

OBSAH

Část A: Plán kontrolní činnosti

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015 (V)
(15/09) 313
5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ za rok 2016 (II)
(16/01, 16/09, 16/10, 16/11, 16/14) 314

Část B: Kontrolní závěry z kontrolních akcí

- 14/31 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace Ministerstva pro místní rozvoj 317
- 15/10 Peněžní prostředky vynakládané na Národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím 331
- 15/11 Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na zahraniční rozvojovou spolupráci 353
- 15/12 Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu 371
- 15/13 Státní dluh a výdaje na jeho financování 383
- 15/14 Peněžní prostředky určené na modernizaci III. a IV. tranzitního železničního koridoru 399
- 15/15 Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním 415
- 15/16 Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti 435
- 15/18 Peněžní prostředky určené na podporu bydlení 447
- 15/19 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo kultury* za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014 459
- 15/20 Investiční pobídky jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti 473
- 15/21 Peněžní prostředky určené na rekultivace v lokalitách jezer Most a Chabařovice 487

15/22	Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě	503
15/24	Peněžní prostředky určené k naplňování cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie	515
15/39	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit organizační složky státu Ústav pro studium totalitních režimů a Archiv bezpečnostních složek	535

Část A

Plán kontrolní činnosti

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015 (V)

Číslo kontrolní akce: 15/09

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynakládané na podporu vzdělávání a na poradenství a propagaci v resortu Ministerstva zemědělství

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Park dětem spolek, Líšnice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/II/2016 na svém II. jednání dne 15. 2. 2016.



5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (II)

Číslo kontrolní akce: 16/01

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu *Podnikání a inovace* z hlediska dosažení cílů

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

AveClara s.r.o., Praha;
BIOPROFIT s.r.o., Lišov;
BOSWELL a.s., Ostrava;
DKL Tech s.r.o., Jablonec nad Nisou;
Edwards, s.r.o., Lutín;
Elok-Opava spol. s r. o., Velké Heraltice;
FPOS a.s., Ústí nad Orlicí;
IMG BOHEMIA s.r.o., Planá nad Lužnicí;
JKS & TRADE MORAVIA s.r.o., Koclířov;
Kornfeil spol. s r.o., Čejč;
KOVOLIS HEDVIKOV a.s., Třemošnice;
LATOP spol. s r.o., Tábor;
NWT a.s., Hulín;
ON SEMICONDUCTOR CZECH REPUBLIC, s.r.o., Rožnov pod Radhoštěm;
Plzeňská energetika a.s., Plzeň;
Regionální centrum kooperace, a.s., Slavičín;
SANS SOUCI, s.r.o., Praha;
SEA - Chomutov, s.r.o., Chomutov;
SKLOPAN LIBEREC, a.s., Liberec;
Sklostroj Turnov CZ, s.r.o., Přepěře;
Strojírna Slavíček, s.r.o., Velká Bíteš;
ŠVANDA PRIMA, s.r.o., Polička;
THERMA FM, s.r.o., Pržno;
UNIS, a.s., Brno;
UVR Mníšek pod Brdy a.s., Mníšek pod Brdy;
Jan Polata, Petrovická 440, Milevsko;
Pavel Lorenc, Matěje z Janova 481, Mladá Vožnice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/III/2016 na svém III. jednání dne 7. 3. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/11

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

- vybraní příjemci peněžních prostředků:

AB plus CZ s.r.o., Za elektrárnou 419/1, Praha;
Centrum MARTIN o.p.s., Chelčického 911/2, Praha;
FEHAS group, s.r.o., Dělnická 6, Most;
Jan Zykmond, Pražská 2986/2, Teplice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/V/2016 na svém V. jednání dne 11. 4. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/09

Předmět kontroly:

Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Ministerstvo financí.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VI/2016 na svém VI. jednání dne 25. 4. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/10

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

- vybraní příjemci peněžních prostředků:

Manner, občanské sdružení, Brno;

Maveus s.r.o., Praha;

SAGITTARIA - Sdružení pro ochranu přírody střední Moravy, Křelov-Břuchotín;

Společnost pro Jizerské hory, o.p.s., Liberec;

město Jablonné v Podještědí;

město Rokycany;

statutární město Ostrava;

obec Dětmarovice;

obec Staré Hodějovice;

David Soukup, Královský vršek 3551/54, Jihlava;

Jaromír Doležal, Rudé armády 310, Počátky;

Josef Plzák, Křivá 7/3, Plzeň;

Petr Votava, Újezd č. popis. 71;

Stanislav Kliment, Ždírec č. popis. 3;

Tomáš Kužílek, Osek nad Bečvou č. popis. 15.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/VII/2016 na svém VII. jednání dne 16. 5. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/14

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu místního rozvoje v rámci iniciativy *Leader* prostřednictvím *Programu rozvoje venkova*

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

- vybraní příjemci peněžních prostředků:

MAS Labské skály, z.s., Jílové.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VII/2016 na svém VII. jednání dne 16. 5. 2016.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****14/31****Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace Ministerstva pro místní rozvoj**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/31. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace Ministerstva pro místní rozvoj.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2012–2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od října 2014 do května 2015.

Kontrolované osoby:

Centrum pro regionální rozvoj ČR, Praha;

Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism, Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 10. srpna 2015, **schválilo** usnesením č. 6/XI/2015 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism (dále také „agentura CzT“) je státní příspěvková organizace Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“) zřízená s účinností od 1. 4. 1993 rozhodnutím ministra hospodářství České republiky (č. 29 ze dne 18. 3. 1993) v souladu se zákonem č. 576/1990 Sb.¹

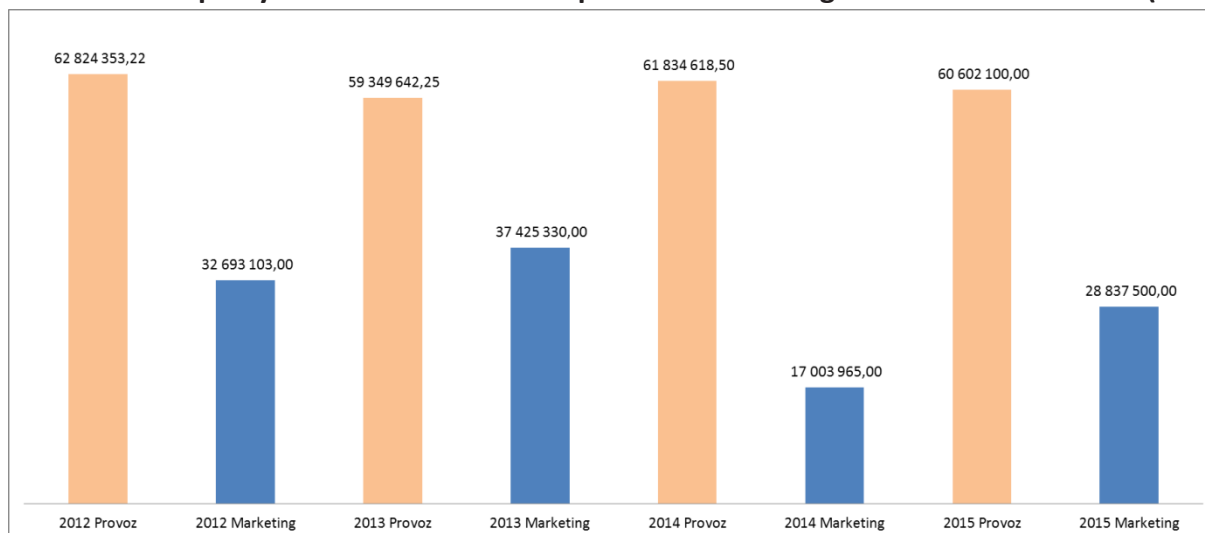
¹ Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice.

Agentura CzT je právnickou osobou, která je způsobilá vlastními úkony nabývat práv a zavazovat se, přísluší jí právo hospodaření s majetkem České republiky podle zákona č. 219/2000 Sb.² a je účetní jednotkou ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.³ Rozpočet příjmů a výdajů agentury CzT je součástí rozpočtu kapitoly 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj*.

Základním cílem agentura CzT je propagace České republiky jako destinace cestovního ruchu v zahraničí i v České republice. K naplnění cíle propagace České republiky v zahraničí má agentura CzT zřízena ve světě zastoupení. Rozlišuje dva druhy zastoupení, a to zastoupení 1. stupně (zastoupení kanceláří agentury CzT v dané destinaci) nebo 2. stupně (zastoupení agentury CzT PR agenturou na daném trhu).

Agentura CzT sestavuje každý rok rozpočty zahraničních zastoupení (dále také „ZZ“). Rozpočty jednotlivých ZZ v letech 2012–2015 jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. Rozpočty všech ZZ rozdělené na provoz a marketing jsou znázorněny v grafu č. 1.

Graf č. 1 – Rozpočty všech ZZ rozdělené na provoz a marketing v letech 2012–2015 (v Kč)



Zdroj: data předaná agenturou CzT.

Agentura CzT si v rámci plánování finančních prostředků na další rok zpracovává pouze přehled předpokládaných nákladů na marketing a provoz jednotlivých ZZ. Skutečné náklady na marketing a provoz zahraničních zastoupení agentury CzT odděleně nesleduje ani nevyhodnocuje.

Centrum pro regionální rozvoj ČR (dále jen „CRR“) je státní příspěvková organizace MMR zřízená rozhodnutím ministra pro místní rozvoj č. 10 ze dne 20. 12. 1996 dle zákona č. 576/1990 Sb.¹

² Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o majetku ČR“).

³ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

CRR je právnickou osobou, která je způsobilá vlastními úkony nabývat práv a zavazovat se, přísluší mu právo hospodaření s majetkem České republiky a je účetní jednotkou ve smyslu zákona o účetnictví. Rozpočet příjmů a výdajů CRR je součástí rozpočtu kapitoly 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj*.

Základním cílem CRR je zajišťování implementace programů EU formou administrace činností delegovaných rozhodnutími ministra pro místní rozvoj.

Za kontrolované období 2012–2014 činila hodnota kontrolovaného majetku u CzT 116 938 132,17 Kč a u CRR 177 735 393,74 Kč, objem kontrolovaných finančních prostředků u agentury CzT činil 309 347 734,57 Kč a u CRR 17 044 648 Kč.

II. Shrnutí a vyhodnocení

A. Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism

1. Na základě skutečností zjištěných u agentury CzT má v některých případech NKÚ pochybnost o hospodárném vynakládání finančních prostředků.
2. Agentura CzT nevyužívala důsledně všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a majetek státu nevyužívala účelně a hospodárně.
3. Agentura CzT porušila zákon o majetku ČR a zákon o rozpočtových pravidlech.
4. Nedostatky zjistila kontrola NKÚ také v oblasti zadávání veřejných zakázek. Agentura CzT nezadávala veřejné zakázky na základě zadávacího řízení dle zákona č. 137/2006 Sb.⁴ či rozdělila předmět veřejné zakázky.
5. Kontrolní systém, který byl u CzT zaveden na základě požadavku zákona o finanční kontrole⁵, nebyl dostatečně funkční, což dokládá velké množství zjištěných nedostatků.

V případech, kdy NKÚ kontrolou zjistil skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb.⁶, oznámil tyto případy příslušnému finančnímu úřadu. Zjištěné skutečnosti nasvědčují, že se agentura CzT dopustila porušení rozpočtové kázně v osmi případech v celkovém finančním objemu až do výše 19 529 234 Kč.

B. Centrum pro regionální rozvoj ČR

U CRR zjistila kontrola NKÚ méně nedostatků. V rámci kontrolních vzorků byly zjištěny čtyři nedostatky, přičemž dva již byly pro rok 2015 odstraněny.

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁵ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

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

III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

Kontroly NKÚ byly podrobeny především náklady a výnosy z činnosti vykázané v položkách A.I a B.I výkazů zisku a ztráty obou kontrolovaných osob – viz přílohy č. 2 a č. 3 tohoto kontrolního závěru. Finanční prostředky poskytnuté z Evropské unie nebyly kontrolovány.

A. Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism

V letech 2012–2014 byl počet systemizovaných míst pro CzT 68, ale pracovní činnost vykonávalo v CzT v průměru 95 osob (např. na základě dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti). Jejich počet se měnil v závislosti na počtu probíhajících projektů v rámci *Integrovaného operačního programu* a operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*.

1. Podle názoru NKÚ agentura CzT nevyužila v následujících případech všech možností k dosažení hospodárnějšího vynaložení finančních prostředků, např.:

- Vyhlásila veřejnou zakázku *Kompletní realizace čtyř ročníků mezinárodní soutěže „Světový den ledového vína“* v letech 2012–2015 s předpokládanou hodnotou 16 700 000 Kč bez DPH. Do soutěže se přihlásili dva uchazeči, z nichž jeden byl v rámci zadávacího řízení vyloučen pro nedoložení všech kvalifikačních předpokladů. Agentura CzT nevyužila zákonem o veřejných zakázkách danou možnost vyzvat tohoto uchazeče k doplnění dokumentace, přestože jeho nabídková cena byla o cca 5 mil. Kč nižší než nabídková cena 16 694 700 Kč bez DPH vítězného uchazeče. Cena veřejné zakázky za jednotlivé ročníky se skládala ze sedmi částí, přičemž jednou z částí byla medializace akce. U vítězného uchazeče činila nabídková cena za medializaci 2 232 000 Kč/rok, přičemž u vyloučeného uchazeče činila 410 000 Kč/rok, tj. o 82 % méně.
- Nedoložila, že by před uzavřením smlouvy na poskytování právních služeb (na roky 2012 až 2014 s paušálním měsíčním plněním ve výši 45 000 Kč) posoudila více variant s cílem zvolit nejvýhodnější. Tím, že ve smlouvě nestanovila povinnost vykazovat provedené činnosti, zbavila se možnosti ověřit hospodárnost zvoleného řešení. Agentura CzT tak nemohla prokázat a doložit, že prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu byly použity nejhospodárnějším způsobem.
- Přímo objednávala u úklidových společností v letech 2012–2014 služby za ceny vyšší, než nabízely konkurenční úklidové firmy.
- Nevyvíjela žádnou aktivitu vedoucí k možným úpravám smlouvy uzavřené s bankou v roce 1997, které by vedly ke snížení nákladů na bankovní služby. Tyto náklady v letech 2012–2014 činily celkem 3 783 794,30 Kč.
- Oslovovala při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu na zajištění dopravy přímo jednu konkrétní společnost, aniž by splnila způsob zadání, který si sama nastavila ve svých směrnících. Agentura CzT v průběhu let 2012–2014 proplatila této společnosti částku minimálně ve výši 1 945 155,10 Kč včetně DPH.

2. Agentura CzT porušila zákon o majetku ČR, když:

- nevyužila důsledně všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka⁷, protože:
 - ve smlouvě o dílo, jejímž předmětem byla oprava výtahu, nestanovila sankce za případné zpoždění předání díla. Dílo sjednané smlouvou bylo předáno téměř 4 měsíce po stanoveném termínu plnění;
 - při řešení manka na ceninách v hodnotě celkem 55 020 Kč (chybělo 786 ks stravenek) neuplatnila náhradu škody na své zaměstnankyni, ale uvedenou částku zaúčtovala na vrub nákladů CzT;
- motorová vozidla⁸ využívala neúčelně a nehospodárně, když:
 - nevyřadila vozidla, která již nevyužívala, a přitom dále hradila peněžní prostředky za jejich parkování až do výše 87 560 Kč;
 - uhradila náklady spojené s opravami některých vozidel ve výši 4 202 Kč, event. náklady na pohonné hmoty u těchto vozidel ve výši 2 207 Kč, přestože podle knih jízd vozidla neujela žádné kilometry.
- pronajala část prostorů bezúplatně CRR⁹, přestože tyto prostory nebyly dočasně nepotřebné k plnění funkcí státu a ani nebylo tímto postupem dosaženo jejich účelnějšího nebo hospodárnějšího využití. Agentura CzT si navíc z důvodu nedostatku kanceláří pro své zaměstnance najímala kanceláře v jiné budově, a nehospodárně tak vynaložila v letech 2013–2014 částku až do výše 2 466 070,10 Kč.

3. Agentura CzT porušila zákon o účetnictví¹⁰, neboť inventurní soupisy v roce 2014 neobsahovaly podpisový záznam osoby odpovědné za zjištění skutečností ani podpisový záznam osoby odpovědné za provedení inventury.

4. Agentura CzT porušila zákon o majetku ČR a rozpočtová pravidla¹¹ tím, že peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu nepoužila k účelům, na které byly určeny, ani ke krytí nezbytných potřeb, když:

- uhradila částku ve výši 252 003,90 Kč za individuální členství generálního ředitele a dalších zaměstnanců CzT v různých organizacích, aniž by prokázala účel a přínos těchto členství pro CzT;
- při zajišťování marketingových aktivit uhradila celkem 594 400 Kč včetně DPH za dárkové poukazy na relaxační wellness pobyty. Kontrolovaná osoba nebyla schopna doložit či vysvětlit, k jakému účelu byly dárkové poukazy pořízovány a kdo byl jejich příjemcem;
- uhradila za akci, pořádanou ke konci roku 2014 a prezentovanou jako výroční setkání s partnery, částku v celkové výši 292 987 Kč. Z dokladů předložených kontrolovanou osobou vyplynulo, že cílem akce bylo rozloučení zaměstnanců CzT a vybraných dodavatelů s generálním ředitelem. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že akce zejména s ohledem na

⁷ Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o majetku ČR.

⁸ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR.

⁹ Ustanovení § 27 odst. 1, 3 a § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR.

¹⁰ Ustanovení § 30 odst. 7 písm. b) zákona o účetnictví.

¹¹ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR a § 53 odst. 4 rozpočtových pravidel.

seznam pozvaných hostů a programové zaměření nijak nemohla přispět k podpoře turistického ruchu či k prezentaci České republiky jako turistické destinace.

5. Agentura CzT porušila zákon o veřejných zakázkách, např.:

- Nevybrala dodavatele letenek na základě zadávacího řízení¹², přestože poskytnuté plnění v jednotlivých letech 2012–2014 činilo více než 3 mil. Kč, celkově 10 535 267 Kč. Agentura CzT pořizovala v letech 2012–2014 letenky formou objednávek, nicméně tyto potřeby byly v obdobném rozsahu v každém z kontrolovaných roků (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Výdaje CzT na základě fakturace společnosti OK-Tours v letech 2012–2014

(v Kč)

Nákladové účty	2012	2013	2014
512100	68 259,00	219 948,43	0,00
512200	1 267 444,90	1 416 057,75	955 355,00
518100	727 131,60	803 103,00	795 370,00
518501	386 489,50	251 136,25	212 713,00
5181002	987 524,00	1 383 878,57	1 060 856,01
Celkem	3 436 849,00	4 074 124,00	3 024 294,01

Zdroj: vlastní zpracování dle dat předaných CzT;

- Rozdělila veřejnou zakázku¹³ na zajištění distribuce polygrafických, výstavních a reklamních výrobků do více veřejných zakázek malého rozsahu, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod limit stanovený zákonem. Jak vyplývá z tabulky č. 2, uzavřela agentura CzT dne 2. 1. 2013 s dodavatelem smlouvu na služby, přičemž jí musela být známa skutečnost, že v předchozím roce došlo k plnění od téhož dodavatele ve výši 1 556 534,17 Kč bez DPH. V prosinci 2013 uzavřela agentura CzT smlouvu, jejíž plnění dosáhlo výše 1 022 633,60 Kč bez DPH a 19. 6. 2014 uzavřela další smlouvu, jejíž plnění dosáhlo výše 225 000 Kč bez DPH. Následně dne 19. 11. 2014 uzavřela agentura CzT další smlouvu s částkou nejvýše přípustného plnění ve výši 630 000 Kč bez DPH. Celková hodnota 2. až 5. smlouvy činila celkem 3 781 429,30 Kč bez DPH. Z předmětů smluv vyplývá, že zakázky spolu věcně souvisí, a tudíž měly být zadány jako jedna veřejná zakázka.

Tabulka č. 2 – Přehled uzavřených smluv a objednávek

Pořadové číslo	Číslo smlouvy/objednávky	Datum uzavření smlouvy/objednávky	Termín plnění	Fakturovaná částka s DPH	Fakturovaná částka bez DPH
1.	11/S/220/443	9. 12. 2011	1. 1. – 31. 12. 2012	1 867 841,00	1 556 534,17
2.	2012/S/22/554	2. 1. 2013	2. 1. – 31. 12. 2013	2 303 594,00	1 903 795,70
3.	2013/S/220/536	23. 12. 2013	2. 1. – 30. 6. 2014	1 237 386,66	1 022 633,60
4.	14/O/220/1704	19. 6. 2014	1. 7. – 31. 10. 2014	272 250,00	225 000,00
5.	2014/S/220/0377	19. 11. 2014	19. 11. 2014 – 31. 12. 2015		630 000,00*

Zdroj: vlastní zpracování dle dat předaných agenturou CzT.

* předpokládaná částka dle smlouvy.

¹² Ustanovení § 21 a § 12 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.

¹³ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.

6. Agentura CzT nepostupovala v souladu se zákonem o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb.¹⁴ tím, že příkazce operace neproověřil správnost závazku fakturace dle objednávek a hlavní účetní na vzniklý nesoulad neupozornil a nepřerušil schvalovací proces, následně agentura uhradila při komplexním zajišťování autoprovozu a vedení skladu poskytovateli částky, které neodpovídaly smluvnímu ujednání. Nad rámec smlouvy tak agentura CzT proplatila částku ve výši 21 467 Kč.

➤ **Agentura CzT nezavedla a neudržovala účinný vnitřní kontrolní systém**, který by byl způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánů veřejné správy, jak ukládá zákon o finanční kontrole¹⁵.

- Jedním z rizik pro dodržení zásad uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách je personální propojení zadavatele a uchazeče. Z dokumentace k výběrovému řízení podlimitní veřejné zakázky na zajištění správy a údržby informačních systémů a webových prezentací agentury CzT konanému v roce 2012 bylo zjištěno, že zpracovatelem zadávací dokumentace byl bývalý jednatel vítězné společnosti. Zakázka byla zadána ve zjednodušeném podlimitním řízení. Z dalších informací doložených agenturou CzT kontrola NKÚ zjistila, že zpracovatelem zadávacích dokumentací k obdobným veřejným zakázkám v letech 2012–2014 byl stejný zaměstnanec agentury CzT a byly zadány ve stejném režimu. Ve všech případech nabídku podaly pouze dvě stejné společnosti z pěti oslovených. V kritériu reakční doby pro servisní zásahy byla vždy druhá společnost značně za parametry nabídky stejného vítězného uchazeče, a nemohla tak získat dostatečný počet bodů k ohrožení pozice vítěze. Na základě uzavřených smluv bylo této společnosti uhrazeno celkem 8 546 028,75 Kč včetně DPH. Zjištěné skutečnosti indikují podezření na uzavření kartelové dohody o manipulaci nabídek (*bid rigging*).
- Vnitřní kontrolní systém nebyl zcela účinný, neboť neodhalil nedostatky zjištěné kontrolou NKÚ, například nedodržování zákonů a vlastních směrnic (zadávání veřejných zakázek), výdej peněžních prostředků nad sjednanou cenu apod.

➤ **Agentura CzT nepostupovala v souladu se zákonem o finanční kontrole**¹⁶, když nezajišťovala interní audit vlastními zaměstnanci v rámci funkčně nezávislého útvaru interního auditu a tyto činnosti nakupovala jako službu. Agentura CzT na tyto služby neoprávněně vynaložila částku ve výši 1 425 366 Kč včetně DPH.

7. Ostatní zjištěné skutečnosti

V letech 2012–2013 agentura CzT používala při své činnosti informační systém *Helios Green*. V roce 2014 byl tento informační účetní systém nahrazen informačním systémem IRAP (dále také „IS IRAP“), a to na základě iniciativy ze strany MMR, které již IS IRAP využívalo a mělo

¹⁴ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona o finanční kontrole a § 14 odst. 2 a 4 písm. b) vyhlášky č. 416/2004 Sb.

¹⁵ Ustanovení § 25 zákona o finanční kontrole.

¹⁶ Ustanovení § 28 odst. 1 a § 29 odst. 1 zákona o finanční kontrole a § 53 odst. 4 rozpočtových pravidel.

v úmyslu jej zavést i u svých podřízených organizací. U CRR však tento účetní systém zaveden nebyl. IS IRAP způsobil agentuře CzT značné problémy a komplikace, k jejichž úplné nápravě nedošlo do doby ukončení kontrolní akce. Od doby zavedení IS IRAP dochází k neustálým úpravám informačního systému, které hradilo částečně MMR. K termínu ukončení kontrolní akce již náklady na úpravy a konzultace související s tímto informačním systémem hradí agentura CzT, která na tyto činnosti zatím vynaložila celkem 716 744 Kč včetně DPH (tj. 592 350,41 Kč bez DPH).

B. Centrum pro regionální rozvoj ČR

Průměrný přepočtený počet zaměstnanců CRR v roce 2012 činil 115, v roce 2013 to bylo 119 a v roce 2014 celkem 127 zaměstnanců. Kontrolou NKÚ byly v rámci kontrolních vzorků zjištěny níže uvedené nedostatky:

- 1. CRR porušilo rozpočtová pravidla¹⁷** tím, že v letech 2012–2014 vykonávalo jinou činnost, jejíž předmět a rozsah nemělo před jejím započítáním doplněny do zřizovací listiny. Celkový výnos z této jiné činnosti činil 43 784,99 Kč.
- 2. CRR porušilo zákon o majetku ČR¹⁸** tím, že:
 - neuplatnilo v letech 2012–2014 vůči svému zaměstnanci úhradu nákladů na opravy a údržbu vozidla u jízd pro soukromé účely, sjednanou v pracovní smlouvě. CRR tak neodůvodněně snížilo výnos z tohoto majetku o 70 716 Kč. Motorové vozidlo bylo v letech 2012 až 2014 z pohledu ujetých kilometrů využito z 84,51 % k soukromým účelům;
 - poskytovalo svému zaměstnanci služební vozidlo k soukromým účelům, přestože nebyly pro toto užívání naplněny podmínky stanovené zákonem¹⁹.
- 3. CRR porušilo zákon o účetnictví²⁰** tím, že neúčtovalo o vyřazení dlouhodobého nehmotného majetku v celkové zůstatkové ceně 100 268 437,93 Kč. CRR o vyřazení tohoto majetku neúčtovalo, přestože byl k 31. 12. 2010 bezúplatně převeden na MMR. CRR tímto nadhodnotilo též v letech 2011–2013 aktiva u rozvahové položky *A.I.2 Software*. Uvedený nedostatek odstranilo až účetními zápisy v roce 2014.

¹⁷ Ustanovení § 63 odst. 1 rozpočtových pravidel.

¹⁸ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR.

¹⁹ Ustanovení § 27 odst. 1 zákona o majetku ČR.

²⁰ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o účetnictví.

Příloha č. 1

Rozpočty zahraničních zastoupení členěné dle výdajů na provoz a marketing

Název ZZ	2012		2013		2014		2015	
	Provoz	Marketing	Provoz	Marketing	Provoz	Marketing	Provoz	Marketing
Benelux	3 992 560,00	2 051 400,00	3 214 800,00	2 009 800,00	3 764 475,00	899 993,00	3 353 400,00	1 500 000,00
Čína – Hong Kong	x	x	548 468,00	221 000,00	3 444 655,00	1 310 250,00	3 345 300,00	1 400 000,00
Čína – Šanghaj	x	x	3 460 360,00	1 291 000,00	3 864 986,00	702 250,00	3 121 200,00	1 500 000,00
Čína – Peking	3 905 836,00	1 300 000,00	3 260 148,00	2 487 600,00	3 459 330,00	499 950,00	2 826 000,00	1 000 000,00
Indie	2 496 752,00	1 800 000,00	x	x	x	x	x	x
Itálie – Milano	3 986 150,00	2 000 000,00	3 496 324,00	2 000 700,00	3 976 500,00	2 167 000,00	3 150 900,00	1 000 000,00
Francie – Paříž	3 219 840,00	1 999 400,00	3 136 903,00	2 000 050,00	4 002 790,00	1 019 370,00	2 410 200,00	1 500 000,00
Japonsko	5 081 400,00	1 000 000,00	990 000,00	x	1 987 227,50	x	5 000 000,00	1 500 000,00
Korea – Soul	1 000 000,00	x	1 299 030,25	620 000,00	2 219 029,00	1 000 000,00	2 533 500,00	1 500 000,00
Mexiko – ZZ Lat. Am.*	3 026 200,00	2 800 000,00	3 092 000,00	3 200 000,00	3 326 148,00	1 000 000,00	3 239 100,00	1 500 000,00
Německo – Berlín	3 035 670,00	1 999 998,00	2 979 510,00	3 970 200,00	4 738 843,00	1 080 837,00	4 256 100,00	2 500 000,00
Německo – Frankfurt	3 197 996,00	1 999 400,00	3 101 280,00	x	x	x	x	x
Polsko – Varšava	1 971 268,00	2 000 000,00	2 126 439,00	2 109 900,00	2 277 048,00	699 998,00	2 210 400,00	1 500 000,00
Rakousko – Vídeň	2 502 240,00	889 980,00	2 690 220,00	1 000 090,00	x	x	2 462 500,00	1 837 500,00
Rusko – Moskva	2 664 468,00	1 300 000,00	2 379 016,00	2 765 000,00	2 588 108,00	630 000,00	2 057 400,00	1 300 000,00
Rusko – Jekatěrinburg	2 429 880,00	1 000 000,00	2 422 252,00	1 000 000,00	2 432 884,00	630 000,00	2 050 200,00	1 400 000,00
Slovensko – Bratislava	1 875 432,00	799 760,00	2 225 184,00	1 201 720,00	2 333 472,00	321 750,00	2 170 800,00	1 000 000,00
Španělsko – Madrid	2 117 800,00	2 000 000,00	2 213 298,00	2 132 000,00	2 425 726,00	785 700,00	2 418 300,00	1 500 000,00
Švédsko – Stockholm	3 006 477,00	1 999 998,00	3 256 671,00	1 999 550,00	3 334 686,00	1 203 997,00	3 062 700,00	1 400 000,00
Švýcarsko	592 336,00	267 582,00	x	x	x	x	x	x
Ukrajina – Kyjev	1 398 000,00	1 000 000,00	1 525 223,00	1 220 120,00	x	x	x	x
USA – Los Angeles	x	x	3 614 280,00	2 000 000,00	3 748 164,00	888 000,00	3 347 100,00	1 000 000,00
USA – New York	5 168 600,00	1 987 000,00	4 686 160,00	2 000 000,00	4 352 460,00	999 970,00	3 486 600,00	1 500 000,00
Velká Británie – Londýn	3 867 300,00	2 000 010,00	3 632 076,00	2 196 600,00	3 558 087,00	1 164 900,00	4 100 400,00	1 500 000,00
Budapešť	2 288 148,22	498 575,00	x	x	x	x	x	x
Celkem	62 824 353,22	32 693 103,00	59 349 642,25	37 425 330,00	61 834 618,50	17 003 965,00	60 602 100,00	28 837 500,00

* ZZ Latinská Amerika – Argentina, Brazílie, Mexiko.

Zdroj: vlastní zpracování dle podkladů CZT.

Příloha č. 2

Data z výkazů zisku a ztráty za roky 2012 až 2014 – CzT

Č. položky	Název	Syntetický účet	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
			v Kč	v Kč	v Kč
			Hlavní činnost	Hlavní činnost	Hlavní činnost
A.	NÁKLADY CELKEM		444 337 476,73	987 669 040,92	854 810 178,66
I.	Náklady z činnosti		442 398 105,25	978 687 810,23	851 668 790,07
1	Spotřeba materiálu	501	19 131 771,12	19 872 297,16	32 282 097,52
2	Spotřeba energie	502	2 330 387,35	4 252 600,17	2 579 336,05
4	Prodané zboží	504	70 040,38	5 926,75	2 540,04
8	Opravy a udržování	511	1 727 599,35	2 066 660,67	3 259 975,62
9	Cestovné	512	6 661 857,02	6 811 867,29	6 602 930,96
10	Náklady na reprezentaci	513	8 307 192,29	8 903 774,81	7 311 957,50
12	Ostatní služby	518	326 308 990,11	837 948 173,77	719 720 738,26
13	Mzdové náklady	521	35 208 214,00	37 662 030,00	39 604 658,00
14	Zákonné sociální pojištění	524	11 843 415,00	12 680 417,00	13 363 420,00
15	Jiné sociální pojištění	525	143 557,00	150 921,00	165 624,00
16	Zákonné sociální náklady	527	361 038,32	957 597,50	1 070 085,61
17	Jiné sociální náklady	528	607 962,00	649 002,00	710 904,00
19	Daň z nemovitostí	532	15 856,00	15 856,00	15 856,00
20	Jiné daně a poplatky	538	166 536,98	368 311,70	865 121,04
22	Smluvní pokuty a úroky z prodlení	541		158 704,00	
23	Jiné pokuty a penále	542	5 335 111,00	35 008,53	7 629,24
26	Manka a škody	547	21 884,98	63 644,54	289 995,33
27	Tvorba fondů	548			
28	Odpisy dlouhodobého majetku	551	8 136 295,43	7 472 625,50	7 009 356,80
33	Tvorba a zaúčtování opravných položek	556	-38 665,18	-11 881,28	124 858,91
35	Náklady z drobného dlouhodobého majetku	558	1 704 101,00	5 312 296,56	4 379 172,44
36	Ostatní náklady z činnosti	549	14 354 961,10	33 311 976,56	12 302 532,75
II.	Finanční náklady		1 905 361	8 948 740,69	3 081 728,59
3	Kurzové ztráty	563	1 905 361,48	8 948 740,69	3 081 728,59
III.	Náklady na transfery		0,00	0,00	0,00
IV.	Náklady ze sdílených daní a poplatků		0,00	0,00	0,00
V.	Daň z příjmů		34 010,00	32 490,00	59 660,00
1	Daň z příjmů	591	34 010,00	32 490,00	59 660,00
B.	VÝNOSY CELKEM		444 398 734,78	987 752 647,77	861 312 603,15
I.	Výnosy z činnosti		23 658 630,64	60 597 207,72	133 474 374,97
2	Výnosy z prodeje služeb	602	9 298 417,74	6 802 989,38	6 924 574,42
3	Výnosy z pronájmu	603	36 000,00	6 000,00	6 000,00
4	Výnosy z prodaného zboží	604	95 157,13	3 127,04	912,16
10	Jiné pokuty a penále	642	100 000,00		58 791,00
14	Výnosy z prodeje DHM	646	56 275,10	158 750,14	172 187,00
16	Čerpání fondů	648	5 632 080,34	45 070 807,93	126 022 671,61
17	Ostatní výnosy z činnosti	649	8 440 700,33	8 555 533,23	289 238,78
II.	Finanční výnosy		200 018,25	224 472,16	835 584,30
2	Úroky	662	28 052,11	34 848,05	16 237,06
3	Kurzové zisky	663	171 487,75	189 561,11	819 284,24
6	Ostatní finanční výnosy	669	478,39	63,00	63,00
III.	Výnosy z daní a poplatků		0,00	0,00	0,00
IV.	Výnosy z transferů		420 540 085,89	926 930 967,89	727 002 643,88

1	Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů	671	420 540 085,89	926 930 967,89	727 002 643,88
V.	Výnosy ze sdílených daní		0,00	0,00	0,00
C.	VÝSLEDEK HOSPODAŘENÍ				
1	Výsledek hospodaření před zdaněním		95 268,05	116 096,85	6 562 084,49
2	Výsledek hospodaření účetního období		61 258,05	83 606,85	6 502 424,49

Zdroj: výkazy zisku a ztráty sestavené k 31. 12. 2012, 31. 12. 2013 a 31. 12. 2014.

Příloha č. 3

Data z výkazů zisku a ztráty za roky 2012 až 2014 – CRR

Č. položky	Název	Syntetický účet	Rok 2012		Rok 2013		Rok 2014	
			v Kč		v Kč		v Kč	
			Hlavní činnost	Hospodářská činnost	Hlavní činnost	Hospodářská činnost	Hlavní činnost	Hospodářská činnost
A.	NÁKLADY CELKEM		216 112 478,94	2 528,82	214 598 529,04	5 192,44	163 085 544,12	6 060,10
I.	Náklady z činnosti		215 213 893,00	0,00	214 217 230,54		162 984 933,27	
1	Spotřeba materiálu	501	1 918 401,86		2 404 011,87		1 669 011,51	
2	Spotřeba energie	502	1 425 665,53		1 318 756,24		1 783 502,63	
8	Opravy a udržování	511	15 375 409,39		18 970 265,67		24 109 831,99	
9	Cestovné	512	862 768,27		574 685,17		702 748,73	
10	Náklady na reprezentaci	513	450 265,14		748 218,63		131 588,55	
12	Ostatní služby	518	33 872 482,48		32 649 535,54		21 482 435,91	
13	Mzdové náklady	521	53 982 723,00		59 903 897,00		69 070 149,00	
14	Zákonné sociální pojištění	524	18 340 508,00		20 379 986,00		23 435 497,00	
15	Jiné sociální pojištění	525	209 619,48		242 995,70		284 431,44	
16	Zákonné sociální náklady	527	2 185 359,91		2 884 444,82		3 073 604,10	
17	Jiné sociální náklady	528	678 284,70					
20	Jiné daně a poplatky	538	29 135,00		42 009,00		93 474,00	
23	Jiné pokuty a penále	542			24 257,00		4 265 322,00	
26	Manka a škody	547	3 717,09		89 631,25		102 171,00	
27	Tvorba fondů	548	141 000,00		39 600,00		67 000,00	
28	Odpisy dlouhodobého majetku	551	71 902 662,74		54 616 028,33		17 900 965,86	
32	Tvorba a zaúčtování rezerv	555	10 625 500,00		15 104 632,00		-7 381 163,00	
35	Náklady z drobného dlouhodobého majetku	558	2 778 838,40		3 789 668,96		1 767 772,31	
36	Ostatní náklady z činnosti	549	431 552,01		434 607,36		426 590,24	
II.	Finanční náklady		898 585,94	248,82	381 298,50	632,44	97 610,85	150,10
3	Kurzové ztráty	563	865 255,01	248,82	344 900,20	31,32	58 653,99	
5	Ostatní finanční náklady	569	33 330,93		36 398,30	601,12	38 956,86	150,10
III.	Náklady na transfery		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IV.	Náklady ze sdílených daní a poplatků		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
V.	Daň z příjmů		0,00	2 280,00	0,00	4 560,00	0,00	5 910,00
1	Daň z příjmů	591	0,00	2 280,00	0,00	4 560,00	0,00	5 910,00
B.	VÝNOSY CELKEM		216 136 129,68	12 603,50	214 914 343,09	25 135,21	163 097 056,36	31 257,27
I.	Výnosy z činnosti		4 628 766,10	12 509,96	4 439 850,23	25 020,03	3 034 244,15	31 255,00
2	Výnosy z prodeje služeb	602					15 730,00	25 000,00
3	Výnosy z pronájmu	603		12 509,96		25 020,03		6 255,00
11	Výnosy z vyřazených pohledávek	643					646,72	
14	Výnosy z prodeje DHM	646	141 000,00		39 600,00		67 000,00	
16	Čerpání fondů	648			24 257,00			
17	Ostatní výnosy z činnosti	649	4 487 766,10		4 375 993,23		2 950 867,43	
II.	Finanční výnosy		1 756 614,32	93,54	1 126 770,05	115,18	315 223,65	2,27
2	Úroky	662	919 466,55		525 026,30		247 690,45	
3	Kurzové zisky	663	837 147,77	93,54	601 743,75	115,18	67 533,30	2,27

III.	Výnosy z daní a poplatků		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IV.	Výnosy z transferů		209 750 749,26	0,00	209 347 722,81	0,00	159 747 588,56	0,00
1	Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů	671	209 750 749,26		209 347 722,81		159 747 588,56	
V.	Výnosy ze sdílených daní		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C.	VÝSLEDEK HOSPODAŘENÍ							
1	Výsledek hospodaření před zdaněním		23 650,74	12 354,68	315 814,05	24 502,77	14 512,24	31 107,17
2	Výsledek hospodaření účetního období		23 650,74	10 074,68	315 814,05	19 942,77	14 512,24	25 197,17

Zdroj: výkazy zisku a ztráty sestavené k 31. 12. 2012, 31. 12. 2013 a 31. 12. 2014.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/10

Peněžní prostředky vynakládané na Národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na rok 2015 pod číslem 15/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodárnost a účelnost vynakládání peněžních prostředků na *Národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (dále také „NIPEZ“), zejména na modul *Národní elektronický nástroj* (dále také „NEN“), a efektivnost nákupu komodit jeho prostřednictvím.

Kontrolovaná osoba:

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

Kontrola byla u kontrolované osoby prováděna v období od 8. 4. 2015 do 20. 11. 2015.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2011 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MMR, byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016, **schválilo** usnesením č. 8/III/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Nejvyšší kontrolní úřad posuzoval u Ministerstva pro místní rozvoj:

- účelnost prostředků vynaložených na NIPEZ, tj. zejména zda ministerstvo navrhlo a realizovalo NIPEZ v souladu se strategickými a projektovými cíli;
- hospodárnost prostředků vynaložených na příslušné projekty a veřejné zakázky NIPEZ včetně prověření souladu s platnou právní úpravou a podmínkami poskytnutí dotace;
- efektivnost prostředků vynaložených na NEN v souvislosti s jeho využitím.

Na základě skutečností zjištěných při kontrole Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje:

- MMR vybudovalo infrastrukturu pro elektronické zadávání, jejíž součástí je elektronický nástroj pro zadávání veřejných zakázek, tj. NEN. Některé cíle *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015* (dále také „Strategie elektronizace“) však splněny nebyly.
- MMR u kontrolovaných projektů porušilo právní předpisy i podmínky, za kterých byly příslušné prostředky poskytnuty. Mimo jiné nenaplnilo cílové hodnoty monitorovacích indikátorů a při realizaci veřejné zakázky na vývoj NEN umožnilo podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy.
- Opožděné vybudování NEN za více než 230 mil. Kč spolu s jeho provozem, za který MMR hradí cca 4 mil. Kč měsíčně, za situace, kdy jeho používání nebylo stanoveno jako povinné, a při současném využívání individuálních nástrojů s sebou nese značné riziko neefektivního vynakládání peněžních prostředků. MMR spustilo NEN do ostrého provozu o 2,5 roku později oproti původnímu termínu. V kontrolovaném období nepřinesl NEN z důvodu minimálního využití pro zadávací proces předpokládané roční úspory 5 mld. Kč.

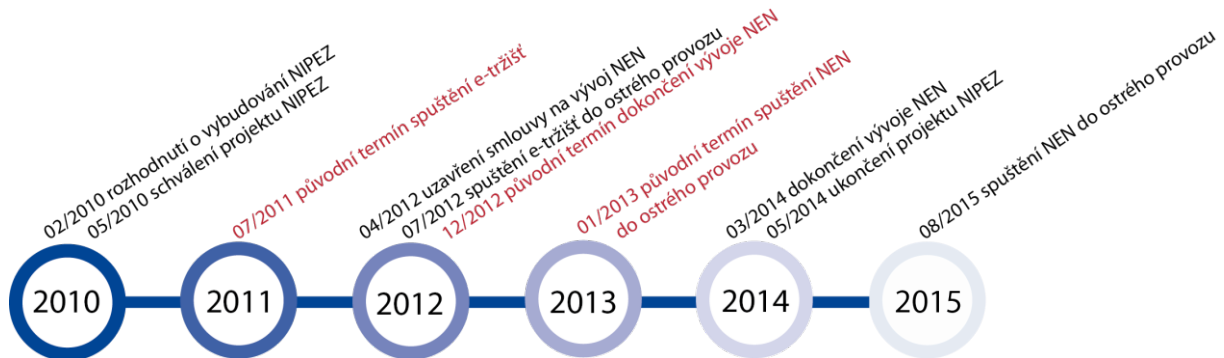
Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje Ministerstvu pro místní rozvoj:

- iniciovat zavedení zákonné povinnosti používat pro zadávání veřejných zakázek certifikované elektronické nástroje podporující komplexní zadávací procesy pro všechny druhy zadávacích řízení a zajistit využití NEN na takové úrovni, která bude odpovídat efektivnímu vynaložení prostředků na jeho vývoj a provoz,
- definovat pro funkcionality těchto elektronických nástrojů jednotné standardy, které umožní zadavatelům veřejných zakázek objektivně rozhodnout o výběru nejhodnějšího certifikovaného nástroje,
- zintenzivnit komunikaci směrem k zadavatelům i dodavatelům s cílem zvýšit počty registrovaných subjektů v NEN, a to i ve vztahu k potřebě podpořit vyšší účast přeshraničních dodavatelů na veřejných zakázkách s cílem zlepšit podmínky pro hospodářskou soutěž,
- přistoupit ke zpracování *enterprise* architektury¹, která je základním předpokladem pro další koordinovaný a efektivní rozvoj NIPEZ v souvislosti s přechodem na komplexní elektronické zadávání veřejných zakázek včetně zavedení e-fakturace, jak vyplývá ze zjištění NKÚ uvedeného v bodu II. tohoto kontrolního závěru,
- přijmout technická a administrativní opatření, která v zájmu transparentnosti zvýší kvalitu a spolehlivost dat a informací v jednotlivých informačních systémech NIPEZ a podpoří efektivnost veřejných výdajů spojených s veřejnými zakázkami.

¹ Nástroj plánování, řízení a rozvoje organizace nejen v oblasti ICT infrastruktury. Zahrnuje všechny zásadní aspekty organizace – business (strategie, procesy), informace (metadata, datové modely), software (aplikační software, rozhraní, jejich propojení) i technologie (hardware, aplikační a databázové servery, sítě). Komplexní přístup k *enterprise* architektuře výrazně zvyšuje efektivitu a výkonnost organizace.

Shrnutí

Schéma č. 1 – Základní milníky budování infrastruktury NIPEZ



I. Plnění strategických cílů elektronizace veřejných zakázek

Úkoly stanovené evropskými předpisy MMR transponovalo do národních strategických dokumentů², ve kterých stanovilo příslušné cíle. MMR splnilo jeden z hlavních cílů Strategie elektronizace, a to poskytnout všem zadavatelům elektronický nástroj pro zadávání, tj. NEN. Realizace NIPEZ byla jedním z opatření Strategie elektronizace v rámci druhého cíle, a to dosažení roční úspory 50 mld. Kč z veřejných rozpočtů. Tento cíl nebyl a nemohl být ze strany MMR splněn. MMR nesplnilo pět z osmi dílčích cílů Strategie elektronizace.

II. Plnění cílů NIPEZ a její architektura

V případě NIPEZ stanovilo MMR rovněž jako hlavní cíl dosažení finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek a koncesí v ČR a dále definovalo dílčí cíle (např. významně podpořit transparentnost či dosáhnout naplnění cílů ve strategických dokumentech). MMR však nepřipravilo metodiku sběru dat pro výpočet úspor, a nemohlo tak sledovat a vyhodnocovat plnění hlavního cíle NIPEZ. Na tento nedostatek NKÚ upozornil již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 13/24³. MMR dále nesleduje ani plnění dílčích cílů NIPEZ.

Dále NKÚ zjistil, že MMR nevytvořilo a nezavedlo *enterprise* architekturu, která je nezbytným předpokladem pro efektivní budování komplexních ICT systémů, jakým je NIPEZ.

III. Nedostatky na úrovni kontrolovaných projektů

NKÚ u projektů *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (dále také „projekt NIPEZ“) a *Vytvoření integrační komponenty pro napojení informačních systémů NIPEZ na ISZR* (dále také „projekt IK NIPEZ“), které MMR financovalo z *Integrovaného operačního programu* (dále také „IOP“), mimo jiné vyhodnotil, že se MMR při realizaci těchto dvou projektů a s nimi souvisejících zakázek dopustilo porušení rozpočtové kázně. MMR

² Zejména *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006–2010* a *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*.

³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 13/24 – *Peněžní prostředky vynakládané na projekt Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť* byl zveřejněn v částce 2/2014 *Věstníku NKÚ*.

v řadě případů porušilo právní předpisy i podmínky, za kterých byly příslušné prostředky poskytnuty.

MMR například u obou projektů nenaplnilo cílové hodnoty monitorovacích indikátorů a nedodrželo oznamovací povinnosti stanovené podmínkami. U projektu NIPEZ nesplnilo MMR k datu ukončení projektu stanovené cíle a NKÚ zjistil závažná porušení zákona o veřejných zakázkách⁴ v postupech zadavatele (viz následující oddíl IV.). U projektu IK NIPEZ realizovalo MMR část projektových aktivit v rozporu s výzvou. Integrovaná komponenta NIPEZ⁵ neplnila zcela svůj účel, neboť problém nejednotnosti a nesprávnosti zadavateli zadávaných údajů přetrvával i po jejím uvedení do provozu.

IV. Zakázky a koncese na vývoj a provoz NIPEZ

Při vývoji NEN se MMR dopustilo několika porušení zákona o veřejných zakázkách. Mimo jiné nestanovilo předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v souladu se zákonem, při hodnocení nabídek uchazečů nepostupovalo transparentně, použilo neoprávněně jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU) a umožnilo podstatné změny práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, čímž porušilo zásadu rovného zacházení a zákaz diskriminace.

V případě IS VZ neučinilo MMR do ukončení kontroly žádné kroky, které by omezily závislost na jednom dodavateli a odstranily tzv. efekt „vendor lock-in“ s cílem podpořit efektivní hospodářskou soutěž.

V. Efektivnost využívání NEN

Náklady na vývoj NEN činily asi 230 mil. Kč. Po dokončení vývoje NEN a jeho akceptaci k datu 31. 3. 2014 odložilo MMR jeho uvedení do ostrého provozu až na 1. 8. 2015. V tomto mezidobí probíhal zkušební provoz, ve kterém NEN nebyl využíván k reálnému zadávání zakázek. Za zajištění provozu v tomto období uhradilo MMR přes 46 mil. Kč, přičemž odklad spuštění NEN do ostrého provozu dostatečně neodůvodnilo.

Měsíční náklady na provoz NEN činí asi 4 mil. Kč. Po spuštění NEN do ostrého provozu ponechalo MMR používání NEN na dobrovolné bázi a nestanovilo povinnost používat NEN ani v rámci svého resortu. Existuje tak riziko neefektivního vynakládání peněžních prostředků na jeho vývoj a provoz s ohledem na jeho nízké využívání.

Dlouhou dobu vývoje NEN a odklad jeho uvedení do ostrého provozu využily soukromé subjekty, které vyvinuly vlastní elektronické nástroje. MMR pro tyto individuální elektronické nástroje (dále také „IEN“) nevytvořilo technickou specifikaci. Neexistence této specifikace pro IEN představuje významné omezení pro standardizaci elektronizace zadávání veřejných zakázek (dále také „VZ“).

VI. Nápravná opatření

Při kontrole se NKÚ mj. zaměřil na účinnost nápravných opatření přijatých na základě zjištění z předchozí kontrolní akce č. 13/24. Zjištěné skutečnosti ukazují, že většina z nich nebyla účinná, neboť data o zakázkách obsahovala i nadále neúplné či nesprávné hodnoty, MMR

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁵ IK NIPEZ je rozhraní, které je technologickou součástí IS VZ, jehož účelem je umožnit ověření registračních údajů zadavatelů a dodavatelů zadávaných do *Věstníku veřejných zakázek* vůči referenčním údajům v základních registrech.

nedodržovalo povinnost nakupovat povinné komodity na e-tržišti⁶ a přetrvával problém duplicitní registrace uživatelů na jednom e-tržišti.

Dne 18. 1. 2016 vláda schválila *Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, vyhodnocení efektivity fungování a návrh dalšího postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a návrh povinného používání NEN* (dále jen „Strategie elektronizace pro období let 2016 až 2020“), ve které MMR uvedlo, že e-tržišť budou po 30. 6. 2017 ukončena. Ukončení MMR navrhuje i přesto, že jej NKÚ upozornil na riziko vrácení čerpaných peněz z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* z důvodu nedodržení pětileté doby udržitelnosti projektu.

VII. Transparentnost informací o veřejných zakázkách

Transparentnost zadávání veřejných zakázek je podporována elektronizací zadávacího procesu, nicméně její přínos je snižován nesrovnalostmi v uveřejňovaných datech. NKÚ mj. zjistil, že existují rozdíly mezi informacemi, které uveřejňují zadavatelé ve *Věstníku veřejných zakázek* (dále také „Věstník VZ“), a mezi informacemi uvedenými ve formulářích IS VZ. Tyto rozdíly vznikají při převádění dat z Věstníku VZ do IS VZ, neboť MMR vytvořilo Věstník VZ a IS VZ jako dva technologicky oddělené systémy, přestože je Věstník VZ ze zákona o veřejných zakázkách jedním z modulů IS VZ. Další nesrovnalosti vznikají již při zadávání údajů zadavateli do Věstníku VZ, neboť nejsou nastaveny kontrolní mechanismy správnosti zadávaných dat.

