjemci účelové podpory, kteří byli vybráni s ohledem na počet ukončených podpořených projektů a jejich finanční významnost. NKÚ podrobil hodnocení 18 ukončených projektů z veřejné soutěže 2016 z hlediska jejich účelnosti a efektivnosti, což představuje 11,5 % z celkového počtu 156 projektů podpořených z Programu NAKI II. Finanční objem poskytnutých peněžních prostředků vybraných ukončených projektů činil 322,6 mil. Kč.

Dále bylo z hlediska administrace účelové podpory zkontrolováno celkem 19 projektů, a to výše uvedených 18 ukončených projektů z veřejné soutěže z roku 2016 a navíc jeden končící projekt z veřejné soutěže z roku 2018, kterému bylo vyplaceno ke dni 1. 7. 2021 celkem 21,2 mil. Kč.

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

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

⁹ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

¹⁰ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹¹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹² Vyhláška č. 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem (vyhláška o finančním vypořádání).

¹³ Nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MK nevyhodnotilo dílčí cíle a přínosy Programu NAKI

MK vypracovalo v roce 2018 závěrečné hodnocení Programu NAKI (2011–2017). Hlavním cílem ukončeného Programu NAKI bylo přispět k tomu, aby veřejné prostředky investované do aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti národní a kulturní identity přinášely konkrétní ekonomický či jiný společenský přínos z jejich realizace. Program NAKI ale neměl nastaveny indikátory pro možné sledování či vyhodnocování hlavního cíle a jeho naplnění. Stejně tak dílčí cíle, resp. tematické priority¹⁴ a jejich cíle, neměly nastaveny indikátory. Program NAKI měl nastaveno 15 tematických priorit. O naplnění tematických priorit rozhodoval pouze počet projektů přihlášených k dané prioritě. Projekty však musely splnit očekávané hlavní výsledky. Pomocí takto nastaveného způsobu vyhodnocování tematických priorit (dílčích cílů) je obtížné určit, zda a jak byly naplněny. MK obdobně nastavilo očekávané přínosy Programu NAKI, u nichž nevedlo měřitelné indikátory pro jejich vyhodnocení a sledování. Předpokladem pro posouzení cílů, přínosů a dopadů Programu NAKI je pravidelné průběžné vyhodnocování nastavených indikátorů a jejich prostřednictvím cílů a výsledků Programu NAKI. Program NAKI nebyl Ministerstvem kultury průběžně hodnocen.

Tabulka č. 1: Přehled indikátorů Programu NAKI a jejich závěrečných hodnocení

Číslo	Indikátor	Nastavený počet	Závěrečné hodnocení	Splněn
1.	Minimální počet celkem přihlášených projektů	255	598	ANO
2.	Minimální počet celkem vybraných projektů	85	106	ANO
3.	Minimální počet úspěšně ukončených projektů	64	95	ANO
Úspěšně bude dokončeno minimálně 75 % projektů			90 %	
4.	Maximální počet přihlášených projektů od jednoho potenciálního příjemce	50	27	ANO
5.	Maximální počet vybraných projektů od jednoho příjemce	16	16	ANO
6.	Minimální počet úspěšně dokončených projektů od jednoho příjemce	12	16	ANO
Úspěšně bude dokončeno minimálně 75 % projektů od jednoho příjemce			95 %	
7.	Maximální počet resortních výzkumných organizací přihlášených do veřejné soutěže	15	15	ANO
8.	Maximální počet resortních výzkumných organizací úspěšných ve veřejné soutěži	10	15	ANO
9.	Minimální počet resortních výzkumných organizací s úspěšně dokončeným projektem	8	15	ANO
Úspěšně bude řešeno minimálně 75 % projektů řešených resortní výzkumnou organizací				
10.	Minimální počet mimoresortních uchazečů/výzkumných organizací přihlášených do veřejné soutěže	50	106	ANO
11.	Minimální počet mimoresortních uchazečů/výzkumných organizací úspěšných ve veřejné soutěži	35	76	ANO
12.	Minimální počet mimoresortních příjemců/výzkumných organizací s úspěšně dokončeným projektem	27	72	ANO
Úspěšně bude řešeno minimálně 75 % projektů řešených mimoresortními příjemci/výzkumnou organizací			81 %	
Hlavní indikátory výsledků programu				
13.	Minimální počet certifikovaných metodik	15	186	ANO
14.	Minimální počet software	5	148	ANO

¹⁴ Hlavní cíl Programu NAKI byl naplňován prostřednictvím dílčích cílů ve vazbě na hlavní tematické priority. Hlavním tematickým prioritám byly podřazeny tematické priority.

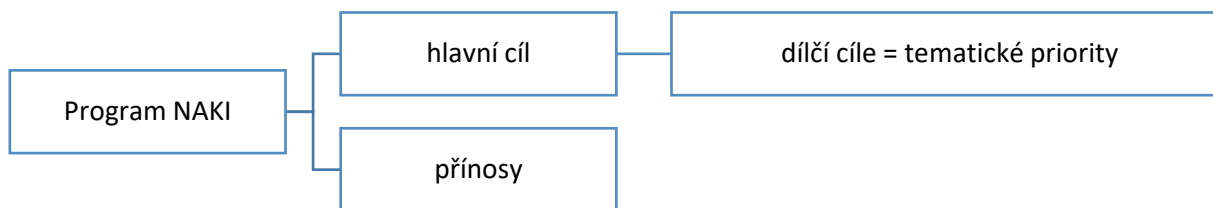
15.	Minimální počet výsledků s právní ochranou – užitných vzorů, průmyslových vzorů	5	20	ANO
16.	Minimální počet patentů	5	11	ANO
17.	Minimální počet poloprovozů, ověřených technologií	15	40	ANO
18.	Minimální počet památkových postupů	12	24	ANO
19.	Minimální počet specializovaných map s odborným obsahem	10	236	ANO
20.	Minimální počet technicky realizovaných výsledků – prototypů, funkčních vzorků	3	63	ANO
21.	Minimální počet uspořádaných výstav	10	84	ANO
	Minimální počet aplikovaných výsledků programu	80	811	ANO
Vedlejší indikátory výsledků programu				
22.	Minimální počet odborných knih	10	226	ANO
23.	Minimální počet článků ve sborníku	5	496	ANO
24.	Minimální počet článků v odborném periodiku	40	754	ANO
Finanční indikátory programu (v mil. Kč)				
25.	Náklady na Program NAKI celkem	2 125	1 743	NE
26.	Účelové prostředky z rozpočtu MK – poskytovatele	2 125	1 724	NE
27.	Ostatní veřejné zdroje	0	19	ANO

Zdroj: závěrečné hodnocení Programu NAKI.

Z výše uvedeného vyhodnocení indikátorů Programu NAKI v tabulce č. 1 vyplývá nízké nastavení hodnot indikátorů realizace jak hlavních, tak vedlejších výsledků. Dle závěrečného hodnocení Programu NAKI skutečně dosažené výsledky několikanásobně převyšovaly hodnoty indikátorů očekávaných výsledků. S ohledem na dosažené výsledky Programu NAKI bylo nastavení indikátorů výsledků Programu NAKI II podhodnocené.

Navíc MK nenastavilo tyto kvantitativní indikátory ve vzájemném souladu. Například MK nastavilo indikátor pro sledování počtu vybraných projektů na minimální hodnotu 85 (viz tabulka č. 1), ale indikátor pro sledování počtu aplikovaných výsledků nastavilo na minimální hodnotu 80. Podmínkou Programu NAKI totiž bylo, že každý vybraný projekt musí dosáhnout minimálně jednoho hlavního aplikovaného výsledku.

Schéma č. 2: Nastavení Programu NAKI



I přes nedostatky v nastavení Programu NAKI byl program zaměřen na podporu projektů aplikovaného výzkumu. MK naplnilo kvantitativní indikátory pro hlavní a vedlejší výsledky Programu NAKI. Prostřednictvím Programu NAKI vzniklo 811 aplikovaných výsledků, které byly uplatnitelné v praxi.¹⁵ Nicméně hlavním cílem Programu NAKI byl konkrétní ekonomický či jiný společenský přínos z realizace projektů. Je tedy zřejmé, že takto nastavené kvantitativní indikátory monitorující pouze počet projektů, počet výsledků atd. nemají souvislost s cíli programu. Tím, že MK nemělo nastaveny indikátory pro vyhodnocení cílů, nehodnotilo podporu poskytnutou z Programu NAKI z hlediska účelnosti a efektivnosti.

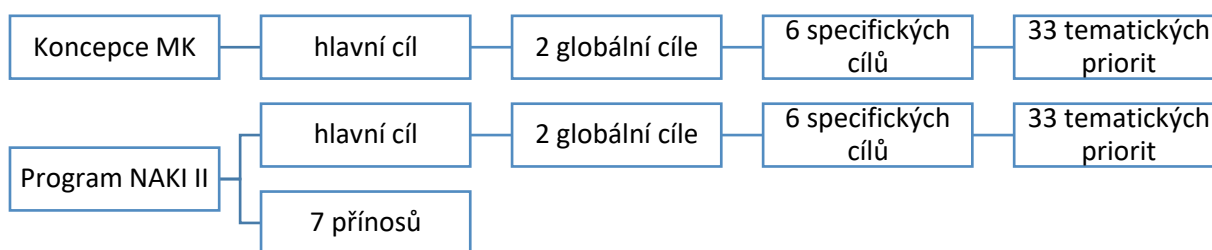
¹⁵ Například patent na čisticí směs pro odstraňování vosků a směsí organických látek a způsob čištění nebo patent na systém stabilizace a zpevnění valených kleneb apod. MK podporu zaměřilo na aplikovaný, nikoliv základní výzkum.

2. MK nestanovilo indikátory za účelem vyhodnocení přínosů Koncepce a Programu NAKI II

MK vypracovalo v roce 2013 *Meziresortní koncepci aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022* s řadou stanovených cílů v této oblasti. Koncepce obsahovala dva globální cíle a šest specifických cílů. Hlavní cíl, globální cíle a specifické cíle Koncepce byly východiskem pro nastavení cílů Programu NAKI II, kterým byla Koncepce realizována.

Koncepce neměla stanoveny indikátory, podle kterých by bylo možné přímo ověřit naplnění jejích cílů. Koncepce má být vyhodnocena prostřednictvím realizace a vyhodnocení Programu NAKI II. NKÚ podotýká, že pro MK bude naplnění cílů Koncepce obtížně vyhodnotitelné.

Schéma č. 3: Nastavení Koncepce a Programu NAKI II



Zdroj: *Koncepce, Program NAKI II; zpracování NKÚ.*

Hlavním cílem Programu NAKI II bylo přispět k tomu, aby veřejné prostředky investované do aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti národní a kulturní identity přinášely konkrétní ekonomický či jiný společenský přínos z jejich realizace. Program NAKI II měl dva globální cíle a šest specifických cílů. Specifické cíle se dále členily na tematické priority, kterých bylo celkem 33. Podmínkou pro účelné vynaložení peněžních prostředků na účelovou podporu výzkumu a vývoje je nastavení konkrétních cílů a měřitelných indikátorů programů v souladu s cíli koncepčních dokumentů.

Stanovené cíle a indikátory uvedené v tabulce č. 2 nebyly MK definovány tak, aby dokázaly ověřit přínosy a dopady Programu NAKI II. Není tedy zřejmé, jak bude MK vyhodnocovat naplnění hlavního cíle Programu NAKI II. Program NAKI II měl stanoveny celkem sedm očekávaných přínosů, ale není zřejmé, jak MK vyhodnotí jejich naplnění.

