



VĚSTNÍK

NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU
2024

OBSAH**Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI**

9. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2024 (IV) 737
(24/04, 24/08, 24/21, 24/24, 24/29, 24/30, 24/31)

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- 23/07 Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zlepšování kvality ovzduší 741
- 23/11 Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na systém péče 775
o ohrožené děti a jeho transformaci
- 23/23 Peněžní prostředky státu z daně z příjmů právnických osob 805
a správa této daně
- 23/26 Peněžní prostředky státu určené na opravy a údržbu silnic I. třídy 825
- 23/27 Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na přípravu a zajištění 849
předsednictví České republiky v Radě EU v roce 2022
- 23/29 Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu 865
sociálního začleňování

Část C: INFORMACE A DOKUMENTY

- Informace o ukončení kontrolní akce 24/02 897

ČÁST A

PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

9. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2024 (IV)

Číslo kontrolní akce: 24/21

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými mají právo hospodařit vybrané státní podniky v likvidaci v resortu Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva zemědělství

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Barvy a laky, státní podnik "v likvidaci", Praha;
Cihlářské a keramické závody Teplice, státní podnik v likvidaci;
Státní statek Česká Kamenice v likvidaci;
Státní statek Valtice, s.p. v likvidaci.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/XVI/2024 na svém XVI. jednání 11. 11. 2024.

Číslo kontrolní akce: 24/31

Předmět kontroly:

Správa soudních poplatků a vymáhání justičních pohledávek

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybrané soudy – upřesňuje se:*

Krajský soud v Ostravě;

– *doplňuje se:*

Generální ředitelství cel, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVI/2024 na svém XVI. jednání 11. 11. 2024.

Číslo kontrolní akce: 24/04

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynaložené Ministerstvem vnitra na projekt *Elektronická sbírka zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) a elektronická tvorba právních předpisů (e-Legislativa)*

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 03/2025
(původní údaj: 01/2025).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/XVII/2024 na svém XVII. jednání 25. 11. 2024.

Číslo kontrolní akce: 24/29

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na informačně-poradenskou podporu účasti českých výzkumných týmů v rámcových výzkumných programech *Horizont 2020* a *Horizont Evropa*

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

- vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:

Česká kosmická kancelář o.p.s., Praha;

Dům zahraniční spolupráce, p.o., Praha;

Technologické centrum Praha z.s.p.o.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVII/2024 na svém XVII. jednání 25. 11. 2024.

Číslo kontrolní akce: 24/30

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na podporu aplikovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací v oblasti dopravy – program *DOPRAVA 2020+*

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Centrum dopravního výzkumu, v. v. i., Brno;

České vysoké učení technické v Praze;

Ing. Ivo Herman, CSc., Brněnská 993, Modřice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XVII/2024 na svém XVII. jednání 25. 11. 2024.

Číslo kontrolní akce: 24/08

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynaložené na činnost resortních sportovních center Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany

Změna v položce:

Časový plán:

– předložení KZ ke schválení: 03/2025
(původní údaj: 01/2025).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XVIII/2024 na svém XVIII. jednání 16. 12. 2024.

Číslo kontrolní akce: 24/24

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynakládané Ministerstvem průmyslu a obchodu na podporu zvyšování energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

BBG group, s.r.o., Praha;

Dopravní podnik města Brna, a.s.;

Dopravní podnik Ostrava a.s.;

DTS Vrbenský, a.s., Most;

ELE SERVIS CZ s.r.o., Praha;

CHRÍŠTOF, spol. s r.o., Brno;

IZOPOL DVOŘÁK, s.r.o., Plzeň;

MEDIA EFEKT, s.r.o., Brno;

MJ Play a.s., Praha;

NEXTA s.r.o., Teplice;

Střední odborné učiliště a Střední odborná škola SČMSD, Znojmo, s.r.o.;

TENDON Reality s.r.o., Frýdek-Místek;

TŘINECKÉ ŽELEZÁRNY, a. s.;

ZERAS a.s., Radostín nad Oslavou;

ZKL Brno, a.s.;

ZUUM Group s.r.o., Nový Jičín.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XVIII/2024 na svém XVIII. jednání 16. 12. 2024.

ČÁST B

KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/07

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zlepšování kvality ovzduší

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na realizaci cílů projektů zaměřených na zlepšování kvality ovzduší byly vynakládány účelně a v souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od dubna 2023 do listopadu 2023.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2020 až 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Státní fond životního prostředí České republiky, Praha (dále také „SFŽP“); Český hydrometeorologický ústav, Praha (dále také „ČHMÚ“); Bergasto a.s., Olomouc; GIFF a.s., Frýdlant nad Ostravicí; HERKUL a.s., Obrnice; Liberty Ostrava a.s.; MAPECO MOST a.s.; Severočeské doly a.s., Chomutov; ŠTOKY s.r.o., Spořice.

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 29. dubna 2024,

schválilo usnesením č. 7/VI/2024

kontrolní závěr v tomto znění:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zlepšování kvality ovzduší

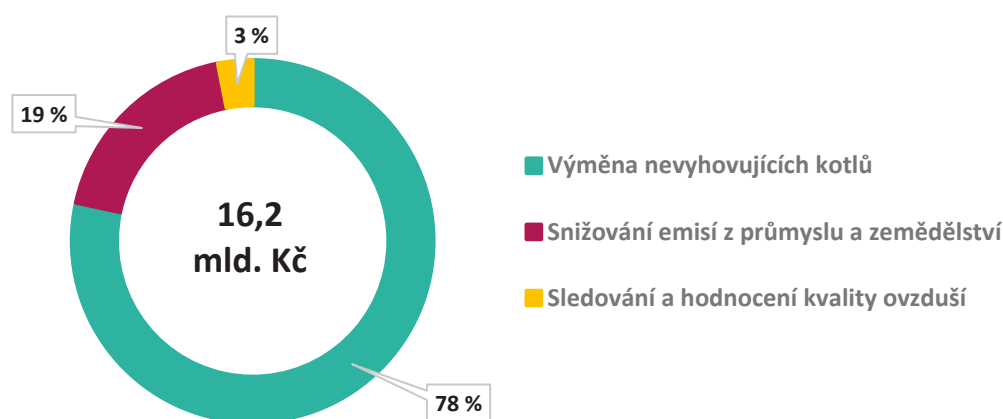
ZÁKLADNÍ INFORMACE

Česká republika dlouhodobě neplní **imisní limity** a v některých regionech jsou významně **překračovány**.

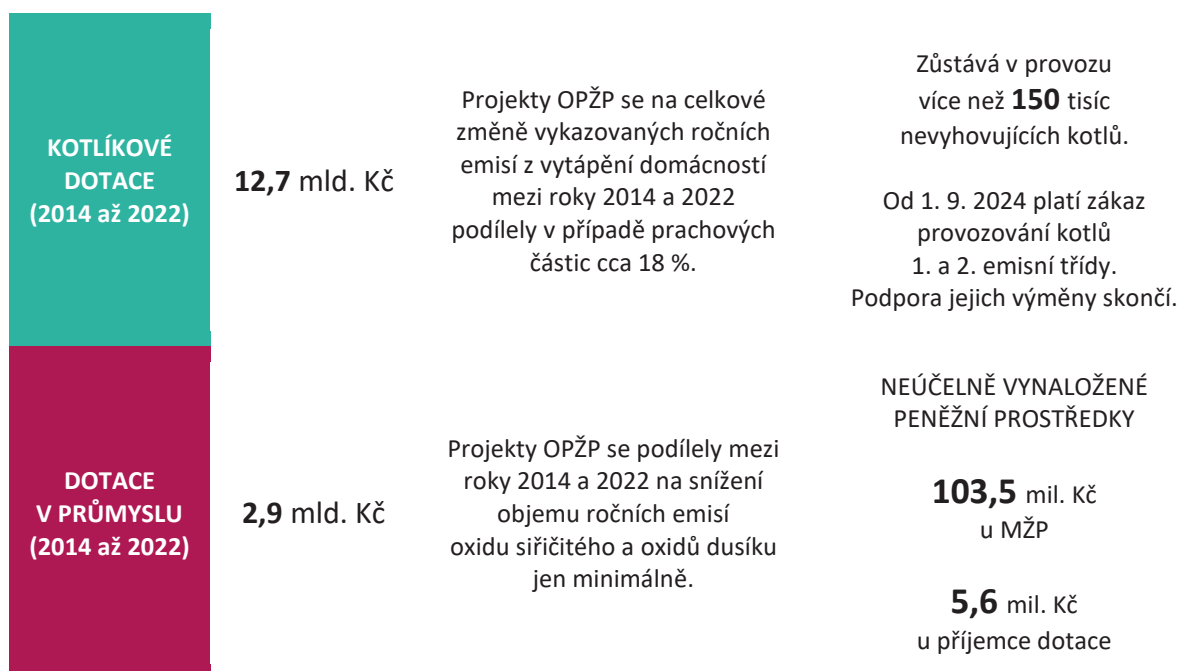
Domácnosti jsou hlavním zdrojem **znečištění ovzduší prachovými částicemi a benzo(a)pyrenem**.

Podíl obyvatel ČR žijících v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší sice klesá, ale v roce 2022 se stále jednalo o **více než 1 milion lidí**.

Průmysl je významným zdrojem **znečištění ovzduší oxidem siřičitým a oxidy dusíku**.

Peněžní prostředky vynaložené MŽP v letech 2014 až 2022 na ochranu ovzduší z PO 2 OPŽP¹ a NZÚ²

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ



¹ Prioritní osa 2: Zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech (dále také „PO 2“) operačního programu Životní prostředí 2014–2020 (dále také „OPŽP“).

² Program Nová zelená úsporám (dále také „NZÚ“), podprogramy Rodinné domy a Adaptační a mitigační opatření (pouze peněžní prostředky určené na výměny zdrojů energie v rodinných domech).

I. Shrnutí a vyhodnocení

ČR se stále potýká se zhoršenou kvalitou ovzduší³ a na jejím území nejsou dlouhodobě dodržovány imisní limity⁴. Podle Evropské agentury pro životní prostředí je znečištění ovzduší vůbec největším zdravotním rizikem souvisejícím se životním prostředím v Evropě. Vláda ČR schválila v roce 2015 cíl dosáhnout plnění imisních limitů na území ČR v roce 2020⁵.

NKÚ kontrolou prověřil poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu a EU na projekty zaměřené na zlepšování kvality ovzduší v celkové výši 16, 2 mld. Kč. MŽP ke dni 31. 12. 2022 vynaložilo 13,9 mld. Kč v rámci PO 2 OPŽP. Dále pak 2,3 mld. Kč v rámci programu NZÚ. NKÚ prověřil, zda tyto peněžní prostředky byly vynaloženy účelně a v souladu s právními předpisy. NKÚ se mj. zaměřil na to, jak se peněžní prostředky poskytnuté MŽP podílely na snižování emisí⁶ znečišťujících látek ovzduší a zda došlo k naplnění cílů přijatých vládou ČR v oblasti ochrany kvality ovzduší.

MŽP vynaložilo 12,7 mld. Kč z PO 2 OPŽP a z NZÚ, tj. 78 % peněžních prostředků, na výměny nevyhovujících kotlů v domácnostech. MŽP podpořilo 111 tisíc výměn, které přispěly ke zlepšení kvality ovzduší. Nicméně podle informací MŽP nadále zůstává v provozu více než 150 tisíc nevyhovujících kotlů I. a II. emisní třídy.

MŽP dále vynaložilo 2,9 mld. Kč z PO 2 OPŽP na snižování emisí z průmyslu. NKÚ zjistil, že MŽP část peněžních prostředků až ve výši 103,5 mil. Kč určených na omezování prašnosti v průmyslu vynaložilo neúčelně. NKÚ analyzoval vliv poskytnutých dotací na snížení emisí z průmyslu mezi roky 2014 a 2022. NKÚ vyhodnotil, že peněžní prostředky PO 2 OPŽP přispěly jen minimálně ke snížení emisí oxidu siřičitého a oxidů dusíku.

NKÚ vyhodnotil, že v ČR nebylo do konce roku 2020 dosaženo plnění imisních limitů stanovených právními předpisy ČR i EU. V roce 2020 i v letech následujících byly některé imisní limity nadále překračovány, a to zejména na střední a severovýchodní Moravě, což má negativní dopad na zdraví obyvatel.

MŽP také nepostupovalo v některých případech při financování ochrany ovzduší v souladu s právními předpisy.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

a) MŽP vynaložilo nejvíce peněžních prostředků určených na zlepšování kvality ovzduší na výměnu nevyhovujících zdrojů vytápění domácností. MŽP vynaložilo ke dni 31. 12. 2022 peněžní prostředky ve výši 10,4 mld. Kč z PO 2 OPŽP a 2,3 mld. Kč prostřednictvím NZÚ,

³ Jedná se o celoevropský problém. Podle Evropské komise byla v roce 2020 většina lidí žijících v městských oblastech v EU vystavena znečištění ovzduší na úrovni, která poškozuje jejich zdraví.

Mezi nejvýznamnější znečišťující látky ovzduší v ČR patří prachové částice (PM_{2,5} a PM₁₀), benzo(a)pyren (B(a)P), oxidy dusíku (NO_x) a přízemní ozon (O₃), což se projevuje jednak v malých sídlech, kde domácnosti topí tuhými palivy, jednak v průmyslových a dopravně zatížených oblastech.

⁴ Imisní limit je zákonem stanovená nejvyšší přípustná úroveň znečištění ovzduší, vyjádřená v jednotkách hmotnostní koncentrace. Vybrané platné imisní limity jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. V příloze č. 2 jsou uvedeny informace o nedodržování imisních limitů v ČR v období let 2013 až 2022. V příloze č. 3 je uveden přehled znečišťujících látek ovzduší.

⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 2. prosince 2015 č. 979, o *Střednědobé strategii (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice*.

⁶ Emisí se rozumí vnášení látek do ovzduší vyjádřená v hmotnostních jednotkách.

z toho 1,5 mld. Kč na dofinancování žádostí z OPŽP. Celkem MŽP podpořilo 111 tisíc výměn nevyhovujících kotlů, které zlepšily kvalitu ovzduší a snížily závislost na fosilních palivech.

Dle platných pravidel OPŽP 2021–2027 mohou nízkopříjmové domácnosti požádat o dotaci na výměnu nevyhovujícího kotle do 31. 8. 2024. Poté začne platit zákaz provozování kotlů 1. a 2. emisní třídy, a nebude tedy již možné žádat o dotaci na jejich výměnu. Zda se zákaz provozu nevyhovujících kotlů od 1. 9. 2024 projeví na zlepšení kvality ovzduší, bude záviset na jeho dodržování a úspěšnosti vymáhání.

- b) MŽP vynaložilo na snižování emisí z průmyslu z PO 2 OPŽP peněžní prostředky ve výši 1,16 mld. Kč na náhrady či rekonstrukce stacionárních zdrojů znečišťování, 0,98 mld. Kč na pořízení dodatečných technologií ke snížení emisí, 0,67 mld. Kč na omezování prašnosti z plošných zdrojů a 0,13 mld. Kč na ostatní aktivity.

NKÚ kontrolou zjistil, že MŽP vynaložilo peněžní prostředky až ve výši 103,5 mil. Kč z PO 2 OPŽP neúčelně, a to na nákup zařízení⁷, jejichž hlavním účelem nebylo snižování prašnosti. NKÚ vyhodnotil, že výdaje na tato zařízení nebyly způsobitelné, a jedná se tak o nesrovnalost ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁸. Neúčelné vynaložení peněžních prostředků na jedno z těchto zařízení ve výši 5,6 mil. Kč NKÚ zjistil i u příjemce dotace.

NKÚ zjistil, že řada průmyslových subjektů odstupuje od již schválených projektů. MŽP reagovalo na tuto situaci vytvořením nové prioritní osy 7 (dále také „PO 7“) k dočerpání postupně se uvolňujících prostředků v rámci OPŽP. V rámci této prioritní osy poskytuje MŽP peněžní prostředky Úřadu práce České republiky (dále také „ÚP ČR“) na úhradu části příspěvku na bydlení domácnostem zasaženým zvýšením cen energie v důsledku vojenské agrese Ruska proti Ukrajině a růstem životních nákladů vlivem inflace. Podpora formou kompenzace nákladů domácností na energie nemá přímý vliv na zlepšení kvality ovzduší.

NKÚ zjišťoval, k jakému množství odstraněných ročních emisí z průmyslu přispěly projekty PO 2 OPŽP. Výsledek NKÚ porovnal s údaji o poklesu ročních emisí sledovaných ČHMÚ. Na základě tohoto porovnání NKÚ vyhodnotil, že podíl dotací na snížení emisí dominantně produkovaných průmyslem (NO_x a SO₂) byl minimální.

- c) Vláda ČR schválila již v roce 2015 s ohledem na dlouhodobě zhoršenou kvalitu ovzduší a neplnění imisních limitů cíl plnění všech zákonem stanovených limitů do konce roku 2020. NKÚ vyhodnotil na základě dat sledovaných ČHMÚ, že v roce 2020 i v letech následujících nebyly plněny některé imisní limity⁹, a to zejména v Moravskoslezském, Olomouckém a Zlínském kraji. Přesto podíl obyvatel žijících v oblastech s překročením imisních limitů¹⁰ od roku 2018 klesá. Kvalitu ovzduší ovlivňují kromě vlastních zdrojů znečišťování také rozptylové podmínky, které byly v kontrolovaných letech příznivé.

⁷ Zpravidla kolový nakladač nebo smykem řízený nakladač, traktor či teleskopický manipulátor.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

⁹ Informace o nedodržovaných imisních limitech v období let 2013 až 2022 jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

¹⁰ Bez zahrnutí O₃.

NKÚ zjistil, že pro částice PM_{2,5} není zákonem stanoven imisní limit pro maximální průměrné denní koncentrace¹¹, přestože v ovzduší představují významný rizikový faktor pro lidské zdraví. Z pohledu doporučených limitů Světové zdravotnické organizace (dále také „WHO“) pro maximální denní koncentrace PM_{2,5} je podle zjištění NKÚ kvalita ovzduší na většině území ČR zatížena nadměrnými koncentracemi částicemi PM_{2,5}.

d) NKÚ také zjistil, že MŽP nepostupovalo v souladu s právními předpisy, když:

- nepoužilo v souladu s § 15 odst. 14 zákona č. 201/2012 Sb.¹² část výnosů z poplatků za znečišťování ovzduší za roky 2019 a 2020 na zákonem stanovené účely v oblasti ochrany ovzduší;
- nevynakládalo v souladu s § 7 odst. 6 zákona č. 383/2012 Sb.¹³ výdaje odpovídající účelově vázanému výnosu z dražeb emisních povolenek prostřednictvím programu NZÚ;
- nesledovalo a nevyhodnocovalo v souladu s § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.¹⁴ přínosy programu NZÚ ke zlepšování kvality ovzduší.

II. Informace o kontrolované oblasti

MŽP je ústředním orgánem státní správy a orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí odpovědným též za ochranu ovzduší. MŽP je řídicím orgánem pro OPŽP a je také správcem programu NZÚ. MŽP je správcem SFŽP a zřizovatelem ČHMÚ.

SFŽP plní na základě dohod o delegování některých činností a pravomocí MŽP roli zprostředkujícího subjektu u OPŽP a NZÚ. SFŽP administruje také *Národní program Životní prostředí* (dále také „NPŽP“). Většina aktivit NPŽP je financována z prostředků SFŽP, které pocházejí ze zákonných poplatků, odvodů a pokut. V roce 2021 byl NPŽP rozšířen o aktivity financované z dotace poskytnuté SFŽP z *Národního plánu obnovy*.

ČHMÚ je státní příspěvkovou organizací podřízenou MŽP. Na základě zřizovací listiny je mj. pověřen zjišťováním a vyhodnocováním úrovně znečišťování ovzduší a posuzováním a vyhodnocováním úrovně znečištění ovzduší. Za tímto účelem zajišťuje také Státní síť imisního monitoringu. ČHMÚ byl v kontrolovaném období příjemcem dotací z OPŽP.

V rámci EU je řízení a posuzování kvality ovzduší upraveno zejména směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2008/50/ES¹⁵ (dále také „směrnice 2008/50/ES“) a směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2004/107/ES¹⁶ (dále také „směrnice 2004/107/ES“). Snižování emisí látek znečišťujících ovzduší je upraveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/2284¹⁷.

¹¹ ČR má nastavené imisní limity v zákoně č. 201/2012 Sb. v souladu s platnými právními předpisy EU.

¹² Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

¹³ Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

¹⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

¹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES (text s významem pro EHP).

Na národní úrovni je ochrana ovzduší upravena zákonem č. 201/2012 Sb. (dále také „zákon o ochraně ovzduší“) a jeho prováděcími právními předpisy. Kvalita ovzduší je posuzována podle koncentrací vybraných znečišťujících látek v přízemní vrstvě atmosféry. Pro tyto vybrané znečišťující látky jsou zákonem o ochraně ovzduší stanoveny imisní limity (dále také „IL“) uvedené v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Pro účely vyhodnocení úrovně znečištění a zjištění, zda jsou překračovány platné imisní limity, jsou používána data získaná v rámci Stání sítě imisního monitoringu. Její součástí jsou monitorovací stanice ČHMÚ i jiných provozovatelů (např. zdravotní ústavy, obce či kraje). Data z těchto stanic jsou zpracovávána v rámci Informačního systému kvality ovzduší.

Střednědobá strategie (do roku 2020) zlepšování kvality ovzduší v ČR

Východiskem pro zpracování této strategie byla zejména skutečnost, že kvalita ovzduší v České republice dlouhodobě nesplňuje požadavky stanovené právními předpisy ČR a EU pro ochranu zdraví lidí a ekosystémů a vyvolává v zatížených oblastech významná zdravotní rizika a poškozování ekosystémů, a dále pak skutečnost, že se jednalo o požadavek Evropské komise (dále také „EK“) připravit ucelenou koncepci řízení kvality ovzduší pro ČR. Tento požadavek byl rovněž formulován jako zásadní pro schválení nastavení PO 2 OPŽP. Strategie byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 2. prosince 2015 č. 979.

Globálním cílem této strategie bylo dosažení společensky přijatelné míry rizik plynoucích ze znečištění ovzduší pro lidské zdraví. Jedním ze čtyř stanovených specifických cílů pro splnění globálního cíle bylo dosažení imisních limitů na celém území ČR do roku 2020 a současně udržování a zlepšování kvality ovzduší tam, kde jsou současné koncentrace znečišťujících látek pod hodnotami IL. Pro splnění specifických cílů byly stanoveny podmínky pro dosažení cílů, kterými byla zejména realizace opatření na národní úrovni obsažených v *Národním programu snižování emisí České republiky* (dále také „NPSE“) a na regionální úrovni v programech zlepšování kvality ovzduší (dále také „PZKO“).

Národní program snižování emisí České republiky

NPSE je připravován na základě § 8 zákona o ochraně ovzduší s přihlédnutím k mezinárodním závazkům České republiky na základě právního rámce EU a s ohledem na neplnění IL pro některé znečišťující látky (zejména prachové částice velikostních frakcí PM₁₀ a PM_{2,5}, přízemní ozón a benzo(a)pyren), které mají výrazné negativní dopady na lidské zdraví, ekosystémy a vegetaci. NPSE byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 2. prosince 2015 č. 978 s cílem dosažení a udržení IL stanovených pro PM₁₀, PM_{2,5} a B(a)P do roku 2020. Aktualizace NPSE zohledňující nové skutečnosti a cíle k roku 2030 byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 16. prosince 2019 č. 917.

Operační program Životní prostředí 2014–2020

PO 2 je zaměřená na projekty zlepšující kvalitu ovzduší a omezující emise znečišťujících látek do ovzduší s důrazem na využití nových, šetrných způsobů výroby energie a zlepšení systému sledování kvality ovzduší. Globálním cílem PO 2 pro období 2014–2020 je zlepšení kvality ovzduší tam, kde jsou překračovány IL, a udržení kvality ovzduší tam, kde je kvalita dobrá. PO 2 zahrnuje čtyři specifické cíle (dále také „SC“), které se dále člení na podporované aktivity:

- SC 2.1: *Snížit emise z lokálního vytápění domácností podílející se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek,*
- SC 2.2: *Snížit emise stacionárních zdrojů podílející se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek,*

- SC 2.3: Zlepšit systém sledování, hodnocení a předpovídání vývoje kvality ovzduší a souvisejících meteorologických aspektů,
- SC 2.4: Snížit emise stacionárních zdrojů podílející se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek v uhelných regionech.

Nový SC 2.4 byl přidán do PO 2 OPŽP v roce 2019. Důvodem vzniku SC 2.4 byla realokace finančních prostředků z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* do OPŽP ve výši cca 1 mld. Kč. MŽP rozhodlo, že tyto finanční prostředky budou využity na projekty ke snížení emisí z průmyslových a zemědělských zdrojů znečišťování ovzduší, které jsou řešeny v rámci SC 2.2 OPŽP. Jelikož je SC 2.2 financován z Fondu soudržnosti (dále také „FS“), kdežto převedené prostředky pocházejí z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále také „EFRR“), bylo nutné vytvoření nového specifického cíle. SC 2.4 je zaměřen obdobně jako SC 2.2 s tím rozdílem, že na základě požadavku EK jsou převedené finanční prostředky využity v tzv. uhelných regionech (Moravskoslezský, Ústecký a Karlovarský kraj).

Program Nová zelená úsporám

Program NZÚ v podobě od roku 2014 lze členit na tři etapy dle zdroje financování (pro kontrolované období let 2020 až 2022 byly relevantní první dvě etapy NZÚ):

- I. etapa NZÚ 14+ – financování ze státního rozpočtu z výnosu z dražeb emisních povolenek prostřednictvím programového financování (program 115 280).
- II. etapa NZÚ 21+ – financování z *Nástroje na podporu oživení a odolnost* v rámci *Národního plánu obnovy*.
- III. etapa NZÚ 23+ – financování z výnosu z emisních povolenek prostřednictvím Modernizačního fondu (program HOUSEnerg).

Cílem programu NZÚ je vedle hlavního cíle zvýšení energetické účinnosti budov také zlepšování stavu životního prostředí prostřednictvím snížení látek znečišťujících ovzduší, a to zejména výměnou kotlů na tuhá paliva, resp. výměnou nevyhovujících zdrojů tepla v obytných budovách.

Tabulka č. 1: Příjmy z prodeje emisních povolenek 2020–2022 (v tis. Kč)

	2020	2021	2022	2020–2022
Příjem z prodeje povolenek EUA (obecné emisní povolenky)	18 902 320	15 343 381	16 390 840	50 636 541
Příjem z prodeje povolenek EUAA (emisní povolenky pro oblast letectví)	34 572	53 619	73 582	161 773
Příjem z dražeb celkem	18 936 892	15 397 000	16 464 422	50 798 314

Zdroj: závěrečné účty kapitoly 315 – MŽP za roky 2020, 2021, 2022.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na realizaci cílů projektů zaměřených na zlepšování kvality ovzduší byly vynakládány účelně a v souladu s právními předpisy.

Za účelné bylo považováno takové vynakládání a použití peněžních prostředků, které vedlo k optimální míře dosažení cílů PO 2 OPŽP, NZÚ a NPŽP v oblasti zlepšování kvality ovzduší, tj. zejména ke snižování emisí látek znečišťujících ovzduší, ke zlepšování systému hodnocení kvality ovzduší či pořizování programů zlepšování kvality ovzduší. V případě kontrolovaných

projektů PO 2 OPŽP bylo za účelné považováno takové použití peněžních prostředků, které vedlo k naplnění účelu projektu, k dosažení stanovených cílů a očekávaných výsledků a poskytnuté peněžní prostředky prokazatelně vedly ke snížení znečišťování ovzduší nebo ke zlepšení systému sledování, hodnocení a předpovídání vývoje kvality ovzduší.

NKÚ provedl kontrolu u MŽP jakožto řídicího orgánu OPŽP a správce programu NZÚ, u SFŽP jakožto zprostředkujícího subjektu OPŽP a NZÚ a administrátora NPŽP. Dále provedl kontrolu u ČHMÚ, který je pověřený posuzováním a vyhodnocováním úrovně znečištění a znečišťování ovzduší a který byl příjemcem dotací z PO 2 OPŽP, a u dalších sedmi vybraných příjemců dotací v rámci SC 2.4 PO 2 OPŽP.

NKÚ v souvislosti s implementací OPŽP, OPŽP 2021–2027, programu NZÚ a NPŽP prověřoval u MŽP a SFŽP administraci, realizaci a vyhodnocování těchto programů, přičemž se zaměřil na nastavení podmínek poskytování dotací, kontrolního systému, monitoringu a dosahování cílů těchto programů. NKÚ dále prověřoval u MŽP a SFŽP poskytování a administraci dotací na vzorku 12 projektů realizovaných v rámci SC 2.3 a SC 2.4 PO 2 OPŽP a u SFŽP na vzorku tří projektů realizovaných v rámci 2. prioritní oblasti NPŽP.

NKÚ také v rámci kontroly prověřil, zda MŽP a ČHMÚ použily část peněžních prostředků z výnosu z poplatků za znečišťování ovzduší v souladu se zákonem o ochraně ovzduší na stanovený účel a zda MŽP realizovalo výdaje z dražeb emisních povolenek v souladu se zákonem č. 383/2012 Sb.

V neposlední řadě NKÚ prověřil u ČHMÚ a dalších sedmi vybraných příjemců dotací z PO 2 OPŽP dodržování podmínek poskytnutí dotace, prokazatelnost a opodstatněnost způsobilých výdajů, užití prostředků dotace na stanovený účel a plnění cílů a udržitelnost projektů. Ke kontrole bylo vybráno celkem 12 projektů, které byly zaměřeny na realizaci opatření na zlepšování systému hodnocení kvality ovzduší či snižování emisí znečišťujících látek a které byly financovány z PO 2 OPŽP.

Kontrolou byly dále prověřeny peněžní prostředky SFŽP určené na zlepšování kvality ovzduší v rámci 2. prioritní oblasti NPŽP. Na vzorku tří projektů bylo prověřováno, zda SFŽP poskytoval peněžní prostředky v souladu s právními předpisy.

Výběr vzorků projektů vycházel zejména z požadavku na pokrytí vybraných dotačních titulů, finanční významnosti, pokročilosti realizace a vyplacených peněžních prostředků. Přehled kontrolovaných projektů je uveden v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků na úrovni systému činil 57,99 mld. Kč, z toho 39,82 mld. Kč bylo z prostředků EU, 17,86 mld. Kč ze státního rozpočtu a 0,31 mld. Kč z prostředků SFŽP.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků na úrovni projektů činil 350,07 mil. Kč, z toho bylo 263,63 mil. Kč z OPŽP a 86,44 mil. Kč z prostředků SFŽP.

NKÚ provedl v průběhu kontrolní akce kvantitativní výzkum metodou standardizovaného dotazníku. Účelem dotazníkového šetření bylo získat doplňkové informace k poskytnuté podpoře od samotných příjemců dotace určené na výměnu zdrojů vytápění v domácnostech. Výsledky dotazníkového šetření jsou uvedeny v příloze č. 8 tohoto kontrolního závěru.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Prioritní osa 2 operačního programu *Životního prostředí 2014–2020*

Na projekty zlepšující kvalitu ovzduší a omezující emise znečišťujících látek do ovzduší s důrazem na využití nových, šetrných způsobů výroby energie a zlepšení systému sledování kvality ovzduší bylo ke dni 31. 12. 2022 v realizaci 351 projektů s příspěvkem EU ve výši 15,1 mld. Kč. a příjemcům bylo proplaceno 13,9 mld. Kč. Dle dat k 21. 9. 2023 zbývá příjemcům proplatit 0,7 mld. Kč. V tabulce č. 2 jsou uvedeny finanční ukazatele PO 2 OPŽP.

Tabulka č. 2: Finanční ukazatele PO 2 (v €)

PO	Fond	Podpora z EU	Příspěvek členského státu (národní spolufinancování)	Financování celkem	Míra spolufinancování
PO 2	FS	576 073 560	101 660 041	677 733	85 %
PO 2	EFRR	49 254 507	8 691 972	57 946	85 %

Zdroj: programový dokument OPŽP verze 20.0 (EK verze 15.0), platnost od 22. 3. 2023.

A) Kotlíkové dotace

Nezbytným krokem pro snížení úrovně znečištění ovzduší v ČR je omezení primárních emisí znečišťujících látek z lokálního vytápění domácností. Lokální topeniště jsou v současné době jeden z největších znečišťovatelů ovzduší, a to hlavně z pohledu emisí tuhých znečišťujících látek a B(a)P. Emise B(a)P z vytápění domácností dosáhly v roce 2019 hodnoty 14,2 t a na celkových emisích se podílely 96,4 %.¹⁸ V roce 2020 činily emise B(a)P z vytápění domácností 13,2 t. Meziročně tak došlo k poklesu o 7,1 %.¹⁹ Zlepšování kvality ovzduší lze přičíst jednak meteorologickým (zejména pak rozptylovým) podmínkám, ale také dalšímu zavádění moderních technologií ve výrobě a modernizaci skladby spalovacích zařízení v domácnostech, mj. vlivem zákazu provozu nevyhovujících kotlů, které jsou zařazeny dle ČNS EN 305-1 do 1. a 2. emisní třídy, a to od 1. 9. 2024²⁰.

→ Na snížení emisí z lokálního vytápění domácností klade MŽP zásadní důraz. Podíl na alokaci PO 2 OPŽP činí 64 %.

V OPŽP byly v rámci kotlíkových dotací vyhlášeny tři výzvy. V rámci poslední 117. výzvy již nebyly podporovány výměny starých zdrojů vytápění za kombinované kotle (uhlí a biomasa), ale pouze za tepelná čerpadla, kotle na biomasu (ruční či automatická dodávka paliva) nebo plynové kondenzační kotle.

Tabulka č. 3: Souhrnný přehled čerpání peněžních prostředků v rámci SC 2.1 PO 2 OPŽP (kotlíkové dotace) ke dni 31. 12. 2022 (v Kč)

	Výzva č.	Celkem
Částky proplacené příjemcům podpory	05_15_016	3 177 643 538,52
	05_17_067	3 326 139 717,43
	05_19_117	3 923 679 965,66
Celkem za tři výzvy		10 427 463 221,61

Zdroj: informace MŽP.

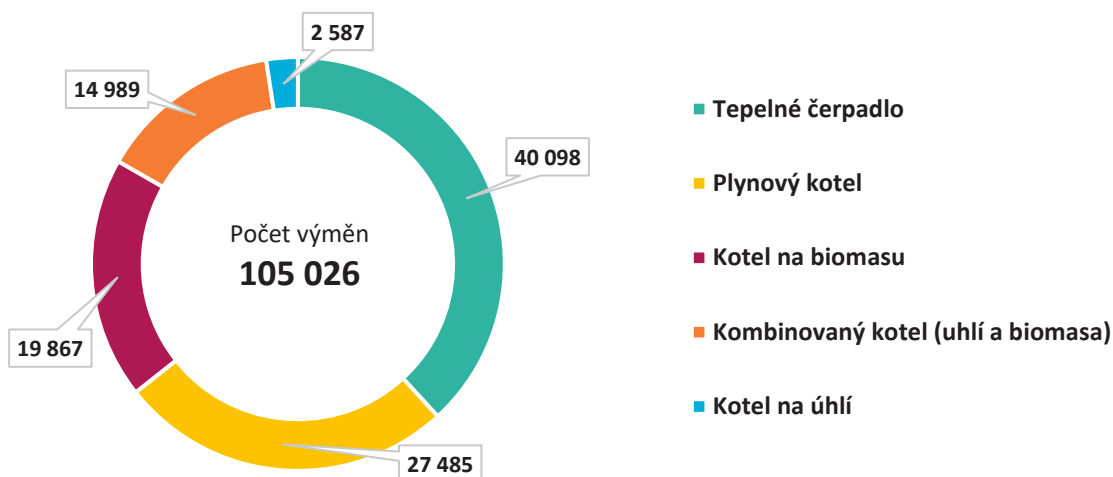
¹⁸ Zpráva o životním prostředí České republiky 2020 schválená usnesením vlády ČR č. 959 dne 5.11.2021.

¹⁹ Zpráva o životním prostředí České republiky 2021 schválená usnesením vlády ČR č. 1085 dne 21.12.2022.

²⁰ Zákon č. 142/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Z průběžných dat hodnocení kotlíkových dotací k červnu 2023 sledovaných SFŽP vyplývá průměrná struktura nových zdrojů za všechny výzvy: 2,8 % kotlů čistě na uhlí (bylo možné čerpat dotaci jen v první výzvě), 16,3 % kombinovaných kotlů uhlí/biomasa, 18,7 % kotlů výhradně na biomasu, 37,4 % tepelných čerpadel a 24,8 % plynových kondenzačních kotlů. V grafu č. 1 jsou uvedeny počty jednotlivých typů nových zdrojů tepla.

Graf č. 1: Počty výměn dle nového zdroje vytápění



Zdroj: vyhodnocení 1., 2. a 3. výzvy specifického cíle 2.1 *Snížit emise z lokálního vytápění domácností podílejících se na expozici obyvatelstva koncentracím znečišťujících látek OPŽP* (k červnu 2023, včetně NZÚ 14+ – AMO).

NKÚ zjistil na základě sledovaných a vykázaných dat ČHMÚ a MŽP, že podíl kotlíkových dotací na celkové změně vykazovaných ročních emisí z vytápění domácností mezi roky 2014 a 2021 byl v případě prachových částic PM₁₀ a PM_{2,5} cca 18 % (viz příloha č. 6 kontrolního závěru).²¹ NKÚ dále vyhodnotil, že v důsledku kotlíkových dotací dochází ke snižování průměrných ročních koncentrací jemných částic PM_{2,5} a B(a)P.

Peněžní prostředky vynaložené na výměny nevyhovujících zdrojů vytápění domácností za kotle s nižšími emisemi znečišťujících látek vyhodnotil NKÚ jako účelné, neboť přispívají ke snižování úrovně znečišťování ovzduší a tím ke zlepšování kvality ovzduší.

Pro dofinancování žádostí, na které nezbyly prostředky z PO 2 OPŽP, byla v roce 2019 vyhlášena výzva z podprogramu *Adaptační a mitigační opatření* (dále také „AMO“) I. etapy NZÚ 14+. Finanční podpora na výměnu kotlů na pevná paliva s ručním podáváním v rodinných domech byla poskytována prostřednictvím projektů jednotlivých krajů stejně jako u OPŽP. Celkem bylo krajům zálohově vyplaceno 1,5 mld. Kč a do 31. 12. 2022 bylo vyúčtováno 1,1 mld. Kč.

V rámci nově pořízených zdrojů vytápění domácností MŽP podpořilo k červnu 2023 z OPŽP a NZÚ – AMO více než 105 tisíc jednotlivých stacionárních zdrojů. Největší počet výměn byl za tepelná čerpadla. V množství vyčerpaných peněžních prostředků z OPŽP k 31. 12. 2022 byl na prvním místě Moravskoslezský kraj následovaný Středočeským a Jihočeským krajem. Na území Prahy bylo investováno jen minimum prostředků, což je dáno tím, že na území Prahy se

²¹ Podíl přínosů kotlíkových dotací je nadhodnocen o podíl projektů zahrnutých do vyhodnocení přínosů za období od 1. 1. 2023 do 30. 6. 2023 a o podíl projektů ze zásobníků OPŽP dofinancovaných z podprogramu *Adaptační a mitigační opatření programu Nová zelená úsporám*.

nachází jen relativně malý počet lokálních zdrojů vytápění domácností. Podrobné informace jsou uvedeny v tabulkách v příloze č. 7 tohoto kontrolního závěru.

B) Dotace na snižování emisí v průmyslu

V rámci PO 2 OPŽP byly vyhlášeny mj. výzvy č. 8, 89 (SC 2.2) a 136 (SC 2.4). V těchto třech výzvách byly podporovány aktivity zaměřené na náhradu nebo rekonstrukci spalovacích či ostatních stacionárních zdrojů znečišťování za účelem snížení emisí; pořízení dodatečných technologií a změny technologických postupů vedoucích ke snížení emisí a úrovně znečištění u spalovacích či ostatních stacionárních zdrojů a na **omezování prašnosti z plošných zdrojů**²².

→ MŽP vynaložilo neúčelně až 103,62 mil. Kč na pořízení zařízení, která neslouží v první řadě ke snižování emisí znečišťujících látek.

V rámci **výzvy č. 8** bylo ke dni 31. 12. 2022 podpořeno 16 projektů zaměřených na omezování prašnosti z plošných zdrojů. Ve třech případech bylo předmětem projektu mj. pořízení mobilního zařízení ke snižování prašnosti (fugitivních emisí²³). Ve dvou případech byl pořízen zametací vůz. Ve třetím případě byl mj. pořízen kolový nakladač se zametacím nástavcem s proplacenou výši příspěvku EU 2,15 mil. Kč z FS.

Dále bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že v rámci **výzvy č. 8** byly podány také tři žádosti o podporu, ve kterých žadatelé uvedli, že jejich záměrem je vyměnit stávající nakladače za nová překládková zařízení („kolový nakladač“ či „překládkové rypadlo“) vybavená účinnými skrápěcími systémy za účelem snížení prašnosti v provozovaných areálech. SFŽP všechny tři žádosti posoudil s výsledkem, že žádosti nesplnily formální náležitosti nebo podmínky přijatelnosti a byly vyřazeny z procesu administrace.

V rámci **výzvy č. 89** bylo ke dni 31. 12. 2022 podpořeno 25 projektů zaměřených na omezování prašnosti z plošných zdrojů. Předmětem 18 z podpořených projektů bylo pořízení multifunkčního zařízení pro snížení prašnosti. Ve čtyřech případech byl pořízen zametací vůz. Ve 14 případech byla pořízena pohonná jednotka (kolový nakladač, smykem řízený nakladač, či teleskopický manipulátor) se zametacím nástavcem s proplacenou výši příspěvku EU 44,72 mil. Kč z FS.

V rámci **výzvy č. 136** bylo ke dni 31. 12. 2022 podpořeno 34 projektů zaměřených na omezování prašnosti z plošných zdrojů. Předmětem 31 podpořených projektů bylo pořízení multifunkčního zařízení pro snížení prašnosti. Ve 14 případech byl pořízen zametací vůz. V 17 případech byla pořízena pohonná jednotka (kolový nakladač, elektrický smykem řízený nakladač, či traktor) se zametacím nástavcem s proplacenou výši příspěvku EU 56,75 mil. Kč z EFRR.

²² Omezování prašnosti z plošných zdrojů (dle povahy procesu např. vodní clony, skrápění, odprašovací nebo mlžící zařízení).

²³ Fugitivní emise je označení pro tu část emisí, které unikají volně do venkovní atmosféry a nejsou vypouštěny konkrétním komínem (výduchem).

Tabulka č. 4: Projekty, kdy byl pořízen „kolový nakladač“ se „zametacím nástavcem“ (v Kč)

Výzva	Počet projektů	Příspěvek EU	Proplaceno EU
8. výzva	1	2 147 990,00	2 147 990,00
89. výzva	14	44 726 747,10	44 722 997,10
136. výzva	17	59 056 011,75	56 748 077,40
CELKEM	32	105 930 748,85	103 619 064,50

Zdroj: MS2014+.

U podpořených projektů z výzev zaměřených na aktivitu omezování prašnosti z plošných zdrojů, v jejichž rámci měly být pořizovány stroje – multifunkční zařízení pro snížení prašnosti, byly v zásadě pořizovány dvě kategorie multifunkčních strojů: pohonná jednotka se zametacím nástavcem (zpravidla kolový nakladač) nebo zametací vůz.

Pokud žadatelé v žádosti o podporu uvedli, že budou pořizovat kolový nakladač či překládkové rypadlo s nástavbovým skrápěcím systémem, MŽP a SFŽP projekty nepodpořily. Pokud však žadatelé uvedli, že budou pořizovat stroj, např. multifunkční odprašovací jednotku, bez konkrétní specifikace typu stroje, pak MŽP a SFŽP tyto projekty podpořily, ačkoliv příjemci dotace ve skutečnosti pořídili zpravidla kolový nakladač se zametacím nástavcem. Na základě žádostí o platbu byly MŽP a SFŽP výdaje na pořízení kolového nakladače považovány za způsobilé výdaje.

MŽP a SFŽP podpořily v PO 2 OPŽP celkem 32 projektů zaměřených na omezování prašnosti z plošných zdrojů, jejichž předmětem bylo pořízení multifunkčního zařízení pro snížení prašnosti a skutečně pořízenou technologií byla pohonná jednotka a zametací nástavec s celkovou výší poskytnuté dotace 105,93mil. Kč. Z této částky bylo ke dni 31. 12. 2022 proplaceno celkem 103,62 mil. Kč.

NKÚ vyhodnotil, že peněžní prostředky až ve výši 103,62 mil. Kč byly MŽP vynaloženy z OPŽP neúčelně, neboť pořízení nové technologie v podobě pohonné jednotky typu kolový nakladač, smykem řízený nakladač, traktor či teleskopický manipulátor přesahuje cíle podporované aktivity omezování prašnosti z plošných zdrojů. Výdaje na pořízení těchto technologií nelze považovat za způsobilé výdaje projektů zejména s ohledem na skutečnost, že tato zařízení primárně slouží k jiným účelům než ke snižování emisí (převážně k manipulaci s materiálem) a lze je poříditi samostatně. Jedná se tak o nesrovnalost ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013²⁴.

Oporou pro vyhodnocení NKÚ byla rozhodnutí Městského soudu v Praze na základě žalob podaných vyloučenými žadateli o podporu v rámci výzvy č. 8. Ve dvou případech soud zamítnul žaloby a potvrdil rozhodnutí SFŽP a v jednom případě soud prohlásil rozhodnutí SFŽP za nicotné. MŽP následně rozhodnutím o odvolání ze dne 18. 3. 2021 potvrdilo i v tomto případě stanovisko SFŽP o nesplnění podmínek přijatelnosti. MŽP v tomto rozhodnutí mj. uvedlo, že referenční dokument o nejlepších dostupných technikách při omezování emisí ze skladování jednoznačně hovoří při řešení těchto zdrojů o rozstřikování vody/vodních clonách a tryskovém rozstřikování, a nikoliv o nakladačích apod.

²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

Městský soud v Praze svým rozhodnutím ve věci čj. 5 A 109/2016 – 52 a čj. 5 A 108/2016 – 50 žaloby zamítl a v odůvodnění mj. konstatoval, že je nelogický a v rozporu se základním záměrem OPŽP požadavek, aby podpora byla poskytnuta v rozsahu nákladů nutných na pořízení zařízení, které samo o sobě představuje zdroj znečištění (emise spalin, víření prachu při manipulaci/pohybu zařízení apod.). Podle Městského soudu v Praze je podpora dané aktivity možná za podmínky, že dojde k omezování prašnosti, která vzniká na plošných zdrojích. Výměna či pořízení nového zařízení, které primárně plní jinou (základní) funkci, než je omezování prašnosti a předmětná technologie je pouze jeho součástí, není explicitně akceptována.

→ Projekty PO 2 OPŽP se podílely na snížení objemu ročních emisí oxidu siřičitého a oxidů dusíku mezi roky 2014 a 2022 jen minimálně.

NKÚ zjistil na základě sledovaných a vykázaných dat ČHMÚ a SFŽP, že podíl projektů realizovaných v rámci SC 2.2 a SC 2.4 (za účelem snížit emise stacionárních zdrojů podílejících se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek) na celkové změně vykazovaných ročních emisí z průmyslu v letech 2014 a 2022 byl v případě prachových částic PM₁₀ 26 %, v případě jemných částic PM_{2,5} 15 % a v případě znečišťujících látek SO₂, NO_x a VOC méně než 1 % (viz příloha č. 6 tohoto kontrolního závěru).

→ Příjemce dotace vynaložil neúčelně až 5,57 mil. Kč na zařízení, které mělo sloužit k omezování prašnosti.

NKÚ prověřil mj. poskytnutí dotace příjemci na realizaci projektu ke snížení prašnosti z jeho provozovny. Příjemce dotace v žádosti uvedl, že společnost je zaměřena na skladování sypkého materiálu v areálu o celkové ploše 33 085 m², který provozuje 250 dní v roce a který představuje plošný zdroj prašnosti.

Posuzovaná investiční akce spočívala v pořízení stroje, a to multifunkční odprašovací jednotky vybavené soustavou kartáčů se skrápěním a odsáváním a dále tryskami pro svrchní skrápění uskladněného materiálu tlakovou vodou a zásobníkem vody. Realizací projektu mělo dojít ke snížení emisí prachu zvířeného při pohybu nákladních vozidel po areálových komunikacích a zpevněných plochách (tzv. resuspenze) a dále z uskladněného sypkého materiálu (suť, písek, šterk) na haldách o min. ploše cca 850 m². Výpočet předpokládaného snížení emisí vycházel z popisu stávající situace za období let 2016 až 2018.

MŽP proplatilo příjemci dotaci ve výši 5 574 000 Kč, což představovalo 75 % z vykázaných celkových způsobilých výdajů. NKÚ kontrolou zjistil skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že areál uvedený v žádosti o podporu nepatřil příjemci dotace. Příjemce dotace měl pronajatou část pozemku o výměře 1 143 m², a to až od 1. 9. 2018. Příjemce v rámci žádosti o podporu doložil existenci provozovaného areálu provozním řádem ze září 2018. Z provozního řádu vyplývalo, že provozuje na části pozemku o výměře 500 m² zařízení s kontejnery na skladování použitých starých železničních pražců, a ne zařízení pro manipulaci a skladování sypkých materiálů (suť, písek, šterk). Pronajatá část pozemku nebyla v době podání žádosti o podporu vedena ve veřejné části živnostenského rejstříku mezi údaji o provozovnách příjemce dotace.

NKÚ vyhodnotil, že informace o provozu plošného zdroje znečištění uvedené příjemcem dotace v žádosti o podporu neodpovídaly zjištěnému skutečnému stavu. Příjemce dotace nebyl ve skutečnosti vlastníkem nebo provozovatelem stacionárního zdroje znečišťování

ovzduší v rozsahu, v jakém ho vymezil v žádosti o podporu, čímž nemohlo dojít ke snížení emisí znečišťujících látek ovzduší v předpokládaném rozsahu. Příjemce dotace tak nebyl oprávněným žadatelem dle podmínek výzvy č. 136 OPŽP.

NKÚ zjistil, že příjemce dotace v rámci realizace projektu pořídil mobilní zametací a vysávací stroj zpevněných ploch sestavený z kolového nakladače a zametacího nástavce, který podle NKÚ nebylo možné použít pro svrchní skrápění hald uskladněného materiálu ani pro skrápění prostoru manipulace se sypkými materiály v požadovaném rozsahu. NKÚ vyhodnotil, že příjemce dotace nerealizoval projekt v souladu s analýzou souladu projektu s pravidly.

Na pořízení mobilního zametacího a vysávacího stroje zpevněných ploch vynaložil příjemce dotace výdaje ve výši 6 996 000 Kč bez DPH, z toho poskytnutá dotace činila 5 247 000 Kč.

Pořízený stroj měl být využíván pro pravidelné čištění areálových komunikací v četnosti 1krát denně v době provozu areálu a pro průběžné (každodenní v době provozu areálu) skrápění deponovaného materiálu (haldy o min. výměře 850 m²). NKÚ kontrolou na místě a porovnáním leteckých snímků zjistil, že příjemce dotace vykázal v období realizace projektu či jeho udržitelnosti v knize jízd stroje a v evidenci počtu vjezdů vozidel do areálu dny, kdy areál nebyl v provozu či se na něm nenacházel žádný sypký materiál.²⁵

Vzhledem ke skutečnosti, že příjemci dotace byla na projekt poskytnuta podpora dle čl. 36 nařízení Komise (EU) č. 651/2014²⁶, byl příjemce dotace povinen po dobu udržitelnosti projektu zajistit, že předmět podpory (stroj) bude využíván výhradně v areálu, na který je projekt vázán. Předmět podpory příjemce dotace nesměl ani doplňkově využívat pro jiné účely, například formou pronájmu nebo pro poskytování služeb čištění komunikací jiným subjektům. NKÚ zjistil na základě údajů uvedených v knize jízd stroje, provozních údajů stroje (tzv. motohodin²⁷) a informací sdělených příjemcem dotace, že příjemce nepoužíval pořízený stroj pouze pro činnosti konané v rámci projektu. Zjištěný stav ukazatele motohodin kolového nakladače byl cca 6krát vyšší než doba potřebná k realizaci projektových činností.

NKÚ vyhodnotil, že příjemce dotace vynaložil peněžní prostředky až ve výši 5 574 000 Kč na realizaci projektu neúčelně, neboť porušil podmínky poskytnutí dotace stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Příjemce dotace na základě dvou příkazních smluv pověřil manažerským řízením projektu a kompletní administrací veřejné zakázky jednu oslovenou společností. Výdaje na manažerské řízení projektu ve výši 211 tis. Kč bez DPH a kompletní administraci veřejné zakázky ve výši 225 tis. Kč bez DPH byly zahrnuty do způsobilých výdajů projektu. Při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu byl příjemce dotace povinen postupovat se zásadami transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

NKÚ na základě kontroly vyhodnotil, že příjemce dotace nepostupoval při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu na služby manažerského řízení projektu a na služby kompletní administrace veřejné zakázky v souladu s pokyny pro zadávání veřejných zakázek v operačním programu *Životní prostředí 2014–2020* tím, že nedodržel zásadu

²⁵ Kontrolou dokumentace u SFŽP bylo také zjištěno, že i v době monitorovací návštěvy SFŽP v květnu 2019 byla v areálu provozovaném příjemcem dotace pouze zemina, ostatní materiál na skladové ploše uskladněn nebyl.

²⁶ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

²⁷ Stav ukazatele motohodin poskytuje informaci o množství práce, kterou kolový nakladač od svého pořízení odvedl.

transparentnosti, když nepořídil a nechoval písemnou dokumentaci o všech významných úkonech souvisejících s výběrem dodavatele, a současně nedodržel zásadu zákazu diskriminace, když neprovedl průkazně výběr dodavatele předmětných služeb např. oslovením jiných dodavatelů, na základě průzkumu trhu nebo jinou formou zajišťující účast více dodavatelů, čímž omezil okruh možných účastníků zadávacího řízení.

NKÚ kontrolou obdobných projektů zjistil, že kolový nakladač se stejným zametacím nástavcem byl pořízen minimálně v dalších šesti případech, u kterých mělo taktéž docházet ke snížení emisí v důsledku průběžného skrápění hald uskladněného materiálu na rozloze 300 m² až 6 000 m².

NKÚ zjistil, že minimálně v rámci sedmi projektů byly pořízeny stroje, které neumožňovaly svrchní skrápění hald uskladněného materiálu tlakovou vodou. Jednalo se o čtyři projekty z výzvy č. 89 s proplacenou dotací z FS v celkové výši 12,49 mil. Kč a tři projekty z výzvy č. 136 s proplacenou dotací z EFRR v celkové výši 15,22 mil. Kč.

NKÚ vyhodnotil, že MŽP vynaložilo peněžní prostředky až ve výši 27,71 mil. Kč neúčelně. Peněžní prostředky, které MŽP proplatilo, zahrnovaly výdaje na pořízení zařízení, která nebylo možné používat pro svrchní skrápění hald uskladněného materiálu v rozsahu podle schválených analýz souladu projektu s pravidly, resp. vydaných rozhodnutí o poskytnutí dotace.

V průběhu roku 2022 se na implementaci programu začaly výrazněji projevovat dopady ruské agrese na Ukrajině, a to ve formě odstupování od dříve schválených projektů či prodlužováním termínů realizace zadávacích řízení. MŽP k dočerpání postupně se uvolňujících prostředků v rámci OPŽP vytvořilo novou **prioritní osu 7: Podpora pro zmírnění důsledků energetické krize**. Výše alokace peněžních prostředků pro PO 7 pro programové období 2014 až 2020 je 25 450 mil. €. Cílem opatření je podpořit zranitelné domácnosti, které byly negativně zasaženy zvýšením cen energie v souvislosti s důsledky vojenské agrese Ruska proti Ukrajině, jakož i růstem životních nákladů vlivem inflace, a to prostřednictvím příspěvku na bydlení, který byl vyplácen prostřednictvím ÚP ČR v období od 1. 2. 2022 do 31. 12. 2023. Podpora byla určena pro více než 230 tisíc domácností.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že žádosti o podporu žadatele ÚP ČR schválené řídicím orgánem dne 24. 10. 2023 v celkové výši 1,8 mld. Kč (příspěvek EU) nebyly v souladu s programovým dokumentem OPŽP (č. verze: 20.0 /EK verze 15.0/, platnost od 22. 3. 2023). Změny plynoucí z vytvoření nové PO 7, resp. nová verze programového dokumentu OPŽP, kdy by měla být organizační složka státu příjemcem podpory tzv. grantového schématu²⁸ pro PO 7 byly platné až od 8. 11. 2023. MŽP tak poskytlo podporu v rozporu s platným programovým dokumentem OPŽP. MŽP neproplatilo ke dni 15. 11. 2023 (ukončení kontroly NKÚ u MŽP) žádné peněžní prostředky.

MŽP změny provedené v programovém dokumentu OPŽP týkající se nové PO 7 konzultovalo a předjednalo se zástupci EK, avšak nelze předjímat její kroky a aktivní předjednání nemuselo být zárukou následného schválení návrhu programového dokumentu OPŽP.

²⁸ V případě grantového schématu se jedná o sociálně udržitelnou podporu zranitelných domácností prostřednictvím poskytování příspěvků na bydlení. Předfinancování EU prostředků probíhá přes příslušného správce SR – kapitolu MPSV.

Poskytování finanční pomoci na vyrovnání nárůstu nákladů na energie pro domácnosti, které čerpají příspěvek na bydlení, nemá přímý vliv na zlepšení kvality ovzduší, neboť nepodporuje konkrétní výměny zdrojů vytápění.

C) Plnění imisních limitů

Cílem MŽP ukotveném ve strategických dokumentech²⁹ schválených vládou v roce 2015 bylo dosažení imisních limitů stanovených v zákoně o ochraně ovzduší na celém území ČR do konce roku 2020.

Podmínkou dosažení stanoveného cíle byla zejména realizace opatření obsažených v NPSE a PZKO financovaná mj. z PO 2 OPŽP a NZÚ.

→ Cíl dosažení imisních limitů do konce roku 2020 nebyl naplněn.

NKÚ na základě dat ČHMÚ vyhodnotil, že ke splnění vytyčeného cíle nedošlo. V roce 2020 nebyly na části území ČR plněny imisní limity pro průměrné roční koncentrace PM_{2,5} a B(a)P a pro průměrné denní koncentrace PM₁₀. Imisní limity nebyly v roce 2020 ani v následujících letech 2021 a 2022 plněny zejména v aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek a v zónách Střední Morava a Moravskoslezsko.

Z provedených analýz zdrojů znečištění ovzduší vyplývá, že příspěvek zahraničních zdrojů na území ČR se na většině území může pohybovat mezi 30 % až 50 % ročního průměru PM₁₀ a 40 % až 60 % ročního průměru PM_{2,5}. Podrobnější data k nedodrženým imisním limitům jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Vývoj hodnocených ukazatelů (rozloha plochy ČR v %, na které nebyl dodržen některý z imisních limitů; podíl obyvatel, kteří žijí ve vymezených oblastech s překročením imisního limitu) za roky 2013 až 2022 je uveden v tabulce č. 5.

Tabulka č. 5: Nedodržení IL v letech 2013–2021 bez zahrnutí O₃ (% plochy; % obyvatel)

ČR celkem	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Území s překročeným IL	17,5	13,5	20,4	25,9	26,2	12,7	8,4	4,6	6,1	1,7
Zasaženo obyvatel	54,6	54,2	51,5	56	62	36	27,5	19	19,7	11,7

Zdroj: informace MŽP a ČHMÚ.

Podle sledovaných ukazatelů pro hodnocení oblastí s překročením imisních limitů z hlediska ochrany lidského zdraví (bez zahrnutí O₃) uvedených v tabulce č. 5 je od roku 2018 patrné zlepšování kvality ovzduší.

→ Z pohledu doporučených limitů WHO je většina území ČR zatížena nadměrnými průměrnými ročními i denními koncentracemi PM_{2,5}.

Z hlediska lidského zdraví jsou vzhledem ke své schopnosti pronikat hlouběji do lidského organismu problematické prachové částice PM_{2,5}, jejichž součástí může být i B(a)P, který je většinou navázán právě na jemnou frakci prachových částic. Nejvýznamnějším zdrojem emisí PM_{2,5} a B(a)P v ČR je vytápění domácností zahrnující spotřebu paliv pro vytápění, vaření a ohřev teplé vody, který představuje více než 83 % emisí PM_{2,5} a 95 % emisí B(a)P. Zákon č. 201/2012 Sb. ani směrnice 2008/50/ES však v současnosti nestanovuje imisní limit pro průměrné denní koncentrace PM_{2,5}.