NKÚ analyzoval také data u zadaných zakázek na e-tržišťích, ze kterých vyplynulo riziko, že MMR nepoužívá pro potřeby statistik správné údaje a jím používaná metodika vyhodnocování dat z e-tržišť negarantuje spolehlivost informací ve výroční zprávě.

Podrobné informace z kontroly

Ad I. Plnění strategických cílů elektronizace veřejných zakázek

Postup pro elektronické zadávání zakázek byl od roku 2004 upraven v evropských směrnici⁷ a sděleních⁸, z nichž také vzešla potřeba vybudování a rozvoje NIPEZ, která je modulárně členěnou soustavou informačních systémů (dále také „IS“) podporujících procesy elektronizace zadávání veřejných zakázek (podrobněji v příloze č. 1). Některé cíle, opatření a úkoly stanovené evropskými dokumenty však MMR plnilo se zpožděním, např. dle *Akčního plánu provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek* {SEK (2004) 1693} měly být do konce roku 2007 zavedeny plně elektronické systémy na

⁶ Dle *Pravidel systému používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při pořizování a obměně určených komodit* schválených usnesením vlády ČR ze dne 3. května 2010 č. 343 ve znění pozdějších aktualizací.

⁷ Směrnice evropského parlamentu a rady 2004/17/ES dne 31. 3. 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, a směrnice evropského parlamentu a rady 2004/18/ES ze dne 31. 3. 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

⁸ Sdělení Evropské komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, např. SEK(2004) 1693, SEK(2006) 511, KOM(2010) 712, KOM(2012) 179 a KOM(2013) 453.

vnitrostátní úrovni nebo dle *prohlášení ministrů*⁹ ze dne 24. 11. 2005 mělo být do roku 2010 zadáváno elektronicky 100 % veřejných zakázek. Za nedodržení těchto cílů se vzhledem k právní povaze dokumentů neudělují sankce. V roce 2014 byly vydány nové směrnice¹⁰, které předpokládají povinný přechod na plně elektronické zadávání veřejných zakázek od podzimu 2018 a prosazení e-fakturace do platebního styku.

Pro srovnání lze uvést, že Evropský účetní dvůr (dále jen „EÚD“) v roce 2015 realizoval rozsáhlý audit v několika členských státech (ČR nevyjímaje), který byl zaměřen na veřejné zakázky v oblasti politiky soudržnosti. Výsledkem tohoto auditu je zvláštní zpráva č. 10/2015 – *Snaha o řešení problémů v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci výdajů EU na politiku soudržnosti by měla zesílit*. EÚD v souvislosti s připomínkou nutnosti zlepšení efektivity řízení zadávání veřejných zakázek z hlediska potřeby rozšíření přístupu k zadávacím řízením a automatizace klíčových postupů mj. doporučil, aby členské státy využívaly příležitosti, jež nabízí elektronické zadávání zakázek. EÚD v rámci své mise na Kypru např. zjistil, že přes 500 z cca 700 zadavatelů bylo registrováno k využívání elektronického nástroje používaného pro veřejné nákupy. V roce 2014 byla pro všechny uživatele systému zřízena dvojjazyčná linka podpory a do konce června 2016 má Kypr dokončit implementaci plně elektronizace zadávacích procesů.

V rámci přechodu na elektronické zadávání vypracovalo MMR několik analýz, ze kterých například vyplynulo, že v roce 2009 jen 18 % z 1 334 oslovených zadavatelů využívalo elektronickou podporu zadávacího řízení a pouze 0,54 % provádělo plně elektronická zadávací řízení. Z důvodu snahy řešit tehdejší nízké používání elektronických nástrojů, jejich nepřipravenost na komplexní zadávání zakázek a celkově nedostatečnou infrastrukturu pro elektronické zadávání navrhlo MMR počátkem roku 2010 NIPEZ. Poznatky z analýz a cíle z evropských předpisů MMR transformovalo mj. do dvou hlavních cílů národního strategického dokumentu *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*:

- „100 % zadavatelů bude mít do konce roku 2015 k dispozici elektronický nástroj/nástroje umožňující komplexní podporu celého životního cyklu VZ“,
- „realizací všech opatření Strategie elektronizace bude dosažena roční úspora 50 mld. Kč z veřejných rozpočtů“.

Dne 1. 8. 2015 uvedlo MMR do ostrého provozu NEN, čímž splnilo první hlavní cíl poskytnout zadavatelům elektronický nástroj umožňující komplexní podporu zadávání VZ. Druhý hlavní cíl nebyl a nemohl být splněn, neboť dle MMR zásadní podíl předpokládaných úspor souvisel se spuštěním NEN, který byl do konce roku 2015 v provozu jen krátce. NKÚ dále zjistil, že MMR nemá metodiku výpočtu úspor prostřednictvím NIPEZ a tyto úspory nesleduje.

⁹ Prohlášení ministrů přijaté jednomyslně dne 24. listopadu 2005 v Manchesteru ve Velké Británii; jednalo se o setkání ministrů členských států EU, přistupujících států a kandidátských zemí a ministrů zemí Evropské zóny volného obchodu (EFTA) zodpovědných za politiku e-governmentu.

¹⁰ Směrnice 2014/23/EU ze dne 26. 2. 2014, o udělování koncesí, směrnice 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, směrnice 2014/25/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES, směrnice 2014/55/EU ze dne 16. 4. 2014, o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek.

MMR ve Strategii elektronizace dále navrhlo osm dílčích cílů¹¹. MMR prostřednictvím NIPEZ tyto dílčí cíle naplňuje jen částečně. Cíl automatická metoda hodnocení je v e-tržistiích naplňován s ohledem na využití této metody u 61 % zadaných zakázek. Cíl využívání e-aukce však splněn nebyl, neboť použití tohoto způsobu zadávání bylo hluboko pod předpokládanou mírou (pouze 0,07 %). Pro splnění dalších cílů nebyla přijata účinná legislativa či MMR cíle nesleduje a nehodnotí z důvodu krátké doby ostrého provozu NEN¹².

Ad II. Plnění cílů NIPEZ a její architektura

Cíle NIPEZ

Na základě strategických cílů stanovilo MMR v dokumentu *Návrh modelu fungování národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ)* i v dokumentu *Variantní studie proveditelnosti, včetně varianty nulové, CBA a vymezení optimálního řešení hlavní cíl NIPEZ „dosáhnout finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek a koncesí v ČR, a to snížením cen nakupovaných komodit a snížením transakčních nákladů spojených s procesy zadávání VZ na straně zadavatelů i dodavatelů“* a sedm dílčích cílů (viz dále). Celkové roční očekávané úspory NIPEZ vyčíslilo MMR na 12,574 mld. Kč¹³. Hlavní cíl mohly naplňovat především zadávací informační systémy NIPEZ, tj. NEN a e-tržiště. MMR však tento cíl nesledovalo ani nevyhodnocovalo, a to i z důvodu chybějící metodiky pro sběr dat a výpočet úspor. Obecně lze konstatovat, že NIPEZ finanční úspory elektronizací zadávání přináší. Nicméně vzhledem k teprve začínajícímu využívání NEN, četnosti využívání e-aukci hluboko pod předpokládaným podílem a vzhledem k nižší míře úspor snížením nákupních cen u VZ zadaných prostřednictvím e-tržišť MMR nesplnilo předpoklady pro dosažení definovaných přínosů (úspor) NIPEZ.

MMR spuštěním NEN splnilo jeden dílčí cíl NIPEZ, a to „nabídnout všem kategoriím zadavatelů elektronický nástroj s ucelenou funkcionalitou pro podporu procesu zadávání VZ“. Další dílčí cíle MMR nesledovalo a nevyhodnocovalo. Cíl „dosáhnout naplnění cílů stanovených ve strategických dokumentech (EU i národních) upravujících zavádění moderních informačních a komunikačních technologií do procesů zadávání VZ“ naplňuje MMR pouze částečně (více viz bod I.). Dalším dílčím cílem NIPEZ bylo „významně podpořit transparentnost zadávání VZ“. Transparentnost zadávání veřejných zakázek je podporována elektronizací zadávacího procesu, nicméně přínos elektronizace v této oblasti je snižován nesrovnalostmi v uveřejňovaných datech (podrobněji viz bod VII.). Pro vyhodnocení

¹¹ Cíle Strategie elektronizace: „alespoň u 20 % z celkového počtu VZ bude využita automatická metoda hodnocení“, „alespoň u 30 % z celkového počtu VZ bude využita elektronická aukce“, „100 % informací o VZ bude na národní úrovni (IS VZ US) uveřejňováno elektronicky“, „alespoň u 60 % z celkového počtu VZ bude zadávací dokumentace poskytována jen v elektronické podobě“, „alespoň u 60 % z celkového počtu VZ budou nabídky přijímány jen v elektronické podobě“, „alespoň 20 % smluv bude uzavíráno elektronicky“, „alespoň 50 % objednávek z uzavřených smluv bude vystavováno elektronicky“, „alespoň 50 % faktur za předměty VZ bude předáno elektronicky“.

¹² MMR potvrdilo, že kromě cíle využívání e-aukce nesplnilo další čtyři cíle týkající se uveřejňování informací o VZ, uzavírání smluv, objednávek z uzavřených smluv a fakturace. Pro jednoznačné vyhodnocení dalších dvou cílů týkajících se poskytování zadávací dokumentace a přijímání nabídek nepředložilo MMR dostatečné údaje.

¹³ Výše úspor 12,574 mld. Kč byla stanovena ještě před schválením Strategie elektronizace. Zde byla následně uvedena výše úspor 50 mld. Kč, která souvisela s realizací všech opatření této strategie, přičemž NIPEZ byla součástí těchto opatření.



ostatních čtyř dílčích cílů „zrychlit komunikaci v rámci životního cyklu VZ“, „zvýšit konkurenční prostředí mezi dodavateli za současného udržení standardů spolehlivosti a kvality dodávek“, „zavést ucelenější evidenci VZ za účelem analytických a statistických vyhodnocení“ a „zlepšit přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám“ nepředložilo MMR dostatečné údaje.

Architektura a s ní spojená rizika

Budování *enterprise* architektury nemělo MMR zahrnuto do svých strategických dokumentů a nemělo ani nadefinované odpovídající role a zavedené příslušné procesy. Absence *enterprise* architektury vedla k nejednotnosti smluvního zajištění, duplicitě dat a dalším nesrovnalostem v datech, k vysokému počtu rozhraní, roztržitosti technologické infrastruktury a využívání cloudových služeb s uložením dat i mimo ČR, což vyústilo v následující skutečnosti:

- IS VZ a NEN byly vyvíjeny na základě smlouvy o dílo na náklady MMR (výdaje státního rozpočtu) a jsou v majetku státu. Jiné IS jako Věstník VZ a e-tržiště byly provozovány na základě koncesních smluv a jejich vývoj byl uhrazen nepřímo v rámci plateb za poskytované služby a majetkem státu nejsou. Z rozdílného smluvního zajištění vývoje a provozu jednotlivých IS NIPEZ vyplývá mj. riziko obtížné koordinace jednotlivých dodavatelů.
- Data z Věstníku VZ, e-tržišť a NEN jsou duplicitně uchovávána v IS VZ, avšak při kontrole dat byly nalezeny nesrovnalosti (viz bod VII.).
- S postupným budováním NIPEZ vyvstala nutnost vytvářet individuální rozhraní pro zajištění přenosu dat mezi jednotlivými IS navzájem nebo mezi IS NIPEZ a externím IS¹⁴. S přenosem dat však vzniká riziko ztráty jejich integrity.
- MMR musí při pořízování nového IS spadajícího do NIPEZ opětovně řešit i pořízení a umístění HW do datového centra za účelem zajištění jeho provozu¹⁵.
- Data některých IS NIPEZ jsou uložena v cloudech, z čehož vyplývá řada bezpečnostních rizik (např. ztráta a znehodnocení dat v důsledku jejich uložení ve sdíleném prostoru) a dále rizika související s tím, že některá data jsou uložena mimo území České republiky, resp. mimo území Evropské unie, kde platí jiná jurisdikce.

MMR mělo zpracovanou pouze architekturu na úrovni jednotlivých IS tvořících NIPEZ (technologická, aplikační), avšak tato architektura nemohla výše popsané nedostatky vyřešit. MMR tak budovalo a rozvíjelo NIPEZ neefektivně, což se projevilo vyššími náklady na vývoj, provoz a rozvoj jednotlivých IS v rámci NIPEZ vč. související technologické infrastruktury.

Ad III. Nedostatky na úrovni kontrolovaných projektů

Cíle projektu NIPEZ stanovilo MMR shodně s cíli celé infrastruktury (viz předchozí bod II.). Pro hodnocení a monitorování projektu NIPEZ si MMR zvolilo monitorovací indikátor „podíl digitalizovaných dokumentů“ s cílovou hodnotou 10 %. NKÚ již v kontrolní akci č. 13/24 zjistil, že takto zvolený indikátor má minimální vypovídací hodnotu ve vztahu ke stanoveným

¹⁴ Např. informační systém datových schránek, informační systém základních registrů, CzechPoint.

¹⁵ Výjimku tvoří IS provozované na základě koncesních smluv, kde provoz řeší koncesionář.

cílům projektu, a neumožňuje tak sledovat dosažený pokrok. Monitorovací indikátor měl být naplňován zadáváním zakázek prostřednictvím NEN. Jelikož v době ukončení projektu ke dni 31. 5. 2014 nebyl NEN stále v ostrém provozu, vykazalo MMR v závěrečné monitorovací zprávě naplnění monitorovacího indikátoru na základě dvou testovacích zakázek (nejednalo se tedy o reálně zadané zakázky prostřednictvím NEN). NKÚ posoudil tento stav tak, že tímto způsobem nemohla být kvantifikována reálná míra naplnění stanovených cílů v souladu se závaznými dokumenty IOP a podmínkami, za kterých byly prostředky poskytnuty. MMR tedy hodnotu monitorovacího indikátoru k datu ukončení projektu nenaplnilo. Vzhledem k tomu, že k datu ukončení projektu nebyl NEN v ostrém provozu, a tedy nesloužil k reálnému zadávání zakázek, nemohl přinášet plánované úspory. MMR tak nenaplnilo ani stanovené cíle projektu.

V případě projektu IK NIPEZ zvolilo MMR monitorovací indikátor „počet needitačních agendových informačních systémů napojených na základní registry“ s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 2. V závěrečné monitorovací zprávě pak MMR vykazalo naplnění cílové hodnoty indikátoru prostřednictvím napojení IS VZ a Věstníku VZ. NKÚ však zjistil, že ač je Věstník VZ provozován jako technologicky odlišný systém, ze zákona o veřejných zakázkách je součástí IS VZ, a není tedy samostatným agendovým informačním systémem.¹⁶ Napojení IS VZ na základní registry prostřednictvím projektu IK NIPEZ hodnotí NKÚ jako nevhodné, jelikož toto napojení existovalo ještě před realizací projektu. MMR tak cílovou hodnotu monitorovacího indikátoru nenaplnilo. Zvolený indikátor také nemá plně vypovídací hodnotu pro sledování cíle „zajistit aktuální a jednotné informace o subjektech v dotčených systémech NIPEZ“, což přispělo k tomu, že MMR tento cíl projektu nesledovalo a ani nevyhodnocovalo míru jeho naplnění. NKÚ u obou projektů nenaplnění hodnoty monitorovacích indikátorů posoudil jako porušení podmínek, za kterých byly prostředky poskytnuty, porušení rozpočtové kázně a zároveň také nesrovnalost ve smyslu článku 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006¹⁷.

V případě projektu NIPEZ dále MMR neodeslalo závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu a zrušilo veřejnou zakázku bez řádného oznámení. V obou případech tak porušilo oznamovací povinnost vůči zprostředkujícímu subjektu. Příklady porušení zákona o veřejných zakázkách jsou blíže popsány v bodě IV.

MMR v rámci projektu IK NIPEZ realizovalo také aktivity v rozporu s výzvou, jelikož si nechalo zpracovat změnové požadavky na úpravu technických specifikací NEN a e-tržišť, které nebyly agendovými informačními systémy, a neodeslalo závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu.

NKÚ zjistil i několik dalších případů, které vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně až do výše 267 619 282 Kč, jak je uvedeno v následující tabulce. V případě prostředků spolufinancovaných z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* bylo porušení podmínek, za kterých byly prostředky poskytnuty, vyhodnoceno také jako nesrovnalost ve smyslu článku 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

¹⁶ Věstník je dle § 17 písm. g) spolu s § 157 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. částí IS VZ, která zabezpečuje uveřejňování informací o veřejných zakázkách. Věstník je jako součást IS VZ uveden také v informačním systému o informačních systémech veřejné správy pod identifikačním záznamem č. 29.

¹⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

Tabulka č. 1 – Porušení rozpočtové kázně

	Porušení rozpočtové kázně	Částka celkem v Kč
Projekt NIPEZ	<ul style="list-style-type: none"> MMR nenaplnilo cílovou hodnotu monitorovacího indikátoru. MMR při realizaci VZ porušilo zákon o veřejných zakázkách. MMR nevypracovalo zprávu pro závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu. MMR nenaplnilo hlavní ani dílčí cíle projektu. 	261 229 432
Projekt IK NIPEZ	<ul style="list-style-type: none"> MMR vynaložilo část finančních prostředků neoprávněně, jelikož uhradilo v rámci projektu nezpůsobilé výdaje. MMR v rámci projektu napojilo na základní registry IS VZ, což nebylo nezbytné, jelikož toto napojení již existovalo, a MMR tím postupovalo neehospodárně. MMR nenaplnilo cílovou hodnotu monitorovacího indikátoru. MMR nevypracovalo zprávu pro závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu. 	5 559 950
Objednávka č. 2649/2012-32	<ul style="list-style-type: none"> MMR uhradilo fakturu za plnění objednávky, které bylo v rozporu s jejím zadáním, čímž postupovalo neehospodárně. 	600 000
Objednávka č. 1537/2013-32	<ul style="list-style-type: none"> MMR uhradilo fakturu za nekvalitní znalecký posudek a nevyužilo možnost krácení odměny znalce, čímž postupovalo neehospodárně. 	229 900

Zdroj: informace z kontroly NKÚ.

Ad IV. Zakázky a koncese na vývoj a provoz NIPEZ

NEN

Předmětem VZ *Vývoj Národního elektronického nástroje (NEN) – systémový integrátor* bylo zabezpečení dodávky NEN v rámci realizace projektu NIPEZ dle rozsahu vymezeného v technické specifikaci. Předpokládanou hodnotu bez opčního práva stanovilo MMR u této VZ ve výši 171 925 000 Kč bez DPH a hodnotu opčního práva ve výši 30 % z této částky, tj. 51 577 500 Kč bez DPH. MMR nestanovilo předpokládanou hodnotu VZ při využití opčního práva na základě údajů o obdobných zakázkách či průzkumu trhu, čímž porušilo povinnost vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách.

Pro hodnocení nabídek zvolilo MMR jako hodnotící kritérium ekonomickou výhodnost nabídky s dílčími kritérii „výše nabídkové ceny“ (váha 55 %) a „kvalita a technická úroveň nabízeného řešení“ (váha 45 %) a jednotlivými subkritérii. MMR v případě dílčího kritéria „výše nabídkové ceny“ stanovilo tři subkritéria¹⁸, přičemž u subkritéria „cena za realizaci díla“ nastavilo váhu 35 %, přestože tato cena tvořila u hodnocených nabídek 85–90 % z celkové nabídkové ceny. Jako výhodnější pak byla ve svém důsledku v dílčím kritériu „výše nabídkové ceny“ vyhodnocena o 45 mil. Kč vč. DPH dražší nabídka. V případě „kvality a technické úrovně nabízeného řešení“ zase MMR k jednotlivým aspektům hodnocení nestanovilo žádnou bodovací škálu s deskriptory. Hodnotící komise navíc u jednotlivých nabídek nehodnotila veškeré kvalitativní aspekty, které měla dle zadávací dokumentace hodnotit. MMR tak během zadávacího řízení nezachovalo objektivní přístup a jeho rozhodnutí není zpětně přezkoumatelné.

¹⁸ Subkritéria: A. cena za realizaci díla, B. cena za poskytování tech. podpory po dobu 3 let, C. cena za jednotku (1 člověkodenní) realizace změnového požadavku.

Navazující VZ *Implementace změn plynoucích z aktuálních úprav TS* zadalo MMR v září 2013 v JŘBU s odůvodněním potřeby plnění z důvodu objektivně nepředvídaných okolností¹⁹, kterými byla dle MMR novelizace zákona o veřejných zakázkách²⁰. Novelu zákona o veřejných zakázkách však zaslalo MMR do meziresortního připomínkového řízení prostřednictvím systému eKLEP dne 1. 4. 2011, tj. více než sedm měsíců před zveřejněním původní zakázky na vývoj NEN. MMR tedy již v době zahájení původního zadávacího řízení (14. 12. 2011) vědělo, že existují okolnosti, které vyvolají potřebu dodatečných služeb. Podmínka objektivně nepředvídaných okolností tak nebyla naplněna. Novela nabyla účinnosti k 1. 4. 2012, tedy ještě před podpisem smlouvy o dílo na vývoj NEN dne 20. 4. 2012.

Jednou z podstatných změn práv a povinností bylo prodloužení termínu vývoje NEN. Z průběhu vývojových prací vyplynulo, že dodavatel nebyl schopen předat jednotlivé prototypy k testování a k akceptaci ve stanovených termínech. Například druhý prototyp (prototyp B) z celkových šesti byl ze strany MMR akceptován až 17. 12. 2012, tedy v termínu, kdy měl být NEN již dokončen a měl probíhat jeho pilotní provoz a předání řádnému provozovateli. Nastavený harmonogram tak nebylo možné dodržet a MMR jeho úpravy odsouhlasilo uzavřením dodatků ke smlouvě na vývoj NEN (prodloužení celkové doby realizace z osmi měsíců na téměř dva roky). MMR v průběhu realizace veřejné zakázky provedlo i několik dalších změn v původně nastavených podmínkách v zadávací dokumentaci a uzavřené smlouvě. Mimo uvedené změny harmonogramu umožnilo MMR i změnu v předmětu díla (rozsáhlá změna technologie, kdy nabídka obsahovala řešení založené na platformě a produktech IBM, avšak dodané řešení je založeno na platformě Microsoft; podrobněji viz příloha č. 2) a změny v celkové ceně a položkovém rozpočtu (navýšení o 14,5 mil. Kč vč. DPH). Tyto změny mohly mít podstatný vliv na účast uchazečů v zadávacím řízení a výběr nejvhodnější nabídky. Porušení zákona o veřejných zakázkách při vývoji NEN vyhodnotil NKÚ také jako porušení rozpočtové kázně a nesrovnalost (viz bod III.).

Vývoj NEN byl dokončen 31. 3. 2014, což oproti původnímu termínu 31. 12. 2012 představuje posun o 15 měsíců. NKÚ zjistil, že hlavní příčiny tohoto prodloužení nesouvisely jen s MMR uváděnou potřebou promítnutí novelizace zákona o veřejných zakázkách, ale spočívaly zejména v neschopnosti dodavatele plnit závazky ze smlouvy a neschopnosti MMR urdit rizika související s vývojem NEN.

Po spuštění NEN vybralo MMR jako jeho provozovatele sdružení společností, z nichž se jedna jako subdodavatel podílela na vývoji NEN a druhá se podílela na zajištění dočasného provozu NEN. NKÚ v tomto postupu spatřuje riziko závislosti na jednom dodavateli, jako tomu je v případě IS VZ.

IS VZ

MMR již od doby vytvoření IS VZ v roce 2002 zajišťuje jeho úpravy, rozšiřování a provoz prostřednictvím zakázek zadaných stejnému dodavateli. MMR v roce 2002 uzavřelo smlouvu s dodavatelem na vytvoření IS VZ²¹, ve které se mj. zavázalo, že nepředá programové

¹⁹ Ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

²⁰ Zákon č. 55/2012 Sb. a vládní návrh zákona – sněmovní tisk 1128/0 (technická novela – zákon č. 341/2013 Sb.).

²¹ Tehdy ještě jako informační systém o zadávání veřejných zakázek.

vybavení třetím osobám a ani jim neumožní toto vybavení a projektovou dokumentaci využívat bez písemného souhlasu zhotovitele. MMR na toto ustanovení odkazovalo v navazujících zadávacích řízeních, která byla realizována formou objednávek, VZMR nebo JŘBU (dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách) se zdůvodněním výhradních práv zhotovitele. MMR přitom o písemný souhlas zhotovitele nikdy nepožádalo. Také v případě zakázek na vytvoření a provoz IK NIPEZ využilo MMR objednávky a JŘBU s odůvodněním návaznosti na smlouvu o vytvoření IS VZ. MMR zadalo bez soutěže zakázku jedinému dodavateli v celkové hodnotě min. 69 mil. Kč vč. DPH z celkové částky 76 mil. Kč vč. DPH vynaložené na IS VZ (tabulka č. 2). Tímto postupem se stalo závislé na jednom dodavateli. NKÚ mimo jiné zjistil, že MMR nedisponuje technickou specifikací IS VZ obsahující jeho cíle a funkcionality, přestože má význam trvalé hodnoty.

Tabulka č. 2 – Výdaje na IS VZ vynaložené v rámci smlouvy na vytvoření IS VZ (CES 2496) nebo v návaznosti na tuto smlouvu

Předmět	Částka v Kč vč. DPH
Vytvoření IS VZ	6 290 100
Rozšíření a úpravy IS VZ	40 139 364
Provoz IS VZ (2004–9/2015)	19 889 550
IK NIPEZ	9 460 990
Celkem	75 780 004

Zdroj: dokumentace od MMR.

Pozn.: Výdaje vynaložené na základě veřejných zakázek, které byly soutěženy do roku 2008 a byly již skartovány, byly stanoveny dle smluv, ostatní částky vycházejí z fakturace.

Oprávněnost použití JŘBU doložilo MMR znaleckým posudkem, který však vykazoval značné nedostatky²² a byl dle zjištění NKÚ zpracován v rozporu s vyhláškou č. 37/1967 Sb.²³ MMR přesto uhradilo znalci odměnu za zpracování posudku v plné výši 229 900 Kč vč. DPH.

Věstník veřejných zakázek

Věstník veřejných zakázek realizovalo MMR bez předchozí analýzy vhodných způsobů řešení formou koncesního řízení na jeho vývoj a následný provoz po dobu pěti let. Koncesní řízení zvolilo MMR i přesto, že existence Věstníku VZ jakožto uveřejňovacího subsystému IS VZ je dlouhodobá a že se po skončení platnosti smlouvy bude muset znovu vyvíjet.

Při hodnocení nabídek v rámci koncesního řízení na vývoj a provoz Věstníku VZ se MMR dopustilo obdobných pochybení jako u NEN. V případě dílčího kritéria „*kvalita způsobu realizace*“ nestanovilo MMR k jednotlivým aspektům hodnocení žádnou bodovací škálu s deskriptory, navíc způsob hodnocení tohoto kritéria stanovilo až po více než 3 měsících od zaslání koncesní dokumentace. Hodnotící komise se dále nevyjádřila ke všem aspektům, které měly být předmětem hodnocení, a její výrok neobsahoval žádné slovní hodnocení, které by odůvodnilo přidělené množství bodů jednotlivými členy hodnotící komise. MMR tak

²² Posudek obsahoval zejména kopie dokumentů bez jakéhokoli bližšího popisu a znalec kromě svého výroku neuvedl žádné další informace, které by sloužily jako podklad pro znalecký výrok. Posudek neobsahoval žádnou analýzu nebo vysvětlení, k jakým skutečnostem znalec při posuzování přihlížel a na základě kterých dospěl ke svému závěru.

²³ Vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících.

při hodnocení nabídek uchazečů postupovalo netransparentně, čímž porušilo koncesní zákon²⁴.

Dále NKÚ zjistil, že systémy IS VZ, Věstník VZ a IK NIPEZ nebyly dostatečně řízeny, když např. MMR nestanovilo kompetence, povinnosti ani harmonogram jednání řídicích a výkonných struktur. Projektové týmy se scházely nepravidelně a komunikace byla často pouze operativní a probíhala ústně, telefonicky nebo e-mailem bez vyhotovování zápisů.

Ad V. Efektivnost využívání NEN

Celkové náklady na vývoj NEN spolu s náklady na související služby autorského dozoru, školení a zakoupení SW a HW představovaly k datu jeho akceptace (tj. 31. 3. 2014) částku 230 435 451,30 Kč vč. DPH. Po odečtení částky 665 500 Kč za provedené školení pro provozování NEN a částky 23 493 400 Kč za dodávky HW, které se dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. nezahrnují do ocenění dlouhodobého nehmotného majetku, představuje samotný IS NEN majetek v pořizovací hodnotě 206 276 551,30 Kč. Rozdíl mezi skutečnou hodnotou IS NEN a hodnotou evidovanou MMR na účtu 013 – *Software*²⁵ však činil 169 389 051,30 Kč. Celkové výdaje na vývoj a provoz NIPEZ činily přibližně 700 mil. Kč²⁶ vč. DPH, samotný IS NEN se na těchto výdajích podílel 30 %.

Dle původního harmonogramu uvedeného ve smlouvě na vývoj NEN měl být vývoj NEN ukončen k 31. 12. 2012 včetně jeho ověření v pilotním provozu a předání provozovateli. Přejít do ostrého provozu měl u NEN nastat nejpozději ke dni 1. 1. 2013. Po změnách harmonogramu, které MMR odsouhlasilo uzavřenými dodatky ke smlouvě, došlo k dokončení díla a jeho akceptaci ze strany MMR až 31. 3. 2014. Poté však nebyl NEN spuštěn do ostrého provozu, jak se původně předpokládalo, ale do zkušebního provozu²⁷, který probíhal až do 31. 7. 2015. Během doby, kdy probíhal zkušební provoz, nebyl NEN určen k reálnému zadávání veřejných zakázek a koncesí dle příslušných zákonů a MMR deklarovalo, že účelem zkušebního provozu bylo ověřit fungování NEN a umožnit zadavatelům seznámit se s jeho funkcionalitami. Za zkušební provoz uhradilo MMR celkem 46 535 410,70 Kč vč. DPH. MMR odůvodnilo odložení spuštění NEN do ostrého provozu

²⁴ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).

²⁵ MMR na inventárních kartách účtu 013 – *Software* vykázalo majetek NEN v celkové pořizovací ceně 36 887 500 Kč.

²⁶ Do celkových výdajů byly zahrnuty náklady na vývoj a provoz jednotlivých informačních systémů NIPEZ a náklady na související veřejné zakázky zjištěné v kontrolní akci č. 15/10 a v kontrolní akci č. 13/24: vývoj NEN včetně návrhu řešení a autorského dozoru, dočasný provoz NEN a řádný provoz NEN celkem za 468 mil. Kč vč. DPH, vytvoření a provoz IK NIPEZ 9 mil. Kč vč. DPH, vytvoření, provoz a úpravy (od 2008) IS VZ 66 mil. Kč vč. DPH, nabídková cena koncese na vývoj a provoz Věstníku 6 mil. Kč vč. DPH, náklady na provoz e-tržišť (od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2015) 97 mil. Kč vč. DPH, související zakázky (např. kategorizace, vzdělávání) 32 mil. Kč vč. DPH a poradenské nebo právní služby a znalecké posudky ve výši 23 mil. Kč vč. DPH.

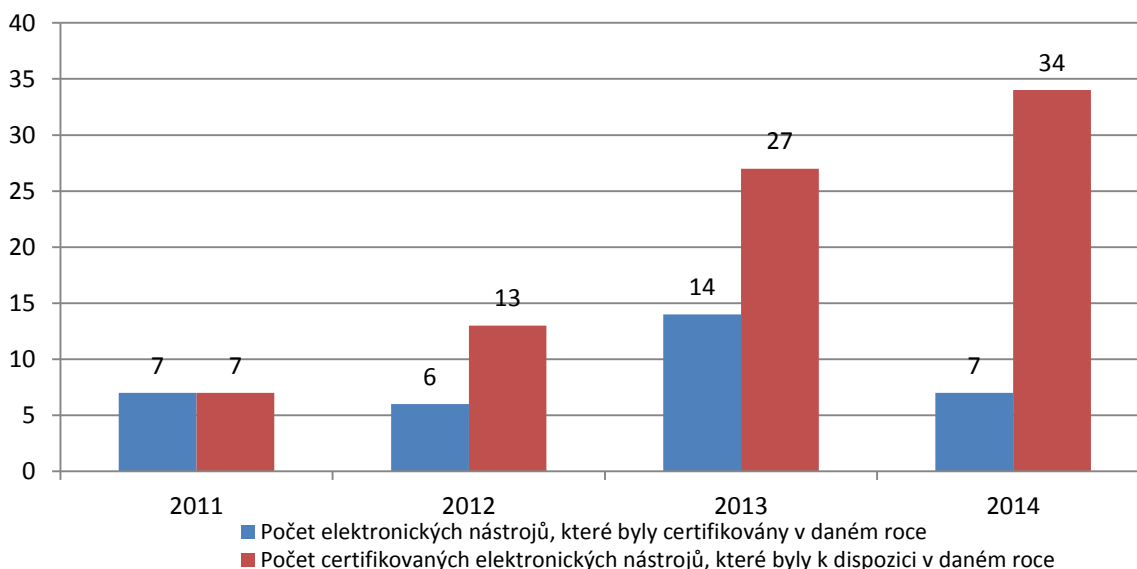
²⁷ Zkušební provoz probíhal ve dvou fázích:

- uzavřený zkušební provoz od 1. 4. 2014 do 4. 8. 2014, na kterém se mimo MMR podílely další dva subjekty z řad ÚOSS, a to Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zemědělství;
- otevřený zkušební provoz od 5. 8. 2014 pro všechny zadavatele ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 137/2006 Sb. a § 2 zákona č. 139/2006 Sb. a také dle usnesení vlády České republiky č. 628 ze dne 30. července 2014, k používání národního elektronického nástroje v rámci národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek, jehož účelem bylo umožnit zadavatelům testovat funkčnost NEN ve zkušebním prostředí.

prověřováním procesu elektronizace zadávání veřejných zakázek v ČR dle úkolů vyplývajících ze Strategie elektronizace. Toto prověřování však začalo až na konci roku 2014 a bylo dle MMR ukončeno v dubnu 2015. Odklad o další čtvrtinu roku MMR neodůvodnilo a spustilo NEN do ostrého provozu až 1. 8. 2015, tedy o více než 2,5 roku později oproti původnímu předpokladu.

Jedním z důvodů pro vývoj NEN bylo nízké procento používání elektronických nástrojů při zadávání veřejných zakázek v ČR. Z grafu č. 1 vyplývá, že ke konci roku 2011, kdy MMR uveřejnilo VZ na vývoj NEN, měli zadavatelé k dispozici sedm certifikovaných elektronických nástrojů. V období let 2013 až 2014, kdy již měl být NEN v ostrém provozu, vzrostl počet elektronických nástrojů oproti roku 2012 o 21, což znamená nárůst o více než 160 %. Zpoždění ve vývoji NEN a odložení jeho následného uvedení do ostrého provozu ze strany MMR tak ve svém důsledku přispělo k poptávce po certifikovaných elektronických nástrojích a soukromé subjekty v mezidobí na tuto poptávku reagovaly vývojem vlastních nástrojů.

Graf č. 1 – Vývoj počtu certifikovaných elektronických nástrojů pro zadávání VZ



Zdroj: data MMR uveřejněná na *portálu o veřejných zakázkách a koncesích* ke dni dne 6. 11. 2015.

Nepřehlednost na trhu s individuálními elektronickými nástroji, kterých je značné množství, podporuje skutečnost, že MMR pro tyto individuální elektronické nástroje nevytvořilo technickou specifikaci, přestože již v *Národním plánu zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 až 2010* uvádělo, že takováto specifikace je nezbytným předpokladem pro vznik elektronických nástrojů a umožnění elektronického zadávání veřejných zakázek. Důležitost technické specifikace v průběhu následujících let MMR opakovaně zdůrazňovalo. Požadavky na elektronické nástroje tak spočívají v prokázání splnění náležitostí stanovených zákonem o veřejných zakázkách²⁸. Nedostatkem stávajícího systému je to, že není zřejmé, jakým rozsahem funkcionalit konkrétní elektronický nástroj

²⁸ Znaleckým posudkem s omezenou platností nebo certifikátem shody dle vyhlášky č. 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody.

disponuje. Přehled o trhu IEN a jejich funkcionalitách, s výjimkou informace o počtu vydaných certifikátů shody, navíc nemá ani MMR.

Certifikace shody²⁹ elektronického nástroje ve vztahu k funkcionalitám se provádí v rozsahu 15 skupin dle vyhlášky č. 9/2011 Sb. Tyto skupiny však mají pouze obecný charakter (viz obrázek č. 1) a nevyplývá z nich jednoznačně, jakým rozsahem funkcionalit elektronický nástroj disponuje. Zadavatelům a dalším uživatelům elektronických nástrojů tak tento systém certifikace neposkytuje dostatek informací a neumožňuje nástroje porovnat mezi sebou ani vůči NEN.

Obrázek č. 1 – Certifikace elektronického nástroje

		Zadávací řízení	Zvláštní postupy	Soutěž o návrh
Elektronický nástroj zajišťující komunikaci bez přenosu a příjmu nabídek	Odesílání a příjem datových zpráv	1. skupina	6. skupina	11. skupina
	Elektronické úkony bez odesílání datové zprávy	2. skupina	7. skupina	12. skupina
	Online jednání	3. skupina	8. skupina	13. skupina
	Poskytování dokumentů v elektronické podobě	4. skupina	9. skupina	14. skupina
Elektronický nástroj zajišťující přenos a příjem nabídek		5. skupina	10. skupina	15. skupina

Zdroj: příloha k vyhlášce č. 9/2011 Sb.

Ke dni spuštění NEN do ostrého provozu bylo v NEN registrováno 165 zadavatelů a pouhých sedm dodavatelů. Do doby ukončení kontroly došlo k nárůstu počtu zadavatelů na 187 a počtu dodavatelů na 69.

Za provoz NEN má MMR v průběhu pěti let zaplatit celkem 228 510 077 Kč vč. DPH, což činí cca 4 mil. Kč vč. DPH měsíčně. Pokud by se k částce na pětiletý provoz NEN připočetly i náklady na jeho vývoj, činily by průměrné měsíční náklady přes 7,5 mil. Kč vč. DPH. Aby byly jednotkové náklady na VZ zadanou prostřednictvím NEN srovnatelné s náklady na nejdražší typ veřejné zakázky v e-tržišti (3 061 Kč), bylo by nezbytné realizovat v NEN každý měsíc přibližně 2 500 zakázek. V kontrolovaném období bylo během prvních dvou měsíců provozu NEN, tj. v období od 1. 8. 2015 do 30. 9. 2015, zveřejněno pouze sedm veřejných zakázek, z nichž pět zveřejnilo MMR. Od 1. 10. 2015 začali NEN využívat i další veřejní zadavatelé, nicméně ti jej v řadě případů využívali pouze jako svůj profil zadavatele, tj. k uveřejňování informací o VZ (např. zde zveřejňují informace o již uzavřených smlouvách).

Hlavním cílem NEN bylo (obdobně jako u celé NIPEZ) dosáhnout finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek v ČR. MMR v předkládací zprávě k usnesení vlády č. 628/2014³⁰ uvedlo, že se očekává, že úspory v roce 2015 dosáhnou 5,1 mld. Kč. Tato částka se skládala ze dvou hodnot – z úspory z cen nakupovaných komodit ve výši 3,1 mld. Kč

²⁹ Certifikace shody elektronického nástroje je proces posouzení z hlediska funkcionality elektronického nástroje a z hlediska prostředí, ve kterém je elektronický nástroj provozován.

³⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 30. července 2014 č. 628, k používání národního elektronického nástroje v rámci národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek.

a z úspory transakčních nákladů spojených s procesy zadávání VZ ve výši 2 mld. Kč. Pro výpočet skutečně dosažených úspor MMR nenastavilo metodiku a současně pro jednotlivé zadavatele nestanovilo ani rozsah informací, které musí ministerstvu poskytovat pro účely zjištění úspor dosahovaných prostřednictvím NEN. Tato skutečnost znemožňuje MMR kvantifikovat a vyhodnocovat dosahování plánovaných přínosů plynoucích z používání NEN, a tedy plnění cílů NEN. Vzhledem k začínajícímu využívání NEN nemohlo MMR reálně dosahovat plánovaných úspor.

S plánovanými úsporami se pojil také předpoklad autonomní poptávky po NEN, která měla vyplynout z povinnosti jeho používání. Vláda proto ve svém usnesení č. 628/2014 uložila mj. ministryni pro místní rozvoj předložit strukturovaný návrh povinného používání NEN, a to v termínu do 31. 10. 2014. Ministryně pro místní rozvoj však opakovaně požádala o odložení tohoto úkolu. Používání NEN ponechalo MMR do doby ukončení kontroly zcela na dobrovolné bázi, a tudíž hrozí riziko jeho nízkého využívání. To může mít za následek nízkou efektivitu vynaložených peněžních prostředků na vývoj a provoz NEN a v důsledku toho i výstupů projektu NIPEZ, v rámci kterého byl vývoj NEN financován. Strategie elektronizace pro období let 2016 až 2020, která byla vládou schválena dne 18. 1. 2016, předpokládá zavedení povinnosti používat NEN pro ústřední orgány státní správy (dále také „ÚOSS“) až od 1. 7. 2017 a následně pro všechny zadavatele dle zákona o zadávání veřejných zakázek od 31. 12. 2018. Zadavatelé však budou moci požádat o výjimku z povinného využívání NEN.

Ad VI. Nápravná opatření

Z původních pěti e-tržišť byly v průběhu kontroly NKÚ využívány k zadávání zakázek pouze dvě z nich. MMR platí jejich provozovatelům výkonovou platbu, tj. za každou zadanou zakázku³¹. MMR předpokládalo náklady za využívání e-tržišť ve výši 300 mil. Kč za pět let jejich provozu. Vzhledem k tomu, že za uplynulé tři roky MMR zaplatilo „jen“ 90 mil. Kč, je i přes znatelný nárůst realizovaných zakázek přes e-tržiště jejich využití nižší, než MMR předpokládalo. Jedním z faktorů souvisejících s tímto stavem je nezavedení plánované povinnosti jejich použití u všech veřejných zadavatelů.

Následnou kontrolou v této části projektu bylo zjištěno, že počet evidovaných zakázek oproti prvnímu roku fungování e-tržišť vzrostl ze 44 218 (od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2013) na 160 792 (od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2015). Z tohoto počtu bylo 83 % zakázek evidováno pouze na jednom z pěti e-tržišť. Dále na jednom e-tržišti v průběhu tří let nebyla evidována ani jedna zakázka a další dvě e-tržiště již ukončila svůj provoz. V současné době se tedy reálně zadává pouze na dvou e-tržištích. NKÚ kontrolou zakázek zadaných na e-tržištích zjistil, že cca ve 33 % byly zakázky opět zadány přímo, tj. bez soutěže, a vzrostl počet zakázek zadaných na základě výjimky z pravidel pro e-tržiště³² z necelého procenta na 6,45 %. Dále byl překračován limit pro zadávací řízení stanovený pravidly a limit pro podlimitní VZ.

NKÚ dále prověřoval účinnost nápravných opatření. MMR na základě výsledků kontrolní akce NKÚ č. 13/24 navrhlo pouze pět nápravných opatření, na většinu zjištění NKÚ tak MMR navržením nápravného opatření nereagovalo. Realizaci opatření zavést u e-tržišť kontrolní

³¹ Mezi zadavatelem a dodavatelem byla uzavřena smlouva.

³² Jedná se o zakázky evidované na e-tržištích, nikoliv soutěžené podle pravidel pro e-tržiště. Jsou to zakázky zadané na základě aplikace výjimky dle ustanovení § 18 odst. 1 až 4 zákona o veřejných zakázkách. U zakázek malého rozsahu platí navíc možnost použití JŘBU ve smyslu § 34 zákona o veřejných zakázkách.

a sankční mechanismus pro oblast dodržování pravidel pro e-tržišť odložilo MMR na duben 2016 a ostatní čtyři opatření byla zjištěna jako neúčinná. MMR stále nevyhodnotilo výkonové ukazatele, tj. dodržování dostupnosti a řešení incidentů na e-tržišťích, u všech fungujících e-tržišť, v důsledku čehož neplnilo povinnosti vyplývající ze zákona o majetku ČR. NKÚ také zjistil, že MMR nedodržovalo povinnost nákupu povinných komodit přes e-tržišť, a ve 26 případech zjistil opětovné duplicitní registrace uživatelů na jednom e-tržišťi, ačkoliv ve svém stanovisku ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 13/24 MMR uvedlo, že byla sjednána opatření, aby k duplicitám již nedocházelo. Data o zakázkách na e-tržišťích obsahovala opět neúplné či nesprávné hodnoty (např. smluvní cenu 0 Kč, předpokládanou hodnotu 0 Kč, sazbu DPH od –100 % do 1 959 800 %), a to i po aktualizaci požadavků na technickou specifikaci e-tržišť³³, která měla zabránit vkládání údajů, jež neodpovídají logické kontrole a nastaveným vazbám mezi údaji.

Ad VII. Transparentnost informací o veřejných zakázkách

Dle zákona o veřejných zakázkách je Věstník VZ součástí IS VZ, technologicky je však realizován jako samostatný modul s vlastní databází a je provozován odlišným provozovatelem. Provozovatel Věstníku VZ má povinnost předávat uveřejňované informace do databáze IS VZ pro jejich další využití. Data, která jsou evidována v IS VZ, poskytuje MMR v rámci open dat. MMR data také dále upravuje pro statistické účely. Dataset veřejných zakázek odpovídající údajům zadaným zadavatelé VZ uveřejněným ve Věstníku VZ v původní podobě MMR nemá k dispozici. Stejná data by tedy měla být duplicitně uchováována ve dvou informačních systémech.

Jak bylo výše uvedeno, MMR nemá původní dataset veřejných zakázek odpovídající údajům ve Věstníku VZ. NKÚ proto získal data za období od 1. 1. 2012 do 30. 9. 2015 pouze z IS VZ, které jsou přístupné v *Národním katalogu otevřených dat*.³⁴ Porovnáním datasetu IS VZ a informací uveřejněných na webu Věstníku VZ zjistil NKÚ, že existují rozdíly v datech, které vznikaly při jejich přehrávání. Jednou ze zjištěných odlišností mezi daty v IS VZ a Věstníku VZ byly chybné hodnoty u celkové konečné hodnoty VZ (u několika VZ došlo k posunu o 2 desetinná místa), ale také odlišné CPV kódy, odlišná měna atd. MMR některé nesrovnalosti již v průběhu kontroly odstranilo. Některé formuláře byly nahrány do IS VZ opětovně, čímž došlo ke změně datasetu IS VZ. MMR o této změně uživatele open dat neinformovalo a nevytvořilo ani aktualizované statistiky za rok 2014 a např. ve Strategii elektronizace pro období let 2016 až 2020 použilo analýzu dat z *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*, přestože si bylo vědomo, že tato data jsou zkreslena z důvodu chybně načtených formulářů do IS VZ.

Zjištěný stav zvyšuje riziko, že informace, které zadavatelé uveřejňují ve Věstníku VZ, neodpovídají ve všech případech informacím v IS VZ, na jejichž základě MMR generuje statistiky o VZ. MMR je ze zákona o veřejných zakázkách odpovědné za správu IS VZ, jehož součástí jsou kromě Věstníku VZ i statistické výstupy. Přestože jsou data k veřejným zakázkám v IS VZ veřejně dostupná a jsou využívána nejen MMR pro zpracování statistik

³³ Závazné minimální požadavky na technickou specifikaci e-tržišť – dodatek č. 5 technické specifikace.

³⁴ Dataset veřejných zakázek za všechny formuláře z ISVZ za období od 1. 1. 2012 do 30. 9. 2015 je přístupný v *Národním katalogu otevřených dat* na adrese <http://data.nku.cz/download/vystupy-z-kontrol/ka-15-10/dataset-udaju-o-verejnych-zakazkach.xlsx>.

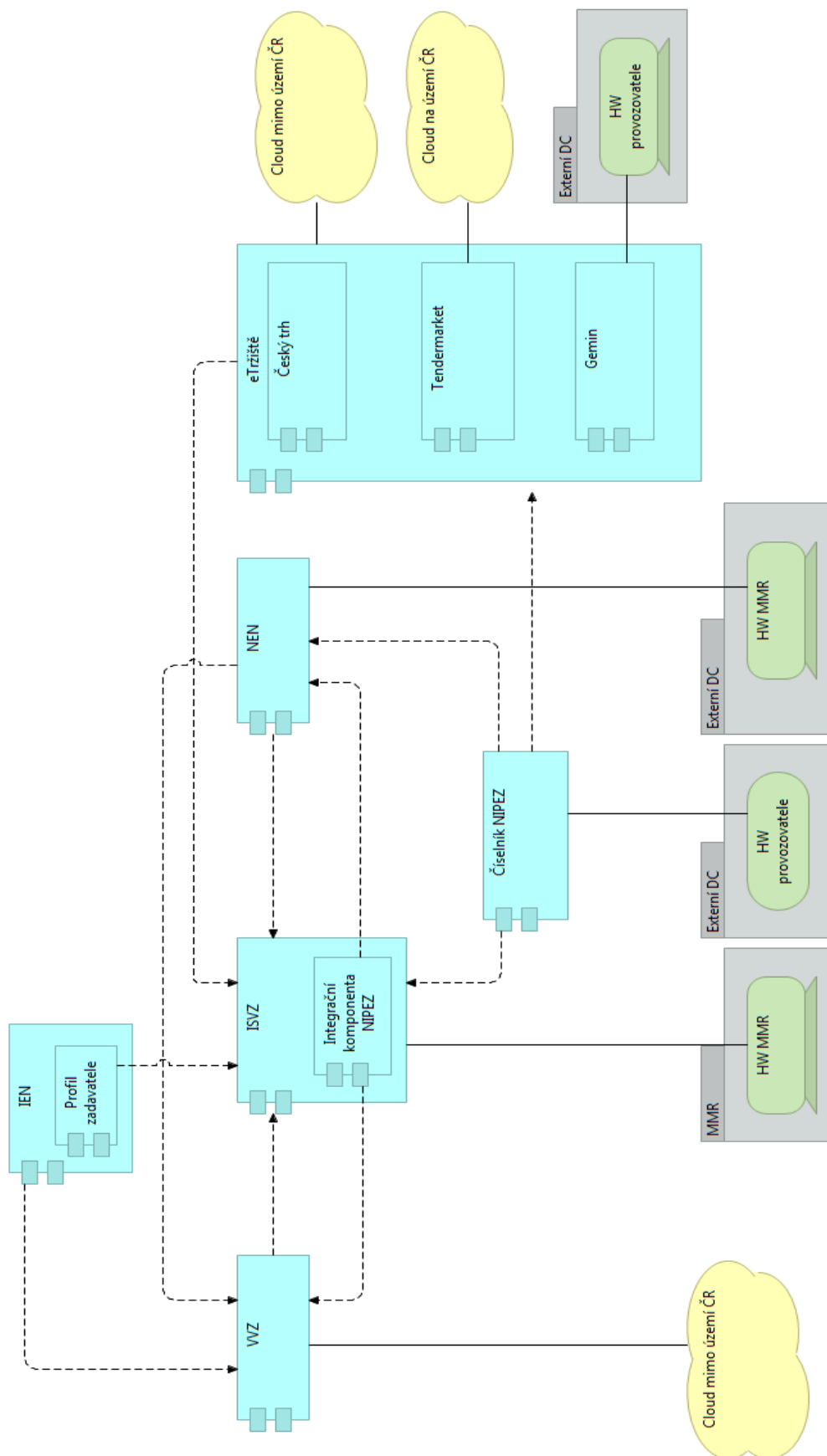
o veřejných zakázkách, nezajistilo MMR jejich spolehlivost a uživatelé IS VZ nemají od MMR informaci o změně těchto veřejně publikovaných dat.

Dále MMR neučinilo konkrétní kroky, které by na straně zadavatelů zamezily chybnému vyplňování formulářů. Pro vyplňování formulářů ve Věstníku VZ nejsou nastaveny automatické kontroly správnosti vyplňovaných údajů a vazeb mezi jednotlivými položkami ve formuláři či formuláři navzájem ani na úrovni upozornění zadavatele ještě před odesláním formuláře.