Tabulka č. 2: Indikátory Programu NAKI II a přehled již dosažených výsledků

Indikátor	Počet	10/2021
Indikátory realizace programu		
Minimální počet celkem vybraných (podpořených) projektů	170	156
Minimální počet úspěšně ukončených projektů celkem	144	–
Úspěšně bude ukončeno minimálně 85 % projektů		
Indikátory výsledků programu		
Hlavní indikátory výsledků programu		
Minimální počet uplatněných patentů (P)	2	9
Minimální počet uplatněných užitných vzorů a průmyslových vzorů (F)	2	50
Minimální počet zavedených poloprovozů a ověřených technologií (Z)	20	31
Minimální počet prototypů a funkčních vzorků (G)	4	48
Minimální počet software (R)	10	86
Minimální počet certifikovaných metodik, památkových postupů a specializovaných map s odborným obsahem (N)	82	238

Výsledky promítnuté do právních předpisů a norem a výsledky promítnuté do směrnic a předpisů nelegislativní povahy závazných v rámci kompetence příslušného poskytovatele (H)	2	4
Minimální počet uspořádaných výstav (E)	48	80
Minimální počet aplikovaných výsledků programu	170	546
Vedlejší indikátory výsledků programu		
Minimální počet odborných knih (B) a kapitol v odborné knize (C)	400	146 + 86
Minimální počet článků ve sborníku (D)	500	369
Minimální počet článků v odborném periodiku (J)	1 550	620
Minimální počet výsledků A – audiovizuální tvorba, elektronické dokumenty a M – uspořádání konference	50	42 + 37
Minimální počet vedlejších výsledků programu	2 500	1 571*
Indikátory splnění cílů programu		
Minimálně bude dosaženo <u>65 % specifických cílů</u> (tj. nejméně 4) a <u>specifických priorit</u> (tj. nejméně 22) Programu NAKI II		

Zdroj: Program na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II), strana 18–19; zpracování NKÚ dle IS VaVal (RIV) ke dni 29. 10. 2021.

* V součtu byly zahrnuty také vedlejší výsledky typu: O – ostatní výsledky (34); S – specializovaná veřejná databáze (21) a W – workshop (216).

Výše uvedená tabulka č. 2 dokládá, že Program NAKI II měl k říjnu 2021 splněny hlavní indikátory výsledků programu. Program NAKI II dle IS VaVal – RIV dosáhl k říjnu 2021 celkem 546 hlavních aplikovaných výsledků oproti plánovanému počtu 170. Nicméně cílem Programu NAKI II byl konkrétní ekonomický či jiný společenský přínos z realizace projektů. Je tedy zřejmé, že takto nastavené indikátory monitorující pouze počet projektů, počet výsledků apod. nemají souvislost s cíli programu.

MK při vyhodnocování jednotlivých veřejných soutěží Programu NAKI II sledovalo pouze naplňování specifických cílů, nikoliv specifických (tematických) priorit, které si určilo jako směrodatné pro vyhodnocení naplnění specifického cíle (viz tabulka č. 2). Dle NKÚ tedy bude MK při takto nastavených podmínkách pro závěrečné vyhodnocení programu obtížně vyhodnocovat, do jaké míry byly naplněny specifické (tematické) priority, proto i vyhodnocení specifických cílů, resp. globálních cílů bude obtížné.

MK nevyhodnocovalo Program NAKI II průběžně. MK disponovalo průběžnými zprávami od příjemců za každý rok řešení projektu. K těmto zprávám mělo odborná stanoviska oponenta, zpravodaje i Rady ministra kultury pro výzkum. Přestože na základě těchto podkladů mohlo MK provádět průběžné hodnocení Programu NAKI II, každoroční hodnocení projektů k průběžnému hodnocení Programu NAKI II nevyužívalo.

3. MK nevyžadovalo po příjemcích roční plnění plánů na uplatnění výsledků a dále umožnilo přehodnotit projekt

Plán na uplatnění výsledků

MK nepředložilo roční plnění PUV u ukončených projektů za roky 2019–2020, jelikož příjemci Ministerstvu kultury nedodali informace o plnění PUV za roky 2019 a 2020. Příjemce byl povinen předložit PUV nejpozději se závěrečnou zprávou projektu. Následně musel příjemce informovat MK o plnění PUV vždy nejméně jedenkrát ročně, vždy k 31. 12. příslušného kalendářního roku, a to po dobu 5 let po ukončení řešení a podpory projektu.

Žádný z příjemců v letech 2019 a 2020 nezaslal MK informaci o plnění PUV. Kontrolou bylo zjištěno, že MK u projektů ukončených k 31. 12. 2018 (2 projekty) a k 31. 12. 2019 (13 projektů)

nevyžadovalo od příjemců důsledně doložení každoročního plnění PUV. Příjemci neplnili své povinnosti a MK plnění této povinnosti nekontrolovalo. Smlouva o poskytnutí účelové podpory však neobsahovala žádné sankční mechanismy vůči příjemcům při neplnění této povinnosti. MK až v průběhu kontroly NKÚ vyzvalo dopisem příjemce, jejichž projekty již byly ukončeny, aby plnění PUV za roky 2019 a 2020 doložili.

Vzhledem k tomu, že MK nestanovilo jednoznačné pokyny pro vyplňování PUV, je zřejmé, že PUV budou mít pro vyhodnocení celkového dopadu účelové podpory pouze omezený přínos. PUV však mají pro MK sloužit jako prvek zpětné vazby pro sledování skutečného využívání výsledků výzkumu v praxi.

Přehodnocení projektu

Dle nařízení vlády¹⁶ poskytovatel dotace předá provozovateli IS VaVal údaje o hodnocení ukončeného projektu a skutečných nákladech projektu do 6 měsíců následujícího roku po ukončení řešení projektu, tj. do 30. 6.

MK připustilo přehodnocení ukončeného a již zhodnoceného projektu. MK přehodnotilo závěrečné hodnocení jednoho z ověřovaných 18 ukončených projektů. Přehodnocování projektů v období po 30. 6. považuje NKÚ za nepřijatelné. MK tak zvýhodnilo jednoho z příjemců. Informace o možnosti přehodnocení nebyly uvedeny v zadávací dokumentaci, v dokumentaci veřejné soutěže ani ve smlouvě. Přehodnocování projektů po jejich závěrečném hodnocení a po odeslání dat do IS VaVal znemožňuje vyhodnocení veřejné soutěže a následné celkové vyhodnocení programu po jeho ukončení. Navíc vyhodnocování jednotlivých programů i celkové úrovně systému VaV v České republice vychází primárně z dat IS VaVal.

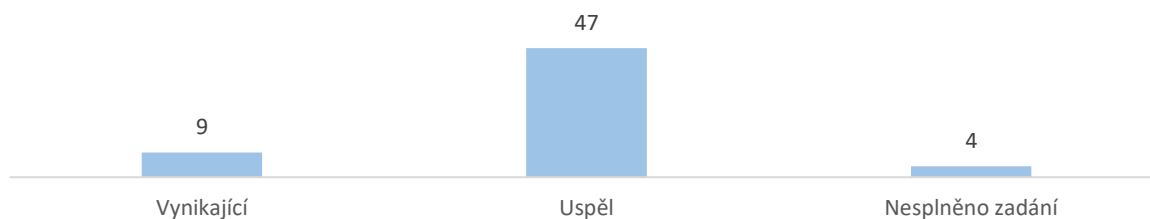
4. Čtvrtina kontrolovaných projektů nebyla zcela účelná a efektivní

MK hodnotilo podpořené probíhající projekty průběžně (každý rok) a ukončené projekty byly hodnoceny i závěrečně. Odborné hodnocení projektů zajišťovala pro MK Rada ministra kultury pro výzkum. NKÚ nezjistil nedostatky v systému nastaveném MK pro hodnocení a výběr projektů k podpoře. Úspěšnost uchazečů o podporu byla v Programu NAKI téměř 18 % a v Programu NAKI II téměř 27 %. MK podpořilo celkem 156 projektů z Programu NAKI II. Ke konci roku 2020 byla ukončena realizace celkem 60 projektů. Téměř 80 % ukončených projektů z Programu NAKI II bylo Ministerstvem kultury hodnoceno jako „U – úspěš“.¹⁷

¹⁶ Ustanovení § 8 odst. 1 nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

¹⁷ Program NAKI II měl stanovenou čtyřstupňovou hodnoticí škálu pro závěrečné hodnocení projektů: 1) **Kategorie A:** projekt splnil stanovené cíle s vynikajícími výsledky na mezinárodní úrovni (kód IS VaVal = **V**). 2) **Kategorie B:** projekt splnil stanovené cíle (kód IS VaVal = **U**). 3) **Kategorie C:** projekt nesplnil stanovené cíle z důvodů, které nemohl poskytovatel ani uchazeč předvídat, a smlouva o poskytnutí podpory projektu byla dodržena (kód IS VaVal = **O**). 4) **Kategorie D:** projekt nesplnil stanovené cíle, smlouva o poskytnutí podpory projektu nebyla dodržena a bylo přistoupeno k sankčním ustanovením smlouvy (kód IS VaVal = **S**).

Graf č. 1: Závěrečná hodnocení již ukončených projektů podpořených z Programu NAKI II



Zdroj: IS VaVal (modul centrální evidence projektů) ke dni 26. 8. 2021.

NKÚ podrobil 18 vybraných ukončených projektů z veřejné soutěže z roku 2016 hodnocení z hlediska jejich účelnosti a efektivnosti (viz přílohy č. 1 a 2 tohoto kontrolního závěru). Z 18 projektů lze 13 projektů hodnotit jako účelné a efektivní, jelikož projekty splnily své cíle a předpokládané hlavní výsledky i většinu významných vedlejších výsledků, a byly tudíž přínosem pro oblast národní a kulturní identity. Finanční objem peněžních prostředků poskytnutých na pět projektů z Programu NAKI II, které NKÚ hodnotil jako ne zcela účelné a efektivní, činil více než 112,3 mil. Kč.

Dva projekty hodnotil NKÚ jako účelné a efektivní s mírnými nedostatky, protože nedosáhly 100 % předpokládaných hlavních výsledků. Další dva projekty byly hodnoceny jako účelné a efektivní pouze omezeně, protože tyto projekty nedosáhly většiny (alespoň 75 %) předpokládaných hlavních výsledků.

Jeden projekt hodnotil NKÚ jako účelný, protože splnil všechny hlavní výsledky, ale efektivní s mírnými nedostatky z důvodu některých neuznatelných nákladů, které nesouvisely s řešením projektu. Univerzita Hradec Králové, která byla příjemcem účelové podpory, porušila podmínky smlouvy a zákon o podpoře VaVal tím, že nepoužila účelovou podporu pouze na výdaje, které souvisely s realizací projektu. Mezi způsobilé náklady zahrnul příjemce nesprávně i výdaje ve výši 25 753 Kč, které s projektem nesouvisely. Dle NKÚ se jedná o skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně.¹⁸

5. MK i příjemci chybovali při administraci podpory

Kontrolní činnost MK při poskytování účelové podpory

MK mělo povinnost provádět kontrolu plnění cílů projektu včetně kontroly čerpání a využívání podpory i účelnosti vynaložených nákladů projektu podle uzavřené smlouvy o poskytnutí podpory. Dále při poskytnutí podpory na dobu delší než dva roky byl poskytovatel povinen provést kontrolu nejméně jedenkrát v průběhu řešení projektu. MK bylo povinno dle zákona o podpoře VaVal provádět finanční kontrolu u příjemců podpory nejméně u 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté poskytovatelem v daném kalendářním roce.