²⁹ *Střednědobá strategie (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice* schválená usnesením vlády ze dne 2. prosince 2015 č. 979; *Národní program snižování emisí České republiky* schválený usnesením vlády ze dne 2. prosince 2015 č. 978.

WHO s přihlédnutím k nejnovějším vědeckým poznatkům aktualizovala v roce 2021 své pokyny a doporučení pro řízení kvality ovzduší včetně doporučovaných úrovní koncentrací pro klíčové látky znečišťující ovzduší mj. i pro PM_{2,5}. EK zveřejnila v roce 2022 mj. za účelem sladit normy kvality ovzduší s doporučeními WHO návrh revidované směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu³⁰. Srovnání aktuálně platných imisních limitů, WHO doporučovaných úrovní koncentrací a EK nově navrhovaných imisních limitů od roku 2030 je uvedeno v příloze č. 5 tohoto kontrolního závěru.

NKÚ se zaměřil s ohledem na publikované poznatky o vlivu PM_{2,5} na lidské zdraví, význam lokálního vytápění na znečišťování ovzduší v ČR a současnou absenci imisního limitu pro maximální denní koncentrace PM_{2,5} na porovnání dosahovaných průměrných ročních a denních koncentrací PM_{2,5} ve srovnání s doporučovými hodnotami WHO a návrhem EK.

V tabulce č. 6 je uveden přehled počtu stanic s platnými daty pro průměrné roční koncentrace PM_{2,5} v letech 2020 až 2022 a dále porovnání počtu měřicích stanic, na kterých došlo v daném roce k překročení platného imisního limitu, doporučení WHO 2021 či návrhu EK.

Tabulka č. 6: Hodnocení průměrných ročních koncentrací PM_{2,5}

Rok	Počet stanic s platným měřením	Počet stanic s ročním průměrem >20 µg/m ³ (zákon č. 201/2012 Sb.)	Počet stanic s ročním průměrem >10 µg/m ³ (návrh EK)	Počet stanic s ročním průměrem >5 µg/m ³ (doporučení WHO 2021)
2020	101	2	91	100
2021	93	9	85	92
2022	101	4	93	101

Zdroj: tabelární ročenky ČHMÚ: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/tab_roc/tab_roc_CZ.html.

NKÚ vyhodnotil na základě zjištěných dat, že:

- **zákonný imisní limit pro průměrné roční koncentrace PM_{2,5} byl v roce 2020 překročen na dvou měřicích stanicích, v roce 2021 na devíti měřicích stanicích a v roce 2022 na čtyřech měřicích stanicích. Imisní limit byl překračován až na jednu stanici ve Zlíně v roce 2021 pouze na stanicích v aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek;**
- **přísnější imisní limit navrhovaný EK od roku 2030 byl v letech 2020 až 2022 překračován na více než 90 % měřicích stanic s platným měřením;**
- **nejpřísnější standard doporučovaný WHO byl v letech 2020 až 2022 překračován s výjimkou jedné měřicí stanice v okrese Prachatice na všech měřicích stanicích.**

Tabulka č. 7 obsahuje vyhodnocení denních koncentrací PM_{2,5} ve vztahu k jejich doporučované úrovni podle WHO a návrhu EK za rok 2022.

Tabulka č. 7: Hodnocení průměrných denních koncentrace PM_{2,5}

Rok	Počet stanic, na kterých bylo možné vyhodnotit denní koncentrace PM _{2,5}	Nedodržení doporučení / limitu	
		WHO 2021*	Návrh EK**
2022	110	110	92

Zdroj: informace MŽP.

* Mezní hodnota 15 µg/m³ překročena 4× a vícekrát.

** Mezní hodnota 25 µg/m³ překročena 19× a vícekrát.

³⁰ EK v rámci akčního plánu nulového znečištění *Zelená dohoda pro Evropu* stanovila cíl do roku 2030 snížit počet předčasných úmrtí způsobených částicemi PM_{2,5}, jakožto klíčovou látkou znečišťující ovzduší, alespoň o 55 % ve srovnání s úrovněmi v roce 2005. Za tímto účelem zveřejnila v roce 2022 návrh na revizi směrnice 2008/50/ES a směrnice 2004/107/ES – návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (přepracované znění) COM(2022) 542 final/2 ze dne 26. 10. 2022.

NKÚ vyhodnotil na základě zjištěných dat, že z pohledu doporučených limitů WHO pro částice PM_{2,5} je kvalita ovzduší na většině území ČR zatížena jejich nadměrnými koncentracemi. Standard kvality ovzduší doporučený WHO pro maximální denní koncentrace byl v roce 2022 překročen na všech stanicích, na kterých bylo možné tento parametr vyhodnotit. Mírnější imisní limit navržený EK byl překročen na 92 stanicích ze 110 stanic, na kterých bylo možné tento parametr vyhodnotit.

D) Nesoulad s právními předpisy při financování ochrany ovzduší

Výnosy z poplatků za znečišťování ovzduší

Výnos z poplatků za znečišťování ovzduší je od roku 2017 z 65 % příjmem SFŽP, z 25 % je příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj znečišťování nachází, a z 10 % se jedná o příjem státního rozpočtu (dále také „SR“). Dle § 15 odst. 14 zákona č. 201/2012 Sb. může být výnos z poplatků za znečišťování ovzduší, který je příjmem státního rozpočtu, použit jen na financování činností zajišťovaných MŽP prostřednictvím jím zřízené příspěvkové organizace ČHMÚ.

Výběr těchto poplatků zajišťuje Generální ředitelství cel (dále také „GŘC“). Ačkoli MŽP požádalo GŘC o převádění prostředků na svůj příjmový účet, nebylo tomuto požadavku vyhověno, takže MŽP vykazovalo neplnění těchto příjmů. GŘC převádělo výnosy z poplatků za znečišťování ovzduší na speciální účet státního rozpočtu v rámci kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa*. MŽP používalo postup, kdy se pravidelně dotazovalo GŘC na skutečný výnos z poplatků alokovaný pro státní rozpočet. Následně pak došlo k uvolnění příslušné částky pro ČHMÚ. Roky 2019 a 2020 ukázaly nevhodnost tohoto postupu, jelikož skutečný výnos z poplatků byl mnohem vyšší než rozpočtované výdaje. Od roku 2021 na základě dohody s GŘC již dochází k převodu těchto prostředků na příjmový účet MŽP.

→ Část výnosů z poplatků za znečišťování ovzduší v letech 2019 a 2020, která byla příjmem státního rozpočtu, nebyla použita v plné výši na zákonem stanovené účely.

Tabulka č. 8: Přehled výše poplatků za znečišťování ovzduší – kapitola SR 315 – MŽP, položka 1332 - Poplatky za znečišťování ovzduší za roky 2017–2022 (v Kč)

Období	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Konečný rozpočet	Skutečnost 10% výnos	Plnění rozpočtu (%)	Převedeno na ČHMÚ	Plnění (%)
2017	27 500 000	27 500 000	0	19 105 149,00	69,47	19 105 149,00	100
2018	27 500 000	27 500 000	0	27 240 548,20	99,06	27 240 548,70	100
2019	20 000 000	20 000 000	0	46 152 243,32	230,76	14 959 538,80	32,41
2020	19 000 000	19 000 000	0	46 252 091,28	243,43	20 000 000,00	43,23
2021	39 000 000	39 000 000	0	36 923 486,81	94,68	36 923 486,81	100
2022	59 000 000	59 000 000	0	34 527 756,27	58,52	34 527 756,27	100
Celkem 2017–2022	192 000 000	192 000 000		210 208 274,88		152 756 479,58	

Zdroj: Státní pokladna za roky 2017–2022, informace MŽP, výpočet NKÚ.

Výnos z poplatků za znečišťování ovzduší za roky 2019 a 2020 činil celkem 92,41 mil. Kč a ČHMÚ byla v těchto letech převedena částka ve výši jen 34,96 mil. Kč.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že za roky 2019 a 2020 nebyly prostředky státního rozpočtu v celkové výši 57,45 mil. Kč použity na účely stanovené v § 15 odst. 14 zákona č. 201/2012 Sb.

Peníze v letech 2019 a 2020 skončily na příjmovém účtu GŘC a dle MŽP byly využity na snížení deficitu státního rozpočtu v daném roce.

Program Nová zelená úsporám

Mezi MŽP vytyčené cíle programu NZÚ patří kromě snižování spotřeby energie a zvyšování energetické účinnosti také snížení emisí látek znečišťujících ovzduší, a to zejména v důsledku výměn kotlů na tuhá paliva nedosahujících parametrů pro 3. třídu dle ČSN EN 303-5:201 v domácnostech nebo jiných lokálních topidel na pevná paliva. Do konce roku 2022 MŽP podpořilo v rámci podprogramu *Rodinné domy* programu NZÚ cca 6 tis. výměn kotlů na pevná paliva. Na tyto výměny vynaložilo peněžní prostředky ze SR ve výši 304,88 mil. Kč v rámci I. etapy NZÚ 14+ a 488,3 mil. Kč z prostředků EU v rámci II. etapy NZÚ 21+.

→ **MŽP nestanovilo žádné parametry či indikátory, na základě kterých by bylo možné vyhodnocovat přínosy programu NZÚ ke zlepšování kvality ovzduší.**

Tabulka č. 9: Počet projektů, jejichž součástí byla výměna starých kotlů na pevná paliva, za období implementace NZÚ do 31. 12. 2022 (podprogram *Rodinné domy*)

Etapa NZÚ	Typ projektu	Počet realizovaných projektů	Vyplacené prostředky (v Kč)
I. etapa 14+	Samostatné výměny	250	15 950 248
	Kombinovaná opatření včetně výměny zdroje vytápění	631	288 928 710
II. etapa 21+	Samostatné výměny	4 739	408 620 012
	Kombinovaná opatření včetně výměny zdroje vytápění	228	79 681 224
Celkem		5 848	793 180 194

Zdroj: informace MŽP a SFŽP.

NKÚ vyhodnotil, že MŽP nesledovalo a nevyhodnocovalo hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů poskytovaných v rámci programu NZÚ ve vztahu ke stanovenému cíli programu, tj. zlepšení stavu ovzduší vč. snížení emisí prachových částic PM₁₀ a PM_{2,5}, čímž nepostupovalo v souladu s § 39, odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

Výnosy z dražeb emisních povolenek

Povolenky na emise skleníkových plynů (dále také „emisní povolenky“) jsou hlavním nástrojem Evropského systému pro obchodování s emisemi, který má snížit emise skleníkových plynů a který sdružuje největší emitenty odpovídající za přibližně 45 % celkových vypouštěných emisí skleníkových plynů v Evropě. V ČR je systém pro obchodování s emisními povolenkami upraven zákonem č. 383/2012 Sb. Uvádí, na jaká zařízení se systém vztahuje a jaká jsou práva a povinnosti jejich provozovatelů. Výnosy z dražeb emisních povolenek měly sloužit pro financování opatření ke snižování emisí skleníkových plynů, zvyšování energetické účinnosti či k rozvoji obnovitelných zdrojů energie. V kontrolovaném období byla část výnosů přerозdělována na realizaci výdajů mezi MPO a MŽP se SFŽP. Resort životního prostředí využíval výnosy z prodeje emisních povolenek výlučně pro financování I. etapy programu NZÚ.

Výnosy z dražeb emisních povolenek jsou dle § 7 zákona č. 383/2012 Sb. příjmem státního rozpočtu a jsou účelově vázány³¹ mj. na financování činností vedoucích ke snižování emisí

³¹ „Výnos z dražeb povolenek (...) je příjmem státního rozpočtu, a není-li zákonem stanoveno jinak, je účelově vázán na dodatečné financování činností vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů, na podporu inovací v průmyslu, na opatření, jejichž cílem je zvýšit energetickou účinnost včetně výstavby a rekonstrukce soustav zásobování tepelnou energií, podpora kogenerační výroby elektřiny a tepla, snižování energetické náročnosti budov a zvyšování účinnosti užití energie v průmyslu a energetice, na podporu vědy a výzkumu v oblasti

skleníkových plynů, a to nejvýše do částky 12 mld. Kč ročně v období do 31. 12. 2020 a nejvýše do částky 8 mld. Kč ročně ode dne 1. 1. 2021. Výdaje odpovídající účelově vázanému výnosu z dražeb emisních povolenek mají být z 50 % realizovány prostřednictvím kapitoly MPO a z 50 % prostřednictvím kapitoly MŽP a SFŽP.

Tabulka č. 10: Příjmy z prodeje emisních povolenek v letech 2013 až 2023 (do 30. 9. 2023) a z toho účelově vázané výnosy podle ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 383/2012 Sb. (v Kč)

Rok	Příjmy z prodeje emisních povolenek*	Účelově vázané výnosy
2013	2 240 784 138,74	1 120 392 069,37
2014	1 521 636 145,14	760 818 072,57
2015	3 025 563 550,00	1 512 781 775,00
2016	3 172 996 365,66	1 586 498 182,83
2017	5 220 325 437,71	2 610 162 718,86
2018	14 934 783 011,48	6 000 000 000,00
2019	16 098 489 118,14	6 000 000 000,00
2020	18 936 891 675,13	6 000 000 000,00
2021	15 396 999 737,11	4 000 000 000,00
2022	16 464 422 064,00	4 000 000 000,00
do 30. 9. 2023	13 148 954 531,80	4 000 000 000,00
Celkem	110 161 845 774,91	36 590 652 818,63

Zdroj: informace MŽP, výpočet NKÚ.

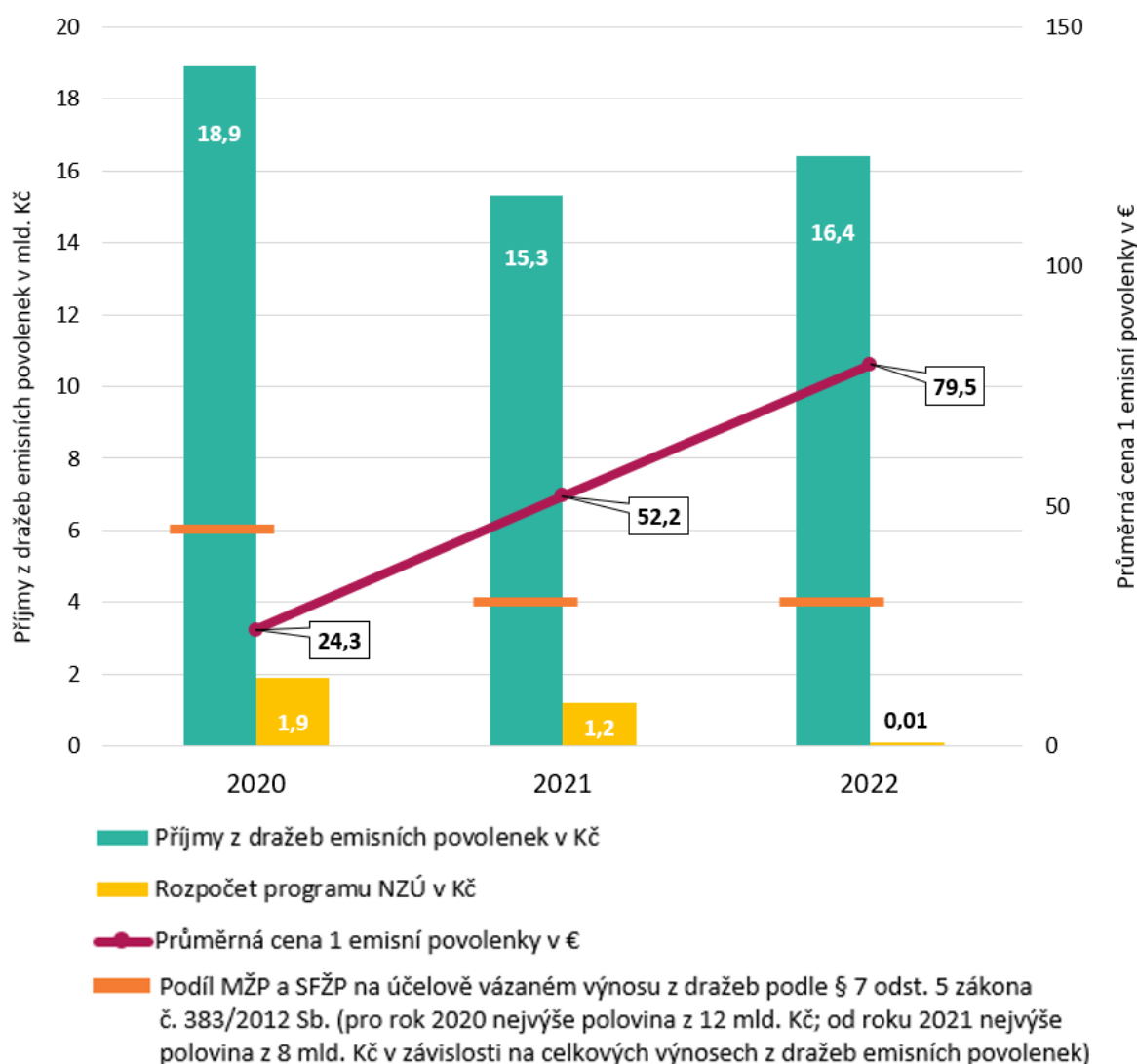
* Rozpočtová položka 3114 – Příjmy z prodeje nehmotného dlouhodobého majetku. Patří sem mj. příjmy MŽP z prodeje emisních povolenek dle ustanovení § 7 odst. 5 a § 17 zákona č. 383/2012 Sb.

→ MŽP nerealizovalo výdaje ve výši odpovídající zákonem stanovené části výnosů z dražeb emisních povolenek.

Pro období od zahájení programu NZÚ 115 280 (I. etapa NZÚ) do 30. 9. 2023 byly rozpočtovány na realizaci programu peněžní prostředky státního rozpočtu v celkové výši 19,2 mld. Kč. MŽP skutečně vynaložilo peněžní prostředky v celkové výši 16,4 mld. Kč. Další cca 1,2 mld. Kč představovaly transfery jiným organizačním složkám státu v rámci podprogramu NZÚ 14+ *Budovy veřejného sektoru* (tj. celkem cca 17,6 mld. Kč). MŽP však mělo realizovat výdaje na dodatečné financování činností podle § 7 odst. 4 zákona č. 383/2012 Sb. v celkové výši 36,6 mld. Kč.

Příjem z prodeje emisních povolenek v kontrolovaných letech 2020 až 2022 činil 50,8 mld. Kč. MŽP bylo podle § 7 odst. 6 zákona č. 383/2012 Sb. oprávněno nakládat na základě výsledků dražeb emisních povolenek v kontrolovaných letech s výnosy ve výši 14 mld. Kč.

efektivního nakládání se zdroji, na podporu úspor energie na straně spotřebitelů, na adaptační opatření, na plnění mezinárodních závazků České republiky a rozvojovou pomoc v oblasti ochrany klimatu, na náklady spojené s fungováním a správou Evropského systému obchodování a správou rejstříku a na podporu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědecko-technického rozvoje v oblasti snižování emisí skleníkových plynů z dopravy, zejména z civilního letectví.“

Graf č. 2: Příjmy z dražeb emisních povolenek a podíl programu NZÚ v letech 2020 až 2022

Zdroj: závěrečné účty kapitoly 315 – MŽP za roky 2020, 2021, 2022, informace MŽP, vypracoval NKÚ.

Vysvětlivka: EUA – obecné emisní povolenky.

V kontrolovaném období let 2020 až 2022 byly MŽP na program NZÚ 115 280 rozpočtovány peněžní prostředky státního rozpočtu v celkové výši 3,1 mld. Kč. MŽP vynaložilo v rámci programu NZÚ v letech 2020 až 2022 peněžní prostředky v celkové výši 8,6 mld. Kč³² včetně zapojených nároků z nespotřebovaných výdajů z předešlých let. MŽP nerealizovalo v období let 2020 až 2022 prostřednictvím programu NZÚ 115 280 výdaje ve výši odpovídající zákonem stanovené části výnosů z dražeb emisních povolenek. MŽP vynaložilo o 5,4 mld. Kč méně, než mělo použít. MŽP uvedeným způsobem nepostupovalo v souladu s ustanovením § 7 odst. 6 zákona č. 383/2012 Sb.

Dle důvodové zprávy k novele zákona č. 383/2012 Sb.³³ měla vláda cílit na co nejvyšší využití výnosů z dražeb na účelově vázané výdaje pro financování opatření ke snižování emisí

³² Tato částka nezahrnuje transfery poskytnuté jiným OSS v rámci podprogramu NZÚ 14+ – BVS; MŽP za roky 2020 až 2022 vykázalo v reportovaných zprávách EK částku v celkové výši 9,42 mld. Kč.

³³ Novela byla schválena jako zákon č. 1/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon

skleníkových plynů, zvyšování energetické účinnosti a k rozvoji obnovitelných zdrojů energie. Účelově vázané výnosy neměly sloužit jako obecný příjem státu k financování běžných výdajů.

Příjem žádostí v rámci programu NZÚ 115 280 byl ukončen ke dni 11. 10. 2021. MŽP od 12. 10. 2021 proplácí výdaje související s postupným ukončováním podpořených projektů, které musí být ukončeny nejpozději do 31. 8. 2024.

NKÚ kontrolou zjistil, že MŽP nepřijalo do doby ukončení kontroly NKÚ žádný navazující program, v jehož rámci bude dále realizovat výdaje ve výši odpovídající zákonem stanovené části výnosů z dražeb emisních povolenek. MŽP tak nezajistilo plnění povinnosti vyplývající z § 7 odst. 6 zákona č. 383/2012 Sb.

NKÚ již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 20/05 – *Podpora energetických úspor u veřejných budov* upozornil na nedodržování výše výdajů realizovaných MŽP v rámci programu NZÚ 115 280 z hlediska účelově vázaného výnosu z dražeb emisních povolenek dle zákona č. 383/2012 Sb.

č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Seznam zkratek a pojmů

kt	kilotuna
$\mu\text{g}/\text{m}^3$	mikrogram na metr krychlový (měrná jednotka koncentrace znečišťujících látky ve vzduchu)
μm	mikrometr
ng/m^3	nanogram na metr krychlový (měrná jednotka koncentrace znečišťující látky ve vzduchu)
AMO	podprogram <i>Adaptační a mitigační opatření programu Nová zelená úsporám</i>
B(a)P	benzo(a)pyren
BVS	podprogram NZÚ 14+ <i>Budovy veřejného sektoru</i>
ČHMÚ	Český hydrometeorologický ústav
ČR	Česká republika
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
FS	Fond soudržnosti
GŘC	Generální ředitelství cel
IL	imisní limit
MS2014+	<i>Monitorovací systém evropských fondů pro programové období 2014–2020</i>
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
VOC / NMVOC	nemetanové těkavé organické látky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NO_2	oxid dusičitý
NO_x	oxidy dusíku
NPSE	<i>Národní program snižování emisí České republiky</i>
NPŽP	<i>Národní program Životní prostředí</i>
NZÚ	program <i>Nová zelená úsporám</i>
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí 2014–2020</i>
PJ	petajoule, jednotka práce a energie (10^{15} joulů)
$\text{PM}_{2,5}$	prachové částice frakce 2,5 μm (jemné částice)
PM_{10}	prachové částice frakce 10 μm
PO 2	prioritní osa 2: <i>Zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech</i> (jedna z prioritních os OPŽP)
PO 7	prioritní osa 7: <i>Podpora pro zmírnění důsledků energetické krize</i>
PZKO	program/y zlepšování kvality ovzduší
REZZO	registr emisí a zdrojů znečištění ovzduší
SC	specifický cíl (v rámci OPŽP)
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
SO_2	oxid siřičitý
SO_x	oxidy síry
SR	státní rozpočet
ÚP ČR	Úřad práce České republiky
WHO	Světová zdravotnická organizace (World Health Organization)

Vybrané imisní limity podle zákona č. 201/2012 Sb.

Tabulka č. 1: Imisní limity pro ochranu zdraví a maximální počet jejich překročení [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]

Znečišťující látka	Doba průměrování	Mez pro posuzování		Imisní limit
		Dolní LAT	Horní UAT	
SO ₂	1 hodina	-	-	350 max. 24× za rok
	24 hodin	50 max. 3× za rok	75 max. 3× za rok	125 max. 3× za rok
NO ₂	1 hodina	100 max. 18× za rok	140 max. 18× za rok	200 max. 18× za rok
	Kalendářní rok	26	32	40
PM ₁₀	24 hodin	25 max. 35× za rok	35 max. 35× za rok	50 max. 35× za rok
	Kalendářní rok	20	28	40
PM _{2,5}	Kalendářní rok	12	17	20*/25
Pb	Kalendářní rok	0,25	0,35	0,5
CO	Maximální denní 8hod. klouzavý průměr	5 000	7 000	10 000
Benzen	Kalendářní rok	2	3,5	5

Zdroj: příloha č. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

Pozn.: Imisní limit PM_{2,5} platný od roku 2020, do roku 2019 platil imisní limit 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Tabulka č. 2: Imisní limity pro ochranu zdraví – celkový obsah v částicích PM₁₀ [ng/m^3]

Znečišťující látka	Doba průměrování	Mez pro posuzování		Imisní limit
		Dolní LAT	Horní UAT	
As	Kalendářní rok	2,4	3,6	6
Cd	Kalendářní rok	2	3	5
Ni	Kalendářní rok	10	14	20
B(a)P	Kalendářní rok	0,4	0,6	1

Zdroj: příloha č. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

Nedodržování imisních limitů v ČR

Prostřednictvím zákona o ochraně ovzduší jsou do právního řádu ČR transponovány mj. požadavky na kvalitu ovzduší stanovené ve směrnici EU 2008/50/ES. Směrnice umožňovala členským státům možnost prodloužení lhůt pro dosažení mezních hodnot (imisních limitů) pro PM₁₀ a pro NO₂. Česká republika požádala o výjimky z dosažení mezních hodnot jak pro PM₁₀, tak pro NO₂. Imisní limity pro PM₁₀ měla ČR následně plnit do 11. 6. 2011 a pro NO₂ do 1. 1. 2015. Nedodržování imisních limitů vyústilo v zahájení tzv. infringementových řízení³⁴, které vede Evropská komise s Českou republikou z důvodu neplnění závazků vyplývajících ze směrnice 2008/50/ES, resp. neplnění imisních limitů pro PM₁₀ a pro NO₂. Zjištěná překročení mezních hodnot jsou v současnosti nadále předmětem řízení o nesplnění povinnosti. Řízení jsou ve stádiu dodatečného odůvodněného stanoviska (PM₁₀) a ve stádiu formálního upozornění (NO₂).

MŽP informuje EK o aktuálním stavu plnění imisních limitů pro PM₁₀ a NO₂. Z údajů za roky 2020 až 2022 vyplývá, že mezní hodnoty pro NO₂ nejsou překračovány. V případě PM₁₀ dochází nadále k překračování mezních hodnot v aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek.

NEDODRŽOVANÉ IMISNÍ LIMITY V ČR V LETECH 2013 AŽ 2022 (BEZ ZARHNUTÍ O₃)**Tabulka č. 1: Přehled počtů stanic s ročními průměrnými koncentracemi pro NO₂**

NO ₂	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Počet stanic	90	94	93	96	93	95	99	103	100	100
Počet stanic, kde došlo k překročení limitu	4	4	2	4	4	3	1	0	0	0
Procento z celkové počtu stanic	4,4	4,3	2,2	4,2	4,3	3,2	1	0	0	0

Zdroj: informace MŽP a ČHMÚ.

Tabulka č. 2: Nedodržování IL pro průměrnou 24hod. koncentraci PM₁₀ v letech 2013–2022

Rok / pětiletý průměr	Celkem stanic	Počet (podíl) stanic s nedodrženým IL	Zasažená plocha území ČR [%]	Zasaženo obyvatel ČR [%]
2013	129	42 (32,6 %)	5,73	16,00
2014	133	57 (42,9 %)	8,16	24,40
2015	124	29 (23,4 %)	2,54	10,40
2016	145	23 (15,9 %)	1,43	7,30
2017	143	50 (34,9 %)	8,25	23,10
2018	144	45 (31 %)	3,20	13,80
2019	147	7 (5 %)	0,30	0,90
2020	156	3 (2 %)	0,001	0,002
2021	152	4 (3 %)	0,10	0,40
2022	157	3 (2 %)	0,02	0,03
2013–2017			5,22	16,24
2014–2018			4,72	15,80
2015–2019			3,14	11,10
2016–2020			2,64	9,02
2017–2021			2,37	7,64
2018–2022			0,72	3,02

Zdroj: informace MŽP a ČHMÚ.

³⁴ Řízení o porušení povinností / řízení o porušení unijního práva (angl. infringement procedure) je mechanismem, jehož prostřednictvím vykonává EK svoji povinnost dbát nad dodržováním unijního práva (čl. 17 odst. 1 *Smlouvy o fungování EU*). Dojde-li podle názoru EK (popřípadě dle jiného členského státu) k porušení práva EU ze strany členského státu, má dle čl. 258 *Smlouvy o fungování EU* možnost zahájit několikafázové řízení, které může vyústit až v předložení žaloby k Soudnímu dvoru EU.

Tabulka č. 3: Nedodržení IL pro průměrnou roční koncentraci PM₁₀ v letech 2013–2022

Rok / pětiletý průměr	Celkem stanic	Počet (podíl) stanic s nedodrženým IL	Zasažená plocha území ČR [%]	Zasaženo obyvatel ČR [%]
2013	136	10 (7,4 %)	0,73	5,00
2014	141	10 (7,1 %)	0,45	2,20
2015	132	3 (2,3 %)	0,02	0,01
2016	152	1 (0,7 %)	0,00	0,00
2017	146	2 (1,4 %)	0,02	0,01
2018	144	2 (2,1 %)	0,10	0,30
2019	147	3 (2,3 %)	0,02	0,01
2020	152	0 (0 %)	0,00	0,00
2021	152	0 (0 %)	0,00	0,00
2022	161	0 (0 %)	0,00	0,00
2013–2017			0,24	1,44
2014–2018			0,12	0,50
2015–2019			0,03	0,07
2016–2020			0,03	0,06
2017–2021			0,03	0,06
2018–2022			0,02	0,06

Zdroj: informace MŽP a ČHMÚ.

Tabulka č. 4: Nedodržení IL pro průměrnou roční koncentraci PM_{2,5} v letech 2013–2022

Rok / pětiletý průměr	Celkem stanic	Počet (podíl) stanic s nedodrženým IL	Zasažená plocha území ČR [%]	Zasaženo obyvatel ČR [%]
2013	46	9 (19,6 %)	2,40	9,60
2014	52	8 (15,4 %)	1,80	8,60
2015	48	5 (10,4 %)	0,90	5,10
2016	81	9 (11,1 %)	0,50	3,00
2017	79	10 (12,7 %)	0,90	4,90
2018	80	13 (16 %)	1,20	6,10
2019	89	2 (2,2 %)	0,04	0,10
2020	101	2 (2 %)	0,04	0,20
2021	93	9 (9,7 %)	0,30	1,50
2022	101	4 (4 %)	0,03	0,10
	2013–2017		1,30	6,24
	2014–2018		1,06	5,54
	2015–2019		0,71	3,84
	2016–2020		0,54	2,86
	2017–2021		0,50	2,56
	2018–2022		0,32	1,60

Zdroj: informace MŽP a ČHMÚ.

Tabulka č. 5: Nedodržení IL pro průměrnou roční koncentraci B(a)P v letech 2013–2022

Rok / pětiletý průměr	Celkem stanic	Počet (podíl) stanic s nedodrženým IL	Zasažená plocha území ČR [%]	Zasaženo obyvatel ČR [%]
2013	31	21 (54,5 %)	17,37	54,50
2014	31	23 (51,1 %)	10,67	51,10
2015	34	21 (50,8 %)	20,35	50,80
2016	44	31 (55,7 %)	25,89	55,70
2017	38	25 (66 %)	26,00	61,80
2018	39	22 (56 %)	12,60	35,50
2019	46	19 (41 %)	8,40	27,50
2020	53	21 (40 %)	4,60	19,00
2021	49	19 (40 %)	6,10	20,00
2022	51	19 (37 %)	1,70	11,70
2013–2017			20,06	54,78
2014–2018			19,10	50,98
2015–2019			18,65	46,26
2016–2020			15,50	39,90
2017–2021			11,54	32,76
2018–2022			6,34	22,74

Zdroj: informace MŽP a ČHMÚ.

Přehled znečišťujících látek

PRACHOVÉ ČÁSTICE PM₁₀ a PM_{2,5} (nazývané také suspendované či pevné částice)

Tyto částice představují různorodou směs organických a anorganických částic kapalného a pevného skupenství, různé velikosti, složení a původu. Částice v ovzduší představují významný rizikový faktor s mnohočetným efektem na lidské zdraví. Na rozdíl od plynných látek nemají specifické složení (velikost i složení částic jsou ovlivněny zdrojem, ze kterého pochází), nýbrž představují směs látek s různými účinky. Současně působí i jako vektor pro plynné škodliviny. Suspendované částice dělíme na primární a sekundární. Primární částice jsou emitované přímo ze zdrojů a můžeme je dále dělit na ty, které pochází z antropogenních zdrojů (spalování fosilních paliv, doprava, technologické procesy, antropogenní aktivity) a z přírodních zdrojů – mořský aerosol, sopečná činnost, kosmický spad...). Sekundární částice jsou ty, které vznikají v ovzduší na základě probíhajících chemických a fyzikálních procesů, a dále ty, které se do ovzduší dostávají resuspenzí (zvířením) v důsledku lidské činnosti (doprava...) nebo meteorologických faktorů (vítr).

Účinek suspendovaných částic závisí na velikosti, tvaru a chemickém složení. Velikost částic je rozhodující pro průnik a ukládání v dýchacím traktu. Jemné částice PM_{2,5} představují, vzhledem ke své schopnosti pronikat hlouběji do lidského organismu (plicních sklípků) a proto, že jsou na ně navázány jak těžké kovy, tak i persistentní organické polutanty, výrazně vyšší zdravotní riziko, než je tomu u částic PM₁₀, které mohou vzhledem k vyšší hmotnosti navíc snáze sedimentovat. Dlouhodobá expozice suspendovaným částicím vede ke zvýšení úmrtnosti, přičemž nejvíce jsou vždy postiženy citlivé osoby (dlouhodobě nemocní či senioři).

BENZO(a)PYREN

B(a)P vzniká nedokonalým spalováním a v ovzduší je většinou navázán na jemnou frakci prachových částic (PM_{2,5}). Vysokých koncentrací je dosahováno v průmyslových lokalitách, nadlimitní koncentrace se však dlouhodobě vyskytují především v malých sídlech, kde se vytápí pevnými palivy. Koncentrace B(a)P vykazují výrazný roční chod s maximy v zimním období v důsledku zhoršení rozptylových podmínek a emisí z lokálního vytápění domácností. U B(a)P jsou prokázány především karcinogenní účinky.

OXIDY DUSÍKU (NO_x)

Při sledování a hodnocení kvality venkovního ovzduší se pod termínem oxidy dusíku rozumí směs oxidu dusnatého (NO) a oxidu dusičitého (NO₂). Vysoké koncentrace oxidů dusíku způsobují zejména dýchací obtíže, a to v dopravně zatížených lokalitách. Největší množství emisí oxidu dusíků pochází z mobilních zdrojů.

OXID SIŘIČITÝ (SO₂)

SO₂ se do ovzduší dostává především jako produkt spalování paliv s obsahem síry. Významným přírodním zdrojem je vulkanická činnost. SO₂ během určité doby v ovzduší přechází na oxid sírový a dále na aerosol kyseliny sírové. Vzniklá kyselina sírová může reagovat s částicemi prašného aerosolu za vzniku síranů, v důsledku čehož se zvyšují koncentrace suspendovaných částic. Sírany se postupně usazují na zemský povrch nebo jsou z ovzduší vymývány srážkami. SO₂ a NO_x pak mohou tvořit takzvané kyselé deště, které způsobují značná poškození lesních porostů i průmyslových plodin, poškozují mikroorganismy, znehodnocují kvalitu vody a mohou způsobit úhyn ryb. Bylo rovněž zaznamenáno významné poškození zejména historických

staveb a uměleckých děl, neboť kyselé deště rozpouštějí některé druhy zdiva a způsobují větrání kamene.

TĚKAVÉ ORGANICKÉ LÁTKY (VOC/NMVOC)

Nemetanové těkavé organické látky označované jako VOC či NMVOC představují organické sloučeniny nebo směsi organických sloučenin (alkoholy, aldehydy, alkany, aromáty, ketony či halogenované deriváty těchto látek). Často se jedná o různá ředidla, čisticí a rozpouštědla používaná například při výrobě laků a barev. NMVOC znečišťují především atmosféru a podmiňují vznik O_3 . Některé z NMVOC jsou prokázané lidské karcinogeny. Emise NMVOC vznikají také při nedokonalém spalování fosilních paliv. Jedná se o spalování pohonných hmot v dopravě, lokální vytápění domácností a veřejnou energetiku a výrobu tepla.

PŘÍZEMNÍ OZON (O_3)

O_3 vzniká chemickými reakcemi z tzv. prekurzorů ozonu (VOC, NO_x , CO a CH_4) a je společně se svými prekurzory významnou znečišťující látkou a silným oxidačním činidlem, čímž negativně ovlivňuje lidské zdraví a ekosystémy. U člověka má silně dráždivé účinky na oční spojivky, poškozuje zejména dýchací soustavu a ve vyšších koncentracích způsobuje ztížené dýchání a zánětlivou reakci sliznic v dýchacích cestách. Jeho koncentrace jsou ovlivňovány především charakterem meteorologických podmínek (intenzitou a délkou slunečního svitu, teplotou vzduchu a výskytem srážek).

Kontrolované projekty

Tabulka č. 1: Kontrolované projekty PO 2 OPŽP (údaje ke dni 31. 12. 2022) (v Kč)

Registrační číslo projektu	Název projektu	Celkové způsobilé výdaje	Příspěvek Unie	Proplaceno
CZ.05.2.32/0.0/0.0/17_079/0006450	Systém imisního monitoringu – inovace a rozvoj 2	49 227 270,82	41 843 180,19	41 843 180,19
CZ.05.2.32/0.0/0.0/18_098/0008218	Modernizace a doplnění automatických měřicích systémů dobrovolnické sítě ČHMÚ II.	17 567 675,00	14 932 523,75	14 932 523,75
CZ.05.2.32/0.0/0.0/18_098/0008238	Systém imisního monitoringu – inovace a rozvoj 3	47 250 756,56	40 163 143,07	40 163 142,28
CZ.05.2.32/0.0/0.0/18_098/0009090	Systém imisního monitoringu – inovace a rozvoj 4	64 762 830,00	55 048 405,50	55 048 405,50
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009927	Snížení fugitivních emisí TZL na odsunových cestách aglomerátu severní části Aglomerace AMO	51 561 500,00	28 358 825,00	28 358 825,00
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009928	Snížení fugitivních emisí TZL na Středojevné válcovně závodu 14 AMO	15 795 308,00	8 687 419,40	8 687 419,39
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009935	MAPECO MOST a.s. – snížení prašnosti	5 756 700,00	4 317 525,00	4 317 525,00
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009951	Snížení fugitivních emisí ve slévárně GIFF a.s. ve Frýdlantu n. Ostravici	78 530 697,00	51 044 953,05	50 893 310,91
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009958	Komplexní projekt snížení prašnosti v jižních svazích Dolu Bílina	91 103 119,00	50 106 715,45	5 092 809,70
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009968	Odprašení areálu společnosti ŠTOKY s.r.o.	5 092 450,00	3 819 337,50	3 819 337,50
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009978	Bergasto a.s. – technologie pro snížení prašnosti	7 437 000,00	5 577 750,00	5 574 000,00
CZ.05.2.28/0.0/0.0/19_136/0009986	HERKUL a.s. – snížení prašnosti	7 533 000,00	4 896 450,00	4 896 450,00
Celkem		441 618 306,38	308 796 227,91	263 626 929,22

Zdroj: informace MŽP, MS2014+.

Tabulka č. 2: Kontrolované projekty NPŽP z výzvy č. 1/2019 – „kotlíkové půjčky“ (v Kč)

Číslo projektu	Žadatel	Dotace celkem dle rozhodnutí ministra	Vyplacená dotace	Vráceno celkem
3241962	Město Kravaře	26 340 000	25 080 000	10 140 000
2921961	Statutární město Ostrava	76 170 000	52 170 000	40 350 000
5281961	Město Mikulášovice	18 150 000	9 190 000	880 000
CELKEM		120 660 000	86 440 000	51 370 000

Zdroj: informace SFŽP.

Srovnání imisních limitů, doporučení WHO a návrhu směrnice EU

Tabulka č. 1: Srovnání standardů kvality ovzduší / imisních limitů

Znečišťující látka	Doba průměrování	Aktuálně platné normy ¹	WHO 2005 ²	WHO 2021 ³	Návrh směrnice EU o vnější kvalitě ovzduší ⁴
PM _{2,5} [μg/m ³]	Kalendářní rok	20	10	5	10
	1 den	-	25*	15*	25 (18)
PM ₁₀ [μg/m ³]	Kalendářní rok	40	20	15	20
	1 den	50 (35)	50*	45*	45 (18)
NO ₂ [μg/m ³]	Kalendářní rok	40 (0)	40	10	20
	1 hodina	200 (18)	-	-	200 (1)
SO ₂ [μg/m ³]	1 den	125 (3)	20*	40*	50 (18)
	1 hodina	350 (24)			350 (1)
O ₃ [μg/m ³]	8hodinový průměr	120 (25)	100	100	100

Zdroj:

¹ Příloha č. 1 zákona č. 201/2012 Sb.; přílohy VII a XI směrnice 2008/50/ES; příloha I směrnice 2004/107/ES.

² *Air Quality Guidelines Global Update*, WHO 2005.

³ *WHO global air quality guidelines. Particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*, WHO 2021.

⁴ Příloha I návrhu směrnice EU o kvalitě vnějšího ovzduší.

Pozn.: V závorkách je uváděn maximální možný počet překročení mezní hodnoty v kalendářním roce.

Vysvětlivka:

* Maximální počet překročení 3 až 4krát.

Ze srovnání standardů kvality ovzduší vyplývá:

- 1) Aktuálně platné normy EU pro kvalitu ovzduší uplatňované v zákoně o ochraně ovzduší jsou méně přísné i než doporučení WHO z roku 2005, potažmo aktualizovaná doporučení z roku 2021.
- 2) Evropskou komisí nově navrhované maximální úrovně koncentrací jsou pro většinu znečišťujících látek mírnější než doporučení WHO z roku 2021, a budou tak umožňovat úrovně znečištění ovzduší vyšší, než doporučuje WHO.³⁵

³⁵ Na málo ambiciózní cíle upozorňuje např. článek zveřejněný v *The Lancet – Public Health* v červenci 2023: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(23\)00132-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(23)00132-9/fulltext).

Roční emise z lokálního vytápění domácností a z průmyslu

Tabulka č. 1: Dosažené snížení ročních emisí v sektoru lokálního vytápění domácností

Sektor lokálního vytápění domácností(1A4bi)	NO _x (NO ₂) [kt/rok]	NMVOC [kt/rok]	SO _x (SO ₂) [kt/rok]	PM _{2,5} [kt/rok]	PM ₁₀ [kt/rok]	B(a)P [t/rok]
Projekty – dosažené roční snížení emisí znečišťujících látek ¹	-68,50	8 225,00	2 104,30	3 802,97	3 921,04	2,30
Roční emise 2014 ²	10 162,77	196 596,87	19 311,57	66 722,64	68 085,59	19,61
Roční emise 2022 ²	10 722,39	157 766,92	174 24,16	45 751,10	46 782,66	17,35
Podíl projektů na změně v ročních emisích [%]	12,24	21,18	111,49	18,13	18,41	101,67

Zdroj: informace od SFŽP a emisní bilance ohlášená ČHMÚ.

Pozn.:

¹ Model vyhodnocení PO 2 SC 2.1; vyhodnocení 1., 2. a 3. výzvy specifického cíle 2.1 *Snížit emise z lokálního vytápění domácností podílející se na expozici obyvatelstva koncentracím znečišťujících látek OPŽP* (k červnu 2023, včetně NZÚ-AMO).

Podíl přínosů kotlíkových dotací je nadhodnocen o podíl projektů zahrnutých do vyhodnocení přínosů za období od 1. 1. 2023 do 30. 6. 2023 a o podíl projektů ze zásobníků OPŽP dofinancovaných z podprogramu *Adaptační a mitigační opatření programu Nová zelená úsporám*.

² Emise byly převzaty z emisní bilance ČR ohlášené ČHMÚ podle mezinárodních sektorů (NFR) v březnu 2024 (NFR Code 1A4bi – Residential: Stationary):

https://cdr.eionet.europa.eu/cz/un/clrtap/inventories/envzflmhq/CZ_Annex_I_rev18-11_1990-2022_v2.0.xlsx/manage_document.

Tabulka č. 2: Dosažené snížení ročních emisí v sektoru průmyslu

(v kt/rok)

Sektor průmyslu	SO _x (as SO ₂)	NO _x (as NO ₂)	NMVOC	PM ₁₀	PM _{2,5}	
Projekty ukončené k 31. 12. 2022 – dosažené roční snížení emisí znečišťujících látek	631,31	80,81	36,67	737,98	295,29	
Emisní bilance REZZO ¹	Roční emise 2014	114 885,60	91 760,04	22 407,51	7 295,10	4 854,33
	Roční emise 2022 (předběžná data)	46 960,35	60 159,34	17 168,36	4 027,47	2 587,92
	Podíl projektů na změně v ročních emisích [%]	0,93	0,26	0,70	22,58	13,03
Emisní bilance ČR v členění podle mezinárodních sektorů (NFR) ²	Roční emise 2014	110 486,12	83 823,77	23 526,00	9 860,61	4 954,39
	Roční emise 2022	44 447,52	53 882,08	18 448,34	6 998,60	2 938,67
	Podíl projektů na změně v ročních emisích [%]	0,96	0,27	0,72	25,79	14,65

Zdroj: informace od SFŽP a emisní bilance ohlašované ČHMÚ.

Pozn.:

¹ Emise ze sektoru průmyslu byly převzaty z emisní bilance REZZO sestavované na základě klasifikace podle registru emisí a stacionárních zdrojů (REZZO). Převzaty byly údaje o individuálně sledovaných zdrojích REZZO 1 a REZZO 2. Nejsou zde zahrnuty menší zařízení nespádající do kategorie velkých a středních zdrojů a emise z plošných zdrojů, které jsou sledovány hromadně a jsou vykazovány společně s emisemi z lokálního vytápění z domácností v rámci REZZO 3. Za rok 2022 ČHMÚ poskytl NKÚ předběžné údaje.

² Emise byly převzaty z emisní bilance ČR ohlášené ČHMÚ podle mezinárodních sektorů (NFR) v březnu 2024 (položky spadající pod seskupení: A_PublicPower; B_Industry; D_Fugitive):

https://cdr.eionet.europa.eu/cz/un/clrtap/inventories/envzflmhq/CZ_Annex_I_rev18-11_1990-2022_v2.0.xlsx/manage_document.

Kotlíkové dotace

Tabulka č. 1: Počty projektů podle typů nově instalovaného zdroje souhrnně za 1., 2. a 3. výzvu SC 2.1 OPŽP (data 6/2023 včetně NZÚ 14+ – AMO)

Kraj	Počet projektů	Počet nově pořízených zdrojů vytápění a podíl zdroje dle krajů									
		A1 – uhlí		A2 – uhlí/biomasa		A3 – biomasa		B – tepelné čerpadlo		C – plynový kotel	
		Počet	%	Počet	%	Počet	%	Počet	%	Počet	%
Jihočeský	10 339	314	3,0	1 346	13,0	1 820	17,6	5 073	49,1	1 786	17,3
Jihomoravský	4 089	57	1,4	245	6,0	1 415	34,6	813	19,9	1 559	38,1
Karlovarský	2 489	35	1,4	340	13,7	327	13,1	1 185	47,6	602	24,2
Královéhradecký	4 701	132	2,8	871	18,5	573	12,2	2 212	47,1	913	19,4
Liberecký	4 401	158	3,6	914	20,8	770	17,6	1 941	43,9	618	14,1
Moravskoslezský	23 677	340	1,4	3 397	14,3	3 779	16,0	6 138	25,9	10 023	42,3
Olomoucký	5 871	94	1,6	876	14,9	1 456	24,8	1 601	27,3	1 844	31,4
Pardubický	5 814	186	3,2	895	15,4	1 329	22,9	1 877	32,3	1 527	26,3
Plzeňský	7 026	262	3,7	905	12,9	944	13,4	3 666	52,2	1 249	17,8
Praha	709	0	0,0	13	1,8	37	5,2	310	43,7	349	49,2
Středočeský	16 806	538	3,2	2 595	15,4	2 317	13,8	8 993	53,5	2 363	14,1
Ústecký	5 678	176	3,1	1 176	20,7	804	14,2	2 699	47,5	823	14,5
Kraj Vysočina	7 632	229	3,0	1 204	15,8	2 226	29,2	2 056	26,9	1 917	25,1
Zlínský	5 794	66	1,1	212	3,7	2 070	35,7	1 534	26,5	1 912	33,0
Celkem	105 026	2 587	2,5	14 989	14,3	19 867	18,9	40 098	38,2	27 485	26,2

Zdroj: vyhodnocení 1., 2. a 3. výzvy specifického cíle 2.1 *Snížit emise z lokálního vytápění domácností podílejících se na expozici obyvatelstva koncentracím znečišťujících látek OPŽP* (k červnu 2023, včetně NZÚ 14+ – AMO).

Tabulka č. 2: Přehled peněžních prostředků v členění na jednotlivé kraje ČR v rámci SC 2.1 PO 2 OPŽP (kotlíkové dotace) ke dni 31. 12. 2022 – část 1 (v tis. Kč)

Příjemce podpory	Výzva č.	Hl. město Praha	Jihočeský kraj	Jihomoravský kraj	Karlovarský kraj	Kraj Vysočina	Královéhradecký kraj	Liberecký kraj
Částky proplacené příjemcům podpory	05_15_016	22 198,08	309 887,85	142 713,11	73 274,60	254 391,78	214 521,68	153 577,89
	05_17_067	22 597,40	302 953,33	133 710,49	65 339,97	229 497,89	196 483,89	140 093,79
	05_19_117	28 597,09	405 524,70	147 110,79	104 035,19	296 831,06	216 667,05	160 939,89
Celkem		73 392,57	1 018 365,88	423 534,39	242 649,76	780 720,73	627 672,62	454 611,57

Zdroj: informace MŽP.

Tabulka č. 3: Přehled peněžních prostředků v členění na jednotlivé kraje ČR v rámci SC 2.1 PO 2 OPŽP (kotlíkové dotace) ke dni 31. 12. 2022 – část 2 (v tis. Kč)

Příjemce podpory	Výzva č.	Moravskoslezský kraj	Olomoucký kraj	Pardubický kraj	Plzeňský kraj	Středočeský kraj	Ústecký kraj	Zlínský kraj
Částky proplacené příjemcům podpory	05_15_016	507 309,03	185 005,26	195 412,95	253 141,18	512 501,66	177 425,35	176 283,13
	05_17_067	851 896,82	168 881,23	177 663,69	224 075,82	492 950,99	160 657,05	159 337,37
	05_19_117	680 479,90	224 334,58	203 068,97	272 037,81	743 359,84	256 618,75	184 074,35
Celkem		2 039 685,75	578 221,07	576 145,61	749 254,81	1 748 812,49	594 701,15	519 694,85

Zdroj: informace MŽP.

Dotazníkové šetření

NKÚ provedl v rámci kontrolní akce č. 23/07 kvantitativní výzkum metodou standardizovaného dotazníku, a to ve dvou verzích pro příjemce dotací na výměnu nevyhovujících zdrojů vytápění z OPŽP a NZÚ. Účelem dotazníkového šetření bylo získat doplňkové informace k poskytnuté podpoře od samotných příjemců dotace určené na výměnu zdrojů vytápění v domácnostech. NKÚ prostřednictvím elektronického zaslání dotazníku oslovil 71 142 příjemců kotlíkových dotací z OPŽP a 87 102 příjemců dotací z programu NZÚ (podle dat předložených SFŽP). Na tento dotazník odpovědělo celkem 5 637 respondentů z OPŽP a 16 395 respondentů z NZÚ. Dotazníkové šetření bylo dobrovolné a anonymní.

Dotazník obsahoval maximálně 12 otázek (v závislosti na filtrování odpovědí). Poslední otázka u obou variant dotazníků sloužila k doplnění či vyjádření postoje respondenta. Některé otázky v dotazníku nabízely doplnění v podobě otevřené odpovědi.

Dotazníkové šetření probíhalo v období od 13. 9. 2023 do 27. 9. 2023.

Výstupy dotazníkového šetření viz <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=13866>.



Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/11

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na systém péče o ohrožené děti a jeho transformaci

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/11. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Mgr. Roman Sklenák.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na systém péče o ohrožené děti a jeho transformaci vynakládány ústředními orgány státní správy účelně a hospodárně.

Kontrolováno bylo období let 2015–2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od listopadu 2023 do srpna 2024.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“);

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

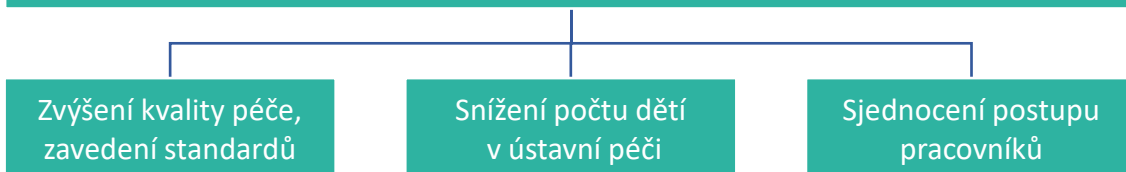
Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“).

Kolegium NKÚ na svém XVII. jednání, které se konalo dne 25. listopadu 2024,

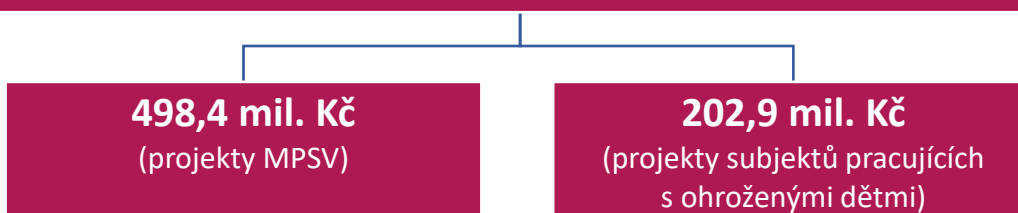
schválilo usnesením č. 7/XVII/2024

kontrolní závěr v tomto znění:

Hlavní cíle transformace systému péče o ohrožené děti

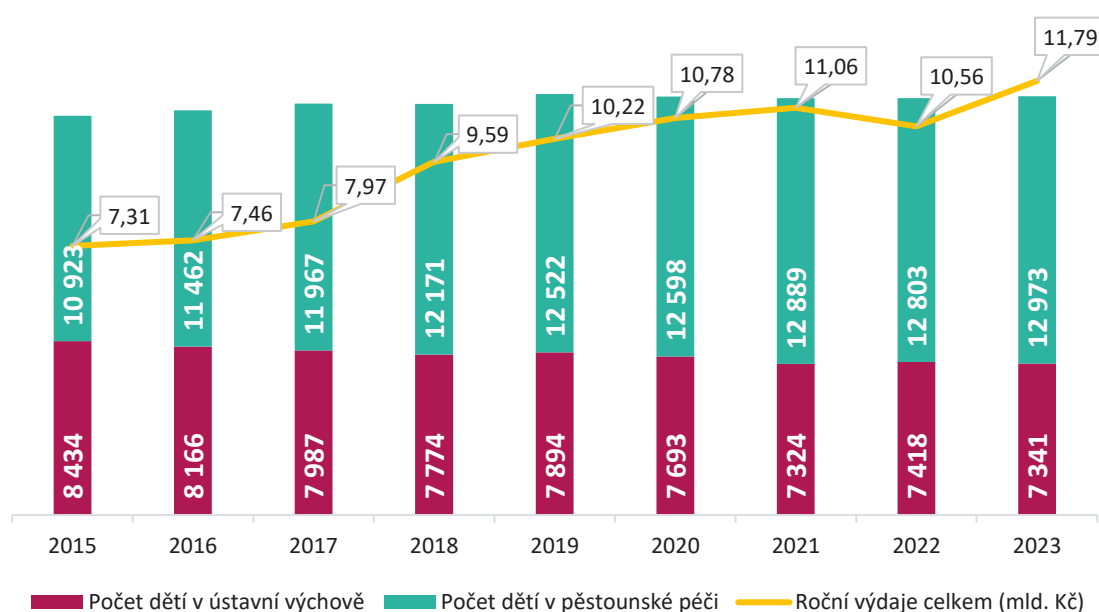


MPSV od roku 2012 poskytlo na transformaci péče o ohrožené děti 701 mil. Kč



REALIZACE PROJEKTŮ NEVEDLA K NAPLNĚNÍ TRANSFORMAČNÍCH CÍLŮ

POČET DĚTÍ V ÚSTAVNÍ A PĚSTOUNSKÉ PÉČI A SOUVISEJÍCÍ VÝDAJE



Pozn.: Počty dětí jsou uvedeny za MPSV a MZd k 31. 12., za MŠMT k 31. 10. daného roku.

Roční výdaje tvoří součet výdajů na pěstounskou péči, na provoz ústavních zařízení pro péči o děti a mládež a na příspěvek k zajištění výkonu agendy sociálně-právní ochrany dětí.

I. Shrnutí a vyhodnocení

- 1.1 NKÚ prověřil, zda v období 2015–2023 peněžní prostředky státu a Evropské unie (dále také „EU“) na systém péče o ohrožené děti¹ a jeho transformaci vynakládaly MPSV, MŠMT a MZd účelně a hospodárně.
- 1.2 Tyto tři resorty v průběhu uvedených devíti let vynaložily ze státního rozpočtu na systém péče o ohrožené děti peněžní prostředky v celkové výši 86,75 mld. Kč, z toho na výplatu státních příspěvků pěstounům a organizacím věnujícím se doprovázení pěstounů 42,15 mld. Kč, na úhradu provozu ústavních zařízení 31,28 mld. Kč a na výkon agendy orgánu sociálně-právní ochrany dětí 13,32 mld. Kč. Mezi lety 2015 a 2023 se celkové náklady zvýšily o 61 % a v roce 2023 představovaly výdaje státního rozpočtu 11,79 mld. Kč.
- 1.3 Od roku 2012 poskytlo MPSV 701 mil. Kč na transformační projekty spolufinancované z EU, přičemž část z nich realizovalo i samo MPSV. Počty dětí v ústavní a pěstounské péči, kapacita ústavních zařízení a počet pěstounů jsou obsahem interaktivního zobrazení dat, které společně s výsledky dotazníkového šetření tvoří přílohu č. 1 kontrolního závěru.
- 1.4 **MPSV a spolupracující resorty MŠMT a MZd nedokončily ani po 16 letech transformaci systému a sjednocení systému péče o ohrožené děti. Transformační projekty realizované MPSV, jejichž hodnota dosáhla 498,4 mil. Kč, nevedly k dosažení transformačních cílů. Počet dětí v ústavní péči se zásadně nesnížil, nedošlo ke sjednocení systému péče pod jeden resort a nebylo dosaženo žádoucích změn v oblasti standardů kvality péče. Účelnost takto vynaložených peněžních prostředků tak byla významně snížena.**
- 1.5 **Na podporu transformace systému dále MPSV poskytlo 202,9 mil. Kč v rámci 71 soutěžních projektů, které realizovali především poskytovatelé sociálních služeb. Příjemci však v těchto projektech opakovaně vytvářeli obdobné, vzájemně přenositelné analytické a metodické produkty, a to v období, kdy MPSV realizovalo vlastní systémové projekty, jejichž výstupy byly využitelné v rámci celé ČR. Tato skutečnost významně snížila účelnost vynaložených peněžních prostředků. Současně NKÚ vyhodnotil v případě jednoho projektu peněžní prostředky ve výši 1,3 mil. Kč jako neúčelné a neekonomicky vynaložené.**
- 1.6 **Neshody mezi kontrolovanými ministerstvy trvající do roku 2021 zapříčinily nesplnění úkolu uloženého vládou sjednotit služby pro ohrožené děti pod jeden resort. MPSV v rozporu se zákonem² nezajistilo efektivní informační podporu, což negativně ovlivňuje činnost orgánů v systému péče o ohrožené děti. Tyto orgány nemají**

¹ Jedná se o děti, jejichž rodiče z vážných objektivních nebo subjektivních důvodů neplní nebo nedostatečně plní povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti, popřípadě o děti v péči jiných osob, které jsou odpovědné za výchovu dítěte a neplní povinnosti vyplývající ze svěřením dítěte do jejich péče. Dále jsou to děti, na kterých byl spáchán závažný trestný čin, anebo děti, které vzhledem ke svému jednání nebo chování vyžadují zvýšenou ochranu a pomoc.