Z důvodu odstranění nesrovnalostí týkajících se registračních údajů zadavatelů a dodavatelů MMR vytvořilo IK NIPEZ, jejímž účelem bylo umožnit ověření těchto registračních údajů zadávaných do Věstníku VZ ve vztahu k referenčním údajům v základních registrech. IK NIPEZ také umožňuje načtení registračních údajů ze základních registrů, namísto jejich zadávání uživateli. MMR však nestanovilo povinnost ji využívat, v důsledku čehož nemusí být registrační data zadávaná uživateli do Věstníku VZ nijak ověřována, a dochází tak k zadávání chybných údajů. NKÚ zjistil nesrovnalosti v polích „úřední název zadavatele“, „obec“ či „PSČ“; např. v případě jednoho ÚOSS byly uváděny tři různé názvy zadavatele. IK NIPEZ tak nemůže plnit zcela svůj účel.

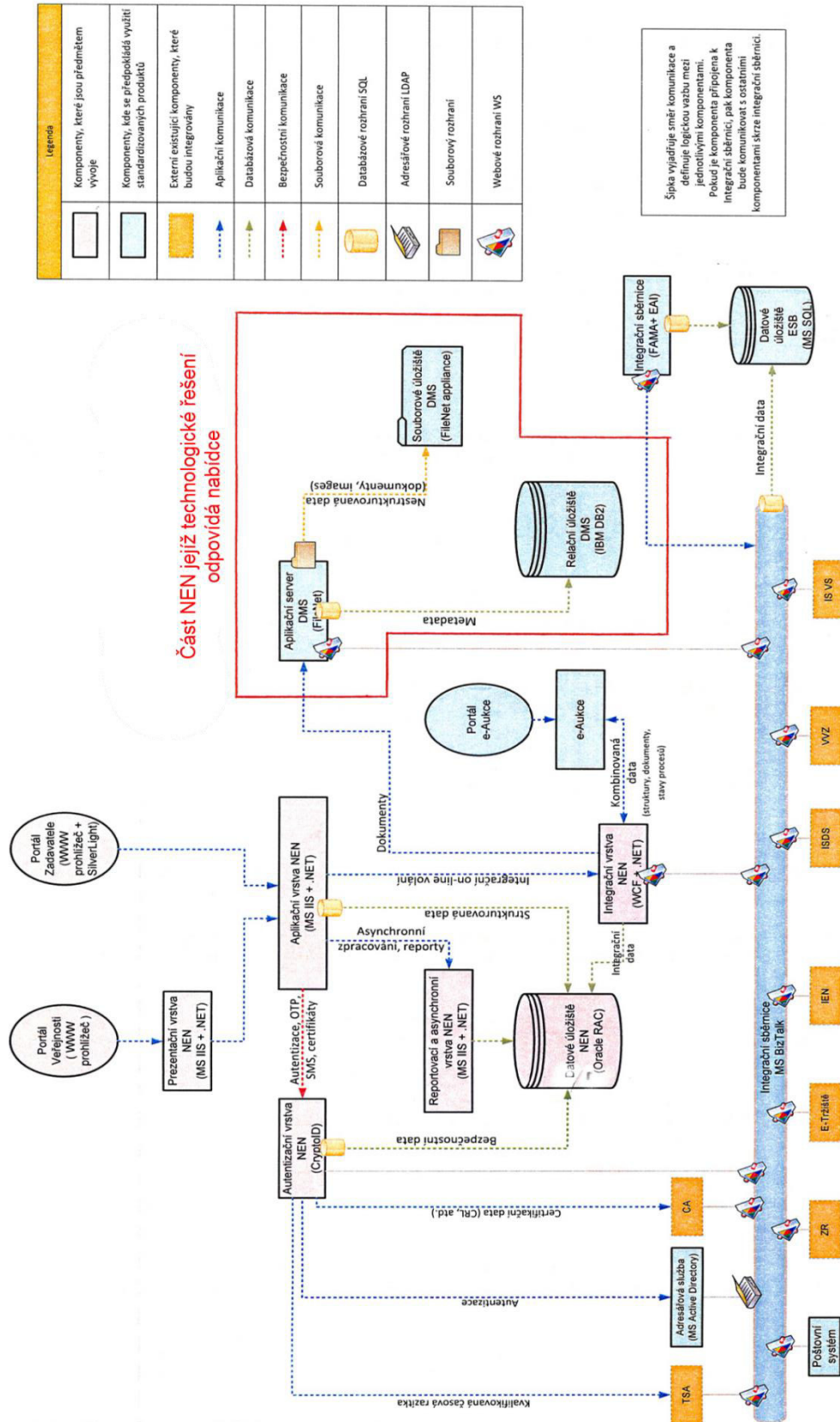
Dataset VZ založených na e-tržističích ve stanoveném období MMR nevytvořilo na základě informací o založení VZ, zahájení zadávacího řízení nebo jiného parametru z toho důvodu, že v datech v IS VZ např. není evidováno datum zahájení zadávacího řízení u všech zahájených VZ, přestože na e-tržisti je údaj o zahájení VZ uváděn. MMR dále v datasetu neevidovalo pouze jeden sloupec s datem zahájení zadávacího řízení, zadání zakázky nebo zrušení zakázky. Existuje tak riziko, že MMR nepoužívá pro potřeby statistik skutečný počet založených/zadaných/zrušených VZ v daném období, a postup MMR při sestavování statistik o VZ zadaných na e-tržističích negarantuje spolehlivost údajů ve výroční zprávě.

Příloha č. 1 – Architektura NIPEZ (jednotlivé informační systémy)





Příloha č. 2 – Technologický model NEN



Seznam zkratk

CPV	<i>Common Procurement Vocabulary</i> (číselník veřejných zakázek)
ČR	Česká republika
eKLEP	elektronická knihovna pro meziresortní výměnu legislativních i některých nelegislativních dokumentů
E-fakturace	elektronická fakturace
E-tržiště	elektronické tržiště veřejné správy
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr
HW	hardware
ICT	informační a komunikační technologie
IEN	individuální elektronický nástroj
IK NIPEZ	integrační komponenta NIPEZ
IOP	<i>Integrovaný operační program</i>
IS	informační systém
ISZR	informační systém základních registrů
IS VZ	<i>Informační systém o veřejných zakázkách</i>
IS VZ US	uveřejňovací subsystém IS VZ
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NEN	modul <i>Národní elektronický nástroj</i>
NIPEZ	národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
projekt IK NIPEZ	projekt <i>Vytvoření integrační komponenty pro napojení informačních systémů NIPEZ na ISZR</i>
projekt NIPEZ	projekt <i>Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek</i>
Strategie elektronizace	<i>Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015</i>
Strategie elektronizace pro období let 2016 až 2020	<i>Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, vyhodnocení efektivity fungování a návrh dalšího postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a návrh povinného používání NEN</i>
SW	software
TS	technická specifikace
ÚOSS	ústřední orgán státní správy
Věstník VZ	<i>Věstník veřejných zakázek</i>
VZ	veřejná zakázka
VZMR	veřejná zakázka malého rozsahu

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/11

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na zahraniční rozvojovou spolupráci

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/11. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státního rozpočtu určených na realizaci zahraniční rozvojové spolupráce.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od dubna do října 2015. Kontrolovaným obdobím byly roky 2012 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zahraničních věcí (dále také „MZV“);

Česká rozvojová agentura, Praha, (dále také „ČRA“);

realizátoři projektů:

Člověk v tísni, o.p.s., Praha;

DEKONTA, a.s., Dřetovice;

GEOtest, a.s., Brno;

Charita Česká republika, Praha, (dále také „Charita“);

Chovatelské družstvo Impuls, družstvo, Bobrová-Bohdalec;

Mendelova univerzita v Brně;

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

Univerzita Palackého v Olomouci.

Námítky proti kontrolnímu protokolu žádná z kontrolovaných osob nepodala.

Kolegium NKÚ na svém I. jednání, které se konalo dne 18. ledna 2016, **schválilo** usnesením č. 9/I/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod do kontrolované problematiky

Zahraniční rozvojovou spoluprací (dále také „ZRS“) se rozumí *„souhrn činností hrazených ze státního rozpočtu, jejichž cílem je přispět k odstraňování chudoby v kontextu udržitelného rozvoje, včetně plnění rozvojových cílů tisíciletí, k ekonomickému a sociálnímu rozvoji, k ochraně životního prostředí, jakož i k podpoře demokracie, dodržování lidských práv a řádné správy věcí veřejných v rozvojových zemích“*.

Česká republika (dále také „ČR“) je aktivně zapojena do mezinárodní rozvojové spolupráce již od roku 1995. Systém ZRS ČR od té doby prošel zásadní transformací (zejména vstup do Evropské unie v roce 2004, přijetí zákona o ZRS² a vznik subjektu Česká rozvojová agentura v roce 2010). Od května 2013 je ČR členem Výboru pro rozvojovou pomoc Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD/DAC“) ³.

Vláda ČR svým usnesením⁴ schválila *Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017* (dále také „Koncepce“), která je vedle *Zásad zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu České republiky do Evropské unie*⁵ a zákona o ZRS jedním ze základních strategických dokumentů v oblasti zahraniční rozvojové politiky ČR. Jejím účelem je zasadit českou ZRS do aktuálního zahraničně-politického, ekonomického, bezpečnostního, sociálního a environmentálního kontextu ČR. Prostřednictvím ZRS pomáhá ČR odstraňovat chudobu v méně vyspělých částech světa cestou udržitelného socioekonomického rozvoje. Zároveň přispívá k zajištění bezpečnosti a stability na globální úrovni i k předcházení konfliktů na regionální a lokální úrovni, podpoře demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a posilování právního státu.

Tabulka č. 1 – Celkový objem peněžních prostředků na ZRS v letech 2010–2015 (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014	Předpoklad pro rok 2015
ČR	4 341,78	4 426,18	4 291,28	4 124,54	4 363,58	4 226

Zdroj: *Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2014*, MZV.

Oficiální ZRS ČR neboli oficiální rozvojovou spoluprací⁶ (dále také „ODA“) lze rozdělit na:

- bilaterální ODA (dvoustranná) – zejména zahraniční rozvojové projekty, tuzemské osvětové projekty, stipendia, humanitární pomoc poskytovaná do zahraničí, pomoc uprchlíkům v ČR, malé lokální projekty apod.;
- multilaterální⁷ ODA (mnohostranná) – především mandatorní platby mezinárodním organizacím, zejména příspěvky Evropské unii⁸ (dále také „EU“) jako největšímu

¹ Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů.

² Zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů (dále také „zákon o ZRS“).

³ OECD/DAC – Výbor pro rozvojovou pomoc Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Development Assistance Committee Organisation for Economic Co-operation and Development).

⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 24. května 2010 č. 366, ke *Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017*.

⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 31. března 2004 č. 302, o *Zásadách zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu České republiky do Evropské unie*, a usnesení vlády ČR ze dne 12. října 2005 č. 1311, o *Pravidlech pro výběr a financování bilaterálních projektů v rámci zahraniční rozvojové spolupráce České republiky*.

⁶ ODA – oficiální rozvojová spolupráce (Official Development Assistance) je termín používaný OECD/DAC. Rozumí se tím veškeré vykazatelné prostředky vydané z veřejných rozpočtů na účely socioekonomického rozvoje partnerských zemí v souladu s metodikou OECD/DAC.

světovému poskytovateli rozvojové pomoci, mezinárodním finančním institucím (např. Světová banka, Evropská banka pro obnovu a rozvoj aj.), OECD⁹ a organizacím zaměřeným na rozvojovou problematiku při Organizaci spojených národů¹⁰ (dále také „OSN“).

Kontrolní akce č. 15/11 byla zaměřena na bilaterální (dvoustrannou) rozvojovou spolupráci, a to zejména na bilaterální projekty. Kontrola byla provedena u MZV (garant ZRS ČR), ČRA (implementační agentura) a osmi realizátorů projektů ZRS. Současně NKÚ prověřil kontrolou na místě osm projektů realizovaných v Moldavské republice, jejichž celkový objem činil 125 mil. Kč.

Kontrola prověřila:

- u MZV zejména koncepci ZRS, výhled objemu financí na její poskytování, sestavování a předkládání ročních plánů a výročních hodnotících zpráv vládě ČR a evaluace projektů ZRS;
- u ČRA zejména postup přípravy a zabezpečování realizace projektů, užití peněžních prostředků na stanovený účel, stanovení konkrétních a splnitelných cílů (indikátorů), způsob výběru realizátorů projektů a monitoring projektů;
- u realizátorů projektů realizaci vybraných projektů na základě poskytnuté dotace nebo na základě veřejné zakázky, tj. oprávněné náklady, účtování, publicitu projektu, zprávy o realizaci, vyhodnocení a dosažení cílů projektů.

MZV je dle kompetenčního zákona¹¹ ústředním orgánem státní správy pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci mj. vytváří koncepci a koordinuje ZRS¹². Ve spolupráci s Ministerstvem

⁷ Priority ČR v mnohostranné ZRS jsou stanoveny ve *Strategii mnohostranné ZRS ČR na období 2013–2017* (usnesení vlády ČR ze dne 6. února 2013 č. 90, *ke Strategii mnohostranné rozvojové spolupráce České republiky na období let 2013 až 2017*). ČR spolupracuje s řadou mezinárodních organizací, které usilují o celosvětové snížení chudoby. Zapojuje se zejména do rozvojových aktivit OSN, EU, mezinárodních finančních institucí, OECD a dalších mezivládních organizací.

⁸ Zejména *Evropský rozvojový fond*, nástroje vnější spolupráce a Kancelář EK pro humanitární pomoc.

⁹ OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development) je mezivládní organizace 34 ekonomicky nejrozvinutějších států na světě, které přijaly principy demokracie a tržní ekonomiky (ČR se stala pozorovatelem od roku 1996; členem je od 14. 5. 2013). OECD koordinuje ekonomickou a sociálně-politickou spolupráci členských zemí, zprostředkovává nové investice a prosazuje liberalizaci mezinárodního obchodu. Cílem OECD je napomáhat ekonomickému rozvoji, potlačení nezaměstnanosti, stabilizaci a rozvoji mezinárodních finančních trhů.

¹⁰ OSN – Organizace spojených národů (United Nations) je mezinárodní organizace, jejímiž členy jsou téměř všechny státy světa. Cílem OSN je zachování mezinárodního míru, bezpečnosti a zajištění mezinárodní spolupráce – v rámci OSN funguje několik desítek organizací zaměřených na rozvojovou problematiku, např.: FAO – Organizace OSN pro výživu a zemědělství (Food and Agriculture Organization of the United Nations), ILO – Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization), WHO – Světová zdravotnická organizace (World Health Organization), UNDP – Rozvojový program OSN (United Nations Development Programme), UNV – Organizace OSN pro dobrovolníky (United Nations Volunteers), UNICEF – Dětský fond OSN (United Nations Children’s Fund), UNIDO – Organizace OSN pro průmyslový rozvoj (United Nations Industrial Development Organization), UNESCO – Organizace OSN pro výchovu, vědu a výzkum (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), atd.

¹¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 19. září 2007 č. 1070, *k transformaci systému zahraniční rozvojové spolupráce České republiky*; sjednocení odpovědnosti a pravomocí v oblasti ZRS do gesce MZV; sjednocení rozpočtu na ZRS a jeho zahrnutí do kapitoly MZV; vznik samostatného odboru v rámci MZV; vznik Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci jako meziresortního koordinačního orgánu; důsledné oddělení koncepční a implementační funkce zřízením organizační složky státu (ČRA); přijetí zákona o zahraniční rozvojové spolupráci; atd.

vnitřně rovněž koordinuje poskytování humanitární pomoci ČR do zahraničí. Samotným pracovištěm pro ZRS v rámci MZV je Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (dále také „ORS“).

ČRA¹³ je implementační agentura pro plnění úkolů v oblasti ZRS, tj. příprava a realizace bilaterálních projektů ZRS, a to v součinnosti s MZV, zastupitelskými úřady (dále také „ZÚ“), relevantními subjekty v partnerských zemích a ve spolupráci s Radou pro zahraniční rozvojovou spolupráci¹⁴. Je zodpovědná za identifikaci, formulaci, realizaci a monitoring projektů, včetně poskytování dotací a realizování veřejných zakázek.

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

II. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

1. Ministerstvo zahraničních věcí

1.1 Výdaje na zahraniční rozvojovou spolupráci

Pro vykazování celkové ZRS ČR v mezinárodním měřítku je stanoven ukazatel „*podíl objemu pomoci rozvojovým zemím na hrubém národním produktu*“. Výkaznictví se soustřeďuje v OECD/DAC – tato organizace sdružuje nejvýznamnější dárce světa (poskytují cca 95 % veškeré ODA) a používá všeobecně akceptovanou metodiku.

Jedním ze závazků vyplývajících z členství ČR v EU a OECD/DAC je navyšování výdajů na ODA:

- Dle závěrů Rady EU z května 2005 se nové členské státy EU zavázaly usilovat o navýšení podílu objemu financí na zahraniční rozvojovou spolupráci na 0,17 % hrubého národního produktu (dále také „HNP“) do roku 2010 a 0,33 % HNP do roku 2015¹⁵.
- OECD/DAC za projev dostatečného úsilí považuje dosažení minimálního podílu ODA ve výši 0,20 % HNP.

¹³ Česká rozvojová agentura byla zřízena zákonem č. 151/2010 Sb., je organizační složkou státu a účetní jednotkou. Zřizovatelem je MZV, z jehož rozpočtové kapitoly je činnost ČRA hrazena.

¹⁴ Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci vznikla k 1. 1. 2008 jako meziresortní koordinační orgán. Jejím posláním je zajišťovat koordinaci a koherenci rozvojové spolupráce. Vyjadřuje se ke všem zásadním dokumentům v oblasti ZRS, zejména pak k těm, které MZV předkládá vládě. Tvoří ji 15 členů (zástupci ministerstev, Úřadu vlády apod.).

¹⁵ Rada Evropské unie, závěr zasedání Nové globální partnerství pro vymýcení chudoby a udržitelný rozvoj na období po roce 2015, dne 26. 5. 2015 čj. DEVGEN 81 ONU 70 ENV 341 ACP 85 RELEX 426 FIN 387 OCDE 12 WTO 116, odst. 30–35 závěru; odstavec 32 konkrétně uvádí, že se EU kolektivně přihlásila k závazku 0,7 % HNP na ODA; individuálně rozčleněno na země EU-15, pro které platí 0,7 %, a země EU-13 (resp. země, jež vstoupily do EU po roce 2002, tj. včetně ČR), pro které nadále platí 0,33 %. Kolektivní závazek EU plní vzhledem k tomu, že některé země dávají i víc než 0,7 % a že se započítává i pomoc přes EU.

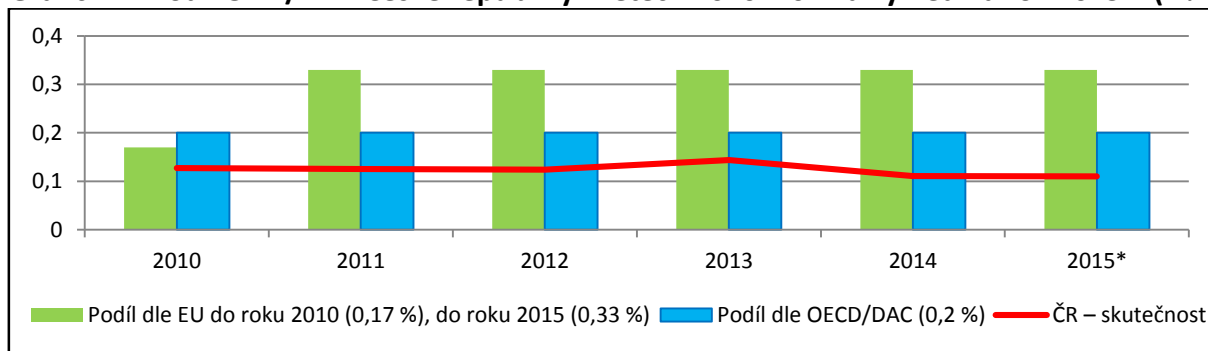
Tabulka č. 2 – Celkové peněžní prostředky vynaložené ČR na ZRS v letech 2010–2014 a výhled na rok 2015 (v mil. Kč)

ODA celkem	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (plán)
ČR celkem	4 341,78	4 426,18	4 291,28	4 124,54	4 363,58	4 226
Bilaterální ODA	1 514,20	1 359,88	1 298,03	1 115,57	1 298,90	1 393
Multilaterální ODA	2 827,58	3 066,30	2 993,25	3 008,98	3 064,67	2 833
Podíl bilaterální ODA	34,88 %	30,72 %	30,25 %	27,05 %	29,77 %	32,97 %
Podíl multilaterální ODA	65,12 %	69,28 %	69,75 %	72,95 %	70,23 %	67,03 %
<i>Hrubý národní produkt (HNP)</i>	<i>3 429 000</i>	<i>3 550 951</i>	<i>3 473 175</i>	<i>3 625 462</i>	<i>3 926 642</i>	<i>x</i>
Podíl ODA/HNP	0,127 %	0,125 %	0,124 %	0,114 %	0,111 %	0,11 %

Zdroj: Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2014, MZV.

Poměr výdajů ODA/HNP od roku 2010 nepřekročil 0,13 %, čímž ČR své mezinárodní závazky nesplnila a dle střednědobého výhledu ZRS ani nesplní. Od roku 2010 (podíl ODA/HNP 0,127 %) do roku 2014 (podíl ODA/HNP 0,111 %) došlo k poklesu podílu ODA/HNP (viz graf č. 1). Předpoklad ZRS za ČR na rok 2015 činí 0,11 %.

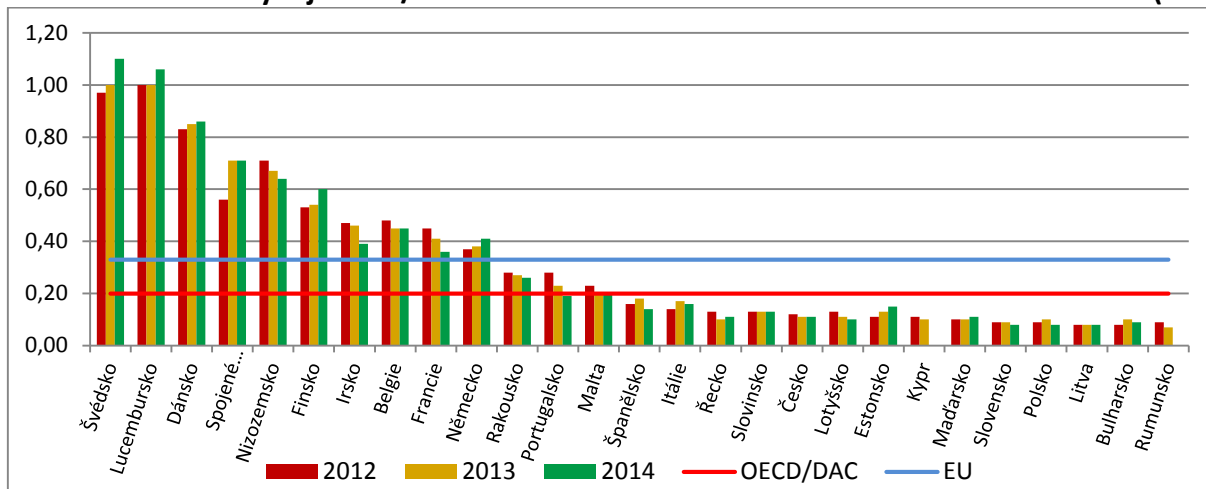
Hodnota ODA v přepočtu na jednoho obyvatele ČR dosáhla za kontrolované období let 2012–2014 průměrné roční výše 405 Kč.

Graf č. 1 – Podíl ODA/HNP České republiky v letech 2010–2014 a výhled na rok 2015 (v %)

Zdroj: roční zprávy OECD/DAC; příslušná usnesení vlády na roky 2010–2014 k dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráci a ke střednědobému výhledu jejího financování.

* Výhled dle příslušného usnesení vlády.

Poměr výdajů ODA/HNP v procentech u států EU za období let 2012–2014 uvádí graf č. 2 (dle statistik OECD/DAC).

Graf č. 2 – Poměr výdajů ODA/HNP států EU za období 2012–2014 (v %)

Zdroj: statistická data <http://stats.oecd.org/>; data Chorvatska nebyla k dispozici; data Kypru a Rumunska za rok 2014 nebyla k dispozici.

Pozn.: Modrá linka v grafu vyjadřuje směrnou hodnotu EU pro roky 2012–2014 ve výši 0,33 % podílu ODA/HNP; červená linka značí doporučení OECD ve výši 0,20 % podílu ODA/HNP.

Ze srovnání ČR se zeměmi rozšířené Visegrádské skupiny¹⁶ za kontrolované období let 2012 až 2014 dle poměru výdajů ODA/HNP vyplývá, že ČR vynaložila po Rakouské republice (průměr podílu 0,27 %; průměr 136,1 USD na jednoho obyvatele) a Republice Slovinsko (průměr podílu 0,13 %; průměr 29,5 USD na jednoho obyvatele) třetí nejvyšší podíl (průměr podílu 0,11 %) a také třetí nejvyšší částku na jednoho obyvatele (průměr 20,7 USD) – viz tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Země rozšířené Visegrádské skupiny – vynaložené USD na ODA, vynaložené USD na jednoho obyvatele a podíl ODA/HNP

	Česká republika	Slovenská republika	Polská republika	Maďarská republika	Rakouská republika	Republika Slovinsko
Rok 2012						
USD vynaložené na ODA*	223,1	82,8	438,3	122,6	1 159	61,22
Počet obyvatel k 31. 12.**	10 509,29	5 407,58	38 533,79	9 920,36	8 426,31	2 057,16
USD / 1 obyvatele	21,23	15,31	11,37	12,36	137,55	29,76
Podíl ODA/HNP (v %)	0,12	0,09	0,09	0,10	0,28	0,13
Rok 2013						
USD vynaložené na ODA*	210,9	86,0	487,1	128,2	1 171	61,63
Počet obyvatel k 31. 12.**	10 510,72	5 415,95	38 056,02	9 886,77	8 468,57	2 085,14
USD / 1 obyvatele	20,07	15,88	12,80	12,97	138,28	29,56
Podíl ODA/HNP (v %)	0,11	0,09	0,10	0,10	0,27	0,13
Rok 2014						
USD vynaložené na ODA*	219,4	81,7	432,7	146,8	1 126	61,45
Počet obyvatel k 31. 12.**	10 524,78	5 415,96	38 037,11	9 843,0	8 502,96	2 096,09
USD / 1 obyvatele	20,85	15,09	11,38	14,91	132,42	29,32
Podíl ODA/HNP (v %)	0,11	0,08	0,08	0,11	0,26	0,13

Zdroj: statistická data dostupná na adrese <http://stats.oecd.org/>.

* USD v milionech.

** Počet obyvatel v tisících.

¹⁶ Visegrádská skupina je aliance čtyř států střední Evropy, a to České republiky, Slovenské republiky, Polské republiky a Maďarské republiky. V rámci rozšířené Visegrádské skupiny se schůzek účastní i Rakouská republika a Republika Slovinsko.

1.2 Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017

Při určování teritoriálních priorit ZRS na období let 2010–2017 vyhodnotila ČR předchozí spolupráci s prioritními zeměmi a další aspekty ZRS (teritoriální priority, sídla zastupitelských úřadů, komparativní výhody ČR apod.). Po tomto vyhodnocení je ZRS směřována do dvou skupin zemí:

- prioritní země s programem spolupráce (tzv. programové země): Afghánistán, Bosna a Hercegovina, Etiopie, Moldavsko a Mongolsko;
- prioritní země bez programu spolupráce (tzv. projektové země): Gruzie, Kambodža, Kosovo, palestinská autonomní území a Srbsko.

Zcela specifickou skupinu tvoří země, kde je ZRS postupně ukončována (Angola, Jemen, Vietnam a Zambie), tj. budou podniknuty kroky k zajištění udržitelnosti probíhajících a končících projektů.

Koncepce stanovila prioritní sektory, do kterých bude česká ZRS soustředěna, a to:

- životní prostředí,
- zemědělství,
- sociální rozvoj (včetně vzdělávání, sociálních a zdravotnických služeb),
- ekonomický rozvoj (včetně energetiky),
- podpora demokracie, lidských práv a společenské transformace.

1.3 Střednědobé vyhodnocení Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017

Střednědobé vyhodnocení *Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017* (dále také „Koncepce“) probíhalo v roce 2013 a výsledky schválilo vedení MZV v květnu 2014. Ministerstvo zhodnotilo zejména naplňování vytyčených cílů a principů ZRS a formulovalo doporučení vyplývající z dosavadních zkušeností z realizace rozvojových programů.

Ze souhrnu doporučení pro následující období platnosti Koncepce se NKÚ ztotožňuje zejména s tím, aby MZV:

- dále usilovalo o naplňování základních principů ZRS;
- posilovalo spolupráci s místními partnery v průběhu celého projektového cyklu;
- reagovalo na změny ekonomického a zahraničně-politického vývoje v prioritních zemích;
- zvažilo sektorové priority a zúžilo jejich zacílení, tj. zaměřilo se na oblasti, v nichž existuje poptávka po zkušenostech ČR, a vytvořilo prostor pro investiční příležitosti;
- posílilo mechanismy kontroly a hodnocení ZRS s cílem zajištění lepší udržitelnosti realizovaných rozvojových aktivit.

1.4 Oficiální rozvojová spolupráce v letech 2012–2014

MZV předkládalo vládě ČR informace o ODA, a to *Plány a rozpočty dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce a humanitární pomoci pro následující kalendářní rok současně s návrhem střednědobého výhledu na další dva roky a Informace o zahraniční rozvojové spolupráci ČR realizované za příslušný rok* ve stanovených termínech.

Tabulka č. 4 uvádí pořadí pěti nejvýznamnějších zemí jako příjemců dvoustranné ODA a tabulka č. 5 pořadí pěti sektorů dvoustranné ODA včetně peněžního vyčíslení. Pořadí zemí a jednotlivých sektorů doznávala v průběhu kontrolovaného období změn v důsledku zahraničně-politické situace a aktuálních potřeb daných zemí.

**Tabulka č. 4 – Největší příjemci dvoustranné ODA v letech 2012–2014**

	2012	2013	2014
1.	Afghánistán (248,1 mil. Kč)*	Moldavsko (83,7 mil. Kč)	Ukrajina (171,5 mil. Kč)***
2.	Ukrajina (116,4 mil. Kč)**	Afghánistán (74,1 mil. Kč)	Afghánistán (120,9 mil. Kč)
3.	Moldavsko (95,3 mil. Kč)	Mongolsko (69,9 mil. Kč)	Moldavsko (103,8 mil. Kč)
4.	Mongolsko (79,3 mil. Kč)	Bosna a Hercegovina (69,5 mil. Kč)	Etiopie (77,3 mil. Kč)
5.	Bosna a Hercegovina (61,9 mil. Kč)	Etiopie (67,2 mil. Kč)	Bosna a Hercegovina (76,2 mil. Kč)

Zdroj: *Informace o zahraniční rozvojové spolupráci ČR v roce 2012; Informace o zahraniční rozvojové spolupráci ČR v roce 2013; Informace o zahraniční rozvojové spolupráci ČR v roce 2014.*

* Zejména náklady související s dokončováním aktivit v rámci provinčního rekonstrukčního týmu v provincii Lógar.

** Více než polovinu (66,8 mil. Kč) tvořil dar ČR na základě usnesení vlády ČR ze dne 13. dubna 2011 č. 276.

*** Schválena mimořádná pomoc na obnovu Ukrajiny v letech 2014–2016 (usnesení vlády ČR ze dne 12. března 2014 č. 167).

Tabulka č. 5 – Nejvýznamnější sektory dvoustranné ODA v letech 2012–2014

	2012	2013	2014
1.	Státní správa a občanská společnost (258,8 mil. Kč)	Pomoc uprchlíkům v ČR (176,5 mil. Kč)*	Vzdělávání (210,9 mil. Kč)
2.	Pomoc uprchlíkům v ČR (186,1 mil. Kč)*	Vzdělávání (171,1 mil. Kč)	Dobré vládnutí a občanská společnost (163 mil. Kč)
3.	Vzdělávání (158,3 mil. Kč)	Státní správa a občanská společnost (148 mil. Kč)	Zemědělství a lesnictví (101 mil. Kč)
4.	Voda a sanitace (142,7 mil. Kč)	Voda a sanitace (104,8 mil. Kč)	Voda a sanitace (82 mil. Kč)
5.	Výroba a dodávky energie (135,7 mil. Kč)	Okamžitá humanitární pomoc (91 mil. Kč)	Zdravotnictví (70 mil. Kč)

Zdroj: *Informace o zahraniční rozvojové spolupráci ČR v roce 2012; Informace o zahraniční rozvojové spolupráci ČR v roce 2013; Informace o zahraniční rozvojové spolupráci ČR v roce 2014.*

* Poskytování útočiště osobám pronásledovaných z politických, náboženských či rasových důvodů; žádosti cca 60 různých státních příslušností.

1.5 Evaluace projektů

Evaluace¹⁷ projektů ZRS spočívají v systematickém posuzování přínosů a dopadů rozvojových intervencí v partnerských zemích v souladu s metodikou evaluačních kritérií OECD/DAC. Vlastní evaluace zadává MZV formou veřejné zakázky malého rozsahu dle zákona o veřejných zakázkách¹⁸. Evaluace zpravidla provádějí kvalifikovaní nezávislí hodnotitelé. Cílem evaluací je vyhodnotit relevanci projektů ZRS z hlediska rozvojových potřeb partnerské země, hospodárnosti a účelnosti, dlouhodobých dopadů a udržitelnosti projektů. Dále jsou projekty hodnoceny z hlediska viditelnosti v dané zemi a z pohledu uplatnění průřezových principů ZRS (tj. řádná a demokratická správa věcí veřejných, šetrnost k životnímu prostředí a dodržování lidských práv včetně rovnosti mužů a žen).

¹⁷ Evaluace je systematické posouzení kvality a hodnoty, popř. významu určitého objektu. Obvykle se vztahuje k tzv. programové evaluaci jako sociálně vědní aktivitě zaměřené na sběr, analýzu, interpretaci, syntézu a sdělování informací o činnosti a efektivitě veřejných politik a programů. Představují důležitý nástroj pro zvyšování efektivnosti, neboť cestou nezávislých závěrů a doporučení lze získat zpětnou vazbu pro přípravu nových projektů i pro celkové cílení a organizaci ZRS.

Evaluace projektů ZRS jsou příslušným odborem MZV realizovány na základě zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci, dále Konceptce a příslušných ustanovení *Metodiky projektového cyklu dvoustranných projektů zahraniční rozvojové spolupráce*.

¹⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Tabulka č. 6 – Počet evaluovaných projektů a výdaje MZV na evaluace

	2012	2013	2014
Počet evaluovaných projektů – zahraničí/ČR	8/1	14/3	18/1
Výdaje na realizované evaluované projekty (v mil. Kč)	158,1	96,0	118,4
Výdaje za evaluace (v mil. Kč)	1,6	2,3	2,8

Zdroj: zprávy o evaluacích projektů ZRS ČR z let 2012 až 2014.

V kontrolovaném období proběhly evaluace celkem 40 bilaterálních projektů v deseti zemích a pět tuzemských projektů. MZV na evaluace vynaložilo celkem cca 6,7 mil. Kč. Výsledkem evaluací byly hodnotící zprávy a z jejich závěrů vyplynuly např. tyto poznatky:

- Kritérium *relevance* bylo u všech projektů soustavně hodnoceno jako „vysoké“.
- U hodnocení *efektivnosti/účelnosti* a *efektivity/hospodárnosti* převažovalo hodnocení „vysoké“ až „spíše vysoké“. V roce 2014 však byla *efektivnost/účelnost neboli míra naplnění cílů* hodnocena jako „spíše nízká“ nebo „nízká“ (cíleně nebyly podporovány synergie mezi jednotlivými projekty a u starších projektů se projevila nedostatečně propracovaná přípravná fáze).
- U *udržitelnosti* projektů byly zjištěny nejvýznamnější problémy. U většiny evaluovaných projektů bylo hodnocení udržitelnosti „nízké“ či „velmi nízké“, a to zejména z důvodu nedostatečného zajištění návazného financování a podcenění významu motivace a spolupráce s místními partnery.
- *Dopady* projektů zjistitelné na místě byly hodnoceny jako „jednoznačně pozitivní“.
- Vyhodnocení průřezových principů bylo problematické především v roce 2012 (zejména kritéria *lidská práva a gender* a *vizibility ZRS ČR* obdržela hodnocení „velmi nízké“ nebo „nízké“). V letech 2013 a 2014 byly průřezové principy hodnoceny pozitivně.

Z výsledných zpráv vyplynulo především doporučení soustředit se v přípravě a realizaci projektů na spolupráci s konečnými příjemci a s místními partnery a zlepšit koordinaci mezi tematicky a geograficky příbuznými projekty.

NKÚ prověřil některé z evaluovaných projektů, jejichž vyhodnocení je uvedeno v následujících částech II.2 a II.3 tohoto kontrolního závěru.

2. Česká rozvojová agentura

2.1 Výdaje na zahraniční rozvojovou spolupráci

Přehled čerpání rozpočtu ČRA dle jednotlivých typů projektů ZRS je uveden v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7 – Přehled čerpání rozpočtu ČRA v letech 2012–2014 (v tis. Kč)

	2012	2013	2014	Celkem 2012–2014	Celkem 2012–2014 (podíl v %)
Bilaterální projektová spolupráce v gesci ČRA	338 351	317 635	312 294	968 280	81,17
Tuzemské dotace	19 579	21 186	22 290	63 055	5,29
Vysílání učitelů	0	5 782	5 805	11 587	0,97
Trilaterální spolupráce	28 836	27 862	33 513	90 211	7,56
Zapojení soukromého sektoru do ZRS	0	0	2 653	2 653	0,22
Formulace projektů	3 310	4 996	5 000	13 307	1,12
Provoz	14 845	12 295	16 652	43 792	3,67
Celkem	404 921	389 757	398 208	1 192 885	100,00

Zdroj: komplexní rozbory hospodaření ČRA za roky 2012, 2013 a 2014.

Největší výdaje v letech 2012 až 2014 představovala podpora bilaterálních projektů ZRS, přesahovala 81 % celkových výdajů z rozpočtu ČRA. Podpora těchto projektů vykazovala mírný pokles, přestože počet realizovaných projektů zaznamenal nárůst (viz tabulka č. 8). Mírný vzestup naopak vykazovala podpora projektů realizovaných v tuzemsku. Výdaje na provoz se každoročně pohybovaly přibližně mezi 3,2 až 4,2 % celkového rozpočtu ČRA.

Nejvýznamnějšími realizátory bilaterálních projektů ZRS byly v letech 2012–2014 organizace Člověk v tísni¹⁹ (cca 260 mil. Kč) a Charita Česká republika²⁰ (cca 115 mil. Kč), které projekty realizovaly především formou dotací. Nejvýznamnějším realizátorem projektů formou veřejných zakázek (dále také „VZ“) byla společnost Dekonta²¹ (cca 68 mil. Kč).

Téměř dvě třetiny (cca 687 mil. Kč) celkového čerpání bilaterální projektové spolupráce za období let 2012–2014 představovala podpora projektů ve čtyřech zemích, a to v Moldavsku, Mongolsku, Etiopii a Bosně a Hercegovině (prioritní země s programem spolupráce). Naopak podpora projektů v Angole, Jemenu a Vietnamu (země s postupným ukončováním ZRS) činila souhrnně pouze 4,5 % (cca 48 mil. Kč). S výjimkou mimořádné pomoci Ukrajině v roce 2014 (cca 2 mil. Kč) směřovala veškerá podpora bilaterálních projektů do zemí určených Konceptí.

Zhruba 45 % celkového čerpání bilaterální projektové spolupráce představovala v letech 2012–2014 podpora dvou sektorů, a to sektorů voda a sanitace (cca 275 mil. Kč) a zemědělství (cca 205 mil. Kč). Dále následovala energetika (cca 127 mil. Kč) a vzdělávání (cca 114 mil. Kč).

Skupina kontrolujících NKÚ ověřila, že ČRA plní povinnosti stanovené zákonem o ZRS a usneseními vlády k dané problematice. Vyhlášená zadávací řízení a dotační řízení odpovídají Koncepti ZRS, vládou schváleným plánům ZRS na příslušný rok i příslušným usnesením vlády o hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím. ČRA podporuje projekty v souladu s teritoriálními a sektorovými prioritami stanovenými Konceptí.

¹⁹ Člověk v tísni, o.p.s., Praha; obecně prospěšná společnost – nevládní nezisková organizace vycházející z myšlenek humanismu, svobody, rovnosti a solidarity.

²⁰ Charita Česká republika, Praha; právnická osoba. Je součástí římskokatolické církve registrované v České republice podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Zřizovatelem je Česká biskupská konference. Evidence u MK ČR: 8/1-00-702/1999. Charita je sdružení arcidiecézních a diecézních charit a dalších právnických osob zřízených oprávněnými právníky osobami církve a působící zejména v charitativní, humanitární, sociální a zdravotní oblasti.

²¹ DEKONTA, a.s., je společnost poskytující služby v oblasti ochrany životního prostředí: průzkum a dekontaminace lokalit, nebezpečný odpad – likvidace, ekologická havarijní služba, konzultační služby (analýza rizik – ekologických i zdravotních, hlukové studie, supervize), ekologická újma – hodnocení rizik, laboratorní služby (fyzikálně-chemické rozborů, analýzy, vzorkování), dodávky technologií a zařízení pro eliminaci průmyslových emisí (bio filtry, katalyticko-oxidační spalovny), výzkum v oblasti environmentálních technologií, hydrogeologický průzkum, terénní úpravy a demolice.

2.2 Kontrola vybraných bilaterálních projektů

Peněžní podporu bilaterálních projektů uskutečňuje ČRA formou VZ, dotací a rozpočtových opatření²². Počet realizovaných bilaterálních projektů a objem pomoci podle formy poskytnutí prostředků zobrazuje tabulka č. 8.

Tabulka č. 8 – Počet a finanční objem realizovaných bilaterálních projektů v letech 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Počet realizovaných bilaterálních projektů					
Víceleté pokračující projekty	7	24	59	54	74
Nově zahájené projekty	31	47	35	40	49
Celkem projektů v daném roce	38	71	94	94	123
Přehled poskytnutých prostředků v členění dle formy poskytnutí (v tis. Kč)					
Dotace	17 812,8	120 416,8	141 146,7	146 696,0	129 623,1
Veřejná zakázka	141 543,9	207 916,2	197 203,8	170 938,9	182 670,9
Rozpočtové opatření	0	37 000,0	38 109,0	38 978,6	45 967,5
Celkem projekty	159 356,7	365 332,9	376 459,5	356 613,5	358 261,5
Roční průměr na 1 projekt*	4 193,6	5 145,5	4 004,9	3 793,8	2 912,7

Zdroj: informace ČRA a výroční zprávy ČRA za roky 2012 až 2014.

* Jedná se o průměrný objem podpory jednoho projektu v příslušném roce.

V období let 2010–2014 bylo formou VZ realizováno 51 % bilaterálních projektů, formou dotací 36 % bilaterálních projektů a 13 % formou rozpočtových opatření.

U počtu realizovaných bilaterálních projektů je zřejmý výrazný nárůst, když v roce 2014 realizovala ČRA více než trojnásobek bilaterálních projektů oproti roku 2010, což se projevilo ve snížení průměrného ročního objemu peněžních prostředků na realizovaný bilaterální projekt (v roce 2011 činil více než 5 mil. Kč a v roce 2014 činil méně než 3 mil. Kč).

2.2.1 Kontrola projektů realizovaných formou dotace

Ke kontrole u ČRA bylo vybráno celkem devět projektů se souhrnným objemem poskytnuté dotace ve výši 57 mil. Kč; z toho šest bilaterálních zahraničních projektů (52 mil. Kč) a tři tuzemské projekty (5 mil. Kč).

ČRA poskytovala dotace na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu²³ a kontrolovala jejich plnění ze strany příjemce dotace. V případě víceletých projektů poskytla ČRA finanční prostředky na realizaci projektu v následujícím roce vždy až na základě kladně vyhodnocené roční zprávy z předchozího roku.

²² Některé bilaterální projekty podporuje ČRA formou rozpočtového opatření. Po stanovení a odsouhlasení podmínek realizace projektu převede ČRA peněžní prostředky na realizaci ze svého rozpočtu přímo do rozpočtové kapitoly realizátora, kterým je například Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

²³ Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu České republiky obsahovala všechny náležitosti dle ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), i podle ustanovení části druhé odst. 21 *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy* (usnesení vlády ČR ze dne 1. února 2010 č. 92).

Kontrolou bylo zjištěno:

- U čtyř zahraničních projektů byly cíle projektu stanoveny tak, že byly obtížně vyhodnotitelné. Např.:
 - u projektu *Lidé s postižením: samozřejmá a respektovaná skupina společnosti* (Guzie) v hodnotě cca 6 mil. Kč realizátor z důvodu nedostatku konkrétních dat nevyhodnotil plnění stanovených cílů, jednalo se o cíle zvýšit povědomí o lidech s postižením mezi státními institucemi, zaměstnavateli a širokou veřejností a vytvořit podklady pro potřebné změny v legislativě tak, aby přispěly ke zlepšení podmínek pro zaměstnávání lidí s postižením;
 - u projektu *Zvýšení kvality zemědělské produkce v okrese Zare* (Afghánistán) v hodnotě cca 14 mil. Kč realizátor nevyhodnotil ukazatel v podobě míry zvýšení příjmů domácností, která měla činit alespoň 20 %.
- U tří tuzemských projektů v celkové hodnotě cca 4 mil. Kč (*Letní škola rozvojové spolupráce v roce 2013*, *Fotbal pro rozvoj v letech 2013 a 2014* a *Rozšiřování participativní výuky globálních témat na 1. stupni ZŠ metodou storylines* v letech 2013 a 2014) byly výstupy a aktivity vymezeny pouze obecně bez objektivně ověřitelných ukazatelů.

2.2.2 Kontrola projektů realizovaných formou veřejné zakázky

Ke kontrole u ČRA bylo vybráno celkem sedm bilaterálních projektů realizovaných formou VZ se souhrnným objemem poskytnuté dotace ve výši 157 mil. Kč.

U projektů zařazených do kontrolního vzorku postupovala ČRA vždy v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Uzavřené smlouvy o realizaci projektu obsahovaly mj. etapový rozpočet, časový harmonogram a technickou část nabídky realizátora. Součástí byla i matice logického rámce, která stanovovala záměr, cíle, výstupy a aktivity projektu a objektivně ověřitelné ukazatele.

Plánované aktivity a harmonogram se v průběhu realizace u některých projektů realizovaných formou VZ měnily. Veškeré změny byly vždy ze strany ČRA schváleny.

ČRA průběh realizace projektů uskutečňovaných formou VZ monitorovala především prostřednictvím průběžných, ročních a závěrečných zpráv vypracovaných jednotlivými realizátory. Z těchto zpráv vyplývají některé nedostatky, např.:

- Vyskytly se problémy s udržitelností některých projektů, a to především z důvodu neplnění závazků stanovených *Memorandem o spolupráci*²⁴ ze strany místního partnera. ČRA ani realizátor projektu nebyli schopni vymoci splnění povinností, které byly stanoveny místnímu partnerovi a které byly nezbytné pro fungování a udržitelnost projektu.
- U projektu *Zvýšení energetické efektivity při vytápění nemocnice ve městě Valjevo* (Srbsko) v hodnotě cca 12,6 mil. Kč bylo jako jeden z objektivně ověřitelných ukazatelů plnění cíle projektu stanoveno dosažení úspory emisí. Měření úspory emisí do doby ukončení kontroly NKÚ neproběhlo, přestože byl projekt ukončen již v roce 2013.
- U projektu *Podpora překonávání následků působení herbicidů/dioxinů ve Vietnamu* v hodnotě 9,6 mil. Kč nebyl prováděn pravidelný monitoring ohnisek znečištění.

²⁴ Memorandum o spolupráci (Memorandum of Understanding) je právně nezávaznou deklarací zájmu jednotlivých aktérů podílet se na úspěšné realizaci bilaterálního projektu, tj. plnění závazků, ke kterým se místní partnerské organizace zavázaly. Plnění závazků nelze právně vymáhat.

2.3 Veřejnosprávní kontrola u realizátorů

Dodržování podmínek stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace, popř. smlouvou o realizaci projektu, a průběh realizace projektu kontroluje ČRA především prostřednictvím průběžných, ročních a závěrečných zpráv, které je realizátor projektu povinen předkládat. Ověření informací z těchto zpráv provádí ČRA i přímo na místě. U vybraných projektů a programů ZRS probíhají navíc tzv. externí evaluace.

U vybraných projektů, které jsou realizovány formou dotace, provádí ČRA kontrolu externími auditory, kteří prověřují správnost vynakládání peněžních prostředků. Tuto kontrolu však ČRA zajistila pouze u části bilaterálních projektů, u kterých je tato kontrola vyžadována *Metodikou projektového cyklu dvoustranných projektů zahraniční rozvojové spolupráce České republiky*²⁵.

Kontroly správnosti vynakládání peněžních prostředků u realizátorů v případě projektů realizovaných formou VZ, na které bylo v období let 2012–2014 vynaloženo 550 mil. Kč, ČRA neprováděla a informace o konkrétním využití těchto finančních prostředků tak neměla k dispozici.

3. Kontrola projektů zahraniční rozvojové spolupráce u realizátorů

Kontrola bylo u osmi realizátorů podrobena celkem 28 projektů v celkovém objemu 281 mil. Kč.

3.1 Projekty realizované formou dotace

Kontrola u čtyř realizátorů bylo podrobena 13 projektů (po dvou bilaterálních projektech v Etiopii, Kambodži, Kosovu a Moldavsku, po jednom bilaterálním projektu v Afghánistánu a Jemenu a tři projekty v ČR) v objemu cca 88,5 mil. Kč.

Na základě vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu ČR byl realizátor povinen realizovat projekt za podmínek stanovených tímto rozhodnutím (plánovaný položkový rozpočet, záměr projektu, cíle, výstupy a aktivity, harmonogram průběhu realizace).

U čtyř projektů, na které bylo vynaloženo cca 49,8 mil. Kč, byla zjištěna tato rizika:

- Riziko spočívající v udržitelnosti projektů ve střednědobém horizontu, např.:
 - u projektu *Zvyšování kvality středních zemědělských vzdělávacích institucí v Afghánistánu* je hlavním rizikem udržitelnosti výstupů nízká schopnost školského managementu řídit školu;
 - u projektu *Rozvoj tržního odvětví s bioplynárnami pro zajištění udržitelných zdrojů energie v Kambodži* je hlavním rizikem udržitelnosti nedořešená otázka, zda bude místním partnerem zajištěn odpovídající funkční model nabídky a poptávky po bioplynárnách, který se v budoucnu obejde bez peněžní podpory;
 - u projektu *Rozvoj vodní infrastruktury v Alaba Special Woreda v regionu jižních národů, národností a lidu, Etiopie*, a projektu *Dlouhodobý přístup k vodě v okrese Alaba, Etiopie*, je hlavním rizikem udržitelnosti nedořešená otázka, zda se podaří vytvořit fungující

²⁵ Část 3.4 *Fáze realizace a monitoring*, bod III. *Metodiky projektového cyklu dvoustranných projektů zahraniční rozvojové spolupráce České republiky* – jedná se o pracovní manuál k ZRS, který stanovuje role a standardní postupy. Je koncipována v souladu s projektovým cyklem a zahrnuje tyto fáze: programování, identifikace, formulace, realizace a monitoring, evaluace.

system správy a řízení vodních zdrojů, a to zejména z důvodu závislosti na externích peněžních zdrojích (funkční vodní komise a nastavení sazeb za vodu na úrovni, která pokryje náklady a opravy).

- Riziko spočívající v nepřesném formulování indikátorů, např.:
 - u projektu *Rozvoj vodní infrastruktury v Alaba Special Woreda v regionu jižních národů, národností a lidu, Etiopie*, se jednalo o indikátory „kvalita vody“ či „vzdálenost vodního zdroje“, které nebyly blíže specifikovány;
 - u projektu *Dlouhodobý přístup k vodě v okrese Alaba, Etiopie*, byl uveden indikátor „zkrácení průměrné doby mezi poruchou a opravou vodních zdrojů o 25 %“, který realizátor nemohl vyhodnotit, neboť neměl údaje o výchozím stavu.

3.2 Projekty realizované formou veřejné zakázky

Kontrola u šesti realizátorů bylo podrobena 13 projektů (po třech bilaterálních projektech v Bosně a Hercegovině a Moldavsku, po dvou bilaterálních projektech v Etiopii, Srbsku a Zambii a jeden bilaterální projekt ve Vietnamu) v objemu cca 191,5 mil. Kč.

Na základě uzavřené smlouvy k veřejné zakázce byl realizátor povinen realizovat projekt za podmínek stanovených touto smlouvou. Smluvní celková cena plnění uvedená ve smlouvě byla specifikována v rozpočtu na jednotlivé etapy projektu v členění podle plánovaných aktivit pro dosažení výstupů projektu. Na každý další rok realizace projektu byl uzavřen písemný dodatek smlouvy k veřejné zakázce.