NKÚ na vzorku 19 projektů ověřil, že MK provádělo průběžnou i závěrečnou kontrolu projektů. MK realizovalo v letech 2016–2020 finanční kontroly u příjemců účelové i institucionální podpory. Poslední z plánovaných kontrol na rok 2020 nebyla realizována vzhledem k nouzovému stavu a navazujícím protiepidemickým opatřením. MK tak nezkontrolovalo

¹⁸ Ustanovení § 3 písm. e) a ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

v roce 2020 minimálně 5 % objemu poskytnuté účelové a institucionální podpory, čímž porušilo zákon o podpoře VaVal.¹⁹

Uveřejňování v registru smluv

Od 1. 7. 2017 je účinnost smluv podmíněna jejich uveřejněním prostřednictvím registru smluv. Výběr vzorku uveřejňování smluv se týkal 19 projektů, které byly ze strany NKÚ ověřovány. Skupina kontrolujících na vzorku 19 smluv o poskytnutí dotace včetně jejich 60 dodatků ověřovala postup MK při zveřejnění dle zákona o registru smluv.

MK uveřejnilo prostřednictvím registru smluv jednu smlouvu a osm dodatků (ze 79 kontrolovaných smluv a dodatků) po více než 30 dnech od jejich uzavření. MK jako povinný subjekt postupovalo v rozporu se zákonem o registru smluv²⁰ tím, že zaslalo smlouvu a osm dodatků uzavřených od 1. 7. 2017 správci registru smluv po více než 30 dnech od jejich uzavření. Smlouva a dodatky byly zveřejněny do tří měsíců od svého uzavření.

Vyplácení účelové podpory

MK dle zákona o podpoře VaVal mělo poskytovat podporu do 60 kalendářních dnů ode dne nabytí účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory. NKÚ na kontrolním vzorku 20 projektů a 32 příjemců zjistil, že MK v roce 2016 v 31 případech neposkytlo podporu do 60 kalendářních dnů ode dne nabytí účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory.

Nedostatky u příjemců účelové podpory

NKÚ zjistil u jednoho ze čtyř ukončených projektů kontrolovaných u příjemců, že příjemce uzavřel smlouvu o spolupráci s dalším účastníkem projektu později oproti termínu stanovenému ve smlouvě o poskytnutí podpory.

Příjemce u jednoho projektu při uzavření smlouvy o spolupráci na řešení projektu s dalším účastníkem projektu nerespektoval lhůtu pro převod peněžních prostředků stanovenou ve smlouvě o poskytnutí podpory. Ve dvou případech příjemci převedli peněžní prostředky na účet spolupříjemce ve lhůtě delší, než bylo stanoveno smlouvou o poskytnutí podpory.

Kontrolou u příjemců účelové podpory bylo zjištěno, že v IS VaVal v modulu RIV a v modulu *centrální evidence projektů* jsou některé výsledky uvedeny vícekrát dle počtu řešitelů, kteří mají vlastnické právo k výsledkům projektu.

¹⁹ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb.: „(3) Poskytovatel je povinen provádět finanční kontrolu u příjemců podpory podle zvláštních právních předpisů nejméně u 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté poskytovatelem v daném kalendářním roce.“

²⁰ Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb.: „(2) Osoba uvedená v § 2 odst. 1 nebo smluvní strana smlouvy zašle smlouvu správci registru smluv k uveřejnění prostřednictvím registru smluv bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od uzavření smlouvy. Správce registru smluv uveřejní smlouvu prostřednictvím registru smluv bezodkladně po jejím doručení; uveřejnění smlouvy prostřednictvím registru smluv se provádí zpravidla automatizovaně.“

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
IS VaVal	<i>Informační systém výzkumu, experimentálního vývoje a inovací</i>
KA	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
Koncepce	<i>Meziresortní koncepce aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022</i>
MK	Ministerstvo kultury
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Program NAKI	<i>Program aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) na léta 2011–2017</i>
Program NAKI II	<i>Program na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II)</i>
Program NAKI III	<i>Program na podporu aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti národní a kulturní identity na léta 2023–2030 (NAKI III)</i>
PUV	plán na uplatnění výsledků (plány na uplatnění výsledků)
RIV	rejstřík informací o výsledcích (modul IS VaVal)
VaV	výzkum a vývoj
zákon o podpoře VaVal	zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací)
zákon o registru smluv	zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

Seznam příloh

- Příloha č. 1: Čtyřstupňová škála pro vyhodnocení účelnosti a efektivnosti projektů z Programu NAKI II
- Příloha č. 2: Přehled projektů hodnocených Nejvyšším kontrolním úřadem
- Příloha č. 3: Srovnání obdobných kontrolních akcí NKÚ zaměřených na poskytování účelové podpory na aplikovaný výzkum a vývoj

Příloha č. 1: Čtyřstupňová škála pro vyhodnocení účelnosti a efektivnosti projektů z Programu NAKI II

1. Vyhodnocení účelnosti

Stupeň účelnosti projektu	Definice stupně účelnosti
1. Projekt je účelný	Projekt dosáhl všech očekávaných výsledků. Je předpoklad, že výsledky výzkumu budou skutečnými přínosy pro příslušnou oblast národní a kulturní identity. Standardně se jedná o dosažení 100 % očekávaných výsledků (hlavních a vedlejších). Nicméně je třeba brát v úvahu relativní důležitost výsledku – např. hlavní předpokládané výsledky byly splněny a některé z vedlejších předpokládaných výsledků nebyly splněny, aniž by to ale mělo vliv na úspěšnost projektu, jeho využití a přínos pro oblast kultury. Lze vyhodnotit jako „projekt naplnil stanovené předpokládané výsledky“ (je nutno brát v úvahu počet stanovených výsledků), v IS VaVal je projekt hodnocen jako V – vynikající .
2. Projekt je účelný s mírnými nedostatky	Očekávané výsledky byly téměř všechny splněny. Nesplnění některých předpokládaných výsledků nemá podstatný vliv na úspěšnost projektu a jeho využití pro oblast národní a kulturní identity. Lze vyhodnotit jako „projekt částečně naplnil stanovené předpokládané výsledky“ (je nutno brát v úvahu počet stanovených výsledků, např. byly splněny jiné vedlejší výsledky, než byly uvedeny v návrhu projektu), v IS VaVal je projekt hodnocen jako U – uspěl dle zadání .
3. Projekt je účelný pouze omezeně	Z hlediska počtu výsledků projekt převážně nenaplnil stanovené očekávané výsledky, avšak potenciální ohlas či možnost využití při řešení projektem vyjmenovaných problémů pravděpodobně zasáhnou do vývoje oboru. V IS VaVal je projekt hodnocen jako O – nesplněno zadání, smlouva však byla dodržena .
4. Projekt není účelný	Očekávané výsledky nebyly vůbec naplněny, např. i z důvodu jejich nereálnosti. Projekt např. nesplnil ani polovinu předpokládaných hlavních výsledků, respektive je důvodný předpoklad, že více než polovina výsledků nebude dosažena (využita). V IS VaVal je projekt hodnocen jako S – nesplnil nic, sankce dle smlouvy . Nebo projekt se zcela odchýlil od původního zadání a účelu, a nemůže tak naplnit svůj smysl a důvod výběru pro účely aplikovaného výzkumu v kultuře. Nebo byl projekt poskytovatelem dotace vybrán zcela v rozporu s příslušnými předpisy a pravidly, a byl tak od počátku nezpůsobilý.

Hlavními výsledky projektů výzkumu a vývoje byly:

- F – užitný vzor, průmyslový vzor
- G – prototyp, funkční vzorek
- N – certifikovaná metodika, památkový postup, specializovaná mapa
- P – patent
- R – software
- Z – poloprovaz, ověřená technologie
- H – výsledky promítnuté do právních předpisů a norem a výsledky promítnuté do směrnic a předpisů nelegislativní povahy závazných v rámci kompetence příslušného poskytovatele
- E – uspořádání výstavy

Vedlejšími výsledky projektů výzkumu a vývoje byly:

- A – audiovizuální tvorba, elektronické dokumenty
- B – odborná kniha
- C – kapitola v odborné knize
- D – článek ve sborníku
- J – recenzovaný odborný článek
- M – uspořádání konference
- W – uspořádání workshopu

2. Vyhodnocení efektivity

Stupeň efektivity projektu	Definice stupně efektivity
<p style="text-align: center;">1. Projekt je efektivní</p>	<p>Je splněn předpokládaný cíl projektu s odpovídající výší vynaložených prostředků. Posoudit, zda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rozsah prací a provedených aktivit odpovídal plánovanému harmonogramu jak termínově, tak věcně; • všechny vynaložené prostředky byly v přímé souvislosti s realizací projektu a byly nezbytné pro naplnění cílů projektu (z hlediska věcného obsahu); • činnosti a služby byly prováděny za ceny v místě a čase obvyklé, byly v souladu se zadávací dokumentací (v případě, že se nejednalo o specifické činnosti), ceny nebyly nadhodnoceny ve vztahu k výkonům, za které byly hrazeny, ani ve vztahu ke kvalifikaci řešitelů.
<p style="text-align: center;">2. Projekt je efektivní s mírnými nedostatky</p>	<p>Některý z předpokladů uvedených pro efektivnost projektu nebyl zcela naplněn, ale má to jen dílčí, resp. nevýznamný vliv na celkové pozitivní hodnocení efektivity 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 předpokladů efektivity nebylo naplněno, resp. jejich vliv není jen dílčí, nýbrž omezuje celkovou efektivnost projektu. U významné části poskytnutých finančních prostředků (více než 50 %) bylo zjištěno nevhodné vynaložení, resp. nevhodnost je u některého z výdajů významná. Vzhledem k horším než předpokládaným výsledkům projektu, resp. jeho nižším přínosům, celková částka vynaložených finančních prostředků omezuje jeho efektivnost, příp. již od počátku předpokládané výsledky a přínosy nebyly zcela úměrné výši projektových nákladů.</p>
<p style="text-align: center;">4. Projekt není efektivní</p>	<p>Projekt a jeho realizaci doprovázely zásadní nedostatky, pokud jde o efektivnost vynaložených výdajů, které jsou např. zcela neúměrné dosaženým výsledkům; např. proto, že většina výsledků nebyla dosažena. Významné části nákladů byly nadhodnoceny a neodpovídají cenám obvyklým v místě a čase. Nebo byl rozpočet projektu výrazně překročen bez řádného opodstatnění. Projekt je vždy hodnocen jako neefektivní, je-li hodnocen jako neúčelný.</p>