² Ustanovení § 53a odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále také „zákon o SPOD“).

spolehlivé a aktuální údaje o ohrožených dětech, volných kapacitách pěstounů či v ústavních zařízeních. Dosud je k dispozici pouze provizorní řešení založené na sdílených tabulkách.

1.7 Toto celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

a) MPSV ve snaze podpořit změny v systému péče o ohrožené děti realizovalo od roku 2012 celkem pět transformačních neinvestičních projektů podpořených z operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále také „OP LZZ“), operačního programu *Zaměstnanost* (dále také „OPZ“) a operačního programu *Zaměstnanost plus* (dále také „OPZ+“) částkou v celkové výši 498,4 mil. Kč. Tyto projekty však dle zjištění NKÚ v kontrolovaném období nepřinesly významný posun ve snižování počtu dětí v ústavních zařízeních ani v podpoře náhradní rodinné péče. Orgány věnující se péči o děti stále nemají stanovené jednotné standardy kvality péče. Informační podporu činností v agendě sociálně-právní ochrany dětí nezajišťovalo MPSV řadu let podle požadavků zákona. Vzhledem k nenaplnění cílů transformačních aktivit tak byla účelnost vynaložených peněžních prostředků významně snížena. (Viz odstavce 4.7 až 4.14.)

b) Dále MPSV schválilo k podpoře transformace systému 71 soutěžních projektů ve výši 202,9 mil. Kč, jejichž realizace rovněž měla přispět k transformaci systému péče o ohrožené děti a zkvalitnění péče poskytované různými subjekty v České republice (dále také „ČR“). V 68 projektech příjemci dotací dodali jako finální výstup metodiky a u 28 projektů byly výstupem analýzy, v některých projektech vznikaly metodiky i analýzy zároveň. NKÚ zjistil, že ve shodném období obdobné a celorepublikově využitelné materiály vytvářelo ve vlastních projektech rovněž samo MPSV. Účelnost takto vynaložených peněžních prostředků tak byla významně snížena a přínos projektů pro dosažení cílů transformace systému péče o ohrožené děti byl omezený. (Viz odstavce 4.15 až 4.21.)

U dvou projektů schválených Ministerstvem práce a sociálních věcí NKÚ zjistil, že uhrazené výstupy nebyly po šesti letech od ukončení projektu funkční a MPSV nezajistilo ani auditní stopu, která by prokázala, že tyto výstupy vůbec vznikly. V rámci jednoho soutěžního projektu, u něhož MPSV poskytlo příjemci 1,3 mil. Kč, NKÚ vyhodnotil, že MPSV vydalo peněžní prostředky v rozporu s právními předpisy neúčelně a nevhodně, protože projekt byl nepotřebný. Jedná se o skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

c) Od roku 2015 vzniklo nejen napříč resorty MPSV, MŠMT a MZd minimálně 32 strategických a koncepčních dokumentů, které se dotýkaly problematiky ohrožených dětí, vycházely z *Úmluvy o právech dítěte*³ (dále také „Úmluva“), avšak nebyly vzájemně koordinovány. Resorty nespolupracovaly na úrovni nastavených meziresortních pracovních skupin na plnění cílů stanovených ve strategických dokumentech. (Viz odstavce 0 až 4.3 a 4.5.)

³ ČR k Úmluvě přistoupila dne 30. 9. 1990.

- d) Do doby ukončení kontroly neexistovala jednotná právní úprava (zákon o podpoře rodin a ochraně dětí), jejíž návrh mělo MPSV původně zpracovat do prosince 2014⁴. Důležitým krokem pro zlepšení metodického vedení v systému péče o ohrožené děti byl návrh na sloučení poskytované péče. Tento záměr vyústil v přijetí usnesení vlády⁵, kterým bylo MPSV uloženo, aby ve spolupráci s MŠMT a MZd předložilo návrh právní úpravy sjednocení služeb pro ohrožené děti pod jeden resort. Neshody mezi kontrolovanými ministerstvy trvající do roku 2021 a neschopnost nalézt konsenzuální řešení zapříčinily odklon od tohoto původního zadání. Systémový nedostatek roztržitosti agendy péče o ohrožené děti trval do ukončení kontroly. (Viz odstavce 4.2 až 4.6.)
- e) V několika případech NKÚ vyhodnotil u MPSV a MŠMT porušení kompetenčního zákona⁶, neboť se výše uvedená ministerstva neřídila zákony a usneseními vlády, nečinila opatření k řešení aktuálních otázek a nepečovala o náležitou právní úpravu v oblasti péče o ohrožené děti. (Viz odstavce 4.2, 4.4 až 4.6 a 4.31.)
- f) MPSV nenaplnilo požadavky zákona o SPOD⁷, jelikož od roku 2013 nezajistilo informační systém sociálně-právní ochrany dětí (dále také „IS SPOD“), který by poskytl příslušným orgánům sociálně-právní ochrany dětí (dále také „SPOD“) údaje o žadatelích o zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče a o dětech zařazených v evidenci dětí pro zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče a o osobách v evidenci. V období 2018–2022 uhradilo MPSV celkem 2,1 mil. Kč za analýzy a návrhy řešení, které měly vést k naplnění zákonných povinností a zároveň k vytvoření efektivního informačního systému. Tyto návrhy však MPSV nevyužilo a IS nevytvořilo, což NKÚ vyhodnotil jako neúčelné vynaložení peněžních prostředků. Od roku 2023 vynakládá MPSV další peněžní prostředky (až 6,4 mil. Kč⁸) na realizaci jiného řešení, konkrétně na tvorbu evidence ve formě sdílených tabulek MS Excel. Toto řešení nespĺňuje požadavky zákona a samo MPSV ho považuje za provizorní. I tyto peněžní prostředky tak MPSV v rámci probíhajícího projektu vynakládá neúčelně a neefektivně. Úroveň IT podpory podle zjištění NKÚ nedosáhla ani stavu, který si MPSV definovalo již v roce 2018. V důsledku nečinnosti MPSV jsou sociální pracovníci zatíženi nadbytečnou administrativou. Pracovníci orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále také „OSPOD“) tak například spisy stále nepředávají elektronicky v jednotném prostředí, ale poštovní službou. (Viz odstavce 4.40 až 4.52.)

⁴ Úkol i termín vycházejí z dokumentu *Národní strategie ochrany práv dětí*, dílčí cíl č. 13.

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 23. listopadu 2016 č. 1033, *k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva ke sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem* (dále také „UV 1033/2016“).

⁶ Ustanovení § 21, § 22 a § 24 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále také „kompetenční zákon“).

⁷ Ustanovení § 53a odst. 1 písm. b) a c) zákona o SPOD.

⁸ Částka zahrnuje mj. náklady na tvorbu sdílených tabulek, analýzu způsobu evidencí, standard evidence, manuál pro uživatele a pomoc členů projektového týmu poskytnutou jednotlivým úřadům při úvodním vkládání dat.

- g) Nedostatečná informační podpora znesnadňuje činnost OSPOD při umísťování dětí do ústavních zařízení. Mimo jiné chybí aktuální a ověřitelná data o volné kapacitě v těchto zařízeních, což zvyšuje časovou náročnost hledání vhodného zařízení, neboť volné kapacity zařízení musí být zjišťovány telefonicky. (Viz odstavce 4.26 až 4.28.)

II. Informace o kontrolované oblasti

- 2.1 Péče o ohrožené děti je v kompetenci zejména MPSV, MŠMT a MZd. V roce 2009 zainteresované resorty deklarovaly vůli ke sjednocení praktických postupů, metodik a legislativy v rámci systému péče o ohrožené děti v materiálu *Návrh opatření k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti – základní principy*⁹. MPSV následně zpracovalo *Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009–2011*¹⁰, který byl prvním materiálem meziresortního charakteru k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti. Dokument mj. uvádí, že cílem transformace systému práce s ohroženými dětmi je zvýšení kvality práce a dostupnosti služeb pro ohrožené děti a rodiny, sjednocení postupu pracovníků při řešení konkrétní situace ohrožení dítěte, snížení počtu dětí dlouhodobě umístěných ve všech typech ústavní péče a podpora rozvoje osobnosti dítěte.¹¹
- 2.2 MPSV je ústředním orgánem státní správy pro péči o rodinu a děti a má největší podíl na činnostech v oblasti sociálně-právní ochrany dětí. Ve vztahu k ní vykonává zejména legislativní, metodickou a kontrolní činnost, vytváří návrhy právních předpisů, národní strategie. Dále je odpovědné za zajištění výplaty dávek pěstounské péče vč. příspěvku na výkon pěstounské péče, příspěvku provozovatelům zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále také „ZDVOP“) či transferu na výkon činnosti obce s rozšířenou působností (dále také „ORP“) v oblasti sociálně-právní ochrany dětí.
- 2.3 Sociálně-právní ochrana dětí je upravena zákonem o SPOD. MPSV koordinuje vnitrostátní agendu týkající se implementace Úmluvy na základě usnesení vlády České republiky ze dne 4. května 2005 č. 530, o *Analýze současného stavu institucionálního zajištění implementace Úmluvy o právech dítěte*. Dále na základě usnesení vlády České republiky ze dne 4. ledna 2012 č. 4, o *Národní strategii ochrany práv dětí*, mělo MPSV zajistit naplňování ustanovení Úmluvy ve smyslu „doporučení Výboru OSN pro práva dítěte“ ze dne 4. srpna 2011 (CRC/C/CZE/CO/3-4) při vypracování navazujících akčních plánů.
- 2.4 MŠMT je ústředním orgánem státní správy pro školská zařízení a pro státní péči o děti a mládež. Ústavní výchova je upravena zákonem č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči

⁹ Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 19. ledna 2009 č. 76, k *Návrhu opatření k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti – základní principy*.

¹⁰ Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 13. července 2009 č. 883, o *Národním akčním plánu k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009–2011*.

¹¹ Jedná se o původní znění cílů, které byly ve strategických materiálech za posledních 16 let různě modifikovány, avšak význam těchto cílů se nezměnil: zvýšení kvality práce, sjednocení služeb a systému a snížení počtu dětí v ústavních zařízeních.

ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (dále také „zákon o ústavní výchově“). Do soustavy ústavní péče patří mj. dětské domovy, dětské domovy se školou, výchovné ústavy a diagnostické ústavy (dále také „školská ústavní zařízení“). MŠMT poskytuje příspěvky svým ústavním zařízením. Provozní náklady dětských domovů zřízených církvemi financuje MŠMT na základě normativního financování přímo ze své rozpočtové kapitoly, dětské domovy krajů a soukromých subjektů financuje rovněž na základě normativního financování, ale peněžní prostředky souhrnně posílá krajům.

- 2.5 MZd je ústředním orgánem státní správy pro zdravotní služby a pro poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti. V rámci systému péče o ohrožené děti spadá do působnosti MZd činnost dětských domovů pro děti do 3 let věku a dětských center (dále také „dětské domovy pro děti do 3 let věku“), které mají status zdravotnického zařízení a jsou upraveny zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). Dětské domovy pro děti do 3 let věku jsou zpravidla zřizovány kraji a městy v jejich samostatné působnosti. Pouze jeden dětský domov pro děti do 3 let věku je součástí příspěvkové organizace zřízené Ministerstvem zdravotnictví, a to konkrétně Dětské centrum Fakultní Thomayerovy nemocnice v Praze. MZd poskytuje příspěvek na provoz pouze tomuto zařízení.
- 2.6 Pro účely této kontrolní akce pod pojem „systém péče o ohrožené děti“ NKÚ zařadil:
- zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc ve smyslu zákona o SPOD,
 - dětské domovy pro děti do 3 let věku ve smyslu zákona o zdravotních službách,
 - školská ústavní zařízení ve smyslu zákona o ústavní výchově,
 - pěstounskou péči ve smyslu zákona o SPOD,
 - orgány sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu zákona o SPOD.

Tabulka č. 1: Výdaje MPSV, MŠMT a MZd na provoz v letech 2015–2023 (v Kč)

Oblast	Výdaje celkem
ZDVOP	1 902 587 474
Dětský domov pro děti do 3 let věku*	529 763 000
Školská ústavní zařízení**	28 846 838 789
Dávky pěstounské péče***	38 336 906 423
Příspěvek na výkon pěstounské péče***	3 816 506 708
Výkon agendy SPOD	13 315 629 248
CELKEM	86 748 231 642

Zdroj: informační portál MONITOR; vlastní zpracování NKÚ.

* MZd financuje provoz pouze jednoho dětského domova pro děti do 3 let věku.

** Jedná se o příspěvky dětským domovům, dětským domovům se školou, diagnostickým a výchovným ústavům.

*** Náklady spojené s pěstounskou péčí se dělí na dávky pěstounské péče vyplácené osobám pečujícím a příspěvky na výkon pěstounské péče vyplácené OSPOD nebo pověřeným osobám, tzv. doprovázejícím organizacím.

Tabulka č. 2: Počet ústavních zařízení v letech 2015 a 2023

	Diagnostické ústavy	Dětské domovy se školou a výchovné ústavy	Výchovné ústavy	Dětské domovy všech zřizovatelů	Dětské domovy pro děti do 3 let věku	ZDVOP	Celkem
2015	13	28	28	144	31	75	319
2023	12	28	25	137	26	44	272

Zdroj: statistické ročenky školství, doklady MPSV a MZd; vlastní zpracování NKÚ.

2.7 Sjednocení systému péče o ohrožené děti bylo akcentováno usnesením vlády České republiky ze dne 23. listopadu 2016 č. 1033, *k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva ke sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem*. Z tohoto usnesení vyplynuly dva hlavní úkoly pro MPSV ve spolupráci s MŠMT a MZd:

- 1.a) do 30. 6. 2017 předložit návrh právní úpravy sjednocení služeb sociální prevence, služeb poskytujících pobytovou péči dětem, služeb sociálně zdravotních nebo výchovných a dalších služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny v působnosti MPSV, MŠMT a MZd pod jeden resort;
- 1.b) do 30. 6. 2017 předložit strategii rozvoje služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny za účelem jejich územní dostupnosti pro uživatele a diverzifikace poskytovaných služeb podle potřeb jednotlivých skupin dětí podle příčin jejich ohrožení, včetně koncepce koordinace a udržitelného financování rozvoje těchto služeb;
- 1.c) do 30. 6. 2017 předložit návrh změn příslušných zákonů, který omezí možnost umístování dětí do 7 let věku v zařízeních kolektivní péče, a to s postupným stanovováním věkové hranice jednoho roku, tří a sedmi let věku pro umístění do zařízení kolektivní péče v přechodném období nejvýše šesti let od platnosti zákona, spolu se stanovením podmínek, kdy by taková forma péče byla výjimečně přípustná;
- 2) do 31. 10. 2017 předložit návrh právní úpravy postupného snižování kapacity jednotlivých sjednocených typů zařízení služeb pobytové péče o ohrožené děti.

III. Rozsah kontroly

- 3.1 Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státního rozpočtu a EU určené na systém péče o ohrožené děti a jeho transformaci; cílem bylo prověřit, zda vybrané ústřední orgány státní správy vynakládaly tyto prostředky účelně a hospodárně. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2015 do roku 2022 a v případě věcných souvislostí (zejména v kontextu požadavků vyplývajících ze zákona o SPOD) i období předcházející a následující.
- 3.2 Na systémové úrovni vynakládaných peněžních prostředků státního rozpočtu byly kontrolou posuzovány výdaje MPSV, MŠMT a MZd na pěstounskou péči, provoz ústavních zařízení a výkon agendy SPOD, více viz odstavec 2.6.

- 3.3 Na projektové úrovni vynaložených peněžních prostředků EU a prostředků státního rozpočtu byly kontroly podrobeny výdaje spojené s transformací systému péče o ohrožené děti, zejména projekty, v jejichž rámci MPSV čerpalo peněžní prostředky. Kontroly byly podrobeny rovněž vybrané činnosti řídicího orgánu OPZ a OPZ+, kterým je příslušný útvar v organizační struktuře MPSV – Odbor řízení programů ESF. NKÚ ke kontrole vybral nesoutěžní projekty, na které MPSV obdrželo peněžní prostředky a které lze z hlediska vazby na transformační úkoly a cíle považovat za zásadní.¹²

Tabulka č. 3: Přehled nesoutěžních projektů kontrolovaných u MPSV (v Kč)

Název	Reg. č.	Realizace	Rozpočet podle právního aktu	Vyčerpano
<i>Systémová podpora procesů transformace systému péče o ohrožené děti a rodiny, tzv. „SPOD0“ (OP LZZ)</i>	CZ.1.04/3.1.00/04.0008	1. 7. 2012 až 31. 12. 2015	–	178 885 643
<i>Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí, tzv. „SPOD1“ (OPZ)</i>	CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0001687	1. 1. 2016 až 30. 6. 2019	325 582 620	218 805 202
<i>Podpora systémových změn v oblasti služeb péče o ohrožené děti, mladé lidi a rodiny v České republice, tzv. „SPOD2“ (OPZ)</i>	CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0009381	1. 10. 2018 až 31. 12. 2022	72 565 252	71 106 714
<i>Standardizace procesu zabezpečení náhradní rodinné péče o děti, tzv. „Standardizace NRP“ (OPZ+)</i>	CZ.03.02.02/00/22_004/0000210	1. 11. 2022 až 31. 12. 2025	43 662 000	13 231 576
<i>Sjednocení přístupu k ohroženým dětem, tzv. „SPOD3“ (OPZ+)</i>	CZ.03.02.02/00/22_004/0000500	1. 1. 2023 až 31. 12. 2025	47 687 040	16 333 851
Celkem				498 362 986

Zdroj: doklady MPSV a z MS2014+; vlastní zpracování NKÚ.

- 3.4 MŠMT ani MZd peněžní prostředky z OP LZZ, OPZ či OPZ+ v rámci transformace systému péče o ohrožené děti nevynakládaly.
- 3.5 V souvislosti s kontrolou na projektové úrovni se NKÚ také zaměřil na 71 soutěžních projektů s cílem posoudit možný věcný překryv těchto projektů s klíčovými aktivitami nesoutěžních projektů. NKÚ se při kontrole zaměřil na činnosti MPSV jako poskytovatele a řídicího orgánu. Na realizaci těchto projektů bylo vynaloženo celkem 202,9 mil. Kč.

¹² Nesoutěžní projekty si vzájemně nekonkurují a po splnění podmínek přizná řídicí orgán žadatelům podporu podle pořadí, v jakém podali žádost o podporu. Naopak soutěžní projekty se realizují v otevřených výzvách. Jsou nastaveny tak, že oprávněnými žadateli o podporu jsou vymezené skupiny subjektů (zpravidla tedy nejde o konkrétní instituce) a žadatelé o podporu spolu soutěží o alokaci výzvy – pokud je zájem o výzvu takový, že požadované prostředky převyšují alokaci výzvy.

- 3.6 V rámci posouzení účelnosti vynaložených peněžních prostředků NKÚ prověřoval, zda realizované projekty přispěly k naplnění cílů a potřeb, resp. zmírnění či odstranění nedostatků v sociálně-právní ochraně dětí. Tyto aktivity, úkoly a opatření vymezuje celá řada strategických, koncepčních i metodických dokumentů a také právních předpisů, které v průběhu kontrolovaného období, resp. od roku 2009, utvářely požadavky na transformaci systému sociálně-právní ochrany dětí. NKÚ pro účely kontroly vybral cíle ze strategických dokumentů: *Národní strategie ochrany práv dětí*¹³ (dále také „Národní strategie 2012–2018“) a jejího *Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období 2012–2015*¹⁴ (dále také „Akční plán 2012–2015“) a dále z *Národní strategie ochrany práv dětí 2021–2029*¹⁵ (dále také „Národní strategie 2021–2029“) a jejího *I. Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2021–2029 na období 2021–2024*¹⁶ (dále také „Akční plán 2021–2024“). Tyto dokumenty byly vedle podmínek stanovených relevantními právními předpisy v oblasti SPOD podkladem pro systémové vyhodnocení naplnění žádoucích změn, které byly podporovány nesoutěžními projekty. Jako peněžní prostředky vynaložené se sníženou účelností vyhodnotil NKÚ ty, které byly vynaloženy na projekty, jejichž cíle byly splněny pouze z části a realizace těchto projektů nevedla k naplnění transformačních cílů v oblasti péče o ohrožené děti.
- 3.7 Posouzení soutěžních a nesoutěžních projektů zahrnovalo dále hledisko hospodárnosti, tj. požadavek vyplývající z tzv. finančního nařízení EU¹⁷, aby zdroje používané řídicím orgánem k výkonu jeho činnosti byly dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejnižší cenu.
- 3.8 Při kontrole účelnosti se NKÚ zabýval rovněž aspektem „potřebnosti“, v rámci něhož je třeba posuzovat smysl projektů pro naplňování cílů. Podstatou je posouzení soutěžních i nesoutěžních projektů v konkrétních podmínkách, kdy nepostačuje shoda odůvodnění projektu s cíli programu, resp. příslušné výzvy. Při posuzování potřebnosti, resp. účelnosti projektů vycházel NKÚ mj. z *Metodického pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020*¹⁸, který schválila vláda v listopadu 2013, tj. před začátkem realizace programového období 2014–2020, a který byl pro řídicí orgány v kontrolovaném období závazný.
- 3.9 Do hodnocení účelnosti výdajů na transformační aktivity dále vstupoval aspekt vzájemné spolupráce ministerstev při plnění cílů, kterých mělo být transformací dosaženo. V rámci kontroly se proto NKÚ zaměřil na činnosti související s implementací informační podpory

¹³ Schválena usnesením vlády České republiky ze dne 4. ledna 2012 č. 4, o *Národní strategii ochrany práv dětí* (dále také „UV 4/2012“).

¹⁴ Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 11. dubna 2012 č. 258, k *Akčnímu plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období 2012–2015*.

¹⁵ Schválena usnesením vlády České republiky ze dne 14. prosince 2020 č. 1323, o *Národní strategii ochrany práv dětí 2021–2029*.

¹⁶ Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 26. července 2021 č. 686, o *I. Akčním plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2021–2029 na období 2021–2024* (dále také „UV 686/2021“).

¹⁷ Článek 30 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

¹⁸ Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2013 č. 873, k *Metodickému pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020*.

(MPSV/MŠMT/MZd), podporou pěstounské péče (MPSV), optimalizací kapacit ústavních zařízení (MPSV/MŠMT/MZd). Celkové posouzení naplnění vybraných cílů v systému péče o ohrožené děti podložil NKÚ statistickými daty vypovídajícími o činnosti kontrolovaných osob – ministerstev, případně i dalších subjektů plnících úkoly v gesci příslušného ministerstva.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Peněžní prostředky jsou uváděny včetně daně z přidané hodnoty.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Splnění úkolů vlády bránily neshody mezi MPSV, MŠMT a MZd

- 4.1 V sociálně-právní ochraně dětí chybí jednotné směřování. Oblast od roku 2015 částečně řeší minimálně 32 strategických a koncepčních dokumentů, které i podle vyhodnocení MPSV¹⁹ nejsou vzájemně koordinovány. V gesci MPSV vzniklo 11 materiálů, MŠMT vytvořilo další dva koncepční materiály a dva „*dlouhodobé záměry rozvoje vzdělávací soustavy České republiky*“, zbývajících 17 dokumentů je v gesci jiných orgánů státní správy. Resorty MPSV, MŠMT a MZd na plnění cílů stanovených ve strategických dokumentech spolupracovaly nedostatečně.
- 4.2 Z podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva v roce 2016 uložila vláda UV 1033/2016 MPSV plnit ve spolupráci s MŠMT a MZd řadu úkolů, které měly vést k pokračování transformace systému péče o ohrožené děti; jednalo se o tyto úkoly:
- připravit a předložit návrh právní úpravy sjednocení služeb sociální prevence a služeb poskytujících pobytovou péči dětem v působnosti MPSV, MŠMT a MZd pod jeden resort. MPSV v roce 2017 zpracovalo *Záměr právní úpravy sjednocení služeb sociální prevence, služeb poskytujících pobytovou péči dětem, služeb sociálně zdravotních nebo výchovných a dalších služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny v působnosti MPSV, MŠMT a MZd do působnosti MPSV, zavedení věkové hranice, před jejímž dosažením není možné děti umísťovat do zařízení kolektivní péče* (dále také „Záměr právní úpravy“). MŠMT k předloženému materiálu uplatnilo 39 zásadních připomínek a MZd 36. Předložený Záměr právní úpravy vláda neschválila a MPSV jiný záměr nepřipravilo;
 - předložit strategii rozvoje služeb pro ohrožené děti. Tu MPSV v rámci plnění úkolu nezpracovalo a nepředložilo, čímž porušilo ustanovení § 21 kompetenčního zákona;
 - předložit návrh změn příslušných zákonů, který omezí možnost umístování dětí do 7 let věku v zařízeních kolektivní péče. Tento návrh byl součástí materiálu Záměr právní úpravy;

¹⁹ Dokument *Nová právní úprava ochrany dětí a podpory rodin – věcné zásady, verze 2.1*; únor 2024.

- předložit návrh právní úpravy postupného snižování kapacity jednotlivých zařízení pro ohrožené děti. Tím, že mezi resorty nedošlo ke shodě, vláda na žádost ministryně práce a sociálních věcí úkol zrušila²⁰.
- 4.3 Meziresortní spolupráce v letech 2015–2021 nepřinesla očekávané výsledky:
- resorty neuzavřely *memorandum o spolupráci* připravené MPSV;
 - Meziresortní koordinační skupina pro oblast ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti nenaplňovala působnost, která jí byla dána jejím statutem, ale v období 2015–2018 plnila pouze formální roli;
 - kvůli meziresortní neshodě ohledně sjednocení systému péče o ohrožené děti ministryně práce a sociálních věcí stáhla z programu jednání vlády akční plán pro období 2016–2018, který měl pro toto období rozpracovat nastavené cíle z Národní strategie 2012–2018 na dílčí aktivity.
- 4.4 Pro období 2016–2020 chyběl harmonogram dílčích aktivit směřujících ke splnění nastavených cílů a chybělo i stanovení odpovědnosti zapojených subjektů. Následujícím strategickým dokumentem v oblasti péče o ohrožené děti je až aktuální Národní strategie 2021–2029. Tato národní strategie měla v době kontroly NKÚ jeden schválený Akční plán 2021–2024. Při nastavení této strategie nepostupovalo MPSV v souladu s *Metodikou přípravy veřejných strategií*, neboť nenastavilo indikátory sledující stav plnění jednotlivých cílů ani jejich výchozí či cílové hodnoty. MPSV tak nemá nástroj pro vyhodnocení plnění cílů této strategie. MPSV se při nastavení strategie neřídilo UV 71/2019²¹, čímž porušilo ustanovení § 21 kompetenčního zákona.
- 4.5 Meziresortní spolupráce neprobíhala s žádoucími výsledky ani v období 2021–2024 v rámci „meziresortní koordinační skupiny“ při plnění Akčního plánu 2021–2024:
- MPSV z šesti plánovaných pracovních skupin ustavilo jen dvě;
 - MPSV ustavilo jiné skupiny k nové právní úpravě ochrany dětí a podpory rodin;
 - MPSV z 16 dílčích aktivit nesplnilo celkem 10 a částečně splnilo 6 dílčích aktivit. Žádný z těchto výstupů neprojednalo MPSV v „meziresortní koordinační skupině“ tak, jak požadoval Akční plán 2021–2024;
 - MŠMT nespolupracovalo na 14 ze 17 nastavených dílčích aktivit a nezpracovalo požadované výstupy z aktivit. Tím, že MŠMT nerealizovalo v rámci své působnosti aktivity obsažené v Akčním plánu 2021–2024, neřídilo se UV 686/2021 a porušilo tak ustanovení § 21 kompetenčního zákona.
- 4.6 Vytvoření právní úpravy zaměřené na efektivní řešení potřeb dětí mělo MPSV realizovat do prosince 2014, což bylo uvedeno v dílčím cíli č. 13 Národní strategie 2012–2018²². Tento úkol MPSV nesplnilo a přesunulo do následující Národní strategie 2021–2029 s termínem plnění 12/2024. V době kontroly pracovalo MPSV na paragrafovém znění, které dle svého vyjádření nestihne ve stanoveném termínu dokončit. MPSV dlouhodobě nejedná v souladu se zásadou stanovenou § 24 kompetenčního zákona. Nepečuje

²⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. února 2018 č. 108, *ke Zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. listopadu 2017 do 31. prosince 2017*.

²¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 28. ledna 2019 č. 71, *o aktualizaci Metodiky přípravy veřejných strategií*.

²² Související úkoly a termíny byly uloženy UV 4/2012.

o náležitou právní úpravu věcí ve své působnosti, když od roku 2012 nepřipravilo komplexní návrh zákona/zákonů týkající se obecně systému péče o ohrožené děti.

Prostřednictvím projektů EU plynou peněžní prostředky na transformaci systému již 12 let, k výrazné změně však nevedly

- 4.7 V období 2012–2024 realizovalo MPSV projekty na přípravu podmínek transformace SPOD0, SPOD1, SPOD2, Standardizace NRP a SPOD3 financované z fondů EU, viz tabulka č. 3. V operačních programech MPSV nesledovalo vynaložené peněžní prostředky podle dílčích klíčových aktivit. Částky MPSV stanovilo pouze na úrovni rozpočtu. Proto NKÚ vyčíslil zjištěné nedostatky ve výši rozpočtu klíčové aktivity.
- 4.8 Výstupy a zjištění projektu SPOD0 *Systémová podpora procesů transformace systému péče o ohrožené děti a rodiny* využilo MPSV při stanovení většiny klíčových aktivit u následných projektů.
- 4.9 Jedním z cílů projektu SPOD1 bylo zmapování existujících služeb, zjištění reálné potřeby služeb a nastavení optimální struktury služeb využívaných při každodenní péči o ohrožené děti v příslušném regionu, tzv. síťování služeb.²³ Pro každou zapojenou ORP mělo MPSV vytvořit *analýzu lokální sítě služeb a návrh její optimální podoby*. NKÚ zjistil, že MPSV nezajistilo vytvoření této analýzy pro všechny zapojené subjekty (z přihlášených 11 krajů a 124 ORP předalo MPSV 87 analýz), tím nedostatečně zajistilo navržení a odzkoušení procesů a postupů při nastavení minimální sítě služeb na úrovni ORP a krajů. Na základě této skutečnosti NKÚ vyhodnotil, že účelnost peněžních prostředků vynaložených na klíčovou aktivitu ve výši rozpočtu 158 048 750 Kč byla významně snížena.
- 4.10 V rámci projektu SPOD1 měl rovněž vzniknout *Interaktivní katalog jevů a služeb pro děti a jejich rodiny*, který měl zjednodušit vyhledávání dostupných služeb pro řešení konkrétních problémů v rodinách. Tento on-line nástroj byl určen sociálním pracovníkům, neziskovým organizacím, psychologům a dalším odborníkům. *Interaktivní katalog* je minimálně od září 2023 nedostupný a MPSV nezajistilo auditní stopu prokazující, že byl on-line nástroj někdy funkční. MPSV na vytvoření a správu *Interaktivního katalogu* vynaložilo 847 000 Kč. Vzhledem k tomu, že není možné jej využívat, NKÚ vyhodnotil vynaložení těchto peněžních prostředků jako neúčelné.
- 4.11 V rámci projektu SPOD2 identifikoval NKÚ pochybení MPSV v roli řídicího orgánu (tedy orgánu odpovědného za schvalování projektů a řádné vynakládání prostředků EU a státního rozpočtu), neboť MPSV v roli hodnotitele při schvalování projektu neuplatnilo doporučení *Příručky pro hodnotitele* ve smyslu postupu dle metodiky SMART, podle které mají být cíle konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a termínované. Hlavní

²³ Síťování služeb má v rámci systému SPOD zlepšit a koordinovat práci všech aktérů s biologickou rodinou dítěte. Lokální, krajské i celostátní sítě mají umožnit pružně reagovat na aktuální potřeby rodiny a dítěte, standardizovat práci s informacemi a vymezit management multidisciplinární spolupráce podle potřeb dítěte. Zároveň také rozdělí a vymezí kompetence jednotlivých odborníků – aktérů, kteří se mají podílet na řešení situace klienta (dítěte, rodiny) v rámci mezioborové spolupráce.

cíl ani dílčí cíle v žádosti projektu, které nesplňovaly tyto požadavky, nepožadovalo MPSV doplnit a upřesnit.

- 4.12 MPSV v roli řídicího orgánu a zároveň realizátora projektu nevyhodnotilo přínos celého projektu SPOD2. V závěrečné zprávě se soustředilo pouze na hodnocení jedné ze tří klíčových aktivit. MPSV tak nezískalo úplné informace o hodnocení realizace celého projektu a o dopadu na systémové změny v oblasti služeb péče o ohrožené děti. NKÚ vyhodnotil dokumenty vytvořené v projektu jako nadbytečné, neboť neuváděly nové skutečnosti. MPSV tak peněžní prostředky na klíčovou aktivitu ve výši rozpočtu 15 685 480 Kč vynaložilo se sníženou účelností.
- 4.13 Na vytvoření vlastní sítě služeb mohly čerpat peněžní prostředky z fondů EU také ORP a další organizace. Při porovnání výstupů jednoho soutěžního projektu se systémovým projektem MPSV zjistil NKÚ duplicity. Z tohoto důvodu upozorňuje NKÚ na riziko nepotřebnosti těchto projektů (viz odstavce 4.15 až 4.21).
- 4.14 Za posledních 16 let se MPSV ve spolupráci s MŠMT a MZd nepodařilo sjednotit systém pod jeden resort ani sjednotit přístupy, standardizovat procesy napříč celým systémem sociálně-právní ochrany dětí a zásadně snižovat počty dětí v celé soustavě ústavních zařízení, na což upozorňuje i Výbor OSN pro práva dítěte. K naplnění cílů transformace nevedlo ani vynaložení peněžních prostředků z fondů EU. Na základě zjištění přínosu výsledků projektů v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, včetně vývoje počtu dětí v ústavních zařízeních v období 2015–2023, NKÚ hodnotí účelnost peněžních prostředků ve výši 498 362 986 Kč z pohledu aktuálního stavu transformace systému SPOD jako významně sníženou.

V desítkách projektů za více než 200 mil. Kč vytvářeli příjemci podobné metodiky, MPSV v roli řídicího orgánu nehodnotilo důsledně jejich skutečnou potřebnost

- 4.15 K transformaci systému péče o ohrožené děti a zkvalitnění péče poskytované různými subjekty v ČR od roku 2015 schválilo MPSV 71 projektů tzv. soutěžního charakteru, které se ucházely o podporu v sedmi otevřených výzvách OPZ. Jednalo se o projekty za celkem 202 876 426 Kč.
- 4.16 Podle zjištění NKÚ schvalovalo MPSV v OPZ soutěžní projekty, v nichž byly opakovaně vytvářeny obdobné a vzájemně přenositelné analytické a metodické produkty. Z celkového počtu 71 projektů předložili příjemci u 68 projektů jako výstup metodiku, u 28 projektů byly výstupem analýzy. Z výše uvedených metodik a analýz bylo 27 zaměřeno na problematiku síťování služeb, přičemž u většiny z nich příjemce deklaruje přenositelnost z prostředí/místa, ve kterém byla vytvořena. Ve shodném období přitom samo MPSV v rámci vlastního projektu SPOD1 vytvářelo obdobné a celorepublikově využitelné metodické materiály na síťování. NKÚ vyhodnotil, že peněžní prostředky až do výše 202 876 426 Kč byly na tyto projekty vynaloženy se sníženou účelností. Přínos těchto projektů pro dosažení cílů transformace systému péče o ohrožené děti byl omezený.
- 4.17 Příkladem nedostatečného posouzení a vyhodnocení žádosti o podporu projektu byl podle zjištění NKÚ projekt, který byl financován z OPZ a týkal se vytvoření místní sítě

- v konkrétní ORP ve Středočeském kraji (dále také „Projekt síťování ORP“).²⁴ Výstupem projektu byla *Metodika síťování*, která byla rovněž jediným indikátorem, jehož dosažením MPSV posuzovalo splnění cílů projektu. Podrobné kontrole byl tento projekt podroben s ohledem na skutečnost, že v téže lokalitě již MPSV podle zjištění NKÚ realizovalo obdobně zaměřený projekt.
- 4.18 Žádost o podporu Projektů síťování ORP přijalo MPSV dne 29. 7. 2016. Již v té době ale samo MPSV v téže lokalitě realizovalo obdobný projekt SPOD1, jehož cílem byla rovněž podpora OSPOD a dalších klíčových aktérů v oblasti síťování služeb pro ohrožené děti a rodiny. V tomto systémovém projektu MPSV vznikly mj. dokumenty *Síťování služeb pro děti a jejich rodiny*, *Analýza místní sítě služeb a návrh její optimální podoby* a metodický materiál *Průvodce síťováním služeb pro děti a jejich rodiny*.
- 4.19 NKÚ porovnal výstupy a aktivity obou projektů, přičemž mj. zjistil, že byly v obdobném čase realizovány shodné aktivity. *Metodika síťování* vytvořená v Projektu síťování ORP přejímá v několika kapitolách obsah materiálů MPSV a autoři v ní dokonce odkazují na práci síťáky MPSV v projektu SPOD1. MPSV v roli řídicího orgánu tak při schvalování Projektů síťování ORP nepostupovalo v souladu s *Metodickým pokynem pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020*²⁵, který stanoví, že je třeba zajistit, aby projekty splňovaly kromě aspektů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti rovněž aspekt potřebnosti. Tento požadavek přitom vláda stanovila právě s ohledem na zjištěné nedostatky předchozích programových období. MPSV Projekt síťování ORP schválilo a příjemci vyplatilo celkem 1 312 337 Kč.
- 4.20 MPSV v roli řídicího orgánu zodpovídalo za řízení OPZ. MPSV neoprávněně použilo peněžní prostředky státního rozpočtu tím, že uskutečnilo výdaj, jehož provedením porušilo povinnost stanovenou nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (tzv. obecné nařízení) a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 966/2012 (tzv. finanční nařízení), když jako řídicí orgán OPZ a poskytovatel dotace porušilo zásadu řádného finančního řízení, tedy zásadu hospodárnosti, účinnosti (efektivnosti) a účelnosti, a vydalo neúčelně a nevhodně peněžní prostředky na nepotřebný Projekt síťování ORP. Jedná se o skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel²⁶.
- 4.21 Kontrolou bylo zjištěno, že v případě soutěžních projektů kladl řídicí orgán (MPSV) často důraz na formální stránku monitorování projektu, tedy např. na splněný počet napsaných zpráv, a opomíjel věcný dopad vynaložených peněžních prostředků. Např. u Projektů síťování ORP vyhodnotil NKÚ vytvořenou *Metodiku síťování* jako nepotřebnou, neboť obdobná a rozsáhlejší metodika již byla dostupná. MPSV však mělo k vytvořené *Metodice síťování* jen jednu výtku spočívající v nutnosti úpravy loga EU

²⁴ Projekt síťování ORP byl realizován v období od 1. 9. 2017 do 31. 10. 2018 a měl řešit chybějící spolupráci a síťování organizací a subjektů. Cílem projektu byla mj. podpora orgánů SPOD a dalších klíčových aktérů v oblasti síťování služeb pro ohrožené děti a rodiny.

²⁵ Schválen usnesením vlády ČR ze dne 20. listopadu 2013 č. 873, k *Metodickému pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020*.

²⁶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

(viz infobox níže). Výše uvedené skutečnosti svědčí o selhání MPSV v oblasti schvalování soutěžních projektů financovaných prostřednictvím OPZ ze státního rozpočtu a z prostředků *Evropského sociálního fondu*.

Jediná výhrada MPSV k vytvořené Metodice síťování adresovaná příjemci v rámci výzvy k odstranění nedostatků ve zprávě o realizaci Projektu síťování ORP:

„Doložený produkt „metodika síťování“, který je také dostupný na stránkách www.sluzbyrodinam.cz, nesplňuje pravidla publicity. Dle pravidel OPZ musí být logo EU vždy na prvním místě v horizontálním i vertikálním řazení. Prosím opravte.“

Ohrožené děti se daří přemísťovat z ústavní do pěstounské péče jen pozvolna

- 4.22 ČR se prostřednictvím Úmluvy zavázala snižovat počet dětí v ústavní výchově. Počet dětí v ústavní péči klesl z 8 434 v roce 2015 na 7 341 v roce 2023. Celkový počet dětí v pěstounské péči od roku 2015 roste. V roce 2015 bylo v pěstounské péči 10 923 dětí a tento počet se do roku 2023 zvýšil na 12 973 dětí. Pozvolna tak roste i podíl dětí umístěných v pěstounské péči oproti ústavní péči. Přesun těžiště z ústavní do pěstounské péče však hodnotí NKÚ vzhledem k vynaloženým peněžním prostředkům na projekty týkající se transformace jako nedostatečný. (Viz graf na str. 2 a příloha č. 1.)
- 4.23 Podle zákona o SPOD se pěstounská péče dělí na pěstounskou péči na přechodnou dobu, do které se dítě umísťuje na dobu max. jednoho roku, a pěstounskou péči, ve které může pobývat až do své zletilosti (tzn. dlouhodobá péče). V letech 2015–2023 rostl počet osob vykonávajících pěstounskou péči / pěstounskou péči na přechodnou dobu:
- počet osob vykonávajících pěstounskou péči se od roku 2015 zvýšil o 14 % na 11 891 v roce 2023;
 - počet osob vykonávajících pěstounskou péči na přechodnou dobu se od roku 2015 zvýšil o 33 % na 869 v roce 2023.
- 4.24 Za hodnocené období 9 let významně klesly pouze počet a kapacita zařízení krizového charakteru – ZDVOP, a to oproti roku 2015 cca na polovinu (ze 75 na 44 zařízení). Počet dětských domovů pro děti do 3 let věku zřizovaných obcemi a kraji, případně dalšími právníky osobami se snížil z původních 31 zařízení v roce 2015 na 26 v roce 2023. Aktuálně provozovaná školská ústavní zařízení jsou zřízena MŠMT, kraji, soukromými osobami a církvemi, přičemž MŠMT provozuje 28 dětských domovů se školou, 12 diagnostických ústavů, 25 výchovných ústavů a jeden dětský domov. Kraje pak jsou zřizovateli současných 127 dětských domovů, soukromé subjekty aktuálně provozují 6 dětských domovů a církve tři dětské domovy. Počet školských ústavních zařízení se v kontrolovaném období snížil o 10 napříč všemi zřizovateli, nicméně počet dětí se v těchto školských ústavních zařízeních za sledovanou dobu výrazně nezměnil.

- 4.25 Podle novely zákona o SPOD nebude možné od 1. 1. 2025 umísťovat děti do 3 let věku do ústavních zařízení.²⁷ MPSV tak splnilo cíl ukotvení věkové hranice, pod níž nelze umísťovat děti do ústavní péče, který vyplýval z Akčního plánu 2012–2015, ale až o 10 let později, než mělo.

Resorty nezajistily pro pracovníky OSPOD údaje o aktuálních volných kapacitách v ústavních zařízeních, čímž je ztížen proces umístění dítěte

- 4.26 Při umísťování dětí by měl mít OSPOD potřebné informace o volných pěstounech a volných kapacitách v ústavních zařízeních. Informace o volných pěstounech má OSPOD k dispozici od příslušného krajského úřadu, který vede evidenci těchto osob. Činnost krajských úřadů v této oblasti upravuje MPSV svými stanovisky a metodickými dokumenty. Informace o volných lůžkových kapacitách ve školských ústavních zařízeních mělo MŠMT provizorně poskytnout prostřednictvím *Databáze ústavní výchovy*. NKÚ zjistil, že tyto informace však neobsahuje. Informace o aktuálně volných kapacitách nejsou dostupné ani v případě ZDVOP.
- 4.27 Evidenci dětí umístěných ve školských ústavních zařízeních a také evidenci volných míst v těchto zařízeních ve svém územním obvodu má podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o ústavní výchově povinnost vést diagnostický ústav. Podle § 35 zákona o ústavní výchově má MŠMT provádět kontrolu nad dodržováním tohoto zákona. Tím, že MŠMT tuto kontrolu neprovádělo, nemělo informace, zda diagnostické ústavy zákonnou povinnost plní a zda pracovníci OSPOD pro potřeby umísťování dětí disponují aktuálními přehledy volných kapacit ve školských ústavních zařízeních.
- 4.28 MZd nemá ze zákona povinnost sledovat aktuální informace o volných kapacitách v dětských domovech pro děti do 3 let věku. Pro pracovníky OSPOD tak neexistuje souhrnný aktuální přehled a ti řeší situaci při umísťování dětí obvoláváním jednotlivých zařízení, popř. jejich zřizovatelů.

Kontrolované resorty nevydaly závazné standardy kvality péče, nedošlo tak ke sjednocení poskytovaných služeb napříč celým systémem

- 4.29 Podle *Národní strategie ochrany práv dětí* pro období 2012–2018 měly resorty MPSV, MŠMT a MZd vytvořit a zabezpečit standardy kvality péče u institucí, služeb a zařízení odpovědných za péči o děti a jejich ochranu.
- 4.30 MPSV vydalo standardy kvality péče pro OSPOD, ZDVOP a pověřené osoby poskytující sociálně-právní ochranu jako přílohu vyhlášky²⁸. Podle zákona o SPOD by délka pobytu dítěte v ZDVOP neměla přesáhnout zpravidla dobu 6 měsíců. MPSV nesleduje dobu pobytu dětí v tomto zařízení, nemá žádné informace o tom, jestli zde děti nejsou umístěny dlouhodobě a zda zařízení takto plní svůj účel. Chybí standardy pro posuzování zájemců o pěstounství a pro proces hledání vhodných pěstounů pro ohrožené děti. Praxe

²⁷ Zákon č. 242/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁸ Vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

posuzování, diagnostické metody a vyhodnocování žadatelů o pěstounskou péči se v jednotlivých krajích liší. Na podporu dětí opouštějících náhradní rodinnou péči nebo ústavní péči z důvodu dovršení věkové hranice Ministerstvo práce a sociálních věcí konkrétní aktivity nečinilo vyjma vydání metodiky (v listopadu 2021) k žádosti o jednorázový či opakující se zaopatřovací příspěvek dle zákona o SPOD.

- 4.31 MŠMT mělo stanovit prostřednictvím vyhlášky standardy kvality péče v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 písm. i) zákona o ústavní výchově účinného od 1. 11. 2012. Tuto zákonnou povinnost nesplnilo a *Standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a ve školských zařízeních pro preventivně výchovnou péči* vydalo až v roce 2015 vnitřními předpisy. Ty jsou závazné pouze pro ústavní zařízení zřízená Ministerstvem práce a sociálních věcí. Tím, že MŠMT nevytvořilo „standardy kvality péče“ závazné pro všechny zřizovatele školských ústavních zařízení a nezajistilo tak srovnatelnou kvalitu jednotlivých zařízení napříč všemi zřizovateli, porušilo ustanovení § 24 kompetenčního zákona, neboť nepečovalo o náležitou právní úpravu ve své působnosti.
- 4.32 MŠMT je prostřednictvím svých šetření, dostupných zpráv a e-mailové komunikace s OSPOD minimálně od roku 2017²⁹ informováno, že děti jsou do zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy přijímány zejména s ohledem na volné kapacity v zařízení, nikoliv s ohledem na své potřeby. Do dětských domovů jsou umísťovány i děti se závažnými poruchami chování či ochrannou výchovou. NKÚ vyhodnotil, že MŠMT v průběhu kontrolovaného období neiniciovalo účinné kroky pro napravení tohoto systémového nedostatku.
- 4.33 MZd stanovilo ve standardech kvality péče v dětských domovech pro děti do 3 let věku požadavky na personální zajištění a věcné a technické vybavení poskytovatelů zdravotních služeb a tyto standardy ustanovilo ve vyhláškách³⁰. Kontrolu plnění standardů kvality péče následně provádí zřizovatel zařízení. MZd nesleduje informace o věkovém složení dětí v dětských domovech pro děti do 3 let věku³¹ a nezahrnulo tento údaj do programů statistických zjišťování.

Výdaje státního rozpočtu vynakládané na pěstounskou a ústavní péči rostou

- 4.34 V roce 2015 vynaložilo MPSV na dávky pěstounské péče 3 116 404 867 Kč a do roku 2023 tento roční objem vzrostl na 5 278 279 695 Kč. V aplikaci MPSV označované *OKStat*, která shromažďuje informace o výplatě dávek, nelze rozlišit, kolik dávek je vypláceno v rámci pěstounské péče dlouhodobé a péče na přechodnou dobu. Dávky nejsou vypláceny

²⁹ Tematická zpráva *Kvalita výchovně-vzdělávací činnosti v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy z roku 2017*, která byla výsledkem šetření České školní inspekce provedeného u 58 ústavních zařízení; zpráva veřejného ochránce práv *Školská zařízení pro výkon ochranné výchovy – zpráva z návštěv zařízení 2024*, ISBN 978-80-7631-146-6.

³⁰ Vyhláška č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče, a vyhláška č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb.

³¹ Podle zprávy *Dětské domovy pro děti do 3 let věku – Závěrečná zpráva ze zjišťování realizovaného MPSV na jaře 2023* pro 17 z 23 zařízení platilo, že většinu dětí ve službě dětského domova pro děti do 3 let věku tvořily děti ve věku 4 a více let.

automaticky na základě zařazení osoby do evidence, v případě přidělení dítěte apod. Osoba vykonávající pěstounskou péči musí sama požádat o výplatu dávek příslušný úřad práce. MPSV má přehled o celkovém objemu vyplacených dávek Úřadem práce ČR, nikoliv o počtu pěstounů a počtu dětí v pěstounské péči.

- 4.35 Pro podporu a vzdělávání pěstounů a dalších osob zapojených do systému náhradní rodinné péče jsou zřízeny tzv. doprovázející organizace. Jedná se především o neziskové organizace či fyzické osoby. Tyto služby zároveň vykonává i OSPOD. Každá osoba vykonávající pěstounskou péči, která má v péči dítě, musí mít uzavřenou dohodu o výkonu pěstounské péče buď s vybranou doprovázející organizací, nebo s příslušným OSPOD. MPSV za poskytování služeb doprovázení vyplácí na uzavřenou dohodu *státní příspěvek na výkon pěstounské péče*. Tento roční příspěvek aktuálně od 1. 7. 2024 činí 66 000 Kč.
- 4.36 Výdaje z kapitoly MPSV na výkon činnosti SPOD vzrostly z 1 097 271 643 Kč v roce 2015 na 1 883 855 259 Kč za rok 2023, přičemž se souběžně zvýšil i počet zaměstnanců SPOD, a to z původních 2 515 na 2 716 zaměstnanců.
- 4.37 ZDVOP dostávají z kapitoly MPSV na svůj provoz státní příspěvek, který je měsíčně vyplácen prostřednictvím krajského úřadu na každé umístěné dítě. Výše této podpory je dána zákonem o SPOD. Od roku 2013 příspěvek vzrostl z 22 800 Kč na 43 560 Kč v roce 2023. Tím, že v letech 2016–2021 nepostačovaly poskytnuté peněžní prostředky na běžný provoz ZDVOP, byla tato ztráta hrazena z každoročních dotací. Dotace poskytovalo MPSV a představovaly navýšení příjmů ZDVOP průměrně o 12,78 %. Nejvyšší navýšení až o 28 % bylo v roce 2021. To bylo způsobeno čerpáním mimořádných dotací v souvislosti s pandemií covidu-19.
- 4.38 MPSV si nechalo od stejného externího dodavatele ve čtyřletých intervalech zpracovat celkem tři analýzy obsahující přehled o finančních tocích, a to v letech 2014, 2018 a 2022, přičemž analýzy z roku 2018 a 2022 byly pouze aktualizací původní analýzy z roku 2014. Každá analýza byla pořízena z jiného projektu financovaného EU, a to SPOD0, SPOD1 a SPOD2. MPSV nezajistilo zpracování analýz z let 2018 a 2022 využitím svých vlastních kapacit a nevyužilo ani služeb Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., jehož je zřizovatelem.³²
- 4.39 Roční výdaje MPSV, MŠMT a MZd na ústavní zařízení, pěstounskou péči a výkon agendy SPOD se od roku 2015 do roku 2023 zvýšily o 61 % na 11,79 mld. Kč (viz graf č. 1).

³² Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., založilo MPSV zřizovací listinou ze dne 29. června 2006 mj. za účelem provádět sociálněvědní výzkum prostřednictvím zpracování dat a služby datových archivů.

Tabulka č. 4: Výdaje MPSV, MŠMT a MZd na ústavní zařízení v letech 2015–2023 (v mil. Kč)

Rok	Počet všech zařízení	Diagnostické ústavy	Dětské domovy se školou a výchovné ústavy	Dětské domovy	Dětské domovy pro děti do 3 let věku	ZDVOP	Celkem
2015	319	287,8	793,7	1 242,8	48,6	240,3	2 613,2
2016	306	301,7	822,5	1 310,2	48,6	221,8	2 704,8
2017	301	325,6	870,9	1 390,5	48,6	206,6	2 842,2
2018	289	343,0	973,7	1 572,6	55,9	197,7	3 142,9
2019	281	382,2	1 082,8	1 815,7	60,8	189,9	3 531,4
2020	276	399,8	1 188,7	2 004,1	63,7	214,0	3 870,4
2021	274	423,7	1 243,2	2 149,8	67,6	205,6	4 089,8
2022	276	436,0	1 242,7	2 179,7	71,6	200,1	4 130,1
2023	272	454,3	1 310,6	2 298,4	64,5	226,5	4 354,4
Celkem		3 354,1	9 528,8	15 963,9	529,8	1 902,6	31 279,2

Zdroj: informační portál MONITOR, doklady MPSV, MŠMT a MZd; vlastní zpracování NKÚ.

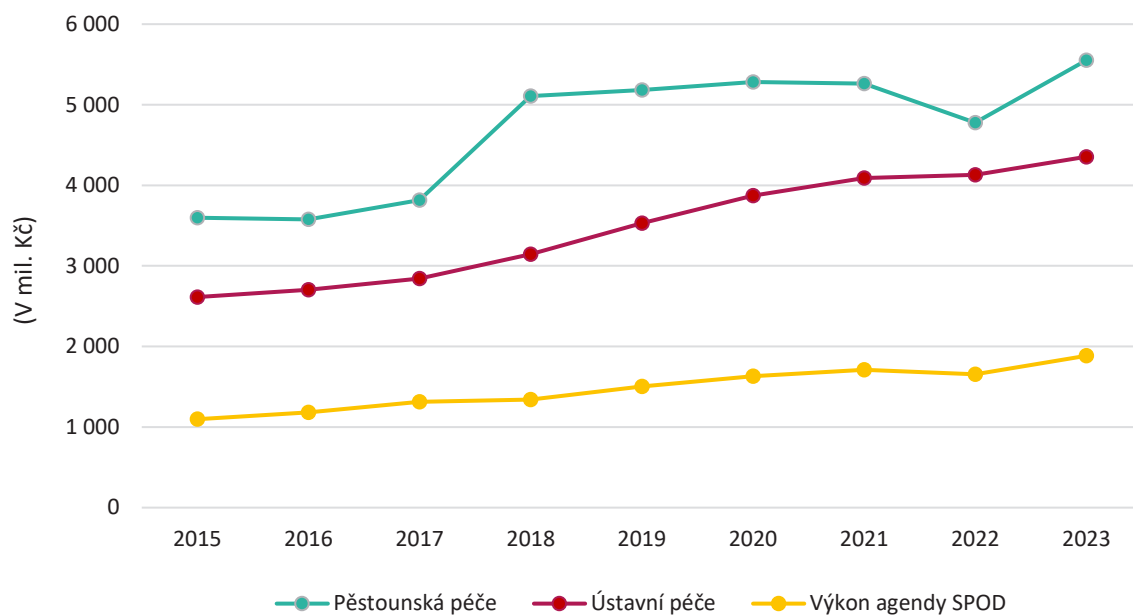
Pozn.: Ve sloupci „dětské domovy pro děti do 3 let věku“ jsou uvedeny výdaje pouze jednoho provozovaného zařízení MZd.

Tabulka č. 5: Výdaje MPSV na pěstounskou péči a výkon agentury SPOD (v mil. Kč)

Rok	Dávky pěstounské péče vč. příspěvku na výkon pěstounské péče	Dotace/transfery na výkon SPOD
2015	3 597,8	1 097,3
2016	3 577,0	1 182,7
2017	3 817,1	1 312,8
2018	5 106,1	1 339,3
2019	5 181,2	1 504,5
2020	5 283,4	1 631,1
2021	5 263,1	1 710,0
2022	4 776,6	1 654,0
2023	5 551,0	1 883,9
Celkem	42 153,4	13 315,6

Zdroj: informační portál MONITOR, doklady MPSV; vlastní zpracování NKÚ.

Graf č. 1: Přehled celkové výše výdajů za ústavní a pěstounskou péči a výkon agendy SPOD v letech 2015–2023 (v mil. Kč)



Zdroj: data získaná kontrolou; vlastní zpracování NKÚ.

MPSV za 11 let nevytvořilo informační systém sociálně-právní ochrany dětí, a nesplnilo tak požadavky zákona

- 4.40 Od roku 2013 má MPSV povinnost spravovat informační systém sociálně-právní ochrany dětí (IS SPOD), který má podle ustanovení § 53a odst. 1 zákona o SPOD obsahovat údaje:
- o dávkách pěstounské péče a jejich výši, o žadatelích o tyto dávky a o příjemcích těchto dávek,
 - o žadatelích o zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče a o dětech zařazených v evidenci dětí pro zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče,
 - o osobách v evidenci.

NKÚ zjistil, že údaje o dávkách, jejich výši a o příjemcích těchto dávek jsou obsaženy v informačním systému *Centrum* (rovněž uváděném jako *OKCentrum*), který spravuje MPSV. Tím však MPSV naplňuje věcnou podstatu pouze části ustanovení § 53a zákona o SPOD, konkrétně odst. 1 písm. a).

- 4.41 Vytvoření jednotného informačního systému ochrany dětí obsahovala i Národní strategie 2012–2018, kterou tedy MPSV v tomto bodě nenaplnilo. Vznik IS SPOD přesunulo MPSV do Národní strategie 2021–2029.
- 4.42 Teprve v roce 2018 nechalo MPSV externě zpracovat definici funkcionalit informačního systému, která vycházela z dříve zpracovaných analýz a návrhů. Za tyto výstupy vynaložilo MPSV celkem 1 933 580 Kč, nicméně navržené funkcionality IS nezrealizovalo. Navržený informační systém by po realizaci umožnil nejen splnění všech požadavků

daných zákonem, ale vedl by rovněž k zefektivnění dalších činností v oblasti SPOD. Např. měl zajišťovat:

- přehledy formou evidencí (registrů) o ohrožených dětech, žadatelích o náhradní rodinnou péči, pěstunech na přechodnou dobu, pověřených osobách;
- přehledy zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy s informacemi o aktuální obsazenosti zařízení;
- vedení příslušných spisových dokumentací v elektronické podobě;
- sledování „průchodu dítěte systémem“, čímž by orgány SPOD získaly přehled o poskytovaných službách a dalších formách pomoci;
- sdílení či přenos dokumentací při změně místní příslušnosti, propojení informačních databází.

NKÚ zjistil, že MPSV nedisponuje rovněž navrženým monitorovacím systémem, který by poskytoval relevantní údaje pro oblast řízení systému, plánování a financování služeb. MPSV z „návrhů podstatných změn“ plynoucích z praxe pracovníků OSPOD zahrnuje do svého statistického formuláře pouze jedno doporučení. Formulář na sběr statistických dat „V (MPSV) 20-01“ tak např. neobsahuje údaje o skutečném počtu dětí, kterými se daný OSPOD zabývá.

- 4.43 Dalších 196 310 Kč uhradilo MPSV v roce 2022 za podrobný návrh evidencí, které má MPSV podle ustanovení § 53a odst. 1 písm. B) a c) zákona o SPOD spravovat jako součást IS SPOD. Ani evidence podle tohoto návrhu však MPSV nezrealizovalo. NKÚ vyhodnotil, že MPSV vynaložilo od roku 2018 peněžní prostředky v celkové výši 2 129 890 Kč³³ na zajištění IT podpory SPOD neúčelně a neefektivně.
- 4.44 Vedení MPSV bylo o problémech spojených s nedostatečnou IT podporou agentury SPOD informováno. O realizaci IS SPOD opakovaně žádali pracovníci věcně příslušného odboru MPSV již od roku 2013. IS SPOD podle výše uvedených návrhů však MPSV nerealizovalo s odůvodněním jiných IT priorit. Problémy způsobené chybějícím IS uváděli i zaměstnanci OSPOD v dotazníkovém šetření NKÚ:

„Není k dispozici jednotný elektronický evidenční systém (obdoba OK na úřadu práce). Evidujeme papírově, ve vlastním systému (...). Stále vedeme rejstříky papírovou formou, což je při počtu rodin v našem městě velmi zatěžující.“

„Potřebovali bychom jednotné propojení OSPOD v ČR, ale to už se plánuje x let a nic.“

„Musí se například ručně vyplňovat kartičky dětí. Pořád čekáme od MPSV na jednotný program – informační systém, který dle zákona z r. 2013 musíme využívat, ale stále není.“

Výňatek z odpovědí respondentů v dotazníkovém šetření NKÚ, viz příloha č. 1.