Realizátoři projektů ve většině případů uskutečnili všechny plánované aktivity pro dosažení výstupů projektu a splnili podmínky pro realizaci projektu uvedené ve smlouvě k veřejné zakázce. Stanovené objektivně ověřitelné ukazatele (indikátory) pro výstupy projektu byly zpravidla rovněž dosaženy. Drobné odchylky v plnění plánovaných aktivit a výstupů projektu od uzavřené smlouvy byly realizátory projektu vždy řádně zdůvodněny a schváleny ČRA, významnější odchylky byly ošetřeny dodatkem smlouvy.

Kontrolou byly zjištěny nedostatky u sedmi projektů, na které bylo vynaloženo cca 117,7 mil. Kč:

- Některé výstupy a cíle projektu byly stanoveny tak, že jejich splnění nemohl garantovat realizátor projektu. Tyto výstupy a cíle nebyly dosažitelné realizací projektu a závisely na splnění závazků místních partnerských organizací v zemi příjemce²⁶, např.:
 - u projektu *Výstavba kanalizační sítě v obci Kruščica* (Republika Srbsko) byl vybudován tlakový kanalizační systém (prosinec 2014); nebyl však uveden do provozu, neboť místní partnerské organizace nezajistily vybudování čistírny odpadních vod nezbytné pro zaústění kanalizace;
 - u projektu *Zavedení kontrolovaného systému umělé inseminace skotu pro drobné farmáře v Zambii* nastaly problémy při plnění aktivit závislých na splnění závazků místní partnerské organizace, což bylo Ministerstvo zemědělství a hospodářských zvířat Zambie (problémy v oblasti zajištění produkce tekutého dusíku, poskytnutí 30 motocyklů pro inseminační pracovníky v terénu a dvou vozidel pro přepravu dusíku, zajištění potřebného personálu, schválení a zavedení navrženého systému evidence skotu).

²⁶ Viz část II.2.2.2 tohoto kontrolního závěru vč. poznámky pod čarou č. 24.

- Některé ukazatele (indikátory) pro cíle projektu nebyly nastaveny jako měřitelné, např.:
 - u projektu *Podpora umělé inseminace a zvýšení užitkovosti místních plemen skotu* (Zambie) měly být sledovány tyto ukazatele: „zvýšení počtu inseminovaných zvířat“, „zvýšení mléčné užitkovosti skotu“, „zvýšení produkce telat z inseminace“; pro vyhodnocení uvedených ukazatelů však nebyly stanoveny výchozí ani cílové hodnoty a ani časový horizont pro jejich dosažení;
 - u projektu *Rozvoj ekologické těžby dřeva a lesního hospodaření v Bosně a Hercegovině* měl být sledován ukazatel „nákup dalších lesních lanovek v Bosně a Hercegovině“; pro vyhodnocení tohoto ukazatele nebylo stanoveno množství lanovek ani termín splnění ukazatele.
- Některé ukazatele (indikátory) pro cíle projektu byly nastaveny dlouhodobě a nebyly vyhodnotitelné po ukončení realizace projektu:
 - u projektu *Rozvoj odpadového hospodářství v municipalitách Doboj a Maglaj* (Bosna a Hercegovina) se jednalo o ukazatele: „získání půjčky od Světové banky“, „zajištění pokrytí svozu odpadu 80 % na dosud nepokrytém území“ a „snížení počtu černých skládek o 50 % do dvou let od ukončení projektu“.
- Některé ukazatele (indikátory) pro cíle projektu nebyly vyhodnotitelné vůbec:
 - u projektů *Zvýšení energetické efektivity při vytápění nemocnice ve městě Valjevo* (Republika Srbsko) a *Využití obnovitelných zdrojů energie pro systém centrálního zásobování teplem v obci Nemila, Bosna a Hercegovina*, bylo jedním z ukazatelů roční snížení emisí v ovzduší oproti původnímu množství před realizací projektu. Pro vyhodnocení množství emisí před realizací a po realizaci projektu neměl realizátor potřebné údaje.

3.3 Malé lokální projekty

V rámci kontroly byly prověřeny dva malé lokální projekty²⁷ v celkovém objemu 0,8 mil. Kč realizované zastupitelským úřadem v Kišiněvě (Moldavská republika). Jejich cílem je doplňování velkých projektů ZRS v programových a projektových zemích či v zemích, kde ZRS neprobíhá²⁸. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

²⁷ Maximální rozpočet malého lokálního projektu se pohybuje zpravidla do 0,5 mil. Kč. Projekty schvaluje MZV, odbor ORS, a realizují ZÚ. V prvním případě se jednalo o nákup traktoru s přívěsem za účelem rozvoje města a dořešení odpadového hospodaření a pro rekonstrukci parku a odvoz domovního odpadu obyvatel (420 tis. Kč). V druhém případě se jednalo o rekonstrukci toalet, topení, instalaci bezpečnostních kamer, pořízení nábytku a vybavení za účelem zkvalitnění bydlení opuštěných dětí v dětském domově (423 tis. Kč).

²⁸ Programové země (Afgánistán, Bosna a Hercegovina, Etiopie, Moldavsko a Mongolsko), projektové země (Gruzie, Kambodža, Kosovo, Srbsko a palestinská autonomní území) a ostatní země (subsaharská Afrika – Angola, JAR, Rwanda, Uganda aj.; Střední Amerika a Jižní Amerika – Bolívie, Haiti, Kuba, Peru aj.; Asie a Oceánie – Filipíny, Pákistán, Srí Lanka aj.; Blízký východ a severní Afrika – Egypt, Írán, Jordánsko aj.; západní Balkán – Albánie, Makedonie aj.; východní Evropa – Bělorusko, Ukrajina aj.).

III. Mezinárodní poznatky z kontrol

Evropský účetní dvůr (dále také „EÚD“) v oblasti rozvojové pomoci provedl v roce 2012 kontrolu *Rozvojová pomoc Evropské unie na zásobování pitnou vodou a základní hygienická zařízení v zemích subsaharské Afriky*. EÚD prověřil vzorek 23 projektů v šesti zemích subsaharské Afriky (Angola, Benin, Burkina Faso, Ghana, Nigérie a Tanzanie)²⁹. Z výsledků kontroly EÚD například v oblasti vody a hygienických zařízení vyplynulo, že i když zařízení byla nainstalována podle plánu a byla provozuschopná (např. vrty na vodu se budovaly se snadnou údržbou), hrozí riziko, že ve střednědobém a dlouhodobém horizontu nebudou výsledky a přínosy u většiny projektů trvalé. Pro fungování vybudovaných vodních systémů musí být náklady pokryty z tržeb z poplatků za odběr vody. Bylo však zjištěno, že pouze u čtyř z 23 projektů byly sazby poplatků stanoveny tak, aby pokryly provozní náklady.

IV. Vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Po vstupu do EU v roce 2004 se ČR zavázala vyčlenit na oficiální rozvojovou pomoc do roku 2015 peněžní prostředky ve výši 0,33 % HNP. Tento poměr od roku 2010 nepřekročil 0,13 %, je tedy zřejmé, že ČR uvedený mezinárodní závazek neplní. V roce 2014 činil tento poměr pouze 0,11 %.

Porovnání ČR se zeměmi rozšířené Visegrádské skupiny za kontrolované období let 2012–2014 ukázalo, že ČR vynaložila v přepočtu na jednoho obyvatele po Rakousku (průměr 136,1 USD) a Slovinsku (průměr 29,5 USD) třetí nejvyšší částku (průměr 20,7 USD).

Výše ZRS dosahovala v kontrolovaném období let 2012–2014 průměrné roční částky cca 4 260 mil. Kč (z toho multilaterální rozvojová spolupráce tvořila cca 71 % a bilaterální rozvojová spolupráce 29 %). Kontrolní akce č. 15/11 byla zaměřena zejména na dvoustranné zahraniční projekty.

Největšími příjemci v rámci bilaterální rozvojové spolupráce byly v kontrolovaném období Afghánistán, Moldavsko a Bosna a Hercegovina. Z hlediska podpory sektorů byly peněžní prostředky využity zejména v oblastech vzdělávání, voda a sanitace, státní správa a občanská společnost.

Stanovené cíle jednotlivých kontrolovaných projektů se většinou podařilo naplnit. V některých případech však byly cíle projektů stanoveny tak, že byly obtížně vyhodnotitelné.

Realizace některých bilaterálních projektů byla provázena významnými problémy a jejich udržitelnost ve střednědobém horizontu byla nízká. Jedním z důvodů bylo neplnění závazků stanovených *Memorandem o spolupráci* ze strany místního partnera. Memorandum není právně závazný dokument, a proto realizátor projektu ani ČRA nebyli schopni účinně na

²⁹ Evropský účetní dvůr – zvláštní zpráva EÚD č. 13/2012;

Z hlavních auditních zjištění vyplynulo, že:

- obecně platí, že zařízení byla nainstalována podle plánu a byla provozuschopná;
- méně než polovina prověřovaných projektů dosáhla výsledků, které naplňovaly potřeby příjemců;
- obecně platí, že prověřované projekty podporovaly využívání standardních technologií a dostupných místních materiálů;
- výsledky a přínosy většiny projektů nebudou ve střednědobém a dlouhodobém výhledu trvalé, pokud nebudou zajištěny příjmy z jiných zdrojů než z poplatků, příp. nebudou trvalé z důvodu institucionálních nedostatků;
- postupy pro řízení projektů uceleně zohledňují udržitelnost projektů, Komise je však nedokázala dobře využít k tomu, aby zvýšila pravděpodobnost, že přínosy projektů budou trvalé.

místním partnerovi vymoci splnění stanovených povinností, které jsou pro fungování a udržitelnost projektu nezbytné. Dalším nedostatkem u udržitelnosti projektů v sektoru voda a sanitace bylo, že tržby z poplatků za vodu nepokryly náklady na provoz a opravy.

EÚD provedl v roce 2012 kontrolu zaměřenou na zásobování pitnou vodou a základní hygienická zařízení v zemích subsaharské Afriky. Z výsledků vyplývá, že u udržitelnosti projektů zásobování pitnou vodou ve střednědobém horizontu byly zjištěny obdobné dílčí nedostatky, jaké odhalila kontrola NKÚ.

Kontroly správnosti vynaložení finančních prostředků u bilaterálních projektů realizovaných formou dotace zajistila ČRA pouze u části projektů. Kontroly správnosti vynaložení finančních prostředků u realizátorů v případě projektů realizovaných formou veřejné zakázky neprováděla ČRA vůbec.

Stávající systém ZRS ČR, vycházející z platného zákona o ZRS, z *Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017* schválené vládou ČR a z dalších souvisejících strategických dokumentů v této oblasti, je funkční. NKÚ se ztotožňuje s MZV a s jeho závěry ze střednědobého vyhodnocení Koncepce, z nichž vyplývá zejména:

- při přípravě koncepce zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období od roku 2017 je třeba akceptovat změny reagující na ekonomický a zahraničně-politický vývoj v jednotlivých zemích;
- zvážit počet prioritních zemí;
- v rámci sektorových priorit se zaměřit na oblasti, kde ČR disponuje zkušenostmi a dostatečnými kapacitami.

NKÚ dále na základě výsledků kontroly doporučuje:

- s partnerskými zeměmi (místními partnerskými organizacemi) spolupracovat na základě smluv, které budou oboustranně právně závazné;
- při přípravě projektů bilaterální spolupráce se zaměřit zejména na kritérium *udržitelnosti* a ve spolupráci s realizátory projektů stanovovat *měřitelné ukazatele plnění cílů* projektů a důsledně dbát na vyhodnocování těchto ukazatelů;
- bezprostředně reagovat na výsledky evaluací a zavádět jejich poznatky do praxe.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
ČRA	Česká rozvojová agentura
DAC	Výbor pro rozvojovou pomoc (Development Assistance Committee) Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr
HNP	hrubý národní produkt
Charita	Charita Česká republika, Praha
Komise	Evropská komise
Koncepce	<i>Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017</i>
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ODA	oficiální rozvojová spolupráce (Official Development Assistance)
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
ORS	Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci MZV
OSN	Organizace spojených národů (United Nations)
USD	americký dolar
VZ	veřejné zakázky
zákon o ZRS	zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů
ZRS	zahraniční rozvojová spolupráce
ZRS ČR	zahraniční rozvojová spolupráce České republiky
ZÚ	zastupitelský úřad

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/12

Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) u Ministerstva průmyslu a obchodu.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od 21. dubna do 22. října roku 2015.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které Ministerstvo průmyslu a obchodu podalo, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané Ministerstvem průmyslu a obchodu bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém II. jednání, které se konalo dne 15. února 2016,
schválilo usnesením č. 6/II/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) je podle zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy mj. pro státní průmyslovou politiku, obchodní politiku a zahraničně ekonomickou politiku. MPO je zároveň organizační složkou státu podle zákona č. 219/2000 Sb.² a účetní jednotkou ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.³ Podle zákona č. 218/2000 Sb.⁴ je MPO správcem rozpočtové kapitoly 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu*.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti ICT u MPO, zejména realizaci veřejných zakázek, dále prověřit soulad vedení účetnictví se zákonem o účetnictví, rozsah a způsob nakládání s nepotřebným majetkem státu a fungování vnitřního kontrolního systému. Současně bylo kontrole podrobeno hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na úhradu vybraných nákladů z činnosti a plnění povinností stanovených zákonem č. 365/2000 Sb.⁵

Stav dlouhodobého nehmotného majetku⁶ (dále také „DNM“) MPO dosahoval k 31. 12. 2010 celkové výše 158 109,00 tis. Kč a k 31. 12. 2014 celkové výše 345 173,03 tis. Kč.

MPO používalo ve stavu k březnu roku 2015 pro výkon své působnosti 112 různých informačních systémů, aplikací, databází a evidencí včetně aplikací vzešlých z projektů s dotací ze strukturálních fondů Evropské unie a včetně systémů zajišťujících správu a dohled pro počítačové sítě MPO.

Za kontrolované období činila hodnota kontrolovaného majetku 127 406 tis. Kč a objem kontrolovaných finančních prostředků činil 63 601 tis. Kč.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

1. MPO vynaložilo v letech 2009 a 2010 neefektivně celkem 5 310 000 Kč za služby související s vytvořením a provozem systému pro nakládání s nespotřebovanými chemikáliemi prostřednictvím burzy (dále také „NECHELA“). Neefektivita vyplývá zejména z porovnání objemu vynaložených peněžních prostředků MPO na vytvoření a zkušební provoz systému NECHELA s jeho dalším využíváním, kdy od roku 2012 došlo k výraznému poklesu počtu nabídek, neproběhla za dané období žádná aukce a nebyl

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

³ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁵ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, (ustanovení § 5, § 5a a § 5b).

⁶ Stav brutto.

uzavřen žádný obchod. Provoz systému NECHELA tedy nepřispívá v dostatečné míře k naplnění cílů stanovených v projektovém záměru.

- 2. MPO vynaložilo v roce 2010 neúčelně a neefektivně celkem 1 896 000 Kč za služby související s vytvořením systému obchodování s vedlejšími produkty a druhotnými surovinami na regulovaném trhu v ČR (dále také „NEO“), neboť dodaný systém nebyl do data ukončení kontroly NKÚ v provozu.**
- 3. MPO postupovalo neekonomicky a porušilo ustanovení § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel.** V roce 2012 uhradilo dodavateli navýšené náklady v částce 1 091 040 Kč, které se týkaly služeb v rámci projektu *Úprava Registru živnostenského podnikání v návaznosti na základní registry veřejné správy*, přestože podle uzavřené smlouvy mělo MPO právní nárok na plnění těchto služeb bez dodatečného navýšení ceny. **V tomto případě se jedná o porušení rozpočtové kázně ve výši 1 091 040 Kč.**
- 4. V souvislosti s nesystémově nastaveným postupem pro realizaci administrace veřejných zakázek pomocí externích poradenských společností uzavíralo MPO v roce 2013 smlouvy s výrazně rozdílnými cenovými sazbami za obdobné služby. Kontrolou byly zjištěny rozdíly mezi jednotlivými smlouvami až ve výši 2,5násobku ceny.**

MPO porušilo zákon o veřejných zakázkách⁷ tím, že např.:

- ve dvou případech rozdělilo nesprávně předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený pro podlimitní veřejné zakázky na služby;
 - v sedmi případech nedodrželo lhůty stanovené tímto zákonem.
- 5. Další nedostatky byly zjištěny v oblasti inventarizace majetku a závazků a při vedení účetnictví, kdy MPO porušilo zákon o účetnictví např. tím, že nedodrželo obsahové vymezení některých položek účetní závěrky, časově nerozlišilo náklady ve formě výdajů příštích období a o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, neúčtovalo do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely.**

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Informační systém NECHELA

Bezpečnostní rada státu (dále také „BRS“) na základě svého usnesení č. 18 ze dne 3. 4. 2007 uložila místopředsedovi vlády a ministru životního prostředí ve spolupráci s ministrem průmyslu a obchodu zpracovat a předložit prostřednictvím BRS vládě do 31. 7. 2008 návrh systémových opatření k předcházení nežádoucím situacím v souvislosti s nezákonným nakládáním s chemickými látkami a odpady (dále jen „systémová opatření“). Mimo jiné i za tímto účelem vznikla meziresortní pracovní skupina, jejímž členem bylo i MPO a která na základě výsledků svých jednání předložila místopředsedovi vlády a ministru životního prostředí návrh systémových opatření. Místopředseda vlády a ministr životního prostředí

⁷ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

předložili prostřednictvím BRS návrh systémových opatření vládě, která jej schválila usnesením ze dne 27. 8. 2008 č. 1076⁸.

MPO na základě tohoto usnesení vlády nejdříve v roce 2009 zadalo veřejnou zakázku *Pilotní projekt řešící využití dosud nespotřebovaných chemických látek a přípravků v souladu s usnesením vlády o Systémových opatřeních k předcházení nežádoucím situacím v souvislosti s nezákonným nakládáním s chemickými látkami a odpady* jako zakázku malého rozsahu s plněním v celkové výši 1 810 000 Kč včetně DPH, jejímž výsledkem bylo vytvoření systému NECHELA prostřednictvím komoditní burzy⁹. Následně MPO v roce 2010 zadalo veřejnou zakázku *Zajištění zkušebního provozu systému NECHELA pro burzovní obchodování s nespotřebovanými chemickými látkami a přípravky* jako podlimitní veřejnou zakázku v rámci jednacího řízení bez uveřejnění stejnému dodavateli s plněním v celkové výši 3 500 000 Kč včetně DPH. MPO tímto postupem rozdělilo předmět veřejné zakázky na dvě části, avšak při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky neuplatnilo součet předpokládaných hodnot obou částí veřejné zakázky. **Došlo tak ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený zákonem o veřejných zakázkách.**

Cíli projektu, které si MPO stanovilo v projektovém záměru, byly mj. prevence vzniku nelegálních skladů s nespotřebovanými chemickými látkami a přípravky, ekonomicky výhodnější zacházení s těmito látkami a přípravky pro jejich majitele, stát i samosprávu a jejich efektivnější využití. MPO si bylo před realizací systému NECHELA vědomo slabých stránek a rizik tohoto projektu, kterými mj. byly nedostatečné podklady pro reálný odhad stupně využití navrhovaného systému, nedostatečná legislativa řešení povinnosti využívat systém obchodování s nespotřebovanými chemickými látkami a přípravky a nezájem ze strany dotčených subjektů o využití navrhovaného systému, což se i následně v průběhu provozu systému NECHELA potvrdilo. Omezující podmínkou účinnosti systému je i povinnost uvádění chemikálií do systému NECHELA za stejných podmínek jako na prvotní trh, zejména neporušenost obalu, neprošlá doba použitelnosti chemikálie apod.

Komoditní burza, která systém NECHELA od roku 2011 na své náklady provozuje, vydala zprávu o provozu tohoto systému ve stavu k 31. 12. 2014. Při dosavadním provozu systému NECHELA komoditní burza identifikovala omezený zájem o zveřejňování nabídek nespotřebovaných chemických látek a přípravků a konstatovala, že nezbytným předpokladem pro zvýšení zájmu o využívání tohoto systému ze strany původců nespotřebovaných chemických látek a přípravků a jejich zpracovatelů je úprava stávajících právních norem a předpisů.

Následující tabulka uvádí statistické údaje o provozu systému NECHELA za roky 2010 až 2014. V roce 2011 přisun nových účastníků obchodování do systému NECHELA fakticky ustal a poklesla zároveň aktivita už registrovaných účastníků obchodování. V období 2012 až 2014

⁸ Úkol č. 4: „**Vytvořit systém pro nakládání s nespotřebovanými chemikáliemi prostřednictvím burzy na jediném centrálním místě** (například Hospodářská komora, Komoditní burza), kde by existovala veřejně přístupná a pravidelně aktualizovaná databáze, do které se bude hlásit: druh látky, její základní zařazení, množství, kvalita, místo, způsob uskladnění/balení, prodejní cena, kontakt, případně další informace (například datum vložení, termín konečné likvidace látky, způsob zacházení a manipulace, apod.).“

⁹ MPO nabylo k systému NECHELA majetková práva, komoditní burza má pouze právo užívání.

postupně docházelo k výraznému poklesu objemu nabídky chemických látek a přípravků v systému.

Tabulka č. 1 – Statistické údaje o provozu systému NECHELA za roky 2010–2014

Statistický údaj	2010	2011	2012	2013	2014
Počet účastníků systému	45	47	48	48	48
Počet nabídek	195	179	< 20	< 20	4
Nabízené množství	cca 245 t	cca 200 t	< 100 kg	< 100 kg	35 kg
Počet uskutečněných aukcí	77	13	0	0	0
Počet uzavřených obchodů	29	13	0	0	0
Množství zobchodovaných chemikálií	468,95 kg	16,45 kg	0	0	0
Finanční objem zobchodovaných chemikálií	11 984 Kč	1 224 Kč	0	0	0

Zdroj: závěrečná zpráva o průběhu zkušebního provozu systému NECHELA ze dne 8. 12. 2010; předložené údaje MPO za roky 2011–2014.

Z výše uvedených skutečností, zejména ze statistických údajů (viz tabulka č. 1) a s ohledem na chybějící legislativu (např. neexistuje zákonná povinnost nabídnout nespotřebované chemikálie na komoditní burze), je zřejmé, že **provoz systému NECHELA nepřispívá v dostatečné míře ke stanoveným cílům projektu**. Ze statistických údajů o provozu systému NECHELA je totiž zřejmé, že od roku 2012 až doposud počet nabídek výrazně poklesl a nedošlo v tomto systému k žádnému burzovnímu prodeji nespotřebovaných chemických látek a přípravků. S tím souvisí i výsledek dotazníkového šetření provedeného v roce 2012, kdy z 25 respondentů zapojených do tohoto šetření znalo systém NECHELA pouze 5 dotázaných, přičemž ani jeden ze subjektů tento systém nevyužíval.

MPO tak v letech 2009 a 2010 vynaložilo neefektivně celkem 5 310 000 Kč za služby související s vytvořením a zkušebním provozem systému NECHELA.

Chyby v zadávání veřejných zakázek a zjištění, že kontrolovaný systém nefunguje tak, jak se očekávalo, odhalil i Národní kontrolní úřad Velké Británie v kontrolní akci zaměřené na budování systému *Health and Social Care Information Centre*.

2. Informační systém NEO

MPO bylo pověřeno úkolem, který byl schválen usnesením vlády ze dne 16. 11. 2009 č. 1398, o *Opatřeních k řešení aktuálních problémů trhu s druhotnými surovinami*; úkol spočíval v účelné spolupráci v procesu stanovování podmínek a stanovisek za Českou republiku pro vymezení definic „odpad – neodpad“. MPO v rámci tohoto úkolu zadalo v roce 2010 veřejnou zakázku malého rozsahu na vytvoření a provozování elektronického systému pro trh s vedlejšími produkty a materiály, které přestaly být odpadem (druhotné suroviny), s plněním v celkové výši 1 896 000 Kč včetně DPH.

Cílem projektu NEO bylo vytvoření zajištěného prostředí pro obchodování na burze s vedlejšími produkty a výrobky vzniklými z odpadů. Tím se tento projekt měl stát nástrojem

k předcházení vzniku odpadů v souladu se zněním čl. 42 preambule rámcové směrnice¹⁰ o odpadech: „Při dosahování cílů předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi mohou hrát klíčovou úlohu hospodářské nástroje.“

V roce 2011 proběhla dvě zasedání Burzovního výboru NEO s tím výsledkem, že před ostrým provozem systému NEO, včetně ostrého testování, musí být uveden v příslušné vyhlášce výčet komodit, se kterými je možné bezpečně obchodovat. Komoditní burza, která systém NEO bude dle uzavřené smlouvy provozovat, vydala k datu 31. 12. 2014 zprávu o stavu tohoto systému. Ve své zprávě uvedla, že převodu zpracovaného systému NEO do elektronické formy a jeho pilotnímu provozu musí předcházet úpravy stávajících právních norem a předpisů, které by měly vést k vytvoření plně tržního prostředí při obchodování s danými komoditami.

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že MPO vynaložilo peněžní prostředky na vytvoření systému NEO, i když bylo zřejmé, že pro spuštění ostrého provozu tohoto systému nebyla připravena a schválena potřebná legislativní opatření, k čemuž ostatně nedošlo ani do ukončení kontrolní akce NKÚ.

MPO tak v roce 2010 vynaložilo neúčelně a neefektivně celkem 1 896 000 Kč za služby související s vytvořením systému NEO.

3. Podpora projektového řízení a monitoring

MPO uzavřelo dne 30. 4. 2010 na základě otevřeného zadávacího řízení smlouvu na průběžné poskytování služeb spojených s řízením, monitoringem a administrací třinácti etap projektu *Úprava Registru živnostenského podnikání v návaznosti na základní registry veřejné správy* (dále také „Projekt“) s plněním v celkové výši 6 546 240 Kč včetně DPH. Smluvní cena byla stanovena jako konečná a nepřekročitelná, a to bez ohledu na to, zda projekt bude dokončen ve stanovených termínech. Celkovou cenu mělo být možné upravit (tj. snížit nebo zvýšit) pouze v případech, pokud by došlo ze strany odběratele ke zúžení nebo rozšíření požadavků výrazně pod/nad rozsah nebo identifikovanou kvalitu požadovaných služeb a pokud by tyto změny požadavků nemohl odběratel předvídat. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou, a to do splnění všech závazků smluvních stran.

Ke smlouvě uzavřelo MPO dne 30. 3. 2012 dodatek č. 1, kterým se dodavatel zavázal poskytovat služby spojené s řízením, monitoringem a administrací Projektu do dne 10. 5. 2012. Celková cena za plnění předmětu smlouvy ve znění tohoto dodatku č. 1 zůstala beze změny. MPO následně uzavřelo na základě jednacího řízení bez uveřejnění dne 10. 5. 2012 k této smlouvě dodatek č. 2, jehož předmětem bylo prodloužení doby poskytování vybraných služeb spojených s řízením, monitoringem a administrací Projektu dle původní smlouvy (tyto služby byly spojené se zpracováním podkladů pro řízení projektu). MPO odůvodnilo uzavření dodatku č. 2 ke smlouvě mimo jiné tím, že došlo k prodloužení konečného termínu realizace Projektu o 9 měsíců v důsledku změny související legislativy¹¹ a z důvodu prodlení v realizaci některých základních registrů s vazbou na Projekt. **Z hlediska**

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic.

¹¹ Zákon č. 100/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, kterým se prodloužila lhůta pro vytvoření základních registrů z 12 měsíců na 2 roky.

věcného plnění se však uzavřením dodatku č. 2 ke smlouvě nejednalo o rozšíření požadavků výrazně nad rozsah požadovaných služeb, ale o prodloužení stávajících služeb spojených s řízením, monitoringem a administrací Projektu a MPO na plnění těchto služeb mělo právní nárok dle původní smlouvy ze dne 30. 4. 2010. Plnění dle uzavřeného dodatku č. 2 bylo realizováno od 11. 5. 2012 do 30. 9. 2012. Celková cena za plnění předmětu dle dodatku č. 2 činila 1 091 040 Kč včetně DPH, tj. přesně 20 % ceny původní veřejné zakázky, a MPO ji hradilo ze svého rozpočtu.

MPO tímto postupem porušilo povinnost využívat důsledně všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka.¹² MPO postupovalo ne hospodárně¹³, čímž zároveň porušilo rozpočtovou kázeň¹⁴.

4. Externí poradenské služby pro administraci veřejných zakázek

MPO realizuje administraci veřejných zakázek zejména pomocí externích společností, které zajišťovaly tuto administraci i u kontrolovaného vzorku veřejných zakázek v oblasti informačních a komunikačních technologií.

Jednotlivé odbory MPO se při výkonu práv a povinností podle zákona o veřejných zakázkách nechávají zastupovat externími společnostmi, aniž toto MPO jako zadavatel jakkoliv centrálně koordinuje. V důsledku takto nesystémově nastaveného postupu dochází ke zvýšení rizika nedodržení souladu postupu se zákonem o veřejných zakázkách, což bylo kontrolou NKÚ potvrzeno.

Využíváním služeb externích společností pro administraci veřejných zakázek si MPO v letech 2010 až 2014 zcela nezajistilo při jejich zadávání soulad postupu se zákonem o veřejných zakázkách (např. nedodržení zákonných lhůt apod.).

MPO v roce 2013 rozdělilo předmět veřejné zakázky na právní služby související s administrací veřejných zakázek, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený zákonem o veřejných zakázkách.

V souvislosti s využíváním výše uvedených služeb zjistila kontrola NKÚ výrazné rozdíly ve sjednaných cenách za obdobné externí poradenské služby při administraci veřejných zakázek v roce 2013, kdy rozdíl mezi sjednanými cenami za organizační zajištění jednotlivých druhů zadávacích řízení v některých případech činil až 2,5násobek (viz tabulka č. 2).

¹² Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.

¹³ Ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁴ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb.


Tabulka č. 2 – Cenové sazby za administraci veřejných zakázek externími společnostmi (v Kč)

	Smlouva č. 01/2013 s advokátní kanceláří ze dne 21. 2. 2013	Smlouva č. 7/2013 s advokátní kanceláří ze dne 18. 3. 2013	Smlouva s obchodní společností ze dne 17. 4. 2013	Smlouva se sdružením advokátních kanceláří ze dne 11. 6. 2013	Smlouva č. 23/13 s obchodní společností ze dne 9. 7. 2013
Organizační zajištění otevřeného zadávacího řízení	90 000	35 000	70 500	–	65 000
Organizační zajištění zjednodušeného podlimitního řízení	60 000	30 000	–	–	–
Organizační zajištění jednacího řízení bez uveřejnění	25 000	10 000	–	–	–
Organizační zajištění veřejné zakázky malého rozsahu	20 000	25 000	–	–	–
1 hodina právní pomoci v souvislosti s veřejnými zakázkami	2 900	1 000	–	680	–
Celkem fakturováno v roce 2013	459 350	930 000	70 500	344 250	0

Zdroj: smlouvy uzavřené MPO v roce 2013 za účelem využívání služeb souvisejících s administrací veřejných zakázek.

5. Nedostatky v účetnictví a inventarizaci

MPO v letech 2010 až 2014 neprovádělo inventarizace majetku a závazků v souladu s ustanovením § 30 zákona o účetnictví, neboť inventurní soupisy nedokončeného dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku neobsahovaly skutečnosti tak, aby bylo možno zjištěný majetek jednoznačně určit.

MPO v letech 2010 až 2014 nedodrželo obsahové vymezení některých položek rozvahy a výkazu zisku a ztráty, např.:

- v roce 2010 zaúčtovalo zůstatkovou cenu bezúplatně předaných dvou serverů a softwaru v celkové výši 1 501 513,00 Kč nesprávně na účet 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*;
- v roce 2010 zaúčtovalo nesprávně zůstatkové ceny majetku vyřazeného v důsledku manka a škody v souhrnné výši 122 683,28 Kč;
- v roce 2011 zaúčtovalo náklady ve výši 1 320 000,00 Kč nesprávně na účet 518 – *Ostatní služby* (kromě nákladů na školení pracovníků), ačkoliv se jednalo o náklady související s pořízením dlouhodobého nehmotného majetku (intranetu);
- v roce 2013 zaúčtovalo náklady určené na školení pracovníků ve výši 77 044,33 Kč jako součást pořizovací ceny technického zhodnocení softwaru, ačkoliv se jednalo o náklady, které nebyly její součástí;
- v roce 2014 zaúčtovalo pořízení technického a programového vybavení (hardwaru a softwaru) v ceně 3 412 199,90 Kč nesprávně do nákladů, ačkoliv se jednalo o hmotný a nehmotný majetek dlouhodobé povahy.

MPO v letech 2010 a 2011 opakovaně časově nerozlišovalo náklady za služby ve formě výdajů příštích období ve výši 381 864,00 Kč pro každý rok.

MPO v letech 2010 až 2014 v některých případech neúčtovalo o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely, např. pozdní zařazení nedokončeného dlouhodobého nehmotného majetku do stavu způsobilého k užívání.

6. Vybrané finanční ukazatele

Tabulka č. 3 – Výdaje MPO na ICT v letech 2010–2014

Rok	Výdaje na ICT (v tis. Kč)			Vzájemný poměr výdajů na ICT (v %)		Průměrný přepočtený stav zaměstnanců MPO	Výše výdajů na ICT na jednoho zaměstnance MPO (v tis. Kč)		
	Běžné	Kapitálové	Celkem	Běžné	Kapitálové		Běžné	Kapitálové	Celkem
2010	133 942,98	37 644,95	171 587,93	78,06	21,94	733	182,73	51,36	234,09
2011	140 062,43	26 946,70	167 009,13	83,87	16,13	740	189,27	36,41	225,68
2012	135 605,19	130 767,39	266 372,58	50,91	49,09	736	184,25	177,67	361,92
2013	128 489,60	25 951,33	154 440,93	83,20	16,80	757	169,74	34,28	204,02
2014	151 481,39	5 009,48	156 490,87	96,80	3,20	755	200,64	6,64	207,28
Celkem 2010 až 2014	689 581,59	226 319,85	915 901,44	75,29	24,71	–	–	–	–

Zdroj: výkaz pro plnění státního rozpočtu MPO 2010–2014; EIS JASU; rozpisy nákladů odboru informatiky MPO za roky 2010 až 2014; vlastní výpočty.

Celkové roční výdaje MPO na ICT se v kontrolovaném období (2010–2014) pohybovaly v rozmezí 154 440,93 tis. Kč až 266 372,58 tis. Kč. Za celé sledované období vynakládalo MPO na ICT vždy více z běžných výdajů než z výdajů kapitálových (jejich celkový poměr činil 75,29 % ku 24,71 %). V roce 2012 se poměr běžných a kapitálových výdajů v oblasti ICT téměř vyrovnal, a to především z důvodu zvýšené investice na úpravy informačního systému registru živnostenského podnikání (dále také „IS RŽP“). Největší rozdíl mezi těmito výdaji nastal v roce 2014, kdy běžné výdaje v této oblasti činily 96,80 % celkových výdajů na ICT a kapitálové výdaje pouze 3,20 %. Výše celkových výdajů v oblasti ICT na jednoho zaměstnance MPO se v letech 2010 až 2014 pohybovala v rozmezí 204,02 tis. Kč až 361,92 tis. Kč.

Nejčastěji nakupovaným hardwarem byly v letech 2010 až 2014 dle výše objemu zejména disková pole, servery a síťové prvky; z hlediska četnosti nakupovalo MPO především monitory, tiskárny, notebooky a stolní počítače. Nejčastěji nakupovaným softwarem byly v letech 2010 až 2014 dle výše objemu zejména úpravy IS RŽP, rozvoj systému *Elektronická licenční správa* a nákup nového operačního systému; z hlediska četnosti nakupovalo MPO především licence a rozšíření ke stávajícím informačním systémům.

Co se týče nakupování služeb v oblasti ICT, zde MPO z pohledu objemu výdajů i počtu nákupů pořizovalo především služby související s úpravami a provozem IS RŽP, služby systémové a uživatelské podpory instalované výpočetní techniky, operačního systému a programového vybavení a hradilo udržovací poplatky za informační systémy ve své správě.

7. Vybrané informační systémy ve správě MPO

NKÚ zjišťoval u vybraných informačních systémů ve správě MPO výdaje spojené s jejich pořízením, technickým zhodnocením, provozem a souvisejícími službami za roky 2010 až 2014.

Tabulka č. 4 – Výdaje MPO na vybrané informační systémy v letech 2010–2014 (v tis. Kč)

Poř. č.	Informační systém	Výdaje v letech 2010–2014 na				Celkem
		pořízení	technické zhodnocení	provoz	konzultační, poradenské a právní služby	
1.	Registr živnostenského podnikání	83 125,80	0,00	516 981,69	584,72	600 692,21
2.	Elektronická licenční správa	51 388,75	7 160,34	2 735,51	4 472,51	65 757,11
3.	Spisová služba	0,00	208,25	6 471,00	0,00	6 679,25
4.	Ekonomický informační systém	0,00	2 437,58	4 056,35	0,00	6 493,93
5.	DMS FileNet	2 195,28	0,00	3 478,29	360,71	6 034,28
6.	Evidence dotací resortu (CEDR)	2 583,60	1 300,80	466,37	0,00	4 350,77
7.	Právní informační systém (CODEXIS)	210,00	0,00	3 873,76	0,00	4 083,76
8.	Statistický informační systém	2 666,10	527,04	877,35	0,00	4 070,49
9.	VARONIS*	0,00	0,00	3 846,14	67,76	3 913,90
10.	Automatizovaný systém právních informací (ASPI)	0,00	0,00	3 636,80	0,00	3 636,80

Zdroj: EIS JASU; rozpisy nákladů odboru informatiky MPO za roky 2010 až 2014; vlastní výpočty.

* VARONIS = informační systém pro řízení a systematizovanou klasifikaci a kategorizaci elektronicky nestrukturovaných informací.

Finančně nejvýznamnějším informačním systémem ve správě MPO je IS RŽP, u kterého MPO zabezpečuje jeho rozvoj, rutinní provoz a aplikační podporu. V roce 2005 zavedlo MPO do užívání software v hodnotě 40 028 tis. Kč a v roce 2012 provedlo úpravy IS RŽP v hodnotě 83 126 tis. Kč. Provozní prostředky MPO vynakládalo na technickou infrastrukturu a aplikační podporu IS RŽP. Celkové výdaje vztahující se k IS RŽP dosáhly za roky 2010 až 2014 částky 600 692 tis. Kč.

Dalším finančně významným informačním systémem ve správě MPO je *Elektronická licenční správa* (dále jen „ELIS“). Licenční správa je útvarem MPO odpovědným za řízení a vykonávání činností spojených s uplatňováním licenčního režimu v oblasti hospodářských styků se zahraničím (zahraniční obchod s vojenským materiálem, vývoz zboží a technologií tzv. dvojího užití a vývoz a dovoz zbraní pro hobby, lov nebo sebeobranu apod.). MPO tento systém zavedlo do užívání v roce 2013 s cenou ve výši 51 389 tis. Kč. Celkové výdaje vztahující se k ELIS dosáhly do konce roku 2014 částky 65 757 tis. Kč.

Systém automatizované spisové služby zavedlo MPO do užívání v roce 2005. Pořizovací cena tohoto systému činila 3 425 tis. Kč a do roku 2010 u něj bylo provedeno technické zhodnocení v souhrnné výši 361 tis. Kč. Celkové výdaje vztahující se k systému spisové služby MPO dosáhly za roky 2010 až 2014 částky 6 679 tis. Kč.

MPO používalo již od roku 1996 počítačový program *účetnictví*. Na základě dodatku č. 4 k původní smlouvě byly dosavadní počítačové programy nahrazeny *Ekonomickým informačním systémem* (zařazen do majetku v pořizovací ceně 2 854 tis. Kč). Celkové výdaje vztahující se k *Ekonomickému informačnímu systému* představovaly za roky 2010 až 2014 částku 6 494 tis. Kč.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/13

Státní dluh a výdaje na jeho financování

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit údaje vykazované ve státním závěrečném účtu a ve finančních výkazech v souvislosti se státním dluhem a prověřit výdaje spojené s jeho financováním; prověřit tvorbu rezervy peněžních prostředků a její užití při financování státního dluhu; prověřit vykazování operací s finančními deriváty u cizoměnových dluhopisů a další operace související s řízením státního dluhu; ověřit plnění opatření přijatých v návaznosti na zjištění z předchozí kontrolní akce v oblasti státního dluhu.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo financí (dále také „MF“).

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od května do listopadu 2015.

Kontrolováno bylo období roku 2014, v případě věcných souvislostí i skutečnosti z let předchozích a z roku následujícího.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MF podalo, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém II. jednání, které se konalo dne 15. února 2016, **schválilo** usnesením č. 7/II/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo financí je dle zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy, do jehož působnosti náleží mimo jiné státní rozpočet České republiky, státní závěrečný účet České republiky, státní pokladna České republiky, finanční trh, věci devizové včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí a hospodaření s majetkem státu. MF je organizační složkou státu, účetní jednotkou a vykonává správu čtyř kapitol státního rozpočtu: 312 – *Ministerstvo financí*, 396 – *Státní dluh*, 397 – *Operace státních finančních aktiv* a 398 – *Všeobecná pokladní správa*. Podle ustanovení § 35 a § 36 zákona č. 218/2000 Sb.² provádí MF činnosti související s řízením státního dluhu a vykonává správu státních finančních aktiv a pasiv.³

Kapitola *Státní dluh*

Kapitola 396 – *Státní dluh* (dále také „kapitola SD“ nebo „kapitola *Státní dluh*“) byla začleněna do státního rozpočtu v roce 2001 zákonem č. 218/2000 Sb. Podle ustanovení § 10 odst. 4 tohoto zákona účinného do 19. 2. 2015 ji tvořily příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a s umořováním státního dluhu. S účinností od 20. 2. 2015 tvoří kapitolu *Státní dluh* dle ustanovení § 10 odst. 4 rozpočtových pravidel⁴ příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s řízením likvidity státní pokladny a řízením státního dluhu.

Vymezení státního dluhu zákonem č. 218/2000 Sb.

Výkon činností MF v souvislosti s řízením státního dluhu je vymezen v ustanovení § 35 rozpočtových pravidel. Státní dluh byl do 19. 2. 2015 rozpočtovými pravidly definován v ustanovení § 36 odst. 9 jako souhrn státních finančních pasiv. Státními finančními pasivy byly dle ustanovení § 36 odst. 8 rozpočtových pravidel:

- a) závazky státu vzniklé ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů,
- b) jiné závazky státu.

Podle právní úpravy účinné od 20. 2. 2015 je státní dluh vymezen v ustanovení § 36 odst. 7 a 8 rozpočtových pravidel. Státní dluh tvoří státní finanční pasiva uvedená v § 36 odst. 7 písm. a) až c) zohledňující jmenovité hodnoty nebo jistiny derivátů a jmenovité hodnoty státních dluhopisů, které jsou předmětem finančního zajištění nebo srovnatelného zajištění podle práva cizího státu.

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³ Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

⁴ Zákon č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

Státními finančními pasivy jsou:

- a) dluhy státu odpovídající jmenovitým hodnotám jím vydaných dluhopisů; do státních finančních pasiv však nevstupují dluhy státu z dluhopisů, které byly při jejich vydání zapsány nejprve na majetkový účet, který vede Ministerstvo financí v příslušné evidenci, po dobu, co jsou na tomto účtu zapsány, jakož i vlastní dluhopisy nabyté státem jako jejich emitentem před datem jejich splatnosti,
- b) dluhy ze státem přijatých zápůjček a úvěrů,
- c) dluhy ze státem vystavených směnek,
- d) dluhy z nesplacené části upsaného kapitálu majetkových účastí evidovaných ve státních finančních aktivech.

Tabulka č. 1 – Stav a struktura dluhového portfolia (v mld. Kč)

	2011	2012	2013	2014
Hrubý státní dluh	1 499,4	1 667,6	1 683,4	1 663,7
z toho:				
Instrumenty peněžního trhu (SPP)	162,6	189,1	120,9	107,6
Ostatní instrumenty peněžního trhu (repo)	0,0	0,0	0,0	2,5
Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy (SDD) vydané na domácím trhu	999,1	1 042,0	1 079,7	1 175,7
Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy vydané na zahraničních trzích	245,7	310,3	323,7	239,6
Spořicí státní dluhopisy	20,4	56,2	87,6	77,8
Úvěry EIB	71,3	70,0	71,5	60,4

Zdroj: Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2014.

Tabulka č. 2 – Vývoj výdajů na státní dluh (mil. Kč)

	2011	2012	2013	2014
Výdaje na státní dluh	55 633	57 089	57 843	55 895
z toho: úroky	55 481	56 742	57 516	55 694
Příjmy státního dluhu	10 506	15 687	6 952	7 402
z toho: úroky ¹	10 506	15 687	6 952	7 402
Čisté výdaje na státní dluh	45 127	41 402	50 891	48 493
z toho: úroky	44 975	41 055	50 564	48 292
Podíl úroků na HDP (%)	1,18	1,07	1,31	1,13

Zdroj: závěrečný účet rozpočtové kapitoly 396 – Státní dluh za rok 2014.

¹ Hlavní složkou příjmů v roce 2014 byly příjmy z SDD (zejména prémie spojené s emisemi SDD).

V průběhu kontrolní akce byly na základě vyhodnocení rizik a významnosti prověřeny úrokové výdaje v celkové výši 17,5 mld. Kč, emise a splátky jistin dluhových cenných papírů a úvěrů v celkové hodnotě 220,6 mld. Kč hrazené v kontrolovaném období.

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

MF postupovalo v kontrolovaném období v souladu s právními předpisy s výjimkou nevýznamného pochybení při inventarizaci některých bankovních účtů. MF splnilo opatření přijatá k odstranění nedostatků zjištěných při předchozí kontrolní akci č. 10/11. Řízení státního dluhu vykazuje v kontrolovaném období posun k vyšší efektivitě správy státního dluhu.

V roce 2014 došlo v rozpočtu kapitoly SD opět k postupu opakovaně kritizovanému ze strany NKÚ, kdy nečerpané úrokové výdaje byly ve výši 5,1 mld. Kč využity k převodům do rozpočtů jiných kapitol státního rozpočtu. O částce 1,7 mld. Kč rozhodla vláda, ministr financí povolil rozpočtová opatření ve výši 3,4 mld. Kč, z toho 92 % prostředků směřovalo do kapitol spravovaných MF. Na tuto skutečnost NKÚ upozorňoval mj. i v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 14/14⁵.

MF vytváří rezervu peněžních prostředků pro vyloučení rizik souvisejících s financováním schodku státního rozpočtu a státního dluhu. Z rezervy vytvořené v minulých letech, kdy dosáhla maxima ve výši 139,9 mld. Kč v roce 2012, využilo MF v letech 2013 a 2014 celkem 128,4 mld. Kč (77,2 mld. Kč v roce 2013 a 51,2 mld. Kč v roce 2014). Skutečná výše rezervy se v těchto letech významně lišila od plánovaného stavu uváděného ve strategiích řízení a financování státního dluhu České republiky. Rozpočtová pravidla umožňují MF od února 2015 vydávat státní dluhopisy za účelem vytváření rezervy peněžních prostředků v jakékoliv výši bez nutnosti schvalovacího procesu v Parlamentu ČR a ani vnitřní předpisy MF žádným způsobem tuto oblast neregulují.

Využití rezervy peněžních prostředků ve výši 51,2 mld. Kč v roce 2014 a použití peněžních prostředků uložených na bankovních účtech státní pokladny na přechodné krytí potřeb financování státu ve výši 50,7 mld. Kč umožnilo Ministerstvu financí k 31. 12. 2014 snížit státní dluh i přes vykázaný schodek státního rozpočtu 77,8 mld. Kč. Při přetrvávajícím schodkovém hospodaření státního rozpočtu bude potenciál těchto nástrojů brzy vyčerpán.

Negativní dopad swapových⁶ transakcí u 1. a 4. emise eurobondu na úrokové výdaje činil k 31. 12. 2014 celkem 936,9 mil. Kč v porovnání s teoretickým výpočtem v případě neprovedení zajišťovacích transakcí.

Úrokové výdaje specifikované u 1. emise eurobondu v návrhu státního závěrečného účtu za rok 2014 nebyly uvedeny ve správné výši, neboť MF do nich započítalo také úrokové platby ze swapů, které se nevztahovaly k této emisi dluhopisů.

⁵ Kontrolní akce č. 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 1/2015 *Věstníku NKÚ*).

⁶ Swap je termínovaná smlouva, kterou se subjekty zavazují vyměnit si mezi sebou buď dohodnutá podkladová aktiva či finanční toky za předem pevně stanovených podmínek a je mj. využívána na zajišťování proti prudkým výkyvům podkladového nástroje v rámci řízení rizika.

Restrukturalizace podmínek swapové operace pro zajištění kupónových plateb dluhopisu denominovaného v japonských jenech umožnila protistraně v lednu 2011 volbu, zda MF bude zavázáno až do doby ukončení swapové transakce v roce 2036 platit dohodnutou plovoucí sazbu, nebo fixní sazbu ve výši 3,20 % (v době uzavření dodatku by původně dohodnutá pohyblivá sazba se zápornou marží teoreticky průměrně činila cca 0,9 %), čehož protistrana využila a zvolila fixní úrok. Podle NKÚ přestala předmětná swapová transakce po uplatnění opce protistranou plnit charakter zajišťující operace proti tržním rizikům. Očekávaný negativní dopad transakce na čisté úrokové výdaje státního rozpočtu přesahuje 1 mld. Kč.

U kontrolovaných emisí státních pokladničních poukázek (dále také „SPP“) včetně jejich splátek a souvisejících výdajů, u úrokových výdajů tuzemských emisí střednědobých a dlouhodobých dluhopisů (dále také „SDD“), u úrokových výdajů emisí státních spořicí dluhopisů (dále také „SSD“) včetně operací souvisejících s emisemi a splátkami jistin SSD a u úrokových výdajů souvisejících s úvěry od Evropské investiční banky (dále také „EIB“) nebyly zjištěny nedostatky.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

Rozpočet kapitoly SD v kontrolovaném období a provádění rozpočtových opatření

Rozpočet výdajů kapitoly 396 – *Státní dluh* je každoročně sestavován na základě analýzy úrokových výdajů pomocí modelu *Cost-at-Risk*, který simuluje předpokládaný vývoj úrokových sazeb, budoucí očekávané úrokové výdaje a hranici úrokových výdajů při daném stupni rizika. Pro rok 2014 byl založen na 96procentním kvantilu čistých úrokových výdajů, což znamenalo, že s pravděpodobností 96 % nebudou tyto výdaje překročeny. V praxi posledních let to vede k tomu, že skutečné výdaje bývají nižší než rozpočtované a v průběhu roku dochází k přesunům prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu.

Zákon č. 475/2013 Sb.⁷ stanovil na rok 2014 celkové výdaje kapitoly SD na 65,797 mld. Kč. Zákonem č. 318/2014 Sb.⁸ ze dne 5. 12. 2014 byly celkové výdaje kapitoly SD v roce 2014 sníženy o 0,920 mld. Kč na 64,877 mld. Kč. Schválený rozpočet výdajů kapitoly SD byl rozpočtovými opatřeními v roce 2014 dále snížen o částku 5,115 mld. Kč. Rozpočet výdajů kapitoly SD po přesunu této částky do jiných kapitol státního rozpočtu (rozpočet po změnách) činil 59,762 mld. Kč. V kapitole *Státní dluh* bylo v roce 2014 provedeno 16 rozpočtových opatření, z toho dvě vnitřní v rámci kapitoly SD. Do jedenácti kapitol státního rozpočtu byla 14 rozpočtovými opatřeními převedena výše zmíněná částka 5,115 mld. Kč. Z toho 10 rozpočtových opatření v celkové částce 4,143 mld. Kč bylo provedeno ve 4. čtvrtletí roku 2014.

⁷ Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.

⁸ Zákon č. 318/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.

Tabulka č. 3 – Převody prostředků formou rozpočtových opatření (ROP) z kapitoly SD do jiných kapitol v jednotlivých čtvrtletích roku 2014

	II. čtvrtletí	III. čtvrtletí	IV. čtvrtletí	Rok 2014 celkem
Počet ROP	1	3	10	14
Celková částka (v mil. Kč)	365	607	4 143	5 115
Podíl ROP na celkové částce převedené za rok 2014 (v %)	7 %	12 %	81 %	100 %

Zdroj: spisy MF.