Příloha č. 2: Přehled projektů hodnocených Nejvyšším kontrolním úřadem

Číslo projektu	Název projektu	Čerpané finanční prostředky (v Kč)	% HV	% VV	% OV	Hodnocení účelnosti a efektivnosti
Program na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II)						
DG16P02B014	Kulturní dědictví krajiny Arcidiecéze olomoucké – výzkum, prezentace a management	24 613 774,78	100	220	0	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02B003	Gotické a raně renesanční umění ve východních Čechách. Výzkum, interpretace, prezentace	26 591 127,71	100	61	100	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02R047	Brána moudrosti otevřená. Barokní kulturní dědictví klášterů Broumov a Rajhrad: ochrana, restaurování, prezentace	23 600 497,33	100	80	40	Projekt je účelný, ale efektivní s mírnými nedostatky
DG16P02M056	Restaurování mozaik tzv. české mozaikářské školy ze skla a kamene	16 841 795,54	100	186	0	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02R057	ZKUŠENOST EXILU Osudy exulantů z území bývalého Ruského impéria v meziválečném Československu	9 221 676,63	100	100	100	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02R031	Moravské křižovatky	19 004 109,40	85	106	0	Projekt je účelný a efektivní s mírnými nedostatky
DG16P02R019	Virtuální asistent pro zpřístupnění historických audiovizuálních dat	15 855 930,07	90	89	100	Projekt je účelný a efektivní s mírnými nedostatky
DG16P02R004	Hledání provenience movitých kulturních statků zůstávajících v roce 1945 občanům německé národnosti v severočeském regionu	10 170 251,29	100	100	100	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02M050	Optimalizace sledování a hodnocení informací o památkových stavbách	14 836 426,98	100	79	0	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02M032	Neinvasivní a šetrné postupy řešení kvality prostředí a údržby vodních prvků v rámci památkové péče	12 244 219,29	100	100	100	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02M013	Za chrám, město a vlast. Olomoucký biskup Karel z Lichtensteinu-Castelcornu uprostřed barokní Evropy	17 986 003,39	55	100	300	Projekt je účelný a efektivní pouze omezeně
DG16P02H005	Laterna magika. Historie a současnost, dokumentace, uchování a zpřístupnění	35 865 026,18	63	78	0	Projekt je účelný a efektivní pouze omezeně
DG16P02B052	STOPY TVORBY Dědictví velkých sochařů první poloviny 20. století – Restaurování a péče o sochařské památky ze sádry	22 251 718,41	100	86	100	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02B048	Systém pro trvalé uchování dokumentace a prezentaci historických pramenů z období totalitních režimů	14 363 939,60	100	111	0	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02B038	Metodika determinace zoologického sbírkového materiálu na základě analýzy DNA a správy a evidence tkáňové zoologické sbírky	16 778 123,07	100	120	0	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02B030	České umění 50.–80. let 20. století ve veřejném prostoru: evidence, průzkumy a restaurování	18 385 513,76	100	92	0	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02B009	Zpřístupnění dotazů jazykové poradny v lingvisticky strukturované databázi	16 486 009,15	200	64	100	Projekt je účelný a efektivní
DG16P02B016	Automatické vyhodnocování koherence textu v češtině	7 580 707,48	225	113	0	Projekt je účelný a efektivní

Pozn.:

HV – hlavní výsledky,

VV – vedlejší výsledky,

OV – ostatní výsledky.

Příloha č. 3: Srovnání obdobných kontrolních akcí NKÚ zaměřených na poskytování účelové podpory na aplikovaný výzkum a vývoj

NKÚ provedl dvě obdobně zaměřené kontrolní akce, a to:

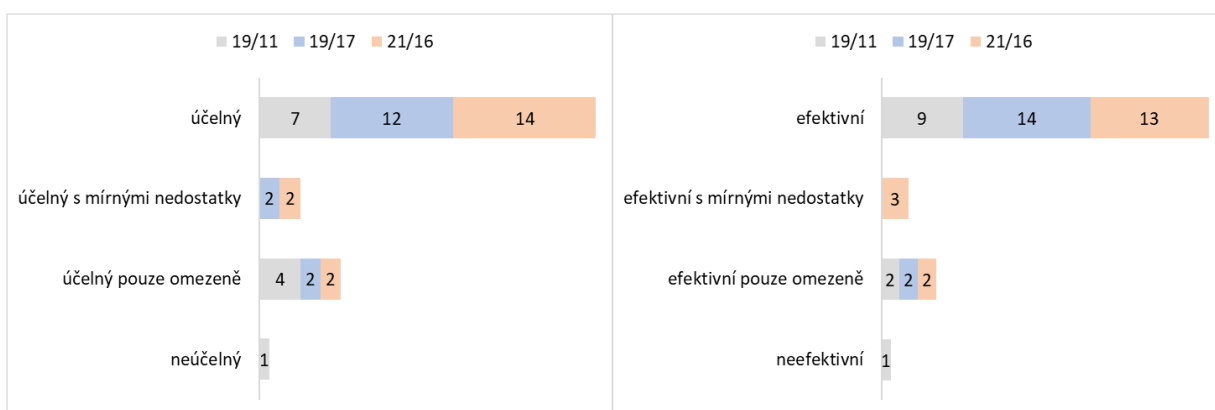
- KA č. [19/11](#) – Podpora bezpečnostního výzkumu poskytovaná z rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra,
- KA č. [19/17](#) – Peněžní prostředky státu poskytnuté na účelovou podporu zdravotnického výzkumu z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví.

V obou těchto kontrolních akcích byly zjištěny obdobné nedostatky jako u KA č. 21/16:

- chybně nastavené indikátory pro vyhodnocování cílů jak strategických dokumentů, tak programů;
- cílové hodnoty indikátorů programů byly podhodnoceny, programy neměly stanoveny ambiciózní cíle;
- kontrolní akcí 19/17 bylo také zjištěno zkreslení dosažených výsledků uváděných v IS VaVal.

NKÚ prověřil ve výše uvedených kontrolních akcích účelnost a efektivnost 46 projektů, z nichž 15 projektů bylo hodnoceno sníženými stupni účelnosti a efektivnosti dle hodnotící škály NKÚ (viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru). Z grafu č. 2 vyplývá, že většina z kontrolovaných projektů aplikovaného výzkumu a vývoje v oblasti bezpečnosti, zdravotnictví a národní a kulturní identity byla účelná a efektivní. Pouze 13 kontrolovaných projektů ze 46 bylo NKÚ hodnoceno sníženým stupněm účelnosti a dále 10 kontrolovaných projektů ze 46 bylo NKÚ hodnoceno sníženým stupněm efektivnosti.

Graf č. 2: Porovnání účelnosti a efektivnosti projektů prověřených kontrolními akcemi zaměřenými na aplikovaný výzkum a vývoj (KA 19/11, 19/17 a 21/16)



NKÚ výše uvedeným porovnáním tří kontrolních akcí poukazuje na obdobné nedostatky v nastavení systému poskytování účelové podpory. Soustava indikátorů pro sledování výsledků výzkumu a vývoje nebyla nastavena správně. Základní nedostatek spočíval zejména v tom, že indikátory nebyly provázány se stanovenými cíli programů. Takový stav neumožňuje sledovat využití výsledků v praxi jako předpoklad přínosu aplikovaného výzkumu a vývoje a znemožňuje celkové vyhodnocení účelnosti a efektivnosti účelové podpory.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/34

Peněžní prostředky státu z daně silniční a správa této daně

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/34. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit, 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.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna 2021 do září 2021.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“);

Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“);

Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále také „FÚ KHK“);

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále také „FÚ JMK“).

Kolegium NKÚ na svém II. jednání, které se konalo dne 31. ledna 2022,

schválilo usnesením č. 11/II/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

Peněžní prostředky z daně silniční a správa této daně

8 512 458

Počet registrovaných vozidel
k 31. 12. 2020

851 mld. Kč

Daňové příjmy inkasované Finanční
správou České republiky za rok
2020

13 499 mil. Kč

Výdaje Finanční správy České
republiky na správu daní za rok
2020

2 264 126

Počet záznamů o vozidlech¹
v registru silničních vozidel
k 10. 6. 2021

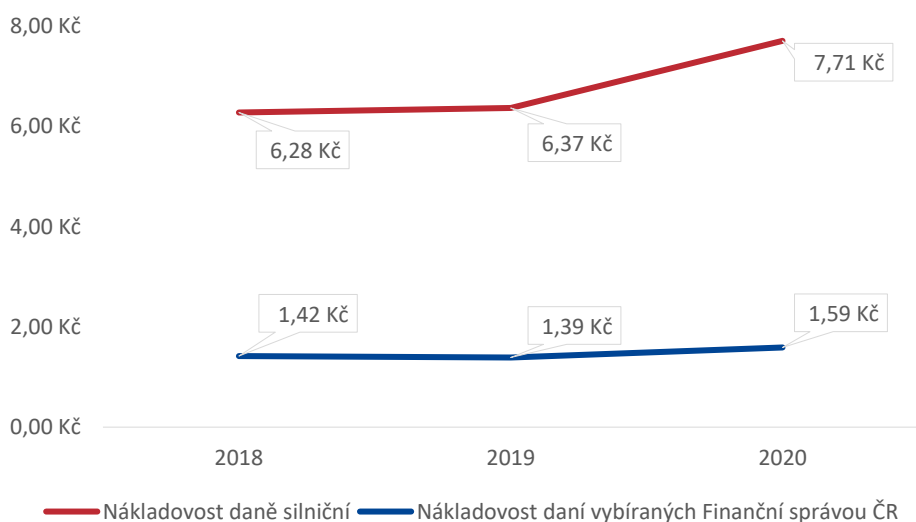
6 mld. Kč

Inkaso daně silniční za rok 2020

460 mil. Kč

Výdaje Finanční správy České
republiky na správu daně silniční
za rok 2020

Ukazatel nákladovosti daní – výdaje na 100 Kč příjmů



Nákladovost daně silniční je ovlivněna:

- vyšší příjmů z daně
- administrativní náročností správy daně silniční – výdaje na správu daně

Zdroj: GFŘ, vlastní zpracování NKÚ.

¹ Ustanovení § 2 zákona České národní rady č. 16/1993 Sb.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků z daně silniční (dále také „DSL“) a správy této daně. NKÚ kontrolou prověřoval nastavení systému daně silniční ve vztahu k naplnění cílů daně a dále ověřoval, zda postup orgánů finanční správy při správě daně silniční odpovídal právním předpisům.

Daň silniční je přímou majetkovou daní a je upravena zákonem České národní rady č. 16/1993 Sb., o dani silniční (dále také „ZDS“). Z fiskálního hlediska bylo cílem daně silniční zajistit její výnos při stávajícím systémovém a legislativním nastavení zdaňování vozidel. Celostátní hrubý výnos z daně silniční je příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury². Pro podporu plnění environmentálních cílů byly do ZDS postupně zavedeny prvky, které měly motivovat k nákupu nových nebo ekologicky šetrnějších vozidel. ZDS obsahuje řadu úlev v podobě vyloučení z předmětu daně, osvobození od daně, zvýšení či snížení sazby daně nebo slevy na dani.

NKÚ při kontrole peněžních prostředků z daně silniční vyhodnotil, že daň silniční svůj fiskální cíl do roku 2019 dlouhodobě plnila. Od roku 2020 pokleslo inkaso daně vlivem snížení sazby daně silniční, toto snížení bylo zavedeno bez časového omezení. Motivační prvky ve formě úlev na dani silniční mají zanedbatelný vliv na plnění environmentálních cílů.