³³ Celková částka za tři analýzy IT podpory SPOD (odst. 4.41) a návrh evidencí (odst. 4.42).

Místo plánovaného informačního systému vytváří MPSV v rámci projektu EU provizorní řešení ve formě sdílených tabulek MS Excel

- 4.45 V roce 2023 začalo MPSV realizovat z OPZ+ jiný způsob evidencí, které vyžaduje zákon o SPOD jako součást informačního systému. Výsledným produktem snahy MPSV jsou jednoduché tabulky v MS Excel, které jsou sdíleny prostřednictvím cloudového úložiště OneDrive a vytvářeny v rámci projektu OPZ+ Standardizace NRP. Návrhy ani realizovaná provizorní řešení však nevedly a nevedou k splnění povinností MPSV vyžadovaných zákonem o SPOD již od roku 2013. Úroveň poskytované IT podpory nedosáhla podle zjištění NKÚ optimálního stavu, který si MPSV definovalo v roce 2018, viz odst. 4.42. MPSV za provizorní řešení evidencí plánuje v rámci projektu OPZ+ do roku 2025 vynaložit celkem až 6 432 720 Kč, přičemž peněžní prostředky v realizovaném projektu používá mj. na tvorbu databází, analýzu způsobu evidencí, standard evidence, manuál pro uživatele a pomoc členů projektového týmu poskytnutou jednotlivým úřadům při úvodním vkládání dat. MPSV pro tyto evidence nijak nevyužilo návrhy, za které od roku 2018 uhradilo celkem 2 129 890,40 Kč³⁴, viz odstavce 4.42 a 4.43. NKÚ proto vyhodnotil, že MPSV tyto peněžní prostředky k zajištění IT podpory SPOD vynaložilo neúčelně a neefektivně.
- 4.46 NKÚ zjistil, že MPSV oproti požadavkům zákona nezajistilo sdílené evidence s údaji o:
- žadatelích o zprostředkování osvojení;
 - dětech zařazených v evidenci dětí pro zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče.
- 4.47 Ani v případě již zprovozněných evidencí³⁵ však MPSV neplní další požadavek zákona, a to ustanovení § 53a odst. 3 zákona o SPOD, kde je pro MPSV stanovena povinnost sdělovat údaje z těchto evidencí nejen krajským úřadům, ale i všem obecním úřadům ORP pro plnění úkolů v oblasti ochrany ohrožených dětí. MPSV sice část potřebných evidencí zpřístupnilo všem krajským úřadům ČR prostřednictvím sdíleného úložiště OneDrive, přístup pro všechny obecní úřady ORP však v rozporu se zákonem nezajistilo. Nedostatek těchto informací přitom často brání výkonu práce pracovníků OSPOD, což potvrzují i jejich odpovědi v dotazníkovém šetření NKÚ:

„Aktuální volnou kapacitu se dozvídáme od krajského úřadu. Je to zdlouhavé a nepružné.“

„Nemáme žádné hromadné info o možné volné kapacitě, prostě obvoláváme zařízení a zjišťujeme naplněnost.“

Výňatek z odpovědí respondentů v dotazníkovém šetření NKÚ, viz příloha č. 1.

- 4.48 Podle ustanovení § 51 odst. 6 zákona o SPOD jsou evidence vedené podle tohoto zákona informačními systémy veřejné správy. Přestože evidence vytvářené MPSV v MS Excel

³⁴ Analýzy v projektu SPOD1 a návrh evidencí podle zákona o SPOD.

³⁵ Do doby ukončení KA 23/11 zajistilo MPSV sdílení údajů o žadatelích o zprostředkování pěstounské péče a o osobách v této evidenci, tedy jen část vyžadovanou zákonem o SPOD.

nenaplnují požadavky zákona o SPOD, odpovídají definici informačního systému veřejné správy podle § 2 odst. 1 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů³⁶, neboť zabezpečují cílevědomou a systematickou informační činnost pro účely výkonu veřejné správy. Podle zjištění NKÚ porušilo MPSV i povinnost stanovenou v § 5 odst. 2 písm. k) zákona o ISVS, neboť neprovedlo před pořízením tohoto informačního systému hodnocení ekonomické výhodnosti jeho provozu.

- 4.49 V důsledku nečinnosti MPSV nedisponují orgány SPOD potřebnými informacemi, které by usnadnily práci a zrychlily např. umísťování dětí do pěstounských rodin. Tím, že MPSV nezprovoznilo IS SPOD s parametry danými zákonem, znemožnilo dalším orgánům SPOD naplnit prováděcí vyhlášku³⁷ k zákonu o SPOD. Vyhláška stanoví, že uvedené subjekty zpracovávají, vedou, evidují a archivují dokumentaci v elektronické podobě v IS SPOD. Současná podoba vedení dokumentace tak nadměrně zatěžuje pracovníky SPOD.
- 4.50 Orgány SPOD řeší podle zjištění NKÚ chybějící elektronizaci agendy SPOD nákupem vlastních informačních systémů. Od roku 2011 si kraje, ORP a Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí zaregistrovaly podle údajů z *Informačního systému registru práv a povinností*³⁸ celkem 95 informačních systémů pro výkon agendy SPOD. Jedná se o softwarová řešení, na jejichž pořízení (od komerčních dodavatelů) vynaložily orgány SPOD veřejné prostředky, které nepodléhají kontrolní působnosti NKÚ.
- 4.51 *Databáze ústavní výchovy MŠMT* je veřejně dostupným informačním systémem obsahujícím neúplná, neaktuální a pouze omezená data o školských ústavních zařízeních. Data do systému zadávají jednotliví ředitelé a MŠMT nemá žádný mechanismus k ověření aktuálnosti a správnosti těchto veřejně prezentovaných dat. NKÚ zjistil, že předmětnou databázi nelze využít pro výkon činnosti OSPOD při umísťování dětí, neboť neobsahuje aktuální informace o volné kapacitě v jednotlivých zařízeních a pracovníci OSPOD musí zjišťovat volné kapacity jiným způsobem. Databáze neplní svůj účel, tj. poskytovat přehled o naplněnosti jednotlivých zařízení. Výdaje³⁹, které MŠMT vynaložilo na vznik databáze a její provoz, tak byly vynaloženy neúčelně. MZd nemá vlastní informační systém obsahující data o dětských domovech pro děti do 3 let věku nad rámec statistických zjišťování prováděných Ústavem zdravotnických informací a statistiky ČR. Sběr statistických dat se provádí v ročním intervalu a výsledky jsou známy zpravidla v srpnu následujícího roku. Aktuální data o této oblasti systému péče o ohrožené děti tedy nejsou shromažďována a vyhodnocována.

³⁶ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů (dále také „zákon o ISVS“).

³⁷ Vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí, bod 12a přílohy č. 1.

³⁸ Ustanovení § 52a zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

³⁹ Systém vytvořili pouze pracovníci MŠMT. Vzhledem k jejich souběžným pracovním činnostem nemohl NKÚ peněžní prostředky vynaložené na databázi vyčíslit.

Bez plnohodnotné informační podpory jsou pracovníci OSPOD zatíženi nadbytečnou administrativou

4.52 Důsledky nedostatečné informační podpory oblasti sociálně-právní ochrany dětí:

- Příslušné spisové dokumentace a záznamy jsou vedeny ve fyzické, nikoliv v jednotné elektronické podobě. Spisy jsou mezi orgány SPOD zasílány poštovní službou.
- Při změně bydliště nepřechází spis automaticky na místně příslušný OSPOD, pracovníci si tak musí zjišťovat informace o rodině formou e-mailů a telefonátů.
- Informační podpora agendy SPOD musí být zajišťována na úrovni ORP vlastními silami obcí, kdy jimi provozované IS nejsou vzájemně propojeny.
- MPSV nesleduje aktuální počet ohrožených dětí v ČR.
- MPSV nemá validní informace ani přehled o tom, kolik dětí a mládeže s nařízenou ústavní výchovou je umístěno v jednotlivých ústavních zařízeních.
- Pracovníci OSPOD jsou nuceni opakovaně vyplňovat stejná data do různých spisů a formulářů. MPSV nezajistilo zautomatizování a elektronizaci těchto procesů, což neumožňuje sledování a vyhodnocení dat v reálném čase.
- Při zpracování statistických formulářů zaslaných jednotlivými kraji dochází u MPSV k chybám, které jsou následně propsány do statistických ročenek MPSV. Např. MPSV ve své statistické ročence u Olomouckého kraje uvedlo 1 203 umístěných dětí s nařízenou ústavní výchovou v zařízení pro výkon ústavní výchovy ke dni 31. 12. 2017, přitom Olomoucký kraj prostřednictvím výkazu „V (MPSV) 20-01“ vykázal 363 dětí.
- Z důvodu nedostatečných informací o dětech v dětských domovech pro děti do 3 let věku provádí MPSV⁴⁰ od roku 2021 každoroční mimořádná šetření. Další čtyři mimořádná šetření v rámci své působnosti provedlo i MŠMT⁴¹.
- Zástupci školských ústavních zařízení každoročně k 31. 10. kalendářního roku opakovaně vyplňují všechny údaje o svých zařízeních pro účely statistického zjišťování, v případě existence IS SPOD by tyto údaje byly generovány automaticky.

⁴⁰ *Dětské domovy pro děti do 3 let věku – závěrečná zpráva ze zjišťování realizovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí na jaře 2021; Dětské domovy pro děti do 3 let věku – závěrečná zpráva ze zjišťování realizovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí na jaře 2022; Dětské domovy pro děti do 3 let věku – závěrečná zpráva ze zjišťování realizovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí na jaře 2023; Dětské domovy pro děti do 3 let věku – závěrečná zpráva ze sběru dat realizovaného na jaře 2024.* Všechny zprávy MPSV zpracovalo s Nadací J&T v rámci iniciativy „8000důvodů“.

⁴¹ Zpracování výkazů „V (MPSV) 20-01“ s cílem zjistit počet dětí s nařízenou ústavní výchovou ve správních obvodech ORP pro zpracování návrhu sítě SVP (nastavování kapacity). Dotazníkové šetření mezi SVP ve spolupráci s Nadací J&T (2021) týkající se neuspokojené či pozdě uspokojené poptávky, hodnocení spolupráce se školami, osvědčených aktivit a vnímané potřeby navýšení úvazků. Šetření mezi krajskými úřady zaměřené na rozložení lůžkové kapacity dětských domovů (přelom 2022/2023) týkající se rozčlenění lůžkových kapacit dětských domovů zřizovaných kraji pro reformu normativního financování dětských domovů zřizovaných kraji a současně s cílem získat data pro metodické vedení krajů. Mimořádný průzkum mezi školskými zařízeními pro výkon ústavní výchovy (leden 2023) pro přípravu Koncepce 2014–2020, úpravy zákona o ústavní výchově, úpravy normativního financování dětských domovů, nastavování optimálních kapacit přímo řízených organizací ústavní a ochranné výchovy s různou specializací, nastavování sítě SVP v územích a pro formulaci opatření v oblasti školní prevence.

- Dětské domovy pro děti do 3 let věku vyplňují a předávají statistický výkaz A (MZ) 1-01 Roční výkaz o činnosti poskytovatele zdravotních služeb. Zpracování těchto výkazů se provádí v ročním intervalu a výsledky jsou známy zpravidla až v srpnu následujícího roku.
- Při potřebě umístění dítěte pracovníci OSPOD zjišťují aktuální volnou kapacitu časově náročným telefonickým kontaktováním jednotlivých zařízení.
- Z důvodu časově náročné administrativy není možné kapacitu pracovníků OSPOD využít na jiné činnosti, např. na potřebnou preventivní a poradenskou činnost, na což poukázali i respondenti v dotazníkovém šetření NKÚ:

„Hodně času zabere administrativa a zbylý čas se snažíme věnovat práci v terénu. Na terén by bylo potřeba více času, zejména pro práci s dětmi.“

„Přes časovou náročnost zpracovávání administrativy se k poradenské či preventivní činnosti téměř nedostanu.“

„Není čas.“

Výňatek z odpovědí respondentů v dotazníkovém šetření NKÚ, viz příloha č. 1.

Seznam zkratk

Akční plán 2012–2015	<i>Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období 2012–2015</i>
Akční plán 2021–2024	<i>I. Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2021–2029 na období 2021–2024</i>
ČR	Česká republika
Dětský domov pro děti do 3 let věku	Dětský domov pro děti do 3 let věku a dětské centrum
ESF	<i>Evropský sociální fond</i>
EU	Evropská unie
IS	Informační systém
IS SPOD	Informační systém sociálně-právní ochrany dětí
IT	Informační technologie
KA	Kontrolní akce NKÚ
Kompetenční zákon	Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS2014+	Monitorovací systém evropských fondů pro programové období 2014–2020
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
Národní strategie 2012–2018	<i>Národní strategie ochrany práv dětí</i>
Národní strategie 2021–2029	<i>Národní strategie ochrany práv dětí 2021–2029</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OP LZZ	Operační program <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>
OPZ	Operační program <i>Zaměstnanost</i>
OPZ+	Operační program <i>Zaměstnanost plus</i>
OSPOD	Orgán sociálně-právní ochrany dětí
ORP	Obec s rozšířenou působností
Projekt síťování ORP	Projekt, který se týkal vytvoření místní sítě v konkrétní ORP ve Středočeském kraji a byl financován z OPZ
SPOD	Sociálně-právní ochrana dětí
SPOD0	<i>Systémová podpora procesů transformace systému péče o ohrožené děti a rodiny, reg. č. CZ.1.04/3.1.00/04.00008</i>
SPOD1	<i>Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí, reg. č. CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0001687</i>

SPOD2	<i>Podpora systémových změn v oblasti služeb péče o ohrožené děti, mladé lidi a rodiny v České republice, reg. č. CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0009381</i>
SPOD3	<i>Sjednocení přístupu k ohroženým dětem, reg. č. CZ.03.02.02/00/22_004/0000500</i>
Standardizace NRP	<i>Standardizace procesu zabezpečení náhradní rodinné péče, reg. č. CZ.03.02.02/00/22_004/0000210</i>
SVP	Střediska výchovné péče
Školská ústavní zařízení	Dětské domovy, dětské domovy se školou, výchovné ústavy, diagnostické ústavy
UV 4/2012	Usnesení vlády České republiky ze dne 4. ledna 2012 č. 4, <i>o Národní strategii ochrany práv dětí</i>
UV 1033/2016	Usnesení vlády ze dne 23. listopadu 2016 č. 1033, <i>k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva ke sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem</i>
UV 686/2021	Usnesení vlády České republiky ze dne 26. července 2021 č. 686, <i>o I. Akčním plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2021–2029 na období 2021–2024</i>
Úmluva	<i>Úmluva o právech dítěte</i>
Zákon o ISVS	Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
Zákon o SPOD	Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
Zákon o ústavní výchově	Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů
Zákon o zdravotních službách	Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování
Záměr právní úpravy	<i>Záměr právní úpravy sjednocení služeb sociální prevence, služeb poskytujících pobytovou péči dětem, služeb sociálně zdravotních nebo výchovných a dalších služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny v působnosti MPSV, MŠMT a MZd do působnosti MPSV, zavedení věkové hranice, před jejímž dosažením není možné děti umisťovat do zařízení kolektivní péče</i>
ZDVOP	Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc

Interaktivní zobrazení dat a výsledky dotazníkového šetření NKÚ

V příloze jsou zobrazena statistická data o ústavní a pěstounské péči za MPSV, MŠMT a MZd pro období let 2015–2023, a to jak za jednotlivé kraje, tak celou ČR.

Součástí přílohy jsou také výsledky dotazníkového šetření, které NKÚ v rámci kontrolní akce č. 23/11 provedl. Jeho účelem bylo získat doplňující informace zejména k výkonu činnosti OSPOD, skutečnému využití výstupů z realizovaných projektů MPSV a zajištění informační podpory.

NKÚ prostřednictvím datové schránky oslovil 227 OSPOD na úrovni ORP. Dotazník vyplnilo celkem 182 vedoucích OSPOD a návratnost tak činila 80,2 %. Část dotazníku vyplňovali i ostatní pracovníci OSPOD. Celkem dotazník vyplnilo 671 respondentů, z toho 515 respondentů se zabývalo umístováním dětí do náhradní rodinné péče.

Dotazník obsahoval uzavřené i otevřené otázky.

Dotazníkové šetření probíhalo v období od 27. března 2024 do 18. dubna 2024.

Interaktivní zobrazení dat a výsledky dotazníkového šetření jsou dostupné na tomto odkazu <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=14313> nebo prostřednictvím následujícího QR kódu:



Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/23

Peněžní prostředky státu z daně z příjmů právnických osob a správa této daně

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Vladimír Koníček.

Cílem kontroly NKÚ bylo prověřit, zda po zavedení nových nástrojů do zákona o dani z příjmů došlo ke snížení daňových úniků na dani z příjmů právnických osob a zefektivnění správy daně.

Kontrolováno bylo období let 2018 až 2022 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna v období od října 2023 do června 2024.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“);
Generální finanční ředitelství, Praha (dále také „GFŘ“);
Specializovaný finanční úřad, Praha (dále také „SFÚ“);
Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Brno.

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 30. září 2024,

schválilo usnesením č. 10/XIV/2024

kontrolní závěr v tomto znění:

Správa daně z příjmů právnických osob

953,4 mld. Kč

Inkaso daně z příjmů právnických osob
v letech 2018 až 2022

9,0 mld. Kč

Výdaje vynaložené na zaměstnance
Finanční správy ČR spravující daň z příjmů
právnických osob v letech 2018 až 2022

21,9 mil. Kč

Výdaje vynaložené v souvislosti se směrnicí
ATAD¹
v letech 2017 až 2021

14,8 mil. Kč

Výdaje vynaložené v souvislosti se směrnicí
DAC6²
v letech 2019 až 2022

Implementace směrnic ATAD a DAC6 zavedla opatření, jejichž cílem bylo odradit poplatníky daně z příjmů právnických osob od vyhýbání se daňovým povinnostem.

Preventivní nebo odrazující dopad zavedených opatření na daňové příjmy nelze kvantifikovat.

¹ Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu, která byla v roce 2017 novelizovaná směrnicí Rady (EU) 2017/952 ze dne 29. května 2017, kterou se mění směrnice (EU) 2016/1164, pokud jde o hybridní nesoulady s třetími zeměmi (dále také „směrnice ATAD“).

² Směrnice Rady (EU) 2018/822 ze dne 25. května 2018, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní ve vztahu k přeshraničním uspořádáním, která se mají oznamovat (dále také „směrnice DAC6“).

I. Shrnutí a vyhodnocení

Příjmy z daně z příjmů právnických osob (dále také „DPPO“) jsou čtvrtým nejvýznamnějším příjmem státního rozpočtu. V souvislosti se směrnicí ATAD bylo do národní právní úpravy DPPO od dubna 2019 zavedeno pět opatření k zamezení daňovým únikům. V souvislosti se směrnicí DAC6 byla od srpna 2020 zavedena automatická výměna informací o oznamovaných přeshraničních uspořádáních. Výměna informací měla přispět k identifikaci nových optimalizačních schémat daňového plánování a přijetí včasných a informovaných rozhodnutí Finanční správou ČR (dále také „FS ČR“) k ochraně daňových příjmů, např. identifikací mezery v právních předpisech a lepším zacílením kontrolních postupů.

Cílem kontroly NKÚ bylo prověřit, zda po zavedení nových nástrojů³ do zákona o daních z příjmů⁴ došlo ke snížení daňových úniků na dani z příjmů právnických osob a zefektivnění správy daně. NKÚ v souvislosti s výše uvedenými implementacemi prověřoval nákladovou efektivnost správy DPPO, její vybrané procesy (např. kontrolní činnost, vymáhání daňových nedoplatků) a administrativní náročnost. NKÚ rovněž ověřoval plnění opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných v KA č. 17/21 – *Správa daně z příjmů právnických osob*.

Implementace směrnice ATAD zavedla opatření, jejichž cílem bylo odradit poplatníky daně z příjmů právnických osob od praktik vyhýbání se daňovým povinnostem. Výši dopadu nových opatření ve vztahu k daňovým únikům nelze vyčíslit z důvodu nedostatku datových zdrojů.

Implementace směrnice DAC6 posílila mezinárodní výměnu informací, ale využitelnost těchto informací byla v ČR minimální. Na základě prověření informací z oznámení DAC6⁵ nevyhodnotila FS ČR žádná rizika s dopadem do daňových příjmů.

Toto celkové vyhodnocení se opírá o následující zjištění:

1. Pro vyhodnocení dopadu implementace směrnice ATAD neexistovala vhodná zdrojová data

Zavedení speciálního daňového režimu a nových povinností ve vztahu k daňovému přiznání k DPPO (dále také „DAP“) preventivně bojuje proti daňovým únikům. Dopad zavedených opatření ve vztahu k daňovým příjmům nelze kvantifikovat z důvodu neexistence dostatečných podkladů.

2. GFŘ nenastavilo postup pro předávání všech informací z oznámení DAC6 správcům daně

GFŘ nenastavilo postup pro předávání informací z oznámení DAC6 místně příslušným finančním úřadům (dále také „FÚ“) takovým způsobem, aby správci daně měli k dispozici veškeré informace, např. pro využití při provádění vyhledávací činnosti, rizikových analýzách a následně v kontrolních postupech.

³ Jedná se o pět opatření zavedených v souvislosti s implementací směrnic ATAD a výměnu informací o přeshraničních uspořádáních v rámci pátého režimu automatické výměny informací dle směrnice DAC6.

⁴ Zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

⁵ Oznámení o oznamovaném přeshraničním uspořádání (dále také „oznámení DAC6“).

NKÚ dále zjistil, že GFŘ v rámci prověřování 927 oznámení DAC6 obdržných v letech 2020 až 2023 neidentifikovalo žádný případ s rizikem dopadu na daňové příjmy.

3. Implementace směrnic ATAD a DAC6 neměly významný vliv na efektivnost správy DPPO

Změny právních předpisů související s implementací směrnice ATAD nevyvolaly zásadní změny v procesech a úkonech správy DPPO.

Zpracování informací z oznámení DAC6 provádělo GFŘ ve většině případů manuálně. Do doby ukončení kontroly nedošlo k nahrazení ADIS⁶ novým informačním systémem, který by mj. umožňoval automatizované předávání informací z oznámení DAC6 místně příslušným správcům daně.

4. GFŘ nesplnilo povinnost vyčíslit náklady spojené s automatickou výměnou informací

GFŘ neposkytlo Evropské komisi (dále také „EK“) za rok 2023 povinné informace o administrativních nákladech vynaložených v souvislosti s automatickou výměnou informací, a postupovalo tak v rozporu s ustanovením § 12c odst. 2 zákona č. 164/2013 Sb.⁷

5. Nedostatky zjištěné v oblasti elektronizace správy daní

- GFŘ nenaplnilo strategický cíl rozvoje FS ČR ohledně plně elektronického spisu tím, že zaměstnanci prováděli činnosti související s přemísťováním spisové dokumentace v listinné podobě. Do doby ukončení kontroly nedošlo k nahrazení ADIS novým informačním systémem, který by automatizovaně umožňoval převedení dokumentu v listinné podobě do elektronické podoby s právními účinky originálu;
- GFŘ neupravilo postup správců daně při postoupení spisů na Odvolací finanční ředitelství (dále také „OFŘ“) tak, aby nedocházelo k předávání daňových spisů v listinné podobě, přestože tyto spisy byly k dispozici v elektronické podobě.

II. Informace o kontrolované oblasti

DPPO je daní příjmovou, upravenou společně s daní z příjmů fyzických osob zákonem o daních z příjmů. Předmětem daně jsou příjmy z veškeré činnosti a z nakládání s veškerým majetkem, není-li tímto zákonem stanoveno jinak. DPPO je daní sdílenou dle zákona č. 243/2000 Sb.⁸, který stanovuje poměr rozdělení výnosu daně mezi státní rozpočet a rozpočty územně samosprávných celků.

⁶ *Automatizovaný daňový informační systém* (dále také „ADIS“).

⁷ Zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů.

⁸ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

Tabulka č. 1: Inkaso DPPO v letech 2018 až 2022

(v mil. Kč)

	2018	2019	2020	2021	2022
Inkaso DPPO	174 008	182 898	160 551	200 566	235 346
– z toho:					
Inkaso DPPO z přiznání	166 131	175 649	155 998	195 964	228 676
Inkaso DPPO srážkou dle zvláštní sazby	7 877	7 249	4 553	4 601	6 670

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých GFŘ.

Směrnice ATAD byla do české právní úpravy transponována prostřednictvím zákona č. 80/2019 Sb.⁹ s účinností od 1. 4. 2019 a následně byly některé zákony v souvislosti s novelizací směrnice ATAD změněny zákonem č. 343/2020 Sb.¹⁰ Směrnice ATAD stanoví pět opatření (pravidel) proti vyhýbání se daňovým povinnostem:

- omezení uznatelnosti nadměrných výpůjčných výdajů;
- zdanění při přemístění majetku bez změny vlastnictví;
- stanovení pravidel pro ovládané zahraniční společnosti;
- stanovení pravidel pro tzv. hybridní nesoulady a hybridní struktury, které umožňují dvojí zdanění stejného příjmu ve dvou nebo více státech;
- stanovení obecného pravidla proti „zneužití daňového práva“.

Všechna tato opatření se vztahují na právnické osoby, a to na všechny poplatníky podléhající v jednom nebo ve více členských státech EU dani z příjmů právnických osob. Implementace směrnice ATAD u poplatníků, jejichž zdaňovací období je kalendářní rok, platila až pro stanovení základu daně za zdaňovací období roku 2020.

Mezinárodní spolupráce v oblasti přímých daní je upravena zákonem č. 164/2013 Sb., který prošel změnami v důsledku transpozice směrnice DAC6. Cílem této směrnice je zvýšení transparentnosti a přístupu k informacím, což má mít za následek zlepšení fungování vnitřního trhu odražením od používání přeshraničních uspořádání agresivního daňového plánování¹¹. Směrnice DAC6 byla do české právní úpravy transponována zákonem č. 343/2020 Sb. s účinností od 29. 8. 2020.

Tato směrnice se týká povinné automatické výměny informací (dále také „AVI“) o schématech potenciálně agresivního daňového plánování s přeshraničním prvkem. Pro povinné osoby (zprostředkovatel, který uspořádání navrhuje, nabízí a zavádí, nebo uživatel takového uspořádání) zavedla povinnost oznamovat přeshraniční uspořádání, která mají za následek získání daňové výhody, obcházení společného standardu pro oznamování CRS¹² a zastírání skutečného vlastníka. Oznámení podaná v ČR jsou elektronicky podávána na SFÚ, kde jsou zkontrolována z hlediska formy a obsahu. Po nahrání do agregační databáze, kde je proveden

⁹ Zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

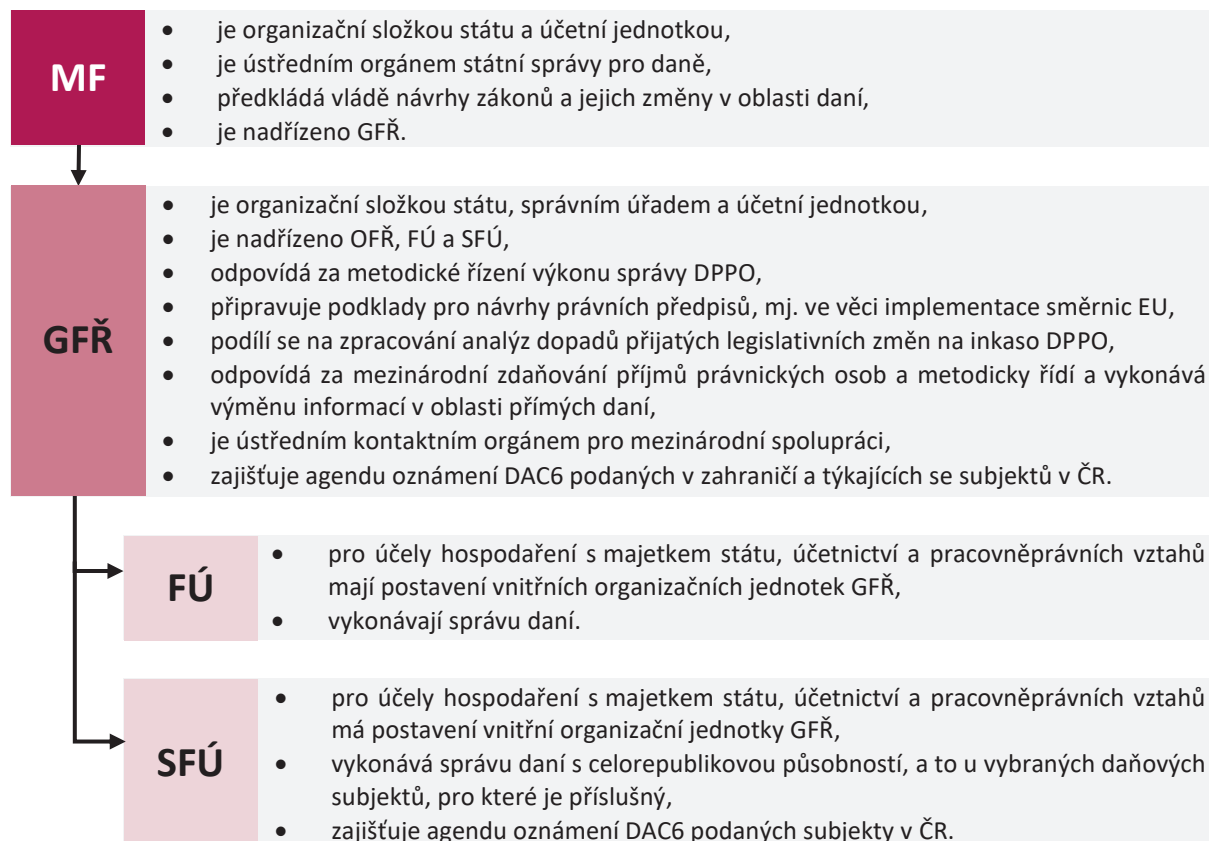
¹⁰ Zákon č. 343/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací daňových předpisů Evropské unie a v oblasti zamezení dvojímu zdanění.

¹¹ Někteří daňoví poplatníci v současné době mohou používat složitá, někdy umělá opatření za účelem přemístění základu daní do jiné země v Evropské unii nebo mimo ni. Využívají při tom rozdíly mezi různými vnitrostátními zákony s cílem zajistit, aby některé položky příjmů nebyly zdaněny nikde, nebo využívají rozdíly v daňových sazbách. Tento problém se označuje jako agresivní daňové plánování. (Evropská unie. EUR-Lex. Online. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/aggressive-tax-planning.html> [citováno 27. 8. 2024]).

¹² *Common Reporting Standard* týkající se výměny informací o finančních účtech získávaných od finančních institucí.

překlad volných polí, jsou údaje odeslány z úrovně GFŘ na centrální uložení EU. Ústřední kontaktní orgán EU zde shromažďuje podaná oznámení ze všech finančních správ členských států EU, na jejichž základě podává následně informace finanční správě dotčené země. Agendu oznámení podaných v zahraničí a týkajících se subjektů z ČR zajišťuje GFŘ.

Schéma č. 1: Působnost kontrolovaných osob při správě DPPO



Zdroj: vypracoval NKÚ.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda po zavedení nových nástrojů do zákona o daních z příjmů došlo ke snížení daňových úniků na dani z příjmů právnických osob a zefektivnění správy daně.

Za účelem naplnění cíle a předmětu kontroly NKÚ ověřoval:

- vliv zavedení nových nástrojů na daňové úniky na DPPO;
- činnosti prováděné v souvislosti s implementací směrnic ATAD a DAC6 a jejich administrativní náročnost;
- nákladovou efektivnost správy DPPO včetně efektivnosti činností souvisejících s kontrolou a vymáháním daňových nedoplatků na DPPO za období před a po implementaci směrnic ATAD a DAC6;
- personální vytiženost jednotlivých procesů správy DPPO u jednotlivých FÚ;

- peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s vedením spisové dokumentace daňových subjektů registrovaných k DPPO;
- plnění opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných v KA č. 17/21.

Pojem „**nové nástroje**“ zahrnoval pro účely kontroly NKÚ pět opatření zavedených v souvislosti s implementací směrnic ATAD a výměnu informací o přeshraničních uspořádáních v rámci pátého režimu automatické výměny informací dle směrnice DAC6.

Pojem „**správa DPPO**“ zahrnoval pro účely kontroly NKÚ veškeré činnosti realizované v procesech registrace, stanovování daňové povinnosti, kontrolní činnosti, vymáhání daňových nedoplatků souvisejících s DPPO a mezinárodní výměny informací souvisejících s DPPO.

Pro účely kontroly NKÚ byly výdaje na platy zaměstnanců FS ČR označovány jako mzdové výdaje. NKÚ vycházel z průměrných mzdových výdajů vynaložených na jednoho zaměstnance FS ČR v příslušném roce.

NKÚ při kontrole správy DPPO nezohledňoval roky 2020 a 2021 s ohledem na skutečnost, že veškeré výkonnostní ukazatele byly v těchto letech ovlivněny událostmi souvisejícími s pandemií covidu-19.

Kontrolováno bylo období od roku 2018 do roku 2022, v případě věcných souvislostí období předcházející a následující. Data za rok 2017 použil NKÚ v případě výdajů vynaložených na zaměstnance MF zabývající se tvorbou hlavní transpoziční novely zákona o daních z příjmů v souvislosti s implementací směrnice ATAD.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Pro vyhodnocení dopadu implementace směrnic ATAD neexistovala vhodná zdrojová data

Vznik směrnice ATAD byl důsledkem iniciativy OECD¹³ směřující proti erozi základu daně a přesouvání zisků. Účelem směrnice ATAD bylo zamezení daňovým únikům, a to přijetím opatření odrazujících od praktik vyhýbání se daňovým povinnostem a zajištění spravedlivého a účinného zdanění v EU dostatečně jednotným a koordinovaným způsobem. Zároveň by účelem přijatých pravidel mělo být zamezení vzniku dalších překážek na trhu, jako je dvojí zdanění.

Po transpozici směrnice ATAD do národní právní úpravy se zvýšila administrativní náročnost správy DPPO na straně daňových subjektů i správců daně tím, že byly zavedeny nové povinnosti pro vyplňování DAP a nové povinné přílohy k tomuto přiznání. Nová pravidla bylo nutné sledovat a vyhodnocovat. Např. u pravidla pro omezení odpočitatelnosti úroků poplatníci s vyšším objemem úvěrů museli nově zjišťovat výši nadměrných výpůjčních výdajů

¹³ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

a jejich limit ve formě 30 % daňového zisku před úroky, zdaněním a odpisy nebo ve výši 80 mil. Kč.

NKÚ zjistil, že opatření znemožňují poplatníkům uplatnit určité postupy pro optimalizaci daní tím, že jim dávají speciální daňový režim. Např. v případě pravidla zdanění pro ovládanou zahraniční společnost (pravidlo č. 4 směrnic ATAD) bylo cílem znemožnit, aby tento typ společností vůbec vznikal, neboť již nebude daňově výhodný. Primárním záměrem tohoto opatření tedy nebylo vybrat dodatečnou daň.

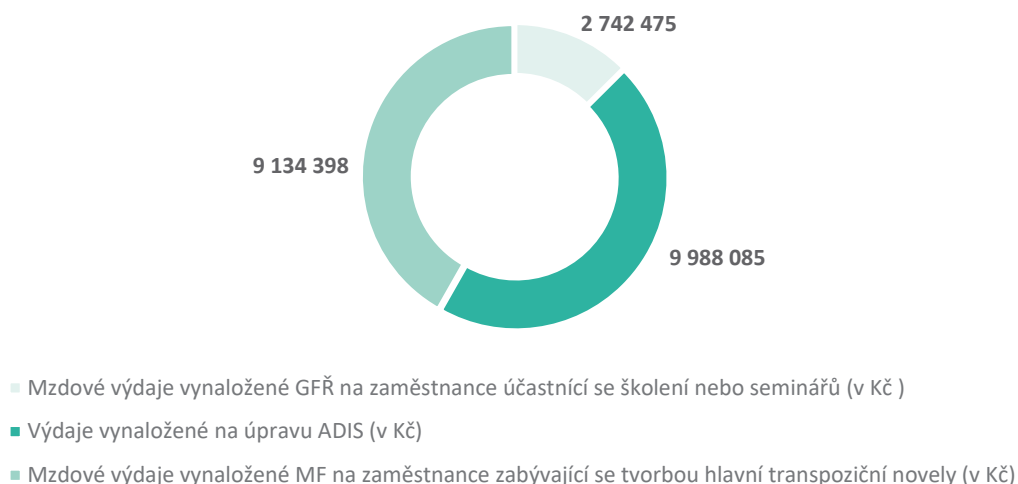
NKÚ zjistil, že vliv jednotlivých opatření nelze sledovat odděleně a nelze kvantifikovat efekt opatření. Z příslušného řádku formuláře DAP (řádek č. 63 DAP) nelze zjistit, jaká úprava daně souvisí s konkrétním opatřením uvedeným ve směrnících ATAD. Tento řádek zahrnuje všechny úpravy základu daně vyplývající z implementace směrnic ATAD dohromady (nadměrné výpůjční výdaje, zdanění při přemístění majetku beze změny vlastnictví, řešení důsledků rozdílné právní kvalifikace a zdanění ovládané zahraniční společnosti). Preventivní či odrazující efekt uvedených opatření nelze kvantifikovat.

NKÚ zjistil, že MF nemá z důvodu nedostatku datových zdrojů informace o účelnosti a efektivnosti implementovaných pravidel a neví, zda jejich dopady odpovídají předpokládaným dopadům¹⁴. MF vytvářelo pouze odhad daňové mezery na DPPO. Poslední odhad vytvořilo v závěru roku 2023 za zdaňovací období let 2015 až 2017. Pro výpočet použilo metodu „bottom-up“, která je založena na hodnocení anonymizovaných dat z dostatečného počtu náhodných daňových kontrol. Vzhledem k použité metodice lze daňovou mezeru na DPPO odhadovat pouze za období, u kterého již uplynula lhůta pro stanovení daně. MF tedy vytvářelo odhad daňové mezery na DPPO za zdaňovací období před účinností směrnic ATAD.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k zákonu č. 80/2019 Sb. uvádí, že účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že fungování nové právní úpravy bude kontrolováno úředními osobami správců daně. MF v této zprávě nestanovilo žádné další kritérium ani termín provedení přezkumu¹⁵. GFŘ žádnému orgánu do doby ukončení kontroly NKÚ neposkytlo informace o fungování nové právní úpravy v praxi a žádné informace tohoto charakteru od něj MF nevyžadovalo. MF a GFŘ neprovedly přezkum účinnosti změn provedených v souvislosti s implementací směrnic ATAD.

¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 80/2019 Sb. uvádí předpokládaný dopad 0,2 mld. Kč na úrovni státního rozpočtu.

¹⁵ Viz *Metodika přezkumu účinnosti právních předpisů (ex post RIA)* dostupná z: Úřad vlády České republiky. Online. Dostupné z <https://ria.vlada.cz/zverejnena-metodika-k-ex-post-ria/>.

Graf č. 1: Výdaje vynaložené v souvislosti s implementací směrnic ATAD v letech 2017 až 2021

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých MF, GFŘ a FÚ pro Jihomoravský kraj.

Pozn.: NKÚ provedl výpočet mzdových výdajů vynaložených MF na zaměstnance zabývající se tvorbou hlavní transpoziční novely na základě kvalifikovaného odhadu časové dotace uvedeného MF a průměrných mzdových výdajů vynaložených na jednoho zaměstnance MF. Výpočet mzdových výdajů vynaložených GFŘ na zaměstnance účastníci se školení nebo seminářů provedl NKÚ na základě kvalifikovaného odhadu časové dotace uvedeného GFŘ a FÚ pro Jihomoravský kraj a průměrných mzdových výdajů vynaložených na jednoho zaměstnance FS ČR vykonávajícího činnosti související se správou DPPO.

NKÚ zjistil, že MF a GFŘ v letech 2017 až 2021 vynaložily peněžní prostředky ve výši 21 864 958 Kč v souvislosti s implementací směrnic ATAD na zaměstnance MF zabývající se tvorbou hlavní transpoziční novely zákona o daních z příjmů, na zaměstnance FS ČR účastníci se školení nebo seminářů a na úpravu ADIS.

2. GFŘ nenastavilo postup pro předávání všech informací z oznámení DAC6 správcům daně

Výměna informací z oznámení DAC6 měla zrychlit a zpřesnit vyhodnocení rizik orgány FS ČR, jež mohou na základě podaných oznámení DAC6 přijmout v reakci na zamýšlené praktiky podniků včasná a informovaná rozhodnutí, která ochrání daňové příjmy např. změnou právní úpravy nebo lepším zacílením kontrolních postupů¹⁶.

Předmětem oznámení DAC6 jsou přeshraniční uspořádání, která jsou identifikována jako potenciálně agresivní daňové plánování¹¹. Může se například jednat o postup obsažený v doporučení, návodu, stanovisku či jiné obdobné písemnosti, který byl vytvořen daňovým poradcem pro klienta tak, aby z něj tento klient získal daňovou výhodu. Případně může jít o postup prezentovaný na školení, jak u klienta zavést konkrétní procesy.

Agendu oznámení DAC6 podaných od subjektů v ČR (dále také „odchozí oznámení DAC6“) zajišťoval SFÚ. V letech 2020 až 2023 bylo v ČR podáno celkem 210 odchozích oznámení DAC6. NKÚ zjistil, že téměř 12 % daňových subjektů splnilo oznamovací povinnost po lhůtě stanovené zákonem. Detekce oznamovaných uspořádání ze strany správce daně je možná pouze na základě kontrolní činnosti či místního šetření provedených u daňových subjektů. Do doby ukončení kontroly NKÚ nezjistil SFÚ v kontrolní činnosti žádný případ, kdy mělo být podáno

¹⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 343/2020 Sb.

odchozí oznámení DAC6, ale nebylo. SFÚ data z odchozích oznámení DAC6 odesílá GFŘ, které je předává do centrálního uložení EU.

Agendu oznámení podaných v zahraničí a týkajících se subjektů z ČR (dále také „příchozí oznámení DAC6“) zajišťuje GFŘ. V letech 2020 až 2023 obdrželo GFŘ celkem 717 příchozích oznámení DAC6, ve kterých figurovala ČR jako dotčený stát v rámci oznamovaného přeshraničního uspořádání.

Příchozí a odchozí oznámení DAC6 jsou soustředěna v agregační databázi a veškerá data v nich obsažená měli k dispozici pouze vybraní zaměstnanci GFŘ, kteří vyhodnocovali, zda údaje v nich obsažené mají nějakou relevanci pro orgány FS ČR. Pokud tedy dané uspořádání vzbuzovalo pochybnosti, zaslalo GFŘ oznámení místně příslušnému FÚ k prověření. Do doby ukončení kontroly NKÚ měli zaměstnanci GFŘ pochybnosti o přeshraničním uspořádání ve dvou případech. NKÚ zjistil, že ani v jednom z těchto případů se nejednalo o identifikaci rizika s dopadem na daňové příjmy, informace z oznámení DAC6 nebyly využity v rámci kontrolní činnosti. Správci daně dosud nezískali informace, na jejichž základě by mohli reagovat na nová daňově optimalizační schémata, a tím snižovat výskyt daňových úniků.

NKÚ dále zjistil, že v možnosti pracovat s informacemi z odchozích oznámení DAC6 existovaly rozdíly. SFÚ mohlo využívat informace z odchozích oznámení DAC6 pro provádění rizikových analýz. SFÚ zaevidovalo v období od 28. 2. 2021 do 31.12. 2023 odchozí oznámení DAC6 u 56 daňových subjektů místně příslušných SFÚ a za stejné období zpracovalo 22 rizikových analýz, ve kterých použilo informace z těchto oznámení. Ostatní FÚ možnost provádění rizikových analýz na základě odchozích oznámení DAC6 neměly, protože dostávaly informace pouze v případě pochybností o přeshraničním uspořádání detekovaných GFŘ.

GFŘ nenastavilo postup pro předávání informací z oznámení DAC6 místně příslušným FÚ takovým způsobem, aby správci daně měli k dispozici veškeré informace, např. pro využití při provádění vyhledávací činnosti, rizikových analýzách a následně v kontrolních postupech.

3. Implementace směrnic ATAD a DAC6 neměly významný vliv na efektivnost správy DPPO

V souvislosti s implementací směrnice ATAD do zákona o daních z příjmů byly do tiskopisu daňového přiznání k DPPO doplněny nové přílohy a řádky, které slouží k souhrnnému zachycení zvýšení nebo snížení výsledku hospodaření nebo rozdílu mezi příjmy a výdaji z titulu nových pravidel zavedených směrnicí ATAD.

Tabulka č. 2: Počet DAP obsahujících údaje související se směrnicemi ATAD

Rok	2020	2021	2022	2023
Počet podaných DAP	540 373	555 455	568 419	594 115
Počet DAP obsahujících údaje na řádku 63, 163, 319 nebo 319a	4	91	145	203

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých GFŘ.

NKÚ zjistil, že v roce 2022 podíl DAP obsahujících údaje v souvislosti se směrnicemi ATAD na celkovém počtu podaných DAP činil 0,03 %.

Údaje uvedené na nových řádcích DAP byly automatizovaně v ADIS porovnávány s údaji uvedenými v souvisejících přílohách DAP, ve kterých jsou údaje z těchto řádků uvedeny v členění podle jednotlivých opatření směrnice ATAD. ADIS upozornil správce daně na

případný nesoulad mezi těmito údaji a poskytl správci daně indicie k individuálnímu posouzení správné aplikace ustanovení zákona o daních z příjmů k problematice ATAD. Samotné vyplnění hodnot na předmětných řádcích DAP automaticky neznamenalo rizikovost daňového subjektu.

Změny právních předpisů související s implementací směrnice ATAD nevyvolaly zásadní změny v procesech a úkonech správy DPPO. Na nové části a údaje DAP související s implementací ATAD nenavazovalo v rámci správy DPPO žádné speciální a nové využití. Údaje z předmětných řádků a příloh využívali správci daně standardně při správě daní. Nové řádky a přílohy DAP měly sloužit správcům daně v rámci běžné kontrolní činnosti v oblasti DPPO.

GFŘ vyhodnocovalo postupy při správě DPPO po transpozici směrnice DAC6 v rámci každoročního vyhodnocování účinnosti AVI. Vyhodnocení GFŘ poskytovalo EK ve smyslu článku 23, odst. 3 směrnice 2011/16¹⁷ formou vyplněného dotazníku s názvem „*Yearly Assessment*“ (dále také „dotazník YA“), u kterého byla stanovena lhůta pro odeslání do 31. 3. následujícího roku po hodnoceném roku.

NKÚ zjistil, že údaje z oznámení DAC6 týkající se ČR byly od konce roku 2023 nahrávány do analytické databáze pro posouzení rizik, do doby ukončení kontroly NKÚ však nebyly vyvinuty postupy pro zpracování analyzovaných dat.

Podle směrnice DAC6 vznikla daňovým subjektům (resp. povinným osobám) povinnost podat oznámení DAC6, a to pouze elektronicky prostřednictvím formuláře, ve stanoveném formátu a struktuře. Přestože zaměstnanci GFŘ a SFÚ měli k dispozici data z oznámení DAC6 v elektronické podobě, prováděli některé činnosti v souvislosti s oznámením DAC6 manuálně.

NKÚ zjistil, že při zpracování informací z příchozích a odchozích oznámení DAC6 nedocházelo na GFŘ k automatickému ztotožňování daňových subjektů a vyhledání daňového subjektu v centrálním registru daňových subjektů prováděl zaměstnanec GFŘ manuálně, a to pouze ve vybraných případech. Manuálně také probíhalo analyzování a vyhodnocování rizikivosti jednotlivých uspořádání, a to na základě údajů uvedených v oznámeních DAC6.

NKÚ zjistil, že ADIS neumožňoval přesun informací z oznámení DAC6 místně příslušným správcům daně automatizovaně. Z tohoto důvodu GFŘ zasílalo na FÚ pouze informace o oznámeních, ve kterých identifikovalo rizika v přeshraničních uspořádáních, nikoliv informace o všech oznámeních DAC6.

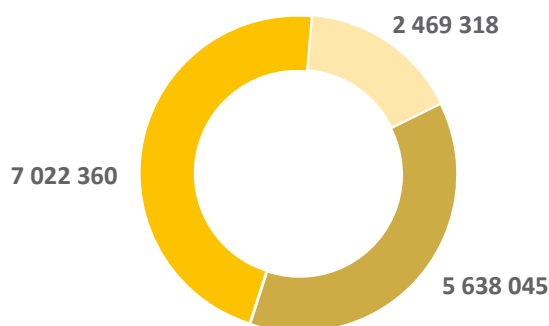
NKÚ vyhodnotil elektronizaci správy DPPO v oblasti oznámení DAC6 jako nedostatečnou z důvodu nízké automatizace procesů spojených s oznámeními DAC6. Důvodem nízké automatizace byla skutečnost, že dosud nedošlo k nahrazení ADIS novým systémem, který by automatizovaně umožňoval kompletní zpracování oznámení DAC6 a předávání informací z oznámení DAC6 místně příslušným správcům daně.

¹⁷ Směrnice Rady (EU) 2011/16 ze dne 15. února 2011, o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (dále také „směrnice 2011/16“).

4. GFŘ nesplnilo povinnost vyčíslit náklady spojené s automatickou výměnou informací

V souvislosti s implementací směrnice DAC6 vynaložily MF a GFŘ v letech 2019 až 2023 peněžní prostředky ve výši 15,1 mil. Kč na zaměstnance MF a GFŘ provádějící činnosti v souvislosti se směrnicí DAC6 a na úpravu informačních systémů.

Graf č. 2: Výdaje vynaložené v souvislosti se směrnicí DAC6 v letech 2019 až 2023



- Mzdové výdaje vynaložené GFŘ na zaměstnance provádějící činnosti v souvislosti s DAC6 (v Kč)
- Mzdové výdaje vynaložené MF na zaměstnance provádějící činnosti v souvislosti s implementací směrnice DAC6 (v Kč)
- Výdaje vynaložené na úpravu informačních systémů v souvislosti s implementací směrnice DAC6 (v Kč)

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých MF, GFŘ a SFÚ.

Pozn.: NKÚ provedl výpočet mzdových výdajů vynaložených MF na zaměstnance provádějící činnosti v souvislosti s implementací směrnice DAC6 na základě kvalifikovaného odhadu časové dotace uvedeného MF a průměrných mzdových výdajů vynaložených na jednoho zaměstnance MF. Výpočet mzdových výdajů vynaložených GFŘ na zaměstnance provádějící činnosti v souvislosti s DAC6 provedl NKÚ na základě kvalifikovaného odhadu časové dotace uvedeného GFŘ a SFÚ a průměrných mzdových výdajů vynaložených na jednoho zaměstnance FS ČR vykonávajícího činnosti související se správou DPPO.

Součástí dotazníku YA byl požadavek na uvedení nákladů souvisejících s AVI, pokud byly dostupné. V instrukcích EK k vyplnění dotazníku je uvedeno, že pokud není možné podrobné rozčlenění nákladů, lze vyplnit odhadované celkové náklady. NKÚ zjistil, že GFŘ informace o nákladech souvisejících s implementací jednotlivých druhů AVI v dotaznících YA za roky 2018 až 2022 nevedlo a nevedlo ani odhadovanou výši těchto nákladů.

V návaznosti na požadavky čl. 8b směrnice 2011/16¹⁸ došlo zákonem č. 373/2022 Sb.¹⁹ ke změně ustanovení § 12c odst. 2 zákona č. 164/2013 Sb. s účinností od 1. 1. 2023. Ústřednímu kontaktnímu orgánu byla zavedena povinnost shromažďovat informace o nákladech, přínosech a změnách souvisejících s AVI a poskytovat tyto údaje každoročně EK.

NKÚ zjistil, že GFŘ postupovalo v rozporu s ustanovením § 12c zákona č. 164/2013 Sb. tím, že neposkytlo EK v odeslaném dotazníku YA za rok 2023 informace o celkové výši administrativních nákladů vynaložených v roce 2023 v souvislosti s AVI. NKÚ zjistil, že GFŘ v letech 2018 až 2020 uvedlo v dotaznících YA roční servisní poplatek informačního systému ve výši 20 000 €, v roce 2023 tento poplatek do dotazníku nevedlo. Rovněž nevedlo náklady

¹⁸ Ve znění směrnice Rady (EU) 2021/514/, kterou se mění směrnice 2011/16 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (tzv. DAC7).

¹⁹ Zákon č. 373/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

na údržbu a provoz informačních systémů a personální náklady související s mezinárodní výměnou informací, a to ani na odhadované úrovni.

5. Nedostatky zjištěné v oblasti elektronizace správy daní

5.1 GFŘ do doby ukončení kontroly nenaplnilo jeden ze strategických cílů rozvoje FS ČR ohledně plně elektronického spisu

Veškeré dokumenty, tj. jak listinné, tak elektronické, jsou evidovány v elektronických systémech spisové služby FS ČR. U listinných písemností, je-li to účelné, dochází při jejich zaevidování k převodu z listinné do elektronické podoby²⁰. V případě postoupení spisové dokumentace při změně místní příslušnosti mezi FÚ, změně umístění spisu mezi územními pracovišti nebo po provedení vybrané působnosti²¹ správce daně přemístí relevantní části spisu, kdy:

- elektronické části spisu (včetně dat) jsou v elektronické podobě předány mezi databázemi dotčených FÚ prostřednictvím interního komunikačního kanálu určenému k přenosu dat;
- listinné části spisu jsou fyzicky předány příslušnému správci daně, tj. buď prostřednictvím interního kurýra (pravidelné interní rozvozy dokumentů) nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Důvodem fyzického předání těchto dokumentů je, že evidence písemností v ADIS nedisponuje funkcí pro provedení autorizované konverze dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb. Dosud není znám termín spuštění nového informačního systému, který bude autorizovanou konverzi dokumentů umožňovat.

NKÚ pro výpočet mzdových výdajů vynaložených v souvislosti s postoupením spisové dokumentace při změně místní příslušnosti nebo změně umístění spisu použil průměrnou časovou dotaci potřebnou pro přemístění listinné části spisu. Průměr časové dotace stanovil z hodnot uvedených GFŘ a FÚ pro Jihomoravský kraj. Dále použil informace poskytnuté GFŘ v souvislosti s postoupením spisové dokumentace po provedení vybrané působnosti.

NKÚ na základě provedeného výpočtu zjistil, že GFŘ v kontrolovaném období vynaložilo 6,8 mil. Kč na mzdové výdaje na zaměstnance, kteří prováděli činnosti v souvislosti s přemístěním spisové dokumentace v listinné podobě. Důvodem bylo, že dosud nedošlo k nahrazení ADIS novým informačním systémem, který by automatizovaně umožňoval převedení dokumentu v listinné podobě do elektronické podoby s právními účinky originálu.

5.2 GFŘ dosud neupravilo postup správců daně při postoupení spisů na OFŘ takovým způsobem, který by odpovídal požadavkům na elektronizaci správy daní

Správci daně v kontrolovaném období postupovali podle účinných metodických pokynů ředitelky OFŘ a spisovou dokumentaci související s DPPO z důvodu jejího předání na OFŘ většinou tiskli, přestože byla vedena v elektronické podobě. V roce 2022 postoupili správci daně na OFŘ v listinné podobě 87 % spisů souvisejících s DPPO, které byly vedeny zcela elektronicky.

²⁰ Podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

²¹ Podle ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

NKÚ pro výpočet mzdových výdajů vynaložených na zaměstnance v souvislosti s předáváním relevantní části spisové dokumentace související s DPPO provedl kvalifikovaný odhad času potřebného na činnosti prováděné při přemístění této dokumentace z FÚ na OFŘ.

NKÚ na základě provedeného výpočtu zjistil, že GFŘ v letech 2018 až 2022 vynaložilo 1,2 mil. Kč na mzdové výdaje na zaměstnance, kteří prováděli činnosti související s přemísťováním spisové dokumentace v listinné podobě na OFŘ.

6. GFŘ nemělo přehled o vytíženosti zaměstnanců vykonávajících činnosti související s DPPO napříč FS ČR

Sledování a vyhodnocování vytíženosti zaměstnanců vykonávajících činnosti související s DPPO prováděli jednou ročně za příslušné FÚ jejich ředitelé. Na základě výsledků tohoto hodnocení navrhoval ředitel FÚ přesun personálních kapacit nebo zrušení systemizovaných míst v případě nařízené optimalizace v rámci FÚ.

NKÚ pro hodnocení vytíženosti jednotlivých FÚ v oblasti DPPO stanovil u vybraných výkonnostních ukazatelů²² (viz tabulka č. 3) vlastní kritérium, jímž byl průměrný počet výkonnostních ukazatelů na jednoho zaměstnance vykonávajícího stanovený proces. Výrazné odlišnosti v porovnávaných hodnotách vypovídaly o nerovnoměrném zatížení zaměstnanců konkrétního FÚ v rámci určitého procesu.

Tabulka č. 3: Průměrná vytíženost zaměstnanců v oblasti DPPO v letech 2018 až 2023

Rok	Stanovování DPPO*			Kontrolní činnost**			Vymáhání daňových nedoplatků***		
	FS ČR	FÚ pro Zlínský kraj	FÚ pro hl. m. Prahu	FS ČR	FÚ pro Moravskoslezský kraj	FÚ pro Jihomoravský kraj	FS ČR	FÚ pro Plzeňský kraj	FÚ pro hl. m. Prahu
2018	949	722	1 480	6,5	3,5	6,4	350	263	439
2019	1 000	723	1 490	5,6	2,9	6,5	378	259	459
2020	995	727	1 419	3,8	1,4	4,6	247	155	312
2021	1 013	735	1 559	3,5	0,7	4,7	227	152	326
2022	992	723	1 572	4,6	0,9	6,7	427	290	571
2023	1 110	776	2 609	4,6	1,3	7,8	407	287	606

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých GFŘ.

Pozn.: V tabulce jsou uvedeny údaje za celou FS ČR a dva vybrané FÚ s maximální a minimální průměrnou hodnotou výkonnostních ukazatelů. Provedený rozbor je ovlivněn tím, že nezohledňoval náročnost jednotlivých úkonů.

* Průměrný počet řádných a opravných DAP a DoDAP²³ na jednoho zaměstnance.

** Průměrný počet daňových kontrol a postupů k odstranění pochybností na jednoho zaměstnance.

*** Průměrný počet exekučních příkazů a výkonnostních ukazatelů v rámci měkkých forem vymáhání (upozornění prostřednictvím např. SMS, e-mailem) na jednoho zaměstnance.

Z tabulky vyplývají významné rozdíly ve vytíženosti zaměstnanců jednotlivých FÚ (podrobněji viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru).

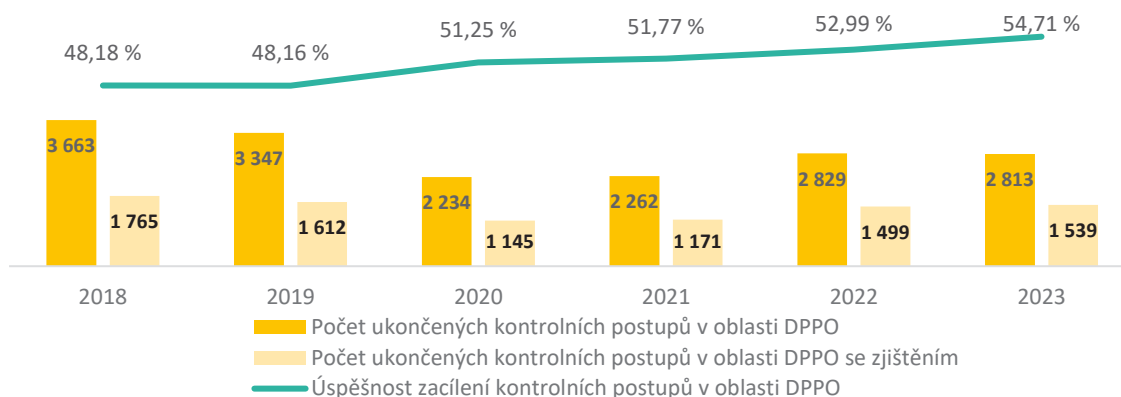
²² Výkonnostní ukazatele byly vybrány takové, kterých bylo v rámci předmětných procesů početně nejvíce.

²³ Dodatečné daňové přiznání k DPPO.