Na základě usnesení vlády bylo provedeno šest rozpočtových opatření v celkové částce 1,755 mld. Kč. Ostatní rozpočtová opatření ve výši 3,36 mld. Kč byla povolena ministrem financí (z toho 92 % prostředků směřovalo do kapitol spravovaných MF). Rozpočtovými opatřeními bylo v roce 2014 převedeno z kapitoly SD do rozpočtu jiných kapitol 7,88 % schváleného rozpočtu výdajů kapitoly SD. Největší objem prostředků byl převeden do kapitol 398 – *Všeobecná pokladní správa* (2,528 mld. Kč), 312 – *Ministerstvo financí* (0,570 mld. Kč) a 314 – *Ministerstvo vnitra* (0,416 mld. Kč). Do kapitol spravovaných Ministerstvem financí tak směřovalo celkem 3,098 mld. Kč, tj. 60,6 % prostředků převáděných na základě rozpočtových opatření.

Návrhy zákonů o dluhopisových programech na úhradu schodku státního rozpočtu na rok 2013 a 2014

Ministerstvo financí bylo oprávněno v kontrolovaném období vydávat dluhopisy pouze na základě zákona o státním dluhopisovém programu, případně podle rozpočtových pravidel mohlo dočasně řešit krytí schodku státního rozpočtu předchozího roku vydáním státních dluhopisů až do doby konečného rozhodnutí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR o způsobu řešení tohoto schodku.

Schodek státního rozpočtu za rok 2013 a rozpočtovaný schodek na rok 2014 nebyly financovány na základě zákona o dluhopisovém programu, neboť návrh zákona předložený vládou v roce 2014 poslanecká sněmovna neschválila. Celkově se jednalo o částku 192,2 mld. Kč. Dle sdělení MF proběhlo vypořádání schodku státního rozpočtu za rok 2013 a rozpočtovaného schodku na rok 2014 podle ustanovení rozpočtových pravidel účinného od 20. 2. 2015, které MF opravňuje k vydávání státních dluhopisů mimo jiné na úhradu rozpočtovaného schodku státního rozpočtu.

Rezerva peněžních prostředků pro vyloučení rizik

Rezerva peněžních prostředků pro vyloučení rizik souvisejících s financováním schodku státního rozpočtu a státního dluhu dosáhla svého maxima 139,9 mld. Kč v roce 2012. Od roku 2013 byla tato rezerva zapojována jako zdroj krytí financování potřeb státu, a tak postupně došlo k jejímu snížení až na 11,5 mld. Kč ke konci roku 2014. Za dva roky tak MF využilo z rezervy 128,4 mld. Kč (77,2 mld. Kč v roce 2013 a 51,2 mld. Kč v roce 2014).

Tabulka č. 4 – Plánované změny rezervy peněžních prostředků či její výše ve strategiích MF v porovnání se skutečností (v mld. Kč)

	Plán	Skutečnost
Strategie na rok 2012 – 12. 12. 2011	2012	2012
Rezerva financování (čistá změna) ¹	0,0	69,3
Strategie na rok 2013 – 12. 12. 2012	2013	2013
Rezerva peněžních prostředků (čistá změna) ²	0,0	-77,2
Strategie na rok 2014 – 16. 12. 2013	2014	2014
Rezerva peněžních prostředků ³ (stav ke konci roku)	44,0	11,5
Strategie na rok 2015 – 17. 12. 2014	2015	
Rezerva peněžních prostředků	Není uvedena.	

Zdroj: strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na roky 2012, 2013, 2014 a 2015.

¹ Rezerva peněžních prostředků vytvářená z emisní činnosti dle § 35 odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015.

² Rezerva peněžních prostředků vytvářená z emisní činnosti dle § 35 odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 (změna bez přecenění cizoměnové části vlivem kurzových rozdílů).

³ Volné peněžní prostředky vytvářené z emisní činnosti dle § 35 odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 (včetně vlivu kurzových rozdílů při přepočtu cizoměnové části rezervy peněžních prostředků).

Z tabulky č. 4 vyplývá, že plán změny či výše rezervy peněžních prostředků se v letech 2012 až 2014 od skutečnosti značně lišil. Ve strategii na rok 2015 vydané v prosinci 2014 ani v její aktualizaci na 2. pololetí vydané v červnu 2015 MF údaje o rezervě již neuvádělo.

Tabulka č. 5 – Rezerva peněžních prostředků podle bankovních účtů MF (v Kč)

	k 31. 12. 2012	k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014
1978-23927001/0710 Umořovací účet I.	107 364 291 846,42	39 701 997 776,90	–
z toho: nevyplacené jistiny SSD ¹	-6 134 154,00	-35 946 068,00	–
1978-28621001/0710 Umořovací účet III. – prostředky EIB	1 501 805 443,79	363 873 933,02	–
34534-2055021/0710 Účet dluhové služby (v €)	31 064 509 711,66	22 663 750 692,26	11 547 090 233,10
3132200147/7910 – účet u Deutsche Bank (v €)	44 736,63	48 802,79	–
Rezerva peněžních prostředků	139 924 517 584,50	62 693 725 136,97	11 547 090 233,10

Zdroj: výpisy z bankovních účtů, odpověď MF čj. MF-21032/2015/2003-11 k žádosti NKÚ.

¹ Nepatří do rezervy peněžních prostředků, má charakter cizích prostředků.

Vzhledem k tomu, že v roce 2014 byl zůstatek účtu č. 1978-23927001/0710 zahrnut do ukazatele refinancování z korunové státní pokladny, nezahrnovalo již MF tento zůstatek do výpočtu korunové rezervy peněžních prostředků (oproti rokům 2012 a 2013). Stav rezervy vykázaný v návrhu státního závěrečného účtu (dále jen „SZÚ“) za rok 2014 odpovídal údajům zjištěným kontrolou.

Rezervu peněžních prostředků vytváří MF na bankovních účtech pro řízení likvidity státní pokladny a pro řízení státního dluhu zejména z vydávání a prodeje státních dluhopisů. S účinností od 20. 2. 2015 Ministerstvu financí umožňují rozpočtová pravidla vydávat státní dluhopisy za účelem vytváření rezervy peněžních prostředků v jakékoliv výši bez nutnosti



schvalovacího procesu v Parlamentu ČR a ani vnitřní předpisy MF žádným způsobem neregulují objem vydávaných státních dluhopisů za účelem vytváření rezervy peněžních prostředků.

Refinanční mechanismus souhrnných účtů státní pokladny a jeho využití pro krytí potřeb financování státu

V kontrolovaném období vedla Česká národní banka (dále také „ČNB“) souhrnný účet státní pokladny v českých korunách a souhrnný účet v jednotné evropské měně. Peněžní prostředky podřízené souhrnným účtům státní pokladny jsou uloženy na:

- účtech tzv. povinných klientů, kteří nejsou oprávněni ukládat peněžní prostředky mimo ČNB, tj. zejména organizační složky státu, státní fondy, Národní fond a státní příspěvkové organizace, které musí zřídit účty u ČNB nejpozději do 31. 12. 2017;
- účtech tzv. nepovinných klientů, tj. zejména územní samosprávné celky, regionální rady regionů soudržnosti, veřejné výzkumné instituce a vysoké školy a další právnické osoby se souhlasem Ministerstva financí, které povinně zřizují účty v ČNB pouze pro příjem peněžních prostředků ze státního rozpočtu, ze státních fondů nebo Národního fondu.

Tabulka č. 6 – Stav a struktura zdrojů a investiční pozice státní pokladny (v mld. Kč, mld. €)

	2012		2013		2014	
	CZK	EUR	CZK	EUR	CZK	EUR
Likvidní státní finanční aktiva	162,3	1,2	94,0	0,8	56,3	0,4
Povinní klienti státní pokladny ¹	36,4	0,0	96,1	2,2	99,3	1,8
Nepovinní klienti státní pokladny	0,0	0,0	4,4	0,0	5,6	0,0
Refinancování ze státní pokladny (-)	0,0	0,0	0,0	0,0	-50,7	0,0
Celková likviditní pozice státní pokladny ²	198,7	1,2	194,5	3,0	110,5	2,2
Reversní repo operace (kolaterál SPP)	5,2	0,0	18,0	0,0	0,0	0,0
Reversní repo operace (kolaterál SDD)	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,8
Reversní repo operace (kolaterál poukázka ČNB)	158,5	0,0	141,5	0,0	71,3	0,5
Poskytnutá depa a krátkodobé zápůjčky a úvěry	13,1	0,0	14,0	1,0	22,1	0,8
Přepůjčování ³	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investování do SPP a SDD	18,5	0,0	19,2	0,0	15,5	0,0
Peněžní prostředky na souhrnném účtu státní pokladny ⁴	1,6	1,2	1,8	0,7	1,7	0,0
Celková investiční pozice státní pokladny	198,7	1,2	194,5	3,0	110,5	2,2

Zdroj: Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2014.

¹ Bez zahrnutí kvazi-klientů SD a státních finančních aktiv.

² Disponibilní likvidita státní pokladny včetně investování mimo účty řízení likvidity státní pokladny.

³ Poskytnuté mimorozpočtové zápůjčky s původní dobou splatnosti nad 1 rok ostatním státům a domácím právnickým osobám, jejichž předpokládaná zbytková splatnost činí méně než 12 měsíců.

⁴ Do 31. 3. 2013 se jednalo o část rezervy finančních prostředků denominovanou v eurech, jelikož ČNB technicky zřídila Ministerstvu financí souhrnný účet státní pokladny v eurech od 2. 4. 2013.

Jak vyplývá z tabulky č. 6, ve struktuře zdrojů státní pokladny evidovalo MF k 31. 12. 2014 novou položku *Refinancování ze státní pokladny* ve výši -50,7 mld. Kč, jejíž stav odpovídal zkontrolovaným stavům bankovních účtů. Tato položka zobrazuje zapojení peněžních prostředků uložených na bankovních účtech podřízených souhrnným účtům státní pokladny na přechodné krytí potřeb financování státu.

Výdaje kapitoly SD související se zahraničními emisemi dluhopisů a na nich navázané operace s finančními deriváty

NKÚ prověřil úrokové výdaje zahraničních emisí státních dluhopisů České republiky v celkové výši 3,2 mld. Kč a splátky jistin v celkové hodnotě 86,4 mld. Kč uhrazené MF v průběhu roku 2014. Ke kontrole byly vybrány splátky jistin a úrokové výdaje v roce 2014 související s 1. emisí eurobondu, se 4. emisí eurobondu a s 1. emisí švýcarských bondů, dále operace s finančními deriváty navázané na tyto emise a také vybrané swapové transakce.

1. emise eurobondu

Eurobond České republiky 4,625 % ISIN: XS0194957527 (dále také „1. emise eurobondu“) byl vydán dne 23. června 2004 v celkové jmenovité hodnotě 1,5 mld. €. K zajištění měnového a úrokového rizika při splátce jistiny a 10. kupónu této emise eurobondu uzavřelo Ministerstvo financí 12 swapových operací – devět úrokových swapů (7krát *Fix-Float*, 2krát *Float-Float*) a tři měnové swapy (EUR-CZK, 1 *Fix-Float*, 2krát *Float-Float*). Ve dnech 20. a 23. 6. 2014 došlo ke splacení jistiny a 10. kupónu a k vypořádání souvisejících operací sloužících k zajištění tržního rizika jistiny a kupónů dluhopisu.

Úrokové výdaje z těchto swapových transakcí za rok 2014 činily 988,9 mil. Kč. Úrokové výdaje specifikované u 1. emise eurobondu v návrhu SZÚ za rok 2014, v příloze č. 3 v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu* nebyly uvedeny ve správné výši, neboť MF mimo úrokových výdajů z 12 uvedených swapových operací ukončených v roce 2014 započítalo také úrokové platby ve výši 281,6 mil. Kč ze swapů, které se nevztahovaly k 1. emisi eurobondu.

Ministerstvo financí vyčíslilo k 31. 12. 2014 celkový dopad zajišťujících swapových transakcí na čisté úrokové výdaje státního rozpočtu o 321 mil. Kč vyšší oproti teoretickým výdajům bez zajišťujících operací. MF do této kalkulace zahrnuje také transakci označenou v informačním systému MF *Wallstreet Suite* číslem 89136, tzv. úrokovou swapci (úrokový swap s opcí), uzavřenou dne 28. 6. 2004, z níž se úrokové platby začaly realizovat až v prosinci 2014, tedy po splatnosti emise eurobondu (červen 2014), a platby budou probíhat až do roku 2024. Tržní hodnota swapce ke dni 31. 12. 2014 uvedená v dokumentaci inventarizace za rok 2014 činila minus 2 647,9 mil. Kč z pohledu MF. Konečný výsledek je závislý na dalším vývoji eurových úrokových sazeb a závěrečné vyhodnocení swapové transakce je možné učinit až po ukončení úrokových plateb v roce 2024. Úrokové výdaje státního rozpočtu a dopady swapových transakcí u 1. emise eurobondu jsou uvedeny v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7 – 1. emise eurobondu (XS0194957527) – nákladovost pro státní rozpočet se zahrnutím swapce

Čisté úrokové výdaje – po zahrnutí uplatněné swapce (v Kč)	18 814 656 639
Čisté úrokové výdaje (p. a.)	3,85 %
Teoretické výdaje bez zajišťovacích swapových operací (v Kč)	18 493 640 625
Teoretická nákladovost bez zajišťovacích swapových operací (v p. a.)	3,79 %
Dopad swapových operací na státní rozpočet se zahrnutím očekávaných nákladů na uplatněnou swapci (realizované peněžní toky a tržní hodnota k 31. 12. 2014) (v Kč)	321 016 014
Splátka jmenovité hodnoty zajišťujícím kurzem: teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) vlivem uzavření swapových operací ¹ (v Kč)	-7 635 000 000

Zdroj: MF – dokumentace č.j. MF-21032/2015/2003-23 ze dne 15. 10. 2015.

¹ Teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) = (devizový kurz ČNB ke dni splatnosti emise minus konverzní kurz MF v počáteční den swapů) x nominální částka v eurech.

4. emise eurobondu

Eurobond České republiky 4,5 % ISIN XS0427020309 (dále také „4. emise eurobondu“) byl vydán dne 5. 5. 2009 v celkové jmenovité hodnotě 1,5 mld. €. K zajištění měnového rizika při splátce jistiny a 6. kupónu uzavřelo Ministerstvo financí celkem devět měnových swapů (EUR-CZK, *Float-Float*). Ve dnech 3. až 5. 11. 2014 došlo k výplatě kupónové platby, k vypořádání operací sloužících k zajištění kurzového rizika jistiny dluhopisu a ke splacení emise. Úrokový výdaj za rok 2014 z uvedených swapových transakcí dosáhl 148,15 mil. Kč. Výdaj spojený se splátkou 6. kupónu činil 1 802,925 mil. Kč. Celkový výdaj za rok 2014 v souvislosti s 4. emisí eurobondu tak činil 1 951,07 mil. Kč a odpovídá údajům uvedeným v návrhu SZÚ.

Čisté úrokové výdaje u swapů zajišťujících kupónové platby eurobondu činily celkem 481,0 mil. Kč. Čisté úrokové výdaje za dobu životnosti swapů zajišťujících jistinu eurobondu činily celkem 134,9 mil. Kč. Celkový dopad swapových transakcí na čisté úrokové výdaje státního rozpočtu tak byl o 615,9 mil. Kč vyšší oproti teoretickým výdajům bez zajišťujících operací. Úrokové výdaje státního rozpočtu a dopady swapových transakcí u 4. emise eurobondu jsou uvedeny v tabulce č. 8.

Tabulka č. 8 – 4. emise eurobondu (XS0427020309) – nákladovost pro státní rozpočet

Čisté úrokové výdaje – skutečnost (v Kč)	10 167 726 691
Čisté úrokové výdaje – skutečnost (v p. a.)	4,72 %
Teoretické výdaje bez zajišťovacích swapových operací (v Kč)	9 551 822 400
Teoretická nákladovost bez zajišťovacích swapových operací (v p. a.)	4,23 %
Dopad swapových operací na státní rozpočet – čisté výdaje (v Kč)	615 904 291
Splátka jmenovité hodnoty zajišťujícím kurzem: teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) vlivem uzavření swapových operací ¹ (v Kč)	+4 185 000 000

Zdroj: MF – dokumentace č.j. MF-21032/2015/2003-23 ze dne 15. 10. 2015.

¹ Teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) = (devizový kurz ČNB ke dni splatnosti emise minus konverzní kurz MF v počáteční den swapů) x nominální částka v eurech.

Swapová operace uzavřená dne 22. 12. 2005 pro zajištění kupónových plateb dluhopisu denominovaného v japonských jenech

MF emitovalo v lednu 2006 státní dluhopis denominovaný v japonských jenech o jmenovité hodnotě 30 mld. ¥ se splatností 30 let. V souvislosti se zajištěním kupónových plateb uzavřelo MF dne 22. 12. 2005 swapovou operaci, kdy protistrana platí fixní úrokovou sazbu 2,75 % z referenční měny 30 mld. JPY, MF do roku 2011 platilo pohyblivou úrokovou sazbu z referenční měny 6 248 mil. Kč a od roku 2012 mělo platit pohyblivou sazbu 12M EUR-EURIBOR minus marže 0,725 z referenční měny 243,2 mil. €. Dne 15. 6. 2009 uzavřelo MF s protistranou tzv. restrukturalizaci výše uvedené swapové transakce. V nových smluvních podmínkách kontraktu byla začleněna jednorázová opce ve prospěch protistrany, která jí umožnila v lednu 2011 volbu, zda MF bude zavázáno do doby ukončení swapové transakce platit plovoucí sazbu 12M EUR-EURIBOR minus marže 0,90, nebo fixní sazbu ve výši 3,20 %. Referenční pohyblivá sazba 12M EURIBOR měla po celý rok 2009 klesající tendenci (průměrná sazba 12M EURIBOR v lednu 2009 byla 2,622 %, v červnu 2009, kdy MF uzavřelo restrukturalizaci swapu, činila průměrná sazba 1,610 % a v prosinci téhož roku 1,242 %). Protistrana opci využila, takže MF platí v období od 17. 1. 2012 do 16. 1. 2036 místo původně dohodnuté pohyblivé sazby 12M EUR-EURIBOR minus marže 0,725 fixní sazbu ve výši 3,20 % z referenční částky 243,2 mil. €. Pokud by MF neuzavřelo v červnu 2009 restrukturalizaci swapu, úspora úrokových výdajů za kontrolovaný rok 2014 by činila 216,9 mil. Kč.

K žádosti NKÚ o poskytnutí informací o důvodech pro uzavření restrukturalizace swapu MF ve svém sdělení uvedlo, že se lze domnívat, že tehdejší vedení MF v krizovém roce 2009 očekávalo růst úrokových sazeb, a proto se pokusilo zafixovat platby MF v přesvědčení, že ČR bude v brzké době členem eurozóny. Restrukturalizace podmínek swapové transakce však umožnila jen protistraně možnost výběru typu úrokové sazby. Dle názoru NKÚ při uzavření restrukturalizace swapu v červnu 2009 fakticky k fixaci plateb z pohledu MF nedošlo, protože MF nemělo žádnou možnost, jak ovlivnit rozhodnutí protistrany o volbě typu úrokové sazby v lednu 2011.

Vzhledem k tomu, že na základě emisních podmínek předmětných dluhopisů by v případě neuzavření žádné swapové operace platilo MF fixní úrok z cizoměnové částky (roční úrok 2,75 % z jistiny 30 mld. jenů, tj. v přepočtu k 30. 9. 2015 z jistiny cca 222,7 mil.€) a po restrukturalizaci swapové operace je MF zavázáno platit od 17. 1. 2012 do 16. 1. 2036 rovněž fixní úrok z cizoměnové částky (roční úrok 3,20 % z částky 243,2 mil. €), je NKÚ dále toho názoru, že předmětná swapová transakce přestala po uplatnění opce protistranou plnit charakter zajišťující operace proti tržním rizikům.

V období od 16. 1. 2016 do 16. 1. 2036 budou v souvislosti s touto restrukturalizovanou swapovou transakcí činit závazky MF celkem 165 808 355,59 €, pohledávky MF budou činit 16 912 500 000 ¥. Přepočteme-li tyto cizoměnové částky devizovým kurzem ČNB k 30. 9. 2015, závazky MF by převýšily pohledávky MF o 1 094 mil. Kč. Tržní hodnota tohoto kontraktu ke dni 31. 12. 2014 uvedená v dokumentaci inventarizace za rok 2014 činila –1 207,8 mil. Kč z pohledu MF.

Portfolio cizoměnových dluhopisů a jeho měnové zajištění k 31. 12. 2014

Stav jistin cizoměnových státních dluhopisů k 31. 12. 2014 činil celkem 239,58 mld. Kč. Z tohoto objemu vydaných a dosud nesplacených cizoměnových dluhopisů k datu 31. 12. 2014 zajistilo MF pomocí měnových swapů jistiny těchto dluhopisů proti měnovému riziku v celkové výši 22,6 % objemu těchto dluhopisů, 77,4 % objemu cizoměnových dluhopisů tedy nebylo měnovými swapy zajištěno. V roce 2014 neuzavřelo MF žádnou zajišťující měnovou swapovou operaci se splatností delší než jeden rok. Česká národní banka opakovaně od listopadu 2013 potvrzovala svůj závazek intervenovat v případě potřeby na devizovém trhu na oslabení kurzu tak, aby udržovala kurz koruny vůči euru poblíž hladiny 27 korun za euro.

Hodnota existujících swapových operací MF ke dni 31. 12. 2014

Tržní hodnota existujících swapových operací⁹ ke dni 31. 12. 2014 zajišťujících portfolio státního dluhu činila –2 069,4 mil. Kč z pohledu MF. Záporné hodnoty vykazují zejména swapové operace uzavírané před více než 10 roky v letech 2003 až 2005 (–9,1 mld. Kč k 31. 12. 2014).

Výdaje a operace kapitoly SD související s emisemi státních pokladničních poukázek

Z celkového počtu 16 emisí SPP splatných v roce 2014 bylo ke kontrole vybráno šest emisí. U emisí SPP realizovaných v roce 2014 bylo ke kontrole vybráno sedm emisí z celkových 17. Dosažené úrokové sazby se pohybovaly v intervalu od 0,07 % p. a do 0,09 % p. a. NKÚ prověřil výdaje související se SPP v celkové výši 34,5 mil. Kč a emise včetně splátek SPP v celkové hodnotě 102,9 mld. Kč. Zůstatky SPP k 31. 12. 2014 se shodovaly se zůstatky ověřenými kontrolou a potvrzenými inventarizací. Údaje o počtu emitovaných SPP všech kontrolovaných emisí souhlasily s údaji uvedenými v návrhu SZÚ za rok 2014.

Výdaje a operace kapitoly SD související s tuzemskými emisemi střednědobých a dlouhodobých dluhopisů

V roce 2014 byly emitovány SDD na primárním (tuzemském) trhu ve jmenovité hodnotě 144,3 mld. Kč, z toho 110,4 mld. Kč činily emise fixně úročených a 33,9 mld. Kč variabilně úročených dluhopisů. Splátky SDD na tuzemském trhu v roce 2014 činily 57,3 mld. Kč. Z této částky činila 46,0 mld. Kč splátka jistiny 62. emise tříletých státních dluhopisů z roku 2011 a 11,3 mld. Kč tvořila celková suma zpětných odkupů SDD realizovaných v roce 2014. NKÚ v průběhu kontrolní akce prověřil úrokové výdaje SDD v celkové výši 13,0 mld. Kč. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

⁹ Reálná hodnota neukončených swapů k datu ocenění z hlediska MF.

Výdaje a operace kapitoly SD související s emisemi státních spořicíh dluhopisů

Z celkového počtu dvaceti emisí realizovaných postupně v šesti různých obdobích od roku 2011 do konce roku 2014 bylo ke kontrole vybráno šest emisí. Hlavním kritériem pro výběr kontrolního vzorku byly různé typy emisí (diskontovaný SSD, reinvestiční SSD, protiinflační SSD, variabilní SSD) a v rámci tohoto kritéria pak byly vybírány takové emise, kterým v roce 2014 uplynula řádná lhůta splatnosti, nebo emise, které byly v roce 2014 emitovány. Kontrolními výpočty byla ověřena mj. správnost výše výdajů a v případě předčasného splacení správnost vyplaceného poměrného výnosu a vratky výnosu za dobu od předčasného splacení do řádné splatnosti. NKÚ prověřil úrokové výdaje u SSD v celkové výši 663 mil. Kč a operace související s emisemi a splátkami jistin SSD v celkové hodnotě 20,3 mld. Kč.

NKÚ prověřil také postupy MF při výběru bank, se kterými byly uzavřeny smlouvy o poskytování služeb distributora SSD. V roce 2014 byly bankám uhrazeny poplatky za distribuci SSD v celkové výši 101,7 mil. Kč. V letech 2015 až 2020 MF očekává výdaje na poplatky hrazené distributorům ve výši cca 278 mil. Kč. Od pilotní emise SSD v roce 2011 mají náklady na poplatky distributorům sestupnou tendenci. Díky očekávanému zvyšování upsané jmenovité hodnoty SSD prostřednictvím elektronického přístupu ke správě majetkového účtu v samostatné evidenci SSD u MF a naopak snižování jmenovité hodnoty SSD prostřednictvím distributorů bude docházet k dalšímu postupnému snižování absolutní výše poplatků hrazených distributorům. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

Výdaje a operace kapitoly SD související s úvěry od Evropské investiční banky

Česká republika přijala prostřednictvím Ministerstva financí celkem 15 přímých úvěrů od EIB. Financování výdajů prostřednictvím úvěrů od EIB bylo v roce 2014 realizováno na základě *Metodiky Ministerstva financí pro čerpání a uvolňování prostředků z úvěrů od Evropské investiční banky a pro rozpočtování návazných financujících položek od roku 2012* schválené dne 22. 2. 2012.

Celková výše poskytnutých přímých úvěrů od EIB dosáhla do 31. 12. 2014 částky 3,5 mld. €. Část úvěrů byla poskytnuta v eurech (1,3 mld. €) a část v českých korunách (61 mld. Kč, resp. 2,2 mld. € při kurzu 27,5 CZK/EUR). V roce 2014 nedošlo k čerpání (tzn. přijetí) žádné nové tranše úvěrů od EIB. V průběhu roku 2014 naopak došlo jak k řádným splátkám tranší úvěrů EIB v celkové výši 1,7 mld. Kč v souladu s podmínkami splácení jistiny jednotlivých smluv o úvěru, tak i k předčasnému splacení některých tranší úvěrů EIB v celkové výši 9,4 mld. Kč. V roce 2014 tak byly splaceny (ať už řádnými, či předčasnými splátkami) tranše úvěrů v celkové výši 11,1 mld. Kč. Důvodem, proč MF přistoupilo k předčasnému splacení některých tranší úvěrů od EIB, byla skutečnost, že úrokové sazby úvěrů od EIB byly nevýhodné, tj. vyšší oproti sazbám dosahovaným na trhu českých dluhopisů se stejnou dobou splatnosti.

NKÚ prověřil úrokové výdaje související s úvěry EIB v celkové výši 560 mil. Kč a splátky jistiny úvěrů v celkové hodnotě 11,1 mld. Kč. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

Inventarizace majetku a závazků k 31. 12. 2014 vztahující se ke kontrolované oblasti

NKÚ prověřil inventarizaci bankovních účtů používaných v kapitole SD a dluhových instrumentů k 31. 12. 2014, případně k 31. 12. 2013. MF nepostupovalo v souladu s ustanovením § 30 odst. 1 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť v roce 2013 neprovedlo dokladovou inventuru osmi bankovních účtů s nulovým zůstatkem a v roce 2014 dvou bankovních účtů.

Seznam zkratk

EIB	Evropská investiční banka
kapitola SD, kapitola <i>Státní dluh</i>	kapitola státního rozpočtu 396 – <i>Státní dluh</i>
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ROP	rozpočtové opatření
SD	státní dluh
SDD	střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy
SP	státní pokladna
SPP	státní pokladniční poukázky
SSD	státní spořicí dluhopisy

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/14

Peněžní prostředky určené na modernizaci III. a IV. tranzitního železničního koridoru

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ) na rok 2015 pod číslem 15/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na modernizaci III. a IV. tranzitního železničního koridoru.

Kontrolováno bylo období od roku 2010 do června 2015, v případě věcných souvislostí i období předchozí a následující. Kontrola u kontrolovaných osob byla prováděna od dubna do listopadu 2015.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále MD) a Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha (dále SŽDC).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podala SŽDC, Stavební správa východ, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém II. jednání, které se konalo dne 15. února 2016,

schválilo usnesením č. 8/II/2016

kontrolní závěr v tomto znění:



I. Úvodní informace k předmětu kontroly

III. železniční koridor je veden v trase státní hranice – Cheb – Plzeň – Praha – Česká Třebová – Přerov – Český Těšín – Mosty u Jablunkova – státní hranice. V úseku Praha – Česká Třebová se jeho trasa překrývá s trasou I. koridoru a v úseku Česká Třebová – Přerov – Dětmarovice s trasou II. koridoru. Je součástí hlavní transevropské železniční sítě.

IV. železniční koridor je veden v trase státní hranice – Děčín – Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště – státní hranice. V úseku státní hranice – Děčín – Praha se jeho trasa překrývá s trasou I. koridoru. Je součástí vedlejší transevropské železniční sítě.

Vláda schválila výstavbu a způsob financování modernizace III. koridoru v roce 2002 a IV. koridoru v roce 2001¹. Investiční potřeba obou koridorů měla činit 97 mld. Kč a výstavba měla být dokončena do roku 2010. Jedním z cílů modernizace bylo zkrácení jízdních dob zvýšením traťových rychlostí v osobní dopravě až na 160 km/hod. a v nákladní dopravě až na 120 km/hod.

Postavení a působnost kontrolovaných osob ve vztahu k modernizaci III. a IV. železničního koridoru:

- MD odpovídalo za tvorbu dopravní politiky a její uskutečňování. Předkládalo vládě k projednání záměry výstavby, rekonstrukce a modernizace železniční dopravní cesty. Schvalovalo investiční záměry staveb III. a IV. koridoru. Bylo řídicím orgánem operačního programu *Doprava*², ze kterého byly spolufinancovány stavby na III. a IV. koridoru.
- SŽDC, která byla zřízena zákonem č. 77/2002 Sb.³, vykonávala veškeré investorské činnosti staveb modernizace III. a IV. koridoru. Byla příjemcem peněžních prostředků na jejich financování ze Státního fondu dopravní infrastruktury (dále SFDI) a operačního programu *Doprava*. Uvnitř SŽDC zabezpečovaly přípravu a realizaci staveb III. a IV. koridoru Stavební správa východ, Olomouc, a Stavební správa západ, Praha. Koordinační a kontrolní činnost u stavebních správ vykonávalo generální ředitelství SŽDC. Kontrola byla v SŽDC provedena u všech uvedených vnitřních organizačních jednotek.

Na MD a Generálním ředitelství SŽDC bylo zejména prověřováno plnění záměrů a cílů modernizace III. a IV. koridoru, včetně činností pro jejich zabezpečení. Na stavebních správách byly zejména prověřovány činnosti související se schvalováním staveb k realizaci, činnosti provedené v období od jejich schválení k realizaci do vydání příslušných stavebních povolení, zadávací řízení na výběr dodavatelů stavebních prací a průběh realizace staveb. Podrobně bylo kontrolováno 7 staveb s celkovými náklady 11 mld. Kč (příloha).

¹ Usnesení vlády ze dne 5. června 2002 č. 575, *k návrhu na modernizaci III. tranzitního železničního koridoru České republiky v úsecích Cheb státní hranice – Plzeň – Praha, Česká Třebová – Přerov a Dětmarovice – Mosty u Jablunkova státní hranice, včetně modelu jeho financování.*

Usnesení vlády ze dne 10. prosince 2001 č. 1317, *k návrhu na modernizaci IV. tranzitního železničního koridoru České republiky v úseku Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště, včetně modelu jeho financování.*

² Program pro čerpání prostředků z fondů Evropské unie. Evropská komise schválila operační program *Doprava* na roky 2007 až 2013 v roce 2007. Navazující program na roky 2014 až 2020 schválila v roce 2015.

³ Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Kontrola navázala na kontrolní akci č. 03/26 – *Výstavba a provozování železničních koridorů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2004 *Věstníku NKÚ*), kterou byla prověřována příprava projektů modernizace III. a IV. koridoru, a na kontrolní akci č. 09/19 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2010 *Věstníku NKÚ*), kterou byl prověřován stav jejich realizace v letech 2006 až 2009.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

Předpokládanou efektivnost peněžních prostředků na modernizaci III. a IV. železničního koridoru negativně ovlivnilo významné prodloužení termínů dokončení. Rizikem jejího dalšího snížení je i možné zvýšení předpokládaných nákladů, vyplývající především z toho, že v době kontroly nebylo rozhodnuto o definitivním řešení dvou finančně náročných úseků.

V počátečních letech realizace modernizace III. a IV. koridoru se potvrdilo zjištění NKÚ z předchozí kontrolní akce č. 03/26 o nereálnosti schválených modelů financování, zejména s ohledem na zajištění zdrojů krytí předpokládaných nákladů 97,1 mld. Kč. Nedostatek finančních prostředků řešilo MD v roce 2005 prodloužením termínů dokončení modernizace o 6 let z roku 2010 na rok 2016. V průběhu přípravy staveb však docházelo i nadále k časovým skluzům.

Výsledkem bylo, že k 30. 6. 2015 byla dokončena modernizace III. koridoru ze 71 % délky a IV. koridoru z 59 % délky. Podle stavu v přípravě a realizaci staveb v době kontroly budou koridory dokončeny nejdříve v roce 2021.⁴ Nebude tak dodržen ani další termín dokončení modernizace obou koridorů do roku 2019, předpokládaný MD v aktualizovaném modelu financování, který vzala vláda na vědomí v dubnu 2015⁵.

Modernizace III. a IV. koridoru by měla trvat déle než 18 let, což je neúměrně dlouhá doba. Podle předpokladů, z nichž ve studiích proveditelnosti III. koridoru z roku 2002 a IV. koridoru z roku 2001 vycházela hodnocení efektivity vybraných variant modernizace koridorů, měla modernizace III. a IV. koridoru trvat 7 až 8 let.

Do roku 2011 rostly také předpokládané náklady na modernizaci III. a IV. koridoru. Podle stavu v přípravě staveb v roce 2009 měly být o cca 50 %, tj. o 48,9 mld. Kč, vyšší oproti předpokladům při schválení modernizace v letech 2001 a 2002. Tato výše již nebyla akceptovatelná a SŽDC musela přijmout opatření ke snížení nákladů. V roce 2011 tak byly předpokládány náklady ve výši 117,6 mld. Kč, což přesto bylo o 21 %, tj. o 20,5 mld. Kč, více oproti původním předpokladům.

⁴ Bez dvou úseků o délce 5,9 km vyčleněných ze stavby Český Těšín – Dětmorovice na III. koridoru z důvodu trvajících poklesů půdy následkem důlní činnosti. Jejich dokončení předpokládala SŽDC po roce 2030.

⁵ Usnesení vlády ze dne 15. dubna 2015 č. 269, *k aktualizaci projektů III. a IV. tranzitního železničního koridoru České republiky, včetně komplexního řešení problematiky jejího financování.*

MD předpokládalo další snížení nákladů na modernizaci III. a IV. koridoru o 23,3 mld. Kč na 94,3 mld. Kč v aktualizovaném modelu financování z dubna 2015. Snížení nákladů o 17,5 mld. Kč bylo dosaženo vyřazením dvou finančně náročných staveb v úsecích Praha – Beroun (III. koridor) a Nemanice I – Ševětín (IV. koridor). O definitivním řešení těchto staveb nebylo rozhodnuto. Snížení nákladů ve výši cca 5 mld. Kč vyplynulo ze zadávacích řízení na výběr dodavatelů staveb v letech 2012 a 2013.

Z předpokládaných nákladů uvedených v modelu financování z roku 2015 vyplývá, že by měly být náklady na jeden kilometr modernizace III. koridoru 176 mil. Kč a IV. koridoru 203 mil. Kč (za oba koridory pak 185 mil. Kč).

Mimo uvedených dvou úseků nebylo dořešeno také napojení III. koridoru na navazující trať na území Německa. Definitivní řešení úseku Cheb – státní hranice bude proto závislé na výsledku jednání s představiteli Spolkové republiky Německo.

K opoždování realizace staveb docházelo především ve fázi jejich přípravy. Neúměrně dlouho trvala doba od vypracování přípravné dokumentace stavby do získání stavebního povolení. V průměru to bylo 6 let, avšak u 30 % staveb byla tato doba podstatně delší (modernizace III. a IV. koridoru přitom měla původně trvat 7 až 8 let). Přípravu staveb prodlužovaly především problémy vyplývající z řešení majetkoprávních vztahů a v souvislosti se získáváním územních rozhodnutí a stavebních povolení. Podílely se na tom i nedostatky v činnosti SŽDC.

Na neúměrně dlouhou dobu a prodlužování termínů přípravy po schválení přípravných dokumentací staveb upozornil NKÚ již v předchozí kontrolní akci č. 09/19. Zjištění v kontrolní akci č. 15/14 ukázala, že pro zkrácení uvedené fáze přípravy nebyla přijata účinná opatření. Účinky zákona č. 416/2009 Sb.⁶ se neprojeví.

SŽDC ani MD neprováděly při schvalování investičních záměrů a projektů staveb účinnou kontrolu opodstatněnosti výše předpokládaných nákladů staveb modernizace III. a IV. koridoru. MD rozhodlo o závazném používání nástrojů pro kontrolu nákladů staveb až od února 2015. Na možnosti snížení nákladů v případě důsledné kontroly opodstatněnosti jejich výše a hledání řešení k jejich případnému snížení ukazují případy, kdy SŽDC náklady snížila, neboť jejich výše již nebyla akceptovatelná. Například v roce 2010 snížila u stavby *Modernizace trati Tábor – Sudoměřice* předpokládané náklady o 1,1 mld. Kč, tj. o 27 %. Na základě výsledku zadávacího řízení na výběr dodavatele stavebních prací se náklady snížily o další 1,0 mld. Kč. Stavební náklady v přepočtu na jeden kilometr byly o 8 % nižší než ocenění podle cenových normativů schválených MD v roce 2013 pro kontrolu předpokládaných nákladů.

NKÚ na základě vyhodnocení výsledků kontroly modernizace III. a IV. železničního koridoru mj. doporučuje:

- co nejdříve rozhodnout o definitivním řešení úseků Praha – Beroun a Nemanice I – Ševětín,
- přijmout organizační opatření a změny v oblasti legislativy ke zkrácení doby přípravy liniových dopravních staveb v období od zahájení územních řízení do ukončení stavebních

⁶ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, (účinný od listopadu 2009).

- řízení, například k řešení majetkoprávních vztahů nebo k omezení neodůvodněných průtahů v těchto řízeních,
- provádět při schvalování investičních záměrů a projektů účinnou kontrolu opodstatněnosti předpokládaných technických řešení, věcného rozsahu a nákladů staveb.

III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

1. Stav v realizaci modernizace III. a IV. železničního koridoru

Z celkové délky staveb III. koridoru 329,4 km bylo k 30. 6. 2015 dokončeno 234,8 km, tj. 71 %. Úseky v délce 33,0 km, tj. 10 %, byly v realizaci a úseky v délce 61,6 km, tj. 19 %, byly v přípravě. Na přípravu a realizaci bylo vynaloženo 41,6 mld. Kč, tj. 71 % z celkové částky, která je podle SŽDC potřeba na dokončení modernizace III. koridoru, bez nákladů na konečnou podobu úseku Praha – Beroun (viz body 2.2b a 3.1 kontrolního závěru). Průběh a zdroje financování modernizace III. koridoru jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Průběh a zdroje financování III. koridoru (v mil. Kč)

Zdroj financování	Skutečnost do roku 2009	Skutečnost v letech 2010–2014	Předpoklad pro rok 2015	Předpoklad po roce 2015	Celkem
Prostředky SFDI	8 207	4 649	599	5 129	18 584
Prostředky Evropské unie	10 234	12 806	1 846	10 977	35 863
Úvěr Evropské investiční banky	2 466	1 642	0	0	4 108
Prostředky měst a obcí	167	40	76	75	358
Celkem	21 074	19 137	2 521	16 181	58 913

Zdroj: informace a podklady SŽDC.

Z celkové délky staveb IV. koridoru 179,9 km bylo k 30. 6. 2015 dokončeno 107,0 km, tj. 59 %. Úseky v délce 20,8 km, tj. 12 %, byly v realizaci a úseky v délce 52,1 km, tj. 29 %, byly v přípravě. Na přípravu a realizaci bylo vynaloženo 23,1 mld. Kč, tj. 66 % z celkové částky, která je podle SŽDC potřeba na dokončení modernizace IV. koridoru, bez nákladů na konečnou podobu úseku Nemanice I – Ševětín (viz body 2.2b a 3.3 kontrolního závěru). Průběh a zdroje financování modernizace IV. koridoru jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Průběh a zdroje financování IV. koridoru (v mil. Kč)

Zdroj financování	Skutečnost do roku 2009	Skutečnost v letech 2010–2014	Předpoklad pro rok 2015	Předpoklad po roce 2015	Celkem
Prostředky SFDI	5 606	2 940	761	3 255	12 562
Prostředky Evropské unie	5 003	6 220	1 295	7 141	19 659
Úvěr Evropské investiční banky	1 388	980	0	0	2 368
Prostředky měst a obcí	13	6	1	326	346
Celkem	12 010	10 146	2 057	10 722	34 935

Zdroj: informace a podklady SŽDC.

2. Plnění záměrů modernizace III. a IV. železničního koridoru

2.1 Z kontrolních akcí č. 03/26 a č. 09/19 vyplynulo, že modely financování a realizační termíny modernizace III. a IV. koridoru nebyly plněny.

Kontrolní akcí č. 03/26 bylo zjištěno, že modely financování modernizace III. a IV. koridoru, navržené v letech 2001 a 2002 MD a schválené vládou usneseními ze dne 10. prosince 2001 č. 1317 (IV. koridor) a ze dne 5. června 2002 č. 575 (III. koridor), nebyly reálné. Problém byl především v zajištění potřebných zdrojů na krytí nákladů ve výši 97,1 mld. Kč.

Kontrolní akcí č. 09/19 bylo zjištěno, že MD navrhlo řešit nedostatek peněžních prostředků na modernizaci III. a IV. koridoru prodloužením termínů dokončení výstavby o 6 let do roku 2016. Výstavba tak měla místo cca 7 let trvat 13 let. MD však současně navrhlo zvýšení nákladů o 20,5 mld. Kč, tj. o 21 %, na 117,6 mld. Kč, což problém s financováním prohloubilo. Zvýšení nákladů bylo především dáno změnou koncepce modernizace úseku Praha – Beroun ve stávající trase na výstavbu nové trasy v tunelech. Aktualizované modely financování navržené MD schválila vláda usnesením ze dne 13. července 2005 č. 885⁷. Dále bylo zjištěno, že změny nákladů a termínů modernizace III. a IV. koridoru, ke kterým došlo v letech 2002 až 2008, významně snížily efektivnost modernizace III. a IV. koridoru uvedenou MD v podkladových materiálech pro její schválení.

2.2 Stav zjištěný předchozími kontrolami NKÚ se významně nezměnil ani po roce 2009. Až do roku 2011 docházelo ke zvyšování předpokládaných nákladů na modernizaci III. a IV. koridoru. V době kontroly nebylo ještě rozhodnuto o konečné podobě dvou úseků III. koridoru a jednoho úseku IV. koridoru. Docházelo k dalším posunům termínů dokončení modernizace koridorů.

Vývoj předpokládaných nákladů na modernizaci III. a IV. koridoru od roku 2001 do roku 2015 podle aktualizací modelů financování je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Předpokládané náklady na modernizaci III. a IV. koridoru (v mil. Kč)

	Původní ¹⁾	Rok 2005 ²⁾	Rok 2011 ³⁾	Rok 2015 ⁴⁾
III. koridor	58 542	75 631	75 631	57 877
IV. koridor	38 535	41 925	41 925	36 463
Celkem	97 077	117 556	117 556	94 340

Zdroj: materiály pro jednání vlády.

Poznámky:

- 1) Usnesení vlády ze dne 5. června 2002 č. 575 (III. koridor) a ze dne 10. prosince 2001 č. 1317 (IV. koridor).
- 2) Usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 885.
- 3) Usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 570⁸.
- 4) Usnesení vlády ze dne 15. dubna 2015 č. 269.

⁷ Usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 885, k Návrhu aktualizace projektů modernizace III. a IV. tranzitního železničního koridoru České republiky jako prioritních projektů evropského zájmu včetně modelu jejich financování.

⁸ Usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 570, k aktualizaci projektů III. a IV. tranzitního železničního koridoru České republiky, včetně komplexního řešení problematiky jejich financování.

Z předpokládaných nákladů uvedených v modelu financování z roku 2015 vyplývá, že by měly být náklady na jeden kilometr modernizace III. koridoru 176 mil. Kč a IV. koridoru 203 mil. Kč (za oba koridory pak 185 mil. Kč).

a) K nárůstu nákladů docházelo především v průběhu přípravy staveb. V roce 2009 již byly náklady předpokládány ve výši 146,0 mld. Kč, což bylo o 24 % více než podle aktualizovaných modelů financování z roku 2005. MD proto předložilo v roce 2011 do vlády materiál k aktualizaci plnění úkolů týkajících se modernizace III. a IV. koridoru. V materiálu uvedlo, že aktuální výše nákladů na modernizaci koridorů již nebyla akceptovatelná, a proto SŽDC v roce 2010 přistoupila k úsporným opatřením, která negativně neovlivnila parametry staveb, bezpečnost provozování a snížila náklady na úroveň schválenou v roce 2005. MD však konkrétní opatření, kterými se náklady snížily nebo měly snížit, ke kontrole nepředložilo.

Vláda vzala aktualizovaný model financování modernizace koridorů na vědomí usnesením ze dne 20. července 2011 č. 570. Podle této druhé aktualizace modelu financování měly náklady zůstat ve výši schválené v roce 2005, tj. měly činit 117,6 mld. Kč.

b) Vzhledem k tomu, že i po roce 2011 docházelo ke změnám, především v termínech přípravy, v termínech realizace a ve výši předpokládaných nákladů staveb, předložilo MD na jednání vlády další, již třetí aktualizaci projektů III. a IV. koridoru, kterou vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 15. dubna 2015 č. 269. Podle aktualizovaného modelu financování se měly náklady snížit na 94,3 mld. Kč, tj. o 23,3 mld. Kč oproti výši předpokládané v roce 2011, a modernizace měla být dokončena v roce 2019.

Snížení předpokládaných nákladů o 23,3 mld. Kč bylo dosaženo především vyřazením stavby *Praha – Beroun, nové železniční spojení* (III. koridor) s předpokládanými náklady 15,3 mld. Kč a nahrazením stavby *Modernizace trati Nemanice I – Ševětín, 2. fáze nová stopa* (IV. koridor) technicky a finančně méně náročnou úpravou stávajícího traťového úseku s náklady nižšími o 2,2 mld. Kč (viz následující bod 3). Dalšího snížení předpokládaných nákladů bylo dosaženo v letech 2012 až 2013 v zadávacích řízeních na výběr dodavatelů staveb. Např. u stavby *Modernizace trati Rokycany – Plzeň* činilo toto snížení 3,6 mld. Kč, u stavby *Modernizace trati Tábor – Sdoměřice u Tábora* 1,0 mld. Kč apod.

Dosavadní vývoj přípravy a realizace staveb III. a IV. koridoru ukazuje, že termín dokončení modernizace koridorů do roku 2019, předpokládaný v modelu financování z dubna 2015, nebude dodržen (viz bod III.4 kontrolního závěru). Modernizace koridorů by měla být dokončena nejdříve v roce 2021 a měla by trvat déle než 18 let. Podle původních předpokladů to mělo být 7 až 8 let.

3. Nedořešené úseky modernizace III. a IV. železničního koridoru

Realizace modernizace III. a IV. koridoru trvala v době kontroly déle než 13 let, přesto nebylo ještě rozhodnuto o definitivním řešení některých úseků.



3.1 Úsek Praha – Beroun (III. koridor)

Podle původní koncepce z roku 2002 měla být provedena modernizace úseku Praha – Beroun v původní trase. SŽDC v letech 2003 až 2004 tuto koncepci změnila na výstavbu nové trasy v tunelech s možností využití pro budoucí vysokorychlostní trať. Změnu odůvodňovala tím, že původní řešení neumožňovalo dosáhnout významnějších zvýšení rychlostí, které by činily 80 až 120 km/hod. Náklady měly být 20,5 mld. Kč, což bylo o 14,0 mld. Kč více, než předpokládalo původní řešení. Realizace měla proběhnout v letech 2011 až 2016. Toto řešení schválila vláda v rámci aktualizace modelu financování III. koridoru usnesením ze dne 13. července 2005 č. 885.

V průběhu přípravy však přesáhly předpokládané náklady na nové řešení 30,0 mld. Kč a stavba se stala ekonomicky neefektivní. SŽDC proto nechala v roce 2010 zpracovat aktualizaci studie proveditelnosti III. koridoru pro úsek Praha – Plzeň (úsek Praha – Beroun byl jeho součástí). Její zpracovatel doporučil variantu s náklady 47,8 mld. Kč, která řešila v úsecích Praha – Beroun a Rokycany – Plzeň výstavbu nové tratě a v úseku Beroun – Rokycany optimalizaci stávající tratě. Tato varianta vykazovala z pěti navržených nejvyšší ekonomickou efektivnost. Při nárůstu nákladů o 1,8 % nebo při poklesu výkonů osobní dopravy o 2,8 % by přestala být ekonomicky efektivní. Důvodem doporučení této varianty byla nižší energetická náročnost pro dopravce a umožnění dosažení jízdní doby 60 minut mezi Prahou a Plzní.

MD schválilo aktualizovanou studii proveditelnosti v březnu 2011. K úseku Praha – Beroun však uvedlo, že o výběru optimální varianty nelze rozhodnout, protože studie neobsahovala průkaznost realizace žádné varianty. Požadovalo řešit tento úsek ve dvou fázích. Nejprve provést optimalizaci stávající tratě a souběžně provést výběr varianty nové železniční tratě s realizací po roce 2018.

SŽDC proto začala v roce 2011 připravovat v rámci stávající tratě v úseku Praha – Beroun tři stavby s realizací do roku 2016 a náklady 7,3 mld. Kč. Na výstavbu nové železniční tratě uváděla náklady 15,3 mld. Kč (v aktualizaci studie proveditelnosti z roku 2010 byly v závislosti na variantě uvedeny tyto náklady v rozmezí od 28,7 mld. Kč do 30,3 mld. Kč) a termín dokončení stanovila na rok 2023.

SŽDC pokračovala v následujících letech v úseku Praha – Beroun v projektové přípravě optimalizace stávající tratě i v koncepční přípravě výstavby nové trasy. O konečném řešení nebylo do doby ukončení kontroly NKÚ rozhodnuto. K 30. 6. 2015 vynaložila SŽDC na přípravu výstavby nové tratě 261,4 mil. Kč, z toho v letech 2010 až 2014 celkem 11,0 mil. Kč, a na přípravu tří staveb optimalizace stávající tratě 121,5 mil. Kč. Jejich realizaci předpokládala v letech 2016 až 2021 s náklady 10 193,1 mil. Kč. Oproti aktualizovaným modelům financování z dubna 2015 šlo o posunutí termínů dokončení o dva roky.

3.2 Úsek Cheb – státní hranice se Spolkovou republikou Německo (III. koridor)

Stavba *Optimalizace trati Cheb – státní hranice* měla být dokončena v roce 2014 s náklady 1 213 mil. Kč. Řešení tohoto úseku III. koridoru navržené v přípravné dokumentaci schválené v roce 2008 však nebylo projednáno s německou stranou. SŽDC nechala na základě následných jednání s německou stranou zpracovat aktualizaci přípravné dokumentace, neboť z těchto

jednání vyplynulo, že na německém území nebyl stanoven termín navazujících úprav tratě (zejména termín její elektrizace a úpravy zabezpečovacího zařízení). Výsledkem bylo rozdělení stavby v roce 2012 na dvě, přičemž první stavba byla ještě rozdělena na dvě etapy.

První etapa první stavby byla dokončena v roce 2015 s náklady 407,2 mil. Kč. Provedena byla pouze rekonstrukce železničního spodku a svršku. V rámci druhé etapy má být řešeno zabezpečovací zařízení a další technologie. Její realizaci SŽDC předpokládala v letech 2018 až 2019. Druhou stavbou má být řešena elektrifikace tratě. V aktualizovaném modelu financování z roku 2015 již nebyla tato stavba uváděna. Podle sdělení SŽDC závisí termíny realizace druhé etapy první stavby a druhé stavby na výsledcích jednání s německou stranou. Termín elektrifikace a modernizace navazujícího úseku Cheb – Norimberk by měla podle informace MD stanovit německá strana na přelomu let 2015 a 2016.