Efektivnost správy daně silniční je v porovnání s efektivností správy všech daní více než čtyřikrát nižší a v průběhu kontrolovaného období se snižovala. Správa daně je administrativně náročná, mj. vlivem pomalého zavádění automatizovaných procesů. Informační podpora správy daně znesnadňuje orgánům finanční správy i skutečnost, že v registru silničních vozidel, jehož správcem je Ministerstvo dopravy, se vyskytují chybné záznamy. Při kontrole bylo na kontrolovaném vzorku ověřeno, že správci daně při správě daně silniční postupovali v souladu s právními předpisy.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1.1 Daň silniční byla v letech 2017–2020 daní se stabilním počtem poplatníků³. Od roku 2017 do roku 2019 činilo inkaso daně silniční průměrně 6 317 mil. Kč ročně. MF navrhlo v roce 2020 v rámci opatření ke zmírnění negativních dopadů pandemie covidu-19 snížení všech sazeb daně silniční u vozidel nad 3,5 tuny o 25 %, a to bez časového omezení. Ve výběru daní tím došlo ke snížení inkasa daně silniční v roce 2020 o více než 8 % oproti roku 2019, tj. cca 525 mil. Kč. Zavedená změna bude mít obdobný dopad na inkaso daně silniční i v následujících zdaňovacích obdobích.

1.2 Zvýhodnění ekologičtějších druhů vozidel odpovídalo 7 % průměrného ročního inkasa daně silniční. Hodnota daňových úlev uplatněných poplatníky v daňových přiznáních k dani silniční v letech 2017–2020 činila průměrně cca 415 mil. Kč ročně.

² Od 1. 7. 2000 na základě zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

³ Viz: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-registru-danovych-subjektu/pocet-danovych-subjektu-dle-fu>.

NKÚ opakovaně upozorňuje⁴ na skutečnost, že změna ustanovení § 6 odst. 8 ZDS z roku 2008, která zvýšila sazbu daně o 25 % u vozidel poprvé registrovaných před 31. 12. 1989, se postupně stala neefektivním nástrojem, který nevede ke snižování průměrného věku (stáří) vozidla, mj. s ohledem na snižování ekologické zátěže z dopravy v České republice. Ministerstvo financí do doby ukončení kontroly NKÚ nenavrhl změnu právní úpravy.

2.1 Efektivnost správy daně silniční byla více než čtyřikrát nižší než efektivnost správy všech daní. Na nízkou efektivnost správy této daně mělo vliv nejen dlouhodobě neměnné nastavení daně, ale také vyšší nákladovost její správy. Inkaso daně silniční v roce 2020 činilo celkem 5 959 mil. Kč, výdaje na správu této daně v tomto roce činily celkem 460 mil. Kč.⁵

2.2 Na správu daně silniční měl vliv administrativně náročný způsob prověřování plnění daňových povinností k dani silniční a pomalá elektronizace správy daně. NKÚ zjistil, že:

- aktuální právní úprava neumožňuje jednoduše ve všech případech ověřit splnění povinností poplatníků daně silniční. Jedná se např. o plnění daňových povinností u autobazarů, které se stávají provozovateli osobních vozidel do 3,5 t, nebo u nepodnikajících osob, které poskytly osobní vozidlo podnikající osobě k činnosti zdaňované podle zákona o daních z příjmů⁶;
- registr silničních vozidel (dále také „RSV“) obsahoval chybné záznamy. NKÚ zjistil⁷, že chybovost záznamů u jednotlivých parametrů⁸ uvedených v registru silničních vozidel dosáhla téměř 16 %. Ministerstvo dopravy⁹, které je zodpovědné za správnost a úplnost údajů poskytovaných z registru silničních vozidel, tyto chybné záznamy nevyhledávalo a neodstraňovalo a nemělo pro tyto činnosti nastaveny postupy;
- správci daně neměli možnost automatizovaně porovnávat údaje o vozidlech získané z informačního systému správců daně a registru silničních vozidel;
- údaje získané z registru silničních vozidel byly pro správce daně pouze podpurným nástrojem při ověřování daňových povinností k dani silniční.

II. Informace o kontrolované oblasti

Daň silniční je upravena zákonem České národní rady č. 16/1993 Sb. Ustanovení § 2 ZDS vymezuje předmět daně silniční, tj. silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla registrovaná a provozovaná v České republice a používaná poplatníkem daně z příjmů právnických osob s výjimkou používání k činnosti veřejně prospěšného poplatníka daně z příjmů právnických osob, pokud příjmy z této jeho činnosti nejsou předmětem daně z příjmů, nebo poplatníkem daně z příjmů fyzických osob k činnosti nebo v přímé souvislosti s činností, ze kterých plynou příjmy ze samostatné činnosti podle zákona upravujícího daně z příjmů¹⁰. Daň silniční se vztahuje na všechna nákladní vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 t.

⁴ Kontrolní akce č. 18/22 – Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů. Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2019 Věstníku NKÚ.

⁵ Viz příloha 1.

⁶ Zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

⁷ Jedná se o výběr z RSV – vozidla určená k podnikání.

⁸ Viz příloha 3.

⁹ Podle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

¹⁰ Zákon České národní rady č. 586/1992 Sb.

U nákladních vozidel je minimální sazba daně silniční stanovena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES, o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly. V České republice se sazba daně silniční u nákladních automobilů určuje podle počtu náprav a jejich povoleného zatížení. U osobních automobilů se sazba daně určuje podle zdvihového objemu motoru.

Působnost kontrolovaných osob v oblasti správy daně silniční

Ministerstvo financí
<ul style="list-style-type: none"> • ústřední orgán státní správy mj. pro státní rozpočet, daně, účetnictví a hospodaření s majetkem státu; • připravuje návrhy zákonů a jiných právních předpisů souvisejících s působností MF, jakož i návrhy, jejichž přípravu uložila Ministerstvu financí vláda; • zkoumá společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzuje dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek; • zpracovává koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek.
Ministerstvo dopravy
<ul style="list-style-type: none"> • ústřední orgán státní správy ve věcech dopravy, který odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a také, v rozsahu své působnosti, za její uskutečňování; • v rámci meziresortního připomínkového řízení se vyjadřuje k návrhům právních předpisů v oblasti daní v souvislosti s dopravou; • je správcem registru silničních vozidel, který je informačním systémem veřejné správy.
Generální finanční ředitelství
<ul style="list-style-type: none"> • organizační složka státu s celostátní působností, je podřízena MF a spolu s Odvolacím finančním ředitelstvím a finančními úřady tvoří soustavu finančních orgánů; • podílí se na přípravě návrhů právních předpisů a zabezpečování analytických a koncepčních úkolů.
Finanční úřady
<ul style="list-style-type: none"> • jsou podřízeny Odvolacímu finančnímu ředitelství; • vykonávají správu daní, vedou evidence a registry nezbytné pro výkon působnosti orgánů finanční správy; • jsou členěny na územní pracoviště.

Daň silniční a její správu upravují následující právní předpisy:

- zákon České národní rady č. 16/1993 Sb., o dani silniční;
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále také „DŘ“).

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly NKÚ byly peněžní prostředky státu z daně silniční a správa této daně. Kontrola NKÚ se zaměřila zejména na to, zda daň silniční plnila fiskální a environmentální cíle, na administrativní náročnost a efektivnost správy daně silniční.

Cílem kontroly bylo prověřit, 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.

Systém daně silniční je soubor legislativních, organizačních, technických a personálních nastavení stanovených pro výběr a správu daně a představuje především konstrukci daně, která je tvořena zejména předmětem zdanění, poplatníky daně, způsobem stanovení a zabezpečení úhrady daně.

Administrativní náročnost správy daně byla pro účely kontroly posuzována ve vztahu k výkonu činností spojených s výběrem a správou daně. NKÚ prověřil správu daně silniční¹¹ u GFŘ a dvou FÚ.

Údaje z registru silničních vozidel poskytuje orgánům Finanční správy České republiky (dále také „FS ČR“) v rozsahu potřebném pro plnění konkrétního úkolu při výkonu jejich působnosti správce registru¹². Správcem registru je Ministerstvo dopravy¹³.

Efektivnost správy daně silniční byla pro účely kontroly posuzována jako hodnota příjmů z daně silniční připadajících na 1 Kč výdajů vynaložených na správu této daně.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2017 do roku 2020 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrolovaným objemem bylo inkaso daně silniční za roky 2017–2020, které představovalo částku ve výši 24 910 mil. Kč.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1.1 Daň silniční do roku 2019 plnila fiskální cíl, od roku 2020 se inkaso daně silniční snížilo.

Daň silniční je v české legislativě upravena ZDS, který byl od roku 1993 více než dvacetkrát novelizován. Výklad pojmů souvisejících s DSL¹⁴ je obsažen v zákoně č. 56/2001 Sb.¹⁵ Způsob vedení registru silničních motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, podrobnosti o údajích zapisovaných do registru a způsob vyznačování změn v registru silničních vozidel upravuje vyhláška č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel.

Zákonem č. 299/2020 Sb.¹⁶ došlo s účinností od 1. 1. 2020 ke snížení všech sazeb DSL u vozidel nad 3,5 tuny o 25 % oproti roku 2019. Tato změna, reagující na negativní dopady pandemie covidu-19 na ekonomickou situaci daňových subjektů, byla zavedena bez časového omezení. Změna se projevila v hodnotě inkasa daně silniční za rok 2020. Pokles výše inkasa o cca 8 % mezi roky 2019–2020 přibližně na hodnotu inkasa z roku 2016 ilustruje graf 1.

¹¹ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb.

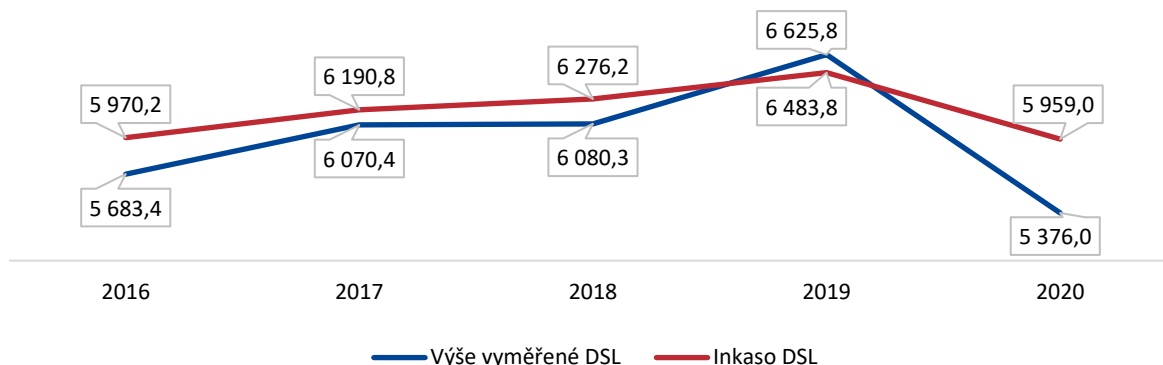
¹² Ustanovení § 18 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

¹³ Ustanovení § 4 zákona č. 56/2001 Sb.

¹⁴ Např. definice silničního vozidla a provozovatele, druhy vozidel, registr silničních vozidel.

¹⁵ Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

¹⁶ Zákon č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2.

Graf 1: Předpis a inkaso daně silniční v letech 2016–2020 (v mil. Kč)

Zdroj: GFR, vlastní zpracování NKÚ.

1.2 I přes zavedení přísnějších norem v oblasti emisí škodlivin v dopravě nedošlo od roku 2008 ke změně ustanovení § 6 odst. 8 ZDS

V rámci daně silniční umožňuje ZDS uplatnit řadu motivačních opatření, jejichž cílem je obnova vozového parku či pořízení vozidel šetrnějších k životnímu prostředí.

Zákon o dani silniční obsahuje řadu daňových úlev, které umožňují zvýhodnění mj. ekologičtějších typů vozidel. NKÚ zjistil, že hodnota daňových úlev dosahuje výše cca 7 % z inkasa daně silniční, viz tabulka 1.