7. Na efektivnost správy DPPO mělo pozitivní vliv lepší cílení kontrolní činnosti, úspěšnější vymáhání daňových nedoplatků a růst inkasa DPPO

a) NKÚ zjistil, že úspěšnost kontrolní činnosti mezi roky 2018 a 2023 stoupla o 6,5 p.b., kdy důvodem bylo lepší cílení na rizikové subjekty.

Graf č. 3: Úspěšnost zacílení kontrolních postupů v oblasti DPPO v letech 2018 až 2023



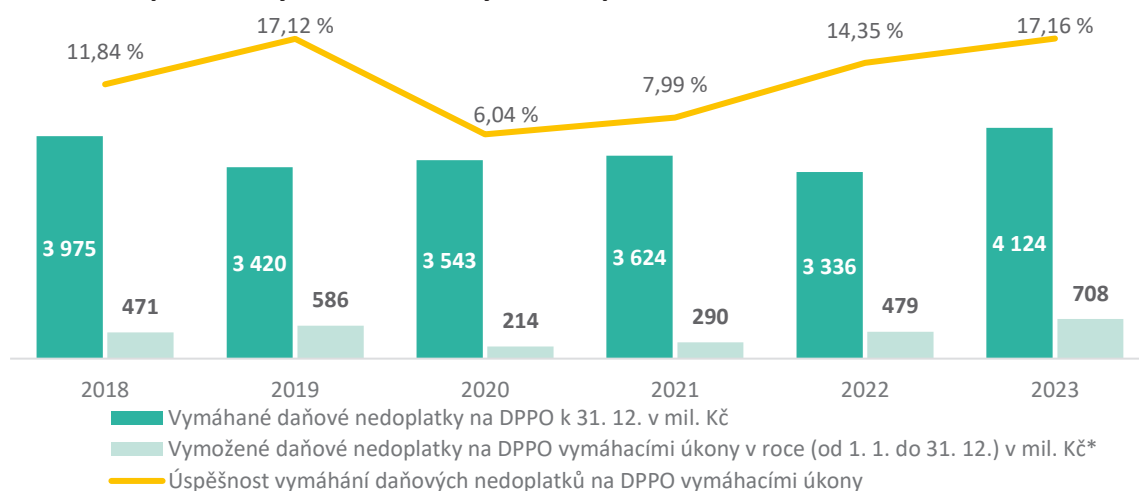
Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých GFŘ.

Pozn.: Úspěšnost zacílení kontrolních postupů značí podíl ukončených kontrolních postupů se zjištěním na ukončených kontrolních postupech. Jiná data nebyla v průběhu kontroly k dispozici.

NKÚ zjistil, že mezi roky 2018 a 2023 se snížil počet ukončených daňových kontrol a zvýšil se počet zaměstnanců provádějících kontrolu DPPO.

b) GFŘ pro zlepšení práce vymáhacích útvarů vytvořilo *Aplikaci podpory exekucí* (dále také „APEX“). Aplikace sdružuje na jednom místě komplexní informace o daňových subjektech s nedoplatkem a umožňuje sledování, analyzování a vyhodnocování činností v oblasti vymáhání daňových nedoplatků.

Graf č. 4: Úspěšnost vymáhání daňových nedoplatků v letech 2018 až 2023



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých GFŘ.

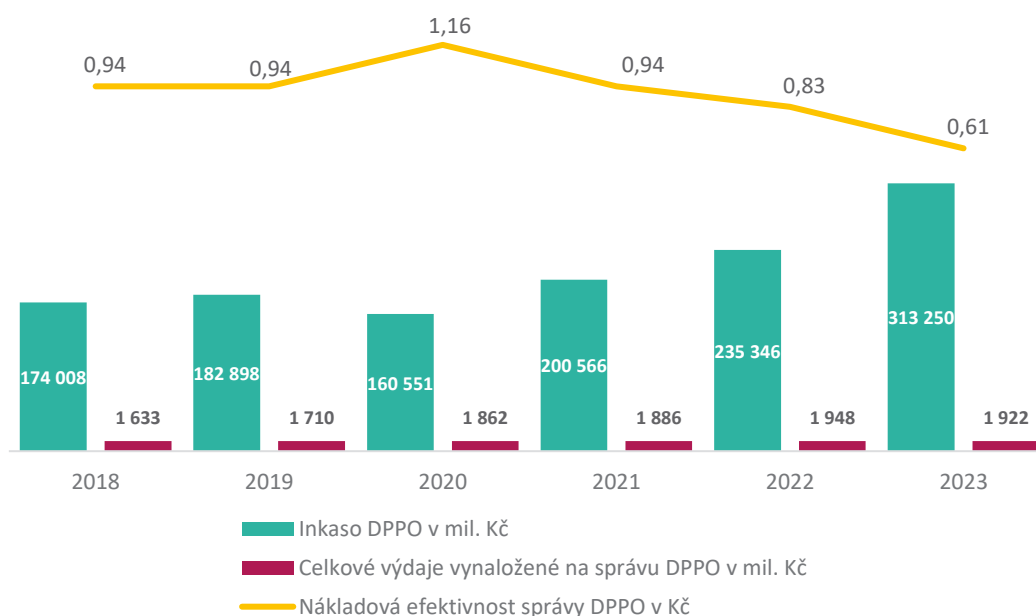
Pozn.: * V případě vymáhání vymáhacími úkony se jedná o úkony dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Nezahrnuje úhrady ze souběhů vymáhání prostřednictvím soudního exekutora a prostřednictvím soudu, kdy správci daně z titulu věřitele přihlašují daňové pohledávky do exekucí prováděných těmito institucemi. Úspěšnost vymáhání daňových nedoplatků na DPPO provedené vymáhacími úkony vyjadřuje podíl vymožených daňových nedoplatků na vymáhaných daňových nedoplatcích. Jiná data nebyla v průběhu kontroly k dispozici.

NKÚ zjistil, že efektivnost vymáhání daňových nedoplatků na DPPO se mezi roky 2018 a 2023 zvýšila o 5,32 p.b. K uvedené skutečnosti přispělo metodické vedení ze strany GFŘ (např. využívání aplikace APEX zaměstnanci FS ČR, zřízení specializovaných útvarů vymáhání). Úspěšnost vymáhání daňových nedoplatků na DPPO se v roce 2023 dostala na úroveň srovnatelnou s rokem 2019, propad úspěšnosti v letech 2020 a 2021 způsobily okolnosti související s pandemií covidu-19.

c) Nákladovou efektivnost správy DPPO vyjadřuje výše výdajů vynaložených na 100 Kč inkasa DPPO. Čím je výsledná hodnota nižší, tím je tato efektivnost vyšší.

Základem pro výpočet nákladové efektivnosti správy DPPO bylo zjištění počtu zaměstnanců FS ČR, kteří tuto správu vykonávali. NKÚ převzal základní metodologii GFŘ pro výpočet počtu zaměstnanců vykonávajících činnosti spojené se správou DPPO a jejich poměru k celkovému počtu zaměstnanců v jednotlivých letech 2018 až 2023.

Graf č. 5: Vývoj nákladové efektivnosti správy DPPO v letech 2018 až 2023



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých GFŘ a získaných z MONITORu Státní pokladny. Online. Dostupné z <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/#query=101> [citováno 6. 3. 2024].

NKÚ zjistil, že výše celkových výdajů správy DPPO vynaložených na 100 Kč inkasa DPPO klesla o 35 %. Uvedená skutečnost byla způsobená rychlejším růstem inkasa DPPO než výdajů. Meziroční nárůst inkasa DPPO byl ovlivněn zejména vyšší ziskovostí firem a s tím souvisejícím nárůstem inkasa DPPO především v energetickém sektoru, v oblastech finančního zprostředkování a výroby chemických látek a přípravků.

8. MF splnilo všechna opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných v kontrolní akci č. 17/21 – Správa daně z příjmů právnických osob

Vláda ČR svým usnesením ze dne 8. dubna 2019 č. 230, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z KA č. 17/21 Správa daně z příjmů právnických osob, uložila ministryni

financí realizovat opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou NKÚ obsažených ve stanovisku MF ke kontrolnímu závěru.

MF splnilo všechna přijatá opatření, pouze o půl roku překročilo lhůtu, kterou stanovila vláda pro provedení odhadu výše daňové mezery DPPO.

Seznam zkratk

ADIS	<i>Automatizovaný daňový informační systém</i>
APEX	<i>Aplikace podpory exekucí</i>
AVI	automatická výměna informací
DAP	daňové přiznání k DPPO
dotazník YA	dotazník s názvem „ <i>Yearly Assessment</i> “
DPPO	daň z příjmů právnických osob
EK	Evropská komise
FS ČR	Finanční správa ČR
FÚ	finanční úřad
GFŘ	Generální finanční ředitelství
KA č. 17/21	kontrolní akce NKÚ č. 17/21 – <i>Správa daně z příjmů právnických osob</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
odchozí oznámení DAC6	oznámení DAC6 podaná od subjektů v ČR
OFŘ	Odvolací finanční ředitelství
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
oznámení DAC6	oznámení o oznamovaném přeshraničním uspořádání
příchozí oznámení DAC6	oznámení DAC6 podaná v zahraničí a týkající se subjektů z ČR
SFÚ	Specializovaný finanční úřad
směrnice ATAD	směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu, která byla v roce 2017 novelizovaná směrnicí Rady (EU) 2017/952 ze dne 29. května 2017, kterou se mění směrnice (EU) 2016/1164, pokud jde o hybridní nesoulady s třetími zeměmi
směrnice DAC6	směrnice Rady (EU) 2018/822 ze dne 25. května 2018, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní ve vztahu k přeshraničním uspořádáním, která se mají oznamovat
zákon o daních z příjmů	zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů
zákon č. 243/2000 Sb.	zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
zákon č. 300/2008 Sb.	zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

zákon č. 280/2009 Sb.	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
zákon č. 456/2011 Sb.	zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky
zákon č. 164/2013 Sb.	zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů
zákon č. 80/2019 Sb.	zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony
zákon č. 343/2020 Sb.	zákon č. 343/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací daňových předpisů Evropské unie a v oblasti zamezení dvojímu zdanění
zákon č. 373/2022 Sb.	zákon č. 373/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Příloha č. 1

Průměrná využitost zaměstnanců v oblasti DPPO v letech 2018 až 2023

Proces	Rok	FÚ pro hl. m. Prahu	FÚ pro Středočeský kraj	FÚ pro Jihočeský kraj	FÚ pro Plzeňský kraj	FÚ pro Karlovarský kraj	FÚ pro Ústecký kraj	FÚ pro Liberecký kraj	FÚ pro Královéhradecký kraj	FÚ pro Pardubický kraj	FÚ pro kraj Vysočina	FÚ pro Jihomoravský kraj	FÚ pro Olomoucký kraj	FÚ pro Moravskoslezský kraj	FÚ pro Zlínský kraj	Průměr za FS ČR
Stanovování DPPO	2018	1 480	914	865	998	1 072	751	906	811	1 366	811	909	884	803	722	949
	2019	1 490	1 047	917	1 140	1 199	802	966	821	1 433	825	974	902	756	723	1 000
	2020	1 419	1 076	811	1 079	1 317	755	941	925	1 410	859	970	891	752	727	995
	2021	1 559	1 110	825	1 047	1 092	795	971	884	1 411	954	1 051	975	771	735	1 013
	2022	1 572	999	853	1 093	1 103	798	933	917	986	1 023	1 088	996	800	723	992
	2023	2 609	977	1 041	1 193	995	814	997	991	1 179	1 052	1 091	1 052	880	776	1 110
Kontrolní činnost	2018	9,4	8,5	5,2	8,7	16,0	6,4	4,9	5,2	1,9	6,0	6,4	2,4	3,5	7,0	6,5
	2019	8,1	8,2	5,5	8,2	6,8	6,0	3,5	3,7	2,6	6,1	6,5	3,8	2,9	7,1	5,6
	2020	6,3	4,9	3,8	4,7	6,3	3,5	3,8	3,8	1,9	1,7	4,2	3,0	1,4	3,5	3,8
	2021	7,5	3,7	3,6	3,9	2,9	3,2	3,2	3,7	3,2	1,6	5,4	4,7	0,7	3,1	3,5
	2022	8,4	4,7	5,3	5,4	7,1	3,3	3,3	3,2	3,5	1,8	7,0	6,7	0,9	2,5	4,6
	2023	8,1	4,3	6,9	6,0	5,0	3,1	3,1	2,6	4,2	3,0	6,6	7,8	1,3	2,8	4,6
Vymáhání danových nedoplatků	2018	439	317	328	263	596	341	337	331	381	278	388	381	234	291	350
	2019	459	368	331	259	643	342	337	430	401	296	453	354	271	348	378
	2020	312	327	217	155	264	235	287	269	308	252	276	203	137	220	247
	2021	326	220	161	152	213	294	270	267	206	213	216	180	264	201	227
	2022	571	518	289	290	483	435	430	483	491	383	447	392	426	337	427
	2023	606	432	311	287	393	461	394	504	435	458	445	458	454	159	407

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých GŘŘ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/26

Peněžní prostředky státu určené na opravy a údržbu silnic I. třídy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu určené na opravy a údržbu silnic I. třídy vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),
Ředitelství silnic a dálnic s. p., Praha (dále také „ŘSD“),
Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále také „SFDI“).

Kontrolováno bylo období od roku 2018 do roku 2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od října 2023 do srpna 2024.

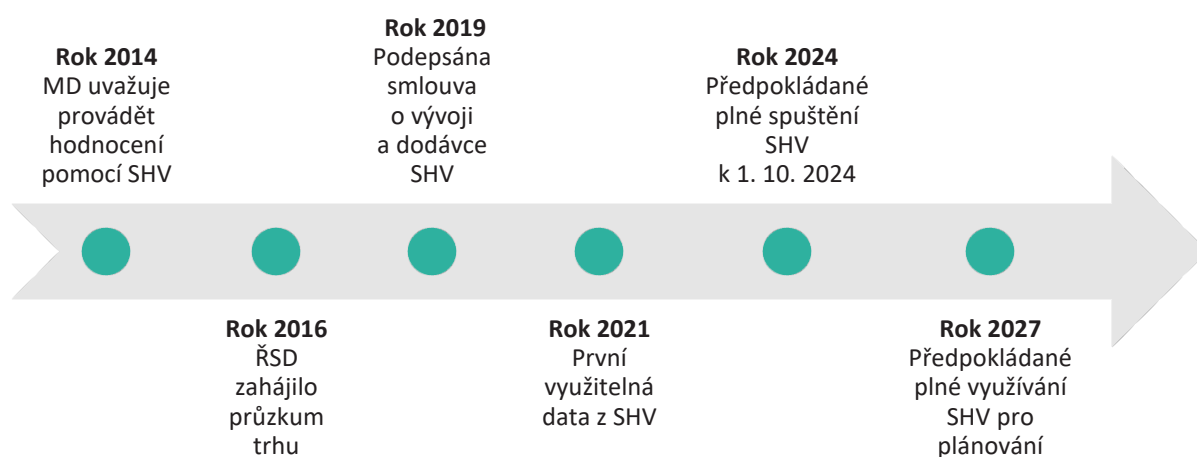
Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 14. října 2024,
schválilo usnesením č. 8/XV/2024
kontrolní závěr v tomto znění:

Opravy a údržba silnic I. třídy

Silnice I. třídy jsou veřejně přístupné pozemní komunikace, určené zejména pro dálkovou a mezistátní dopravu. Podle evidence ŘSD ke dni 1. 7. 2023 byla síť silnic I. třídy tvořena 69 silnicemi o celkové délce 5 745,9 km, což činí 6 430,3 pásokilometrů (dále také „pásokm“). Pásokm je jednotka délky jízdnic pásů dané komunikace, tzn. u směrově nerozdělené komunikace se jedná o jeden pás, u směrově rozdělených komunikací se jedná o dva pásy.

62 543 mil. Kč	Částka poskytnutá SFDI na opravy a údržbu silnic I. třídy ŘSD v letech 2018–2023
32 %	2 063,1 pásokm silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stavu v roce 2021
29 %	1 860,3 pásokm silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stavu v roce 2022
29 %	1 837,2 pásokm silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stavu v roce 2023
17 let	MD neplní zákonnou povinnost vést <i>Centrální evidenci pozemních komunikací</i>

Ani po deseti letech ŘSD plně nevyužívá systém hospodaření s vozovkou (dále také „SHV“) pro optimalizaci plánování oprav a údržby.



I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynakládaných na opravy a údržbu silnic I. třídy. Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu určené na opravy a údržbu silnic I. třídy vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

NKÚ za tím účelem kontroloval MD jako ústřední orgán státní správy odpovědný za dopravní politiku, dále ŘSD pověřené výkonem údržby a oprav silnic I. třídy a SFDI, z jehož rozpočtu jsou poskytovány peněžní prostředky na opravy a údržbu silnic I. třídy.

Kontrolovány byly peněžní prostředky vynaložené v letech 2018–2023 na opravy a údržbu silnic I. třídy, u ŘSD bylo zkontrolováno 57 akcí oprav a údržby silnic I. třídy. Kontrolovaný objem peněžních prostředků u vybraných akcí činil 3 261,421 mil. Kč.

V oblasti oprav a údržby silnic I. třídy NKÚ zjistil skutečnosti, které snižují hospodárnost vynaložených peněžních prostředků a v některých případech NKÚ zjistil porušení právních předpisů. Na vzorku 57 kontrolovaných akcí nebylo zjištěno neúčelné vynakládání peněžních prostředků.

Kontrolou bylo zjištěno, že v letech 2021–2023 bylo v průměru 30 % pásokm silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stavu.

ŘSD provádělo hlavní prohlídky stavebně technického stavu silnic I. třídy v rozporu s právním předpisem. Jejich stavebně technický stav tak nebyl řádně zmapován.

Systém hospodaření s vozovkou, který má optimalizovat plánování oprav a údržby pozemních komunikací, zavádí MD, resp. ŘSD, deset let. Přesto nebyl ještě v době ukončení kontroly NKÚ plně využitelný. ŘSD předpokládá jeho plné využití nejdříve v roce 2027.

U dvou případů NKÚ zjistil, že ŘSD postupovalo při opravách vad nehospodárně. V jednom případě ŘSD při zadání veřejné zakázky nevytvořilo předpoklady pro hospodárné vynaložení peněžních prostředků.

MD neplní 17 let zákonnou povinnost vést *Centrální evidenci pozemních komunikací*.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

1. Téměř ⅓ délky silnic I. třídy byla v nevyhovujícím a havarijním stupni

V roce 2023 bylo v ČR celkem 6 430,3 pásokm silnic I. třídy. ŘSD pro hodnocení jejich stavu používá klasifikační stupně I. až V., přičemž nejhorší jsou stupně IV. – nevyhovující a V. – havarijní. Podle technických podmínek jsou v těchto stupních zařazeny silnice s vadami, které mají vliv na komfort a bezpečnost silničního provozu. V letech 2021–2023 byla téměř třetina délky silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stupni, a to i přesto, že SFDI podle požadavku ŘSD navýšil v kontrolovaném období 2018–2023 objem peněžních prostředků na jejich opravu z 55 625 mil. Kč na 62 543 mil. Kč. Tyto peněžní prostředky ŘSD vyčerpalo.

SFDI jako poskytovatel peněžních prostředků neprováděl žádné systematické hodnocení, na jehož základě by měl přehled o stavu silnic I. třídy.¹ MD hodnocení stavu silnic I. třídy neprovádělo, delegovalo tuto činnost na ŘSD.

¹ Dle ustanovení § 3 odst. 1 a odst. 7 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

2. Stav silnic I. třídy nebyl ŘSD řádně zmapován

ŘSD při provádění hlavních prohlídek v roce 2018 a v roce 2023 nepostupovalo v souladu s vyhláškou č. 104/1997 Sb.² ŘSD v některých případech vyhodnocení stavu vozovky neprovádělo schválenými typy měřicích přístrojů a vozovku nerozdělilo do homogenních sekcí podle rozsahu jednotlivých poruch vozovky a neuvedlo v záznamech rozhodnutí o způsobu jejich údržby a opravy. Dále nesledovalo a neevidovalo všechna odvodňovací zařízení a další objekty mimo mostních, neprovedlo kontrolu skutečného stavu součástí a příslušenství komunikací a neevidovalo jejich výskyt, umístění a technický stav. ŘSD nesledovalo a nevyhodnocovalo zemní tělesa komunikací, svislé a vodorovné dopravní značení, svodidla apod. Důsledkem je, že ŘSD řádně nezmapovalo stavebně technický stav silnic I. třídy.

3. ŘSD dosud plně nevyužívá systém hospodaření s vozovkou pro optimalizaci plánování oprav a údržby

MD již v roce 2014 uvažovalo o zavedení systému hospodaření s vozovkou, který by měl poskytovat aktuální a objektivní informace o stavu pozemních komunikací a optimalizovat plánování stavební činnosti na základě získaných údajů a znalostí o dostupných technologiích. Cílem SHV je průkazné a optimální využití peněžních prostředků určených na opravu a údržbu silnic I. třídy a umožnění standardizovat a kontrolovat rozhodovací procesy. ŘSD v roce 2019 pořídilo SHV za 179 mil. Kč. Dokončení optimalizace a plné spuštění SHV předpokládalo k 1. 10. 2024. Plné využívání SHV pro plánování oprav a údržby silnic I. třídy by mělo probíhat podle odhadu ŘSD nejdříve od roku 2027.

NKÚ na nefunkčnost SHV již upozorňoval v kontrolním závěru č. 19/10³.

4. Ve dvou zjištěných případech byly peněžní prostředky na opravy vad vynaloženy nehospodárně

ŘSD ve zjištěných případech nevyužívalo k opravám vad silnic I. třídy standardní, hospodárnější technologie prováděné během letního období od dubna do října, ale tyto opravy provádělo pouze provizorně v zimním období. Takto opravené vady ŘSD vyřadilo z dalšího sledování. V jednom zjištěném případě ŘSD neprovedlo řádně opravu v letním období ani po dvou letech a v druhém případě dokonce provedlo řádně opravu až téměř po 4,5 letech po předchozích sedmi provizorních opravách.

5. Postup ŘSD při zadání veřejné zakázky nevytvořil předpoklady pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků

ŘSD při výběru dodavatele asfaltových hutněných vrstev (dále také „AHV“) obdrželo nabídku od jediného účastníka s cenou převyšující platný cenový normativ o 48 %. Tohoto účastníka vyzvalo k uzavření rámcové dohody.

ŘSD nevytvořilo předpoklady pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků, když v říjnu 2019 uzavřelo rámcovou dohodu s vybraným dodavatelem, přestože opravy AHV se v zimním období provádět nemohou, nabídková cena byla výrazně vyšší a jednalo se o nabídku jediného účastníka, tj. bez konkurence jiných nabídek. Do konce roku 2019 nebyla na uzavřenou rámcovou dohodu navázána žádná fakturace.

² Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 19/10 – *Opravy a údržba silničních mostů*.

6. MD neplní 17 let svoji zákonnou povinnost

MD postupovalo v rozporu se zákonem č. 13/1997 Sb.⁴, když nevedlo *Centrální evidenci pozemních komunikací* a ani nepověřilo jejím vedením jinou osobu. Dále MD nesplnilo svou zákonnou povinnost a nevydalo prováděcí právní předpis k *Centrální evidenci pozemních komunikací*. MD tyto povinnosti neplní od roku 2007, tj. již 17 let. Vlastníci a uživatelé pozemních komunikací a příslušné správní úřady nemohou plně využívat informace o uzavírkách, objížďkách, omezeních provozu apod. na všech kategoriích pozemních komunikací. Tuto skutečnost již NKÚ kritizoval v kontrolní akci č. 19/10.

7. Kontrolou 57 akcí nebylo zjištěno neúčelné vynakládání peněžních prostředků

NKÚ provedl kontrolu 22 akcí oprav povrchu komunikací, devíti akcí oprav obrusné vrstvy, 12 akcí údržbových prací na opravách trhlin a 14 akcí údržbových prací oprav asfaltových hutněných vrstev. Na tomto vzorku 57 akcí NKÚ nezjistil neúčelné vynakládání peněžních prostředků.

II. Informace o kontrolované oblasti

Silnice I. třídy jsou podle ustanovení § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb. veřejně přístupné pozemní komunikace, určené zejména pro dálkovou a mezistátní dopravu. Síť silnic I. třídy je tvořena 69 silnicemi o celkové délce 5 745,9 km (údaj ke dni 1. 7. 2023), což je 6 430,3 pásokm. Na základě sčítání dopravy provedeného v roce 2020 byla na silnicích I. třídy průměrná intenzita 9100 vozidel za 24 hodin.

Vlastníkem silnic I. třídy je stát. V případě silnic I. třídy pověřilo MD výkonem správy ŘSD. Působnost silničních správních úřadů, a tím i státní správu ve věcech silnic I. třídy vykonávají krajské úřady, s výjimkou věcí, ve kterých rozhoduje MD dle § 40 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb.

Ministerstvo dopravy je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. MD odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečnění. MD zpracovává koncepce a strategii dopravní politiky, je zodpovědné za rozvoj dopravních sítí. V oblasti pozemní komunikace a dopravy a provozu na nich schvaluje záměry projektů týkajících se výstavby a obnovy pozemních komunikací a doporučuje jejich zařazení do rozpočtu SFDI.

Ředitelství silnic a dálnic ČR bylo k 1. 1. 1997 zřízeno Ministerstvem dopravy a spojů ČR jako státní příspěvková organizace. Jejím základním účelem a předmětem činnosti bylo zajišťování výstavby, modernizace, správy, údržby a oprav dálnic a silnic I. třídy a jejich součástí a příslušenství ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb. a zřizovací listiny ŘSD.

Právní forma a název státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR se ke dni 1. ledna 2024 na základě novely zákona č. 13/1997 Sb.⁵ změnila na státní podnik **Ředitelství silnic a dálnic s. p.** Příslušnost státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR

⁴ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁵ Zákon č. 184/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

hospodařit s majetkem státu se ke dni 1. ledna 2024 změnila na právo Ředitelství silnic a dálnic s. p. hospodařit s tímto majetkem.

Dle zakládací listiny je základním účelem a předmětem činnosti státního podniku zajišťování výstavby, modernizace, správy, údržby a oprav dálnic a silnic I. třídy a jejich součástí a příslušenství ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb. ŘSD je příjemcem finančních prostředků z rozpočtu SFDI.

ŘSD se v oblasti správy silnic I. třídy člení dle organizační struktury na 12 správ (Praha, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Chomutov, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Olomouc, Zlín a Ostrava) a Závod Brno (dále také „Závod“).

Státní fond dopravní infrastruktury je právnickou osobou v působnosti MD. Byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb.⁶ Účelem SFDI je mj. financování nebo předfinancování výstavby, modernizace, oprav, údržby nebo správy silnic I. třídy nebo dálnic. SFDI zajišťuje efektivní využívání poskytovaných prostředků podle schváleného rozpočtu, poskytuje příjemcům finanční prostředky na základě smlouvy a je oprávněn u nich kontrolovat jejich užití. Při zjištění závažných nesrovnalostí je oprávněn žádat jejich vrácení, pozastavit jejich čerpání a činit další nezbytná opatření k zabezpečení předpokládané efektivity a souladu financovaných činností s platnými předpisy a mezinárodními závazky.

Dopravní politika České republiky pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050 byla schválena usnesením vlády ze dne 12. 6. 2013 č. 449⁷. V ní je uvedeno bodě 4.3.4: „*Prioritou ve financování dopravní infrastruktury musí být zajištění oprav, údržby a provozování.*“ K tomu je uvedeno mj. opatření: „*V případě nedostatku finančních prostředků upřednostnit údržbu a opravy dopravní infrastruktury před výstavbou novostaveb.*“ V bodě 4.4.1 je uvedeno: „*Zajištění provozuschopnosti, kvalitní údržba a opravy dopravní infrastruktury jsou klíčové a musí být přednostně finančně zabezpečeny.*“ K tomu je uvedeno mj. opatření: „*Zajistit dostatečné prostředky pro údržbu a opravy dopravní infrastruktury včetně jejich plynulého přidělování v průběhu celého roku.*“

Dopravní politika České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050 byla schválena usnesením vlády ze dne 8. 3. 2021 č. 259⁸. V ní je uvedeno: „*Zajištění provozuschopnosti, kvalitní údržba a opravy dopravní infrastruktury jsou klíčové a musí být přednostně finančně zabezpečeny.*“ K tomu je uvedeno mj. opatření bod 1.2.3.5, který stanoví: „*Zajistit dostatečné finanční prostředky pro údržbu a opravy dopravní infrastruktury včetně jejich plynulého přidělování v průběhu celého roku, včetně odpadového hospodářství.*“

V **Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze**, schválených usnesením vlády ze dne 27. 2. 2018 č. 136⁹ v bodě 33.2 *Silniční infrastruktura* je mj. uvedeno: „*Při plánování výstavby nových komunikací je nutno brát zřetel na přidělení adekvátních prostředků na údržbu a opravy komunikací...a je třeba zdůraznit potřebu (znovu)zavedení systému hospodaření s vozovkou.*“

Financování oprav a údržby silnic I. tříd je zabezpečováno z prostředků rozpočtu SFDI. Finanční prostředky z rozpočtu SFDI jsou poskytovány podle ustanovení § 2 zákona č. 104/2000 Sb. SFDI

⁶ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 12. června 2013 č. 449, k *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*.

⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 8. března 2021 č. 259, o *Dopravní politice České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050*.

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 27. února 2018 č. 136, o *Dopravních sektorových strategiích – Aktualizace 2017*.

uzavíral s ŘSD smlouvy podle zákona č. 89/2012 Sb.¹⁰ Smlouvami bylo ŘSD zavázáno k dodržení účelu užití poskytovaných finančních prostředků, k hospodárnému a efektivnímu nakládání s nimi.

Při zadávání zakázek bylo ŘSD povinno postupovat podle zákona č. 134/2016 Sb.¹¹ O čerpání a užití finančních prostředků bylo ŘSD povinno vést samostatnou analytickou účetní evidenci tak, aby z ní bylo zřejmé čerpání finančních prostředků.

Povinnosti vlastníka silnic stanoví vyhláška č. 104/1997 Sb. Podle § 1a se **opravou komunikace** rozumí změna dokončené stavby, při které se zachovává vnější ohraničení stavby a při které se zlepšují parametry a zvyšuje bezpečnost provozu. **Údržbou komunikace** se rozumí soubor prací, kterými se komunikace udržuje v provozně a technicky vyhovujícím stavu za všech povětrnostních podmínek a odstraňují se vady a nedostatky uvedením do původního stavu.

Podle § 6 téže vyhlášky zabezpečuje vlastník nebo správce dotčené komunikace prohlídku a o jejím výsledku vede záznam. Prohlídky se dělí na běžné, hlavní, mimořádné, podrobné a bezpečnostní inspekce.

Běžnou prohlídkou se zjišťuje především správná funkce dopravního značení, bezpečnostního zařízení a závady ve sjízdnosti v intervalu u silnic I. třídy 2× týdně. **Hlavní prohlídka** se provádí nejméně jednou za pět let, jinak vždy při uvedení nového nebo rekonstruovaného úseku komunikace do provozu a před skončením záruční doby a při inventarizaci komunikace. **Mimořádná prohlídka** se provádí mimo termíny běžných a hlavních prohlídek, a to zejména při náhlém poškození vozovky (např. dopravní nehodou, živelní pohromou), při výrazné změně dopravního zatížení (např. v důsledku nařízení objížďky) a při nutnosti získat vstupní data pro systém hospodaření s vozovkou.

Podle ustanovení § 9 vyhlášky č. 104/1997 Sb., **je cílem údržby a oprav odstranit závady ve sjízdnosti, opotřebením nebo poškozením komunikace, jejích součástí a příslušenství.** Rozsah a způsob provedení závisí na vyhodnocení výsledků prohlídek, popř. na doporučení systému hospodaření s vozovkou. Součástí údržby jsou také opatření, která neprodleně po zjištění závady zajišťují usměrnění dopravy na závadných úsecích komunikace. Jde zejména o uzavírku závadného úseku, vyznačení objížďky a umístění příslušných dopravních značek a okamžité provizorní zajištění bezpečnosti provozu.

Jednotný systém informací ve výstavbě (dále také „JSIVV“), který provozuje ŘSD, byl v kontrolovaném období základním nástrojem plánování oprav a údržby silnic I. třídy. Tento systém sloužil k plánování, sledování, vyhodnocování a kontrole oprav a údržby, především z pohledu plánu a čerpání finančních prostředků. Plánování oprav bylo prováděno na základě prohlídek a jejich vyhodnocení, včetně využití zkušeností z minulých let o potřebné výši prostředků na opravy a údržbu. Příprava plánu byla v kompetenci jednotlivých správ a Závodu ŘSD. Do plánu oprav příslušného roku byly zařazeny akce dle jejich důležitosti. Pořadí důležitosti nastavené v rámci JSIVV bylo v kompetenci vedoucích zaměstnanců jednotlivých správ a Závodu.

Systém hospodaření s vozovkou zavádí ŘSD za účelem optimalizace oprav a údržby silnic I. třídy, což JSIVV neumožňuje. Dokončení optimalizace SHV plánovalo ŘSD k 1. 10. 2024.

¹⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹¹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

V současné době běží na ŘSD souběžně oba systémy a budou i nadále, kdy JSIVV bude přejímat navržené opravy z SHV.

SHV má poskytovat aktuální a objektivní informace o stavu pozemních komunikací a optimalizovat plánování stavební činnosti na základě získaných údajů a znalostí o dostupných technologiích s cílem dosažení nejlepšího využití vložených prostředků. Cílem SHV je průkazné a optimální využití peněžních prostředků a umožnění standardizovat a kontrolovat rozhodovací procesy.

Centrální evidenci vad – modul Vady (dále také „CEV“) používá ŘSD pro sběr vad a jejich následnou evidenci. V tomto systému je klasifikace závažnosti vady rozdělena na vysokou, střední a nízkou. Postup opravy u zjištěné vady v systému CEV probíhal tak, že inspektor ŘSD zjistil, zda je možné vadu opravit (odstranit) na místě. Pokud ne, předal ji supervizorovi ŘSD a ten rozhodl, zda vadu opraví prostřednictvím střediska správy a údržby dálnic, nebo ji předá zasmluvněnému dodavateli. Ten pak na základě smlouvy o údržbě závadu odstraní a předal ji zpět supervizorovi. Ten vadu následně potvrdil jako vyřešenou a uzavřel ji.

Pásokilometr je jednotkou vyjadřující délku jízdních pásů dané komunikace, včetně větví složitých křižovatek a oddělených částí směrově rozdělených komunikací. Např. dálnice má dva souběžné jednosměrné jízdní pásy a směrově nerozdělená silnice má jeden obousměrný jízdní pás (i v případě čtyřpruhového uspořádání). Tento popis odpovídá délce všech úseků *Uzlového lokalizačního systému*¹² dané komunikace, který je používán silniční databankou. Jízdní pás se skládá z jízdních pruhů. Do délky komunikace se nezapočítávají větve složitých křižovatek a oddělené části směrově rozdělených komunikací.

Centrální evidence pozemních komunikací (dále také „CEPK“) má evidovat informace o pozemních komunikacích, údaje z rozhodnutí o uzavírkách a objížďkách na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, údaje o zákazu nebo omezení tranzitní nákladní dopravy a údaje z rozhodnutí o povolení zvláštního užívání dálnic, silnic a místních komunikací. Provozovatel CEPK (MD nebo jím pověřená osoba) má tyto informace uveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup a neprodleně je poskytnout mj. Hasičskému záchrannému sboru České republiky, zdravotnické záchranné službě, Policii ČR a dopravcům v linkové osobní dopravě.

¹² *Uzlový lokalizační systém* je informační systém silniční a dálniční sítě v ČR, provozovaný odborem silniční databanky ŘSD. Jeho základním principem je matematický pohled na silniční síť jako na grafové znázornění. Vrcholy grafu jsou v tomto případě např. jednotlivé křižovatky a mezi těmito vrcholy je daný úsek komunikace.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu určené na opravy a údržbu silnic I. třídy vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Na MD byl kontrole podroben výkon povinností vlastníka silnic I. třídy a plnění nápravných opatření z předchozích kontrol NKÚ. Kontrola prověřila, zda MD vedlo a aktualizovalo úplnou evidenci stavebně technického stavu silnic I. třídy a zda MD stanovilo konkrétní měřitelné cíle pro zlepšení stavu silnic I. třídy. Kontrola se zaměřila na to, zda MD stanovilo a aktualizovalo plán finančních potřeb pro zajištění řádné údržby a oprav silnic I. třídy, zda vyhodnocovalo celkové výsledky údržby a oprav silnic I. třídy a zda MD plnilo cíle dopravních politik a dopravních sektorových strategií.

Na SFDI bylo kontrole podrobena poskytování, uvolňování, zúčtování a kontrola užití peněžních prostředků určených na opravy a údržbu silnic I. třídy. Kontrola prověřila, zda a na základě jakých podkladů SFDI rozhodoval o výši plánovaných a poskytovaných peněžních prostředků určených na opravy a údržbu silnic I. třídy a zda schvaloval zúčtování peněžních prostředků na základě odpovídajících dokladů. Kontrola se zaměřila také na to, zda SFDI kontroloval využití peněžních prostředků na opravy a údržbu silnic I. třídy a vyhodnocoval výsledky využití peněžních prostředků ve vztahu ke změnám celkového stavu silnic I. třídy.

Na ŘSD bylo kontrole podrobena čerpání a použití peněžních prostředků určených na opravy a údržbu silnic I. třídy. Kontrola prověřila, zda ŘSD vytvořilo a využívalo ucelený funkční systém plánování, sledování, vyhodnocování a kontroly údržby a opravy silnic I. třídy s vazbou na jejich stav a závady zjišťované jednotlivými prohlídkami komunikací a zda existovaly významné rozdíly v jednotkových cenách srovnatelných prací a dodávek. Kontrola se zaměřila na to, zda ŘSD provádělo řádně údržbu a včasné opravy silnic I. třídy tak, aby předešlo vzniku škod a nárůstu nákladů na následné opravy, zda postupovalo při zadávání veřejných zakázek na opravy a údržbu silnic I. třídy v souladu se zákonem a vybralo nejvýhodnější nabídku a zda ŘSD zajišťovalo dodržování plnění podmínek uzavřených smluv.

Za účelné považuje NKÚ takové použití peněžních prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (vztah mezi zamýšleným a skutečným dopadem sledovaných činností), tj. zda opravy a údržba silnic I. třídy vedly k naplnění stanovených cílů.

Za hospodárné považuje NKÚ takové použití peněžních prostředků, které zajistí plnění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků při zajištění odpovídající kvality plnění úkolů, tj. zda výdaje na stavební práce odpovídaly cenám v místě a čase obvyklým.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2018–2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující do doby ukončení kontroly.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků na úrovni systému činil 62 543,089 mil. Kč, přičemž byl stanoven jako součet peněžních prostředků vynaložených v kontrolovaném období 2018–2023 na opravy a údržbu silnic I. třídy. Kontrolovaný objem kontrolovaného vzorku činil 3 261,421 mil. Kč a byl stanoven jako součet peněžních prostředků vynaložených na 22 podrobně kontrolovaných akcí oprav, na devět akcí oprav obrusné vrstvy, na 12 akcí údržbových prací oprav trhlin a 14 akcí údržbových prací oprav asfaltových hutněných vrstev.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Téměř ⅓ délky silnic I. třídy byla v nevyhovujícím a havarijním stupni

Technický stav **silnic I. třídy** je rozdělen do pěti stupňů dle vyhlášky č. 104/1997 Sb. a technických podmínek TP 87¹³, které stanovují základní klasifikační stupně: I – výborný, II – dobrý, III – vyhovující, IV – nevyhovující, V – havarijní.

Podle množství, umístění a rozsahu zjištěných poruch na vozovce je provedeno zařídění daných úseků do klasifikačních stupňů. Dle výše uvedeného TP 87 se jedná o poruchy jako jsou např. **výtluky** (pokud se v daném úseku vyskytují, je tento úsek zaříděn do klasifikačního stupně havarijní), **vysprávkky** (pokud se v daném úseku vyskytují v rozmezí 1 % až 5 % plochy, je úsek zaříděn do klasifikačního stupně nevyhovujícího a pokud více než 5 % plochy, je úsek zaříděn do klasifikačního stupně havarijního), **trhliny síťové** (pokud se v daném úseku vyskytují na více než 2 % plochy, je úsek zaříděn do klasifikačního stupně havarijního) a **hloubková koroze obrusné vrstvy** (pokud se v daném úseku vyskytuje v rozmezí 2 % až 5 % plochy, je úsek zaříděn do klasifikačního stupně nevyhovující, a pokud na více než 5 % plochy, je úsek zaříděn do klasifikačního stupně havarijní).

Pro potřeby transformace ŘSD na státní podnik došlo v roce 2023 k plošnému vyhodnocení stavu všech silnic I. třídy, tato data byla vyhodnocena a použita jako výchozí stav pro smlouvu, kterou uzavírá SFDI s ŘSD na dobu tří let¹⁴ a která stanoví konkrétní kvalitativní požadavky, které musí být na konci tříletého období splněny.

Od roku 2019 ŘSD průběžně sbíralo data proměnných parametrů vozovek pro SHV. Každoročně bylo provedeno měření třetiny délky silnic I. třídy. V roce 2021 došlo tedy poprvé k možnosti výpočtu celkového stavu sítě s komplexními výsledky, které byly dostupné v SHV. Z tohoto důvodu mohl NKÚ posoudit tyto výsledky počínaje rokem 2021.

Podíl délky silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stupni z jejich celkové délky klesl mezi lety 2021 až 2023 z 32 % na 29 % (viz tabulka č. 1). Celkový přehled stavu silnic I. třídy v letech 2021 až 2023 po jednotlivých letech a správách/Závodu ŘSD je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Tabulka č. 1: Délka pásokm silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stupni

Rok	Silnice I. třídy pásokm celkem	Nevyhovující (stupeň IV.)		Havarijní (stupeň V.)		Celkem nevyhovující a havarijní stupeň		Správa ŘSD s nejhorším stavem silnic
		pásokm	%	pásokm	%	pásokm	%	
2021	6 443,3	806,2	12,5	1 256,9	19,5	2 063,1	32	Liberec, Praha
2022	6 430,3	845,2	13,1	1 015,1	15,8	1 860,3	29	Jihlava, Ostrava
2023	6 400,1	698,7	10,9	1 138,5	17,8	1 837,2	29	Pardubice, Hradec Králové

Zdroj: data ŘSD, vypracoval NKÚ.

Na silnicích ve stupni havarijním a nevyhovujícím v důsledku opotřebení povrchu vozovky dochází k postupnému **zhoršování protismykových vlastností**. To se vyskytuje hlavně tam, kde dochází k vodorovnému zatížení povrchu vozovky záběrem kol, tj. ve stoupání a klesání, brzdění před křižovatkou, přechody pro chodce, železničními přejezdy a před zatáčkami.

¹³ TP 87 – Technické podmínky „Navrhování údržby a oprav netuhých vozovek“ vydané odborem silniční infrastruktury MD.

¹⁴ Smlouva č. 999/SFZ/2024 o finančním zajištění činností dle vyhlášky Ministerstva dopravy č. 342/2023 Sb. z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury.

Dalšími vadami jsou **vyjeté koleje, prohlubně a další deformace vozovky**. Vady na **zemním tělese komunikace** mají vliv na únosnost dané komunikace s následkem stanovení objízdných tras pro vozidla s vyšší hmotností. **Výtluky** vznikají převážně změnou teplot, kdy do nedostatečně ztuhlé vrstvy pronikne voda, která zmrzne a naruší soudržnost asfaltové směsi. Vyskytující se **trhliny** vedou ke zvýšenému namáhání a předčasné únavě obrusné vrstvy, což má za následek kromě snížení únosnosti vozovky i tvorbu výtluků. Výše uvedené vady vyskytující se na silnicích ve stupni havarijním a nevyhovujícím mají vliv **na bezpečnost a komfort silničního provozu**.

NKÚ zjistil, že ŘSD v roce 2021 evidovalo celkem 114 škodních událostí, které řešilo v souvislosti s výše uvedenými poruchami na dálnicích a silnicích I. třídy a vyplatilo poškozeným účastníkům silničního provozu náhradu za vzniklou škodu na dopravním prostředku (systém ŘSD neumožňuje identifikaci, zda se jedná o škodní událost na dálnici nebo silnici I. třídy). Celkem se jednalo o částku ve výši 476 285 Kč. V celém kontrolovaném období let 2018–2023 řešilo ŘSD na silnicích I. třídy a na dálnicích celkem 444 škodních událostí, na jejichž základě ŘSD vyplatilo částku 1 960 753 Kč.

Poskytnuté peněžní prostředky na opravu silnic I. třídy v kontrolovaném období.

ŘSD v kontrolovaném období 2018–2023 požadovalo od SFDI peněžní prostředky na opravy a údržbu silnic I. třídy ve výši celkem 55 625,1 mil. Kč. Na základě těchto požadavků byly uzavřeny smlouvy o poskytnutí peněžních prostředků z rozpočtu SFDI v jednotlivých letech. ŘSD žádalo každoročně o navýšení peněžních prostředků a na základě schválení jeho požadavků byly uzavřeny dodatky ke smlouvám o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI. Toto navýšení na základě rozpočtových opatření v kontrolovaném období činilo částku 6 918,7 mil. Kč. ŘSD skutečně čerpalo peněžní prostředky na opravy a údržbu silnic I. třídy ve výši 62 543,1 mil. Kč (viz tabulka č. 2).

ŘSD v kontrolovaném období let 2018–2023 čerpalo v průměru na opravy a údržbu silnic I. třídy částku, kterou požadovalo, přesto v době kontroly byla téměř třetina délky silnic I. třídy v nevyhovujícím a havarijním stupni.

Tabulka č. 2: Střednědobý výhled, výše požadavku ŘSD, poslední zasmluvněná částka a skutečné čerpání v kontrolovaném období 2018–2023 (v Kč)

Rok	Střednědobý výhled SFDI	Výše požadavku ŘSD zaslaného na SFDI	Poslední zasmluvněná částka na základě rozpočtových opatření	Skutečné čerpání
2018	7 500 000 000	7 500 000 000	9 800 000 000	9 799 468 481
2019	7 800 000 000	8 500 000 000	11 351 886 000	11 351 879 253
2020	8 160 000 000	7 125 106 000	10 100 000 000	10 099 966 290
2021	8 323 000 000	11 000 000 000	10 280 000 000	10 279 867 406
2022	10 500 000 000	10 500 000 000	10 385 946 000	10 385 938 772
2023	10 800 000 000	11 000 000 000	10 626 000 000	10 625 969 227
Celkem	53 083 000 000	55 625 106 000	62 543 832 000	62 543 089 429

Zdroj: data ŘSD, vypracoval NKÚ.

SFDI v kontrolovaném období žádné systematické hodnocení stavu oprav a údržby silnic I. třídy neprováděl. Přitom je SFDI oprávněn v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 a 7 zákona č. 104/2000 Sb. kontrolovat u příjemců užití peněžních prostředků dle uzavřených smluv. Schvalování peněžních prostředků na opravy a údržbu silnic I. třídy v jednotlivých letech prováděl SFDI na základě platného střednědobého výhledu. Rovněž schvalování navýšení

peněžních prostředků v jednotlivých letech neprováděl SFDI na základě vlastního zmapování stavu silnic I. třídy, ale na základě předloženého požadavku ŘSD.

MD hodnocení stavu silnic I. třídy neprovádělo, delegovalo tuto činnost na ŘSD.

V souvislosti se změnou právní formy na státní podnik uzavřelo ŘSD se SFDI dne 11. 1. 2024 smlouvu č. 999/SFZ/2024 o finančním zajištění činností dle vyhlášky Ministerstva dopravy č. 342/2023 Sb. z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury. Ve smlouvě je zakotvena povinnost, že SFDI bude kontrolovat nakládání s finančními prostředky.

2. Stav silnic I. třídy není ŘSD řádně zmapován

V kontrolovaném období probíhaly hlavní prohlídky v letech 2018 a 2023. Dle vyhlášky č. 104 /1997 Sb. je cílem hlavní prohlídky zjištění stavebně technického stavu komunikace, včetně jejích součástí a příslušenství. Hlavní prohlídka se provádí nejméně jednou za pět let. V rámci hlavní prohlídky je sledováno celé těleso komunikace, jeho příslušenství (svislé dopravní značení atd.) včetně technického stavu a je sledováno také odvodňovací zařízení (propustky, příkopy, rigoly, trativody apod.). Hlavní prohlídka má být prováděna v uzlovém lokalizačním systému, měření a vyhodnocení má být prováděno schválenými typy měřících přístrojů. Na základě hlavní prohlídky má být komunikace rozdělena podle zjištěných hodnot charakteristik provozní způsobilosti anebo rozsahu jednotlivých poruch vozovky do homogenních sekcí a zatříděna do pěti klasifikačních stupňů. V záznamu z hlavní prohlídky má být také uveden výskyt, umístění a technický stav příslušenství tělesa komunikace, a především rozhodnutí o způsobu údržby nebo opravy dané sekce.

Provádění hlavních prohlídek v roce 2018

Hlavní prohlídky byly prováděny zaměstnanci ŘSD nebo zaměstnanci ŘSD ve spolupráci s externí firmou, která se na provádění prohlídky podílela hodnocením stavu povrchu komunikace. NKÚ kontroloval realizaci hlavních prohlídek u správ Chomutov, Karlovy Vary a Pardubice. U správ ŘSD Chomutov a Karlovy Vary bylo hodnocení stavu povrchu komunikace prováděno externí firmou, všechny ostatní úkony spojené s prováděním hlavní prohlídky prováděli zaměstnanci ŘSD. U správy ŘSD Pardubice byla celá hlavní prohlídka prováděna zaměstnanci ŘSD.

ŘSD při provádění hlavních prohlídek v roce 2018 nepostupovalo v souladu s vyhláškou č. 104/1997 Sb., když nesledovalo celé těleso komunikace, neevidovalo a nesledovalo všechna odvodňovací zařízení a další objekty mimo mostních. Tím řádně nezjistilo stavebně technický stav komunikace, včetně jejích součástí a příslušenství. Dále neprovedlo kontrolu skutečného stavu součástí a příslušenství komunikace, jako jsou svislé dopravní značení záchytná zařízení atd. Hlavní prohlídky na ŘSD správa Pardubice nebyly prováděny v uzlovém lokalizačním systému, měření stavu vozovky nebylo prováděno schválenými typy měřících přístrojů a vozovka při jejich provádění nebyla rozdělena do homogenních sekcí.

Příklad č. 1

NKÚ zkontroloval v roce 2018 u provedených hlavních prohlídek zatřídění stavu vozovky do jednotlivých klasifikačních stupňů, a to u správ Hradec Králové, Jihlava, Olomouc, Ostrava, Pardubice, Praha a Závodu Brno. Hlavní prohlídky u těchto správ a Závodu prováděli v roce 2018 pouze zaměstnanci ŘSD. Ze záznamů z provedených hlavních prohlídek vyplývá, že v roce

2018 bylo v klasifikačním stupni IV – nevyhovující a stupni V – havarijní celkem 25,09 km silnic I. třídy (z toho v klasifikačním stupni IV bylo 25,09 km a v klasifikačním stupni V bylo 0 km).

Na základě předložených dat v roce 2021 z SHV vyplývá, že u výše uvedených šesti správ a Závodu Brno bylo v roce 2021 v klasifikačním stupni IV – nevyhovující a V – havarijní celkem 1 297,92 km silnic I. třídy (z toho v klasifikačním stupni IV bylo 463,99 km a v klasifikačním stupni V bylo 833,93 km).

NKÚ zjistil, že u šesti správ a Závodu Brno bylo v roce 2021 v klasifikačním stupni IV – nevyhovující a stupni V – havarijní celkem o 1 272,83 km silnic I. třídy více než v roce 2018, **což odpovídá nárůstu o 5 073 %.**

Z výše uvedeného příkladu č. 1 vyplývá, že ŘSD v roce 2018 neprovádělo hlavní prohlídky správně a objektivně, protože nárůst o 5 073 % mezi roky 2018 a 2021 není věrohodný.

Příklad č. 2

NKÚ zkontroloval provádění hlavních prohlídek v roce 2018 u správy ŘSD Praha. Inspektor správy ŘSD Praha za jeden den (30. 7. 2018) provedl hlavní prohlídku komunikací I/3 a I/4 v celkové délce 103 km (dle údajů provozního staničení uvedeného v záznamech z hlavních prohlídek) a celý tento úsek včetně krajnice označil klasifikačním stupněm III – vyhovující. Celková délka komunikací správy Praha dle předložených informací k 1. 1. 2018 byla 656,93 km.

NKÚ ze záznamů hlavní prohlídky zjistil, že u poruch vozovky nebyl detailně zaznamenán jejich rozsah (poloha, délka) a umístění na vozovce, jevy zjištěné v průběhu hlavní prohlídky nejsou doplněny o dostupné údaje proměnných parametrů (drsnost, podélná a příčná nerovnost, zbytková životnost) změřené a vyhodnocené na základě příslušných ČSN. Dále ŘSD na základě zjištěných hodnot charakteristik provozní způsobilosti nebo rozsahu jednotlivých poruch vozovky nerozdělilo vozovku do homogenních sekcí, nerozhodlo o způsobu údržby nebo opravy a nesledovalo součásti a příslušenství komunikace a jejich výskyt (poloha, délka). Povinnost provádění výše uvedených úkonů při hlavních prohlídkách stanoví vyhláška č. 104/1997 Sb.

Z výše uvedeného příkladu č. 2 vyplývá, že správa ŘSD Praha na základě takto prováděných hlavních prohlídek neměla řádně zmapován stavebně technický stav silnic I. třídy včetně součástí a příslušenství.

Provádění hlavních prohlídek v roce 2023

NKÚ kontroloval realizaci hlavních prohlídek u správ Chomutov, Karlovy Vary a Pardubice. **ŘSD při provádění hlavních prohlídek i v roce 2023 nepostupovalo v souladu s vyhláškou č. 104/1997 Sb.,** když nesledovalo celé těleso komunikací, nesledovalo a neevidovalo všechna odvodňovací zařízení a další objekty mimo mostních. Tím řádně nezjistilo stavebně technický stav komunikací, včetně jejich součástí a příslušenství. Dále neprovedlo kontrolu skutečného stavu součástí a příslušenství komunikací, jako jsou svislé dopravní značení záchytná zařízení atd.

3. ŘSD dosud plně nevyužívá systém hospodaření s vozovkou pro optimalizaci plánování oprav a údržby

První zmínka o SHV byla uvedena v opatření k nápravě zjištěných nedostatků z kontrolní akce NKÚ č. 13/27¹⁵. V tomto opatření k nápravě MD mj. uvedlo, že pověří ŘSD sestavením plánu oprav a údržby vozovek a mostů pro stavební rok 2015 s využitím systému hospodaření s vozovkou, a to v termínu do prosince 2014. Druhá zmínka o SHV byla uvedena v opatření k nápravě zjištěných nedostatků z kontrolní akce NKÚ č. 19/10. Jedním z nápravných opatření bylo zavedení systému SHV s termínem spuštění ostrého provozu na ŘSD v prosinci roku 2021.

Žádné z těchto opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou NKÚ zatím splněno nebylo.

Pro optimalizaci nákladů a sledování kvality plánování údržby a oprav silnic I. třídy je na ŘSD implementován SHV, který má poskytovat aktuální a objektivní informace o stavu pozemních komunikací a optimalizovat plánování stavební činnosti na základě získaných údajů a znalostí o dostupných technologiích. Cílem SHV je průkazné a optimální využití peněžních prostředků a umožnění standardizovat a kontrolovat rozhodovací procesy.

V červnu 2016 uskutečnilo ŘSD průzkum trhu k ověření předpokládané ceny a kvalifikačních kritérií. Oznámení o zahájení zadávacího řízení veřejné zakázky bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek v květnu 2017. Nabídku podali dva účastníci. Smlouva o vývoji a dodávce SHV byla s vybraným účastníkem uzavřena dne 10.12.2019, celková cena činila 179 141 303 Kč bez DPH.

S ohledem na to, že vznikly nepředvídatelné komplikace, spojené s kybernetickým útokem v prostředí ŘSD, nemělo ŘSD možnost v průběhu roku 2022 sestavit zkušební plán údržby, oprav a rekonstrukcí pro rok 2023, bez něhož nebylo možné optimalizaci SHV řádně dokončit. Na základě těchto skutečností byl uzavřen dodatek č. 1 ke smlouvě, dle kterého se plánuje plné spuštění (dokončení optimalizace) aplikace SHV včetně projektové úrovně a bilanční aplikace k 1. 10. 2024.

NKÚ při kontrole zjistil, že plánování oprav na rok 2024 neprobíhalo plně v SHV. Rovněž pro roky 2025 a 2026 nebude probíhat plánování oprav silnic I. třídy pouze v SHV, ale budou dobíhat již dříve realizované a připravované akce stále ještě v systému JSIVV. V současné době ŘSD provozuje oba systémy, jak SHV, tak i JSIVV. **Podle odhadu ŘSD bude plné využívání SHV pro plánování oprav a údržby silnic I. třídy probíhat výlučně v SHV až od roku 2027.**

4. Ve dvou zjištěných případech byly peněžní prostředky na opravy vad vynaloženy nevhodně

Sběr vad a jejich následnou evidenci provádí ŘSD v systému CEV – v modulu Vady. Tento modul byl spuštěn k 1. 7. 2019, ale evidence vad probíhala ze strany ŘSD již před tímto datem.

NKÚ zjistil, že ŘSD ve dvou případech k opravám vad (výtluků) nevyužívalo standardní hospodárnější technologie prováděné během letního období od dubna do října, ale tyto opravy provádělo pouze provizorně v zimním období. ŘSD vady v systému CEV zaevidované a opravené technologií „studené balené směsi“ v zimním období vedlo jako opravené

¹⁵ Kontrolní akce č. 13/27 – Peněžní prostředky určené na akce oprav a údržby pozemních komunikací, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2014 Věstníku NKÚ.

a vyřadilo je z dalšího sledování a nevedlo je jako vady, které je nutné ve stavební sezóně opravit.

Během stavební sezóny by mělo ze strany ŘSD docházet k opravám vad zaevidovaných v systému CEV, které byly opraveny provizorně v zimním období, aby se předcházelo dalším provizorním opravám v následujícím zimním období.

Výše uvedený postup oprav vad považuje NKÚ za nehospodárný.

V rámci kontroly NKÚ byly zjištěny dva příklady opakujících se oprav totožných vad na stejném místě.

Příklad č. 3

Správa ŘSD Chomutov

Stejná vada byla zaevidována během necelých 4,5 let v osmi případech (16. 1. 2019; 23. 3. 2020; 23. 11. 2020; 24. 2. 2021; 5. 3. 2022; 1. 9. 2022; 19. 1. 2023 a 6. 3. 2023), kdy v sedmi případech došlo k opravě studenou balenou směsí v zimním období, tj. v nepříznivých klimatických podmínkách pro opravu asfaltového krytu vozovky (provizorní opatření), a pouze v posledním zaevidovaném záznamu ze dne 9. 6. 2023 byla provedena trvalá (finální) oprava asfaltového krytu ve stavební sezóně a ve vhodných klimatických podmínkách pro opravu asfaltového krytu vozovky. ŘSD nepostupovalo v souladu s vlastní interní směrnicí tím, že zjištěné vady opravovalo pouze v zimním období a konečnou opravu během letní stavební sezóny provedlo až po téměř 4,5 letech od prvního zaevidování vady.

Příklad je doložen fotodokumentací, která je přílohou č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Výše uvedeným postupem opravy na správě ŘSD Chomutov došlo k tomu, že ŘSD tuto vadu opravilo řádně až téměř po 4,5 letech.

Příklad č. 4

Správa ŘSD Pardubice

Stejná vada byla zaevidována během dvou let ve čtyřech případech (10. 1. 2021; 4. 2. 2022; 18. 12. 2022 a 15. 1. 2023) a ve všech čtyřech případech došlo k opravě studenou balenou směsí v zimním období, tj. v nepříznivých klimatických podmínkách pro opravu asfaltového krytu vozovky (provizorní opatření). ŘSD nepostupovalo v souladu s vlastní interní směrnicí tím, že zjištěné vady opravovalo pouze v zimním období a ani jednu vadu neopravilo během letní stavební sezóny a ve vhodných klimatických podmínkách pro opravu asfaltového krytu vozovky.

Mezi vadou, která byla opravena dne 18. 12. 2022, a vadou zjištěnou dne 15. 1. 2023 uplynul méně než měsíc, tzn. trvanlivost opravy, i když provizorní, byla kratší než jeden měsíc.

Výše uvedeným postupem opravy na správě ŘSD Pardubice došlo k tomu, že ŘSD tuto vadu řádně neopravilo ani po dvou letech.