3.3 Úsek Nemanice I – Ševětín (IV. koridor)

Modernizace úseku Nemanice I – Ševětín měla být řešena formou výstavby nové trati v letech 2013 až 2015 s náklady 6,3 mld. Kč. Přípravu však komplikovalo nezpracování příslušné územně plánovací dokumentace Jihočeského kraje a nesouhlasy dotčených obcí s vedením nové trasy. Přípravná dokumentace pro vydání územního rozhodnutí tak byla dokončena teprve v roce 2010. Podle přípravné dokumentace však vzrostly předpokládané náklady na 12,5 mld. Kč. Proto bylo rozhodnutí o definitivním řešení odsunuto do pozdějších let.

O konečném řešení MD a SŽDC nerozhodly ani v následujících letech. SŽDC z tohoto důvodu a na základě požadavku vzešlého z projednávání žádostí o spolufinancování z operačního programu *Doprava* nechala v roce 2012 zpracovat aktualizaci studie proveditelnosti modernizace IV. koridoru. Studie s ohledem na stav v přípravě a realizaci úseků IV. koridoru hodnotila jen jednu variantu modernizace s výjimkou úseku Nemanice I – Ševětín, u kterého hodnotila tři varianty. Ekonomickou efektivnost modernizace IV. koridoru zajišťovala pouze minimální varianta v úseku Nemanice I – Ševětín (úpravy stávající tratě pro splnění požadavků na evropský vlakový zabezpečovací systém vyplývajících z mezinárodních dohod). Tato varianta však měla malé přínosy a neumožňovala dosažení odpovídajících rychlostních parametrů.

MD s ohledem na schvalování projektových žádostí na financování staveb z operačního programu *Doprava* doporučilo v roce 2012 aktualizaci studie schválit. V úseku Nemanice I – Ševětín doporučilo sledovat minimální variantu a pokračovat v hledání řešení, které by nebránilo budoucímu dosažení plnohodnotné modernizace úseku.

SŽDC pokračovala v souladu s doporučením MD v prověřování řešení úseku Nemanice I – Ševětín stavbou nové tratě. Za tím účelem zadala v roce 2014 zpracování vyhledávací studie. Studie byla v době kontroly projednávána mezi SŽDC a MD. Na přípravu stavby nové tratě vynaložila SŽDC do 30. 6. 2015 celkem 105,9 mil. Kč. V době kontroly připravovala SŽDC dvě stavby na úpravy stávající tratě pro splnění požadavků na evropský vlakový zabezpečovací systém s předpokládanými náklady 1,1 mld. Kč a termíny dokončení do roku 2018.

4. Příprava staveb modernizace III. a IV. železničního koridoru

V přípravě staveb přetrvávaly problémy, které významně prodlužovaly dobu jejího trvání a měly negativní dopad na hospodárnost realizace modernizace III. a IV. koridoru.

4.1 Průměrná doba od vypracování přípravné dokumentace staveb do získání stavebních povolení byla 6 let. Výjimečná však nebyla doba delší. Delší než průměrná doba uvedené části přípravy byla u 12 z 37 staveb modernizace III. a IV. koridoru. Například u čtyř staveb trvala v době kontroly již 10 nebo 11 let, přičemž SŽDC platná stavební povolení ještě neměla; u dvou staveb byla 10 let a u čtyř byla 9 let.

Přípravu staveb prodlužovaly především problémy vyplývající z řešení majetkoprávních vztahů a příslušných řízení v souvislosti se získáváním územních rozhodnutí a stavebních povolení, kdy docházelo zejména k napadání vydaných rozhodnutí a povolení účastníky řízení. Přípravu prodlužovaly i nedostatky v činnosti SŽDC týkající se množství koncepčních změn a upřesňování technických řešení ve fázi po zpracování přípravných dokumentací a někdy i projektů staveb.

Na opoždování realizace a zvyšování nákladů staveb ve fázi zpracování přípravných dokumentací a projektů staveb z důvodu problémů souvisejících s územními a stavebními řízeními nebo z důvodu koncepčních změn a změn vyvolaných požadavky SŽDC a MD po schválení přípravné dokumentace již NKÚ upozornil v kontrolní akci č. 09/19. Níže uvedený stav ukazuje, že v této oblasti nedošlo k zásadním změnám. Zjištění ukazují, že opatření přijatá v této oblasti (například zákon č. 416/2009 Sb.) měla nízkou účinnost.

Problémy v přípravě byly zjištěny téměř u všech podrobně kontrolovaných staveb. Doby potřebné na přípravu a dokončení realizace staveb se proto významně odchylovaly od původních předpokladů. Například:

4.1.1a) Stavba *Optimalizace trati Bystřice nad Olší – Český Těšín* měla být podle předpokladů z roku 2006 realizována v letech 2007 až 2008 s celkovými náklady 3 974,7 mil. Kč. SŽDC vyřadila v průběhu přípravy ze stavby železniční stanici Český Těšín a na základě námitek města Třince v územním řízení i zastávku Třinec-Lyžbice. Dále zásadně změnila řešení dvou stavebních objektů. V roce 2008 tak SŽDC předpokládala náklady 3 144,9 mil. Kč, tj. o 829,8 mil. Kč nižší, a termín realizace v letech 2009 až 2012, tj. dokončení o čtyři roky později. Železniční stanici Český Těšín vyčlenila SŽDC do samostatné stavby, na kterou v roce 2010 předpokládala náklady 1 300 mil. Kč, tj. o 470,2 mil. Kč vyšší než uvedené snížení nákladů o 829,8 mil. Kč (viz následující stavba). Zastávku Třinec-Lyžbice zařadila SŽDC zpět do stavby na základě požadavku města Třince a Českých drah v průběhu realizace v roce 2010 s náklady 38,2 mil. Kč. Z tohoto důvodu a z důvodu dalších dodatečných prací požadovaných SŽDC v průběhu realizace se termín dokončení posunul až do listopadu 2014. Celkové náklady byly 2 823,3 mil. Kč, tj. o 321,6 mil. Kč nižší oproti upravenému předpokladu z roku 2008.

b) SŽDC požádala o vydání stavebního povolení v říjnu 2007, ale k žádosti nedoložila všechny potřebné doklady, např. projekt stavby, doklady o projednání s účastníky stavebního řízení a další. Drážní úřad proto stavební řízení přerušil až do srpna 2008,

kdy SŽDC po několikerém prodloužení termínu požadované doklady předložila. SŽDC pak v prosinci 2008 doplnila k žádosti projekt výhybny mezi Českým Těšínem a Třincem. Stavební povolení bylo vydáno v lednu 2009.

4.1.2 Stavba *Optimalizace trati Bystřice nad Olší – Český Těšín, 2. část – žst. Český Těšín* byla do modernizace III. koridoru zařazena dodatečně po vyčlenění železniční stanice Český Těšín ze stavby úseku Bystřice nad Olší – Český Těšín v roce 2006 (viz předchozí stavba). K rozhodnutí o jejím vyčlenění nepředložila SŽDC žádné doklady. Podle usnesení vlády ze dne 10. 5. 2006 č. 550⁹ měla být stanice Český Těšín prioritní stavbou k zajištění napojení průmyslové zóny Nošovice na železniční síť. SŽDC její přípravu až do roku 2009 přerušila. Investiční záměr tak byl zpracován v listopadu 2010. Stavba měla být realizována v letech 2013 až 2015 s celkovými náklady 1 300,0 mil. Kč, z toho stavební byly 1 142,5 mil. Kč. Projekt stavby byl dokončen v červnu 2012. SŽDC jej z důvodu obav z obstrukcí občanského sdružení rozdělila pro účely stavebního řízení na dvě části. Stavební řízení na první část trvalo od března 2013 do prosince 2013 a u druhé části od června 2013 do června 2014. Důvodem dlouhé doby trvání stavebních řízení byly námitky a odvolání občanského sdružení. Po jejich vypořádání Drážním úřadem a MD byl do stavebních povolení doplněn pouze požadavek na měření hluku. Dokončení stavby tak bylo posunuto na duben 2016.

4.1.3a) Stavba *Optimalizace trati Český Těšín – Dětmárovice* měla být realizována v letech 2012 až 2014. SŽDC však z důvodu upřednostnění jiné stavby III. koridoru přípravu v letech 2006 až 2009 pozastavila. Z důvodu změn technických a dalších předpisů musela být v roce 2009 s náklady 5,8 mil. Kč aktualizována přípravná dokumentace stavby. Kromě toho musely být z důvodu skončení platnosti v roce 2010 aktualizovány i některé další dokumenty potřebné pro zahájení územního řízení, které tak bylo zahájeno až v říjnu 2012. Územní rozhodnutí bylo vydáno v březnu 2013. Bylo však napadeno námitkami občanského sdružení. Krajský úřad v červenci 2013 územní rozhodnutí zrušil z důvodu procesních vad a vrátil věc k novému projednání. V něm podalo občanské sdružení v listopadu 2013 stejné námitky jako proti předchozímu územnímu rozhodnutí. Stavební úřad námitky zamítl jako nedůvodné a vydal v červenci 2014 územní rozhodnutí.

b) SŽDC uzavřela ještě před vydáním územního rozhodnutí v březnu 2012 smlouvu na vypracování projektu stavby s cenou 66,0 mil. Kč a termínem do listopadu 2012. S ohledem na výše uvedené problémy se získáním územního rozhodnutí byly v prosinci 2012 zastaveny práce na projektu a pokračovaly až v červenci 2014. V době kontroly však SŽDC ještě z důvodu nedokončeného majetkoprávního vypořádání pozemků nepožádala o vydání stavebního povolení. Stavba tak nebude dokončena do roku 2015 a SŽDC musela stáhnout žádost o financování stavby z operačního programu *Doprava*. Podle aktualizovaného modelu financování z roku 2015 by měla být realizována v letech 2015 až 2018 s náklady 2 798,5 mil. Kč.

⁹ Usnesení vlády ze dne 10. 5. 2006 č. 550, *k návrhu na schválení investiční smlouvy se společností Hyundai Motor Company a k zabezpečení podmínek pro výstavbu a provoz automobilového závodu Hyundai, závodů subdodavatelů na území severní a střední Moravy a investiční přípravy území strategických průmyslových zón v České republice.*

4.1.4 Stavba *Optimalizace trati Český Těšín – Dětmárovice, část v km 332,200 – 333,076*¹⁰ měla být z důvodu financování z prostředků operačního programu *Doprava* realizována do konce roku 2015 (konečná lhůta pro možnost financování z tohoto programu) s náklady 307,1 mil. Kč. Územní řízení bylo společné s předchozí stavbou, a územní rozhodnutí tak bylo vydáno až v červenci 2014. Termín pro zpracování projektu stavby se prodloužil ze srpna 2014 na listopad 2014 a předpokládané dokončení stavby se posunulo na říjen 2016. Předpokládané náklady se zvýšily na 322,2 mil. Kč. Stavební práce byly zahájeny v dubnu 2015 a v době kontroly byly v počáteční fázi.

4.1.5a) Na stavbu *Modernizace trati Tábor – Sudoměřice* byla zpracována přípravná dokumentace v roce 2003 a v roce 2006 byla z důvodu upřesňování objektové skladby dvakrát aktualizována a schválena až v květnu 2009. Ještě před tím však SŽDC požádala o vydání územního rozhodnutí, které bylo vydáno v září 2007. Stavba byla schválena k realizaci v letech 2010 až 2012 s náklady 4 126,6 mil. Kč. Termín realizace byl nereálný, neboť teprve v listopadu 2009 byla uzavřena smlouva na zpracování projektu stavby s termínem do března 2011 (prodloužen byl do června 2011). SŽDC na základě požadavku MD z roku 2010 na přijetí úsporných opatření ke snížení nákladů vypustila ze stavby některé stavební objekty, a snížila tak předpokládané náklady o 1 082,6 mil. Kč na 3 044,0 mil. Kč.

b) Stavební povolení vydal Drážní úřad v dubnu 2013. SŽDC ještě předtím v červnu 2012 vyhlásila zadávací řízení na dodavatele stavebních prací a v únoru 2013 uzavřela s vybraným uchazečem smlouvu s cenou 1 437,2 mil. Kč (tato cena byla o 986,8 mil. Kč nižší než předpokládané stavební náklady) a termínem plnění do dubna 2016. V době kontroly byla cena dodatky ke smlouvě zvýšena na 1 450,9 mil. Kč, z čehož SŽDC uhradila 925,4 mil. Kč.

4.2 V období od roku 2010 do 30. 6. 2015 schválily MD a SŽDC k realizaci čtyři stavby na III. koridoru a čtyři stavby na IV. koridoru. Podle stavu v době kontroly nebyly nebo nebudou schválené náklady a termíny plněny u většiny z nich. SŽDC předpokládala u všech čtyř staveb na III. koridoru zvýšení nákladů celkem o 1 989,3 mil. Kč, tj. o 36 %, na 7 490,4 mil. Kč. Termíny dokončení by se měly prodloužit u tří staveb o jeden rok až pět let. V případě IV. koridoru předpokládala SŽDC snížení nákladů u jedné stavby o 268,5 mil. Kč, tj. o 26 %, na 781,5 mil. Kč a u zbylých tří by měly být náklady dodrženy. Termíny dokončení by se měly prodloužit u tří staveb o jeden až čtyři roky. Prodlužování termínů nasvědčuje tomu, že nebude splněn termín dokončení modernizace III. a IV. koridoru do roku 2019, uvedený v aktualizovaném modelu financování, který MD předložilo v dubnu 2015 na jednání vlády. Například:

4.2.1 Stavba *Optimalizace trati Praha Smíchov (mimo) – Černošice (mimo)* měla být realizována v letech 2012 až 2015 s náklady 2 257,8 mil. Kč. Přípravná dokumentace z roku 2012 neobsahovala opatření týkající se přejezdu v km 6,290 a zastávek Velká Chuchle a Praha – Radotín sídliště, navrhovaná v provozně ekonomické studii z roku 2011. SŽDC v rámci schvalování přípravné dokumentace rozhodla (mj. i na základě požadavku Českých drah, městské části Praha-Radotín a hlavního města Prahy)

¹⁰ Šlo o část úseku, který byl v roce 2011 vyloučen ze stavby Český Těšín – Dětmárovice z důvodu trvajících poklesů půdy následkem důlní činnosti. Důvodem urychlení zahájení realizace vyloučeného úseku v uvedených km 332,200 až 333,076 bylo zhoršení stavu mostu přes řeku Olši v km 332,420.

nezpracovaná opatření realizovat. Předpokládané náklady stavby se tak zvýšily o 1 384,3 mil. Kč, tj. o 61 %, na 3 642,1 mil. Kč. V době kontroly nebyla dokončena přípravná dokumentace a SŽDC předpokládala realizaci stavby v letech 2017 až 2021 (podle aktualizovaného modelu financování z roku 2015 měla být stavba ukončena o dva roky dříve).

4.2.2 Stavba *Optimalizace trati Černošice (včetně) – Beroun (mimo)* měla být realizována podle aktualizovaného modelu financování z roku 2015 v letech 2017 až 2019. V době kontroly nebyl dokončen proces posuzování vlivu na životní prostředí a SŽDC předpokládala realizaci stavby v letech 2018 až 2021.

4.2.3 Stavba *Modernizace trati Veselí n. L. – Tábor, II. část, úsek Veselí n. L. – Doubí u Tábora, 2. etapa Soběslav – Doubí* byla v roce 2010 vyčleněna ze stavby úseku Veselí n. L. – Doubí u Tábora, který měl být realizován v letech 2012 až 2014. Důvodem bylo hledání úspornějšího řešení, neboť předpokládané náklady na realizaci tohoto úseku 7 115,7 mil. Kč byly téměř dvojnásobné oproti původně předpokládaným. SŽDC navrhla změnu spočívající ve vedení trasy v úseku Soběslav – Doubí u Tábora nikoli tunely, nýbrž zářezy, což vyžadovalo změnu územního rozhodnutí. S tímto řešením však nesouhlasily dotčené obce. Z důvodu jejich odvolání tak nové územní rozhodnutí vydané 26. 5. 2014 nabylo právní moci až 30. 1. 2015. SŽDC předpokládala v době kontroly realizaci úseku Soběslav – Doubí u Tábora v letech 2017 až 2020 s náklady 3 601,0 mil. Kč (podle aktualizovaného modelu financování z roku 2015 měla být stavba ukončena o rok dříve).

4.2.4 Stavba *Modernizace trati Sudoměřice – Votice* měla být podle předpokladů z roku 2011 realizována v letech 2012 až 2015 s náklady 5 999,5 mil. Kč. Z důvodu nesouhlasu dotčených obcí se změnou zastávky Mezno se ukončení územního řízení prodloužilo do roku 2012. V době kontroly však nebyl z důvodu problémů s majetkoprávním vypořádáním pozemků ještě zpracován projekt stavby. SŽDC předpokládala realizaci stavby v letech 2016 až 2020 (podle aktualizovaného modelu financování z roku 2015 měla být stavba ukončena o rok dříve).

5. Ocenění předpokládaných nákladů na modernizaci III. a IV. železničního koridoru

SŽDC a MD neprováděly účinnou kontrolu opodstatněnosti výše předpokládaných nákladů staveb modernizace III. a IV. koridoru ve fázích jejich přípravy. O závazném používání nástrojů pro kontrolu ocenění rozhodlo MD až od února 2015.

Pro kontrolu ocenění předpokládaných nákladů staveb v úrovni projektu staveb měla SŽDC od října 2004 k dispozici oborový třídník stavebních konstrukcí a prací železničních staveb. SŽDC zpracovala v roce 2007 orientační jednotkové ceny pro železniční stavby, které v následujících letech zpřesňovala, především ve vazbě na stavby III. a IV. železničního koridoru. SŽDC uvedené nástroje prakticky nevyužívala. K oborovému třídníku uvedla, že obsahoval chyby vzniklé rozdílnou technickou specifikací položek. Projektanti proto měli provádět ocenění projektů individuální kalkulací.

V roce 2013 nechal SFDI zpracovat aktualizaci oborového třídníku v ceně 3,8 mil. Kč a aktualizaci cenových normativů pro stavby pozemních komunikací a železniční stavby v ceně 1,2 mil. Kč (viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 14/30, zveřejněný v částce 2/2015 *Věstníku NKÚ*). Cenové normativy pro železniční stavby měly sloužit především pro ocenění nákladů v přípravě ve stupni „záměr projektu“. Cenové normativy vycházely z analýzy cca 50 staveb realizovaných od roku 1993 především v rámci modernizace I. až IV. železničního koridoru. SŽDC je však nevyžívala, což odůvodnila jejich praktickou nepoužitelností z důvodu vysokého rozptylu ocenění. MD rozhodlo o závazném používání oborového třídníku a cenových normativů až od února 2015. NKÚ proto nemohl ověřit účinnost využívání těchto nástrojů pro kontrolu cen staveb III. a IV. koridoru.

NKÚ provedl orientační ocenění stavebních nákladů podrobně kontrolovaných staveb bez stavby *Optimalizace trati Český Těšín – Dětmarovice, část v km 332,200 – 333,076*¹¹. Skutečné náklady těchto staveb na jeden kilometr se pohybovaly od 117 mil. Kč do 352 mil. Kč a odchylka od ocenění podle cenových normativů se pohybovala od -13 % do +156 %.

6. Další zjištění z kontrolovaných staveb modernizace III. a IV. železničního koridoru

Kontrolou sedmi staveb (příloha) byly kromě problémů uvedených v předchozích bodech zjištěny následující skutečnosti, které negativně ovlivnily průběh přípravy a realizace staveb modernizace III. a IV. koridoru:

- SŽDC podala u čtyř staveb žádosti o vydání územních rozhodnutí nebo o vydání stavebních povolení v době, kdy neměla k dispozici všechny potřebné podklady. Obdobně SŽDC u šesti staveb zahájila zadávací řízení v době, kdy ještě nebyla vydána stavební povolení nebo o jejich vydání nepožádala. To vedlo často ke změnám platných dokumentů (například projektů nebo uzavřených smluv). Důvodem tohoto postupu byla podle SŽDC snaha o urychlení doby přípravy nebo realizace staveb. Ve skutečnosti však až na výjimky k urychlení této doby nedošlo.
- U stavby *Optimalizace trati Bystřice nad Olší – Český Těšín* musela SŽDC opakovat z důvodu chybně definovaných prací v zadávací dokumentaci zadávací řízení na výběr zhotovitele dodatečných stavebních prací s předpokládanou hodnotou 2,4 mil. Kč. Zadávací řízení zahájené v říjnu 2013 tak bylo ukončeno až v červnu 2014. To bylo jedním z důvodů prodloužení termínu dokončení stavby o jeden rok (z listopadu 2013 na listopad 2014).

SŽDC uzavřela u této stavby na základě pokynu ministra dopravy v září 2010 dodatek ke smlouvě, podle kterého poskytl dodavatel stavebních prací úsporu ze smluvní ceny 93,4 mil. Kč. Ve skutečnosti však šlo o snížení rezervy 260 mil. Kč na dodatečné práce, která byla zahrnuta do smluvní ceny 2 859,7 mil. Kč uzavřené s vybraným uchazečem (jeho nabídková cena byla 2 599,7 mil. Kč). Nešlo tak o skutečnou úsporu.

- U stavby *Modernizace trati České Budějovice – Nemanice I* byla zvýšena cena stavebních prací z 692,0 mil. Kč na 733,6 mil. Kč, tj. o 41,6 mil. Kč. Jedním z důvodů zvýšení ceny byl neaktuální projekt stavby z července 2009, přičemž realizace stavby probíhala od ledna 2011 do ledna 2014. Některé v projektu navržené technologie a standardy tak již nebyly vyhovující.

¹¹ Důvodem vyloučení bylo specifikum této stavby, kdy podstatnou část nákladů tvořily náklady na výstavbu mostu o délce 104 m.

- Součástí stavby *Modernizace trati Veselí n. L. – Tábor, II. část, úsek Veselí n. L. – Doubí u Tábora, 1. etapa Veselí n. L. – Soběslav* byl stavební objekt, jehož rozsah (výměry) nebyl v projektové dokumentaci specifikován. V jeho věcné náplni bylo jen obecně uvedeno, že jde o opravu komunikací poškozených staveništní dopravou. Dodavatel stavebních prací tento objekt ocenil částkou 50,1 mil. Kč. SŽDC uhradila k 30. 6. 2015 dodavateli stavebních prací 484,2 mil. Kč, tj. 62 % celkové ceny. Prací vykázaných na uvedeném stavebním objektu se týkalo 5,9 mil. Kč, z toho 0,5 mil. Kč nesouviselo s opravami komunikací.

Kontrolované stavby

1. Stavby III. koridoru v působnosti SŽDC, Stavební správy východ										
Stavba – úsek	Délka v km	Roky přípravy ¹⁾	Roky realizace	Celkové náklady ²⁾ (mil. Kč)	Celkové náklady (mil. Kč/km)	Zdroje financování (v mil. Kč)			Úvěr ⁵⁾	Ostatní ⁶⁾
						SFDI ³⁾	OPD ⁴⁾	SFDI ³⁾		
Bystřice n. Olší – Český Těšín	11,5	2005–09	2009–14	2 823,3	245,5	428,4	1 864,8	439,1	91,0	
Železniční stanice Český Těšín	3,1	2005–13	2013–16	1 325,1	427,5	434,3	830,6	0,0	60,2	
Český Těšín – Dětmorovice	13,9	2005–15	2015–18	3 052,2	219,6	997,5	2 054,7	0,0	0,0	
Český Těšín – Dětmorovice, most	0,9	2010–15	2015–16	322,2	358,0	96,9	211,1	0,0	14,2	

2. Stavby IV. koridoru v působnosti SŽDC, Stavební správy západ										
Stavba v úseku	Délka v km	Roky přípravy ¹⁾	Roky realizace	Celkové náklady ²⁾ (mil. Kč)	Celkové náklady (mil. Kč/km)	Zdroje financování (v mil. Kč)			Úvěr ⁵⁾	Ostatní ⁶⁾
						SFDI ³⁾	OPD ⁴⁾	SFDI ³⁾		
České Budějovice – Nemanice I	2,6	2004–10	2011–14	807,6	310,6	275,3	466,4	62,1	3,8	
Veselí n. Lužnicí – Soběslav	6,5	2004–13	2014–15	1 026,3	157,9	316,9	581,5	0,0	127,9	
Tábor – Sudoměřice	11,4	2003–13	2013–16	1 890,3	165,8	730,7	1 090,0	0,0	69,6	

Zdroj: podklady generálního ředitelství SŽDC.

Poznámky:

- 1) Počínaje fází od zpracování přípravné dokumentace.
- 2) U dokončených staveb skutečné náklady, u ostatních předpokládané náklady.
- 3) Prostředky Státního fondu dopravní infrastruktury.
- 4) Prostředky Evropské unie z operačního programu *Doprava* a operačního programu *Doprava 2014–2020*.
- 5) Úvěr se státní zárukou.
- 6) Zpravidla spoluúčast měst a obcí na financování některých objektů.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/15

Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/15. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit postup finančních orgánů při správě tzv. majetkových daní, tj. daně z nemovitostí (od 1. 1. 2014 daně z nemovitých věcí), daně z převodu nemovitostí (od 1. 1. 2014 daně z nabytí nemovitých věcí), daně dědické a daně darovací (od 1. 1. 2014 daní z příjmů); prověřit dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2012–2014, v případě věcných souvislostí také období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od dubna 2015 do prosince 2015.

Kontrolované osoby:

Generální finanční ředitelství (dále jen „GFŘ“) a vybrané finanční úřady (dále také „FÚ“): Finanční úřad pro Středočeský kraj, Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Finanční úřad pro Ústecký kraj, Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Finanční úřad pro Plzeňský kraj.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly GFŘ a FÚ pro Středočeský kraj, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016,

schválilo usnesením č. 9/III/2016

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod a hlavní kontrolní otázky

Úvod

Daň z nemovitostí byla upravena zákonem č. 338/1992 Sb., který byl od 1. 1. 2014 novelizován zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb., které mj. přizpůsobilo pojmosloví novému občanskému zákoníku¹ a změnilo název daně na **daň z nemovitých věcí**.

Daň z převodu nemovitostí, daň dědická a daň darovací byly upraveny zákonem č. 357/1992 Sb., který byl k 31. 12. 2013 zrušen². Zákonným opatřením Senátu č. 340/2013 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2014 zavedena **daň z nabytí nemovitých věcí**. Zdaňování majetku nabytého děděním a darováním bylo implementováno do zákona č. 586/1992 Sb. a nabytí tohoto majetku podléhá **dani z příjmů**.

Správu majetkových daní vykonávají orgány finanční správy. Inkaso daně z převodu nemovitostí, daně z nabytí nemovitých věcí, daně dědické a daně darovací je příjmem státního rozpočtu. Inkaso daně z nemovitých věcí je příjmem obcí.

Pro účely tohoto kontrolního závěru se **majetkovými daněmi** rozumí daň z nemovitostí, resp. daň z nemovitých věcí (dále také „daň z nemovitých věcí“), daň z převodu nemovitostí, resp. daň z nabytí nemovitých věcí (dále také „daň z nabytí nemovitých věcí“), daň dědická a daň darovací.

Kontrolní vzorky Nejvyšší kontrolní úřad vybral na jedenácti územních pracovištích (dále také „ÚP“) kontrolovaných finančních úřadů.

Hlavní kontrolní otázky

- 1. Postupují orgány finanční správy při správě majetkových daní v souladu s právní úpravou? Má finanční správa pro správu majetkových daní vytvořeny potřebné podmínky?**
- 2. Jaká je efektivnost správy majetkových daní ve vztahu k efektivnosti správy všech daní vybíraných finančními úřady z pohledu příjmů a jaké jsou náklady na správu majetkových daní?**
- 3. Projevily se na inkasu a na správě majetkových daní legislativní změny? Případně jakým způsobem se projevily?**

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

¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

² Podle § 57 zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb. se pro daňové povinnosti u daně dědické, daně darovací a daně z převodu nemovitostí vzniklé před 1. 1. 2014 použije zákon č. 357/1992 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb.

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

K otázce č. 1

NKÚ v postupu orgánů finanční správy při správě majetkových daní nezjistil žádná zásadní pochybení. Podmínky pro správu majetkových daní se výrazně zlepšily zavedením automatizované výměny informací mezi finanční správou a katastrálními úřady. Největší problém majetkových daní spatřuje NKÚ v objemu nedoplatků.

V letech 2012–2014 inkasovaly orgány finanční správy z majetkových daní celkem 58 894 mil. Kč, z toho příjmy v roce 2014 činily 19 329 mil. Kč. Finanční správa ČR (dále také „FS ČR“) evidovala k 31. 12. 2014 nedoplatky na majetkových daních ve výši 3 391 mil. Kč.

Na vymáhání nedoplatků má významný vliv počet bagatelních nedoplatků do 5 000 Kč. Na kontrolovaných FÚ zjistil NKÚ 105 037 nedoplatků k 31. 12. 2014, z nichž 76,25 % představovaly právě bagatelní nedoplatky. Z celkové částky nedoplatků ve výši 1 704 mil. Kč ale bagatelní nedoplatky činily pouze 4 %. Od listopadu 2015 prodloužilo GFŘ lhůtu pro zahájení jejich vymáhání až na 33 měsíců od vzniku nedoplatku.

Nastavením systému předávání dat o řízeních mezi FÚ, resp. ÚP, a katastrálními úřady a zavedením kontrolních mechanismů do ADIS³, které spočívají v automatizovaném porovnání údajů v daňových přiznáních a dat z katastru nemovitostí, získala finanční správa efektivní nástroje pro kontrolu daňových povinností daňových subjektů.

Daň z nemovitých věcí

Roční výnos daně byl 9 910 mil. Kč. K 31. 12. 2014 činily nedoplatky na dani z nemovitých věcí celkem 913 mil. Kč, o které byly příjmy obcí sníženy.

Daň z nabytí nemovitých věcí

Název daně nekoresponduje s realitou, neboť poplatníkem je stále převodce, nikoli nabyvatel nemovitých věcí, který je ručitelem daně. Inkaso daně z převodu nemovitostí a daně z nabytí nemovitých věcí dosáhlo v roce 2014 výše 9 286 mil. Kč.

U této daně NKÚ konstatuje vysoký objem daňových nedoplatků k 31. 12. 2014 ve výši 2 352 mil. Kč.

Daň dědická a daň darovací

Inkaso daně dědické, které se v letech 2012 a 2013 pohybovalo okolo 70 mil. Kč, kleslo v roce 2014 na 59 mil. Kč (výběr daně vyměřené za období do 31. 12. 2013). Kumulované nedoplatky k 31. 12. 2014 evidovala finanční správa ve výši 10 mil. Kč.

Inkaso daně darovací v roce 2014 činilo 74 mil. Kč (výběr daně vyměřené za období do 31. 12. 2013). Kumulované nedoplatky k 31. 12. 2014 převýšily inkaso roku 2014 a byly ve výši 116 mil. Kč.

³ *Automatizovaný daňový informační systém.*



Od 1. 1. 2014 byly daň dědická a daň darovací zrušeny a bezúplatné nabytí majetku děděním a darováním podléhá dani z příjmu. Veškeré příjmy fyzických a právnických osob z dědění nebo odkazu jsou od stejného data od daní z příjmů osvobozeny.

Některé příjmy nabyté darováním jsou u fyzických a právnických osob od daně osvobozeny. Neosvobozené příjmy nabyté darováním jsou součástí základu daně z příjmů fyzických, resp. právnických osob a nejsou v ADIS evidovány samostatně. Finanční správa nemá k dispozici údaje o celkových příjmech nabytých darováním.

K otázce č. 2

Z pohledu příjmů je efektivnost správy majetkových daní v poměru k efektivnosti správy všech daní třikrát nižší. Výdaje na správu majetkových daní činily v roce 2014 celkem 776 mil. Kč z celkových 8 320 mil. Kč vynaložených na činnost finanční správy.

Zatímco v roce 2014 příjmy ze všech daní spravovaných finanční správou byly na 1 Kč výdajů ve výši 76,86 Kč, u majetkových daní byly tyto příjmy ve výši 24,91 Kč. Příjmy ze všech daní spravovaných finanční správou na jednoho zaměstnance finanční správy činily 42,6 mil. Kč. Příjmy z majetkových daní na jednoho zaměstnance spravujícího tyto daně byly 13,3 mil. Kč.

Faktorem nejvíce ovlivňujícím nižší efektivnost a vyšší nákladovost výběru majetkových daní byl nastavený systém zdanění (výše daně, míra osvobození od daně, sazby daně).

Podle dat OECD⁴ z vybraných 21 států Evropské unie (dále také „EU“) měla v roce 2013 Česká republika druhý nejnižší podíl příjmů z majetkových daní na celkových daňových příjmech.

K otázce č. 3

Příjmy státu z majetkových daní se po zavedení legislativních změn účinných od 1. 1. 2014 významně nezměnily. Výši příjmů pozitivně ovlivnily platby majetkových daní vyměřených podle právní úpravy účinné do konce roku 2013.

Zavedení nového způsobu stanovení základu daně z nabytí nemovitých věcí – srovnávací daňové hodnoty s použitím směrné hodnoty – zvýšilo administrativní náročnost správy daně, neboť průměrná délka vyměřovacího řízení se v roce 2014 oproti délce vyměřovacího řízení daně z převodu nemovitostí v roce 2013 výrazně prodloužila (ze 75 dní na 114 dní). O vyměření daně z nového daňového základu požádali poplatníci pouze ve 24,2 % ze všech podaných daňových přiznání.

Vinou krátké lhůty mezi platností a účinností nové právní úpravy daně z nabytí nemovitých věcí byla plná technická podpora pro vyměrování daně zavedena v ADIS až počátkem června 2014. Důsledkem této skutečnosti bylo, že v roce 2014 finanční správa vyměřila pouze 46,7 % z podaných daňových přiznání, což ale nemělo vliv na inkaso daně, neboť daň, případně záloha na daň, se platí ve lhůtě pro podání daňového přiznání.

⁴ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

Do ukončení kontroly NKÚ nemělo GFŘ mechanismy, které by umožnily sledovat a vyhodnocovat dopady zavedení nového způsobu stanovení základu daně z nabytí nemovitých věcí.

Ačkoli změna způsobu stanovení základu daně z nabytí nemovitých věcí měla být podle důvodové zprávy k návrhu zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb. personálně neutrální, došlo podle údajů GFŘ v odděleních majetkových daní k nárůstu systemizovaných míst o 130.

Dopad zrušení daně darovací a daně dědické nelze zjistit, protože od daně z příjmů nejsou oddělitelné části daně týkající se bezúplatného nabytí majetku.

III. Doporučení

NKÚ doporučuje:

- schvalovat změny daňových zákonů tak, aby legiscvakanční lhůty poskytly finanční správě dostatek času pro metodickou a technickou přípravu⁵;
- zabývat se otázkou zdaňování majetku v ČR, protože
 - efektivnost správy majetkových daní je vzhledem k efektivnosti správy ostatních daní nízká,
 - bezúplatné příjmy z nabytí dědictví nebo odkazu jsou od daně z příjmů zcela osvobozeny,
 - bezúplatné příjmy nabyté darováním jsou vzhledem ke svému začlenění do daně z příjmů téměř nekontrolovatelné,
 - správa daně z nabytí nemovitých věcí je po zavedení nového způsobu stanovení základu daně administrativně náročnější,
 - není řešena problematika daně z nabytí nemovitých věcí při změně vlastníků obchodních společností, které vlastní nemovitost,
 - vymáhání nedoplatků na dani z nemovitých věcí ovlivňuje vysoký počet bagatelních nedoplatků.

⁵ Stejně vyhodnocení obsahoval také kontrolní závěr z kontrolní akce č. 14/17.



IV. Podrobné informace ke skutečnostem zjištěným při kontrole

K otázce č. 1

1. Daň z nemovitých věcí

Tabulka č. 1 – Statistické údaje k 31. 12. (FS ČR)

	2012	2013	2014
Počet daňových subjektů*	4 561 429	4 845 404	4 936 399
Daňová povinnost (v mil. Kč)	9 576	9 855	9 828
Inkaso (v mil. Kč)	9 541	9 847	9 910
Podíl příjmů daně na celkových daňových příjmech	1,63%	1,61%	1,55%
Nedoplatky (v mil. Kč)	955	1 030	913
Počet subjektů s nedoplatkem**	125 319	143 873	143 445

Zdroj: GFŘ a vlastní zpracování NKÚ.

* Jedná se o počet osobních daňových účtů, na kterých lze vytvořit předpis, přijmout platbu atd.

** Jedná se o počet osobních daňových účtů s nedoplatkem.

Inkaso daně z nemovitých věcí je ze 100 % příjmem obcí. Z údajů vedených v monitoru státní pokladny NKÚ zjistil, že příjmy obcí v letech 2012–2014 činily 770 159 mil. Kč. Ve stejném období byl výnos daně z nemovitých věcí ve výši 29 298 mil. Kč.

NKÚ porovnal podíly příjmů z daně z nemovitých věcí na celkových příjmech vybraných největších a nejmenších obcí podle počtu obyvatel.

Tabulka č. 2 – Největší města podle počtu obyvatel – celkové příjmy, příjmy z daně z nemovitých věcí a jejich podíl na celkových příjmech

Název obce	Počet obyvatel k 1.1.2015	Celkový příjem obce v Kč	Příjem obce z daně z nemovitých věcí v Kč	Podíl příjmů z daně z nemovitých věcí na celkových příjmech obce
				2014
Praha	1 259 079	69 981 776 672	787 458 094	1,13%
Brno	377 440	13 674 376 468	233 622 738	1,71%
Ostrava	294 200	11 024 265 792	242 541 716	2,20%
Plzeň	169 033	5 788 071 423	134 688 989	2,33%
Liberec	102 562	2 046 337 355	135 150 869	6,60%
Olomouc	99 809	2 106 462 492	83 655 763	3,97%
Ústí nad Labem	93 409	1 748 366 543	106 071 307	6,07%
České Budějovice	93 285	1 883 931 585	59 554 318	3,16%
Hradec Králové	92 808	2 009 893 708	173 717 936	8,64%
Pardubice	89 693	1 798 803 988	135 995 183	7,56%

Zdroj: monitor státní pokladny, Český statistický úřad.

Tabulka č. 3 – Nejmenší obce podle počtu obyvatel – celkové příjmy, příjmy z daně z nemovitých věcí a podíl těchto daňových příjmů na celkových příjmech

Název obce	Počet obyvatel k 1.1.2015	Celkový příjem obce v Kč	Příjem obce z daně z nemovitých věcí v Kč	Podíl příjmů z daně z nemovitých věcí na celkových příjmech obce
				2014
Čilá	17	523 742	94 367	18,02%
Vysoká Lhota	17	529 672	72 655	13,72%
Kaničky	27	673 947	36 993	5,49%
Bludov	28	718 503	60 212	8,38%
Kuřimany	28	636 266	94 454	14,85%
Hradiště	29	1 923 662	93 416	4,86%
Chýstovice	29	736 985	203 272	27,58%
Hvoždany	30	1 268 481	53 074	4,18%
Vysoká	30	722 592	87 066	12,05%

Zdroj: monitor státní pokladny, Český statistický úřad.

Příjem obcí z daně z nemovitých věcí ovlivňuje místní koeficient stanovený danou obcí.

Kontrolní mechanismy

GFŘ každý měsíc automatizovaně přebírá data z katastru nemovitostí, která aktualizují informace o stavech nemovitých věcí evidované v ADIS.

Od roku 2014 mají správci daně k dispozici novou úlohu ADIS, která umožňuje automatizovanou kontrolu správnosti údajů uvedených v daňových přiznáních, a to i zpětně za uplynulá zdaňovací období. V rámci této kontroly se porovnávají údaje uvedené poplatníkem v daňovém přiznání s údaji uvedenými v katastru nemovitostí.

NKÚ u kontrolovaných 11 ÚP zjistil, že v letech 2013 a 2014 bylo podáno celkem 84 317 daňových přiznání k dani z nemovitých věcí a u 34 135 z nich, tj. cca u 40 %, byl v ADIS vygenerován rozdíl oproti údajům v katastru nemovitostí. V době kontroly NKÚ správci daně ještě neprověřili 26 833 daňových přiznání s rozdílem, tj. cca 79 %. Nejčastějšími důvody rozdílů byly formální chyby v daňových přiznáních nebo chybné údaje v katastru nemovitostí.

Orgány FS ČR provedly v roce 2014 celkem 3 452 daňových kontrol a místních šetření, což bylo o 1 270 daňových řízení více než v roce 2013. Zavedené kontrolní mechanismy umožnily správcům daně cíleně zaměřit kontrolní činnost na problémy identifikované kontrolou elektronicky dostupných dat.

Na kontrolním vzorku 50 daňových subjektů prověřil NKÚ postup správců daně v případech, kdy vlastník nepodal daňové přiznání, případně v podaném daňovém přiznání nemovitou věc neuvedl. Ve 26 případech nebyla nemovitá věc přiznána z důvodu neukončeného dědického řízení nebo ji přiznal druhý z manželů. Zbývajících 24 daňových subjektů správce daně vyzval

k podání daňového přiznání k dani z nemovitých věcí. Z toho pět daňových subjektů vyzvaly dva kontrolované FÚ k podání daňového přiznání až po uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daňové povinnosti za roky 2007–2012. Kontrolní mechanismy zavedené v roce 2014 již správcům daně umožňují riziko prekluze minimalizovat.

Nedoplatky

K 31. 12. 2014 činily nedoplatky na dani z nemovitých věcí celkem 913 mil. Kč, o tuto částku byly sníženy příjmy obcí.

Na kontrolovaných FÚ dosáhly nedoplatky na dani z nemovitých věcí evidované na 75 135 osobních daňových účtech výše 520 mil. Kč. Z tohoto počtu byly na 65 609 osobních daňových účtech evidovány tzv. bagatelní daňové nedoplatky (do 5 000 Kč) v celkové výši 55,7 mil. Kč. Tzv. ostatní nedoplatky (5 001 až 499 999 Kč) byly evidovány na 9 394 osobních účtech ve výši 295 mil. Kč a tzv. zvláštní nedoplatky (od 500 tis. Kč) byly vykázány na 132 osobních daňových účtech ve výši 169 mil. Kč.

Místně příslušným správcem daně z nemovitých věcí je FÚ, na jehož území se nemovitost nachází. Daňové povinnosti poplatníka za více nemovitostí na území téhož kraje spravuje jedno tzv. spravující ÚP. Daňové povinnosti poplatníka s nemovitostmi na území více krajů spravují různé FÚ. V tomto případě zákon neumožňuje sloučení nedoplatků k vymáhání u jednoho FÚ.

Vymáhání bagatelních nedoplatků není pro finanční správu prioritou a lze očekávat, že se vymahatelnost ještě zhorší, neboť od listopadu roku 2015 prodloužilo GŘ lhůtu pro předání těchto nedoplatků k vymáhání z šesti na 24 měsíců od vzniku nedoplatku a lhůtu pro zahájení vymáhání ze tří na devět měsíců od předání k vymáhání. V nejdělsí variantě může být vymáhání zahájeno až za 33 měsíců od vzniku nedoplatku místo původních devíti měsíců.

Na Slovensku je rozdílná právní úprava⁶ správy daně z nemovitostí. Obce jsou nejen příjemcem, ale i správcem daně z nemovitostí. Podíl příjmů z daně z nemovitostí na celkových daňových příjmech je na Slovensku přibližně stejný jako v České republice, tj. 1,5 %.

Výši nedoplatků na dani z nemovitostí na Slovensku neměl NKÚ k dispozici, nemohl proto posoudit, zda je z pohledu objemu nedoplatků efektivnější, spravují-li daň přímo její příjemci, tedy obce, nebo jako v případě České republiky finanční správa.

⁶ Zákon č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

2. Daň z nabytí nemovitých věcí

Tabulka č. 4 – Statistické údaje k 31. 12. (FS ČR)

	Daň z převodu nemovitostí			Daň z nabytí nemovitých věcí
	2012	2013	2014	2014
Počet daňových subjektů*	976 717	1 074 174	965 002	129 697
Daňová povinnost (v mil. Kč)	7 365	8 581	4 607	3 506
Inkaso (v mil. Kč)	7 660	8 894	3 686	5 600
Podíl příjmů daně na celkových daňových příjmech	1,31%	1,46%	0,58%	0,88%
Nedoplatky (v mil. Kč)	2 962	2 844	2 204	148
Počet subjektů s nedoplatkem**	54 667	54 327	44 613	5 653

Zdroj: GFŘ a vlastní zpracování NKÚ.

* Jedná se o počet osobních daňových účtů, na kterých lze vytvořit předpis, přijmout platbu atd.

** Jedná se o počet osobních daňových účtů s nedoplatkem.

Údaje uvedené v tabulce u daně z převodu nemovitostí za rok 2014 představují doběh daňových povinností vyměřených podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2013. Důvodem rozdílu mezi inkasem a daňovou povinností daně z nabytí nemovitých věcí ve výši cca 2 mld. Kč byl v roce 2014 vysoký podíl nevyměřených podaných daňových přiznání a zálohové placení daně při použití směrné hodnoty pro stanovení základu daně.

Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2013 byla základem daně cena zjištěná podle znaleckého posudku nebo cena sjednaná, pokud převyšovala cenu zjištěnou. Od 1. 1. 2014 je základem daně nabývací hodnota snížená o uznatelný výdaj. Nabývací hodnotou může být sjednaná cena, zjištěná cena, zvláštní cena nebo srovnávací daňová hodnota.

Sjednaná cena – úplata za nabytí vlastnického práva k nemovité věci. Sjednaná cena je základem daně, pokud je vyšší nebo rovna srovnávací daňové hodnotě, nebo v případech stanovených zákonným opatřením č. 340/2013 Sb. (např. nabytí vlastnického práva k nemovité věci územním samosprávným celkem).

Zjištěná cena – cena zjištěná podle zákona upravujícího oceňování majetku. Užije se v případech, kdy nelze cenu nemovité věci stanovit jiným způsobem, nebo v případech stanovených zákonným opatřením č. 340/2013 Sb. (např. u finančního leasingu, nabytí vlastnického práva k obchodnímu závodu nebo části).

Zvláštní cena – cena dosažená vydražením nebo předražkem při výkonu rozhodnutí prodejem nemovité věci podle občanského soudního řádu, exekucí prodejem nemovité věci podle exekučního řádu, cena dosažená při daňové exekuci prodejem nemovité věci podle daňového řádu nebo při prodeji nemovité věci ve veřejné dražbě podle zákona upravujícího veřejné dražby.

Srovnávací daňová hodnota – částka odpovídající 75 % směrné hodnoty nebo 75 % zjištěné ceny. Poplatník daně z nabytí nemovitých věcí si může zvolit, kterou hodnotu (zda směrnou



hodnotu, nebo cenu zjištěnou) použije k jejímu stanovení. Srovnávací daňová hodnota se porovná se sjednanou cenou, základem daně je vyšší z hodnot.

Směrná hodnota vychází z cen nemovitých věcí v místě nemovité věci, ve srovnatelném časovém období a zohledňuje druh, polohu, účel, stav, stáří, vybavení a stavebně technické parametry nemovité věci. Směrnou hodnotu si poplatník sám nevypočítává, pouze v daňovém přiznání uvádí údaje nezbytné pro její výpočet provedený správcem daně. Postup k určení směrné hodnoty upravuje vyhláška Ministerstva financí č. 419/2013 Sb.

Zavedení směrné hodnoty představuje významnou změnu ve stanovení základu daně. Ve většině členských států EU je základem daně či poplatku tržní hodnota nebo kupní cena převáděné nemovitosti. Obecně se v zemích EU předložení znaleckého posudku požaduje pouze ve vybraných případech, např. při převodech státního majetku (např. v Maďarsku a Polsku).

Tabulka č. 5 – Počet daňových přiznání k dani z nabytí nemovitých věcí s použitím směrné hodnoty v roce 2014 (FS ČR)

FÚ pro	Počet podaných DAP	Počet vyměřených DAP	Podíl vyměřených/ /podaných DAP	Počet podaných DAP s použitím směrné hodnoty	% DAP se směrnou hodnotou z podaných DAP
hlavní město Prahu	18 107	4 645	25,7%	2 755	15,2%
Středočeský kraj	25 869	11 633	45,0%	8 769	33,9%
Jihočeský kraj	11 988	5 337	44,5%	2 603	21,7%
Plzeňský kraj	11 153	6 327	56,7%	2 120	19,0%
Karlovarský kraj	5 003	2 283	45,6%	1 053	21,0%
Ústecký kraj	12 543	7 859	62,7%	5 506	43,9%
Liberecký kraj	6 595	3 436	52,1%	1 686	25,6%
Královéhradecký kraj	9 304	4 961	53,3%	2 573	27,7%
Pardubický kraj	9 079	3 753	41,3%	1 844	20,3%
Kraj Vysočina	9 285	4 405	47,4%	2 256	24,3%
Jihomoravský kraj	29 380	14 727	50,1%	5 560	18,9%
Olomoucký kraj	11 216	6 121	54,6%	1 609	14,3%
Moravskoslezský kraj	12 057	6 327	52,5%	4 364	36,2%
Zlínský kraj	12 119	3 931	32,4%	1 778	14,7%
Celkem	183 698	85 745	46,7%	44 476	24,2%

Zdroj: GFŘ a vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.: DAP – daňové přiznání.

V roce 2014 z celkového počtu 183 698 podaných daňových přiznání vyměřila finanční správa daň z nabytí nemovitých věcí pouze u 46,7 % DAP, a to z důvodu nepřipravenosti ADIS. Celá úloha byla funkční v základních parametrech až počátkem června 2014.

Počet podaných daňových přiznání, ve kterých byla pro určení srovnávací daňové hodnoty použita směrná hodnota, činil pouze 24,2 % z celkového počtu podaných daňových přiznání.

Na 11 ÚP kontrolovaných finančních úřadů zjistil NKÚ, že zatímco vyměření daně z převodu nemovitostí trvalo v letech 2012–2014 průměrně cca 75 dní, na vyměření daně z nabytí nemovitostí potřebovali správci daně v roce 2014 cca 114 dní.

Na délku vyměřovacího řízení měla vliv vedle postupného doplňování úlohy v ADIS i větší pracnost vyměřovacího řízení. Určování směrné hodnoty na základě poměrně složitých stavebně technických parametrů zvyšuje nároky na dodatečná šetření správců daně. Zvýšení administrativní náročnosti v důsledku zavedení směrné hodnoty předpokládala i důvodová zpráva k návrhu zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb. Podle této zprávy měla být zvýšená administrativní zátěž správců daně související se zavedením směrné hodnoty kompenzována z vlastních zdrojů, protože tato zátěž měla být vyvážena jinými změnami, mj. zrušením institutu ručitele (k tomu nedošlo) a zrušením daně dědické a daně darovací. Ve skutečnosti v roce 2014 došlo v odděleních majetkových daní k nárůstu systemizovaných míst o 130.

Tabulka č. 6 – Počet systemizovaných míst (SM) v odděleních majetkových daní

	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Obsazená SM	1507	1468	1597
Neobsazená SM	9	7	8
Celkem	1516	1475	1605

Zdroj: GFŘ.

Kontrolní mechanismy

Obsahem dat přebíraných GFŘ z katastru nemovitostí jsou i informace o účastnících řízení a listinách, na jejichž základě došlo ke změně vlastnického práva.

Údaje o řízení se na FÚ automatizovaně prováží s daňovým spisem poplatníka daně z nabytí nemovitých věcí. Mezi neprovázanými řízeními správce daně ověřuje, zda mezi nimi nejsou řízení zakládající daňovou povinnost.

NKÚ zjistil, že za roky 2012–2014 obdržely kontrolované FÚ z katastru nemovitostí informace o celkem 480 891 řízeních. Do konce října 2015 nebylo provázáno se spisem pouze 512 řízení.

U čtyř kontrolovaných FÚ na kontrolním vzorku 132 neprovázaných řízení z období 2012–2014 NKÚ zjistil, že správci daně neprovázaná řízení prověřovali, např. v 58 případech vydali výzvy k podání daňových přiznání nebo výzvy k součinnosti katastru nemovitostí, příp. zjistili, že 26 řízení z kontrolního vzorku nezakládalo daňovou povinnost.

U dvou kontrolovaných FÚ (FÚ pro Moravskoslezský kraj a FÚ pro Jihomoravský kraj), které si nastavily interně pravidla pro minimalizaci počtu neprovázaných řízení, nezjistil NKÚ žádná neprovázaná řízení.

V letech 2012–2014 vyměřili správci daně celkem 956 178 daňových přiznání a cca u 1 % podaných daňových přiznání vydali výzvy k odstranění pochybností. Ve stejném období

provedli celkem 19 daňových kontrol a 4 884 místních šetření, při kterých ověřovali stav nemovitostí a získávali podklady pro ocenění nemovitostí apod.

NKÚ na kontrolním vzorku 129 místních šetření zjistil, že na jejich základě správci daně doměřili daň minimálně ve výši 897 953 Kč.

Kontrolní mechanismus spočívající v porovnání údajů v daňových přiznáních a dat z katastru nemovitostí měl nesporně kladný vliv na činnosti správců daně.