Tabulka 1: Hodnota daňových úlev na dani silniční (v tis. Kč)

Daň silniční za zdaňovací období roku	2017	2018	2019	2020	Celkem za roky
Osvobození celkem ¹	353 622	371 244	376 195	307 443	1 408 505
Slevy celkem ²	63 067	66 327	68 416	51 867	249 676
Daňové úlevy celkem	416 690	437 571	444 611	359 310	1 658 181
Inkaso daně silniční celkem	6 190 797	6 276 190	6 483 810	5 959 040	24 909 837
Podíl daňových úlev na inkasu	6,73 %	6,97 %	6,86 %	6,03 %	x

Zdroj: FS ČR – vyměřená daňová přiznání z databází jednotlivých FÚ, data jsou aktuální k 29. 10. 2021; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.:

1) Dle § 3 ZDS.

2) Dle § 12 ZDS.

Změna ustanovení § 6 odst. 8 ZDS provedená v roce 2008 zvýšila sazbu daně o 25 % pro vozidla poprvé registrovaná před 31. 12. 1989, v současnosti se jedná o vozidla starší třiceti let. Původní zvýšení sazby daně o 15 % bylo v roce 2001 zavedeno jako nástroj k motivaci pro pořízení vozidel s příznivějšími emisními parametry. V době zavedení se jednalo o vozidla plnicí normu Euro 2, resp. Euro 3. NKÚ zjistil, že počet vozidel, u kterých je uplatněno zvýšení roční sazby, každoročně klesá, neboť dochází k postupnému vyřazování těchto vozidel z registru, viz tabulka 2.

Tabulka 2: Počet vozidel, u kterých bylo uplatněno zvýšení sazby daně dle § 6 odst. 8 ZDS

	2017	2018	2019	2020
§ 6 odst. 8 ZDS – zvýšení sazby u vozidel registrovaných do 31. prosince 1989	21 881	20 074	18 285	16 240

Zdroj: GFŘ; vlastní zpracování NKÚ.

Ačkoliv NKÚ upozornil v roce 2019 na zastaralost, a tedy nenaplnění jednoho z environmentálních cílů zákona o dani silniční¹⁷, MF dosud nenavrhlo změnu ustanovení.

2.1 Efektivnost správy daně silniční je nižší než celková efektivnost správy všech daní

MF přeneslo povinnost zabezpečit měření nákladů na výběr jednotlivých daní a průběžně vyhodnocovat jejich efektivitu¹⁸ na GFŘ. K prvnímu zpracování analýzy použilo GFŘ údaje o inkasu k 31. 12. 2018.

Pro výpočet efektivnosti a nákladovosti správy všech daní se využívají data o inkasu daní a výdajích FS ČR. GFŘ zveřejňuje informace o nákladovosti a efektivnosti jednotlivých druhů daní v rámci zpráv o činnosti FS ČR. Zprávy o činnosti FS ČR předkládá GFŘ na poradu vedení MF a následně na jednání vlády ČR.

Pro stanovení hodnot efektivnosti a nákladovosti daně silniční využil NKÚ postup GFŘ, který zahrnul inkaso daně silniční a poměrnou část výdajů, která byla přepočtena dle vah zjištěných z personálního zajištění správy daní. Data o personálním zajištění zahrnují specializované zaměstnance spravující daň silniční a přepočet zaměstnanců zabývajících se podpurnými činnostmi pro správu daně.

Ukazateli efektivnosti a nákladovosti se rozumí: *nákladový ukazatel na 100 Kč příjmů = výdaje celkem/příjmy celkem x 100, ukazatel efektivnosti na 1 Kč výdajů = příjmy celkem/výdaje celkem.*

Faktory, které ovlivňují hodnoty efektivnosti, resp. nákladovosti, jsou například množství daňových úlev a s tím související administrativní náročnost správy daně silniční, nízká míra elektronizace a nedostatečnost technických nástrojů pro ověření údajů uvedených v daňových přiznáních.

Tabulka 3: Porovnání hodnot efektivnosti daní

Rok	2018	2019	2020
Efektivnost v Kč			
Příjmy na 1 Kč výdajů – daň silniční	15,91	15,71	12,96
Příjmy na 1 Kč výdajů – celkem FS ČR	70,58	71,69	63,02
Porovnání	4,44	4,56	4,86

Zdroj: GFŘ; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.:

Podrobněji viz příloha 1.

Porovnání = příjmy na 1 Kč výdajů – celkem FS ČR / příjmy na 1 Kč výdajů – daň silniční.

Údaj za rok 2017 není uveden, neboť mezi roky 2017 a 2018 GFŘ zpřesnilo vyčíslení počtu pracovníků dle činností, tato hodnota je využita pro výpočet ukazatele efektivnosti.

¹⁷ Kontrolní akce č. 18/22 – Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů. Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2019 Věstníku NKÚ.

¹⁸ Usnesení kontrolního výboru PSP ČR ze dne 7. 2. 2019 č. 75 ke kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce NKÚ č. 15/15 – Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním.

Tabulka 4: Porovnání hodnot nákladovosti daní

Rok	2018	2019	2020
Nákladovost v Kč			
Výdaje na 100 Kč příjmů – daň silniční	6,28	6,37	7,71
Výdaje na 100 Kč příjmů – celkem FS ČR	1,42	1,39	1,59
Porovnání	4,42	4,58	4,85

Zdroj: GFŘ; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.:

Podrobněji viz příloha 1.

Porovnání = výdaje na 100 Kč příjmů – daň silniční / výdaje na 100 Kč příjmů – celkem FS ČR.

Údaj za rok 2017 není uveden, neboť mezi roky 2017 a 2018 GFŘ zpřesnilo vyčíslení počtu pracovníků dle činností, tato hodnota je využita pro výpočet ukazatele nákladovosti.

Efektivnost správy daně silniční je více než čtyřikrát nižší než celková efektivnost správy daní.

Efektivnost a nákladovost daně silniční ovlivňují nejen výdaje na správu daně, ale také dlouhodobě neměnná výše sazby daně a další atributy ovlivňující konečnou výši daně (např. slevy a osvobození od daně).

2.2 Administrativní náročnost správy daně silniční

NKÚ u dvou kontrolovaných finančních úřadů zjistil, že správci daně nemají efektivní nástroje:

- pro kontrolu plnění daňových povinností u daně silniční u autobazarů, které jsou provozovateli osobních vozidel do 3,5 t;
- pro kontrolu, zda nepodnikající osoba poskytla osobní vozidlo podnikající osobě k činnosti zdaňované podle zákona o daních z příjmů¹⁹, resp. zda nepodnikající osoba jako poplatník odvedla daň silniční (viz tabulka 5).

NKÚ u dvou kontrolovaných finančních úřadů zjistil, že je pro správce daně administrativně náročné:

- na základě informací z daňových přiznání k dani z příjmů ověřit splnění povinnosti podat daňové přiznání k dani silniční u veřejně prospěšného poplatníka²⁰, resp. u poplatníka, který uplatnil paušální výdaje na dopravu;
- v rámci daňové kontroly ověřit splnění daňové povinnosti k dani silniční při užití vozidla zaměstnancem pro zaměstnavatele (viz tabulka 5).

¹⁹ Zákon České národní rady č. 586/1992 Sb.

²⁰ Ustanovení § 17a zákona České národní rady č. 586/1992 Sb.: Veřejně prospěšný poplatník (1) Veřejně prospěšným poplatníkem je poplatník, který v souladu se svým zakladatelským právním jednáním, statutem, stanovami, zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci jako svou hlavní činnost vykonává činnost, která není podnikáním. (2) Veřejně prospěšným poplatníkem není a) obchodní korporace, b) Česká televize, Český rozhlas a Česká tisková kancelář, c) profesní komora nebo poplatník založený za účelem ochrany a hájení podnikatelských zájmů svých členů, u nichž nejsou členské příspěvky osvobozeny od daně, s výjimkou organizace zaměstnavatelů, d) zdravotní pojišťovna, e) společenství vlastníků jednotek a f) rodinná fundace, kterou se pro účely tohoto zákona rozumí nadace nebo nadační fond, 1. které podle svého zakladatelského jednání slouží k podpoře zakladatele nebo osob blízkých zakladateli, nebo 2. jejichž činnost směřuje k podpoře zakladatele nebo osob blízkých zakladateli.

Tabulka 5: Možnost ověření splnění povinností poplatníků DSL mimo postupů dle DŘ

Oblast	Stručný popis	Možnost ověření
Předmět daně	Nepodnikající fyzická osoba	Ne
	Autobazar	Ne
	Veřejně prospěšný poplatník, příp. poplatník uplatňující paušální výdaj na dopravu	Daňové přiznání k dani z příjmů
	Užití vozidla zaměstnancem pro zaměstnavatele	Ne

Zdroj: GŘ, FÚ JMK a FÚ KHK, ZDS; vlastní zpracování NKÚ.

NKÚ zjistil, že o ověření informací v registru silničních vozidel musí správce daně žádat pracovníka FÚ s přístupem do RSV a vést evidenci o náhledech. Pokud správce daně nemá možnost ověřit údaje z daňového přiznání k dani silniční v RSV, musí využít standardní nástroje podle zákona č. 280/2009 Sb.²¹

Tabulka 6: Možnost ověření uplatněných úlev ze ZDS v RSV mimo postupů dle DŘ

Ustanovení ZDS	Stručný popis	Možnost ověření	
Osvobození od daně	§ 3 písm. c)	Vozidla linkové osobní vnitrostátní přepravy	Ne; místní znalost
	§ 3 písm. d)	Vozidla se zvláštním zvukovým zařízením a výstražným světlem	Ano
	§ 3 písm. e)	Vozidla zabezpečující sjízdnost a schůdnost pozemních komunikací	Částečně ano; místní znalost, název subjektu
	§ 3 písm. f)	Vozidla pro dopravu osob, nákladů s největší povolenou hmotností méně než 12 t s alternativním pohonem	Ano
	§ 3 písm. g)	Vozidla požární ochrany	Ano
	§ 3 písm. h)	Vozidla sloužící jako mobilizační rezervy, pohotovostní zásoby	Ne
Snížení, resp. zvýšení sazby daně	§ 6 odst. 5)	Vozidla používaná pro činnost výrobní povahy v rostlinné výrobě	Ne
	§ 6 odst. 6)	Snížení sazby daně o 48 % – 36 měsíců od data první registrace, 40 % po dobu následujících 36 měsíců a 25 % po dobu následujících 36 měsíců)	Ano
	§ 6 odst. 8)	Zvýšení sazby daně o 25 % u vozidel registrovaných nejpozději do 31. 12. 1989	Ano
	§ 6 odst. 9)	Snížení sazby daně o 100 % u nákladních vozidel a přípojných vozidel s nejvyšší povolenou hmotností nad 3,5 t do 12 t sloužících veřejně prospěšným poplatníkům či jako výcviková vozidla, vozidla používaná fyzickými osobami k činnosti, z níž neplnou příjmy ze samostatné činnosti	Ne
	§ 6 odst. 10)	Snížení sazby daně o 48 % u nákladních automobilů a přípojných vozidel s největší povolenou hmotností 12 a více t, za podmínek uvedených v § 6 odst. 9 ZDS	Ne
Sleva na dani	§ 12	Sleva na dani u kombinované přepravy	Ne; přepravní doklady

Zdroj: GŘ, FÚ JMK a FÚ KHK, ZDS; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.: Mimo výše uvedené úlevy obsahuje RSV i další technické údaje, které jsou rovněž součástí daňového přiznání k DSL a slouží pro stanovení správné výše DSL, viz příloha 2.