5. Postup ŘSD při zadání veřejné zakázky nevytvořil předpoklady pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků

ŘSD zahájilo v červnu 2019 zjednodušené podlimitní řízení na veřejnou zakázku „Rámcová dohoda na stavební práce – opravy asfaltových hutněných vrstev vozovek Vysočina.“

Předpokládanou hodnotu ve výši 23 857 600 Kč stanovilo ŘSD podle platného cenového normativu SFDI (ceník OTSKP).¹⁶

ŘSD obdrželo nabídku od jediného účastníka s cenou **převyšující tento normativ o 48 %** a tohoto účastníka vybralo k uzavření smlouvy. Rámcovou dohodu s vybraným dodavatelem ŘSD uzavřelo dne 3. 10. 2019 s celkovou cenou za 48 měsíců plnění ve výši 35 351 415 Kč bez DPH (42 775 212 Kč včetně DPH). ŘSD dodavateli uhradilo 42 775 212 Kč včetně DPH.

ŘSD nevytvořilo předpoklady pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků, když v říjnu 2019 uzavřelo rámcovou dohodu s vybraným dodavatelem, přestože opravy asfaltových hutněných vrstev vozovek se v zimním období provádět nemohou, nabídková cena byla výrazně vyšší a jednalo se o nabídku jediného účastníka, tj. bez konkurence jiných nabídek. Plnění na základě uzavřené smlouvy v roce 2019 neprobíhalo.

ŘSD přitom na výběr dodavatele a uzavření rámcové dohody nemuselo spěchat. Vzhledem k tomu, že opravy AHV mohou být započaty až od měsíce dubna, prodlení z neuzavření smluvního vztahu nehrozilo.

U ostatních kontrolovaných Správ ŘSD nebyly při zadávání veřejných zakázek na opravy AHV zjištěny nedostatky.

6. MD neplní již 17 let svoji zákonnou povinnost

Zákon č. 13/1997 Sb. stanoví, že *Centrální evidenci pozemních komunikací* vede MD nebo jím pověřená osoba. V CEPK mají být evidovány informace o pozemních komunikacích, údaje z rozhodnutí o uzavírkách a objížďkách na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, údaje o zázaku nebo omezení tranzitní nákladní dopravy a o povolení zvláštního užívání dálnic, silnic a místních komunikací. Provozovatel CEPK má tyto informace neprodleně po jejich zveřejnění poskytnout mj. Hasičskému záchrannému sboru České republiky, zdravotnické záchranné službě, Policii ČR a dopravcům v linkové osobní dopravě. Způsob předávání údajů do CEPK, jejich druh, rozsah a formát, způsob vedení CEPK, způsob a rozsah zveřejnění údajů vedených v této evidenci má stanovit prováděcí právní předpis. Tyto povinnosti má MD stanoveny od 1. ledna 2007.

MD v rozporu s ustanovením § 29a odst. 1 a 8 zákona č. 13/1997 Sb. nevede CEPK, ani nepověřilo jejím vedením jinou osobu a ani nevydalo prováděcí předpis k CEPK. MD tak nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 20, § 21 a § 24 kompetenčního zákona¹⁷. Důsledkem je stav, kdy vlastníci a uživatelé pozemních komunikací a příslušné správní úřady nemohou plně využívat informace o uzavírkách, objížďkách, omezeních provozu apod. na všech kategoriích pozemních komunikací.

NKÚ zjistil, že zveřejňování některých informací probíhá prostřednictvím celostátního dopravního informačního systému, který provozuje ŘSD, konkrétně modulu *Centrální evidence uzavírek*¹⁸. Silniční správní úřady jsou tak povinny předávat informace o uzavírkách, objížďkách a o zvláštním užívání pozemní komunikace (pokud na základě vydaného rozhodnutí

¹⁶ OTSKP – Oborový třídník stavebních konstrukcí a prací, používaný zejména pro údržbu, opravy a rekonstrukce.

¹⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁸ Vyhláška č. 3/2007 Sb., o celostátním dopravním informačním systému, která upravuje provozování celostátního dopravního informačního systému však stanoví, že silniční správní úřady sbírají z pozemních komunikací informace mající vliv na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, a to prostřednictvím CEPK s odkazem na ustanovení § 29a zákona č. 13/1997 Sb.

dojde k omezení provozu na pozemní komunikaci). V ostatních případech (údaje o zakazu nebo omezení tranzitní nákladní dopravy a údaje o povolení zvláštního užívání) není povinnost silničních správních úřadů zveřejňovat tyto údaje v jiném systému než CEPK žádným právním předpisem stanovena. Zveřejňování uvedených údajů prostřednictvím systému *Centrální evidence uzavírek* se děje na bázi dobrovolnosti. Až teprve zavedení CEPK zajistí povinnost zveřejnění všech stanovených údajů a informací.

NKÚ již na chybějící *Centrální evidenci pozemních komunikací* upozorňoval v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 19/10. MD od roku 2007 neplní svou zákonnou povinnost vést *Centrální evidenci pozemních komunikací* a dosud nevydalo ani příslušný prováděcí předpis.

7. Kontrolou 57 akcí nebylo zjištěno neúčelné vynakládání peněžních prostředků.

NKÚ provedl kontrolu **22 akcí oprav** komunikací na Správách České Budějovice, Chomutov, Ostrava a Závodě Brno. NKÚ si dále k podrobné kontrole vybral **devět akcí oprav obrusné vrstvy**, kde základním kritériem bylo, že vybraná akce obsahovala položku dle oborového třídíku stavebních konstrukcí a prací – asfaltový koberec mastixový. Jedná se o obrusnou vrstvu komunikace, tzn. nejvrchnější vrstvu krytu vozovky, po které je prováděn (převáděn) provoz silničních vozidel. Dále si NKÚ vybral ke kontrole **12 akcí údržby na opravě trhlin v asfaltobetonovém krytu vozovky** realizovaných na základě rámcových dohod v letech 2019 a 2020 a **14 akcí údržbových prací na opravě asfaltových hutněných vrstev**. NKÚ nezjistil kontrolou těchto 57 akcí nedostatky z hlediska účelnosti vynakládání peněžních prostředků. Přehled jednotlivých kontrolovaných akcí u konkrétních správ ŘSD a Závodu Brno je uveden v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

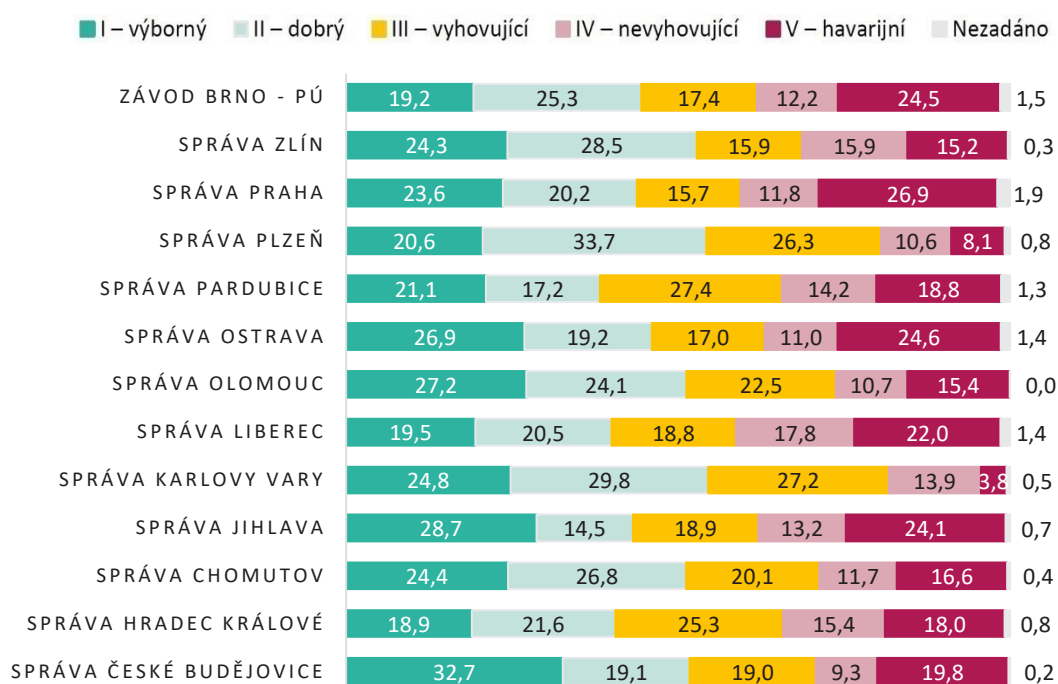
Seznam zkratk

AHV	asfaltové hutněné vrstvy
CEPK	<i>Centrální evidence pozemních komunikací</i>
CEV	<i>Centrální evidence vad</i>
ČSN	česká technická norma
DPH	daň z přidané hodnoty
JSIVV	<i>Jednotný systém informací ve výstavbě</i>
MD	Ministerstvo dopravy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Pásokm	pásokilometr
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic s. p.
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SHV	systém hospodaření s vozovkou
TP	technické podmínky
Závod	Závod Brno (útvár ŘSD)

Celkový přehled stavu silnic I. třídy v letech 2021 až 2023 po jednotlivých letech a správách/Závodě ŘSD.

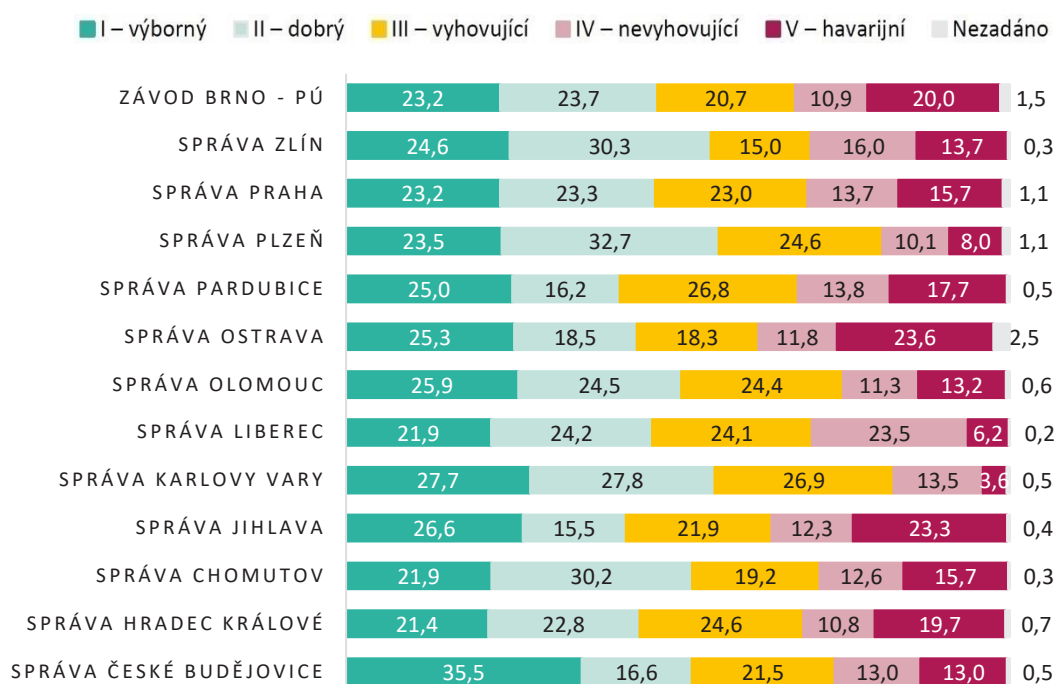
Celkový stav silnic I. třídy v roce 2021 po jednotlivých správách/Závodě dle zatřídění do jednotlivých klasifikačních stupňů v procentech je uveden v následujícím grafu č. 1 (nejvyšší procento úseků silnic I. třídy zatříděných do klasifikačního stupně nevyhovující a havarijní se nacházelo pod správou Liberec a správou Praha).

Graf č. 1: Silnice I. třídy podle klasifikačních stupňů v roce 2021



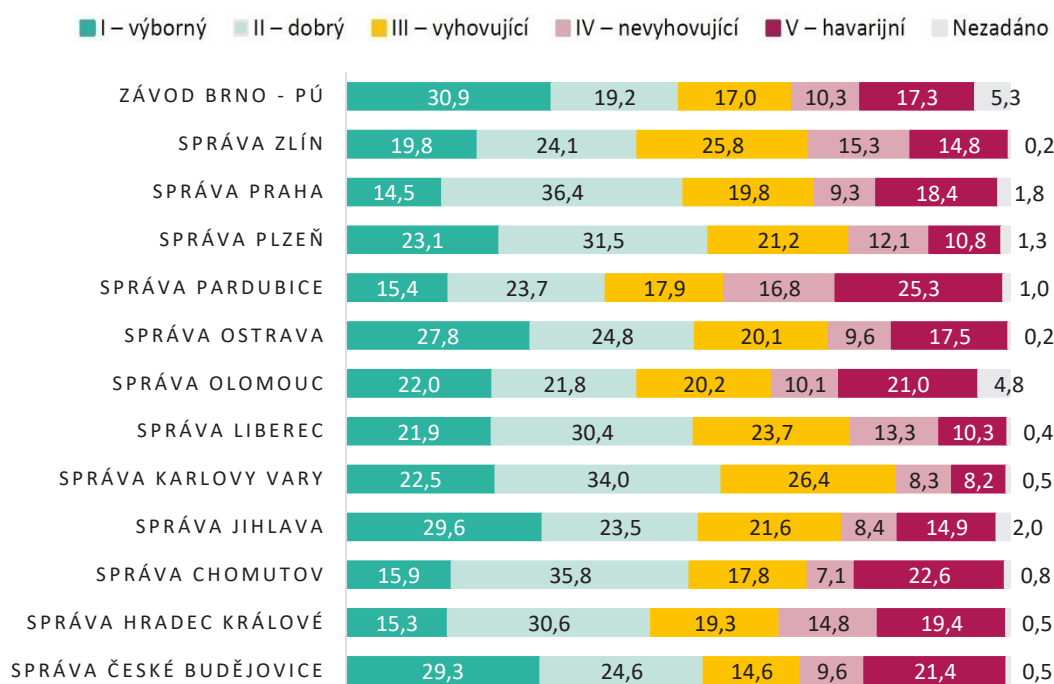
Zdroj: data ŘSD, vypracoval NKÚ.

Celkový stav silnic I. třídy v roce 2022 po jednotlivých správách/Závodě dle zatřídění do jednotlivých klasifikačních stupňů v procentech je uveden v následujícím grafu č. 2 (nejvyšší procento úseků silnic I. třídy zatříděných do klasifikačního stupně nevyhovující a havarijní se nacházelo pod správou Jihlava a správou Ostrava).

Graf č. 2: Silnice I. třídy podle klasifikačních stupňů v roce 2022

Zdroj: data ŘSD, vypracoval NKÚ.

Celkový stav silnic I. třídy v roce 2023 po jednotlivých správách/Závodě dle zatřídění do jednotlivých klasifikačních stupňů v procentech je uveden v následujícím grafu č. 3 (nejvyšší procento úseků silnic I. třídy zatříděných do klasifikačního stupně nevyhovující a havarijní se nacházelo pod správou Pardubice a správou Hradec Králové).

Graf č. 3: Silnice I. třídy podle klasifikačních stupňů v roce 2023

Zdroj: data ŘSD, vypracoval NKÚ.

**Vývoj odstraňování totožného výtlučku v Bílině u správy ŘSD Chomutov
od 01/2019 do 06/2023**

(data a fotografie převzata od ŘSD ze systému CEV – modul Vady)

1)



Vada č. 244281 byla poprvé zaevidována do systému CEV dne 16. 1. 2019.



Vada byla **poprvé** provizorně opravena studenou balenou směsí dne 29. 1. 2019.

2)



Vada č. 343619 na stejném místě byla dále zaevidována do systému CEV dne 23. 3. 2020.



Vada byla **podruhé** provizorně opravena studenou balenou směsí dne 26. 3. 2020.

3)



Vada č. 396225 na stejném místě byla dále zaevidována do systému CEV dne 23. 11. 2020.



Vada byla **potřetí** provizorně opravena studenou balenou směsí dne 24. 11. 2020.

4)



Vada č. 413883 na stejném místě byla dále zaevidována do systému CEV dne 24. 2. 2021.



Vada byla **počtvrté** provizorně opravena studenou balenou směsí dne 26. 2. 2021.

5)



Vada č. 489059 na stejném místě byla dále zaevidována do systému CEV dne 5. 3. 2022.



Vada byla **popáté** provizorně opravena studenou balenou směsí dne 9. 3. 2022.

6)



Vada č. 508212 na stejném místě byla dále zaevidována do systému CEV dne 1. 9. 2022.



Vada byla **pošesté** provizorně opravena studenou balenou směsí dne 9. 2. 2023.

7)



Vada č. 546427 na stejném místě byla dále zaevidována do systému CEV dne 6. 3. 2023.



Vada byla **posedmé** provizorně opravena studenou balenou směsí dne 9. 3. 2023.

8)



Vada č. 534656 na stejném místě byla dále zaevidována do systému CEV dne 19. 1. 2023.



Vada byla opravena **poosmé trvale (finálně)** teplou obalovanou směsí dne 9. 6. 2023, **tedy až po téměř 4,5 letech.**

Přehled kontrolovaných akcí

Poř. č.	Ev. č.	Název akce	Správa/ Závod	Skutečné náklady (kontrolovaný objem)	
				v Kč (bez DPH)	v Kč (vč. DPH)
1.	40057	I/34 Dvorce–Třeboň	České Budějovice	34 356 548,79	41 571 424,04
2.	40081	I/4 Strážný – Strážný přechod	České Budějovice	98 989 324,83	119 777 083,05
3.	40791	I/39 Lenora–Houžná	České Budějovice	32 968 503,21	39 891 888,88
4.	26473	I/4 Brusy–Strakonice	České Budějovice	97 094 555,21	117 484 411,80
5.	45807	I/34 Nekrasín–Vodná	České Budějovice	131 414 473,32	158 951 276,32
6.	45808	I/20 Písek průtah	České Budějovice	107 396 266,43	129 949 482,38
7.	40193	I/13 trafo – Chvojno, oprava komunikace	Chomutov	13 238 131,95	16 018 139,65
8.	55744	I/15 Chrástce–Hořenec, oprava komunikace	Chomutov	9 608 143,17	11 625 853,24
9.	55746	I/15 Hořenec–Libčeves, oprava komunikace	Chomutov	50 589 860,42	61 213 731,11
10.	35302	I/9 Lesné–Rumburk, oprava silnice	Chomutov	44 468 171,51	53 806 487,52
11.	44926	I/13 Pruněřov–Zelená, oprava komunikace	Chomutov	59 095 477,32	71 505 527,55
12.	40207	I/62 Suchá Kamenice – OÚ Hřensko, OÚ Hřensko – st. hranice, oprava komunikace	Chomutov	41 980 553,16	50 796 469,33
13.	45766	I/68 Střítež–Rakovec	Ostrava	37 571 575,95	45 461 606,89
14.	36452	I/57 Nový Jičín – Hodslavice	Ostrava	126 041 973,49	152 510 788,86
15.	45030	I/56 Frýdek–Místek – Pstruží	Ostrava	126 817 680,11	153 449 392,93
16.	40602	I/57 Fulnek–Životice	Ostrava	69 735 394,85	84 379 827,77
17.	45033	I/11 Havířov – průtah	Ostrava	45 420 108,96	54 958 331,64
18.	45208	I/48 Frýdek–Místek, opěrné zdi v km 48,24	Ostrava	53 867 395,93	65 179 549,11
19.	49776	I/54 Moravský Písek – Veselí nad Moravou	Brno	57 101 403,66	69 092 699,41
20.	51897	I/38 Vrbovec – hranice ČR – oprava povrchu komunikace	Brno	84 085 657,00	103 370 590,97
21.	45623	I/55 Rohatec–Hodonín – oprava povrchu	Brno	51 853 327,10	63 742 526,29
22.	55819	I/50 Křižanovice–Bučovice – oprava povrchů	Brno	43 128 386,60	53 815 217,79
23.	42970	I/14 Lhota za Červeným Kostelcem, oprava silnice	Hradec Králové	17 890 319,00	21 647 287,00
24.	40260	I/34 Pravíkov–Božejov	Jihlava	50 972 765,26	61 677 045,97
25.	40023	I/6 Bochov – směr Praha	Karlovy Vary	111 312 060,19	134 687 592,82
26.	40294	I/13 Kunratice u Cvikova – Lvová	Liberec	60 123 773,36	72 749 765,77
27.	45830	I/44 Bludov – průtah	Olomouc	20 243 226,97	24 494 304,63
28.	50191	I/35 Gajer–Hřebeč, OŽK, SO 101 Gajer–Lačnov	Pardubice	91 012 577,68	110 125 218,99
29.	46016	I/20 Třebčice–Životice	Plzeň	52 401 505,53	63 405 821,53
30.	45210	I/4 Milín–Chraštice	Praha	48 231 374,66	58 359 963,34
31.	45435	I/50 Veletiny–Pepčín	Zlín	57 083 975,75	69 071 610,66

VĚSTNÍK NKÚ, KONTROLNÍ ZÁVĚRY

Poř. č.	Ev. č.	Název akce	Správa/ Závod	Skutečné náklady (kontrolovaný objem)	
				v Kč (bez DPH)	v Kč (vč. DPH)
32.	45259	Opravy AHV Hradec Králové	Hradec Králové	55 853 600,00	67 582 856,00
33.	45260	Opravy AHV Jičín	Hradec Králové	55 853 600,00	67 582 856,00
34.	45262	Opravy AHV Náchod a Rychnov	Hradec Králové	55 853 600,00	67 582 856,00
35.	45263	Opravy AHV Trutnov	Hradec Králové	55 853 600,00	67 582 856,00
36.	50016	Opravy AHV Domažlice	Plzeň	39 320 696,80	47 578 043,13
37.	50013	Opravy AHV Plzeň jih	Plzeň	39 791 279,16	48 147 447,78
38.	50019	Opravy AHV Plzeň město	Plzeň	55 475 393,52	67 125 226,16
39.	50012	Opravy AHV Klatovy	Plzeň	44 648 272,00	54 024 409,12
40.	49824	Opravy AHV Plzeň sever	Plzeň	48 995 648,00	59 284 734,08
41.	50084	Opravy AHV Liberec	Liberec	38 349 228,68	46 402 566,70
42.	50083	Opravy AHV Česká Lípa	Liberec	28 763 360,00	34 803 665,60
43.	50082	Opravy AHV Semily	Liberec	34 477 200,00	41 717 412,00
44.	49972	Opravy AHV Jablonec	Liberec	35 462 720,00	42 909 891,20
45.	40465	Opravy AHV vozovek Vysočina (Jihlava)	Jihlava	35 351 414,60	42 775 211,67
46.	40466	Oprava Trhlin v AB vozovce správa Jihlava	Jihlava	10 604 950,00	12 831 989,50
47.	45067	Oprava Trhlin v AB vozovce správa Pardubice	Pardubice	12 446 730,00	15 060 543,30
48.	45180	Oprava Trhlin v AB vozovce správa Olomouc oblast sever	Olomouc	5 540 640,00	6 704 174,40
49.	45179	Oprava Trhlin v AB vozovce správa Olomouc oblast jih	Olomouc	1 117 800,00	1 352 538,00
50.	45181	Oprava Trhlin v AB vozovce správa Olomouc oblast střed	Olomouc	1 849 900,50	2 238 379,60
51.	40078	Oprava Trhlin v AB vozovce správa Ostrava	Ostrava	18 619 055,00	22 529 056,55
52.	40186	Oprava Trhlin v AB vozovce správa Zlín	Zlín	8 838 800,00	10 694 948,00
53.	50068	Oprava Trhlin v AB vozovce na území JmK	Brno	14 927 200,00	18 061 912,00
54.	45356	Oprava Trhlin v AB vozovce v Jihočeském kraji	České Budějovice	19 981 000,00	24 177 010,00
55.	49774	Oprava Trhlin v AB vozovce v Plzeňském kraji	Plzeň	21 982 000,00	26 598 220,00
56.	49992	Oprava Trhlin v AB vozovce v Karlovarském kraji	Karlovy Vary	19 600 000,00	23 716 000,00
57.	50070	Oprava Trhlin v AB vozovce v Libereckém kraji	Liberec	6 268 800,00	7 585 248,00
		Celkem			3 261 420 968,03

Zdroj: data ŘSD, vypracoval NKÚ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/27

Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na přípravu a zajištění předsednictví České republiky v Radě EU v roce 2022

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/27. Kontrolní akci řídili členové NKÚ Ing. Roman Procházka¹ a Ing. Radek Rychnovský a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Radek Rychnovský.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na přípravu a zajištění předsednictví České republiky v Radě Evropské unie² v roce 2022 (dále také „předsednictví“) byly vynaloženy hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolované osoby:

Úřad vlády České republiky (dále také „ÚV“),
Ministerstvo zahraničních věcí (dále také „MZV“).

Kontrolováno bylo období od roku 2020 do roku 2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od listopadu 2023 do června 2024.

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 30. září 2024,

schválilo usnesením č. 11/XIV/2024

kontrolní závěr v tomto znění:

¹ Ing. Roman Procházka řídil kontrolní akci v době od listopadu 2023 do února 2024.

² The Council of the European Union – Rada Evropské unie (dále také „Rada EU“).

Předsednictví České republiky v Radě EU v roce 2022

37	2,033 mld. Kč	Cca 100
koncepčních dokumentů vymezujících přípravu a realizaci	Celkové výdaje	realizovaných veřejných zakázek ³

Více než 400 uskutečněných akcí z toho 314 akcí v ČR

**Dočasné personální posílení
o 211 pozic⁴** z toho 28 na ÚV a 69 v rámci SZEU⁵ v Bruselu

Zjištění z kontroly

- Většina kontrolovaných peněžních prostředků vynaložených na přípravu a realizaci předsednictví byla použita v souladu s právními předpisy. Při kontrole nebylo zjištěno nevhodné vynaložení peněžních prostředků ve významném rozsahu.
- ÚV a MZV naplánovaly a čerpaly peněžní prostředky na zajištění předsednictví v souladu se schválenou strukturou výdajů.
- Dočasně zřízená pracovní místa pro zajištění přípravy a realizace předsednictví byla u kontrolovaných osob po ukončení předsednictví zrušena.
- ÚV neprovedl zadávací řízení na zajištění technického vybavení pro summit na Pražském hradě podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

³ Zdroj dat: <https://tvorimevropu.cz/2023/01/04/vysledky-ceskeho-predsednictvi-v-rade-eu-2/>.

⁴ V rámci celého předsednictví vytvořily zapojené resorty celkem 211 dočasných pozic.

⁵ Stálé zastoupení České republiky při Evropské unii.

I. Shrnutí a vyhodnocení

- 1.1 NKÚ provedl kontrolu, jejímž cílem bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na přípravu a zajištění předsednictví České republiky v Radě EU v roce 2022 byly vynaloženy hospodárně a v souladu s právními předpisy. Kontrola byla provedena u dvou kontrolovaných osob – u Úřadu vlády České republiky (centrální koordinátor předsednictví) a u Ministerstva zahraničních věcí. Kontrola byla zaměřena na tři základní oblasti, a to na plánování a čerpání rozpočtu, pořizování dodávek a služeb a dodržování podmínek personálního zajištění předsednictví.
- 1.2 Celkový objem zkontrolovaných peněžních prostředků státního rozpočtu vynaložených na zajištění předsednictví činil 398,1 mil. Kč, z toho 331,4 mil. Kč bylo zkontrolováno v případě ÚV a 66,7 mil. Kč v případě MZV. Zkontrolovaný objem peněžních prostředků představoval podíl ve výši cca 20 % z celkových výdajů na předsednictví.
- 1.3 NKÚ nezjistil významné nedostatky při plánování i vynakládání kontrolovaných peněžních prostředků na realizaci předsednictví.
- 1.4 NKÚ při kontrole souladu s právními předpisy nezjistil (kromě jednoho případu u ÚV) významné nedostatky. NKÚ nezjistil při kontrole hospodárnosti významné nedostatky.
- 1.5 V oblasti výdajů na personální zabezpečení NKÚ vyhodnotil, že kontrolované osoby dodržely podmínky stanovené právními předpisy.
- 1.6 Tato celková hodnocení se opírají o následující skutečnosti zjištěné při kontrole:
 - a) NKÚ ověřil, že ÚV a MZV naplánovaly a čerpaly kontrolované peněžní prostředky na přípravu a realizaci předsednictví v souladu se stanovenými prioritami a podle schválené struktury výdajů. ÚV a MZV prováděly v rozpočtu předsednictví úpravy, které vycházely z reálných potřeb vzniklých v průběhu realizace předsednictví a byly odůvodněné a věcně souvisely s předsednictvím (rozsah kontroly blíže viz odst. 3.3 až 3.5).
 - b) V oblasti pořizování dodávek a služeb ověřil NKÚ na kontrolním vzorku 23 veřejných zakázek (dále jen „VZ“), že ÚV a MZV postupovaly v souladu s právními předpisy; výjimku tvořil případ, kdy ÚV porušil zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále také „ZZVZ“), když na pořízení technického vybavení v ceně cca 39 mil. Kč pro akci neformálního summitu v prostorách Pražského hradu neprovedl zadávací řízení (blíže viz odst. 4.3 až 4.7).
 - c) NKÚ u ÚV kontroloval hospodárnost výdajů na kontrolním vzorku osmi VZ v hodnotě jejich plnění cca 117,7 mil. Kč. U MZV kontroloval NKÚ hospodárnost výdajů na vzorku 11 VZ v hodnotě cca 18 mil. Kč. NKÚ nezjistil nevhodné použití peněžních prostředků ve významném rozsahu (blíže viz odst. 4.11 a 4.12).
 - d) NKÚ kontroloval splnění podmínek čerpání výdajů na personální zabezpečení předsednictví. ÚV a MZV zřídily pro účely předsednictví 97 dočasných systemizovaných míst (dále také „SM“). Všechna tato místa byla po skončení předsednictví zrušena. NKÚ nezjistil v této oblasti významné nedostatky (blíže viz odst. 2.8, 4.14 až 4.18).

- 1.7 NKÚ provedl mezinárodní srovnání výdajů na zajištění předsednictví v případě patnácti zemí předsedajících Radě EU v letech 2013 až 2023. Přes omezenou srovnatelnost dostupných dat (srovnání blíže viz odst. 4.19 až 4.21 a příloha č. 1) se výdaje na české předsednictví pohybují těsně pod průměrem posuzovaných zemí EU.

II. Informace o kontrolované oblasti

- 2.1 Předsednictví v Radě EU představuje úlohu, které se pravidelně na rotační bázi⁶ ujímají všechny členské státy EU. Členský stát vykonává předsednictví v Radě EU vždy na období šesti měsíců. Úkolem předsednických států je určovat agendu a priority Rady EU, řídit její zasedání, nacházet kompromisy mezi jednotlivými členskými státy a zastupovat EU na jednáních s ostatními institucemi EU a jejími vnějšími partnery. Česká republika předsedala Radě EU v období od 1. července do 31. prosince roku 2022 a jednalo se již o druhé předsednictví ČR v Radě EU⁷.
- 2.2 Na přípravu a zajištění předsednictví byly vynaloženy peněžní prostředky státního rozpočtu v celkové výši 2,033 mld. Kč vč. výdajů na SZEU v Bruselu a výdajů zastupitelských úřadů v zahraničí. Struktura výdajů se v jednotlivých letech lišila. V období přípravy předsednictví byly hrazeny zejména výdaje spojené s personálním posílením a vzděláváním a výdaje spojené se zajištěním bezpečnosti během předsednictví. V roce výkonu předsednictví byl největší objem prostředků vynaložen na zajištění předsednických akcí a s tím souvisejících služeb, na bezpečnost a na komunikační aktivity a kulturní akce. V roce 2023 tvořily největší část vynaložených prostředků výdaje na odměny zaměstnanců podílejících se na zajištění předsednictví.
- 2.3 ÚV plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády ČR (dále také „vláda“). ÚV zajišťuje úkoly spojené s jednáním vlády, podmínky pro práci odborných útvarů předsedy vlády a členů vlády a zabezpečuje chod poradních a pracovních orgánů vlády⁸. V rámci předsednictví zastával ÚV roli centrálního koordinátora příprav a realizace (centrálně zadával finančně nejvýznamnější VZ).
- 2.4 MZV odpovídá za oblast zahraniční politiky ČR. MZV mj. zabezpečuje vztahy ČR s ostatními státy a mezinárodními organizacemi, koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (dále také „ÚOSS“) v oblasti zahraničních vztahů a zajišťuje, aby byly dodržovány závazky vyplývající pro ČR z členství v mezinárodních organizacích. MZV řídí zastupitelské úřady v zahraničí a zajišťuje přípravu pracovníků pro výkon zahraničních služeb. SZEU v Bruselu bylo jakožto součást MZV hlavním koordinátorem předsednictví v zahraničí.
- 2.5 Vláda ČR vydávala během příprav a realizace předsednictví usnesení, kterými schvalovala materiály a koncepce (dále také „vládní koncepční dokumenty“). Vládní koncepční dokumenty (celkem jich bylo 37) vymezovaly podmínky, způsob a časový rámec příprav a realizace předsednictví a představovaly kritéria, podle kterých byly resorty a ÚOSS povinny postupovat.

⁶ Členské státy EU se opakovaně ujímají předsednictví vždy po 13 letech.

⁷ První předsednictví ČR v Radě EU se konalo v 1. polovině roku 2009.

⁸ Např. Legislativní rada vlády, Bezpečnostní rada státu, Rada vlády ČR pro lidská práva apod.

- 2.6 ÚV uskutečnil mezi lety 2020 až 2023 výdaje na předsednictví v celkové výši 462,6 mil. Kč a byl tak kapitolou státního rozpočtu s druhým největším objemem čerpání v rámci předsednictví. MZV uskutečnilo mezi lety 2020 až 2023 výdaje v celkové výši 451,1 mil. Kč a v rámci předsednictví čerpalo třetí největší objem prostředků⁹.
- 2.7 ÚV vynaložil největší objem peněžních prostředků prostřednictvím uskutečněných VZ a činil přes 364 mil. Kč. Mezi finančně nejvýznamnější patřily výdaje za pronájem prostor pro jednotlivé akce předsednictví a nájem audiovizuální techniky (dále také „AVT“) ve výši 228 mil. Kč, výdaje na zajištění host-broadcastingových služeb¹⁰ vč. zajištění kulturních akcí ve výši 29 mil. Kč a výdaje na catering ve výši 23 mil. Kč¹¹.
- 2.8 V případě MZV tvořily největší část čerpaných prostředků výdaje na personální zajištění předsednictví vč. výdajů na vzdělávání v celkové výši 349 mil. Kč. Mezi nejvýznamnější položky patřily personální výdaje na dodatečné vyslání na stálé zastoupení (tzv. NZŽN¹²) ve výši 157 mil. Kč, ostatní výdaje spojené s dodatečným vysláním na stálé zastoupení¹³ ve výši 105 mil. Kč a personální výdaje na dodatečné posílení resortu (výdaje na platy vč. odvodů pojistného a přidělu do fondu kulturních a sociálních potřeb) ve výši 66 mil. Kč.

III. Rozsah kontroly

- 3.1 Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státního rozpočtu určené na přípravu a zajištění předsednictví. Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly tyto prostředky ze strany ÚV a MZV vynaloženy hospodárně a v souladu s právními předpisy. Kontrolovaným obdobím byly roky 2020 až 2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly. V rámci kontrolovaného období tak byla do kontroly zahrnuta jak přípravná, tak realizační fáze a také fáze následného vyhodnocení předsednictví.
- 3.2 NKÚ zařadil ÚV mezi kontrolované osoby z důvodu jeho pozice centrálního koordinátora příprav a realizace předsednictví (ÚV centrálně zadával finančně nejvýznamnější VZ) a s ohledem na výši jeho rozpočtu na předsednictví. NKÚ zařadil MZV mezi kontrolované osoby z důvodu jeho úlohy v zajišťování personálního zabezpečení předsednictví vč. personálního zajištění v rámci zastupitelských úřadů a s ohledem na výši jeho rozpočtu na předsednictví.
- 3.3 NKÚ provedl kontrolu plánování a čerpání rozpočtu na předsednictví u ÚV a MZV, kde se zaměřil na zdůvodnění priorit výdajů, navyšování rozpočtu na základě odůvodněných potřeb a dodržení schválené struktury výdajů. NKÚ zkontroloval na vzorku výdajů jejich oprávněnost a ověřil čerpání prostředků z rozpočtové rezervy. NKÚ také zjišťoval, zda

⁹ Nejvyšší výdaje na zajištění předsednictví uskutečnilo Ministerstvo vnitra (545 mil. Kč), zbylé výdaje na předsednictví vynaložily ostatní ÚOSS v rámci svých rozpočtů.

¹⁰ Zajištění služby televizního pokrytí.

¹¹ Výdaje jsou uvedeny v orientační výši, a to z důvodu, že všechny tyto výdaje nebyly součástí kontrolovaného vzorku.

¹² Náhrady zvýšených životních nákladů pro vyslané zaměstnance, kteří mají pravidelné místo výkonu práce v zahraničí; náhrady jsou vypláceny podle nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí.

¹³ Výdaje na nájmy služebních bytů a kanceláří, vybavovací příspěvek, přeprava svršků, dopravné/letenky aj.

kontrolované osoby sledovaly a vyhodnocovaly hospodárnost výdajů na předsednictví a zda prováděly řídicí kontrolu v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

- 3.4 NKÚ použil při kontrole plánování a čerpání rozpočtů ÚV a MZV zejména kritéria v podobě relevantních koncepčních dokumentů schválených usneseními vlády ČR. Mezi tyto dokumenty patřily zejména materiály uvedené v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru. NKÚ dále využil kritéria zákonů č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, č. 320/2001 Sb. a č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022.
- 3.5 NKÚ u ÚV ověřil oprávněnost výdajů (tj. zda výdaje souvisely s předsednictvím) na vzorku 23 výdajů ve výši 14,2 mil. Kč a výdajů zkontrolovaných v rámci prověřeného vzorku VZ ve výši 317,2 mil. Kč. NKÚ tak ověřil oprávněnost výdajů v celkové výši 331,4 mil. Kč, což představovalo 72 % z celkových výdajů ÚV na předsednictví ve výši 462,6 mil. Kč. V případě MZV prověřil NKÚ oprávněnost výdajů na vzorku 36 výdajových položek ve výši 48,5 mil. Kč a výdajů zkontrolovaných v rámci prověřeného vzorku VZ ve výši 18,2 mil. Kč. NKÚ tak v případě MZV ověřil oprávněnost výdajů v celkové výši 66,7 mil. Kč, což představovalo 15 % z celkových výdajů MZV na předsednictví ve výši 451,1 mil. Kč. U dodávek a služeb posuzoval NKÚ na vzorku VZ soulad jejich realizace s právními předpisy. NKÚ dále zkontroloval, zda byla smlouva s vybraným dodavatelem uzavřena v souladu s předloženou nabídkou, podmínkami a výsledkem zadávacího řízení, a prověřil dodržení smluvních podmínek věcného plnění.
- 3.6 NKÚ u peněžních prostředků vynaložených na předsednictví kontroloval dodržování principu hospodárnosti. NKÚ při posuzování hospodárnosti prověřoval, zda kontrolované osoby zajistily stanovené úkoly a potřeby s co nejnižším vynaložením peněžních prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality. Dosažení hospodárnosti bylo v případě pořizování dodávek a služeb determinováno zajištěním transparentního zadávacího procesu, nastavením smluvních podmínek tak, aby bylo dosaženo co nejlepších výsledků ve smyslu hodnoty za peníze, a posouzením cenových srovnání v rámci průzkumu trhu.
- 3.7 NKÚ vybral vzorky VZ k detailnímu prověření na základě výše objemu skutečného plnění v Kč tak, aby byla zajištěna finanční významnost vzorku, a také na základě provedení analýzy rizikovosti (významné navýšení ceny vzešlé z VZ v porovnání s její předpokládanou hodnotou, významné navýšení smluvní ceny pozdějšími dodatky, kontrola registru smluv apod.). NKÚ provedl kontrolu VZ u ÚV na vzorku, který představoval cca 85 % objemu všech VZ zadaných ÚV. V případě MZV prověřil NKÚ cca 69 % objemu všech VZ zadaných MZV v souvislosti s předsednictvím.
- 3.8 NKÚ dále provedl kontrolu finančních a nefinančních partnerství (sponzoringu). V případě ÚV kontroloval pronajímatelem sponzorované využití vozidel (nepeněžní plnění ve výši 24,8 mil. Kč). U MZV kontroloval vzorek 10 finančních partnerství v celkovém objemu přijatých peněžních prostředků ve výši cca 2 mil. Kč. Tento vzorek byl vybrán na základě výše smluvního objemu plnění v Kč. Jednalo se o partnerství uzavřená mezi zastupitelskými úřady a jejich partnery.
- 3.9 NKÚ kontroloval dodržování podmínek personálního zajištění předsednictví, zejména ověřil postup ÚV a MZV při výběru zaměstnanců a soulad kritérií výběru nových

zaměstnanců s relevantními vládními koncepčními dokumenty (viz příloha č. 2) a vybranými částmi zákonů č. 234/2014 Sb.¹⁴, č. 150/2017 Sb.¹⁵ a č. 262/2006 Sb.¹⁶ NKÚ prověřil, zda kontrolované osoby dodržely maximální počet nově přijatých zaměstnanců a zda došlo k ukončení jejich pracovních poměrů po skončení předsednictví. NKÚ na vzorku dočasně přijatých zaměstnanců zjišťoval, zda ÚV a MZV vynaložily prostředky na tyto zaměstnance v souladu se stanovenými kritérii. V oblasti personálních výdajů vybral NKÚ metodou náhodného výběru vzorky zaměstnanců z přehledů zaměstnanců pro předsednictví předložených kontrolovanými osobami. V rámci celého předsednictví bylo vytvořeno 211 dočasných SM. V případě ÚV provedl NKÚ detailní prověření na vzorku 16 z celkového počtu 45 dočasně přijatých zaměstnanců na 28 zřízených SM, což představovalo podíl ve výši 36 %. U MZV kontrola detailně prověřila vzorek 34 z celkového počtu 69 dočasně přijatých zaměstnanců, což představovalo podíl ve výši 49 %.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Plánování a čerpání peněžních prostředků na předsednictví

- 4.1 NKÚ ověřil, že ÚV a MZV naplánovaly peněžní prostředky na přípravu a realizaci předsednictví v souladu se stanovenými prioritami, podle schválené struktury výdajů a na základě skutečných a doložených potřeb. ÚV a MZV prováděly prostřednictvím rozpočtových opatření úpravy rozpočtu předsednictví, tyto úpravy vycházely z reálných potřeb vzniklých v průběhu realizace předsednictví a zkontrolované výdaje věcně souvisely s předsednictvím.

Pořizování dodávek a služeb v rámci předsednictví

- 4.2 NKÚ prověřil, zda kontrolované osoby pořídily dodávky a služby v souladu s právními předpisy a při dodržení principu hospodárnosti. NKÚ zejména ověřoval, zda ÚV a MZV postupovaly v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb. a zda věcné plnění odpovídalo výsledkům provedeného zadávacího řízení. NKÚ současně posuzoval, zda ÚV a MZV postupovaly při pořizování dodávek a služeb hospodárným způsobem.

A. Soulad postupu s právními předpisy

Úřad vlády České republiky

- 4.3 Kontrola u ÚV byla provedena na kontrolním vzorku 12 VZ. NKÚ vyhodnotil, že ÚV postupoval v souladu s právními předpisy; výjimku tvořil jeden případ, kdy ÚV porušil ZZVZ tím, že na plnění ve výši 39 018 350,91 Kč neprovedl zadávací řízení. Uvedený

¹⁴ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹⁵ Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě).

¹⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

případ se týkal zajištění technického vybavení pro akci neformálního summitu konaného ve dnech 6. a 7. 10. 2022 v prostorách Pražského hradu.

- 4.4 ÚV provedl zadávací řízení na VZ týkající se zajištění technického vybavení pro akce konané v rámci neformálních Rad EU, výsledkem tohoto řízení bylo uzavření rámcové dohody s předpokládanou hodnotou VZ ve výši 32 000 000 Kč bez DPH. Skutečně uhrazená cena za poskytnuté služby činila 36 471 170 Kč bez DPH. Místem plnění byly výlučně prostory Kongresového centra Praha. Podrobné údaje o rozsahu plánovaného plnění stanovila zadávací dokumentace a uzavřená rámcová dohoda.
- 4.5 ÚV však s odkazem na výše uvedenou rámcovou dohodu uskutečnil dodatečné plnění, které se týkalo zajištění technického vybavení pro akci neformálního summitu v prostorách Pražského hradu. Uvedené dodatečné plnění pořídil ÚV bez provedení zadávacího řízení za cenu 32 246 571 Kč bez DPH.
- 4.6 ÚV porušil ustanovení § 131 odst. 5 ZZVZ ve spojení s ustanovením § 222 odst. 1 ZZVZ tím, že na uvedené dodatečné plnění neprovedl zadávací řízení a umožnil podstatnou změnu podmínek rámcové dohody. Tato změna vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky (o cca 88 % více oproti skutečnému plnění) a současně nebyly splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat dodatečné plnění v rámci zadávacího řízení.
- 4.7 Jedná se o neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu, což je skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

Ministerstvo zahraničních věcí

- 4.8 Kontrola u MZV byla provedena na kontrolním vzorku 11 VZ. Jednalo se např. o VZ na zajištění ostrahy a recepčních služeb v objektech SZEU v Bruselu, na zajištění technického zabezpečení objektu SZEU v Bruselu a jeho následného systémového doplnění, dále na pořízení prezentačních a propagačních předmětů či na zajištění silniční přepravy osob v průběhu předsednictví. NKÚ vyhodnotil, že MZV postupovalo při zadávání VZ ve všech případech v souladu se ZZVZ.

Nesprávný postup při úhradě výpočetní techniky pro SZEU

- 4.9 NKÚ ve dvou případech kontrolovaných výdajů za dodávky výpočetní techniky (dále jen „VT“) v celkové výši 5 648 684 Kč bez DPH na SZEU v Bruselu zjistil, že MZV nepostupovalo správným způsobem při úhradě těchto dodávek. V obou případech dodavatel část plnění fakturoval bez DPH s tím, že DPH odvede v rámci přenesené daňové povinnosti MZV, a část plnění fakturoval včetně DPH. MZV faktury uhradilo vždy v dodavatelem požadované výši. DPH však následně neodvedlo s odkazem na osvobození plnění od DPH (dle § 68 odst. 8 zákona č. 235/2004 Sb. je od DPH osvobozeno mj. dodání zboží nebo poskytnuté služby diplomatické misi či konzulárnímu úřadu se sídlem v jiném členském státě). Daňový doklad však nesplňoval zákonné náležitosti pro osvobozené plnění, MZV jej neodmítlo a ani nerozporovalo dodavatelem použitý režim přenesení daňové povinnosti (režim přenesení daňové povinnosti se nepoužije, pokud organizační složka státu – zde MZV – pořizuje plnění pro potřeby související výlučně s její činností při výkonu veřejné správy, při níž se nepovažuje za osobu povinnou k dani).

- 4.10 NKÚ zjistil, že MZV postupovalo nesprávným způsobem při úhradě výše popsaných nákupů VT pro SZEU v Bruselu, když nevrátilo chybně vystavené faktury dodavateli a tyto faktury v plné výši proplatilo.

B. Posouzení hospodárnosti

Úřad vlády České republiky

- 4.11 NKÚ kontroloval u ÚV hospodárnost výdajů na zajišťování vozového parku (el. vozidla a mikrobusey), tlumočnických služeb, služeb hostesingové agentury, dále zajištění akreditačního systému, konferenčních služeb pro neformální pracovní skupiny a další předsednická jednání, zajištění pronájmu AVT pro přenos dat a signálu vč. navazujících služeb a zajištění cateringových služeb v celkové hodnotě plnění těchto zakázek cca 117,7 mil. Kč. NKÚ nezjistil nehospodárné vynaložení peněžních prostředků.

Ministerstvo zahraničních věcí

- 4.12 Kontrola u MZV byla provedena na stejném kontrolním vzorku 11 VZ jako v případě kontroly souladu s právními předpisy (viz odst. 4.8). NKÚ nezjistil nehospodárné vynaložení peněžních prostředků ve významném rozsahu.

C. Finanční a nefinanční partnerství

- 4.13 Rozsah kontroly finančního a nefinančního partnerství je uveden v odst. 3.8. U nefinančního partnerství bylo kontrolováno pronájematelem sponzorované využití vozidel. Mezi kontrolované akce podpořené v rámci finančního partnerství patřily např. festival českých filmů v Kazachstánu, koncert „Česko pro Ukrajinu“ v Bruselu, seminář „Válka na Ukrajině: čas na evropskou jednotu“ v Madridu či doprava Moravské filharmonie Olomouc v rámci koncertního turné v Chorvatsku při příležitosti zahájení předsednictví. NKÚ kontrolou nezjistil nedostatky.

Dodržení podmínek personálního zajištění předsednictví

A. Úřad vlády České republiky

- 4.14 ÚV zřídil v souvislosti s personálním zabezpečením předsednictví celkem 28 SM, a to na základě usnesení vlády ČR ze dne 14. října 2019 č. 729 (dále také „usnesení č. 729/2019“), usnesení vlády ČR ze dne 23. srpna 2021 č. 721 (dále také „usnesení č. 721/2021“) a usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2022 č. 80. V rámci těchto SM zaměstnal ÚV celkem 45 zaměstnanců. Některá z 28 zřízených SM obsadil ÚV opakovaně, a to v závislosti na fluktuaci zaměstnanců, popř. na vnitroorganizačních změnách. V rámci zabezpečení úkolů předsednictví uzavřel ÚV celkem 192 dohod o provedení práce (dále také „DPP“) a 11 dohod o pracovní činnosti (dále také „DPČ“). NKÚ zjistil, že všechny DPP i DPČ byly ukončeny nejpozději v termínu do 31. 12. 2022 a všichni zaměstnanci přijatí na SM zřízená v rámci předsednictví ukončili svou činnost na základě uzavřených pracovních nebo služebních poměrů nejpozději v termínu do 30. 6. 2023 a SM byla k 31. 12. 2023 zrušena. Celkové počty zřízených SM, počty uzavřených DPP a DPČ a skutečné výdaje ÚV na personální zajištění předsednictví jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka č. 1: Personální zajištění předsednictví a výdaje na zaměstnance ÚV

Rok	Počet SM	Počet DPP	Počet DPČ	Výdaje na zaměstnance (v Kč)
2020	10	–	–	5 466 556
2021	30	–	–	11 684 213
2022	28	192	11	29 867 137
2023	28	–	–	14 067 155
Celkem	28	192	11	61 085 061

Zdroj: ÚV.

Pozn.: Všechny DPP a DPČ byly uzavřeny v průběhu roku 2022.

- 4.15 NKÚ provedl v případě ÚV detailní prověření na vzorku 16 dočasně přijatých zaměstnanců z celkového počtu 45, což představovalo podíl ve výši 36 %. NKÚ dále prověřil dodržení podmínek vynaložených peněžních prostředků na vzorku tří DPP a šesti DPČ. NKÚ současně prověřil oblast mimořádných odměn vyplacených v roce 2023, kde posuzoval opodstatněnost odměn na základě jejich zdůvodnění a zda byly mimořádné odměny vyplaceny za činnosti související s předsednictvím. NKÚ zjistil, že ÚV vyplatil mimořádné odměny ve výši do limitu stanoveného Ministerstvem financí.
- 4.16 NKÚ v oblasti personálního zabezpečení na vzorcích zaměstnanců ověřil, že ÚV dodržel stanovené podmínky, a to zejména s ohledem na dodržení stanoveného počtu nově zřízených systemizovaných míst, ukončení pracovních a služebních poměrů ve stanoveném termínu a použití peněžních prostředků.

B. Ministerstvo zahraničních věcí

- 4.17 MZV vyslalo v souvislosti s personálním zajištěním předsednictví celkem 69 zaměstnanců do SZEU v Bruselu. V roce 2021 vyslalo 51 zaměstnanců s nástupem v období od ledna do prosince 2021. V roce 2022 vyslalo 7 zaměstnanců s nástupem v období od ledna do června 2022 a 11 s nástupem v období od února do srpna 2022. MZV neuzavřelo pro účely zajištění předsednictví žádné DPP ani DPČ a nepřijalo ani žádné nové zaměstnance do ústředí MZV. NKÚ zjistil, že všech 69 SM dočasně zřízených za účelem zabezpečení výkonu agendy v rámci předsednictví bylo k 1. 1. 2024 zrušeno bez náhrady. Výdaje MZV na personální zajištění předsednictví vč. výdajů na vzdělávání jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka č. 2: Výdaje MZV na personální zajištění předsednictví

	2021	2022	2023	Celkem
Počet vyslaných zaměstnanců	51	69	69	69
Personální výdaje*) vč. vzdělávání (v Kč)	90 285 591	172 017 990	86 839 107	349 142 688
z toho výdaje na platy, odměny a NZŽN (v Kč)	51 392 177	126 715 234	64 951 067	243 058 478

Zdroj: MZV.

*) Personální výdaje (výdaje na platy, odměny a náhrady zvýšených životních nákladů vyslaných zaměstnanců) a ostatní výdaje související s dodatečným vysláním zaměstnanců na SZEU (nájem kanceláří a bytů pro vyslané pracovníky v Bruselu, přeprava svršků, dopravné/letenky, vybavovací příspěvek, technické zabezpečení (AVT a VT) apod.).

- 4.18 NKÚ u vybraného vzorku 34 zaměstnanců mj. ověřoval, zda tito zaměstnanci splňovali podmínky pro obsazení služebního/pracovního místa s výkonem služby/práce v zahraničí stanovené ve vnitřních předpisech MZV. NKÚ dále kontrolou vzorku zjistil, že MZV nenevidovalo v centrálním registru zaměstnanců¹⁷ pět zaměstnanců podílejících se na předsednictví.

Mezinárodní porovnání výdajů na předsednictví v Radě EU

- 4.19 NKÚ provedl porovnání peněžních prostředků určených na přípravu a zajištění předsednictví v Radě EU u patnácti vybraných členských států EU, které pořádaly předsednictví v Radě EU v období let 2013 až 2023 (Německo, Španělsko, Francie, Švédsko, Rakousko, Chorvatsko, Česko, Slovinsko, Rumunsko, Estonsko, Finsko, Portugalsko, Litva, Slovensko a Bulharsko). Porovnání bylo provedeno vlastním šetřením na základě informací a podkladů získaných z veřejně dostupných zdrojů, jako např. z webových stránek předsednictví a národních vládních institucí, z tiskových zpráv, reportů, článků apod. Vzhledem k nejednotnosti vykazování získaných údajů o rozpočtech předsednictví (plánované, alokované či skutečně vynaložené peněžní prostředky) provedl NKÚ pouze orientační porovnání v oblasti výdajů. Pro detailnější srovnání výdajů by bylo nutné vzít v úvahu také rozdílné cenové hladiny v jednotlivých zemích a rozdíly v počtu, rozsahu a způsobu realizace pořádaných akcí ovlivněné nejen ekonomickou silou nebo rozhodnutím jednotlivých zemí EU, ale také epidemií covidu-19¹⁸.
- 4.20 Z důvodu rozdílnosti národních měn provedl NKÚ přepočty na české koruny vždy k okamžiku měsíce a roku, kdy bylo dané předsednictví zahájeno.¹⁹ Z důvodu uskutečnění jednotlivých předsednictví v časovém období 10 let zohlednil NKÚ inflační vlivy u výdajů na předsednictví a vyrovnal je s cenovou úrovní roku 2023. Přepočty cen z jednotlivých let konání předsednictví na cenovou úroveň roku 2023 byl proveden pomocí ukazatele procentuální hodnoty cenové úrovně spotřebitelských cen HICP²⁰. Pro tyto účely byla využita data z webové stránky Eurostatu²¹. NKÚ zpracoval mezinárodní porovnání ve formě tabulky a z ní odvozeného grafu (viz níže graf č. 1 a příloha č. 1), ve kterém jsou jednotlivé předsedající státy seřazeny dle výše výdajů na předsednictví v Radě EU od nejvyšších po nejnižší.
- 4.21 Ve výsledku porovnání byly výdaje na předsednictví České republiky přibližně dvakrát vyšší ve srovnání s Bulharskem, ale naopak poloviční ve srovnání s Německem. Česká republika se tak nachází těsně pod průměrem získaného vzorku dat a odpovídá hodnotě jeho mediánu.

¹⁷ Centrální registr zaměstnanců byl zřízen a spravován Úřadem vlády České republiky. Jeho účelem byla evidence pracovních skupin a zaměstnanců, kteří budou jednotlivými úřady nominováni k zabezpečení úkolů vyplývajících z předsednictví. Údaje i seznam zaměstnanců v registru měly být pololetně aktualizovány a doplňovány.

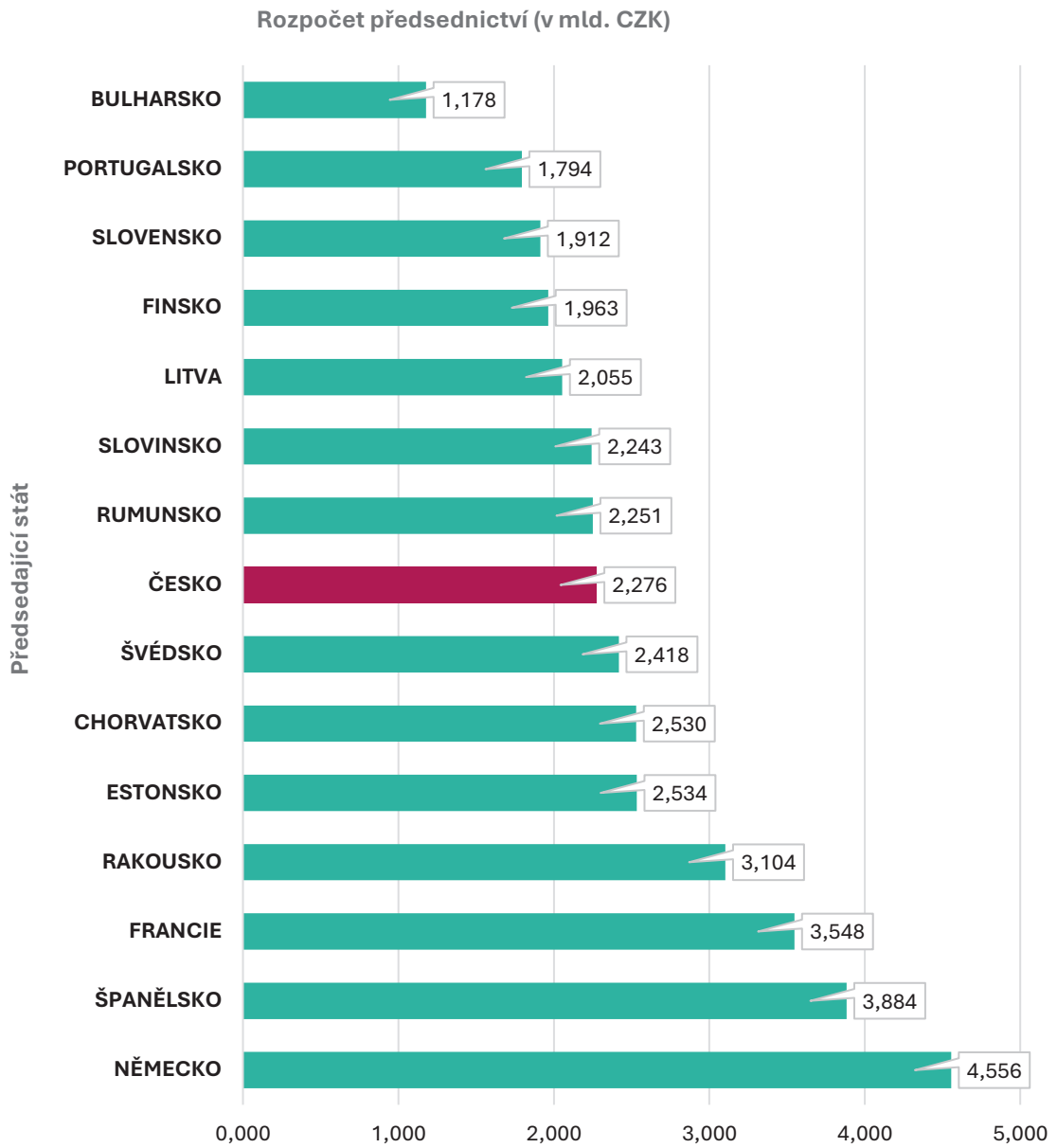
¹⁸ Celosvětová pandemie covidu-19 ovlivnila nejvíce předsednictví Chorvatska a Německa v roce 2020 a Portugalska a Slovinska v roce 2021.

¹⁹ Přepočty byly provedeny dle průměrného historického kurzu České národní banky, který byl aktuální a platný v daném období.

²⁰ *Harmonised Index of Consumer Prices* – annual data (average index and rate of change). Stav k 6. 6. 2024.

²¹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_aind/default/table?lang=en&category=prc.prc_hicp.