Nedoplatky

Nedoplatky na dani z převodu nemovitostí a na dani z nabytí nemovitých věcí činily k 31. 12. 2014 celkem 2 352 mil. Kč. Vymáhání nedoplatků od ručitelů komplikuje skutečnost, že výzvu k úhradě nedoplatku ručitelem je možné vydat až po marném vymáhání nedoplatku na dlužníkovi. Teprve poté má správce daně možnost zřídit zástavní právo k nemovitosti nabyté ručitelem.

V letech 2012–2014 vydali správci daně celkem 5 415 výzev ručiteli k úhradě nedoplatku na dani na celkovou částku 255 mil. Kč. Ručitelé uhradili nebo od nich bylo vymoženo 93 mil. Kč.

Změna v osobě poplatníka by umožnila správci daně zajistit nedoplatek zástavním právem podstatně dříve. Bez ohledu na osobu poplatníka je však základním předpokladem úspěšného vymožení nedoplatku rychlý postup správce daně v průběhu vymáhacího procesu. V současné době projednává Parlament ČR novelu zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., která by mimo jiné měla přinést změnu v osobě poplatníka a zrušit institut ručení.

3. Daň dědická a daň darovací

Tabulka č. 7 – Statistické údaje k 31. 12. (FS ČR)

	Daň dědická			Daň darovací		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Počet daňových subjektů*	43 502	44 837	38 125	216 513	210 698	181 063
Daňová povinnost (v mil. Kč)	75	72	62	3 359	93	63
Inkaso (v mil. Kč)	71	76	59	3 368	108	74
Podíl příjmů daně na celkových daňových příjmech	0,01%	0,01%	0,01%	0,58%	0,02%	0,01%
Nedoplatky (v mil. Kč)	10	9	10	148	136	116
Počet subjektů s nedoplatkem**	2 051	1 578	1 236	3 045	2 685	2 353

Zdroj: GFŘ a vlastní zpracování NKÚ.

* Jedná se o počet osobních daňových účtů, na kterých lze vytvořit předpis, přijmout platbu atd.

** Jedná se o počet osobních daňových účtů s nedoplatkem.

Výši daňové povinnosti a inkasa daně darovací ovlivnilo zdanění bezúplatného nabytí emisních povolenek v letech 2011 a 2012 sazbou 32 %. Nejvyšší správní soud v červenci

2015⁷ na základě rozsudku Soudního dvora EU rozhodl, že dani darovací má být podrobena pouze 10 % počtu emisních povolenek v odvětví⁸. Na základě tohoto rozsudku provádí Odvolací finanční ředitelství propočty pro ostatní odvětví, podle kterých bude postupovat v odvolacích řízeních proti vyměření daně darovací z bezúplatně nabytých emisních povolenek.

Od 1. 1. 2014 jsou veškeré příjmy fyzických a právnických osob z dědění nebo odkazu od daní z příjmů osvobozeny.

Po splnění zákonných podmínek jsou u fyzických a právnických osob některé příjmy nabyté darováním osvobozeny od daně. Neosvobozené příjmy z darování jsou v daňovém přiznání vykazovány jako součást příjmů podle zákona č. 586/1992 Sb. a jako tyto příjmy jsou zdaňovány. Bezúplatné příjmy nabyté darováním jsou u právnických osob vykázány podle způsobu účtování ve výsledku hospodaření.

Údaje o konkrétních příjmech z bezúplatného nabytí majetku nejsou od 1. 1. 2014 v ADIS evidovány samostatně, ale jsou součástí celkového základu daně z příjmů fyzických, resp. právnických osob.

Nedoplatky

K 31. 12. 2014 činily nedoplatky na dani dědické a darovací téměř 126 mil. Kč.

K otázce č. 2

4. Efektivnost a nákladovost správy příjmů z majetkových daní

Výkonnost finanční správy je možné sledovat z několika hledisek, jedním z nich je měření nákladovosti spojené s výběrem daní finanční správou.

Výpočet efektivnosti a nákladovosti správy daní u FS ČR vychází z údajů uvedených v tabulkách č. 8 a 9.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 6/2013-184 ze dne 9. července 2015.

⁸ Odvětví stanoví směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

**Tabulka č. 8 – Celkové údaje o příjmech, výdajích a počtu zaměstnanců FS ČR**

	2012	2013	2014
Příjmy FS ČR celkem (v Kč)	583 904 237 259	611 000 163 371	639 476 289 567
Přepočtený ev. počet zaměstnanců za celou FS	12 873,582	14 996,770	14 996,951
Mzdové výdaje (v Kč)	5 352 277 434	6 224 079 987	6 442 035 642
Investiční výdaje (v Kč)	1 078 486 423	969 363 381	553 924 446
Ostatní výdaje (v Kč)	1 904 569 313	1 297 065 804	1 324 505 327
Výdaje celkem (v Kč)	8 335 333 170	8 490 509 172	8 320 465 415

Zdroj: vlastní výpočet NKÚ na základě dat GFŘ.

Pozn.: FS – Finanční správa ČR.

Tabulka č. 9 – Efektivnost a nákladovost správy všech druhů příjmů za FS ČR (v Kč)

Rok	2012	2013	2014
Efektivnost ve vztahu k celkovým výdajům			
Příjmy na 1 Kč výdajů	70,05	71,96	76,86
Příjmy na 1 zaměstnance	45 356 780	40 742 118	42 640 420
Nákladovost ve vztahu k celkovým výdajům			
Výdaje na 100 Kč příjmů	1,43	1,39	1,30
Výdaje na 1 zaměstnance	647 476	566 156	554 810

Zdroj: vlastní výpočet NKÚ na základě dat GFŘ.

GFŘ sleduje a zveřejňuje informace o efektivnosti a nákladovosti správy daní za všechny daňové příjmy, nikoli za jednotlivé druhy daní.

Personální informační systém GFŘ neumožňoval získat údaje o rozdělení pracovníků dle náplně jejich činnosti nebo dle jejich funkčního zařazení (správce daně, kontrolor, vedoucí atd.) pro výpočet nákladovosti na výběr jednotlivých majetkových daní. NKÚ získal pouze konkrétní mzdové výdaje v členění za jednotlivá oddělení a evidenční, resp. přepočtený evidenční počet pracovníků oddělení majetkových daní, kterým byly tyto mzdové prostředky vyplaceny. Pro nedostatek údajů provedl NKÚ výpočet pro stanovení celkových výdajů na správu majetkových daní tak, že přepočtl investiční a ostatní výdaje podílem zaměstnanců oddělení majetkových daní na celkovém počtu zaměstnanců finanční správy.

Výpočet efektivnosti a nákladovosti u majetkových daní vychází z údajů uvedených v tabulkách č. 10 a 11.

Tabulka č. 10 – Přepočet výdajů na majetkové daně

	2012	2013	2014
Přepočtený ev. počet zaměstnanců MD	1 435,91	1 462,54	1 455,68
Celkem MV na zaměstnance MD (v Kč)	548 150 538,6	571 572 549,7	593 708 166,9
Podíl zam. MD na zam. FS – koeficient	0,1115	0,0975	0,0971
Přepočtené investiční výdaje MD (v Kč)	120 293 800	94 535 711	53 766 527
Přepočtené ostatní výdaje MD (v Kč)	212 434 645	126 494 399	128 562 752
Přepočtené výdaje MD celkem vč. MV (v Kč)	880 878 984	792 602 659	776 037 446

Zdroj: GFŘ.

Pozn.: MV – mzdové výdaje, MD – majetkové daně.

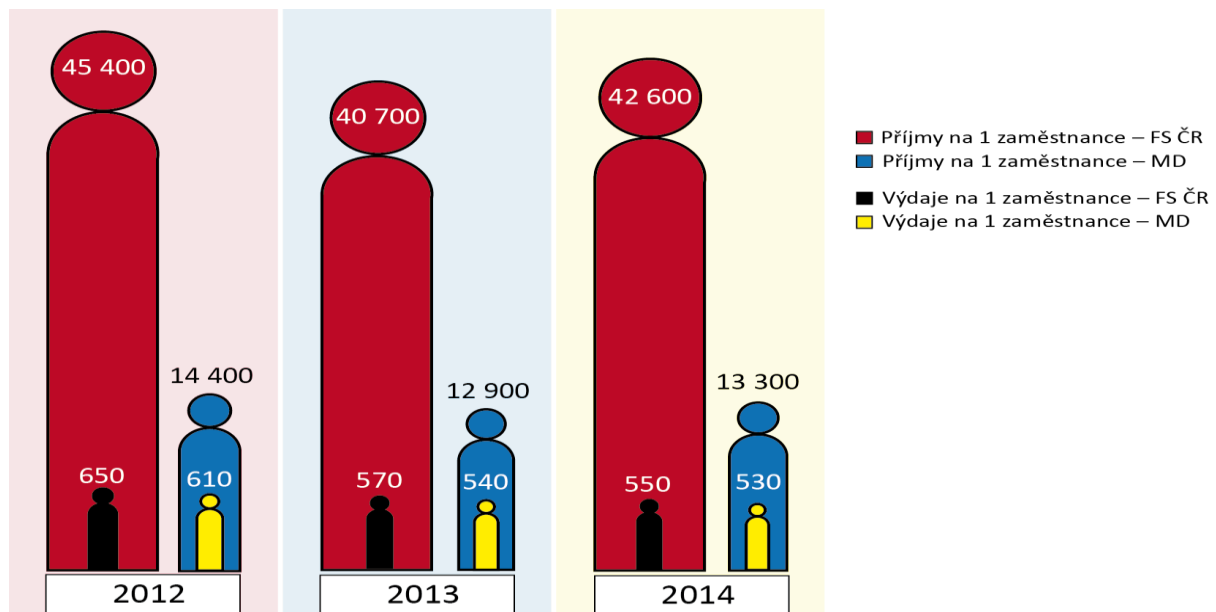
Rozdíly v přepočtených hodnotách byly způsobeny zaokrouhlením.

Tabulka č. 11 – Efektivnost a nákladovost správy majetkových daní

Rok	2012	2013	2014
Inkaso majetkových daní (v Kč)	20 640 328 895	18 925 508 696	19 328 397 082
Přepočtený ev. počet zaměstnanců MD	1 435,91	1 462,54	1 455,68
Přepočtené výdaje MD celkem vč. MV (v Kč)	880 878 983,54	792 602 659,39	776 037 445,70
Efektivnost ve vztahu k výdajům majetkových daní			
Příjmy na 1 Kč výdajů (v Kč)	23,43	23,88	24,91
Příjmy na 1 zaměstnance (v Kč)	14 374 389	12 940 165	13 277 916
Nákladovost ve vztahu k výdajům majetkových daní			
Výdaje na 100 Kč příjmů (v Kč)	4,27	4,19	4,02
Výdaje na 1 zaměstnance (v Kč)	613 463,92	541 935,71	533 109,92

Zdroj: vlastní výpočet NKÚ dle dat GFŘ.

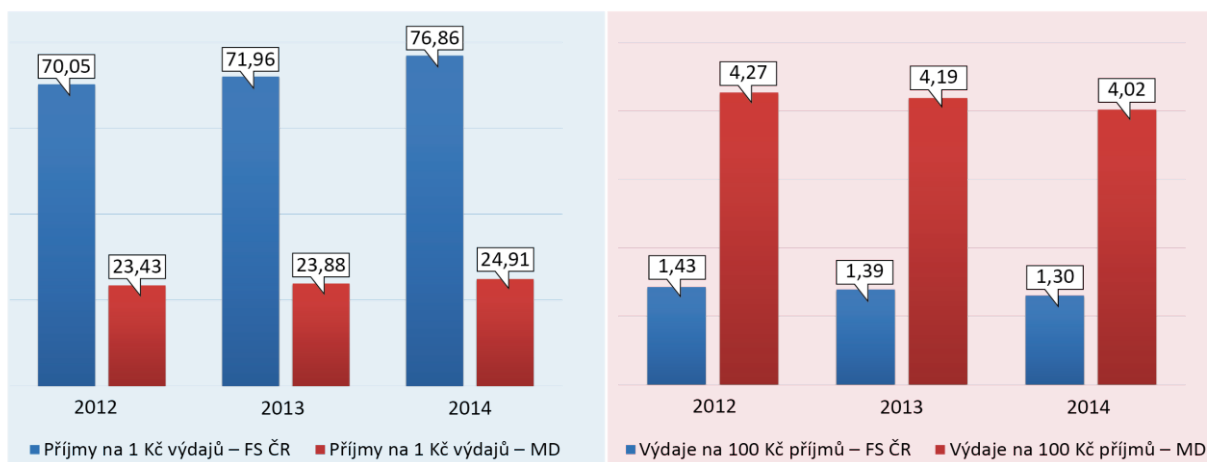
Pozn.: MD – majetkové daně; MV – mzdové výdaje.

Graf č. 1 – Příjmy a výdaje na 1 zaměstnance FS ČR a na 1 zaměstnance oddělení majetkových daní (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.: FS ČR – Finanční správa ČR; MD – majetkové daně.

Výdaje na jednoho zaměstnance oddělení majetkových daní dosahovaly v letech 2012–2014 téměř stejných hodnot jako výdaje na jednoho zaměstnance finanční správy, oproti tomu příjmy na zaměstnance oddělení majetkových daní z inkasa majetkových daní byly třikrát nižší než příjmy z inkasa daní na jednoho zaměstnance finanční správy.

Graf č. 2 – Efektivnost a nákladovost výběru daní FS ČR a výběru majetkových daní (v Kč)

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.: FS ČR – Finanční správa ČR; MD – majetkové daně.

Efektivnost výběru majetkových daní, tj. hodnota příjmů na 1 Kč výdajů, má mírně rostoucí tendenci. V poměru k efektivnosti výběru všech daní byla efektivnost výběru majetkových daní v letech 2012–2014 cca třikrát nižší.

Nákladovost správy majetkových daní, tj. hodnota výdajů na 100 Kč příjmů, má naopak mírně klesající tendenci a je v poměru k nákladovosti správy všech daní třikrát vyšší.

Podle dat OECD tvoří příjmy z majetkových daní v ČR cca 1,38 % celkových daňových příjmů. V mezinárodním srovnání vybraných zemí je podíl příjmů z majetkových daní na celkových daňových příjmech v ČR druhý nejnižší.

Tabulka č. 12 – Podíl příjmů z majetkových daní na celkových daňových příjmech

Rok	2009	2010	2011	2012	2013
Velká Británie	12,23%	12,06%	11,61%	11,86%	12,34%
Francie	7,98%	8,45%	8,44%	8,52%	8,45%
Belgie	6,98%	7,26%	7,32%	7,54%	7,92%
Irsko	5,73%	5,80%	6,64%	6,99%	7,71%
Lucembursko	6,71%	7,15%	7,03%	7,11%	7,32%
Španělsko	6,59%	6,42%	6,04%	6,27%	6,59%
Řecko	4,77%	3,32%	5,51%	5,62%	6,49%
Itálie	6,18%	4,77%	5,25%	6,25%	6,31%
Dánsko	3,95%	4,02%	4,06%	3,81%	3,79%
Maďarsko	2,11%	3,08%	3,07%	3,20%	3,40%
Polsko	3,86%	3,77%	3,65%	3,86%	x
Nizozemsko	3,93%	3,81%	3,38%	3,02%	x
Portugalsko	3,68%	3,74%	3,45%	3,90%	3,33%
Finsko	2,57%	2,74%	2,58%	2,77%	2,94%
Německo	2,29%	2,33%	2,37%	2,44%	2,52%
Švédsko	2,37%	2,41%	2,36%	2,41%	2,49%
Slovinsko	1,60%	1,65%	1,63%	1,77%	1,87%
Rakousko	1,29%	1,29%	1,24%	1,34%	1,70%
Slovensko	1,47%	1,49%	1,44%	1,56%	1,50%
Česká republika	1,11%	1,27%	1,52%	1,50%	1,38%
Estonsko	0,98%	1,05%	0,98%	1,04%	0,96%

Zdroj: OECD, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>, 16. 10. 2015.

Pozn.: x – data pro Polsko a Nizozemsko nebyla k dispozici.

Do celkových daňových příjmů byly zahrnuty i příjmy vybírané celní správou a příspěvky na sociální zabezpečení.

K otázce č. 3

5. Dopady legislativních změn

Legislativní změny neměly vliv na inkaso daně z nemovitých věcí. Kladně se na inkasu projevila analytická činnost GFŘ, na základě které byly v roce 2014 do ADIS zavedeny elektronické kontrolní mechanismy.

Finanční dopad zavedení srovnávací daňové hodnoty jako základu daně z nabytí nemovitých věcí na příjmy státu nelze z ADIS zjistit.

Dopad zdaňování bezúplatných příjmů z dědictví a darování v rámci inkasa daně z příjmů nelze vzhledem k zahrnutí těchto příjmů do celkového základu daně zjistit.

GFŘ pro správu majetkových daní navrhlo celkem 84 změn úloh ADIS, realizováno bylo 43 z navržených změn. Nerealizovaly se například úlohy pro výpisy dat pro GFŘ (statistiky daně z nabytí nemovitých věcí) a zpracování dat pro GFŘ (statistiky stejné daně).

GFŘ nemělo a nemá k dispozici údaje o:

- hodnotě základu daně z nabytí nemovitých věcí dle způsobu stanovení nabývací hodnoty,
- četnosti způsobu stanovení nabývací hodnoty,
- počtu daňových subjektů, které vykázaly bezúplatný příjem v daňových přiznáních k daním z příjmů fyzických i právnických osob,
- celkové hodnotě bezúplatných příjmů, kterou daňové subjekty vykázaly v daňových přiznáních k daním z příjmů fyzických i právnických osob.

Důvodem pro absenci výstupů a statistik pro daň z nabytí nemovitých věcí a pro bezúplatné příjmy implementované do daní z příjmů byl podle GFŘ nedostatek finančních prostředků. GFŘ v roce 2014 prioritně realizovalo v ADIS úlohy, které správci daně potřebovali k vyměření daní.

Náklady na úpravy ADIS, které si vyžádaly změny právní úpravy v letech 2012–2014, činily u majetkových daní celkem 38,6 mil. Kč. Další změny, které vycházejí z původních návrhů na změny zdaňování majetku, např. změna poplatníka, by měly být schváleny v průběhu roku 2016, což vyvolá další požadavky na úpravy ADIS. Koncepčnost a celistvost přijímaných legislativních změn mohou pozitivně ovlivnit jak efektivnost, tak nákladovost systému zdanění.

Nepřijaté návrhy změn právní úpravy

Právní úprava účinná od 1. 1. 2014 neobsahuje původně navrhovanou změnu v osobě poplatníka daně, kterým měl být ve všech případech nabyvatel, přičemž současně mělo dojít ke zrušení institutu ručení. Cílem sjednocení osoby poplatníka a nabyvatele bylo zkrácení daňového řízení a snížení jeho administrativní náročnosti v souvislosti se zánikem institutu zákonného ručení. V současné době je změna v osobě poplatníka součástí novely zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb. projednávané v Parlamentu ČR.

Navrhovaná právní úprava by korespondovala s právními úpravami v řadě států EU. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona v 16 z 20 členských států EU, které zdaňují úplatné převody nemovitostí, je poplatníkem nabyvatel.

Vládní návrh zákona o dani z nabytí nemovitých věcí původně předpokládal také zavedení zdaňování vkladů nemovitostí do obchodních společností a zdaňování převodů účastí v obchodních korporacích.

Zákon č. 357/1992 Sb. obsahoval do 31. 12. 2013 daňové osvobození vkladů nemovitostí do obchodních společností nebo družstev při splnění časového testu pěti let. Ověřování splnění podmínek pro přiznání osvobození od daně bylo pro správce daně administrativně náročné. Zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb. s účinností od 1. 1. 2014 osvobození vkladů nemovitých věcí do základního kapitálu obchodních korporací až na výjimky zrušilo.

Převody obchodních podílů ve společnostech s ručením omezeným ani převody akcií emitovaných akciovými společnostmi, které vlastní nemovité věci, nepodléhají dani z nabytí

nemovitých věcí, a to ani v případě, kdy je převáděno 100 % obchodního podílu nebo akcií. Dochází tak k situacím, kdy jsou společnosti založeny pouze za účelem vlastnictví nemovitosti, která je jediným majetkem společnosti, a převod 100% podílu nebo akcií společnosti zakrývá faktickou změnu vlastnictví nemovitosti.

V osmi členských státech EU podléhají převody podílů v obchodních korporacích dani z nabytí nemovitých věcí, z toho v šesti státech EU se jedná o zdanění převodů podílů v obchodních společnostech, které ve svém předmětu činnosti mají nakládání s nemovitostmi, výstavbu apod. Naproti tomu v pěti členských státech EU převody podílů zdanění nepodléhají.

V. Základní právní předpisy

- zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí,
- zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí,
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů,
- zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí,
- zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů,
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád,
- zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky,
- vyhláška č. 419/2013 Sb., k provedení zákonného opatření Senátu o dani z nabytí nemovitých věcí.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/16

Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti.

Kontrolováno bylo období od roku 2012 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od května do listopadu 2015.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo spravedlnosti (dále také „MSp“),
- Městský soud v Praze,
- Krajský soud v Hradci Králové (dále také „KS v Hradci Králové“),
- Okresní soud v Jičíně,
- Okresní soud Plzeň-sever,
- Okresní soud v Sokolově,
- Okresní soud v Klatovech,
- Vězeňská služba České republiky (dále také „VS“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MSp, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém I. jednání, které se konalo dne 18. ledna 2016, **schválilo** usnesením č. 10/I/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Informace k předmětu kontroly

Ministerstvo spravedlnosti je podle ustanovení § 11 zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy pro soudy, státní zastupitelství, vězeňství, probaci a mediaci. Je organizační složkou státu, účetní jednotkou a jako správce kapitoly státního rozpočtu (dále také „SR“) je odpovědné za hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole.

Do působnosti MSp patří mj. státní správa soudů. Soustavu a organizaci soudů vykonávajících soudní moc upravuje hlava čtvrtá Ústavy České republiky² a dále zákon č. 6/2002 Sb.³ Soustava soudů zahrnuje Městský soud v Praze, sedm krajských soudů, které přímo řídí 86 okresních a obvodních soudů, dále vrchní soudy v Praze a v Olomouci, Nejvyšší soud v Brně a Nejvyšší správní soud v Brně. Soudy jsou organizačními složkami státu a účetními jednotkami.

Ministerstvu spravedlnosti je podřízena VS – ozbrojený bezpečnostní sbor, který zajišťuje výkon vazby, výkon zabezpečovací detence a výkon trestu odnětí svobody, jakož i ochranu pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a správě soudů a při činnosti státních zastupitelství a MSp. VS má postavení správního úřadu, je organizační složkou státu a účetní jednotkou. Byla zřízena s účinností od 1. ledna 1993 zákonem č. 555/1992 Sb.⁴ Tvoří ji Generální ředitelství Vězeňské služby, 35 věznic, vazebních věznic a ústavů pro výkon zabezpečovací detence, dále střední odborné učiliště a Akademie Vězeňské služby.

MSp je správcem níže uvedených programů reprodukce majetku:

- Program č. 136 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení Ministerstva spravedlnosti* (dále také „program 136 010“) měl být realizován v letech 2008 až 2013 s celkovými výdaji 4 938,564 mil. Kč. V průběhu jeho realizace došlo postupně ke čtyřem změnám a program byl prodloužen do konce roku 2018. Náplní programu bylo zabezpečení materiálně technických potřeb systému řízení MSp včetně přímo řízených specializovaných složek, jako jsou např. Justiční akademie či Probační a mediační služba. Součástí programu bylo i zajištění potřeb justiční části resortu v oblasti informačních a komunikačních technologií a bezpečnostních systémů objektů. Přehled o peněžních prostředcích stanovených v dokumentaci programu a jejích změnách, rozpočtu a skutečném čerpání je uveden v tabulce č. 1.

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³ Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

⁴ Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky.

Tabulka č. 1 – Program 136 010**(v mil. Kč)**

	do 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016–18	Celkem
Dokumentace (leden 2008)	2 489,6	816,3	816,4	816,3	0,0	0,0	0,0	4 938,6
1. změna (duben 2008)	2 439,6	816,3	816,4	816,3	0,0	0,0	0,0	4 888,6
2. změna (říjen 2008)	1 972,9	711,3	711,4	711,3	0,0	0,0	0,0	4 106,9
3. změna (duben 2013)	639,0	161,1	794,0	279,7	132,3	131,6	0,0	2 137,7
4. změna (červen 2015)	639,0	161,1	222,1	154,2	148,4	737,0	399,4	2 461,2
Rozpočet	1 379,4	186,3	264,0	591,0	132,6	133,2		2 686,5
Skutečnost	639,0	161,1	222,1	154,2	148,4			1 324,8
– z toho: prostředky EU	80,6	51,9	16,5	2,6	3,7			155,3

Zdroj: dokumentace programu 136 010 včetně změn, závěrečné účty kapitoly MSp.

- Program č. 136 110 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny justice* (dále také „program 136 110“) měl být realizován v letech 2009 až 2013 s celkovými výdaji 1 987,114 mil. Kč. V průběhu realizace došlo ke dvěma změnám a program byl postupně prodloužen až do konce roku 2018. Náplní programu bylo zabezpečení materiálně technických potřeb regionálních složek justice, jako jsou soudy a státní zastupitelství. Výdaje se týkaly jak oblasti nemovitého majetku, tak i pořízení dopravních prostředků a technického vybavení. Přehled o peněžních prostředcích stanovených v dokumentaci programu a jejich změnách, rozpočtu a skutečném čerpání je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Program 136 110**(v mil. Kč)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016–18	Celkem
Dokumentace (červenec 2008)	50,0	484,3	486,5	482,5	483,8	0,0	0,0	0,0	1 987,1
1. změna (únor 2013)	75,5	199,2	258,2	387,2	298,5	270,5	270,5	0,0	1 759,6
2. změna (prosinec 2013)	75,5	199,2	258,2	287,7	354,7	542,4	626,0	1 249,5	3 593,2
Rozpočet	15,0	150,7	234,5	285,9	298,2	542,4	660,0		2 186,7
Skutečnost	75,5	199,2	258,2	287,7	196,9	221,3			1 238,8

Zdroj: dokumentace programu 136 110 včetně změn, závěrečné účty kapitoly MSp.

- Program č. 236 210 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny vězeňství* (dále také „program 236 210“) měl být realizován v letech 2003 až 2007 s celkovými výdaji 3 369,808 mil. Kč. Šesti změnami dokumentace byl postupně prodloužen do konce roku 2016. Náplní programu byla obnova majetku VS. Přehled o peněžních prostředcích stanovených v dokumentaci programu a jejich změnách, rozpočtu a skutečném čerpání je uveden v tabulce č. 3.



Tabulka č. 3 – Program 236 210

(v mil. Kč)

	do 2007	2008–10	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Celkem
Dokumentace (květen 2003)	3 369,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 369,8
1. změna (září 2007)	2 760,8	751,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 511,8
2. změna (leden 2009)	2 721,8	888,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 610,7
3. změna (červenec 2009)	2 721,8	865,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 587,3
4. změna (březen 2010)	2 721,8	934,8	203,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 860,2
5. změna (říjen 2010)	2 721,8	996,5	99,4	352,8	152,7	43,2	0,0	0,0	4 366,4
6. změna (listopad 2014)	2 721,8	861,4	96,9	167,4	241,4	139,5	50,0	30,0	4 308,4
Rozpočet	2 585,7	773,5	99,4	206,8	410,1	221,6			4 297,1
Skutečnost	2 721,8	861,4	96,9	167,4	241,4	48,7			4 137,6
– z toho: prostředky EU			2,4	3,8	19,2	5,3			30,7

Zdroj: dokumentace programu 236 210 včetně změn, závěrečné účty kapitoly MSp.

- Program č. 136 310 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny vězeňství* (dále také „program 136 310“) měl být realizován v letech 2013 až 2015 s celkovými výdaji 310,452 mil. Kč. Program navazuje na předchozí stejnojmenný program 236 210. Do konce roku 2014 bylo z programu vyčerpáno pouze 69,3 mil. Kč. V průběhu kontroly byla v říjnu 2015 schválena změna dokumentace programu, kterou byla navýšena účast státního rozpočtu na jeho financování na 1 599,1 mil. Kč a prodloužena doba realizace do konce roku 2018.

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Kontrolované programy v působnosti MSp naplňovaly stanovený účel a sloužily k reprodukci majetku justice a vězeňství, ale nebyly připraveny a realizovány tak, aby byly účinným nástrojem zabezpečujícím efektivní vynakládání prostředků státního rozpočtu. MSp prostřednictvím programů většinou zabezpečovalo aktuální potřeby. Většina prioritních projektů obsažených v koncepcích buď realizována nebyla, nebo byla realizována v omezeném rozsahu. Jednou z příčin byl nedostatek peněžních prostředků v porovnání s předpoklady uvedenými a schválenými v dokumentacích programů. V některých letech však nebyly vyčerpány ani v rozpočtu schválené investiční prostředky. Dlouho trvající období realizace programů (9 až 13 let) spolu se změnami věcného rámce snižují možnost věrohodného vyhodnocení programů. Parametry stanovené pro hodnocení programů byly navíc v průběhu realizace změněny a nově stanovené parametry nemají dostatečnou vypovídací schopnost pro hodnocení efektivnosti.

1. MSp mělo zpracované koncepce reprodukce majetku v oblasti justice i vězeňství pro roky 2008 až 2013; tyto koncepce měly být podkladem pro programy rozvoje materiálně technické základny zmíněných oblastí. V koncepcích uvedené potřebné investiční prostředky značně převyšovaly objem disponibilních peněžních prostředků. Koncepce nebyly do doby ukončení kontroly aktualizovány a MSp promítalo změny svých

investičních potřeb do změn dokumentací programů. Objem výdajů na financování programů se od roku 2009 razantně snížil, což mělo vliv na realizaci programů.

2. MSp v průběhu realizace u všech programů výrazně upravovalo jejich časové i finanční parametry. Schválený rozpočet ani skutečné čerpání peněžních prostředků na programy nedosahovaly předpokládané výše uvedené v dokumentacích nebo jejich změnách. V důsledku toho byla z akcí uvedených v koncepcích a dokumentacích programů realizována pouze část. Skutečné čerpání prostředků bylo v kontrolovaném období nižší než schválený rozpočet. Doba realizace programů byla opakovaně prodlužována a do doby ukončení kontroly nebyl žádný program ukončen ani vyhodnocen.

MSp v oblasti vězeňství zahájilo v roce 2013 nový program 136 310, jehož cíle byly téměř totožné s cíli programu 236 210. Registrace i realizace jednotlivých akcí v rámci nového programu byly od počátku značně opožděny a MSp i po jeho zahájení registrovalo některé další akce do programu předešlého.

3. MSp měnilo v průběhu realizace v dokumentacích programů stanovené parametry programu, a to i v době, kdy měl být program již ukončen a vyhodnocen. Změněné parametry v některých případech nemají dostatečnou vypovídací schopnost, a nejsou tedy objektivním ukazatelem pro hodnocení míry naplňování cílů programů ani pro vyhodnocení efektivnosti vynaložených peněžních prostředků. Z parametrů byly vypuštěny ceny za měrnou jednotku (m²), které jsou ukazatelem hospodárnosti realizace investičních akcí. Plnění stanovených cílů nebylo průběžně dostatečně sledováno.
4. NKÚ při kontrole 16 projektů realizovaných v oblasti rozvoje materiálně technické základny justice s celkovými náklady 492,4 mil. Kč zjistil nedostatky u tří projektů:
 - Při rekonstrukci budovy KS v Hradci Králové nebyl v předprojektové přípravě dostatečně vymezen předmět investiční akce, což mělo za následek podhodnocení předpokládaných nákladů.
 - MSp pořídilo v roce 2009 další objekt do Justičního areálu Na Míčáncích včetně projektové dokumentace na jeho rekonstrukci. Tuto dokumentaci zaúčtovalo do užívání, ačkoliv rekonstrukci doposud neprovedlo a dokumentaci nevyužilo.
 - Při pořizování informačních a komunikačních technologií Ministerstvo spravedlnosti nedefinovalo veškeré své potřeby. V průběhu dvou a půl roku trvání investiční akce opakovaně měnilo rozsah i obsah věcných parametrů.
5. Při kontrole osmi projektů zaměřených na rozvoj a obnovu materiálně technické základny vězeňství s celkovými náklady 236,1 mil. Kč byly závažnější nedostatky zjištěny zejména v oblasti pořizování velkokuchyňských technologií, kde byly zjištěny i skutečnosti, které NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve výši 804 156 Kč.

III. Podrobnosti a příklady ke zjištěným skutečnostem

Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.1

a) Koncepce reprodukce majetku justice pro období let 2008 až 2013 z prosince 2006 obsahovala zhodnocení výchozího stavu i stavu, kterého mělo být dosaženo realizací programů 136 010 a 136 110. Byly zde uvedeny rovněž plánované investiční akce seřazené dle priorit a předpokládané objemy potřebných investičních prostředků ve výši 16,5 mld. Kč. Uvedená částka značně převyšovala peněžní prostředky podle původních dokumentací obou programů, které byly stanoveny v celkové výši 6,9 mld. Kč. Skutečné čerpání na tyto programy pak v uvedených letech činilo 2,2 mld. Kč (a dále bylo čerpáno 2,4 mld. Kč u dobíhajícího programu 236 110 v letech 2008 až 2009). V koncepci bylo jmenovitě uvedeno 16 prioritních akcí, dokumentace programu obsahovala 14 z nich. MSp připravuje novou koncepci, která do doby ukončení kontroly nebyla schválena.

b) Koncepce reprodukce majetku vězeňství pro období let 2008 až 2013 měla být zejména podkladem pro zahájení nového programu v této oblasti. Nový program 136 310 byl však zahájen až v roce 2013, zatímco MSp opakovaně prodlužovalo program 236 210, zahájený již v roce 2003 s plánovanou dobou realizace do roku 2007. Koncepce nevymezovala výchozí ani cílový stav majetku v oblasti vězeňství. Obsahovala podrobný výčet jednotlivých investičních akcí, jejich zařazení do programů reprodukce majetku a předpokládané objemy potřebných investičních prostředků. V dokumentacích programů nebyly akce jmenovitě uvedeny. Potřeba investičních prostředků odhadnutá v koncepci ve výši 5,8 mld. Kč značně převyšovala peněžní prostředky stanovené v platných dokumentacích programů, které v uvedených letech činily pouze 1,7 mld. Kč.

c) Objem výdajů MSp na programy se od roku 2009 razantním způsobem snížil, jak je uvedeno v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4 – Výdaje MSp na financování programů v letech 2003 až 2014 (v mil. Kč)

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Výdaje na programy – celkem	2 391	3 182	3 712	2 310	2 111	2 250
Justiční část	1 708	2 398	2 770	1 783	1 593	1 758
Vězeňství	683	784	942	527	518	492
Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Výdaje na programy – celkem	1 392	568	516	677	593	488
Justiční část	1 157	434	419	510	351	370
Vězeňství	235	134	97	167	242	118

Zdroj: údaje poskytnuté ekonomickým odborem MSp.

Výdaje oproti roku 2008 klesly v roce 2009 o 38 % a v roce 2010 dokonce o 75 %. Výdaje v letech 2003 až 2008 činily celkem 15 956,0 mil. Kč, tj. průměrně 2 659,3 mil. Kč ročně. V letech 2009 až 2014 výdaje činily 4 234,0 mil. Kč, tj. průměrně 705,7 mil. Kč ročně, což odpovídá pouze 26,5 % předchozího srovnávaného období.

Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.2

a) Program 136 010 byl zahájen v roce 2008 s předpokládaným ukončením v roce 2013 a se stanovenými výdaji ve výši 4 938,6 mil. Kč. Do doby ukončení kontroly MSp požadovalo a MF schválilo čtyři změny dokumentace programu, kterými byla realizace programu postupně prodloužena do konce roku 2018 a výdaje sníženy na 2 461,2 mil. Kč. MSp uvedlo jako důvod prodlužování programu realizaci akcí z prostředků EU. Tyto prostředky však byly do konce roku 2014 čerpány ve výši 155,3 mil. Kč, což je pouze 11,7 % vyčerpaných prostředků. V současné době MSp dokonce počítá s prodloužením programu až do roku 2021.

Ve změnách dokumentace se mj. zohledňovalo nízké čerpání. Podle druhé změny dokumentace programu mělo být v letech 2008 až 2012 v rámci programu vyčerpáno 3 395,7 mil. Kč. Rozpočet na tyto roky činil pouze 1 829,6 mil. Kč a skutečnost 1 022,2 mil. Kč. Nevyužití prostředků bylo způsobeno zpožděným čerpáním prostředků EU a posunem realizace některých akcí. Čerpání se nezvýšilo ani v dalších letech. Podle třetí změny dokumentace programu mělo být v letech 2013 a 2014 čerpáno 412,0 mil. Kč, ale skutečnost byla pouze 302,6 mil. Kč. Hlavním důvodem bylo neuskutečnění veřejné zakázky ve výši 80,0 mil. Kč na pořízení elektronického monitorovacího systému pro trestní justici.

b) Program 136 110 byl zahájen v roce 2009 s předpokládaným ukončením v roce 2013 a s výdaji ve výši 1 987,1 mil. Kč. Do doby ukončení kontroly MSp požadovalo a MF schválilo dvě změny dokumentace programu. V první změně z února 2013 byly výdaje sníženy na 1 759,6 mil. Kč a program byl prodloužen o dva roky do roku 2015. V této úpravě MSp zohlednilo nižší uvolňování prostředků oproti předpokladu. Do konce roku 2012 byla v rozpočtu částka 686,3 mil. Kč, tj. 45,7 % výdajů stanovených podle dokumentace. Skutečné čerpání bylo 820,6 mil. Kč.

V prosinci 2013 byly druhou změnou výdaje zásadně navýšeny na 3 593,2 mil. Kč a doba realizace programu byla prodloužena o další tři roky, tj. do roku 2018. Čerpání prostředků v letech 2013 a 2014 se přitom nezlepšilo, takže nebyly naplněny předpoklady uvedené v upravené dokumentaci (druhá změna dokumentace předpokládala v uvedených letech čerpání 897,1 mil. Kč, zatímco skutečnost činila 418,2 mil. Kč).

Z projektů uvedených v dokumentaci programu byla realizována přibližně čtvrtina, přičemž některé z nich v menším rozsahu. Například vybudování nového sídla pobočky Krajského soudu v Hradci Králové bylo nakonec nahrazeno rekonstrukcí budovy bývalé Střední průmyslové školy chemické v Pardubicích, získané bezúplatným převodem od Pardubického kraje. U dalších pěti rekonstrukcí budov okresních soudů ve Strakonících, České Lípě, Teplicích, Hradci Králové a Krajského soudu v Ostravě bylo postupováno po menších etapách (výměny oken, zateplení budov, modernizace jednotlivých budov apod.). Rekonstrukce objektu v ulici Na Míčánkách byla realizována v rámci programu 136 010.

c) Program 236 210 byl zahájen v roce 2003 s předpokládaným ukončením v roce 2007 a s výdaji 3 369,8 mil. Kč. Do doby ukončení kontroly MSp požadovalo a MF schválilo postupně šest změn dokumentace programu, kterými byla opakovaně prodlužována doba realizace programu, a to až do konce roku 2016, tj. o devět roků. Účast státního rozpočtu na financování programu byla postupně navýšena na 4 308,4 mil. Kč, což bylo způsobeno mj. opakovaným prodlužováním programu a jeho rozšiřováním (doplnění nového podprogramu spolufinancovaného z prostředků EU).

K prodlužování doby trvání docházelo většinou v době, kdy měl být program ukončen. Jako hlavní důvod prodlužování programu uvádělo MSp zařazení projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Tyto prostředky však byly v letech 2003 až 2014 čerpány pouze ve výši 30,7 mil. Kč, tj. 0,74 % vyčerpaných prostředků.

MSp v rámci programu 236 210 evidovalo a registrovalo akce ještě v období let 2013 a 2014 (rekonstrukce objektu č. 17 na Pankráci a nástavba objektu E v Českých Budějovicích), kdy již byl schválen nový, věcně téměř totožný program 136 310, který byl na počátku čerpán jen minimálně. V programu 236 210 byly realizovány akce uvedené v koncepci, ale i další projekty, které v koncepci uvedeny nebyly a byly do programu operativně zařazovány na základě okamžité potřeby.

d) Program 136 310 měl být realizován v letech 2013 až 2015 s výdaji 310,5 mil. Kč. Program byl od svého zahájení značně opožděn, když do roku 2014 bylo vyčerpáno pouze 69,3 mil. Kč. MSp předpokládá, že v roce 2015 bude z programu vyčerpáno dalších cca 180 mil. Kč. Změnou dokumentace programu v říjnu 2015 došlo k prodloužení realizace programu do roku 2018 a navýšení účasti státního rozpočtu na 1 599,1 mil. Kč. Ve schválené změně dokumentace programu jsou uvedeny výdaje v roce 2015 ve výši 575 mil. Kč. Skutečné čerpání je VS odhadováno pouze na 180 mil. Kč. Z toho vyplývá, že značná část bude převedena do nároků z nespotřebovaných výdajů. VS tak prostřednictvím MSp registruje akce, které bezprostředně nerealizuje a nefinancuje.

Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.3

a) MSp u programů 136 010 a 136 110 nahradilo v roce 2013 (tj. v době, kdy měly být programy ukončeny) některé technickoekonomické parametry uvedené v měrných jednotkách procentuálním vyjádřením cíle. Podle vyjádření MSp procento uvádí poměr mezi počtem justičních složek resortu podpořených v rámci daného cíle k celkovému počtu justičních složek resortu (podprogram 136 011), případně poměr výdajů na daný parametrizovaný cíl k celkovým výdajům na daný program, resp. podprogram (program 136 110 a podprogram 136 012). Tento ukazatel nevypovídá o efektivnosti využití peněžních prostředků, ale pouze stanoví, kolik jich má být vyčerpáno. Např.:

- MSp u **podprogramu 136 011** stanovilo ve třetí změně dokumentace podíl 65 % u ukazatele „rozvoj a obnova techniky ICT OSS“. Ve čtvrté změně tento podíl bez vysvětlení zvýšilo na 95 %.

- MSp u **programu 136 110** stanovilo v první změně dokumentace 15% podíl u ukazatele „*vybavení potřebnou technikou a zařízením*“ a 10% podíl u ukazatele „*rozšíření kapacit a opravy objektů*“. Ve druhé změně dokumentace byly peněžní prostředky navýšeny z 1 759,6 mil. Kč na 3 593,2 mil. Kč (o 104,2 %). Podíl zůstal u obou ukazatelů nezměněn, ačkoliv peněžní prostředky vzrostly z 263,9 mil. Kč na 539,0 mil. Kč u prvního ukazatele, respektive ze 176,0 mil. Kč na 359,3 mil. Kč u druhého ukazatele.

Uvedené navýšení výdajů **programu 136 110** o 104,2 % neodpovídalo navýšení ukazatelů „*modernizace a zvýšení počtu jednacích síní*“, který byl navýšen pouze o 44,7 % (ze 47 jednacích síní na 68) a „*rozšíření kancelářských ploch a jejich modernizace*“, který byl navýšen pouze o 18,6 % (ze 4 094 m² na 4 854 m²). Skutečnost za roky 2009 až 2014 přitom již stanovené ukazatele značně překročila, když činila 107 jednacích síní a 12 303 m². Srovnatelné bylo pouze zvýšení ukazatele „*obnova vozového parku*“, kde došlo k navýšení o 92,8 % (ze 138 na 266 vozidel). Tento parametr byl přitom bez zdůvodnění první změnou dokumentace snížen z 215 na 138 a druhou změnou dokumentace opět navýšen na 266. Skutečnost za roky 2009 až 2014 činila již 248 nakoupených vozidel.

Z programu 136 110 má být v letech 2015 až 2018 vyčerpáno 1,9 mld. Kč. Dva procentuálně stanovené ukazatele vypovídají o čerpání 25 % těchto prostředků. Ze tří měřitelných ukazatelů byly v roce 2014 dva již překročeny a třetí téměř naplněn. Žádné další ukazatele MSp nestanovilo. Na dalších cca 75 % předpokládaných výdajů v uvedených čtyřech letech nejsou ukazatele prakticky stanoveny, chybí tedy vazba mezi peněžními prostředky a stanovenými cíli.

b) MSp změnou dokumentace programu v roce 2013 upustilo od jednotkových cen, které byly ukazatelem hospodárnosti realizace investičních akcí. Jednotkové ceny vypustilo navíc i u parametrů uvedených ve stanovení výdajů na financování některých akcí, jako např. u rekonstrukce pobočky KS v Hradci Králové v Pardubicích.

MSp sice zpracovalo materiál *Sdělení MSp o stanovení technicko-ekonomických požadavků a standardů vybavení pro stavby justičních a vězeňských objektů pro roky 2009 až 2013*, ve kterém stanovilo normy a limity pro pořizování investičního majetku, např. maximální průměrné náklady obestavěného prostoru novostaveb soudní budovy na 5 600 Kč/m³, ale uvedlo, že „*vzhledem k plnění jiných významných úkolů nebyl materiál schválen, přestože jeho normy jsou v praxi odboru při investiční výstavbě přiměřeně používány.*“ Náklady na m³ přitom nebyly v dokumentaci programu stanoveny a nyní nejsou stanoveny ani žádné jiné jednotkové ceny.

MSp odůvodnilo upuštění od jednotkových cen a konkrétních parametrů a indikátorů změnou legislativy a požadavky ze strany MF. Přestože novelizací vyhlášky č. 560/2006 Sb.⁵ byly v dokumentaci programu indikátory a parametry nahrazeny stanovením cílů programu,

⁵ Vyhláška č. 11/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

nebyla vypuštěna povinnost správce programu uvést dosažené hodnoty indikátorů a parametrů v závěrečném vyhodnocení programu. Vypuštění konkrétních ukazatelů vlivem změn dokumentace programu však závěrečné vyhodnocení míry naplnění cílů programů značně omezuje.

c) Stanovené cíle by měly být rozhodující pro výběr akcí k realizaci. MSp o jejich plnění nemá dostatečný přehled. Např. u programu 136 310 byl v dokumentaci stanoven ukazatel „*obnova ostatních podlahových ploch*“ ve výši 1 000 m². MSp uvedlo skutečnost v letech 2013 a 2014 ve výši 3 489 m², ale očekávanou skutečnost v letech 2013 až 2015 pouze ve výši 944 m². Podobně tomu bylo i u ukazatele „*obnova ploch pro vzdělávání a rekvalifikaci*“.

Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.4

Kontrola bylo podrobena 16 projektů s celkovými náklady 492,4 mil. Kč. Projekty byly zaměřeny na rekonstrukce a modernizace soudních budov včetně nástaveb, vestaveb a přístaveb, dále na odkoupení budovy Na Míčánkách a na obnovu informačních a komunikačních technologií.

a) KS v Hradci Králové řešil umístění své pobočky v Pardubicích, kde platil nevýhodný nájem. Pozemek pro novou budovu se mu nepodařilo zajistit, ale bezúplatným převodem získal budovu bývalé střední průmyslové školy chemické. Podle investičního záměru z června 2012 byla přestavba této budovy na pobočku KS v Hradci Králové výhodná mj. proto, že je v přímém sousedství s budovou okresního soudu, jejíž rekonstrukce byla také plánována. MSp tento investiční záměr zamítlo z důvodu blízkého se ukončení programu 136 110 s tím, že celá rekonstrukce by se nestihla do konce roku 2013 ukončit a vyhodnotit, a navrhlo rozdělení akce na dvě etapy. Na základě přepracovaného investičního záměru Ministerstvo spravedlnosti akci zaregistrovalo a v srpnu 2012 stanovilo výdaje na financování akce na 35,2 mil. Kč.

Později MSp program 136 110 prodloužilo a dohodlo se s KS na rekonstrukci celé budovy. KS zpracoval v listopadu 2013 nový investiční záměr s předpokládanými náklady 69,2 mil. Kč. Náklady nezahrnovaly zateplení vybraných částí budovy a výměnu oken, které měly být financovány z operačního programu *Životní prostředí*. V té době však KS již bylo známo, že financování této části rekonstrukce z prostředků EU realizováno nebude. V projektové dokumentaci z října 2014 byly celkové náklady oceněny na 138,8 mil. Kč. Po dohodě KS s MSp bylo provedeno odborné posouzení dokumentace provedení stavby, které vyčíslilo celkové náklady na rekonstrukci na 129,8 mil. Kč. Na tuto částku MSp stanovilo v říjnu 2014 výdaje ze státního rozpočtu. Po provedení zadávacího řízení byly celkové náklady sníženy na 86,8 mil. Kč. Rekonstrukce má být dokončena v září 2016. Kontrolou byla zjištěna velká pravděpodobnost vzniku dalších prací nad rámec původně sjednaného plnění a také riziko sporného řízení ohledně úhrady víceprací, které zhotovitel již provedl a KS v Hradci Králové neuhradil.

b) MSp pořídilo úplatným převodem v roce 2009 objekt „CH“ s pozemky pro Justiční areál Na Míčánkách za cenu 71,0 mil. Kč, z toho cena za projektovou dokumentaci zpracovanou v roce 2008 na provedení rekonstrukce činila 5,0 mil. Kč. Pořízený majetek MSp zařadilo do své majetkové evidence a zaúčtovalo na příslušné majetkové účty včetně ceny za nevyužitou projektovou dokumentaci. Nepostupovalo tak v souladu s vyhláškou č. 505/2002 Sb.⁶

Účelem této investice bylo získat další prostory pro umístění pražských justičních složek. Do objektu „CH“ se nastěhovali zaměstnanci Probační a mediační služby, kteří měli budovu využívat do její rekonstrukce v roce 2012. Poté se měli do budovy nastěhovat zaměstnanci obvodního soudu a příslušného státního zastupitelství. Rekonstrukce nebyla do doby kontroly zahájena a pořízená projektová dokumentace nebyla využita. Důvodem byl podle MSp nedostatek finančních prostředků. Cena za plánovanou rekonstrukci byla v listopadu 2009 odhadnuta na 270 mil. Kč.

c) MSp pořídilo v letech 2010 až 2012 výpočetní techniku, programové vybavení i projektovou dokumentaci na rekonstrukci serveroven v objektu Na Míčánkách v rámci akce *Obnova techniky*. Původní investiční záměr obsahoval pořízení tří komodit za 30 mil. Kč. MSp akci postupně rozšiřovalo až na 14 komodit za 44,1 mil. Kč. Nakonec bylo za uvedenou částku pořízeno celkem 16 komodit.

Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.5

Kontrola bylo podrobena osm projektů s celkovými náklady 236,1 mil. Kč. Projekty byly zaměřeny na nákup vozidel, modernizaci vězeňských zařízení, výstavbu nové ubytovny a pořízení velkokuchyňské technologie (u tohoto projektu byly zjištěny největší nedostatky).

Pořízení velkokuchyňské technologie bylo předmětem dvou akcí: *GŘ OL – velkokuchyňská technologie 2011* a *Odolov – rozšíření stravovacího provozu*. Investiční záměr první akce z června 2011 předpokládal pořízení kuchyňské technologie pro osm věznic (Světlá nad Sázavou, Rapotice, Valdice, Ruzyně, Pardubice, Všechny, Stráž pod Ralskem a Brno). Celkové výdaje byly stanoveny na 10,3 mil. Kč. V zadávací dokumentaci ze srpna 2011 byl počet věznic rozšířen na devět, když byla přidána věznice Odolov. Po provedení zadávacího řízení byla akce opět rozdělena na Odolov s účastí státního rozpočtu ve výši 6,654 mil. Kč a zbylých osm věznic s účastí státního rozpočtu ve výši 9,430 mil. Kč včetně DPH. Obě akce realizoval jeden dodavatel. V realizaci těchto akcí v roce 2011 byly zjištěny následující nedostatky:

- VS neměla připravenou projektovou dokumentaci na nezbytně nutné stavební práce pro napojení nových kuchyňských zařízení ani položkový rozpočet a cenový odhad a nezdala specializovanému odborníkovi zpracovat řešení nových kuchyňských technologií s ohledem na specifikace jednotlivých kuchyní ve věznicích včetně odhadu cen.

⁶ Ustanovení § 8 odst. 11 vyhlášky č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.