Do roku 2020 nedošlo ke zjednodušení administrace daně prostřednictvím využití elektronizace daňových tvrzení.

Z materiálu *Strategie rozvoje Finanční správy ČR* vyplývá, že do správy DSL by měly být aplikovány prvky, které zabezpečí maximální míru automatizace procesů správy daně silniční

²¹ Postup k odstranění pochybností nebo daňová kontrola.

a povedou ke zjednodušení její správy jak na straně daňových subjektů, tak správců daně. K tomu by měl sloužit portál *MOJE daně* s prvky předvyplnění údajů pro podání daňového tvrzení a aplikace samovyměření daně silniční. **Na přípravě jejich realizace se GFŘ a MF v době ukončení kontroly NKÚ podílely.**

Prostřednictvím portálu *MOJE daně* je možné přistupovat do online finančního úřadu, tj. do *Daňové informační schránky plus* (DIS+), a využívat jeho funkcionality, např. přihlášení bez uznávaného el. podpisu či datové schránky, přihlášení přes tzv. e-identitu a předvyplnění údajů o daňovém přiznání z podaného daňového přiznání k DSL z předchozího roku. **NKÚ však zjistil, že předvyplněné údaje byly údaje tvrzené daňovým subjektem, nikoliv údaje po ověření správcem daně.**

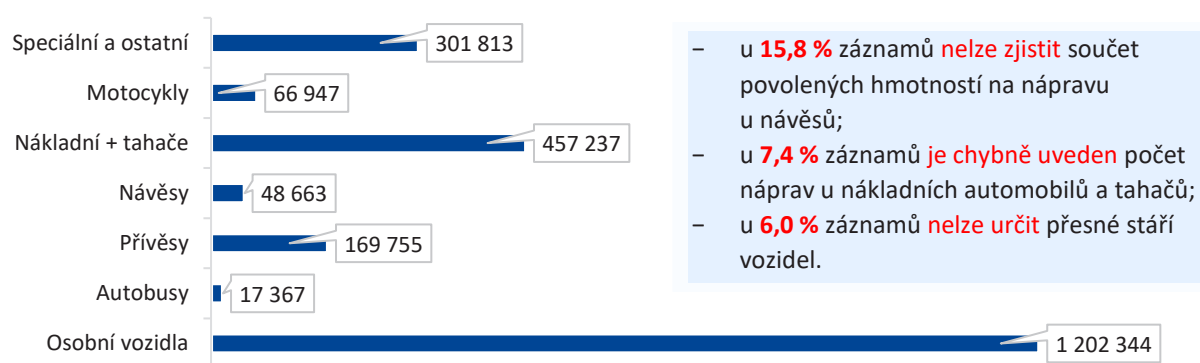
Registr silničních vozidel obsahuje chybné záznamy a tím ztěžuje správu daně silniční.

Registr silničních vozidel je informačním systémem veřejné správy podle zákona č. 365/2000 Sb.²² a od roku 2012 jej spravuje Ministerstvo dopravy. Registr silničních vozidel obsahuje evidenci údajů stanovených v § 4 odst. 1 až 5 zákona č. 56/2001 Sb. a také ve vyhlášce č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel (zejména § 9 až § 16).

V RSV bylo k 31. 12. 2020 registrováno 8 512 458 vozidel. NKÚ si vyžádal výstup z RSV za veškerá podnikatelská vozidla (tj. k 10. 6. 2021 to bylo 2 264 126 záznamů v RSV, provozovatelem je fyzická či právnická osoba zapsaná ve formě identifikačního čísla osoby (IČO) v technickém průkazu vozidla).

NKÚ zjistil, že zápisy v RSV, které potřebuje správce daně pro zjištění a ověření informací, které uvedl daňový subjekt v daňovém přiznání, obsahovaly množství chybných záznamů. Nejčastěji se objevovaly chyby: nemožnost zjistit součet nejvyšších povolených hmotností na nápravu u návěsů, dále chybný počet náprav u nákladních automobilů a tahačů a také neurčitě stáří vozidel, viz graf 2. Souhrn zjištěných chybných záznamů, které obsahoval RSV v požadovaném výstupu, uvádí příloha 3.

Graf 2: Počet záznamů o vozidlech v RSV dle druhu k 10. 6. 2021



Zdroj: MD; vlastní zpracování NKÚ.

Podle zákona č. 56/2001 Sb. je MD orgánem zodpovědným za správnost a úplnost údajů poskytovaných z RSV. NKÚ zjistil, že chybné záznamy MD aktivně nevyhledávalo, neodstraňovalo a ani pro tyto činnosti nenastavilo postupy. MD jako správce RSV poskytuje data dalším subjektům (např. FS ČR, Policii ČR atd.).

²² Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Pracovníci úřadů obcí s rozšířenou působností by měli dle metodiky MD používat technické popisy zpřístupněné a automaticky vyplňované do RSV dle schváleného technického popisu. Schválený technický popis musí výrobce vozidla povinně vložit do informačního systému technických prohlídek. Přesto se v RSV objevují chybné záznamy, jejichž výskyt odůvodňuje MD mj. historickou skladbou migrovaných a vkládaných dat. Z materiálů od FÚ KHK **Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že i správci daně se setkávali s tím, že údaje uvedené v technickém průkazu jsou odlišné od údajů získaných z RSV, např. chybně zapsané údaje, neuvedení záznamů o přestavbách vozidel, nesrozumitelné zápisy. Na základě těchto nejasností mohl správce daně vyzvat daňový subjekt k podání daňového přiznání k dani silniční, dodatečného daňového přiznání k DSL, příp. k odstranění pochybností, přičemž mohl následně zjistit, že požadavky a výzvy byly nedůvodné. Od února 2021 došlo na základě požadavku FS ČR k rozšíření náhledu do RSV a správce daně má možnost nahlížet přímo do velkého technického průkazu.**

Opravy a doplnění dat v RSV musí být učiněny i v technickém průkazu vozidla a osvědčení o registraci vozidla. Správce daně využívá údaje z RSV pouze pro svou činnost a nemá zákonem stanovenou povinnost a ani oprávnění sdělovat MD své pochybnosti o údajích obsažených v registru. Pokud správce daně zjistí nesrovnalost mezi doklady o vozidle a údaji uvedenými v RSV, řeší to s příslušným daňovým subjektem, příp. formou součinnosti s odborem dopravy²³ úřadu obce s rozšířenou působností. Na základě výzvy k součinnosti a informací v ní uvedených může příslušný správní orgán provést nápravu případně zjištěného nesouladu.

Uživatelské přístupy do aplikace RSV²⁴ zřizuje MD především pro pracovníky registračních míst, tedy zaměstnance obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. MD zřídilo pro zaměstnance GFŘ a FÚ celkem 250 přístupů do RSV. V březnu roku 2021 MD navýšilo počet na 258 přístupů s možností jejich dalšího navýšení. Pracovníci s přístupem do RSV vyřizují také požadavky ostatních správců daně ve věci získání informací z RSV. MD pro přístupy do RSV pro Finanční správu České republiky preferovalo připojování samostatnou webovou službou – přenáší se jen data a zobrazují se pomocí softwaru na straně tazatele bez možnosti editace. GFŘ a FÚ takto mají náhled na aktuální informace v RSV k danému okamžiku. V případě správného a úplného vyplnění údajů o vozidle má správce daně možnost u konkrétního vozidla dohledat detailní informace, viz příloha 2.

MD poskytuje na základě dohody Generálnímu finančnímu ředitelství od roku 2012 pravidelně jednou za dva měsíce soubor dat z RSV, tzv. databázi evidence vozidel²⁵(dále také „DEV“). Datové sestavy jsou aktuální pouze v okamžiku svého vygenerování a neposkytují náhled na údaje uvedené v technických průkazech vozidel, chybí zde náhled do elektronické části spisu. FS ČR data nahrává do vlastní vytvořené aplikace. Po nahrání nových dat jsou nepotřebná data smazána. **Data v DEV slouží FS ČR především k vyhledávací a kontrolní činnosti a k ověřování údajů uvedených v daňových přiznáních. Zjištění v rámci DEV jsou pouze podpůrného charakteru a bez dalšího dokazování je nelze využít jako důkazní prostředek pro vyměření či doměření daně. Tyto informace je nutno ověřit v daňovém řízení.**

Finanční správa ČR uskutečnila v letech 2016–2020 dvě celostátní kontrolní akce, zdrojem k vypracování rizikových analýz byla databáze evidence vozidel a data získaná z dalších

²³ Dle § 53 odst. 2 a § 56 zákona č. 280/2009 Sb. není správce daně povinen zajišťovat nápravu v RSV.

²⁴ V únoru roku 2021 byly náhledy do RSV rozšířeny o náhledy na konkrétní listiny založené v elektronické části spisu, tedy například o možnost náhledu do velkého technického průkazu.

²⁵ Jedná se o databázi vozidel, lodí a letadel.

zdrojů²⁶. V rámci první realizované akce s názvem *Nákladák IV* bylo prověřováno zdanění nákladních vozidel a jejich přípojných vozidel s nejvyšší povolenou hmotností nad 12 tun, viz tabulka 7.

Tabulka 7: Akce *Nákladák IV*

Akce	Počet zahájených daňových kontrol	Počet kontrolních úkonů s nálezem ²⁷	Fiskální dopad ²⁸
Nákladák IV	239	3 187	127 135 083 Kč

Zdroj: GFŘ; vlastní zpracování NKÚ.

Cílem druhé akce bylo prověřit daňové subjekty, zda správně zdaňují vozidla používaná pro uskutečňování služeb přes elektronické platformy²⁹, viz tabulka 8.

Tabulka 8: Akce *Elektronické platformy*

Rok, kdy bylo šetření ukončeno	Počet šetřených subjektů s fiskálním efektem celkem	Počet šetřených zdaňovacích období celkem	Fiskální efekt u šetřených subjektů celkem
2019 – UBER a TAXI	67	98	163 927 Kč
2020 – TAXI	66	92	166 339 Kč

Zdroj: GFŘ; vlastní zpracování NKÚ.

NKÚ zjistil, že analýzy na národní úrovni byly ve vztahu k daňovým únikům provedeny ve dvou rizikových oblastech. GFŘ výsledky analýz sdílelo s finančními úřady, které na základě následně zahájených daňových řízení dodatečně vyměřily daň silniční ve výši cca 127 mil. Kč.

NKÚ zjistil, že registr silničních vozidel a databáze evidence vozidel nejsou propojeny s *Automatizovaným daňovým informačním systémem*, což neumožňuje automatické porovnání dat z RSV nebo DEV a údajů z daňového přiznání k DSL. Tato skutečnost dle NKÚ také negativně ovlivňuje efektivnost správy daně silniční.

²⁶ Informace zasílané na základě výzvy dle § 148 zákona č. 280/2009 Sb. od společností Uber, Liftago a Taxify (Bolt) a informace z *Automatizovaného daňového informačního systému*.

²⁷ Počet daňových kontrol s nálezem včetně případů dodatečné úhrady daně silniční po jiném kontrolním úkonu.

²⁸ Celkový finanční výsledek všech kontrolních úkonů s nálezem za FÚ/Specializovaný finanční úřad.