Graf č. 1: Porovnání velikosti rozpočtů na předsednictví v Radě EU po zohlednění inflace



Pozn.: zdroje dat a vysvětlivky viz příloha č. 1.

Seznam zkratk

AVT	audiovizuální technika
předsednictví	předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v roce 2022
ČR	Česká republika
DPČ	dohoda o pracovní činnosti
DPH	daň z přidané hodnoty
DPP	dohoda o provedení práce
EU	Evropská unie
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NZŽN	náhrady zvýšených životních nákladů
Rada EU	Rada Evropské unie
SM	systemizované místo
SZEU	Stálé zastoupení České republiky při Evropské unii
usnesení č. 729/2019	usnesení vlády ČR ze dne 14. října 2019 č. 729
usnesení č. 721/2021	usnesení vlády ČR ze dne 23. srpna 2021 č. 721
ÚOSS	ústřední orgán státní správy
ÚV	Úřad vlády České republiky
vláda	vláda České republiky
vládní koncepční dokumenty	materiály a koncepce k předsednictví schválené usneseními vlády České republiky
VPS	kapitola státního rozpočtu 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>
VT	výpočetní technika
VZ	veřejná zakázka
ZZVZ	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Příloha č. 1: Porovnání velikosti rozpočtů na předsednictví v Radě EU po zohlednění inflace

	Předsedající stát	Období předsednictví v Radě EU	Ukazatel	Rozpočet na předsednictví ⁽¹⁾ (místní měna)	Přepočtový kurz ⁽²⁾	Přepočtový inflační index ⁽³⁾	Rozpočet na předsednictví – přepočtený (v mld. CZK)
1.	NĚMECKO	2. pol. 2020	Gesamtkosten des EU – Ratsvorsitzes	161,0 mil. EUR	1 EUR = 26,68 CZK	1,06	4,556
2.	ŠPANĚLSKO	2. pol. 2023	Coste total de la Presidencia del Consejo de la UE	163,8 mil. EUR	1 EUR = 23,71 CZK	1,00	3,884
3.	FRANCIE	1. pol. 2022	Coût total de la présidence du Conseil de l'UE	135,273 mil. EUR	1 EUR = 24,82 CZK	1,06	3,548
4.	RAKOUSKO	2. pol. 2018	Gesamtkosten des EU-Ratsvorsitzes	96,5 mil. EUR	1 EUR = 26,00 CZK	1,24	3,104
5.	ESTONSKO	2. pol. 2017	Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise kogumaksumus	67,9 mil. EUR	1 EUR = 26,08 CZK	1,43	2,534
6.	CHORVATSKO	1. pol. 2020	Ukupni troškovi predsjedanja Vijećem EU-a	590,25 mil. HRK	1 HRK = 3,48 CZK	1,23	2,530
7.	ŠVÉDSKO	1. pol. 2023	Totala kostnader för ordförandeskapet i Europeiska unionens råd	1 130 mil. SEK	1 SEK = 2,14 CZK	1,00	2,418
8.	ČESKÁ REPUBLIKA	2. pol. 2022	Celkové výdaje na předsednictví v Radě EU	2,033 mld. CZK	–	1,12	2,276
9.	RUMUNSKO	1. pol. 2019	Costul total al preşedinţiei Consiliului UE	315,33 mil. RON	1 RON = 5,45 CZK	1,31	2,251
10.	SLOVINSKO	2. pol. 2021	Skupni stroški predsedovanja Svetu EU	74,495 mil. EUR	1 EUR = 25,69 CZK	1,17	2,243
11.	LITVA	2. pol. 2013	Iš viso pirmininkavimo ES Tarybai išlaidų	53,29 mil. EUR	1 EUR = 25,96 CZK	1,49	2,055
12.	FINSKO	2. pol. 2019	EU-puheenjohtajuuden kokonaiskustannukset	66,8 mil. EUR	1 EUR = 25,65 CZK	1,15	1,963
13.	SLOVENSKO	2. pol. 2016	Celkové výdavy na předsednictvo Rady EÚ	50,697 mil. EUR	1 EUR = 27,05 CZK	1,39	1,912
14.	PORTUGALSKO	1. pol. 2021	Custo total da Presidência do Conselho da UE	60,3 mil. EUR	1 EUR = 26,14 CZK	1,14	1,794
15.	BULHARSKO	1. pol. 2018	Обща стойност на председателството на Съвета на ЕС	69,36 mil. BGN	1 BGN = 12,97 CZK	1,31	1,178
Celkem							38,245
Průměr							2,550
Medián							2,276

Zdroje a vysvětlivky:

- 1) Rozpočet na předsednictví pro národní ukazatel v období konání předsednictví.
- 2) <https://www.kurzy.cz/kurzy-men/historie/>.
- 3) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_aimd/default/table?lang=en&category=prc_prc_hicp.

Údaje o rozpočtech na předsednictví byly získány z následujících zdrojů (v závorce je upřesněn charakter zjištěného rozpočtu):

1. https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt:europaeische-union-deutscher-eu-vorsitz-kostet-161-millionen-euro_9a3ea60b-a0b4-4fad-bef2-9707016cb026.html (plánované náklady).
2. https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-22128; https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/coste-presidencia-europea.html (alokované prostředky ke dni 21. 3. 2024).
3. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/116b1286_rapport-information (skutečné výdaje).
4. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190315_OTS0106/ausgaben-des-zentralbudgets-fuer-den-ratsvorsitz-blieben-unter-kostenerwartung (skutečné náklady).

5. <https://www.err.ee/651797/eesistumine-arvudes-1700-labiraakimist-ja-600-kilo-komme>; <https://www.facebook.com/eesistumine> (skutečné náklady).
6. <https://mfjn.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2020-godina/2981>; <https://mfjn.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2021-godina/3116>; <https://mfjn.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2022-godina/3235> (skutečné výdaje).
7. https://www.regeringen.se/contentassets/9a2f173b5244aadae0e254625484add/redogorelse-for-det-svenska-ordforandeskapet-i-europeiska-unionens-rad-forsta-halvaret-2023--skr-2023-24_34.pdf (skutečné náklady).
8. *Vyhodnocení čerpání finančních prostředků vyčleněných na předsednictví České republiky v Radě EU za období 2020–2023* (skutečné výdaje).
9. https://mfjannte.gov.ro/static/10/Mfp/buget2019/Legeanr50_2019abugetuluiidestat.pdf (alokované prostředky).
10. <https://www.gov.si/teme/zakljucni-racun-proracuna/zakljucni-racuni-proracuna-republike-slovenije/zakljucni-racun-proracuna-republike-slovenije-za-let-2022/>; *Zaključní účetní závěrečný účetní výkaz vlády České republiky za rok 2022* (skutečné náklady).
11. <https://www.europe.bg/bg/articles/sofia/analizi/2016/07/18/cenata-na-edno-predsedatelstvo> (skutečné náklady).
12. <https://vnk.fi/-/suomi-jarjestaa-ministeritason-eu-kokoukset-finlandia-talossa>; <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/eu-minvassa-suomen-eu-puheenjohtajuus-hoidettiin-ennakoitua-edullisemmin>; <https://budjetti.vrn.fi/index/sisalto.jsp?year=2020&lang=fi&maindoc=/2020/aky.xml&id=/2020/aky/YksityiskohtaisetPerustelut/23/01/24/24.htm> (skutečné náklady).
13. <https://www.nku.gov.sk/web/nku/publikovanie-zoznamu-aktulnych-kontrol/>; *Záverečná správa Zabezpečenie výkonu predsedníctva Slovenskej republiky v Rade Európskej únie v roku 2016* (skutečné výdaje).
14. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/51-2019-120630399>; <https://www.dgo.gov.pt/politicoarcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2021> (plánované náklady).
15. <https://www.europe.bg/bg/articles/news/2017/04/05/odobreno-e-prognozno-razpredelenie-na-razhodite-za-bulgarskoto> (alokované prostředky).

Příloha č. 2: Vládní koncepční dokumenty využité při kontrole

Materiál „*Základní principy koordinace příprav a výkonu předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v roce 2022*“ (schválený usnesením vlády ČR ze dne 10. července 2018 č. 451) je dokument, jehož účelem bylo shromáždit od jednotlivých resortů vstupní informace, které mj. stanovily základní finanční rámec pro přípravu předsednictví. Na základě podkladů od jednotlivých resortů zpracoval ÚV „*Indikativní výhled na požadavky na státní rozpočet, požadavky na personální zajištění státní správy, včetně odhadů příslušné systemizace, a návrh dalších klíčových potřeb nezbytných pro zajištění přípravy a výkonu předsednictví České republiky v Radě Evropské unie*“, který byl použit jako podklad pro sestavení podrobného návrhu rozpočtu předsednictví a který rozdělil odpovědnost za financování neformálních zasedání v ČR mezi centrálního koordinátora (ÚV) a jednotlivé resorty.

„*Souhrnný návrh finančního a personálního zajištění příprav předsednictví České republiky v Radě Evropské unie pro rok 2020 a střednědobého výhledu finančního a personálního zajištění výkonu předsednictví České republiky v Radě Evropské unie pro roky 2021–2023*“ (schválený usnesením č. 729/2019) je dokument, který stanovil střednědobý výhled finančního zajištění předsednictví a s tím související navýšení výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol z rozpočtové kapitoly VPS²² (tzv. centrální rozpočet předsednictví).

„*Zpráva o naplňování úkolů spojených s předsednictvím ČR v Radě EU za rok 2020 a první polovinu roku 2021*“ je zpráva schválená usnesením č. 721/2021, které umožnilo navýšení výdajů rozpočtových kapitol na přípravu a výkon předsednictví.

Usnesení vlády ČR ze dne 11. ledna 2023 č. 32 – toto usnesení upravuje vyplacení mimořádných odměn pro zaměstnance podílející se na výkonu předsednictví.²³

²² Kapitola státního rozpočtu 398 – *Všeobecná pokladní správa*.

²³ Vláda ČR tímto usnesením schválila uvolnění finančních prostředků z vládní rozpočtové rezervy v kapitole VPS do rozpočtů kapitol až do výše 100 mil. Kč.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/29

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu sociálního začleňování

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/29. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr (dále také „KZ“) vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie (dále také „EU“) určené na realizaci opatření v oblasti sociálního začleňování byly vynakládány účelně, efektivně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2020 až 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející či následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od listopadu 2023 do června 2024.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“);
Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“);
Úřad práce České republiky, Praha (dále také „ÚP ČR“);
Statutární město Brno;
Město Vrbno pod Pradědem;
Charita Most;
Květná Zahrada, z.ú., Květná;
NOS VADUM sociální družstvo, Havlíčkův Brod.

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 14. října 2024,

schválilo usnesením č. 6/XV/2024

kontrolní závěr v tomto znění:

PODPORA SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ

ZÁKLADNÍ ÚDAJE

2,8 mld. Kč

vynaloženo v OPZ¹ v letech 2016 až 2023 na začleňování osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách

418

celkový počet podpořených projektů

23 059

celkový počet podpořených účastníků projektů²

110 208 Kč

průměrné náklady na podporu jednoho účastníka projektu²

ZJIŠTĚNÉ SKUTEČNOSTI

Pouze 24 %

účastníků projektů OPZ určených na podporu osob ze sociálně vyloučených lokalit se podařilo začlenit na pracovní trh

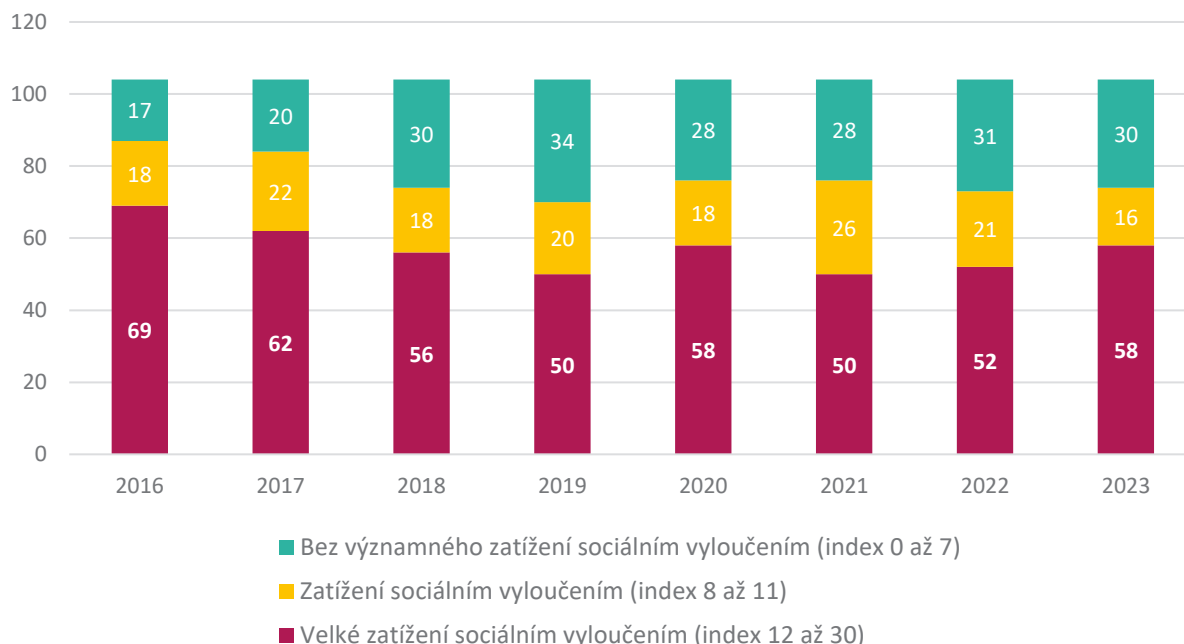
Jen 2

sociální podniky vznikly díky projektům koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám za celé programové období OPZ

58

z celkových 104 obcí, kde byly v rámci OPZ realizovány projekty koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám, zůstává zatíženo nejvyšším stupněm sociálního vyloučení

Vývoj situace ve 104 obcích, kde měly projekty OPZ přispívat k sociálnímu začleňování



Zdroj: vypracoval NKÚ dle indexu sociálního vyloučení (MMR).

¹ OPZ – operační program *Zaměstnanost*.

² Hodnota nezahrnuje projekty MMR, kde nedocházelo k přímé podpoře sociálně vyloučených osob.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřoval, zda MPSV a vybraní příjemci podpory vynaložili účelně, efektivně a v souladu s právními předpisy peněžní prostředky určené v operačním programu *Zaměstnanost* (dále také „OPZ“) na sociální začleňování osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách (dále také „SVL“). Podpořené projekty³ měly vést v územích s výskytem SVL zejména k vyššímu uplatnění sociálně vyloučených osob na trhu práce a ve společnosti, k rozvoji sociálního podnikání, zvýšení kvality a udržitelnosti sociálních služeb nebo k širšímu využívání sociálních inovací⁴.

NKÚ zjistil, že MPSV a vybraní příjemci vynaložili část peněžních prostředků určených v OPZ na sociální začleňování v SVL neúčelně a neefektivně a že v některých případech nepostupovali v souladu s právními předpisy.

MPSV poskytlo v OPZ celkem 2,8 mld. Kč na projekty, jejichž dopady na situaci osob žijících v SVL byly pouze omezené a krátkodobé. Podpora sociálního začleňování tak vedla jen ke zmírnění některých následků sociálního vyloučení, nikoliv k řešení jeho hlubších příčin⁵. K trvalejšímu uplatnění na pracovním trhu⁶ podpořené projekty vedly v průměru pouze u jednoho ze čtyř účastníků, v případě projektů KPSVL⁷ za 1,8 mld. Kč dokonce jen u jednoho z pěti účastníků. Dopady projektů KPSVL na rozvoj sociálního podnikání v obcích s výskytem SVL byly minimální. V 58 ze 104 obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL, přetrvával v roce 2023 nejvyšší stupeň indexu sociálního vyloučení⁸.

NKÚ opakovaně⁹ poukazuje na negativní důsledky zjištěné skutečnosti, že MPSV kladlo při řízení poskytování podpory v OPZ důraz především na čerpání peněžních prostředků a financovalo i projekty bez jasných a závazných cílů. Vedle způsobu, jakým MPSV řídilo OPZ, snižovaly dopady projektů dle zjištění NKÚ tyto faktory:

- nesystémový způsob financování Agentury pro sociální začleňování (dále též „ASZ“),
- chybějící shoda na datech vhodných ke sledování sociálního začleňování,
- slabá motivace a nízká kvalifikace části osob žijících v SVL,
- nevhodná úprava v právních předpisech.

NKÚ zkontroloval devět projektů OPZ, na které příjemci vynaložili celkem 656,1 mil. Kč. Z toho 376 mil. Kč (tj. 57 %) použili na osobní náklady¹⁰. Žádný z příjemců nedosáhl v plném rozsahu všech stanovených projektových cílů. Vynaložené peněžní prostředky tak přispěly ke zlepšení situace podpořených osob pouze omezeně.

³ Jednalo se celkem o 418 projektů OPZ, konkrétně o 342 projektů koordinovaného přístupu k SVL za 1,8 mld. Kč. Dále šlo o dva projekty MMR za 277,7 mil. Kč, resp. za 26,2 mil. Kč. V neposlední řadě se jednalo o dalších 74 projektů za 775 mil. Kč určených mj. na zvýšení zaměstnanosti sociálně vyloučených osob.

⁴ Pojem sociální inovace označuje přístup založený na nových a účinnějších řešeních společenských potřeb.

⁵ Mezi základní příčiny sociálního vyloučení patří v ČR např. dlouhodobá nezaměstnanost, hmotná a bytová nouze, zatížení osob exekucemi nebo nedostatečná kvalifikace osob.

⁶ NKÚ ověřil uplatnění účastníků na pracovním trhu šest a 12 měsíců po ukončení jejich účasti v projektu.

⁷ KPSVL – projekty koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám.

⁸ Index sociálního vyloučení sleduje pět základních dimenzí sociálního vyloučení: dlouhodobou nezaměstnanost, hmotnou nouzi, bytovou nouzi, zadluženost a předčasné odchody ze základní školy (blíže viz část II. tohoto KZ).

⁹ Viz kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 21/29 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu rodinné politiky* (KZ byl zveřejněn v částce 6/2022 *Věstníku NKÚ*).

¹⁰ Osobní náklady zahrnují např. mzdy koordinátorů, lektorů, metodiků, sociálních pracovníků. Na přímou podporu cílové skupiny příjemci použili 209,3 mil. Kč (tj. 32 %). Na tzv. nepřímé náklady, resp. režijní výdaje, příjemci použili 53,4 mil. Kč (tj. 8 %). Zbývající peněžní prostředky příjemci použili na nákup služeb a zařízení.

Celkové vyhodnocení se opírá o následující hlavní zjištění z kontroly:

1. MPSV poskytlo příjemcům celkem 2,8 mld. Kč na projekty, jejichž dopady na situaci osob žijících v SVL byly pouze dílčí a krátkodobé

K trvalejšímu uplatnění na trhu práce vedly projekty zaměřené na sociální začleňování v SVL dohromady u 4 601 z 19 358 původně nezaměstnaných a neaktivních účastníků (tj. 24 %).

Projekt ÚP ČR *Společně to dokážeme v Ústeckém kraji* za 293,2 mil. Kč pomohl k pracovnímu uplatnění u 745 z 2 333 původně nezaměstnaných účastníků (tj. 32 %). Některé účastníky projektu ÚP ČR se nepodařilo začlenit na pracovní trh již déle než 20 let.

Projekty KPSVL za 1,8 mld. Kč vedly k trvalejšímu uplatnění na pracovním trhu u 2 046 z 11 433 původně nezaměstnaných účastníků (tj. 18 %). Mezi podpořenými projekty KPSVL byly i takové, které nevedly k trvalejšímu pracovnímu uplatnění žádného účastníka. Peněžní prostředky určené na tyto projekty nebyly dle NKÚ vynaloženy účelně. Díky projektům KPSVL vznikly v letech 2015 až 2023 jen dva sociální podniky. Přínos těchto projektů k naplňování jednoho z cílů OPZ, tedy k rozvoji sociálního podnikání, byl proto minimální.

Nejvyšší stupeň sociálního vyloučení přetrvával v roce 2023 celkem v 58 ze 104 obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL. I přes dílčí přínosy projektů OPZ nedošlo v těchto obcích k odstranění hlubších příčin sociálního vyloučení. To mělo přímé dopady na výdaje státního rozpočtu. Jen do těchto 58 obcí nejsilněji dotčených sociálním vyloučením MPSV vyplatilo v letech 2016 až 2023 ze státního rozpočtu 14,2 mld. Kč na dávky v hmotné nouzi¹¹.

2. Příjemci vynaložili část peněžních prostředků neúčelně

Žádný z příjemců v kontrolovaných projektech nedosáhl dle zjištění NKÚ v plném rozsahu stanovených projektových cílů. U sedmi z devíti kontrolovaných projektů příjemci nerealizovali klíčové aktivity v předpokládaném rozsahu. U tří projektů bylo zjištěno, že příjemci porušili právní předpisy. NKÚ dále zjistil, že MMR nerealizovalo klíčové aktivity projektu *Systémové zajištění sociálního začleňování* za 277,7 mil. Kč ve stanoveném rozsahu, což NKÚ vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně¹².

Vzhledem k nedosažení všech projektových cílů a omezeným dopadům projektů na osoby z cílové skupiny NKÚ vyhodnotil, že u všech devíti projektů, které kontroloval, příjemci použili část peněžních prostředků neúčelně. Výši neúčelně použitých peněžních prostředků na úrovni vzorku kontrolovaných projektů NKÚ vyčíslil minimálně na 7,3 mil. Kč. Neefektivní použití části peněžních prostředků NKÚ zjistil u sedmi z devíti projektů, a to s ohledem na posouzení rozpočtové přiměřenosti, nákladové efektivnosti a výskytu nežádoucích účinků projektů.¹³ Výši neefektivně použitých peněžních prostředků na úrovni vzorku kontrolovaných projektů NKÚ vyčíslil minimálně na 343 tis. Kč. Ke zlepšení situace (např. v oblasti pracovního uplatnění, zadluženosti, hmotné a bytové nouze) došlo u 47 ze 112 sociálně vyloučených účastníků zařazených do kontrolního vzorku.

¹¹ Započítány příspěvky na živobytí a doplatky na bydlení.

¹² Porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹³ Více k účelnosti, efektivnosti a legalitě vynakládání peněžních prostředků viz přílohy č. 4 až 6 tohoto KZ.

3. MPSV podpořilo i projekty bez jasných a měřitelných cílů

Při kontrole devíti projektů NKÚ zjistil, že MPSV vynaložilo celkem 49,9 mil. Kč na tři projekty, které neměly jasné a měřitelné cíle. V jednom případě MPSV poskytlo příjemci z OPZ 18,9 mil. Kč na projekt, který neměl ani konkrétní cíle, ani měřitelné výstupy projektových aktivit, a byl proto nevyhodnotitelný. Systém výběru projektů OPZ nezajistil odstranění tohoto zásadního nedostatku. V jiných případech si příjemci jasné cíle projektů stanovili, ty však MPSV buď zcela, nebo zčásti nepromítlo do závazných právních aktů¹⁴. MPSV tímto jednáním nezajistilo jeden z předpokladů pro účelné vynakládání peněžních prostředků určených v OPZ na podporu sociálního začleňování v SVL a nepostupovalo v souladu se zásadou řádného finančního řízení.¹⁵ MPSV také definovalo v právních aktech účel podpory velmi obecně, aby maximalizovalo čerpání peněžních prostředků v OPZ.

4. MPSV nepostupovalo při administraci projektů v některých případech v souladu s právními předpisy

NKÚ zjistil, že MPSV nepostupovalo dle zákona¹⁶, když schválilo žádost o podstatnou změnu projektu MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování*, která byla v rozporu s podmínkami výzvy OPZ k předkládání žádostí o podporu. Provedené změny projektu MMR měly zásadní dopad na povahu výstupů tohoto projektu a na rozsah komplexní podpory poskytnuté obcím při přípravě tzv. strategických plánů sociálního začleňování (dále také „SPSZ“).

NKÚ dále zjistil, že MPSV neuplatnilo transparentní postup¹⁷, když neuveřejnilo aktualizaci jedné z výzev OPZ. MPSV také nepostupovalo v souladu s právními předpisy¹⁸, když ve 110 případech nedodrželo stanovenou lhůtu pro proplacení žádosti o platbu.

5. MPSV nesledovalo a nevyhodnocovalo, zda vynaložené peněžní prostředky pomohly řešit některé zásadní příčiny sociálního vyloučení osob žijících v SVL

Slabé propojení informačních systémů omezovalo možnosti MPSV využívat dostupná administrativní data ke sledování dopadů projektů na sociální situaci jejich účastníků. MPSV nepostupovalo v souladu se stanovenými metodickými požadavky¹⁹, když systematicky nesledovalo, zda vynaložené peněžní prostředky vedly u podpořených osob k odstranění některých základních příčin jejich vyloučení, jako jsou bytová a hmotná nouze, zadluženost

¹⁴ Termín „právní akty“ označuje v OPZ společný pojem pro rozhodnutí o poskytnutí dotace a pro podmínky použití podpory.

¹⁵ Dle čl. 125 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, ve spojení s čl. 33 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euroatom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

¹⁶ Ustanovení § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹⁷ Dle čl. 125 odst. 3 písm. a) bod ii) nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013.

¹⁸ Lhůta 90 kalendářních dnů dle čl. 132 odst. 1 nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013.

¹⁹ Požadavky stanovené *Metodickým pokynem Zásady tvorby a používání indikátorů programového období 2014–2020*, který byl schválen usnesením vlády ČR č. 597 ze dne 9. srpna 2013.

či zatížení exekucí. MPSV také nesledovalo, zda podpořené projekty přispěly k pracovnímu uplatnění osob s nízkou kvalifikací. Jde přitom o jednu ze skupin nejvíce ohrožených sociálním vyloučením, k jejíž podpoře se přímo vztahoval specifický cíl OPZ.

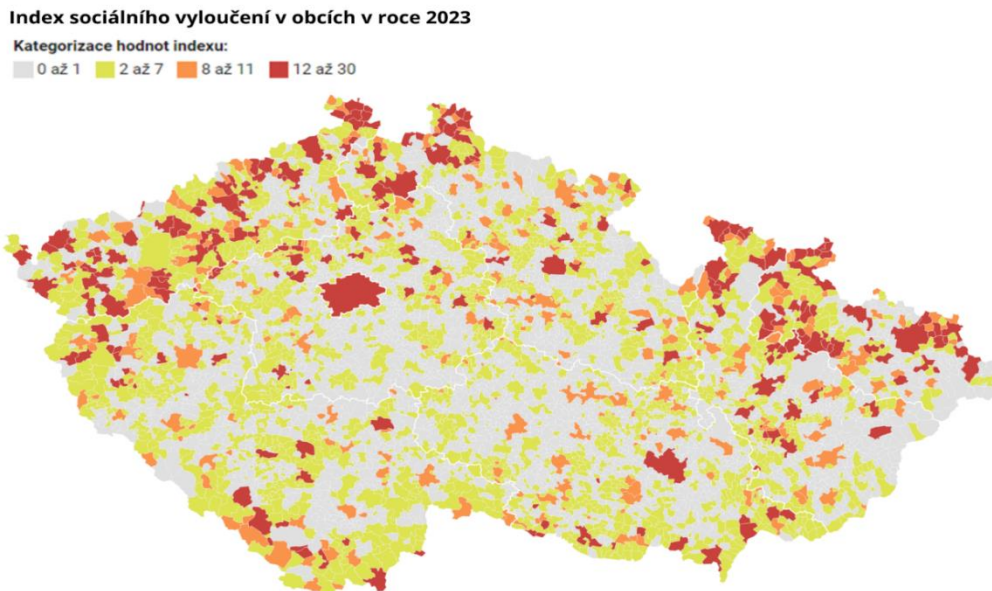
6. MPSV nevyhodnocovalo dopady realizace strategických opatření na státní rozpočet

MPSV plnilo většinu opatření stanovených ve *Strategii sociálního začleňování v letech 2014–2020* (dále také „SSZ 2014–2020“) a v navazující *Strategii sociálního začleňování 2021–2030* (dále také „SSZ 2021–2030“). Dle zjištění NKÚ se však MPSV neřídilo zákonem²⁰, když průběžně nesledovalo a nevyhodnocovalo dopady realizace strategických opatření SSZ 2014–2020 na státní rozpočet.

II. Informace o kontrolované oblasti

ČR patří – alespoň dle statistik Eurostatu²¹ – stabilně k zemím EU s nejnižší vykazovanou mírou ohrožení příjmovou chudobou a sociálním vyloučením (12 % v roce 2023). Takto ohrožené osoby se však v českém kontextu významně soustřeďují v tzv. sociálně vyloučených lokalitách, které jsou v největší míře zastoupeny ve strukturálně znevýhodněných regionech (Ústecký kraj, Karlovarský kraj, Moravskoslezský kraj). Dle posledního sčítání sociálně vyloučených lokalit bylo v ČR v roce 2014 celkem 606 SVL ve 297 obcích, tj. téměř dvojnásobek ve srovnání s rokem 2006. Počet osob žijících v těchto lokalitách byl odhadován na 95 až 115 tisíc.

Obrázek č. 1: Sociální vyloučení v obcích ČR v roce 2023



Zdroj: Agentura pro sociální začleňování (MMR).

Od roku 2015 nebylo v ČR provedeno žádné komplexní sčítání SVL ani osob v nich žijících. Ke sledování územní koncentrace sociálního vyloučení v ČR nicméně Agentura pro sociální

²⁰ Ustanovení § 39 odst. 3 věta první zákona č. 218/2000 Sb.

²¹ NKÚ uvádí, že údaje Eurostatu k ohrožení chudobou a sociálním vyloučením (tzv. AROPE index) jsou dlouhodobě předmětem kritiky odborné veřejnosti. Kládou totiž důraz na příjmovou stránku, ve značné míře tedy opomíjí např. exekuční řízení, pročež ne vždy odrážejí reálnou ekonomickou a sociální situaci osob.

začleňování MMR²² využívá index sociálního vyloučení. Tento index sleduje od roku 2016 celkem pět dimenzí sociálního vyloučení: dlouhodobou nezaměstnanost (tj. delší než šest měsíců), hmotnou nouzi (pobírání příspěvků na živobytí), zadluženost (zatížení exekucí), bytovou nouzi (pobírání příspěvků na bydlení) a předčasné odchody ze základní školy.

Dle indexu sociálního vyloučení celkem 241 obcí v ČR čelilo v roce 2023 nejvyššímu stupni sociálního vyloučení (index 12 až 30). To je o 50 obcí více než v roce 2022. V období let 2016 až 2023 došlo ke snížení míry sociálního vyloučení u 1 395 obcí, zatímco ve 401 obcích se situace zhoršila²³.

V prosinci roku 2023 bylo v evidenci ÚP ČR vedeno déle než šest měsíců celkem 129 237 dlouhodobě nezaměstnaných osob²⁴, přičemž průměrné roční náklady veřejných rozpočtů na jednoho dlouhodobě nezaměstnaného se odhadují na 291 tis. Kč²⁵. Celkem 621 305 osob bylo v prosinci 2023 v exekuci. Celkem 3 157 žáků ukončilo ve školním roce 2022/2023 předčasně základní školní docházku. Příspěvek na živobytí pobíralo v roce 2023 v průměru každý měsíc 63 524 osob, přičemž roční výdaje státního rozpočtu určené na tuto dávku činily přibližně 4 mld. Kč. Příspěvek na bydlení pobíralo v roce 2023 v průměru každý měsíc 245 545 osob, přičemž roční výdaje státního rozpočtu určené na tuto dávku činily přibližně 17,9 mld. Kč²⁶.

Územní koncentrace sociálního vyloučení v ČR dlouhodobě představuje velmi komplexní společenskou a hospodářskou výzvu, na niž se MPSV coby jeden z klíčových aktérů politiky sociálního začleňování snaží reagovat v zásadě ve třech vzájemně provázaných rovinách:

1. příprava a naplňování zákonných a strategických opatření, které jsou vymezeny mj. ve strategických dokumentech jako je *Strategie sociálního začleňování 2021–2030*;
2. návrh podmínek a uskutečňování sociálních transferů, jako jsou např. příspěvky na bydlení, příspěvky na živobytí či doplatky na bydlení;
3. poskytování podpory aktivního začleňování sociálně vyloučených osob v OPZ, resp. v navazujícím operačním programu *Zaměstnanost Plus* (dále také „OPZ+“).

Kontrolní akce č. 23/29 se zaměřila především na třetí uvedenou rovinu, tj. na poskytování podpory sociálního začleňování v sociálně vyloučených lokalitách v rámci OPZ.

Podpora sociálního začleňování v sociálně vyloučených lokalitách v OPZ

MPSV coby orgán odpovědný za řízení operačního programu *Zaměstnanost* vymezilo v OPZ celkem pět prioritní os (dále také „PO“), které se dále člení na investiční priority a specifické cíle (dále také „SC“)²⁷. Stanovené specifické cíle reagovaly na nejvýznamnější identifikované problémy v určité sociální oblasti (např. malé uplatnění určité skupiny osob ve společnosti a na trhu práce, nerozvinutá sociální ekonomika, nízká dostupnost sociálních služeb, nevyužívání potenciálu sociálních inovací atd.). Pro oblast podpory sociálního začleňování byla klíčová především PO 2, kde MPSV vynaložilo na sociální začleňování a boj s chudobou celkem

²² Agentura pro sociální začleňování působila jako součást Úřadu vlády ČR do konce roku 2019. Od roku 2020 byla převedena pod MMR, kde působí jako odbor sociálního začleňování.

²³ Započítávány jsou změny o alespoň dva indexové body indexu sociálního vyloučení.

²⁴ Údaje dle statistik ÚP ČR, *Struktura uchazečů a volných pracovních míst k 31. 12. 2023*.

²⁵ Údaje uvedené ve studii Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí *Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho nezaměstnaného za rok 2021*.

²⁶ Údaje k příspěvkům na živobytí a na bydlení předložené MPSV ze systému OKStat (data ke 4. 1. 2024).

²⁷ MPSV je odpovědným řídicím orgánem OPZ, kterému jsou uloženy povinnosti dle čl. 125 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1303/2013.

19,8 mld. Kč. Pro sociální začleňování však byly relevantní rovněž vybrané projekty, které se zaměřily na podporu zaměstnanosti osob v PO 1 a na podporu sociálních inovací v PO 3.

V kontrolované specifické oblasti podpory sociálního začleňování v sociálně vyloučených lokalitách MPSV vynaložilo v PO 1, PO 2 a PO 3 OPZ dohromady 2,8 mld. Kč na realizaci 418 projektů²⁸, ve kterých bylo podpořeno celkem 23 059 účastníků²⁹.

Tabulka č. 1: Přehled počtu projektů OPZ zaměřených na sociální začleňování v SVL

PO	Specifický cíl OPZ	Relevantní výzvy OPZ	Počet projektů	Počet účastníků	Proplacené výdaje (Kč)
PO 1	SC 1.1.1 Zvýšit zaměstnanost podpořených osob, zejména starších, nízkokvalifikovaných a znevýhodněných	10, 40, 45, 53, 68, 75, 90	74	8 002	774 661 035,27
PO 2	SC 2.1.1 Zvýšit uplatnitelnost osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených ve společnosti a na trhu práce	26, 42, 52	342	15 057	1 766 634 904,00
	SC 2.1.2 Rozvoj sektoru sociální ekonomiky				
	SC 2.2.1 Zvýšit kvalitu a udržitelnost systému sociálních služeb, služeb pro rodiny a děti a dalších navazujících služeb podporujících sociální začleňování	30	1	555*	277 748 772,70
PO 3	SC 3.1.1 Zvýšit kvalitu a kvantitu využívání sociálních inovací a mezinárodní spolupráce v tematických oblastech OPZ	18	1	25*	26 172 743,53
CELKEM			418	23 639	2 845 217 455,50

Zdroj: vypracoval NKÚ dle údajů MPSV.

* Projekty MMR podpořené v rámci SC 2.2.1 a SC 3.1.1 OPZ necílily přímo na sociálně vyloučené osoby. Účastníky těchto projektů byli např. místní konzultanti, zástupci obcí, úředníci.

Pro sociální začleňování v SVL byly v OPZ zásadní projekty tzv. koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (projekty KPSVL). Tyto projekty měly vést k naplňování opatření stanovených v místních strategických plánech sociálního začleňování, které obce připravily ve spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování MMR v rámci jejího projektu *Systémové zajištění sociálního začleňování*. Ve výzvách OPZ č. 26, 42 a 52 bylo podpořeno celkem 342 projektů KPSVL³⁰, které byly realizovány ve 43 obcích a devíti mikroregionech (tj. dohromady ve 104 obcích). Na tyto projekty MPSV proplatilo v OPZ peněžní prostředky v přibližné výši 1,8 mld. Kč³¹. Podporovanými cílovými skupinami byly osoby žijící v SVL a národnostní menšiny. Mezi podporované aktivity patřilo především zvyšování uplatnitelnosti na pracovním trhu, finanční poradenství a oddlužení, aktivity směřující k dostupnosti bydlení, rozvoj komunitní a sociální práce, prevence kriminality a sociálně patologických jevů, aktivizační a motivační programy nebo rozvoj sociálního podnikání.

²⁸ Celkem 12 z těchto projektů nebylo dokončeno (stavy projektu PN40a a PN40b).

²⁹ Za účastníka je v projektech OPZ považována osoba s vykázanou podporou delší než 40 hodin. V uvedené hodnotě 23 059 účastníků není zahrnuto dalších 580 účastníků (zpravidla lokálních konzultantů, úředníků, terénních pracovníků atp.) projektů MMR, v nichž nebyla poskytována přímá podpora osobám žijícím v SVL.

³⁰ Celkem 10 z těchto projektů nebylo dokončeno (stavy projektu PN40a a PN40b).

³¹ V případě podpory neziskových organizací byly projekty z 85 % financovány z ESF a z 15 % ze státního rozpočtu. V případě podpory územně samosprávných celků byly projekty z 85 % financovány z ESF, z 10 % ze státního rozpočtu a z 5 % z rozpočtu příjemce. V případě podpory podnikajících subjektů byly projekty z 85 % financovány z ESF a z 15 % z rozpočtu příjemce.

Projekty KPSVL měly v obcích s výskytem sociálně vyloučených lokalit přispět k naplňování dvou specifických cílů OPZ: 1) zvýšení uplatnění sociálně vyloučených osob ve společnosti a na pracovním trhu; 2) rozvoj sektoru sociální ekonomiky.

Realizaci projektů KPSVL organizačně a odborně zastřešil systémový projekt MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování*, na který MPSV poskytlo v OPZ 277,7 mil. Kč. Tento projekt měl za cíl nastavit v 70 obcích a mikroregionech komplexní a účinné místní politiky sociálního začleňování, vystavět pro jejich plánování a realizaci týmy z místních aktérů a zprostředkovat finanční nástroje na podporu konkrétních opatření sociálního začleňování. Dle výzvy OPZ č. 30 měl vést projekt MMR mj. k vytvoření 70 strategických plánů sociálního začleňování pro obce či mikroregiony. V rámci projektu byla obcím a mikroregionům s výskytem SVL poskytována ze strany ASZ zejména odborná analytická, evaluační a koordinační podpora.

MPSV dále v PO 1 OPZ vynaložilo 774 mil. Kč na realizaci 74 projektů, které měly přispět ke zvýšení zaměstnanosti mj. u osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách. Z hlediska rozsahu poskytnuté podpory i objemu vynaložených peněžních prostředků byl nejvýznamnější projekt Úřadu práce ČR *Společně to dokážeme v Ústeckém kraji*, na který MPSV poskytlo v OPZ celkem 293,2 mil. Kč. Tento projekt měl napomoci k návratu sociálně vyloučených a dlouhodobě nezaměstnaných osob žijících v Ústeckém kraji do běžného života, k jejich začlenění na pracovní trh a k prohloubení spolupráce veřejného a soukromého sektoru za účelem zefektivnění aktivní politiky zaměstnanosti.

K uplatnění tzv. *evidence-based* přístupu³² při tvorbě politik sociálního začleňování měl přispět projekt MMR *Agentura pro sociální začleňování jako inovační aktér politiky sociálního začleňování*, na jehož realizaci MPSV v OPZ poskytlo 26,2 mil. Kč. Projekt měl vést k vytvoření sítí aktérů (krajů, obcí, neziskových organizací), kteří měli na základě sdílených zkušeností a relevantních dat přistupovat k řešení problémů spojených se sociálním vyloučením.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce NKÚ č. 23/29 se zaměřila³³ na oblast sociálního začleňování v tzv. sociálně vyloučených lokalitách³⁴, kde se soustředí větší množství osob dotčených dlouhodobou nezaměstnaností, hmotnou a bytovou nouzí, exekucemi, předlužeností a nízkým vzděláním.

Cílem kontrolní akce NKÚ č. 23/29 bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené v OPZ na realizaci opatření v oblasti sociálního začleňování byly vynakládány účelně, efektivně a v souladu s právními předpisy.

NKÚ provedl kontrolu u MPSV, MMR (Agentura pro sociální začleňování), Úřadu práce ČR a dalších pěti příjemců podpory v OPZ (statutární město Brno; město Vrbno pod Pradědem; Charita Most; Květná Zahrada, z.ú.; NOS VADUM sociální družstvo). Do kontrolního vzorku zařadil NKÚ celkem devět projektů OPZ (viz příloha č. 1 tohoto KZ), a to s ohledem na jejich cíle a zaměření na sociální začleňování v SVL, datum ukončení jejich fyzické realizace, finanční

³² Tzv. *evidence-based* přístup značí přístup opírající se o důkazy a podložená data.

³³ Zaměření kontrolní akce NKÚ č. 23/29 bylo určeno významností rizik spojených s existencí SVL a zároveň zohledňovalo dříve uskutečněné kontrolní akce NKÚ v oblasti sociálního začleňování.

³⁴ Pojmy sociální začleňování a sociální vyloučení jsou vymezeny v ustanovení § 3 písm. e) a f) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

významnost, rozsah poskytnuté podpory, místo realizace a dopadu projektu a vývoj indexu sociálního vyloučení v předmětné lokalitě.

U MPSV se NKÚ zaměřil především na řízení a administraci podpory sociálního začleňování v sociálně vyloučených lokalitách v OPZ, tj. na nastavení intervenční logiky, přípravu výzev k předkládání žádostí o podporu, výběr projektů k podpoře, kontrolní a monitorovací činnost, dosahování stanovených specifických cílů OPZ a na dopady poskytnuté podpory. NKÚ dále provedl analýzu celkové situace ve 104 obcích s výskytem sociálně vyloučených lokalit, kde bylo v OPZ realizováno celkem 342 projektů KPSVL. NKÚ také u MPSV prověřoval oblast strategického řízení, tj. přípravu a plnění strategických opatření a sledování s nimi spojených dopadů na státní rozpočet.

U MMR, resp. u jeho Agentury pro sociálního začleňování, se NKÚ zaměřil zejména na realizaci dvou projektů OPZ, tj. projektu *Systémové zajištění sociálního začleňování* a projektu *Agentura pro sociální začleňování jako inovační aktér politiky sociálního začleňování*. Při kontrole obou projektů NKÚ prověřoval a posuzoval zejména dosahování cílů a naplňování stanovených výstupů v předpokládaném rozsahu.

U Úřadu práce ČR a dalších pěti příjemců podpory NKÚ prověřoval na celkem sedmi projektech, zda příjemci dodržovali podmínky podpory stanovené poskytovatelem MPSV, zda realizovali klíčové aktivity projektu v předpokládaném rozsahu, zda dosahovali stanovených cílů projektů a především, zda jejich projekty vedly ke zlepšení situace u osob z cílové skupiny.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků odpovídal na řídicí úrovni MPSV celkovým proplaceným výdajům na 418 projektů OPZ zaměřených na sociální začleňování v SVL a činil přibližně 2,8 mld. Kč. Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených v OPZ ze státního rozpočtu a rozpočtu EU na devět projektů vybraných ke kontrole činil přibližně 653,7 mil. Kč, tj. 23 % z celkového objemu peněžních prostředků kontrolovaných na řídicí úrovni OPZ³⁵. U těchto devíti projektů OPZ³⁶ byla na konkrétních výdajových položkách zkontrolována způsobilost výdajů v celkové výši 5 137 590,06 Kč.

Účelnost vynakládání peněžních prostředků NKÚ posuzoval na základě tří kritérií, které sledují různé fáze (příprava, realizace, dopady) kontrolovaných projektů: 1) stanovení konkrétních a měřitelných cílů projektů; 2) naplňování specifických cílů OPZ, dosahování projektových cílů a realizace klíčových aktivit projektu v předpokládaném rozsahu; 3) dosažení změny sociálního postavení a postavení na trhu práce u podpořených účastníků projektů (viz příloha č. 3 tohoto KZ).

Efektivnost vynakládání peněžních prostředků NKÚ posuzoval na základě tří kritérií, které sledují různé fáze (příprava, realizace, dopady) kontrolovaných projektů: 1) rozpočtová přiměřenost³⁷ a jednotkové náklady odpovídající cenám v místě a čase obvyklým; 2) výskyt nežádoucích účinků projektů, jako jsou tzv. efekt mrtvé váhy či tzv. drop-off efekt³⁸;

³⁵ Celkové proplacené způsobilé výdaje činily přibližně 656,1 mil Kč. Část těchto výdajů příjemci kofinancovali z vlastních zdrojů (blíže viz příloha č. 1 tohoto KZ).

³⁶ Není relevantní pro projekt MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování*, kde se kontrola NKÚ omezila na dosahování projektových cílů a naplňování výstupů z klíčových aktivit.

³⁷ Rozpočtová přiměřenost je v OPZ stanovena jako jedno z kritérií pro hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektu. Za přiměřený je považován takový rozpočet, který zahrnuje jen výdajové položky, které jsou nezbytné pro projekt a jejichž výše odpovídá cenám obvyklým v daném místě a čase.

³⁸ Nežádoucí efekty projektů OPZ definuje např. *Metodika pro evaluaci nesoutěžních projektů v OPZ*. Tzv. efekt mrtvé váhy značí situaci, kdy žádoucí efekty projektu nastávají i bez realizace projektu. Tzv. drop-off efekt značí významné slábnutí efektů projektu s časovým odstupem.

3) nákladová efektivnost, resp. zlepšení postavení osob na pracovním trhu ve vztahu k vynaloženým výdajům (viz příloha č. 3 tohoto KZ).

Jako zdroje kritérií pro prověření vynakládání peněžních prostředků v souladu s právními předpisy byly využity především: nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013, které mj. definuje úlohu a základní povinnosti řídicích orgánů operačních programů; zákon č. 218/2000 Sb., který mj. vymezuje povinnost správců rozpočtových kapitol sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ze státního rozpočtu; zákon č. 320/2001 Sb., který mj. stanovuje kontrolním orgánům povinnosti a postupy pro výkon veřejnosprávních kontrol hospodaření s veřejnými prostředky. U kontrolovaných příjemců podpory pak byla jako zdroje kritérií využita stanovená pravidla OPZ, stejně jako závazná rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. podmínky použití podpory.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MPSV poskytlo příjemcům celkem 2,8 mld. Kč na projekty, jejichž dopady na situaci osob žijících v SVL byly pouze dílčí a krátkodobé

NKÚ posuzoval přínosy celkem 418 projektů OPZ za 2,8 mld. Kč zaměřených na sociální začleňování osob žijících v SVL. Jednalo se zejména o 342 projektů KPSVL za 1,8 mld. Kč. Dále šlo o projekty MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování* za 277,7 mil. Kč a *Agentura pro sociální začleňování jako inovační aktér politiky sociálního začleňování* za 26,2 mil. Kč. V neposlední řadě se jednalo o 74 projektů za 774,6 mil. Kč zaměřených mj. na zvýšení zaměstnanosti u osob žijících v SVL. Mezi těmito projekty byl i kontrolovaný projekt ÚP ČR *Společně to dokážeme v Ústeckém kraji* za 293,2 mil. Kč.

NKÚ zjistil, že dopady uvedených projektů na situaci osob žijících v SVL byly pouze omezené a krátkodobé a na celkovou situaci v obcích dotčených výskytem SVL měly zpravidla jen slabý vliv. Průměrné náklady na podporu jednoho účastníka projektu činily 110 208 Kč³⁹. K uplatnění na pracovním trhu přispěly podpořené projekty dohromady u 4 601 z 19 358 původně nezaměstnaných a neaktivních účastníků (tj. 24 %) ⁴⁰.

Projekty KPSVL za 1,8 mld. Kč měly v územích s výskytem SVL v souladu se specifickými cíli OPZ přispět 1) ke zvýšení uplatnění sociálně vyloučených osob na pracovním trhu a ve společnosti; 2) k rozvoji sektoru sociální ekonomiky.

Dle zjištění NKÚ vedly projekty KPSVL k uplatnění na pracovním trhu u 2 046 z 11 433 původně nezaměstnaných či neaktivních účastníků (tj. 18 %) ⁴¹. U skupiny osob nad 54 let věku byla míra uplatnění účastníků projektů KPSVL na pracovním trhu ještě nižší (10 %).

³⁹ Hodnota nezahrnuje projekty MMR, kde nedocházelo k přímé podpoře sociálně vyloučených osob.

⁴⁰ Uvedený údaj je za období šesti měsíců od ukončení účasti účastníka v projektu (indikátor 62900). V období neprodleně po ukončení účasti v projektu (indikátor 62700) bylo zaměstnáno 4 857 účastníků (tj. 25 %). S odstupem 12 měsíců od ukončení účasti v projektu (indikátor 62910) to bylo 4 708 účastníků (tj. 24 %).

⁴¹ Uvedený údaj je za období šesti měsíců od ukončení účasti účastníka v projektu (indikátor 62900). V období neprodleně po ukončení účasti v projektu (indikátor 62700) bylo zaměstnáno 2 045 účastníků (tj. 18 %). S odstupem 12 měsíců od ukončení účasti v projektu (indikátor 62910) to bylo 2 147 účastníků (tj. 19 %).

Mezi podpořenými projekty KPSVL byly i takové, které nevedly k pracovnímu uplatnění žádného či téměř žádného z účastníků, přestože to bylo jejich cílem. Na tři takové projekty MPSV neúčelně vynaložilo v OPZ 9,5 mil. Kč. Některé projekty KPSVL byly úspěšné co do podílu účastníků, které se podařilo v rámci projektu zaměstnat, s odstupem času od ukončení účasti v projektu však u účastníků docházelo k významnému snížení míry zaměstnanosti (tzv. drop-off efekt).

Dopady projektů KPSVL na uplatnění účastníků projektů ve společnosti, tj. např. zda jim projekty pomohly k odstranění či zmírnění bytové a hmotné nouze nebo k oddlužení, MPSV systematicky v OPZ nesledovalo (blíže viz bod 5).

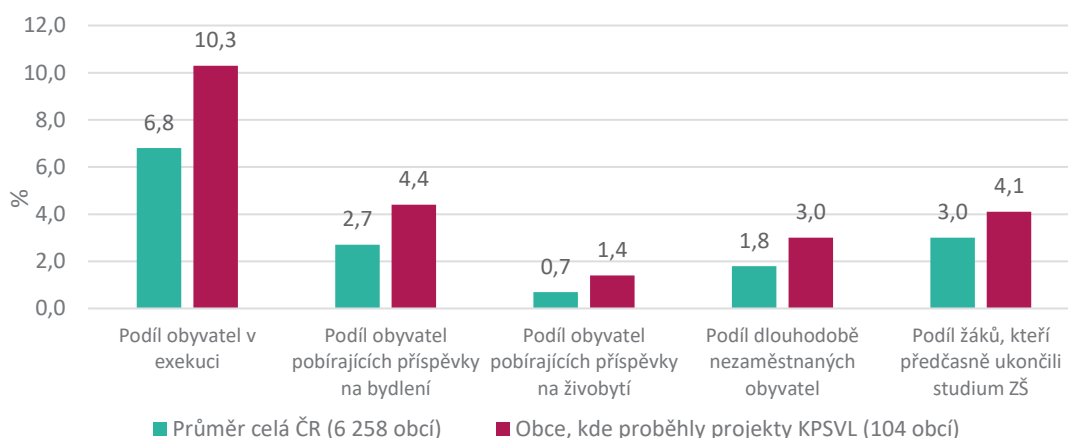
Omezené dopady projektů KPSVL na pracovní uplatnění účastníků

Cílem kontrolovaného projektu *Podpora zaměstnanosti ohrožených skupin trhu práce na území města Brna* za 5,6 mil. Kč bylo zvýšení uplatnitelnosti alespoň 200 osob na volném trhu práce. Dle zjištění NKÚ však bylo šest měsíců po ukončení účasti v projektu zaměstnáno jen 15 z celkových 53 účastníků. Průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl šest měsíců po ukončení účasti v projektu zaměstnán, byly v daném projektu 372 144 Kč.

Cílem projektu *Práce se nebojíme* za 2,5 mil. Kč bylo umístění 110 osob na legálním trhu práce či minimálně zvýšení jejich šance na něm uspět. Dle zjištění NKÚ však nebyl šest měsíců od ukončení účasti v projektu zaměstnán žádný z celkových 58 účastníků projektu.

Příspěvek projektů KPSVL k rozvoji sociálního podnikání byl dle zjištění NKÚ minimální. Díky projektům KPSVL vznikly v OPZ v letech 2016 až 2023 jen dva sociální podniky, na které byly vynaloženy peněžní prostředky ve výši 4,3 mil. Kč. Příjemci v příslušných výzvách OPZ č. 26, 42 a 52 přitom podali celkem 62 žádostí o podporu vzniku či provozu sociálního podniku.

Graf č. 1: Srovnání dimenzí indexu sociálního vyloučení v obcích ČR (údaje za rok 2023)



Zdroj: vypracoval NKÚ dle indexu sociálního vyloučení doložených MMR a MPSV.

Ke snížení indexu sociálního vyloučení došlo v letech 2016 až 2023 celkem u 42 ze 104 obcí, kde byly v rámci OPZ realizovány projekty KPSVL. V některých obcích však míra sociálního vyloučení zůstává dlouhodobě velmi vysoká (viz přílohy č. 7 a č. 8 tohoto KZ). Dle indexu sociálního vyloučení přetrvával v roce 2023 nejvyšší stupeň sociálního vyloučení celkem v 58 ze 104 obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL. V těchto 104 obcích zůstávalo v roce 2023 celkem 140 628 osob v exekuci (tj. 10,3 % obyvatel starších 15 let), 59 822 osob

pobíralo příspěvky na bydlení (tj. 4,4 % obyvatel starších 15 let), 18 996 osob pobíralo příspěvky na živobytí (tj. 1,4 % obyvatel starších 15 let), 30 457 osob bylo vedeno v evidenci ÚP ČR jako uchazeč o zaměstnání déle než šest měsíců (tj. 3 % obyvatel ve věku 15 až 64 let) a 706 osob předčasně ukončilo studium základní školy (tj. 4,1 % žáků končících v daném roce školní docházku). Zásadním problémem sociálního vyloučení osob zůstává zejména předluženost. V šesti obcích, kde byly realizovány projekty KPSVL, je zatíženo exekucí i více než 30 % obyvatel ve věku nad 15 let. To má významný dopad na uplatnění osob na legálním trhu práce i na celkové fungování místních ekonomik.

V 58 obcích, kde byly realizovány projekty KPSVL a kde v roce 2023 přetrvával nejsilnější stupeň sociálního vyloučení (index 12 až 30), MPSV vyplatilo v letech 2016 až 2023 ze státního rozpočtu jen na doplatky na bydlení a příspěvky na živobytí 14,2 mld. Kč. To je 30 % z celkových výdajů státního rozpočtu na tyto dávky v hmotné nouzi v uvedeném období.

Převážnou část (68 %) peněžních prostředků poskytnutých na všechny projekty KPSVL příjemci použili na osobní náklady, tedy například na mzdy koordinátorů, lektorů, metodiků, poradců, sociálních pracovníků atp. Na tzv. nepřímé náklady, tj. administrativní náklady a režie, příjemci použili 20 % výdajů. Na přímou podporu cílové skupiny (např. mzdové příspěvky) byla v projektech KPSVL určena přibližně 3 % výdajů⁴². Průměrné náklady na podporu jednoho účastníka projektů KPSVL činily 117 330 Kč⁴³. Průměrné náklady na jednoho účastníka projektů KPSVL, který byl zaměstnán šest měsíců po ukončení účasti v projektu, činily 863 457 Kč⁴⁴.

Kontrolovaný projekt ÚP ČR *Společně to dokážeme v Ústeckém kraji* za 293,2 mil. Kč měl vést v souladu se specifickým cílem OPZ ke zvýšení zaměstnanosti podpořených osob, a to s využitím nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (např. rekvalifikace, společensky účelná pracovní místa). Projekt konkrétně cílil na podporu dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání a na osoby ohrožené sociálním vyloučením žijící v Ústeckém kraji.

Dle zjištění NKÚ projekt ÚP ČR nepřispěl ke stabilnímu začlenění většiny účastníků na pracovní trh. Projekt pomohl k pracovnímu uplatnění u 745 z 2 333 původně nezaměstnaných či neaktivních účastníků (tj. 32 %)⁴⁵. Někteří účastníci projektu ÚP ČR zůstávají v evidenci uchazečů o zaměstnání i déle než 20 let. Celkem 415 z 997 účastníků (tj. 42 %), kteří ukončili účast v projektu nejpozději v prosinci 2019, nevykázalo v letech 2020 až 2022 (tj. v období pandemie onemocnění covidu-19) žádnou legální pracovní aktivitu nepřetržitě po dobu tří let. Právě krizové situace nejvíce odhalují omezení vyplývající z dočasnosti projektové podpory zaměstnávání, která u osob nejvíce ohrožených sociálním vyloučením nezajišťuje systematické dlouhodobé začlenění na pracovním trhu.

Projekt MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování* za 277,7 mil. Kč měl vést k nastavení komplexních a účinných lokálních politik sociálního začleňování v 70 obcích a mikroregionech dotčených lokálním vyloučením. Agentura pro sociální začleňování

⁴² Údaje vycházejí ze sestavy M187 OPZ z informačního systému MS2014+ a zohledňují rozpočty projektů KPSVL dle rozhodnutí o poskytnutí dotace, tj. nezohledňují případné vratky a krácení.

⁴³ Hodnota byla vypočítána jako podíl celkových proplacených způsobilých výdajů (1 766 634 904 Kč) a celkového počtu účastníků projektu (15 057 osob).

⁴⁴ Hodnota byla vypočítána jako podíl celkových proplacených způsobilých výdajů (1 766 634 904 Kč) a počtu účastníků projektu, kteří byli šest měsíců po ukončení účasti v projektu zaměstnání (2 046 osob).

⁴⁵ Uvedený údaj je za období šesti měsíců od ukončení účasti účastníka v projektu (indikátor 62900). V období neprodleně po ukončení účasti v projektu (indikátor 62700) bylo zaměstnáno 790 účastníků (tj. 34 %). S odstupem 12 měsíců od ukončení účasti v projektu (indikátor 62910) to bylo 734 účastníků (tj. 31 %).

(MMR) podpořila celkem 53 lokalit zahrnujících 104 obcí. NKÚ zjistil, že předmětem podpory byly v projektu MMR v rámci mikroregionů i obce bez významnějšího zatížení sociálním vyloučením. Zacílení poskytované podpory bylo v takových případech omezené.

NKÚ dále zjistil, že celkem 15 obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL za 393,7 mil. Kč, ukončilo spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování MMR, a to nejčastěji z důvodů poklesu zájmu vedení obce o spolupráci (viz příloha č. 9 tohoto KZ). Jen v těchto 15 obcích bylo v letech 2016 až 2023 vyplaceno na doplatky na bydlení 626,6 mil. Kč, na příspěvky na živobytí 1,68 mld. Kč a na příspěvky na bydlení 2,71 mld. Kč.

Zacílení podpory sociálního začleňování v obcích a mikroregionech

V rámci projektu MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování* byla podpora směřována i do mikroregionů (např. Jesenicko či Vrbensko), které zahrnovaly také některé obce, kde se nevyskytovaly sociálně vyloučené lokality a kde byla celkově nízká míra sociálního vyloučení.

Lokalita Jesenicko zahájila spolupráci s ASZ již v roce 2014. Dle *Analýzy sociálně vyloučených lokalit v ČR*⁴⁶ bylo v lokalitě Jesenicko v daném roce devět obcí s výskytem SVL. V roce 2018 bylo dle indexu sociálního vyloučení z 21 obcí lokality Jesenicko 10 obcí bez významného zatížení sociálním vyloučením, pět obcí zatíženo sociálním vyloučením a šest obcí velmi zatíženo sociálním vyloučením. V roce 2022 bylo z 21 obcí lokality Jesenicko 11 obcí bez významného zatížení sociálním vyloučením, tři obce zatíženy sociálním vyloučením a sedm obcí velmi zatíženo sociálním vyloučením.