²⁹ Sdělení GFŘ, že obecný princip fungování těchto uskutečňovaných služeb přes elektronické platformy zahrnuje tři kategorie účastníků, a to elektronickou platformu, poskytovatele služeb a koncového uživatele. Elektronická platforma má za úkol propojit poskytovatele služeb s koncovými uživateli a usnadnit tak transakci (např. právě přepravu) mezi nimi. Poskytovatel služby obdrží za poskytnutí služby koncovému uživateli finanční odměnu, kterou mu standardně vyplácí elektronická platforma na bankovní účet.

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
DEV	databáze evidence vozidel
DŘ	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
DSL	daň silniční
FS ČR	Finanční správa ČR
FÚ	finanční úřad
FÚ JMK	Finanční úřad pro Jihomoravský kraj
FÚ KHK	Finanční úřad pro Královéhradecký kraj
GFŘ	Generální finanční ředitelství
IČO	identifikační číslo osoby
LNG	zkapalněný zemní plyn (liquefied natural gas)
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RSV	registr silničních vozidel
TP	technický průkaz
ZDS	zákon České národní rady č. 16/1993 Sb., o dani silniční
zákon č. 16/1993 Sb.	zákon České národní rady č. 16/1993 Sb., o dani silniční
zákon č. 280/2009 Sb.	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
zákon č. 299/2020 Sb.	zákon č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 365/2000 Sb.	zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
zákon č. 456/2011 Sb.	zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky
zákon č. 56/2001 Sb.	zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.
zákon č. 586/1992 Sb.	zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů
zákon č. 63/2017 Sb.	zákon č. 63/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., a další související zákony

Příloha 1

Ukazatele efektivity a nákladovosti všech daní

	2018	2019	2020
Daňové příjmy celkem (v mil. Kč)	853 266,70	906 583,00	850 560,90
Nedaňové příjmy – kapitola státního rozpočtu 312 – MF (v mil. Kč)	518,3	421,8	208,30
Příjmy celkem (v mil. Kč)	853 785,00	907 004,80	850 769,20
Výdaje celkem (v mil. Kč)	12 096,60	12 652,60	13 499,40
Počet zaměstnanců FS ČR	15 540	15 232	14 977
Efektivnost v Kč (bez tvorby rezervního fondu)			
Příjmy na			
1 Kč výdajů	70,58	71,69	63,02
1 zaměstnanec	54 980 036,00	58 930 856,00	56 656 456,00
Nákladovost v Kč (bez tvorby rezervního fondu)			
Výdaje na			
100 Kč příjmů	1,42	1,39	1,59
1 zaměstnanec	778 971,00	822 078,00	898 986,00

Zdroj: Výroční zpráva Finanční správy ČR za rok 2020; vlastní zpracování NKÚ.

Ukazatele efektivity a nákladovosti daně silniční

	2018	2019	2020
Výdaje celkem (v mil. Kč)	12 096,60	12 652,60	13 499,40
Hodnota pro přepočítání výdajů pro daňové činnosti (daňové činnosti celkem / (daňové činnosti celkem + nedaňové činnosti celkem))	0,9238	0,9275	0,9406
Hodnota pro přepočítání výdajů na DSL ((daňové činnosti DSL celkem + ostatní daň. čin. k DSL) / daňové činnosti celkem)	0,0353	0,0352	0,0362
Výdaje DSL (v mil. Kč)	394,45	412,72	459,70
Inkaso DSL (v mil. Kč)	6 276,19	6 483,81	5 959,04
Celkem – přepočtený počet zaměstnanců na DSL	506,73	496,85	510,02
Počet zaměstnanců FS ČR	15 540,00	15 232,00	14 977,00
Efektivnost v Kč (bez tvorby rezervního fondu)			
Příjmy na			
1 Kč výdajů	15,91	15,71	12,96
1 zaměstnanec	12 385 734,89	13 049 727,12	11 683 962,74
Nákladovost v Kč (bez tvorby rezervního fondu)			
Výdaje na			
100 Kč příjmů	6,28	6,37	7,71
1 zaměstnanec	778 416,99	830 659,14	901 342,06

Zdroj: GFŘ; vlastní zpracování NKÚ.

Základní informace o vozidlech – karta vozidla, náhled na záznam v RSV

- **PČV** – počítačové číslo vozidla. Interní systémové číslo přidělené záznamu vozidla, slouží k jednoznačné identifikaci vozidla v databázi.
- **RM vozidla** – registrační místo vozidla.
- **První zaevidování** – datum první registrace vozidla.
- **Zaevidováno ČR** – datum první registrace vozidla v České republice.
- **Status** – záznam o stavu vozidla – např. provozované, zaniklé atd.
- **Příznak** – např. výjimka z pojištění odpovědnosti, zastaveno ve správním řízení atd.
- **Depozit** – datum účinnosti poslední změny: Spis. značka: --- Číslo jednací: --- Účel vozidla: ---.
- **Provozovatel** – zde je uveden přehled provozovatelů: Jméno: --- Adresa: --- Do: ---.
- **Vlastník** – zde je uveden přehled vlastníků: Jméno: --- Adresa: --- Do: ---.
- **Způsob nabytí** – např. kupní smlouva.
- **Registrační značka** – Druh: --- Vydána dne: --- Platnost do: ---.
- **Technický průkaz** – Číslo: --- Vydán: --- Platnost od: --- Platnost do: ---.
- **Osvědčení o registraci vozidla** – Vydáno: --- Platnost od: --- Platnost do: ---.
- **Indikace na vozidle** – indikace I – určuje prováděné změny oproti původnímu stavu; indikace II – určuje rozpory mezi skutečností a evidencí; indikace III – definuje omezení provádění změn v registru.
- **Informace o vozidle** – zde se zjistí veškeré technické údaje o vozidle.
- **VIN** – vehicle identification number (unikátní kód vozidla): Tovární značka: --- Výrobce: --- Druh vozidla: --- Tvar karoserie: --- Barva vozidla: --- Typ: --- Obchodní označení: --- Doplnková barva vozidla: ---.
- **Podrobné informace o vozidle** – zde jsou uvedeny podrobné technické informace o vozidle v dále uvedeném členění: 1. obecné; 2. motor; 3. karoserie; 4. rozměry, nápravy; 5. hmotnost; 6. rychlost, brzdy, hluk; 7. další položky.
- **Technické prohlídky** – Druh: --- Datum prohlídky: --- Platná do: --- Stav vozidla: ---.
- **Doplňkový text.**

Zdroj: MD; vlastní zpracování NKÚ.

Příloha 3

Sumář chybných záznamů z RSV v požadovaném výstupu pro NKÚ

Parametr (sloupec)	Popis
ICprovozovatele	Z 2 264 126 záznamů o vozidlech je 1 640 záznamů s chybou (0,072 %). V tom IČO = 0 (1 332×), IČO = 1 (22×), IČO je více než 8místné číslo (286×). Nezapisování vlastníka jako provozovatele do TP.
VozidloDruh	Z 2 264 126 záznamů o vozidlech není tento parametr vyplněn u 20 107 záznamů (0,888 %). Pro správu daně marginální. V číselníku uvedeno 159 druhů vozidel.
VozidloDruh2	Z 2 264 126 záznamů o vozidlech není tento parametr vyplněn u 250 794 záznamů a v 188 407 případech je vyplněn znakem tečky (.). Pro správu daně marginální. Obecně nepovinný údaj, povinně musí být pro sanitní a záchranářská vozidla. V číselníku 38 708 druhů.
VozidloKategorie	Z 2 264 126 záznamů o vozidlech není tento parametr vyplněn u 20 725 záznamů (0,915 %) a v 32 031 případech je vyplněn znakem tečky (1,415 %). Pro správu daně marginální.
VozidloPalivo	Podstatný a povinný údaj pro kontrolu výpočtu výše odvedené daně pro motorová vozidla do 12 t. Bez osvobození od DSL 34 vozidel na LNG a dvě na vodík. Z 1 202 344 záznamů o osobních automobilech není tento parametr vyplněn u 1 934 záznamů (0,161 %).
EucarisCode1	Doplňující údaj vyžádaný jako kontrolní pro zjištění vozidel na alternativní pohon.
EucarisCode2	Doplňující údaj vyžádaný jako kontrolní pro zjištění vozidel na alternativní pohon.
EucarisCode3	Doplňující údaj vyžádaný jako kontrolní pro zjištění vozidel na alternativní pohon.
MotorZdvihObjem	Podstatný a povinný údaj pro kontrolu výpočtu výše odvedené daně pro osobní automobily se spalovacím motorem. Z 1 202 344 záznamů o osobních automobilech je 301 záznamů s chybou (tj. 0,025 %).
EmiseEHSES	Doplňující údaj vyžádaný pro výpočet alternativní sazby daně.
EmiseEHKOSN	Doplňující údaj vyžádaný pro výpočet alternativní sazby daně.
EmisniNorma	Doplňující údaj vyžádaný pro výpočet alternativní sazby daně. Povinný od 1. 1. 2015.
HmotnostiPov	Podstatný a povinný údaj pro kontrolu výpočtu výše odvedené daně pro nákladní automobily a přívěsy. Ze 169 755 záznamů o přívěsech je nejvyšší povolená hmotnost 0 kg 381×, 1–99 kg 17× a více než milion 31×. Chyba 0,253 %.
HmotnostiPovN1	Podstatný a povinný údaj pro kontrolu výše odvedené daně pro návěsy. Z 48 663 záznamů o návěsech nelze provést součet hmotnosti v 7 703 případech (15,829 %). Součet 0 byl zjištěn 7 013×, chybný zápis (textový znak) 690×.
HmotnostiPovN2	Dtto.
HmotnostiPovN3	Dtto.
HmotnostiPovN4	Dtto.
NapravyPocet	Podstatný a povinný údaj pro kontrolu výše odvedené daně pro nákladní automobily, přívěsy i návěsy. Ze 457 237 záznamů o nákladních vozidlech je počet náprav méně než dvě a více než 200 v 33 828 případech (7,398 %). Významná chyba.
VozidloNapravy Druh	Kontrolní a doplňující údaj k počtu náprav.
Zaevidovano	Z 2 264 126 záznamů o vozidlech je 135 631 záznamů (5,990 %) zapsáno ke dni 1. 1. 1900. Počet vozidel registrovaných k 1. lednu je vysoký i v následujících letech a znamená zejména neurčitě datum registrace u starších vozidel.
ZaevidovanoCr	Kontrolní údaj pro posouzení stáří vozidla pro slevu na dani.
Kraj	Povinná položka podle místa registrace vozidla. Z 2 264 126 záznamů o vozidlech není tento parametr vyplněn u 90 099 záznamů (3,979 %). Zejména starší vozidla s neurčitým místem registrace. Marginální chyba pro správu DSL.

Zdroj: MD, data k 10. 6. 2021; vlastní zpracování NKÚ.

Část C

Informace a dokumenty**Informace o ukončení kontrolní akce**

Číslo kontrolní akce: 20/29

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu určené na zajištění činnosti Vojenského zpravodajství České republiky

Senát Nejvyššího kontrolního úřadu dne 29. listopadu 2021 usnesením č. 20/29/2021/3 schválil kontrolní závěr z kontrolní akce č. 20/29.

Vzhledem k tomu, že **kontrolní závěr z výše uvedené kontrolní akce** obsahuje utajované informace, na které se vztahuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, byl podle rozhodnutí Kolegia NKÚ ve smyslu § 30 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, zaslán pouze Poslanecké sněmovně PČR, Senátu PČR, vládě ČR a kontrolované osobě (Ministerstvu obrany) a **ve Věstníku NKÚ nebude zveřejněn.**



Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 30.

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 1/2022 vyšla dne 30. března 2022

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