Lokalita Vrbensko zahájila spolupráci s ASZ v roce 2015. V roce 2019 byly dle indexu sociálního vyloučení z pěti obcí lokality Vrbensko čtyři obce bez významného zatížení sociálním vyloučením, jedna obec zatížena sociálním vyloučením a žádná obec velmi zatížena sociálním vyloučením. Z hlediska zatížení sociálním vyloučením byla situace v dané lokalitě v roce 2022 stejná jako v roce 2019.

K většímu zacílení podpory přistoupilo MPSV až v OPZ+, kde zavedlo minimální průměrnou hodnotu indexu sociálního vyloučení jako jedno z možných uplatňovaných kritérií pro poskytnutí podpory obcím na sociální začleňování ve vyloučených lokalitách. Ve výzvě OPZ+ č. 18 z roku 2022 byla tato hranice stanovena na osm indexových bodů, ve výzvě OPZ+ č. 65 z roku 2024 na 12 indexových bodů (tj. pouze nejvyšší stupeň sociálního vyloučení).

Projekt MMR *Agentura pro sociální začleňování jako inovační aktér politiky sociálního začleňování* za 26,2 mil. Kč měl podpořit spolupráci institucí na národní i lokální úrovni při využívání a sdílení dat pro politické rozhodování v oblasti sociálního začleňování. Dle zjištění NKÚ se v projektu podařilo vytvořit síť aktérů spolupracujících v oblasti sociálního začleňování⁴⁷. Přínosy projektu však omezovaly nedostatečné implementační kapacity a přetrvávající neshoda zainteresovaných aktérů na tom, jaká data by měla sloužit ke sledování oblasti sociálního začleňování (viz bod 5).

Účelnost a efektivnost vynakládání peněžních prostředků určených v OPZ na sociální začleňování dle zjištění NKÚ celkově snižovaly faktory, jako jsou slabá motivace a zpravidla

⁴⁶ *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR* (GAC spol. s.r.o., 2015).

⁴⁷ Síť spolupracujících aktérů byly vytvořeny v Praze, v Chomutově a dále v Libereckém kraji, Karlovarském kraji, Královehradeckém kraji a Olomouckém kraji.

nízká kvalifikace části osob žijících v SVL, ale také projektový způsob financování Agentury pro sociální začleňování MMR, který posiluje krátkodobá nesystémová řešení a současně neumožňuje ASZ flexibilně reagovat na aktuální potřeby v lokalitách dotčených sociálním vyloučením.

Určujícím faktorem byly také legislativní podmínky. Absence nástrojů, jako byla mj. pravidelná valorizace minimální mzdy, podpora tzv. integračních sociálních podniků, využívání tzv. hodnotových map pro adresnější poskytování příspěvků a doplatků na bydlení, stejně jako dlouhodobě chybějící právní úpravy podpory sociální práce či dostupného bydlení, snižovaly v kontrolovaném období přínosy poskytnuté podpory. Aktuálně připravované, schvalované či již platné právní předpisy na některé tyto výzvy věcně reagují⁴⁸. Důležité však dle NKÚ bude především jejich následné uplatňování v praxi. Jako potřebná se ukazuje také revize legislativních a finančních nástrojů za účelem zvýšení motivace obcí k aktivnímu řešení problematiky sociálního vyloučení, a to včetně podpory intenzivnější spolupráce s lokálními zástupci soukromého sektoru.

2. Příjemci vynaložili část peněžních prostředků neúčelně

Žádný z příjemců v kontrolovaných projektech nedosáhl dle zjištění NKÚ v plném rozsahu stanovených projektových cílů. U sedmi z devíti kontrolovaných projektů příjemci nerealizovali projektové aktivity v předpokládaném rozsahu. Vzhledem k nedosažení všech projektových cílů a omezeným dopadům projektů na osoby z cílové skupiny NKÚ vyhodnotil, že u všech devíti projektů, které kontroloval, příjemci použili část peněžních prostředků neúčelně. Výši neúčelně použitých peněžních prostředků na úrovni vzorku kontrolovaných projektů NKÚ vyčíslil minimálně na 7 307 546 Kč⁴⁹. Neefektivní použití části peněžních prostředků NKÚ zjistil u sedmi z devíti projektů, a to s ohledem na posouzení rozpočtové přiměřenosti, nákladové efektivnosti a výskytu nežádoucích účinků projektů. Výši neefektivně použitých peněžních prostředků na úrovni kontrolovaných projektů NKÚ vyčíslil minimálně na 343 450 Kč⁵⁰. U tří projektů NKÚ zjistil, že příjemci porušili právní předpisy. Ke zlepšení situace (např. v oblasti pracovního uplatnění, zadluženosti, hmotné a bytové nouze) došlo u 47 z celkem 112 sociálně vyloučených osob zařazených do kontrolních vzorků. Podrobněji k dosahování projektových cílů viz přílohy č. 4 až č. 6 tohoto KZ.

Rekvalifikace v projektu ÚP ČR *Společně to dokážeme v Ústeckém kraji*

V projektu ÚP ČR mělo v rámci jedné z klíčových aktivit úspěšně absolvovat rekvalifikaci 306 osob. Tento záměr se však nepodařilo ÚP ČR naplnit. Rekvalifikaci v projektu absolvovalo celkem 101 osob. Cílové hodnoty závazného ukazatele spojeného se získáním nové kvalifikace dosáhl ÚP ČR jen díky tomu, že v projektu dodatečně zavedl pro podpořené osoby kurzy finanční gramotnosti.

⁴⁸ V době ukončení kontrolní akce KA 23/29 byly v procesu přípravy či schvalování důležité legislativní návrhy, u nichž lze předpokládat přímý dopad na oblast sociálního začleňování: zákon o integračním sociálním podniku, zákon o podpoře bydlení, zákon o sociálních pracovnících, zákon o státní pomoci. Současně došlo k zavedení institutu pravidelné valorizace minimální mzdy a k novelizaci insolvenčního zákona.

⁴⁹ Uvedená hodnota odpovídá násobku počtu účastníků zařazených do kontrolního vzorku, u nichž dle zjištění NKÚ nedošlo v projektu ke zlepšení jejich sociální situace (např. uplatnění na pracovním trhu, oddlužení atp.), a průměrných nákladů na účastníka v daném projektu (viz přílohy č. 4 až č. 6 tohoto KZ).

⁵⁰ Uvedená hodnota odpovídá násobku počtu potvrzených výskytů tzv. efektu mrtvé váhy a průměrných nákladů na účastníka v daném projektu (viz přílohy č. 4 až č. 6 tohoto KZ).

Nezdar v podpoře účastníků rekvalifikačními kurzy ÚP ČR zdůvodnil především nezájmem osob z cílové skupiny či jejich upřednostněním okamžitého zapojení na pracovní trh. Takové zapojení na pracovní trh bylo ovšem velmi často jen přechodné. S odstupem šesti měsíců po ukončení účasti byl na trhu práce aktivní pouze každý třetí účastník projektu ÚP ČR.

ÚP ČR má dle zákona⁵¹ povinnost poskytovat zprostředkování zaměstnání i mimo projekty OPZ. Pokud tedy podpořené osoby po ÚP ČR požadovaly jen okamžité zprostředkování zaměstnání, nebyl dle NKÚ důvod k jejich zařazení do projektu, který měl vést ke komplexnější podpoře účastníků.

NKÚ zjistil, že MMR nerealizovalo tři ze šesti klíčových aktivit projektu *Systémové zajištění sociálního začleňování* za 277,7 mil. Kč v rozsahu stanoveném podmínkami použití podpory OPZ, což NKÚ vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně⁵². MMR také nedosáhlo dvou ze šesti stanovených dílčích cílů projektu, a to i přes zásadní snížení a změnu povahy výstupů klíčových aktivit a jejich promítnutí do podmínek použití podpory OPZ (viz níže bod 4). Konkrétně se MMR nepodařilo v projektu naplnit specifický cíl č. 1 spočívající ve zmapování rozsahu a souvislostí sociálního vyloučení v podpořených lokalitách. Počet velkých průřezových výzkumů a rozsah poskytnuté vzdálené dílčí podpory neodpovídal projektovému záměru. MMR v projektu nedosáhlo také specifického cíle č. 2, který spočíval v poskytování metodické podpory lokálním partnerstvím, kde docházelo k realizaci opatření k sociálnímu začleňování. MMR v této souvislosti nezpracovalo stanovený počet plánů vzdálené dílčí podpory obcí.

NKÚ dále zjistil, že v případě projektu *Agentura pro sociální začleňování jako inovační aktér politiky sociálního začleňování*, na jehož realizaci MMR použilo 26,2 mil. Kč, MMR dosáhlo základního cíle spočívajícího ve vytvoření sítě aktérů spolupracujících v oblasti sociálního začleňování (viz bod 1 v části IV tohoto KZ). MMR však zcela nenaplnilo jeden z dílčích cílů, resp. jednu z klíčových aktivit daného projektu. MMR totiž nezajistilo ve vytvořeném modulu systému AGIS aktualizaci dat určených pro sledování sociálního vyloučení na úrovni obcí.

Sociální modul informačního systému AGIS⁵³

Dílčím cílem inovačního projektu MMR bylo zpřístupnění vybraných analytických dat o sociálním vyloučení zástupcům obcí, a to i po skončení projektu. Příslušná datová vrstva v sociálním modulu AGIS byla v projektu vytvořena a zpřístupněna, v době ukončení kontroly NKÚ však neobsahovala aktuální data. Nejnovější data byla z roku 2020. MMR přitom již v době ukončení projektu, tj. v červnu 2023, disponovalo novějšími daty. Dle akčního plánu *Strategie sociálního začleňování 2021–2030* mělo MMR současně zajistit průběžnou aktualizaci dat v modulu AGIS.

Dle zjištění NKÚ nebyla v projektu zajištěna finanční a administrativní udržitelnost této projektové aktivity. Využitelnost sociálního modulu systému AGIS pro přijímání opatření na základě relevantních a aktuálních dat tak byla omezená. MMR zároveň nemělo přehled

⁵¹ Působnost ÚP ČR dle ustanovení § 8a, bod 1 písm. f zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

⁵² Porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

⁵³ AGIS – analytický geoinformační systém.

o tom, zda a v jaké míře zástupci obcí vytvořenou datovou vrstvu v sociálním modulu AGIS skutečně využívají.

Na realizaci devíti projektů, které NKÚ kontroloval, příjemci použili 656,1 mil. Kč. Většinu (57 %) z těchto peněžních prostředků použili příjemci na osobní náklady, tedy např. na mzdy koordinátorů, lektorů, metodiků, poradců, sociálních pracovníků. V případě šesti kontrolovaných projektů KPSVL za 59 mil. Kč příjemci použili 60 % poskytnutých peněžních prostředků na osobní náklady a dalších 19 % na tzv. nepřímé náklady, tj. na administrativní náklady a režie. Na přímou podporu cílové skupiny (např. na mzdové příspěvky) použili příjemci u těchto šesti kontrolovaných projektů KPSVL v průměru 16 % poskytnutých peněžních prostředků. U dvou kontrolovaných projektů MMR byly poskytnuté peněžní prostředky ve výši 277,7 mil. Kč, resp. 26,2 mil. Kč, použity téměř výhradně na osobní náklady (87 %, resp. 80 %) a na režijní a administrativní výdaje (9 %, resp. 17 %). V případě projektu *Společně to dokážeme v Ústeckém kraji* za 293,2 mil. Kč použil ÚP ČR peněžní prostředky především na přímou podporu cílové skupiny (68 %) a na osobní náklady (27 %).

3. MPSV podpořilo i projekty bez jasných a měřitelných cílů

V OPZ mají všichni příjemci povinnost jasně stanovit cíle projektů, které jsou reálně dosažitelné a měřitelné. Samotné projekty jsou v OPZ definovány jako soubory aktivit směřujících k dosažení předem stanovených a jasně definovaných, měřitelných cílů.

NKÚ však při kontrole devíti projektů zjistil, že MPSV vynaložilo v OPZ celkem 49,9 mil. Kč na tři projekty vybrané ke kontrole, které neměly jasné a měřitelné cíle. V jednom případě MPSV dokonce poskytlo příjemci 18,9 mil. Kč na projekt, který neměl ani konkrétní cíle, ani stanovené měřitelné výstupy z projektových aktivit, a byl proto nevyhodnotitelný. Hodnotící komise, která v OPZ rozhoduje o výběru projektu k podpoře, na nedostatečně nastavené cíle tohoto projektu jednoznačně poukázala ve svém hodnocení. Odstranění daného nedostatku však nestanovila příjemci jako podmínku poskytnutí dotace.

V jiných případech si příjemci jasné cíle projektů stanovili, ty však MPSV buď zcela, nebo zčásti nepromítlo do právních aktů, a nebyly tak pro příjemce závazné. Nejpatrnější byla taková skutečnost u kontrolovaného projektu *Podpora zaměstnanosti ohrožených skupin trhu práce na území města Brna* (viz příloha č. 1 a č. 6 tohoto KZ), kde si příjemce stanovil jasné cíle, a to včetně měřitelných výstupů klíčových aktivit. Projekt za 5,6 mil. Kč měl mj. vést u 200 osob ke zvýšení jejich uplatnitelnosti na volném trhu práce. MPSV však stanovené cíle nepromítlo do závazného rozhodnutí o poskytnutí dotace. Chybějící měřitelné cíle v rozhodnutí o poskytnutí dotace nezastoupily ani stanovené cílové hodnoty závazných indikátorů, které byly výstupově orientované a z věcného hlediska nekorespondovaly se stanovenými projektovými cíli. Dle údajů předložených MPSV bylo šest měsíců po ukončení účasti v projektu zaměstnáno 15 z 53 účastníků projektu.

Tím, že MPSV v OPZ nastavilo systém hodnocení a výběru projektů a navazující administrace vydání právních aktů způsobem, který nezajišťuje promítání konkrétních a měřitelných cílů ze žádostí o podporu do právních aktů tak, aby je pro příjemce učinilo závaznými, nezajistilo jeden ze základních předpokladů pro účelné vynakládání peněžních

prostředků určených v OPZ na podporu sociálního začleňování v SVL a nepostupovalo v souladu se zásadou řádného finančního řízení⁵⁴.

Vynakládání peněžních prostředků na projekty bez jasných cílů

Nastavený systém hodnocení a výběru projektů OPZ nezajišťuje odstranění nedostatků v oblasti stanovování cílů. MPSV zároveň projektové cíle, které si sami příjemci stanovili v žádosti o podporu, systematicky nepromítá do závazných právních aktů. Účel dotace je v právních aktech ze strany MPSV definován velmi obecně, aby se předešlo riziku, že v případě i jen částečného nenaplnění účelu dotace bude muset příjemce vrátit celou poskytnutou dotaci. To by se následně promítlo do celkové míry čerpání peněžních prostředků.

Na tyto nedostatky NKÚ opakovaně poukazoval již v předešlých kontrolách. Svou roli v tomto ohledu sehrává i nastavení zákona č. 218/2000 Sb., který neukládá poskytovatelům dotace povinnost promítat do rozhodnutí o poskytnutí dotace měřitelné a relevantní projektové cíle.

Dle NKÚ je zavázání příjemců k dosahování jasně stanovených projektových cílů, které věcně přímo navazují na širší specifické programové cíle, jedním z klíčových předpokladů účelného vynakládání peněžních prostředků v OPZ, resp. v navazujícím OPZ+.

4. MPSV nepostupovalo při administraci projektů v některých případech v souladu s právními předpisy

NKÚ zjistil, že MPSV porušilo právní předpisy⁵⁵, když schválilo žádost o podstatnou změnu projektu MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování*, která byla v rozporu s podmínkami výzvy OPZ k předkládání žádostí o podporu a která neodpovídala stanoveným cílům projektu. Provedené změny měly zásadní dopady na rozsah a povahu výstupů projektu MMR.

Systémový projekt MMR za 277,7 mil. Kč. měl vést k nastavení komplexních a účinných místních politik sociálního začleňování alespoň v 70 obcích a mikroregionech, a to včetně poskytnutí odborné personální a metodické podpory a zprostředkování finančních nástrojů na realizaci projektů KPSVL. Jedním z dílčích cílů projektu bylo mj. zpracovat 70 strategických plánů sociálního začleňování, které měly být pro obce a mikroregiony základním nástrojem pro nastavení komplexní a účinné politiky sociálního začleňování. S vytvořením 70 strategických plánů sociálního začleňování počítala i samotná výzva OPZ č. 30, ve které byl projekt MMR podpořen.

NKÚ zjistil, že MMR v průběhu realizace projektu požadovalo po poskytovateli MPSV významné změny v realizovaných klíčových aktivitách a jejich výstupech. MMR mj. žádalo o snížení závazku k vytvoření strategických plánů sociálního začleňování pro zapojené obce či mikroregiony ze 70 na 25 a počet revízi takových strategických plánů z 56 na 25. Taková změna projektových výstupů neodpovídala stanoveným projektovým cílům, ani záměrům uvedeným ve výzvě OPZ č. 30. MPSV coby řídicí orgán OPZ přesto žádost MMR

⁵⁴ Postup dle č. 125 odst. 1 nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013 ve spojení s čl. 33 nařízení EP a Rady (EU, Euroatom) 2018/1046.

⁵⁵ Ustanovení § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb.

o podstatnou změnu projektu schválilo. MPSV současně příjemci MMR schválilo i navýšení rozpočtu z 260 mil. Kč na 299 mil. Kč (finálně bylo proplaceno celkem 277,7 mil. Kč).

Místo nastavování komplexních politik sociálního začleňování v dalších obcích se MMR v návaznosti na provedené změny projektu zaměřilo na poskytování jiných a pouze dílčích forem podpory sociálního začleňování (např. prostřednictvím tzv. tematických akčních plánů), s nimiž projekt původně vůbec nepočítal a které proto nemohly být před poskytnutím podpory posouzeny hodnoticí komisí.

NKÚ dále zjistil, že MPSV neuplatnilo transparentní postup⁵⁶, když neuveřejnilo aktualizaci výzvy OPZ č. 18 pro sociálně-inovační projekty, jejímž předmětem bylo navýšení alokace o 163 mil. Kč. Veřejnost tak neměla přístup k této informaci.

MPSV také nepostupovalo v souladu s právními předpisy⁵⁷, když ve 110 případech neproplatilo příjemcům žádost o platbu ve stanovené lhůtě 90 kalendářních dnů.

5. MPSV nesledovalo a nevyhodnocovalo, zda vynaložené peněžní prostředky pomohly řešit některé zásadní příčiny sociálního vyloučení osob žijících v SVL

MPSV dle zjištění NKÚ nepostupovalo v souladu se stanovenými metodickými požadavky a doporučeními⁵⁸, když systematicky nesledovalo, zda peněžní prostředky vynaložené v OPZ na podporu sociálního začleňování v SVL vedly u podpořených osob k odstranění některých základních příčin jejich sociálního vyloučení, jako jsou bytová a hmotná nouze nebo zadluženost a zatížení exekucí. MPSV proto nemohlo plnohodnotně vyhodnotit, zda došlo k dosažení jednoho ze stanovených specifických cílů OPZ⁵⁹.

MPSV přitom disponuje administrativními daty, která jsou využitelná pro sledování a vyhodnocování sociálního postavení účastníků projektů (např. údaje o pobírání dávek v hmotné nouzi či příspěvků na bydlení, které indikují sociální vyloučení). Využívání těchto dat k systematickému sledování dopadů projektů OPZ na sociální situaci jejich účastníků však brání slabé propojení agendových informačních systémů MPSV. Sledování dopadů projektů na oddlužení jejich účastníků pak omezuje chybějící propojení informačních systémů MPSV využívaných při řízení OPZ s centrální evidencí Exekutorské komory České republiky, resp. insolvenčním rejstříkem Ministerstva spravedlnosti.

MPSV také nesledovalo, zda podpořené projekty OPZ přispěly k pracovnímu uplatnění osob s nízkou kvalitací. Jde přitom o jednu ze skupin nejvíce ohrožených sociálním vyloučením. Z celkových 23 059 účastníků projektů OPZ určených na podporu osob žijících v SVL dosáhlo 13 926 účastníků (tj. 60 %) nejvýše základního stupně vzdělání⁶⁰. K podpoře této skupiny osob se zároveň přímo vztahoval jeden ze stanovených specifických cílů OPZ⁶¹. MPSV tak i v tomto případě není s to relevantně vyhodnotit naplňování daného specifického cíle OPZ.

⁵⁶ Postup dle čl. 125 odst. 3 písm. a) bod ii) nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013.

⁵⁷ Lhůta 90 kalendářních dnů dle čl. 132 odst. 1 nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013.

⁵⁸ Požadavky stanovené *Metodickým pokynem Zásady tvorby a používání indikátorů programového období 2014–2020*, který byl schválen usnesením vlády ČR č. 597 ze dne 9. srpna 2013.

⁵⁹ Specifický cíl OPZ 2.1.1: *Zvýšit uplatnitelnost osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených ve společnosti a na trhu práce.*

⁶⁰ Hodnota nezahrnuje projekty MMR, kde nedocházelo k přímé podpoře sociálně vyloučených osob.

⁶¹ Specifický cíl OPZ 1.1.1: *Zvýšit zaměstnanost podpořených osob, zejména starších, nízkokvalifikovaných a znevýhodněných.*

Chybějící shoda klíčových aktérů nad tím, jaká data v oblasti sociálního začleňování sledovat

Poslední šetření týkající se sociálně vyloučených lokalit v ČR proběhlo v roce 2015⁶². Od té doby nebyl počet SVL ani osob v nich žijících systematicky sledován a vyhodnocován. Ke sledování územní koncentrace sociálního vyloučení v ČR začalo MMR využívat tzv. index sociálního vyloučení, který zohledňuje pět základních dimenzí sociálního vyloučení (dlouhodobá nezaměstnanost, hmotná nouze, bytová nouze, zadluženost a předčasné odchody ze základních škol). Index sociálního vyloučení umožňuje sledovat územní koncentraci sociálního vyloučení na úrovni obcí, neumožňuje však sledování koncentrace sociálně vyloučených osob v určité části obce.

Monitoring v oblasti sociálního začleňování dle zjištění NKÚ v ČR dlouhodobě omezují neshody ústředních orgánů státní správy i zástupců odborné veřejnosti nad tím, která data mají ve vztahu k sociálnímu vyloučení nejvyšší vypovídací hodnotu a prostřednictvím jakých ukazatelů by mělo být sociální začleňování v ČR měřeno, posuzováno a vyhodnocováno. Kvalitní a relevantní data jsou přitom jedním z důležitých předpokladů pro vyšší zacílení podpory určené na sociální začleňování. MPSV v této souvislosti připravilo v roce 2023 výzkumný záměr *Měření a indikátory sociálního vyloučení*. Ke dni ukončení kontroly však MPSV realizaci tohoto výzkumného záměru nezapočalo.

NKÚ dále zjistil, že MPSV neuplatnilo doporučenou praxi⁶³, když u specifického cíle OPZ 2.2.1 nenastavilo soubor výsledkových ukazatelů takovým způsobem, aby tyto ukazatele byly použitelné na úrovni projektů, a byla tak zajištěna vazba vybraného projektu k danému specifickému cíli OPZ. V důsledku této skutečnosti nebyl u projektu MMR *Systémové zajištění sociálního začleňování* za 277,7 mil. Kč stanoven žádný ukazatel výsledku, který by příjemce zavázal k dosažení určité měřitelné změny, k níž měl projekt přispět. Závazné cílové hodnoty výsledkových ukazatelů nebyly nastaveny ani u druhého kontrolovaného projektu MMR, který se v rámci specifického cíle OPZ 3.1.1 zaměřoval na podporu inovativního využívání a sdílení dat při tvorbě politik sociálního začleňování. V návaznosti na obdobná zjištění v kontrolní akci NKÚ č. 22/28⁶⁴ MPSV již přijalo s účinností od 1. 7. 2024 opatření k odstranění zjištěných nedostatků, která by takovým případům měla v OPZ+ alespoň u tzv. projektů přímého přidělení⁶⁵ do budoucna zamezit.

U všech devíti kontrolovaných projektů byly dle zjištění NKÚ stanoveny ukazatele se závaznou cílovou hodnotou, které byly primárně výstupově orientované a ve vztahu k dosahování projektových cílů měly jen omezenou vypovídací hodnotu.

Překážkou pro zefektivnění poskytování podpory v OPZ byla dle NKÚ nedostupnost dat, která by samotným příjemcům umožnila vyhodnocovat dopady jejich projektů na účastníky i po ukončení jejich účasti v projektu (např. administrativní data o pracovním uplatnění účastníků). Samotní příjemci podpory v současné době mají jen velmi omezené možnosti,

⁶² *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR* (GAC spol. s.r.o., 2015).

⁶³ Doporučení stanovené metodickým pokynem MMR „*Zásady tvorby a používání indikátorů v programovém období 2014–2020*“.

⁶⁴ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 22/28 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu zaměstnanosti* (KZ byl zveřejněn v částce 6/2023 *Věstníku NKÚ*).

⁶⁵ Projekty přímého přidělení jsou nesoutěžní projekty zpravidla systémové povahy určené pro konkrétní subjekty (např. ÚP ČR, ASZ atp.).

jak sledovat dlouhodobé dopady jejich projektů na osoby z cílové skupiny. Mohou proto jen velmi obtížně reagovat na případné nedostatky a nízké účinky jejich projektů.

NKÚ také zjistil, že MPSV do doby ukončení kontroly (tj. červen 2024) nezprovoznilo informační systém IS ESF 2024+ určený v OPZ+ k monitorování podpořených osob, což komplikovalo stávající administraci projektů i sledování jejich dopadů v navazujícím operačním programu *Zaměstnanost Plus*. Od 18. 1. 2024 se evidence a vykazování účastníků v projektech OPZ+ uskutečňuje dle provizorních pokynů⁶⁶.

6. MPSV nevyhodnocovalo dopady realizace strategických opatření na státní rozpočet

MPSV nepostupovalo v souladu se zákonem⁶⁷, když ve své kapitole průběžně nesledovalo a nevyhodnocovalo hospodárnost, efektivnost a účelnost výdajů státního rozpočtu určených na realizaci opatření *Strategie sociálního začleňování 2014–2020*. MPSV současně v SSZ 2014–2020 v rozporu s doporučenou dobrou praxí⁶⁸ nenastavilo žádné konkrétní ukazatele, které by umožnily sledovat stav plnění jednotlivých stanovených cílů. Akční plán, který upřesňuje ukazatele pro sledování dosahování strategických cílů, zavedlo MPSV až pro navazující *Strategii sociálního začleňování 2021–2030*. NKÚ dále zjistil, že MPSV plnilo většinu opatření stanovených ve *Strategii sociálního začleňování v letech 2014–2020* i v navazující *Strategii sociálního začleňování 2021–2030*⁶⁹.

⁶⁶ Pokyny k evidenci a vykazování účastníků v projektech financovaných z OPZ+.

⁶⁷ Ustanovení § 39 odst. 3 věty první zákona č. 218/2000 Sb.

⁶⁸ Doporučení dle *Metodiky přípravy veřejných strategií*.

⁶⁹ Dle zprávy o plnění SSZ 2014–2020 za rok 2020 bylo do konce roku 2020 plněno 75 opatření, částečně plněno 14 opatření a pět opatření neplněno. V gesci MPSV byla mj. realizace čtyř neplněných a 11 částečně plněných opatření. Dle zprávy o plnění SSZ 2021–2030 za rok 2021 bylo 116 indikátorů plněno, 15 indikátorů bylo plněno částečně a sedm indikátorů nebylo plněno. V gesci MPSV byla mj. realizace čtyř neplněných a devíti částečně plněných strategických opatření.

Seznam zkratk

AGIS	analytický geoinformační systém
ASZ	Agentura pro sociální začleňování MMR
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
KPSVL	koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám
KZ	kontrolní závěr NKÚ
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost 2014–2020</i>
OPZ+	operační program <i>Zaměstnanost plus 2021–2027</i>
PO	prioritní osa
SC	specifický cíl
SPSZ	strategické plány sociálního začleňování
SSZ 2014–2020	<i>Strategie sociálního začleňování v letech 2014–2020</i>
SSZ 2021–2030	<i>Strategie sociálního začleňování 2021–2030</i>
SVL	sociálně vyloučené lokality
ÚP ČR	Úřad práce České republiky

Seznam příloh:

- Příloha č. 1: Přehled projektů vybraných ke kontrole u příjemce
- Příloha č. 2: Přehled výdajů u projektů vybraných ke kontrole (v Kč)
- Příloha č. 3: Přehled kritérií pro posuzování účelnosti a efektivnosti vynakládání peněžních prostředků
- Příloha č. 4: Přehled nejvýznamnějších zjištěných skutečností u kontrolovaných projektů – projekty MMR a ÚP ČR
- Příloha č. 5: Přehled nejvýznamnějších zjištěných skutečností u kontrolovaných projektů – projekty KPSVL (I.)
- Příloha č. 6: Přehled nejvýznamnějších zjištěných skutečností u kontrolovaných projektů – projekty KPSVL (II.)
- Příloha č. 7: Přehled 10 obcí s nejvyšším indexem sociálního vyloučení v roce 2023, kde byly realizovány projekty KPSVL
- Příloha č. 8: Přehled obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL vybrané ke kontrole
- Příloha č. 9: Přehled obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL a kde došlo k ukončení spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování

Příloha č. 1

Přehled projektů vybraných ke kontrole

Název a registrační číslo projektu	Název příjemce	Specifický cíl OPZ	Datum zahájení fyzické realizace	Datum ukončení fyzické realizace	Celkové proplacené způsobilé výdaje (v Kč)	Proplaceno – státní rozpočet (v Kč)	Proplaceno – příspěvek EU (v Kč)
Systémové zajištění sociálního začleňování CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_030/0000605	Ministerstvo pro místní rozvoj	SC 2.2.1 Zvýšit kvalitu a udržitelnost systému sociálních služeb, služeb pro rodiny a děti a dalších navazujících služeb podporujících sociální začleňování	01.01.2016	31.12.2022	277 748 772,70	62 319 881,00	215 428 891,70
Agentura pro sociální začleňování jako inovační akter politiky sociálního začleňování CZ.03.3.X/0.0/0.0/15_018/0006191	Ministerstvo pro místní rozvoj	SC 3.1.1 Zvýšit kvalitu a kvantitu využívání sociálních inovací a mezinárodní spolupráce v tematických oblastech OPZ	01.01.2020	30.06.2023	26 172 743,53	2 391 403,80	23 781 339,73
Společně to dokážeme v Ústeckém kraji CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_010/0000040	Úřad práce České republiky	SC 1.1.1 Zvýšit zaměstnanost podpořených osob, zejména starších, nízkokvalifikovaných a znevýhodněných	01.04.2016	30.04.2023	293 170 368,33	43 975 555,31	249 194 813,02
Hledáme řešení v Moravské Třebové CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0016193	Květná Zahrada, z.ú.	SC 2.1.1 Zvýšit uplatnitelnost osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených ve společnosti a na trhu práce;	01.03.2020	31.10.2022	11 849 050,05	1 777 357,53	10 071 692,52
V Brodě ani v brodu se neotopím CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0010598	NOS VADUM sociální družstvo**		01.04.2019	31.03.2022	9 823 972,39	0,00	8 350 376,51
Pomoc chomutovským občanům CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0007764	Oblastní charita Most	SC 2.1.2 Rozvoj sektoru sociální ekonomiky	01.01.2018	28.02.2021	18 891 650,44	2 833 747,62	16 057 902,82
Podpora zaměstnanosti ohrožených skupin trhu práce na území města Brna CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0016930	Statutární město Brno*		01.01.2021	31.08.2022	5 582 162,96	558 216,30	4 744 838,48
Podpora zaměstnanosti znevýhodněných osob na území města Brna CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0007786	Statutární město Brno*	Město Vrbovo pod Pradědem*	01.01.2018	31.12.2020	7 995 274,91	799 527,47	6 795 983,61
Snižování sociálního vyloučení na Vrbovu pod Pradědem CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0016484	Město Vrbovo pod Pradědem*		01.07.2020	31.10.2022	4 848 151,01	484 815,10	4 120 928,33

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV na žádost o doklady; údaje ze žádosti o platbu dostupné v informačním systému MS2014+.

Pozn.: * V případě obcí bylo 5 % celkových způsobilých výdajů projektu kofinancováno z obecních rozpočtů. ** V případě sociálního družstva coby podnikajícího subjektu bylo 15 % celkových způsobilých výdajů kofinancováno z vlastních zdrojů.

Přehled výdajů u projektů vybraných ke kontrole

Název a registrační číslo projektu	Název příjemce	Osobní náklady	Cestovné	Zařízení a vybavení	Nákup služeb	Přímá podpora cílové skupiny	Nepřímé náklady/režijní a administrativní výdaje	Celkové způsobilé výdaje (v Kč)
Systémové zajištění sociálního začleňování CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_030/00000605	Ministerstvo pro místní rozvoj	240 567 393,00 (86,61 %)	0,00 (0,00 %)	2 563 834,11 (0,92 %)	9 367 657,21 (3,37 %)	0,00 (0,00 %)	25 249 888,43 (9,09 %)	277 748 772,70 (100 %)
Agentura pro sociální začleňování jako inovační akter politiky sociálního začleňování CZ.03.3.X/0.0/0.0/15_018/00006191	Ministerstvo pro místní rozvoj	21 018 174,17 (80,31 %)	341 906,75 (1,31 %)	100 490,50 (0,38 %)	350 048,22 (1,34 %)	0,00 (0,00 %)	4 362 123,89 (16,67 %)	26 172 743,53 (100 %)
Společně to dokážeme v Ústeckém kraji CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_010/00000040	Úřad práce České republiky	79 050 258,73 (26,96 %)	485 071,00 (0,17 %)	0,00 (0,00 %)	1 360 119,05 (0,46 %)	199 698 538,00 (68,12 %)	12 576 381,55 (4,29 %)	293 170 368,33 (100 %)
Hledáme řešení v Moravské Třebové CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0016193	Květná Zahrada, z.ú.	3 920 890,00 (33,09 %)	0,00 (0,00 %)	169 704,04 (1,43 %)	212 000,00 (1,79 %)	5 176 646,00 (43,69 %)	2 369 810,01 (20,00 %)	11 849 050,05 (100 %)
V Brodě ani v brodu se neutopím CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0010598	NOS VADUM sociální družstvo	6 606 113,00 (67,24 %)	0,00 (0,00 %)	351 915,91 (3,58 %)	364 650,00 (3,71 %)	536 499,00 (5,46 %)	1 964 794,48 (20,00 %)	9 823 972,39 (100 %)
Pomoc chomutovským občanům CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/00007764	Oblastní charita Most	13 748 311,00 (72,77 %)	0,00 (0,00 %)	443 405,32 (2,35 %)	574 198,51 (3,04 %)	976 985,00 (5,17 %)	3 148 750,63 (16,67 %)	18 891 650,44 (100 %)
Podpora zaměstnanosti ohrožených skupin trhu práce na území města Brna CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0016930	Statutární město Brno	3 384 642,38 (60,63 %)	0,00 (0,00 %)	0,00 (0,00 %)	255 500,00 (4,58 %)	825 588,00 (14,79 %)	1 116 432,60 (20,00 %)	5 582 162,96 (100 %)
Podpora zaměstnanosti znevýhodněných osob na území města Brna CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/00007786	Statutární město Brno	5 032 871,94 (62,95 %)	0,00 (0,00 %)	0,00 (0,00 %)	339 300,00 (4,24 %)	1 024 048,00 (12,81 %)	1 599 054,99 (20,00 %)	7 995 274,91 (100 %)
Snižování sociálního vyloučení na Vrbensku 2020–2022 CZ.03.2.60/0.0/0.0/16_052/0016484	Město Vrbno pod Pradědem	2 683 375,00 (55,35 %)	0,00 (0,00 %)	132 144,08 (2,73 %)	0,00 (0,00 %)	1 063 001,73 (21,93 %)	969 630,20 (20,00 %)	4 848 151,01 (100 %)

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV na žádost o doklady; údaje z rozpočtů a ze žádostí o platbu dostupné v informačním systému MIS2014+.

Příloha č. 3

Přehled kritérií pro posuzování účelnosti a efektivnosti vynakládání peněžních prostředků

Oblast	Kritéria	Poskytovatel (MPSV) – co bylo ověřováno	Příjemci podpory/dotace – co bylo ověřováno
Účelnost vynakládání peněžních prostředků	Stanovení cílů a nastavení intervenční logiky projektu	<ul style="list-style-type: none"> poskytovatel zavázal příjemce k dosažení konkrétních a měřitelných cílů a k plnění projektových aktivit v určitém minimálním rozsahu; byl stanoven alespoň 1 závazný indikátor výsledku; stanovené projektové cíle odpovídají příslušnému specifickému cíli OPZ. 	<ul style="list-style-type: none"> příjemce si stanovil jasné a měřitelné cíle v souladu se stanovenými pravidly OPZ; příjemce si naplánoval klíčové aktivity projektu věcně související se stanovenými cíli projektu.
	Dosažení stanovených cílů a realizace klíčových aktivit projektu v předpokládaném rozsahu	<ul style="list-style-type: none"> naplňování stanovených cílových hodnot indikátorů na úrovni specifických cílů OPZ a na úrovni projektů určených k podpoře sociálního začleňování v SVL (alespoň 85 % v případě indikátorů výstupu a 75 % v případě indikátorů výsledku); u vzorku kontrolovaných projektů byly dle zpráv o realizaci uskutečňovány klíčové aktivity a dosahovány cíle projektu v předpokládaném rozsahu. 	<ul style="list-style-type: none"> příjemce realizoval klíčové aktivity a dosáhl stanovených cílů v předpokládaném rozsahu; příjemce naplňoval stanovené cílové hodnoty indikátorů na úrovni projektu (alespoň 85 % v případě indikátorů výstupu a 75 % v případě indikátorů výsledku).
Efektivnost vynakládání peněžních prostředků	Dopady projektů na sociální situaci a postavení na trhu práce u podpořených účastníků*	<ul style="list-style-type: none"> dopady projektů na pracovní uplatnění účastníků v době ukončení projektu a s odstupem šesti měsíců po ukončení jejich účasti v projektu; dopady projektů na pracovní uplatnění vybraných skupin účastníků (nízkokvalifikovaní, znevýhodnění, osoby ve věku 54+, účastníci z řad menšin atp.); dopady projektů na pobírání dávek v hmotné nouzi nebyl vzhledem k nedostupnosti dat posuzovány (viz část IV, bod 5). 	<ul style="list-style-type: none"> projekt vedl ke zlepšení sociální situace účastníků zařazených do náhodně vybraného vzorku ve smyslu stanovených projektových cílů (např. došlo k pracovnímu uplatnění či k oddlužení účastníka, účastník získal přístup k dostupnému bydlení, účastník získal novou kvalifikaci atp.); v případě projektu ÚP ČR byly rovněž posuzovány dopady projektu na pobírání dávek v hmotné nouzi a příspěvků na bydlení.
	Rozpočtová přiměřenost a jednotkové náklady	<ul style="list-style-type: none"> vybrané rozpočtové položky projektů vybraných ke kontrole odpovídají cenám v místě a čase obvyklým; v průběhu realizace kontrolovaných projektů zůstal zachován podíl výdajů určených na přímou podporu cílové skupiny; v průběhu realizace kontrolovaných projektů zůstal zachován poměr mezi mírou čerpání výdajů a mírou naplňování cílových hodnot indikátorů. 	<ul style="list-style-type: none"> vybrané rozpočtové a výdajové položky projektu odpovídají cenám v místě a čase obvyklým; v průběhu realizace projektu zůstal zachován podíl výdajů určených na přímou podporu cílové skupiny; v průběhu realizace projektu zůstal zachován poměr mezi mírou čerpání výdajů a mírou naplňování cílových hodnot indikátorů.
Efektivnost vynakládání peněžních prostředků	Výskyt nežádoucích účinků projektu*	<ul style="list-style-type: none"> identifikace rizika výskytu tzv. efektu mrtvé váhy k posouzení u příjemců; ověření výskytu tzv. drop-off efektu u projektů vybraných ke kontrole. 	<ul style="list-style-type: none"> ověření rizika výskytu tzv. efektu mrtvé váhy u náhodně vybraného vzorku podpořených osob; ověření výskytu tzv. drop-off efektu.
	Nákladová efektivnost*	<ul style="list-style-type: none"> průměrné náklady na podporu jednoho účastníka projektu; průměrné náklady na podporu jednoho účastníka, který byl po ukončení projektu zaměstnán (za všechny projekty zaměřené na sociální začleňování v SVL). 	<ul style="list-style-type: none"> průměrné náklady na podporu jednoho účastníka projektu ve srovnání s projekty ze stejné výzvy OPZ**; průměrné náklady na podporu jednoho účastníka, který byl šest měsíců po ukončení projektu zaměstnán, ve srovnání s projekty ze stejné výzvy OPZ***; u projektu ÚP ČR srovnání efektivnosti podpory účastníků projektu podpořených rekvalifikací a společensky účelným pracovním místem s kontrolní skupinou účastníků, kteří těmito nástroji podpoření nebyli.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

Pozn.: * Kritéria nebyla relevantní pro kontrolované projekty MMR systémové, resp. sociálně-inovační povahy, kde nedocházelo k přímé podpoře cílové skupiny.

** Hodnota byla vypočítána jako podíl celkových proplacených způsobilých výdajů a celkového počtu účastníků projektu.

*** Hodnota byla vypočítána jako podíl celkových proplacených způsobilých výdajů a počtu účastníků projektu, kteří byli šest měsíců po ukončení účasti v projektu zaměstnáni.

Přehled nejvýznamnějších zjištěných skutečností u kontrolovaných projektů – projekty MMR a ÚP ČR

Název projektu a příjemce	Celkové proplacené způsobilé výdaje	Průměrné náklady na jednoho účastníka projektu	Porušení právních předpisů při použití peněžních prostředků	Účelnost použití peněžních prostředků	Efektivnost použití peněžních prostředků
<i>Systémové zajištění sociálního začleňování (MIMR)</i>	277 748 772,70 Kč	Není relevantní (systémový projekt)	<ul style="list-style-type: none"> zjištěny skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. 	<ul style="list-style-type: none"> cíle projektu byly konkrétní a měřitelné, nebyl však stanoven žádný závazný ukazatel výsledků; některé projektové aktivity byly realizovány v nižším rozsahu; hlavní cíl a dva ze šesti dílčích cílů byly dosaženy jen částečně; účelnost snižovaly mj. legislativní a systémové nedostatky, stejně jako projektový způsob financování ASZ. 	<ul style="list-style-type: none"> v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; při realizaci projektu se zvýšily průměrné náklady na vznik jednoho dokumentu; v projektu byly v rámci obecních svazků podporovány i obce s velmi nízkou mírou sociálního vyloučení, stejně jako obce s nízkým potenciálem řešit problémy sociálního vyloučení; efektivnost snižovaly personální změny v ASZ i přístup některých obcí k řešení sociálního vyloučení.
<i>Agentura pro sociální začleňování jako inovační aktér politiky sociálního začleňování (MIMR)</i>	26 172 743,53 Kč	Není relevantní (sociálně-inovační projekt)	<ul style="list-style-type: none"> nebylo zjištěno porušení právních předpisů 	<ul style="list-style-type: none"> cíle projektu nebyly konkrétní a měřitelné, nebyl stanoven žádný závazný ukazatel výsledků; jedna z projektových aktivit nebyla zcela naplněna, protože nedošlo k aktualizaci datové vrstvy AGIS, která měla obcím pomoci při nastavení politik sociálního začleňování; naplnění stanoveného cíle a dopady projektu omezovaly nedostatečné implementační kapacity i chybějící shoda na datech vhodných pro sledování sociálního vyloučení. 	<ul style="list-style-type: none"> v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; v oblasti nákladové efektivnosti nebyly zjištěny nedostatky.
<i>Společně to dokážeme v Ústeckém kraji (ÚP ČR)</i>	293 170 368,33 Kč	125 662 Kč	<ul style="list-style-type: none"> porušení povinnosti uhradit rekvalifikačnímu zařízení cenu rekvalifikace v termínu dle ustanovení § 109a odst. 6 zákona č. 435/2004 Sb.; porušení povinnosti zaslat správci registru smluv k uveřejnění uzavřené smlouvy a jejich dodatky dle § 5 odst. 2 a § 8 odst. 3 zákona č. 340/2015 Sb.⁷⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> cíle projektu byly v zásadě konkrétní a měřitelné; některé projektové aktivity byly realizovány v nižším rozsahu (poskytování rekvalifikací); dva ze tří stanovených cílů byly dosaženy částečně; šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo nově zaměstnáno 32 % účastníků; ke zlepšení situace došlo u 10 z 22 podpořených osob zařazených do kontrolního vzorku. 	<ul style="list-style-type: none"> v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; identifikován výskyt tzv. drop-off efektu (do čtyř týdnů po ukončení účasti bylo 53 % všech podpořených osob opět v evidenci uchazečů o zaměstnání); nákladová efektivnost byla nižší, neboť průměrné náklady na zapojení jednoho účastníka na pracovní trh byly vyšší než u jiných typově podobných projektů ÚP ČR podpořených ve výzvě č. 10 OPZ; průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl šest měsíců po ukončení účasti zaměstnán, činily 393 520 Kč.

Zdroj: vypracoval NKÚ dle informací zjištěných při kontrole.

⁷⁰ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

Přehled nejvýznamnějších zjištěných skutečností u kontrolovaných projektů – projekty KPSVL (I.)

Název projektu a příjemce	Celkové proplacené způsobilé výdaje	Průměrné náklady na jednoho účastníka projektu	Porušení právních předpisů při použití peněžních prostředků	Účelnost použití peněžních prostředků	Efektivnost použití peněžních prostředků
Hledáme řešení v Moravské Třebové (Květná Zahrada, z.ú.)	11 849 050,05 Kč	171 725 Kč	nebylo zjištěno porušení právních předpisů	<ul style="list-style-type: none"> ➤ cíle projektu byly v zásadě konkrétní a měřitelné; ➤ projektové aktivity byly realizovány v předpokládaném rozsahu ➤ hlavní cíl a všechny tři dílčí cíle projektu byly dosaženy jen částečně; ➤ šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo nově zaměstnáno 38 % účastníků; ➤ k dosažení osobních cílů a potřeb došlo u šesti z 15 účastníků zařazených do kontrolního vzorku. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; ➤ identifikován výskyt tzv. drop-off efektu a ve dvou případech potvrzen výskyt efektu mrtvé váhy; ➤ průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl zaměstnán i šest měsíců po ukončení účasti, činily 438 854 Kč.
V Brodě ani v brodu se neutopím (NOS VADUM sociální družstvo)	9 823 972,39 Kč	125 948 Kč	nebylo zjištěno porušení právních předpisů	<ul style="list-style-type: none"> ➤ cíle projektu byly v zásadě konkrétní a měřitelné; ➤ tři z osmi projektových aktivit nebyly realizovány v předpokládaném rozsahu; ➤ hlavní cíl projektu byl dosažen jen částečně; ➤ šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo nově zaměstnáno 32 % účastníků; ➤ ke zlepšení situace vedl projekt u 12 z 15 účastníků zařazených do kontrolního vzorku. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti (jedna výdajová položka neodpovídala obvyklým cenám); ➤ identifikován výskyt tzv. drop-off efektu; ➤ v průběhu realizace projektu došlo k významnému zvýšení podílu osobních nákladů na úkor přímé podpory cílové skupiny; ➤ průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl zaměstnán i šest měsíců po ukončení účasti, činily 613 998 Kč.
Pomoc chomutovským občanům (Charita Most)	18 891 650,44 Kč	121 881 Kč	nebylo zjištěno porušení právních předpisů	<ul style="list-style-type: none"> ➤ cíle projektu nebyly konkrétní a měřitelné, ➤ chyběla také kvantifikace výstupů; ➤ čtyři ze sedmi projektových aktivit nebyly realizovány v předpokládaném rozsahu; ➤ dosažení cílů projektu nelze vyhodnotit; ➤ šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo nově zaměstnáno 28 % účastníků; ➤ ke zlepšení situace vedl projekt u 10 z 15 účastníků zařazených do kontrolního vzorku. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; ➤ průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl zaměstnán i šest měsíců po ukončení účasti, činily 484 101 Kč.

Zdroj: vypracoval NKÚ dle informací zjištěných při kontrole.

Přehled nejvýznamnějších zjištěných skutečností u kontrolovaných projektů – projekty KPSVL (II.)

Název projektu a příjemce	Celkové proplacené způsobilé výdaje	Průměrné náklady na jednoho účastníka projektu	Porušení právních předpisů při použití peněžních prostředků	Účelnost použití peněžních prostředků	Efektivnost použití peněžních prostředků
Podpora zaměstnanosti ohrožených skupin trhu práce na území města Brna (statutární město Brno)	5 582 162,98 Kč	105 324 Kč	nebylo zjištěno porušení právních předpisů	<ul style="list-style-type: none"> ➤ cíle projektu byly v zásadě konkrétní a měřitelné; ➤ jeden z pěti projektových aktivit nebyla realizována v předpokládaném rozsahu; ➤ stanovené cíle projektu nebyly dosaženy; ➤ šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo nově zaměstnáno 28 % účastníků projektu; ➤ ke zlepšení situace vedl projekt u dvou z 15 účastníků zařazených do vzorku. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; ➤ identifikován výskyt drop-off efektu (šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo zaměstnáno 15 z 53 účastníků); ➤ v průběhu realizace projektu se téměř zdvojnásobily náklady na podporu jednoho účastníka; ➤ průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl zaměstnán i šest měsíců po ukončení účasti, činily 372 144 Kč.
Podpora zaměstnanosti znevýhodněných osob na území města Brna (statutární město Brno)	7 995 274,93 Kč	47 031 Kč	<ul style="list-style-type: none"> ➤ porušení povinnosti zaslat správci registru smluv k uveřejnění uzavřené smlouvy a jejích dodatky dle § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ cíle projektu byly v zásadě konkrétní a měřitelné; ➤ jeden z pěti projektových aktivit nebyla realizována v předpokládaném rozsahu; ➤ jeden ze tří hlavních cílů projektu nebyl dosažen; ➤ šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo nově zaměstnáno 28 % účastníků; ➤ ke zlepšení situace vedl projekt u tří z 15 účastníků zařazených do vzorku. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; ➤ v průběhu realizace projektu došlo ke zvýšení podílu osobních nákladů na úkor přímé podpory cílové skupiny; ➤ průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl zaměstnán i šest měsíců po ukončení účasti, činily 166 568 Kč.
Snižování sociálního vyloučení na Vrbensku 2020–2022 (město Vrbno pod Pradědem)	4 848 151,01 Kč	121 204 Kč	<ul style="list-style-type: none"> ➤ nebylo zjištěno porušení právních předpisů 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ hlavní cíl projektu nebyl konkrétní a měřitelný, jeden z dílčích cílů nebyl měřitelný; ➤ projektové aktivity byly realizovány v předpokládaném rozsahu; ➤ jeden z pěti cílů projektu nebyl dosažen; ➤ šest měsíců po ukončení účasti v projektu bylo nově zaměstnáno 37 % účastníků projektu; ➤ ke zlepšení situace vedl projekt u čtyř z 15 účastníků zařazených do vzorku. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ v projektu byla dodržena zásada rozpočtové přiměřenosti; ➤ identifikován výskyt tzv. drop-off efektu; ➤ v průběhu realizace projektu došlo ke zvýšení podílu osobních nákladů na úkor přímé podpory cílové skupiny; ➤ průměrné náklady na jednoho účastníka, který byl zaměstnán i šest měsíců po ukončení účasti, činily 346 296 Kč.

Zdroj: vypracoval NKÚ dle informací zjištěných při kontrole.

Přehled 10 obcí s nejvyšším indexem sociálního vyloučení v roce 2023, kde byly realizovány projekty KPSVL

Název obce	Kraj	Hodnota indexu v roce 2023	Průměrná hodnota indexu za roky 2016–2023	Trend (2016 vs. 2023)	Poskytnuté peněžní prostředky v OPZ na projekty KPSVL	Výdaje státního rozpočtu na doplatky na bydlení (2016–2023)	Výdaje státního rozpočtu na příspěvky na živobytí (2016–2023)	Výdaje státního rozpočtu na příspěvky na bydlení (2016–2023)
Obrnice	Ústecký kraj	29	29,13	-1	27 365 364 Kč	18 880 505 Kč	80 038 853 Kč	87 680 947 Kč
Osoblaha**	Moravskoslezský kraj	27	26,38	-2	34 778 792 Kč	15 872 862 Kč	36 305 874 Kč	39 285 750 Kč
Nové Město pod Smrkem*	Liberecký kraj	24	25,88	-1	2 572 050 Kč	11 354 022 Kč	37 010 478 Kč	60 308 784 Kč
Budišov nad Budišovkou***	Moravskoslezský kraj	24	22,38	+2	35 687 838 Kč	10 946 901 Kč	43 206 384 Kč	45 481 951 Kč
Postoloprty	Ústecký kraj	24	20,50	+5	10 755 857 Kč	20 233 569 Kč	55 590 853 Kč	71 694 267 Kč
Most	Ústecký kraj	21	21,38	+1	57 828 395 Kč	240 724 782 Kč	832 119 884 Kč	1 319 848 112 Kč
Bulovka*	Liberecký kraj	20	21,00	-2	2 572 050 Kč	2 821 804 Kč	13 243 781 Kč	20 447 974 Kč
Ostrava	Moravskoslezský kraj	20	20,75	0	134 585 179 Kč	1 639 239 853 Kč	2 901 492 314 Kč	5 915 467 117 Kč
Chomutov	Ústecký kraj	20	20,50	0	81 800 213 Kč	165 893 574 Kč	466 365 786 Kč	790 824 402 Kč
Rotava	Karlovarský kraj	20	21,88	-4	15 093 128 Kč	6 909 397 Kč	35 008 289 Kč	35 200 068 Kč

Zdroj: vypracoval NKÚ dle údajů v informačním systému MIS2014+ a dle odpovědí MPSV a MMR na žádost o doklady.

Pozn.: **Index sociálního vyloučení** (0 – nejnižší stupeň sociálního vyloučení, 30 – nejvyšší stupeň sociálního vyloučení); zahrnuje pět dimenzí: exekuce, hmotná nouze, bytová nouze, dlouhodobá nezaměstnanost (nad šest měsíců) a předčasné ukončení základní školní docházky. Blíže viz <https://www.socialni-zaclenovani.cz/index/socialniho-vyloucení/>

* Součást mikroregionu Frýdlantsko.

** Součást mikroregionu Osoblažsko.

*** Součást mikroregionu Vítkovsko.

Příloha č. 8

Přehled obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL vybrané ke kontrole

Název obce	Kraj	Hodnota indexu v roce 2023	Průměrná hodnota indexu za roky 2016–2023	Trend (2016 vs. 2023)	Poskytnuté peněžní prostředky v OPZ na projekty KPSVL	Výdaje státního rozpočtu na doplatky na bydlení (2016–2023)	Výdaje státního rozpočtu na příspěvky na živobytí (2016–2023)	Výdaje státního rozpočtu na příspěvky na bydlení (2016–2023)
Brno	Jihomoravský kraj	14	13,75	-1	269 511 155 Kč	825 185 583 Kč	1 498 238 129 Kč	4 708 753 303 Kč
Havlíčkův Brod	Kraj Vysočina	7	7,25	-2	13 906 327 Kč	10 180 969 Kč	20 078 896 Kč	75 392 491 Kč
Chomutov	Ústecký kraj	20	20,50	0	81 800 213 Kč	165 893 574 Kč	466 365 786 Kč	790 824 402 Kč
Moravská Třebová	Pardubický kraj	14	14,75	-7	29 348 083 Kč	13 621 408 Kč	48 170 048 Kč	88 173 924 Kč
Vrbno pod Pradědem*	Moravskoslezský kraj	14	12,75	-1	22 215 809 Kč	13 137 725 Kč	24 339 348 Kč	38 196 859 Kč

Zdroj: vypracoval NKÚ dle údajů v informačním systému MS2014+ a dle odpovědí MPSV a MIMR na žádost o doklady.

Pozn.: Index sociálního vyloučení (0 – nejnižší stupeň sociálního vyloučení, 30 – nejvyšší stupeň sociálního vyloučení); zahrnuje pět dimenzí: exekuce, hmotná nouze, bytová nouze, dlouhodobá nezaměstnanost (nad šest měsíců) a předčasné ukončení základní školní docházky. Blíže viz https://www.socialni-zaclenovani.cz/index_socialniho_vyloucenii/

* Součást mikroregionu Vrbensko.

Přehled obcí, kde byly realizovány projekty KPSVL a kde došlo k ukončení spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování

Lokalita	Ukončení spolupráce	Peněžní prostředky poskytnuté na projekty KPSVL (v Kč)	Počet ukončených projektů KPSVL	Index sociálního vyloučení (2023)	Zdůvodnění ukončení spolupráce dle ASZ
Bruntál	V roce 2023 nepokračovala	50 905 586,09	11	18	Po dohodě s vedením města byla spolupráce postupně omezena. Obec se rozhodla dále nepokračovat ve spolupráci pro sociální oblast v navazujícím režimu KPSV21+.
České Velenice	V roce 2023 nepokračovala	18 842 119,96	7	18	Na základě poklesu zájmu vedení obce došlo k útlumu spolupráce. Obec se rozhodla dále nepokračovat ve spolupráci pro sociální oblast v navazujícím režimu KPSV21+.
Fulnek	RSSZ	1 897 825,78	1	10	Ukončena spolupráce až během realizace projektu RSSZ. Nezdůvodněno.
Havlíčkův Brod	V roce 2023 nepokračovala	13 906 327,17	2	7	Na základě poklesu zájmu vedení obce došlo k útlumu spolupráce.
Kolín	V roce 2023 nepokračovala	63 139 625,38	12	12	Na základě poklesu zájmu vedení obce došlo k útlumu spolupráce.
Kraslice	RSSZ	10 684 866,83	2	13	Ukončena spolupráce až během realizace projektu RSSZ. Nezdůvodněno.
Most	V roce 2023 nepokračovala	57 828 394,85	8	21	Statutární město Most v roce 2019 schválilo záměr na výstavbu modulového bydlení v SVL sídlišť Chanov určené pro bydlení sociálně slabých osob. ASZ v odborném stanovisku doporučila vedení města naopak dlouhodobou strategií postupného útlumu této vyloučené lokality. Vzhledem k neshodám s obcí monitorovací výbor ASZ rozhodl o ukončení spolupráce s obcí.
Obrnice a okolí	RSSZ	27 365 364,47	3	29	Ukončena spolupráce až během realizace projektu RSSZ. Nezdůvodněno.
Poběžovicko	V roce 2023 nepokračovala	14 029 197,79	2	2	Nezdůvodněno.
Příbram	V roce 2023 nepokračovala	44 918 638,91	9	14	Město se rozhodlo dále plánovat a naplňovat cíle ze strategického plánu sociálního začleňování samostatně.
Rotava	V roce 2023 nepokračovala	15 093 128,07	2	20	Spolupráce byla ukončena dohodou z iniciativy ASZ. Politické vedení obce v dané době aplikovalo opatření směřující k vytlačení osob sociálně vyloučených ze svého území, což je praxe protichůdná politikám, které ASZ pomáhá zavádět.
Slaný	V roce 2023 nepokračovala	30 693 618,03	6	14	Na základě poklesu zájmu vedení obce došlo k útlumu spolupráce.
Smržovka	V roce 2023 nepokračovala	3 691 002,18	1	17	Spolupráce byla ukončena s ohledem na neochotu města řešit problematiku sociálního vyloučení podle doporučení vzešlých z evaluační zprávy.
Varnsdorf	V roce 2023 nepokračovala	25 818 283,47	6	16	Změny ve vedení obce. Tehdejší nové vedení nebylo nakloněno spolupráci s ASZ.
Žluticko	V roce 2023 nepokračovala	14 916 138,74	5	14	Ukončení spolupráce na základě vzájemné dohody z důvodů nedostatečných kapacit obce pro řešení problematiky sociálního začleňování.
CELKEM		393 730 117,72	77		

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MMR na žádost o doklady.

Pozn.: RSSZ – spolupráce s ASZ byla ukončena až v průběhu realizace projektu OPZ+ Rozvoj systémů pro sociální začleňování RSSZ.

ČÁST C

INFORMACE A DOKUMENTY

Informace o ukončení kontrolní akce

Číslo kontrolní akce: 24/02

Předmět kontroly:

Majetek státu a peněžní prostředky určené na zajištění činnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace

Senát Nejvyššího kontrolního úřadu dne 25. listopadu 2024 usnesením č. 24/02/2024/4 schválil kontrolní závěr z kontrolní akce č. 24/02.

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 kontrolovaným osobám (Ministerstvu vnitra a Úřadu pro zahraniční styky a informace) a **ve Věstníku NKÚ nebude zveřejněn.**

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 32.

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Komunardů 1634/44, 170 00 Praha 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 430

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 6/2024 vyšla dne 31. prosince 2024

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)