- VS porušila zákon č. 137/2006 Sb.⁷ tím, že ve smyslu ustanovení § 155 nechovala kompletní dokumentaci o veřejné zakázce a záznamy o úkonech učiněných elektronicky podle § 149 po stanovenou dobu. VS v mnoha případech nepředložila originály listin (zejména předávací listiny u jednotlivých technologických zařízení a nabídku vítězného uchazeče na realizaci akce). V kopii vítězné nabídky nebyly očíslovány všechny stránky. Z těchto důvodů nebylo možné prověřit, zda uzavřená kupní smlouva této vítězné nabídky odpovídala.
- VS nezajistila stavební připravenost pro montáž a uvedení do provozu velkokuchyňského zařízení. Např. u plynového konvektomatu v Brně musela být následně pro jeho zapojení vypsána zakázka malého rozsahu a cca polovina záruční doby uplynula, aniž byl přístroj užíván.
- U dodávek dvou komponent (konvektomat a varný kotel) v Rapoticích, u elektrického kotle ve Valdicích a u plynového konvektomatu v Brně chybělo datum převzetí a nebylo možné určit, zda byla dodržena dodací lhůta stanovená v kupní smlouvě.
- VS proplatila všechny faktury v plné výši dříve, než bylo zboží nainstalováno, předvedeno a odzkoušeno, ačkoliv podle smlouvy mělo být pět procent ceny proplaceno až po provedení těchto činností. Tyto skutečnosti NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb.⁸ ve výši 471 480 Kč u prvního projektu (osm věznic) a 332 676 Kč u věznice Odolov.
- VS účtovala o zařazení majetku do užívání se zpožděním od čtyř do 11 měsíců po jeho předání, nainstalování, předvedení a odzkoušení, postupovala tedy v rozporu se zákonem č. 563/1991 Sb.⁹.
- Konvektomat ve věznici Brno byl účetně zařazen do užívání dne 21. prosince 2012 a současně VS od 1. ledna 2013 na toto zařízení uplatňovala odpisy. Ve skutečnosti byl uveden do provozu až po pěti měsících dne 27. května 2013, čímž došlo k porušení zákona č. 563/1991 Sb.¹⁰ a zároveň jeho prováděcí vyhlášky¹¹.

VS u akce *Světlá nad Sázavou – půdní vestavby na objektech C a B3* a akce *Rapotice – nová ubytovna pro odsouzené* účtovala o zařazení majetku se zpožděním od osmi do 18 měsíců po jeho dokončení, a nedodržela tedy zákon č. 563/1991 Sb.¹²

⁷ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁸ Ustanovení § 45 odst. 2 a ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁹ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹⁰ Ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹¹ Ustanovení § 66 odst. 7 písm. b) vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹² Ustanovení § 4 odst. 8 a § 11 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/18

Peněžní prostředky určené na podporu bydlení

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na podporu bydlení.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2015 do listopadu 2015. Kontrolováno bylo období od roku 2011 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

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

Státní fond rozvoje bydlení (dále také „SFRB“);

město Svatka;

obec Střítež (okres Třebíč);

městys Mohelno;

obec Předklášteří;

ARCHIKA s.r.o., Boršice;

obec Boršice;

obec Mrsklesy;

RÝPAR-STAV s.r.o., Hranice;

obec Horní Moštěnice.

Námítky nebyly proti kontrolním protokolům podány.

Kolegium NKÚ na svém II. jednání, které se konalo dne 15. února 2016,

schválilo usnesením č. 9/II/2016

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

V roce 2011 vláda ČR schválila **Koncepci bydlení České republiky do roku 2020**¹ (dále jen „Koncepce“), která obsahuje analýzu oblasti bydlení a stanoví vizi bytové politiky, její cíle, priority, nástroje a úkoly k jejich dosažení včetně termínů plnění a odpovědných orgánů. Předkladatelem Koncepce bylo MMR.

K finančním nástrojům, které mají pomoci realizovat Koncepci, patří programy a další podpory, které poskytuje:

- MMR a SFRB formou dotací, úvěrů a záruk za bankovní úvěry;
- Ministerstvo financí zejména prostřednictvím příspěvku ke stavebnímu spoření a daňovými úlevami a odpočty;
- Ministerstvo životního prostředí, resp. Státní fond životního prostředí, prostřednictvím programu *Zelená úsporám (Nová Zelená úsporám)*;
- Ministerstvo práce a sociálních věcí pomocí příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení;
- Ministerstvo vnitra, které podporuje zabezpečení integrace azylantů.

1. MMR je ústředním orgánem státní správy mimo jiné ve věcech **politiky bydlení**, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor. Podle zákona č. 2/1969 Sb.² má v oblasti politiky bydlení spravovat finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, koordinovat činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje.

MMR poskytovalo v kontrolovaném období dotace na bydlení z prostředků státního rozpočtu v rámci programů 117 510 – *Podpora bydlení* a 117 020 – *Podpora bydlení při živelní pohromě*.

Program 117 510 zahrnoval podprogramy:

- 117 512 – *Podpora regenerace panelových sídlišť*. Z tohoto podprogramu byly poskytovány dotace na výstavbu dopravní a technické infrastruktury, úpravu veřejných prostranství, zpracování regulačního plánu sídliště. Podprogram byl určen pro obce, na jejichž území se nacházejí panelová sídliště;
- 117 513 – *Podpora výstavby technické infrastruktury*. Podprogram byl zaměřen na poskytování dotací obcím na zainvestování obecních pozemků s cílem rozšířit nabídku pozemků pro následnou výstavbu bytových a rodinných domů především v malých obcích;
- 117 514 – *Podpora výstavby podporovaných bytů*. Z podprogramu byly poskytovány dotace na výstavbu nájemních bytů pro osoby, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení, a to z důvodu příjmů, zdravotního stavu, věku, nepříznivých životních okolností. Příjemcem dotace mohly být územní samosprávný celek, obecně prospěšná společnost, občanské sdružení či právnická osoba, jejímž předmětem činnosti je poskytování

¹ Usnesení vlády ČR ze dne 13. července 2011 č. 524, o *Koncepci bydlení České republiky do roku 2020*.

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

- sociálních služeb pro cílovou skupinu. Od roku 2010 byly příjemcem dotace podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby včetně obcí;
- 117 515 – *Podpora oprav domovních olověných rozvodů*. Podprogram byl vytvořen z důvodu splnění povinnosti České republiky zajistit implementaci právních předpisů Evropské unie. Dotaci MMR poskytuje podle obsahu olova v pitné vodě, což posuzuje na základě metodiky zpracované Ministerstvem zdravotnictví;
 - 117 516 – *Podpora výstavby obecních nájemních bytů pro občany postižené živelní pohromou*;
 - 117 517 – *Podpora při zajišťování dočasného náhradního ubytování a dalších souvisejících potřeb v důsledku povodně či jiné živelní pohromy*.

Program 117 020 – *Podpora bydlení při živelní pohromě*, který věcně navazuje na program 117 510, podprogramy 117 516 a 117 517, realizuje MMR od roku 2011 s plánovaným ukončením realizace v roce 2017. Program je zaměřen na podporu poskytovanou obcím při opravě bytů poškozených živelní pohromou, při odstraňování zničených staveb pro bydlení nebo při řešení náhradního ubytování pro osoby, které trvale nebo dočasně přišly o bydlení při živelní pohromě v době krizového stavu nebo při vyhlášení 3. stupně povodňové aktivity.

MMR rovněž zajišťovalo poskytování příspěvku podle nařízení vlády č. 249/2002 Sb., o podmínkách poskytování příspěvků k hypotečnímu úvěru osobám mladším 36 let.

Tabulka č. 1 – Podpora bydlení poskytnutá Ministerstvem pro místní rozvoj od roku 2011 do srpna 2015 (v mil. Kč)

Dotace z programu 117 510	1 753,6
Dotace z programu 117 020	60,9
Příspěvky k hypotečnímu úvěru	72,0
Celkem	1 886,5

Zdroj: MMR.

Z prostředků Evropské unie – Evropského fondu pro regionální rozvoj – poskytovalo MMR dotace na bydlení v rámci *Integrovaného operačního programu* pro období 2007 až 2013 (dále jen „IOP“), a to z prioritní osy 5 – *Národní podpora územního rozvoje*, oblast intervence 5.2 – *Zlepšení prostředí v problémových sídlištích*. Do října 2015 tyto dotace činily **5 453,4 mil. Kč** včetně prostředků spolufinancování ze státního rozpočtu. Pro období 2014 až 2020 je podpora bydlení začleněna v *Integrovaném regionálním operačním programu* (dále jen „IROP“) pod specifickými cíli 2.1 *Zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucí k sociální inkluzi* a 2.5 *Snížení energetické náročnosti v sektoru bydlení*. Do doby ukončení kontroly NKÚ zatím MMR tuto podporu z IROP neposkytovalo.

2. SFRB je právnická osoba zřízená zákonem č. 211/2000 Sb.³ a jeho úlohou je podporovat rozvoj bydlení v ČR v souladu s koncepcí bytové politiky ČR. Orgány SFRB jsou výbor SFRB, dozorčí rada SFRB a ředitel SFRB. Vztah mezi MMR a SFRB je upraven zákonem č. 211/2000 Sb., podle kterého je ministr pro místní rozvoj předsedou výboru SFRB a jmenuje ředitele SFRB. Kontrola činnosti a hospodaření SFRB je v působnosti dozorčí rady SFRB, jejíž

³ Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

členy jmenuje Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Podrobnosti o činnosti SFRB, vztazích mezi jeho orgány a jeho vnitřní organizaci stanoví jeho statut. SFRB hospodaří na základě vlastního rozpočtu, který je pro příslušný rok předkládán vládě ČR a schvalován Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Pravidla podpory bydlení, kterou poskytoval SFRB ze státních prostředků, byla stanovena nařízeními vlády ČR. SFRB byl také příjemcem podpory z IOP u projektu *Realizace finančního nástroje JESSICA v IOP*. SFRB v rámci tohoto projektu získal celkem 609,9 mil. Kč, ze kterých prostřednictvím Komerční banky poskytuje úvěry konečným příjemcům na zlepšení prostředí problémových sídlišť. Splátky z těchto úvěrů včetně získaných úroků může SFRB opětovně použít na podporu bydlení.

Tabulka č. 2 – Podpora bydlení poskytnutá Státním fondem rozvoje bydlení od roku 2011 do září 2015 (v mil. Kč)

Dotace	4 484,33
Úvěry	1 954,60 ⁴
Celkem	6 438,93

Zdroj: SFRB.

II. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

1. MMR má podle kompetenčního zákona² v oblasti politiky bydlení koordinovat činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení, a to včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje. MMR s ministerstvy podporujícími oblast bydlení spolupracovalo, ale nemělo dostatečné nástroje, jak záměry bytové politiky plně prosadit.

2. V Konceptci nebyly uvedeny ukazatele pro hodnocení jejích cílů ani výše finančních prostředků, které budou potřeba k naplnění cílů. Ukazatele pro hodnocení cílů a dopadů na bytovou politiku neobsahovala ani většina podpor spravovaných a poskytovaných Ministerstvem pro místní rozvoj a Státním fondem rozvoje bydlení.

3. MMR poskytovalo dotace na rozvoj bydlení v letech 1999 až 2015 postupně ze tří programů s prakticky stejným věcným zaměřením. Přestože ani u jednoho z těchto programů nevyhodnotilo plnění jeho cílů ani dopad dotací na bytovou politiku, zahájilo čtvrtý stejně zaměřený program doplněný o jeden nový dotační titul.

4. Podle údajů MMR poskytl ze státního rozpočtu MMR, SFRB, Ministerstvo financí a Ministerstvo práce a sociálních věcí v letech 1997 až 2012 celkem 137,8 mld. Kč na podporu bydlení. MMR nemělo průkazné hodnocení přínosů těchto podpor, disponovalo pouze výpočtem fiskálních dopadů podpor na státní rozpočet.

5. MMR poskytovalo dotace na výstavbu 9 453 nájemních bytů pro vymezené cílové skupiny osob znevýhodněných v přístupu k bydlení od ledna roku 2003 do září 2015 v celkové výši 4 866,4 mil. Kč. Žadatelé o dotace nemuseli prokazovat potřebu bytů a MMR nesledovalo, kolik z těchto bytů je skutečně využíváno cílovými skupinami osob. Přitom

⁴ Údaj nezahrnuje úvěry poskytnuté z IOP.

podporu sociálních bytů zařadilo opět do nového programu *Podpora bydlení* i do *Integrovaného regionálního operačního programu pro období 2014 až 2020*.

6. Příspěvek k hypotečním úvěrům MMR sice v letech 2011 až 2015 novým žadatelům neposkytovalo, ale bankám uhradilo za jeho administraci na základě již uzavřených smluv 83 mil. Kč, což bylo o 11 mil. Kč více, než činil samotný příspěvek uhrazený na základě těchto smluv. Výdaje za administraci zahrnovaly i 37,18 mil. Kč, které MMR bankám uhradilo za administraci smluv klientů, kteří nemají nárok na příspěvek z důvodu nízkých úrokových sazeb, ale které vedou banky v evidenci.

7. SFRB hradil vysoké výdaje bankám za administraci části poskytovaných podpor, přestože byl zřízen za účelem poskytování podpor bydlení. Tyto výdaje činily od roku 2011 do června 2015 celkem 470,48 mil. Kč, tj. 65 % z celkových výdajů SFRB spojených s jeho správou.

8. Při kontrole devíti příjemců dotací NKÚ posoudil zjištěné nedostatky u tří z nich jako porušení rozpočtové kázně v celkové výši 8,55 mil. Kč z důvodu nedodržení podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace. V dalších případech byla zjištěna formální pochybení, která neměla vliv na užití dotace ani na realizaci veřejné zakázky.

III. Vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Od roku 2011 do října 2015 MMR a SFRB vynaložily na podporu bydlení jen ze státních prostředků celkem 8 325,43 mil. Kč a 5 453,40 mil. Kč⁵ z prostředků *Integrovaného operačního programu*. Kontrola se zaměřila mj. na účinnost opatření k nápravě nedostatků zjištěných při kontrolní akci č. 09/24 – *Peněžní prostředky určené na podporu bydlení*, kterou NKÚ provedl v době od října 2009 do května 2010. Nápravná opatření realizovaná s cílem odstranit nedostatky podle usnesení vlády ze dne 1. prosince 2010 č. 856⁶ nebyla účinná a nedostatky přetrvávaly, jak je uvedeno v kapitole II. v bodech 1 až 6 tohoto kontrolního závěru. Navíc byly zjištěny vysoké výdaje, které hradil SFRB bankám za administraci podpory bydlení. NKÚ proto doporučuje přijmout adekvátní a efektivní opatření k odstranění všech nedostatků.

U programu, který má dotovat výstavbu podporovaných bytů pro osoby, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení, by mělo MMR nastavit systém sběru informací tak, aby po přiznání dotace mohlo sledovat, zda jsou byty skutečně využívány stanovenou cílovou skupinou.

⁵ Prostředky *Evropského fondu pro regionální rozvoj* a státního rozpočtu proplacené příjemcům podpory od začátku programového období 2007–2013 do října 2015 z *Integrovaného operačního programu*.

⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 1. prosince 2010 č. 856, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 09/24 Peněžní prostředky určené na podporu bydlení*.

IV. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

1. K finančním nástrojům, které mají pomoci realizovat Konceptci, patří programy a další podpory, které poskytují MMR a SFRB formou dotací, úvěrů a záruk za bankovní úvěry, ale také Ministerstvo financí, Ministerstvo životního prostředí, resp. Státní fond životního prostředí, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo vnitra. Vláda ČR uložila ministrům uvedených ministerstev zabezpečit plnění úkolů uložených v Konceptci. Jednou z priorit této Konceptce je „*důsledné vymezení odpovědnosti a koordinace aktivit státu v oblasti politiky bydlení*“. Dalším z jejích úkolů pro všechny státní orgány bylo „*respektovat kompetenci a odpovědnost MMR při realizaci státní bytové politiky*“. MMR vyhodnocovalo na základě informací získaných od SFRB a od zúčastněných ministerstev plnění úkolů Konceptce, ale věcné zaměření podpor bydlení poskytovaných zúčastněnými ministerstvy ani jejich finanční zajištění nekoordinovalo. Záměry ostatních ministerstev mohlo ovlivňovat jen v rámci meziresortního připomínkového řízení při předkládání materiálů do vlády nebo v rámci pracovních jednání a konzultací. S ministerstvy spolupracovalo, ale nemělo dostatečné nástroje, jak záměry bytové politiky plně prosadit. Důsledkem uvedených skutečností bylo například schválení *Konceptce sociálního bydlení České republiky na léta 2015–2025* vládou ČR v říjnu 2015⁷, jejímž předkladatelem bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí, ale MMR ji nepodpořilo. Dokonce za ni odmítlo nést spoluzodpovědnost, a to z toho důvodu, že se nedostatečně zabývá vazbami stávajících nástrojů sociální a bytové politiky a neprokazuje reálnost a finanční udržitelnost navrženého systému.

2. V Konceptci jsou uvedeny cíle a priority politiky bydlení, ale není v ní uvedena výše finančních prostředků potřebná k jejich naplnění. Konceptce rovněž neobsahuje ukazatele pro hodnocení plnění těchto cílů a priorit ani jejich očekávané hodnoty. Např. u cíle „*zvýšení dostupnosti bydlení pro cílové skupiny obyvatel*“ není jasné, do jaké míry se má tato dostupnost zvýšit, rovněž není jasné, o kolik se má snížit investiční dluh do bydlení, či do jaké míry se mají snížit náklady spojené s bydlením. Cílem Konceptce je rovněž ponechat dotace tam, kde jsou nezbytné. MMR ale „*nezbytnost*“ v Konceptci konkrétně nespecifikovalo. Přestože MMR je ústředním orgánem státní správy ve věcech politiky bydlení a posláním SFRB je podpora bydlení, bylo zpracování Konceptce zadáno externímu dodavateli, za což mu SFRB uhradil 2,15 mil. Kč. Zprávu o plnění cílů Konceptce má MMR předložit do konce června 2016.

Ani podpory, které spravují a poskytují MMR a SFRB, neobsahovaly ukazatele pro hodnocení jejich cílů a dopadů na bytovou politiku ani jejich očekávané hodnoty (vyjma hodnocení energetických úspor objektů). Přitom tyto podpory měly realizovat cíle Konceptce. Není tedy např. jasné, jaký vliv má mít podpora na snížení stáří bytového fondu a jeho kvalitu a jak bude hodnoceno udržení sociální stability v sídlištích. MMR a SFRB stanovily pro hodnocení podpor finanční a technické parametry – např. finanční objem poskytnutých podpor, velikost regenerované plochy a počet nových či opravených bytů. MMR sice u programu 117 510 – *Podpora bydlení* stanovilo očekávané hodnoty těchto parametrů, ale způsob jejich stanovení sdělen nebyl. MMR vysvětlilo jen způsob aktualizace těchto hodnot, kdy původní hodnoty posoudilo podle požadavků a skutečnosti v daném roce aktualizace.

⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 12. října 2015 č. 810, o *Konceptci sociálního bydlení České republiky na léta 2015–2025*.

3. MMR poskytovalo dotace od roku 1999 z programu 317 420 – *Výstavba nájemních bytů a technické infrastruktury*, od roku 2004 z programu 217 310 – *Podpora bydlení* a od roku 2007 z programu 117 510 – *Podpora bydlení*. Ukončený program 317 420 MMR nevyhodnotilo, což zdůvodnilo tím, že jej převzalo od Ministerstva hospodářství a Ministerstva financí a dokumentace k němu není. MMR nemělo ani úplný přehled o výši poskytnuté dotace z tohoto programu. Termín pro vyhodnocení programu 217 310 byl stanoven na konec roku 2015 a u programu 117 510 na konec roku 2019. V červnu 2015 MMR zaslalo Ministerstvu financí k posouzení dokumentaci programu 117 060 – *Podpora bydlení*, který má být ukončen v roce 2020. MMR na jeho realizaci nárokovalo ze státního rozpočtu celkem 2,56 mld. Kč. Přestože dokumentace programu nebyla k 6. listopadu 2015 Ministerstvem financí schválena, MMR vyhlásilo již 1. listopadu 2015 výzvu k předkládání žádostí o podporu z tohoto programu. Zaměření uvedených programů bylo stejné. Program 317 420 byl zaměřen na podporu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury, tato podpora byla součástí i dalších tří programů; programy 217 310 a 117 510 obsahovaly stejné podprogramy (vyjma oprav vad panelové výstavby a pomoci při živelní pohromě). Stejně podprogramy obsahoval i program 117 060, do kterého MMR zařadilo navíc jen jeden nový dotační titul *Bytové domy bez bariér*.

4. MMR mělo k dispozici hodnocení fiskálního dopadu podpor bydlení na státní rozpočet a na veřejné rozpočty a znalo i subjektivní názory odborné veřejnosti na dopad podpor bydlení na trh s byty. Samo ale uvedlo, že hodnocení fiskální návratnosti je zavádějícím pojmem, protože fiskální návratnost by neměla být jediným přínosem. MMR rovněž disponovalo návrhem indikátorů pro měření výstupů, výsledků a dopadů podpor tohoto typu a tzv. metodikou pro hodnocení nástrojů bytové politiky. Návrh indikátorů ale nemohlo využít, protože nemělo zajištěn zdroj jejich dat, indikátory neměly přímou vazbu na podpory a chyběly jejich cílové hodnoty. Metodiku hodnocení sice využilo, ale ta jen posuzovala, zda systém poskytování a hodnocení podpor bydlení je nastaven, což je u programového financování základní podmínkou pro samotné schválení programu. Metodika se nezabývala kvalitou nastavení systému poskytování a hodnocení podpor bydlení ani konkrétním vyčíslením efektivnosti a účelnosti poskytnutých podpor bydlení. Tím se nezabývaly ani další analýzy a hodnocení, které mělo MMR k dispozici.

5. Dotace na výstavbu nájemních bytů určených pro cílové skupiny osob poskytovalo MMR se změnami podmínek nepřetržitě od roku 2003, a to zejména z programu 217 310 – *Podpora bydlení* a z programu 117 510 – *Podpora bydlení*. Dotace byly určeny osobám, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení z důvodů sociálních, například z důvodu nízkého příjmu, zdravotního stavu, věku, nepříznivých životních okolností (důchodci se sníženou soběstačností, osoby se zdravotním postižením, osoby opouštějící ústavní zařízení, dětské domovy, terapeutické komunity, nápravná zařízení apod.). Na podporu bytů pro tyto osoby byly poskytnuty dotace v období 2003 až září 2015 v celkové výši 4 866,4 mil. Kč a podle údajů MMR příjemci na základě této podpory pořídili celkem 9 453 bytů. U kontrolovaného programu 117 510 byli příjemci dotací povinni po dobu dvaceti let zajistit užívání nájemních bytů osobami z cílové skupiny za MMR stanovenou výši nájmu a nesměli po dobu dvaceti let převést vlastnické nebo spoluvlastnické právo k bytům na jinou osobu. K bytům byli povinni zřídit zástavní právo ve prospěch MMR (jako věřitele) na dobu dvaceti let pro případ, že příjemce poruší podmínky užití dotace. MMR příjemcům umožnilo, že pokud jsou uspokojeni všichni žadatelé z cílové skupiny, lze byt pronajmout na jeden rok i osobě, která není z cílové



skupiny, a to se souhlasem obce. Někteří příjemci tak činili opakovaně. MMR nemělo nastaven systém monitorování informací o tom, zda jsou byty využity cílovou skupinou osob. Využití bytů po ukončení závěrečného hodnocení akcí sledovalo jen u akcí, kde provedlo kontrolu. U podprogramu 117 514 takovou kontrolu provedlo jen u 51 akcí z celkových 303 ukončených akcí. U vzorku devíti akcí, které kontroloval NKÚ na místě u příjemců podpory, bylo zjištěno, že všech 71 bytů bylo pronajato, ale 18 bytů nebylo pronajato osobám z cílové skupiny.

Do roku 2009 mohl být příjemcem dotace územní samosprávný celek, obecně prospěšná společnost, občanské sdružení či právnická osoba, jejímž předmětem činnosti je poskytování sociálních služeb pro cílovou skupinu. Od roku 2010 MMR určilo jako příjemce podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby včetně obcí. Žadatelé o dotaci byli povinni věcně zdůvodnit záměr akce, ale potřebu bytů nemuseli prokazovat a ve většině případů ji zdůvodnili jen obecně. V jednom zjištěném případě získala dotaci společnost s ručením omezeným, která podala žádost o dotaci dva týdny poté, co byla zapsána do obchodního rejstříku. Z devíti bytů, na které získala dotaci ve výši 4,95 mil. Kč, jen jeden pronajala osobě z cílové skupiny.

6. Podpora hypotečního úvěrování byla zaměřena na zvýšení dostupnosti hypotečních úvěrů poskytovaných komerčními bankami na výstavbu domů, bytů a pomoc mladým lidem do 36 let, a to za účelem zvýšení dostupnosti staršího vlastnického bydlení. Příspěvek měl formu úrokové dotace. Jestliže průměrná úroková sazba klesla pod 7 %, od roku 2002 pod 5 %, byla výše podpory nulová. Žádosti o poskytnutí příspěvku žadatelé předkládali bankám, které MMR zmocnilo k přijímání žádostí a uzavírání smluv o poskytování příspěvku. V době ukončení kontroly NKÚ mělo MMR uzavřeno smlouvy s osmi bankami, a to na dobu neurčitou s výpovědní lhůtou šesti měsíců. Na základě těchto smluv MMR převádělo bankám finanční prostředky státního příspěvku k hypotečním úvěrům a hradilo výdaje za jeho administraci. MMR v letech 2011 až 2015 převedlo bankám státní příspěvek v celkové výši 72 mil. Kč. Státní příspěvek nebyl v tomto období novým klientům poskytován. Výdaje za administraci, které MMR uhradilo bankám v letech 2011 až 2015, činily celkem 83 mil. Kč. Výdaje za administraci obsahovaly i úhrady za administraci tzv. pasivních příjemců, kteří z důvodu poklesu úrokových sazeb nemají nárok na příspěvek, ale které vede příslušná banka v evidenci. Vzhledem k nízké pravděpodobnosti růstu úrokových sazeb nad 5 % nelze předpokládat, že tito pasivní příjemci získají v blízké budoucnosti nárok na příspěvek. MMR uhradilo bankám v období od roku 2011 do 31. srpna 2015 celkem 37,18 mil. Kč za administraci pasivních příjemců. Z materiálu *Státní podpora hypotečního úvěrování*, který MMR vypracovalo na přelomu let 2010/2011, vyplynulo, že některé banky administraci podpor zpoplatňují dokonce i klientům. V průběhu kontroly NKÚ připravilo MMR návrh zrušení nařízení vlády, které poskytování příspěvku stanoví.

7. Vysoké výdaje hrazené bankám za administraci části podpor byly zjištěny i u SFRB. Od roku 2011 do června 2015 uhradil SFRB čtyřem bankám za činnosti související s poskytováním podpor celkem 470,48 mil. Kč, což činilo 65 % z celkových výdajů spojených se správou SFRB (ve výši 720,57 mil. Kč). Z toho celkem 455,07 mil. Kč získala banka, jejímž akcionářem je Česká republika. Výdaje se týkaly zejména zpracování žádostí, správy portfolia uzavřených smluv pro klienty, vedení účetnictví, výkaznictví a statistiky o podpoře. Přitom kromě

sledování a analýz situace v oblasti bydlení je jediným důvodem zřízení a posláním SFRB poskytování podpor bydlení.

8. Kontrolou u příjemců dotací bylo prověřeno devět ukončených akcí podpořených z programu 117 510 – *Podpora bydlení*, resp. podprogramu 117 514 – *Podpora výstavby podporovaných bytů*. V rámci těchto akcí poskytlo MMR dotace v celkové výši 41,48 mil. Kč na 71 bytů, z toho bylo 16 vstupních bytů (určených pro osoby s nízkými příjmy, po výkonu trestu, po odchodu z výchovných zařízení, z ústavů sociální péče, azylových domů apod.) a 55 pečovatelských bytů (určených pro osoby se sníženou soběstačností způsobenou věkem a zdravotním stavem). U šesti akcí, v jejichž rámci byly postaveny nové pečovatelské byty, se celkové ceny jedné bytové jednotky pohybovaly v rozmezí od 740 tis. Kč do 1,6 mil. Kč. Rozdíly byly způsobeny převážně projektovým a technickým řešením. Přehled kontrolovaných akcí je uveden v příloze tohoto kontrolního závěru. Kontrolou u příjemců podpory byly zjištěny zejména tyto skutečnosti:

- ARCHIKA s.r.o. uvedla při řízení o závěrečném vyhodnocení akce na MMR, že na stavbu domu s osmi pečovatelskými byty vynaložila 8 381 765 Kč, což doložila výkazem výměr s cenami podle projektové dokumentace. Ve skutečnosti podle účetních dokladů ale vynaložila jen 4 788 007 Kč. MMR jí na tuto stavbu poskytlo dotaci ve výši 4 892 400 Kč, která převýšila skutečně vynaložené prostředky o 104 393 Kč. Dotaci navíc neoprávněně použila i na stavbu komunikace a zpevněné plochy. ARCHIKA s.r.o. rovněž neměla k dispozici stavební deník, přestože jí to stavební zákon⁸ ukládal. Vzhledem k tomu, že jakožto stavební firma prováděla výstavbu osmi pečovatelských bytů sama bez dodavatele, nebylo možné kontrolou řádně prověřit skutečný rozsah a postup realizovaných prací. Uvedeným jednáním se dopustila porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.⁹
- RÝPAR-STAV s.r.o., která získala dotaci ve výši 4 950 000 Kč, neodeslala oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění a neuveřejnila písemnou zprávu na svém profilu ve lhůtě stanovené zákonem o veřejných zakázkách¹⁰, ale až na základě upozornění kontrolní skupiny, což bylo cca po dvou letech. Dále porušila zákon o dani z přidané hodnoty¹¹, neboť prostředky státního rozpočtu v celkové výši 439 755 Kč, které obdržela na úhradu DPH, na účet finančního úřadu neodeslala v termínu splatnosti DPH, ale se zpožděním jednoho až tří měsíců. Dále ve zprávě pro závěrečné vyhodnocení akce nepravdivě uvedla, že všech devět vstupních bytů je pronajato osobám z cílové skupiny, ale tuto podmínku naplnila jen u jednoho bytu. MMR ukončilo závěrečné vyhodnocení této akce, přestože její dokumentace obsahovala vzorovou nájemní smlouvu obsahující ustanovení, která byla v rozporu s podmínkami programu. Společnost RÝPAR-STAV s.r.o. tuto nájemní smlouvu použila a vybrala od nájemníků bytů jistotu na zajištění svých budoucích pohledávek a zálohy na správu domu a do fondu oprav. Uvedeným jednáním společnost RÝPAR-STAV s.r.o. porušila podmínky dané rozhodnutím o poskytnutí dotace a zároveň rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁰ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹¹ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.



- Městys Mohelno, který získal dotaci ve výši 3 500 000 Kč, v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku *Přestavba budovy na byty pro seniory* přijal a posuzoval nabídky, které obsahovaly některé dokumenty s datem pozdějším, než bylo datum přijetí nabídky. Jeden z uchazečů dokonce podal nabídku dříve, než si vyzvedl zadávací dokumentaci. Městys Mohelno tak nedodržel zásadu transparentnosti, čímž porušil ustanovení § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, podmínky dané rozhodnutím o poskytnutí dotace a zároveň rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

Příloha

Přehled kontrolovaných akcí

(v mil. Kč)

	Evidenční číslo akce	Příjemce dotace	IČO příjemce	Počet bytových jednotek	Celkové skutečné výdaje*	Dotace ze státního rozpočtu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace	Dotace ze státního rozpočtu skutečně vyčerpaná*
1	117D514000298	Obec Horní Moštěnice	00301264	7	10,74	4,20	4,20
2	117D514000308	RÝPAR-STAV s.r.o.	29463718	9	5,98	4,95	4,95
3	117D514000346	Obec Mrsklesy	64990940	8	12,73	4,80	4,80
4	117D514000153	Obec Předklášteří	00365416	7	8,50	4,55	4,55
5	117D514000159	ARCHIKA s.r.o.	27715795	8	8,40	4,89	4,89
6	117D514000160	Obec Boršice	00290823	8	5,90	4,89	4,89
7	117D514000217	Město Svatka	00295531	10	6,87	4,90	4,90
8	117D514000254	Obec Střítež	60418559	8	12,50	4,80	4,80
9	117D514000268	Městys Mohelno	00289922	6	7,20	3,50	3,50
Celkem				71	78,82	41,48	41,48

* Údaje byly převzaty z dokumentace závěrečných hodnocení akcí.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/19

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo kultury* za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo kultury při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:
Ministerstvo kultury (dále také „MK“).

Kontrolováno bylo období roku 2014 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od června do listopadu 2015.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MK podalo, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání podáno nebylo.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016,
schválilo usnesením č. 10/III/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MK bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. MK je ústředním orgánem státní správy, organizační složkou státu (dále také „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly.

MK bylo k 31. 12. 2014 zřizovatelem 29 příspěvkových organizací.

V roce 2014 činil podíl příjmů MK na celkovém souhrnu příjmů kapitoly státního rozpočtu 334 – *Ministerstvo kultury* (dále také „kapitola MK“) 100 % a podíl výdajů MK na celkovém souhrnu výdajů kapitoly MK byl rovněž 100 % (v kapitole MK není jiná organizační složka státu). Podíl aktiv (netto) MK na celkovém souhrnu aktiv (netto) kapitoly MK v roce 2014 byl 16,62 %. Podíl nákladů z hlavní činnosti MK na celkovém souhrnu nákladů z hlavní činnosti kapitoly MK v roce 2014 byl 66,01 % a podíl výnosů z hlavní činnosti MK na celkovém souhrnu výnosů z hlavní činnosti kapitoly MK v roce 2014 byl 2,04 %. Aktiva, náklady a výnosy jsou podílem na celé kapitole MK včetně příspěvkových organizací. Příjmy a výdaje se sledují pouze u organizačních složek státu.

Kontrolovány byly činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví MK a měly vliv na hodnoty kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MK k 31. 12. 2014 (dále také „ÚZ“), na hodnotu významných údajů předkládaných Ministerstvem kultury ve výkazu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014 (dále „výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) a na závěrečný účet kapitoly MK za rok 2014.

Kontrola byla zaměřena také na správnost používaných účetních metod a na ostatní podmínky vedení účetnictví stanovené účetními předpisy s účinností pro rok 2014. Účetní zápisy byly ke kontrole vybrány s ohledem na významnost jednotlivých položek účetní závěrky MK sestavené k 31. 12. 2014 a na vyhodnocená rizika nesprávného účtování.

Na základě svého účetnictví sestavilo MK účetní závěrku k 31. 12. 2014 v rozsahu dle § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, tj. sestavilo rozvahu, výkaz zisku a ztráty, přílohu, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu. V rozporu s § 18 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. nebyla tato ÚZ podepsána vedoucím organizační složky státu, tedy ministrem kultury.

Tabulka č. 1 – Údaje za běžné účetní období z rozvahy k 31. 12. 2014 (v Kč)

Aktiva (v netto hodnotě)			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní kapitál	Cizí zdroje	Pasiva celkem
559 428 804,89	2 993 870 159,72	3 553 298 964,61	-56 113 575 474,25	59 666 874 438,86	3 553 298 964,61

Zdroj: účetní závěrka MK k 31. 12. 2014.

Tabulka č. 2 – Údaje za běžné účetní období z výkazu zisku a ztráty k 31. 12. 2014 (v Kč)

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření běžného účetního období
10 424 496 271,64	111 822 703,74	-10 312 673 567,90

Zdroj: účetní závěrka MK k 31. 12. 2014.

Tabulka č. 3 – Údaje za běžné účetní období z přílohy ÚZ k 31. 12. 2014, část A.4 (v Kč)

Podrozvahové položky	Účetní hodnota
P.I. Majetek účetní jednotky	905 100,45
P.II. Vyřazené pohledávky a závazky	394 336,64
P.IV. Další podmíněné pohledávky	257 276 371,12
P.V. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	66 700 012,00
P.VI. Další podmíněné závazky	497 782 901,60

Zdroj: účetní závěrka MK k 31. 12. 2014.

Pozn.: Položka P.V je v monitoru státní pokladny¹ zveřejněna jako položka P.VI a položka P.VI jako položka P.VII.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo kultury při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy, a tím prověřit mimo jiné i plnění jedné ze základních povinností OSS při hospodaření s majetkem státu². Současně bylo cílem prověřit úplnost, průkaznost a správnost údajů MK, neboť údaje z účetnictví budou poprvé za rok 2015 použity pro sestavení účetních výkazů za Českou republiku³. V této souvislosti bylo cílem identifikovat i případná systémová rizika (např. nesrovnatelnosti vykazovaných údajů), která by v případě neřešení mohla ovlivnit účetní výkazy za Českou republiku.

1. Účetní závěrka

V účetní závěrce MK k 31. prosinci 2014 byla kontrolou zjištěna celková nesprávnost v údajích za běžné účetní období ve výši 1,6 mld. Kč⁴.

Na výši zjištěné celkové nesprávnosti se podílelo zejména:

- nesprávné účtování a vykazování přijatých refundací spolufinancovaných transferů na účtu 408 – *Opravy minulých období* ve výši 1 164 648 209,39 Kč, které MK obdrželo z Národního fondu (blíže viz část III.2.1 tohoto kontrolního závěru);
- vykazání částky 227 862 069 Kč v přehledu o změnách vlastního kapitálu, která se týkala snížení závazku v rámci finančních náhrad dle § 15 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), na položce A.VII.2. *Opravy předchozích účetních období* ve sloupci „zvýšení stavu“ místo na položce A.VII.1.

¹ Viz <http://monitor.statnipokladna.cz>.

² Viz ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

³ Viz ustanovení § 23b zákona č. 563/1991 Sb. a vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

⁴ V jednotlivých výkazech ÚZ byly zjištěny nesprávnosti: ve výkazu rozvaha ve výši 1,3 mld. Kč, ve výkazu zisku a ztráty ve výši 7 mil. Kč, v příloze ÚZ 99 mil. Kč, v přehledu o peněžních tocích 88 tis. Kč a v přehledu o změnách vlastního kapitálu 228 mil. Kč.

Opravy minulého účetního období ve sloupci „zvýšení stavu“ (blíže viz část III.2.2 tohoto kontrolního závěru).

Spolehlivost údajů účetní závěrky jako celku je nutné posuzovat z hlediska významnosti⁵. Možnost vyjádřit se ke spolehlivosti údajů ÚZ však byla ve významném rozsahu omezena, a to v důsledku nejednoznačnosti a nejasnosti předpisů upravujících vedení účetnictví⁶ v oblasti transferů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie (dále jen „EU“) a z finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska (dále jen „FM EHP“) a poskytovaných konečným příjemcům formou předfinancování ze státního rozpočtu. **NKÚ se proto ke spolehlivosti údajů ÚZ nevyjadřuje.** Nicméně i informace o nevyjádření se k oblasti transferů či údaje o jiných chybách v účetnictví MK k 31. 12. 2014 jsou důležité, protože se současně jedná o vyjádření k počátečním stavům roku 2015, a tudíž je zřejmé, že účetní výkazy za ČR, které budou za rok 2015 sestavovány, budou těmito počátečními stavy ovlivněny.

Nejednoznačnosti a nejasnosti ustanovení účetních předpisů, které nelze dávat k tíži účetní jednotce, způsobují odlišný výklad těchto předpisů, vykazování odlišných údajů v účetních závěrkách a nesrovnatelnost těchto údajů mezi vybranými účetními jednotkami i v časové řadě. S účinností od 1. 1. 2015 byla novelizována vyhláška č. 410/2009 Sb. a český účetní standard (dále jen „ČÚS“) č. 703 – *Transfery* a byla odstraněna základní nejednoznačnost ohledně role OSS při předfinancování prostředků z rozpočtu EU ze státního rozpočtu. OSS tak poskytují tyto prostředky ve smyslu novelizovaného ČÚS č. 703 v roli poskytovatele.

Současně je nutné uvést, že nesprávnosti zjištěné v ÚZ a v účetnictví MK v oblastech nezatížených nejednoznačností a nejasností právních předpisů měly významný dopad na údaje ÚZ (viz dále v kontrolním závěru).

V případě nepřijetí opatření k nápravě ze strany MK ovlivní nesprávnosti účetní výkazy za následující účetní období a následně v rámci konsolidačního celku státu i výkazy za Českou republiku.

2. Vyhodnocení vedení účetnictví

V souladu se stanoveným cílem kontroly bylo prověřeno, zda MK v roce 2014 při vedení účetnictví postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy. Byly zjištěny např. následující nedostatky:

- MK nesprávně účtovalo dotace poskytnuté zřízeným příspěvkovým organizacím na pořízení majetku jako poskytnuté transfery, ačkoli se o transfery nejedná (viz část III.2.3 tohoto kontrolního závěru).
- MK nesprávně rozlišovalo mezi krátkodobými a dlouhodobými poskytnutými zálohami na transfery (viz část III.2.4 tohoto kontrolního závěru).
- MK nesprávně účtovalo o bezúplatných převodech majetku mezi vybranými účetními jednotkami prostřednictvím nákladů (viz část III.2.5 tohoto kontrolního závěru).
- MK o některých transferových výnosech účtovalo na nesprávném výnosovém účtu (viz část III.2.6 tohoto kontrolního závěru).

⁵ Významnost na úrovni účetní závěrky byla stanovena ve výši 210 mil. Kč.

⁶ Viz část III.1 tohoto kontrolního závěru.

- MK nesprávně vypočetlo odpisy dlouhodobého majetku vykazované na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* (viz část III.2.7 tohoto kontrolního závěru).
- MK v některých případech neúčtovalo na podrozvahových účtech o krátkodobých či dlouhodobých podmíněných závazcích (viz část III.2.8 tohoto kontrolního závěru).
- MK nezaúčtovalo veškerý dlouhodobý hmotný majetek, který nesplňuje podmínku dolní hranice pro vykázání ve výkazu rozvaha, na podrozvahový účet 902 – *Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek* (viz část III.2.9 tohoto kontrolního závěru).
- MK o závazcích a souvisejících nákladech v některých případech neúčtovalo do období, s nímž věcně a časově souvisely. Na konci účetního období ve výkazu rozvaha na účtu 321 – *Dodavatelé* vykázalo pouze staré závazky, které lze považovat za promlčené. MK na konci účetního období nevykázalo žádné závazky z běžného účetního období (viz část III.2.10 tohoto kontrolního závěru).
- MK neprovedlo inventarizaci u všech účtů a inventarizací nezjistilo rozdíly mezi účetnictvím a příslušnými evidencemi (viz část III.2.11 tohoto kontrolního závěru).
- MK v příloze účetní závěrky v části E.1. *Doplňující informace k položkám rozvahy* uvedlo nesprávný komentář k položce C.1.7, tj. k účtu 408 – *Opravy minulých období*, neboť uvedlo, že na této položce je vykázána částka 1 889 251 713,30 Kč týkající se předfinancovaných transferů v minulých letech. Správná částka měla být o 420 944 817,27 Kč nižší, tj. 1 468 306 896,03 Kč (viz část III.2.1 tohoto kontrolního závěru).
- MK o poskytnutém peněžním daru neúčtovalo jako o transferu (viz část III.2.12 tohoto kontrolního závěru).
- MK si při předfinancování prostředků spolufinancovaných ze zahraničí nestanovilo jednoznačným způsobem roli v souladu s českým účetním standardem č. 703 – *Transfery*, tj. neidentifikovalo se jednoznačně s rolí poskytovatele nebo zprostředkovatele uvedených prostředků (viz část III.2.1 tohoto kontrolního závěru).

Vzhledem k významnému rozsahu nesprávností je zřejmé, že MK nevedlo v roce 2014 správné a úplné účetnictví ve smyslu § 8 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 563/1991 Sb.

3. Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2014

Ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2014 byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 22 mil. Kč, z toho 21,9 mil. Kč byly nesprávnosti identifikované u výdajových rozpočtových položek, kdy MK výdaje vynaložené na účelovou podporu knihoven nevykazovalo jako transfery zřízeným příspěvkovým organizacím, ale zatřídilo je na nesprávnou položku rozpočtové skladby jako výdaje na příspěvek poskytnuté zřízeným příspěvkovým organizacím.

4. Církevní restituce

Kontrolou bylo ověřeno, že MK ve svém účetnictví vykazuje závazek vůči církevním a náboženským společnostem (dále také „CNS“) ve výši 56,6 mld. Kč, která odpovídá výši stanovené zákonem č. 428/2012 Sb. Závazek je v souladu s tímto zákonem ročně navyšován o inflaci zveřejňovanou Českým statistickým úřadem. Současně bylo ověřeno účtování příspěvků na podporu činnosti CNS, tyto příspěvky v roce 2014 činily 1,445 mld. Kč.

5. Závěrečný účet

Při hodnocení souladu sestavení návrhu závěrečného účtu kapitoly MK za rok 2014 s vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a při prověřování vybraných oblastí, kterými byly transfery, návratné finanční výpomoci, bezúplatné převody a zálohy, **nebyly zjištěny významné nedostatky**. Dílčí nedostatky byly identifikovány v průvodní zprávě k závěrečnému účtu.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Části účetní závěrky, ke kterým se NKÚ nevyjadřuje

Novely právních předpisů a českých účetních standardů ani pro účetní období 2014 neodstranily nejednoznačnosti a nejasnosti v oblastech, na které NKÚ dlouhodobě upozorňuje. Některé informace vykázané v ÚZ tak nebyly vyhodnoceny z hlediska souladu s ustanoveními právních předpisů a ČÚS regulujících účetnictví OSS, neboť v některých případech nelze jednoznačně vyhodnotit skutečnost ve vztahu k ustanovením těchto právních předpisů a ČÚS. Z tohoto důvodu se NKÚ k uvedeným částem účetní závěrky nevyjadřuje. Jedná se o následující případy:

1.1 Transfery spolufinancované ze zahraničí

Při posuzování postupu účtování MK o transferech spolufinancovaných ze zahraničí je nutné určit, jakou roli (poskytovatele a příjemce, nebo zprostředkovatele transferu) dle ČÚS č. 703 – *Transfery* Ministerstvo kultury ve vztahu k přijatému a poskytnutému transferu zaujímalo. Postupy účtování stanovené v ČÚS č. 703 – *Transfery* vymezují, kdy vybraná účetní jednotka⁷ o transferech účtuje v roli:

- poskytovatele a příjemce prostřednictvím nákladů a výnosů, tzn. s vlivem na výsledek hospodaření, nebo
- zprostředkovatele prostřednictvím zúčtovacích vztahů (pohledávek a závazků), tzn. bez vlivu na výsledek hospodaření.

ČÚS č. 703 – *Transfery* ale pro účetní období 2014 nevymezil uvedené role jednoznačně, a umožnil tak různé výklady, jak účtovat o předfinancování prostředků poskytnutých České republice z rozpočtu EU či FM EHP, přičemž tyto výklady měly významný a různý dopad na vykázané údaje včetně výsledku hospodaření. Vybrané účetní jednotky mohly k problematice

⁷ Vybranými účetními jednotkami jsou podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.: OSS, státní fondy podle rozpočtových pravidel, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny. České účetní standardy č. 701 až 710 jsou platné pro některé vybrané účetní jednotky. Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, v § 2 uvádí výčet vybraných účetních jednotek, na které se tato vyhláška vztahuje, jedná se o vybrané účetní jednotky kromě zdravotních pojišťoven. České účetní standardy č. 701 až 710 se tak vztahují na vybrané účetní jednotky kromě zdravotních pojišťoven.

předfinancování přistupovat odlišně, takže údaje vykázané v účetních závěrkách za vybrané účetní jednotky mohly být v důsledku odlišného vykazování nesrovnatelné.

Z uvedených důvodů se NKÚ nemůže vyjádřit ke správnosti účtování a vykazování některých položek ÚZ, a to k částce ve výši 2 146 057 181,88 Kč stanovené z výkazu FIN 2-04 U k 31. 12. 2014, která zahrnuje příjmy a výdaje týkající se transferů spolufinancovaných ze zahraničí. Účtováním transferů spolufinancovaných ze zahraničí mohly být ovlivněny zůstatky následujících účtů:

- 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí,*
- 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery,*
- 389 – *Dohadné účty pasivní,*
- 458 – *Dlouhodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí,*
- 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery,*
- 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery,*
- 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů,*
- 939 – *Krátkodobé podmíněné pohledávky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí,*
- 941 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí,*
- 973 – *Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv,*
- 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv,*
- 975 – *Krátkodobé podmíněné závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí,*
- 976 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí.*

Účtování o transferech, které účetní jednotky nejprve poskytnou příjemci formou předfinancování podílu EU a následně tyto předfinancované prostředky nárokují k refundaci u Národního fondu, je s účinností od 1. 1. 2015 upraveno novelou⁸ vyhlášky č. 410/2009 Sb. a dále ČÚS č. 703 – *Transfery* ve znění účinném pro rok 2015. V těchto účetních předpisech účinných pro rok 2015 je role účetní jednotky uskutečňující předfinancování transferů již jednoznačně stanovena.

1.2 Přehled o změnách vlastního kapitálu

Z vyhlášky č. 410/2009 Sb. nelze jednoznačně vyvodit, jakým konkrétním způsobem má vybraná účetní jednotka postupovat v přehledu o změnách vlastního kapitálu při naplňování položek B. *Fondy účetní jednotky*, C. *Výsledek hospodaření* a D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření*, pokud účtuje o snížení stavu nebo zvýšení stavu uvedených položek. Z vyhlášky nevyplývá, zda mají být u uvedených položek naplněny oba sloupce, tj. jak „*zvýšení stavu*“, tak „*snížení stavu*“, či zda má být uveden jen rozdíl mezi těmito sloupci⁹, tj. jeden údaj (celkové snížení či celkové zvýšení stavu).

⁸ Vyhláška č. 473/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ NKÚ na problematiku nejednoznačnosti předpisů pro účetnictví pro tuto oblast upozorňuje od roku 2012, viz např. kontrolní závěry z kontrolních akcí č. 11/26 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2012 *Věstníku NKÚ*), č. 13/38 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2014 *Věstníku NKÚ*) a č. 14/19 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2015 *Věstníku NKÚ*).

MK naplnilo v přehledu o změnách vlastního kapitálu předmětné položky jak ve sloupci „zvýšení stavu“, tak ve sloupci „snížení stavu“. Nejasnost při aplikaci způsobu naplňování položek B. *Fondy účetní jednotky*, C. *Výsledek hospodaření* a D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření* přehledu o změnách vlastního kapitálu vede k závěru, že postup zvolený MK nelze považovat za nesprávný, zároveň však tato nejasnost způsobuje riziko nesrovnatelnosti údajů v rámci vybraných účetních jednotek.

2. Nesprávnosti v účetní závěrce, při vedení účetnictví a hlavní příčiny těchto nesprávností

MK v roce 2014 v některých případech nesprávně aplikovalo účetní metody a nedodrželo obsahová vymezení položek ÚZ stanovená vyhláškou č. 410/2009 Sb. MK účetní metody neupravilo vnitřními předpisy. Nedostatky byly zjištěny zejména v níže uvedených případech:

2.1 Refundace spolufinancovaných transferů ze zahraničí

Jak bylo uvedeno výše, pro posouzení postupů účtování MK o transferech spolufinancovaných ze zahraničí je nutné určit, zda MK ve smyslu ČÚS č. 703 – *Transfery* v závislosti na uskutečněných finančních tocích zaujímal v roce 2014 ve vztahu k přijatému a poskytnutému transferu roli poskytovatele/příjemce, nebo zprostředkovatele. MK si svou roli dle ČÚS č. 703 – *Transfery* nestanovilo jednoznačně a postupy účtování neupravilo v žádném vnitřním předpisu.

MK v případě předfinancování transferů poskytovaných z rozpočtu EU či FM EHP z kapitoly MK účtovalo jako poskytovatel transferů s povinností finančního vypořádání prostřednictvím účtu 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery*. Pokud před koncem účetního období obdrželo prostředky z Národního fondu (dále také „NF“) jako refundaci uskutečněných transferových výdajů, změnilo MK svoji roli ve smyslu ČÚS č. 703 – *Transfery* a v souvislosti s přijetím transferu na příjmový účet účtovalo jako zprostředkovatel transferu prostřednictvím účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*. Údaje za zprostředkovatele byly tedy v ÚZ vykázány pouze rozvahově. Pokud však k refundaci peněžních prostředků do konce účetního období nedošlo, zůstalo MK v roli poskytovatele a účtovalo prostřednictvím účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. Údaje za poskytovatele tedy byly v ÚZ vykázány i výsledkově, tj. s vlivem na výsledek hospodaření. O přijetí peněžních prostředků v následujícím účetním období pak MK účtovalo prostřednictvím účtu 408 – *Opravy minulých období*. V roce 2014 MK v souvislosti s refundacemi předfinancovaných transferů zaúčtovalo na účet 408 částku ve výši 1 164 648 209,39 Kč.

Z výše uvedeného vyplývá, že MK při účtování spolufinancovaných transferů nesprávně kombinovalo účetní postupy stanovené ČÚS č. 703 – *Transfery* pro zprostředkovatele a pro poskytovatele/příjemce transferu, přičemž kombinování použitých postupů vedlo k odlišným hodnotám vykázaného hospodářského výsledku za rok 2014 a ovlivnilo zůstatky mnoha účtů vykázané k 31. 12. 2014 (viz část III.1 tohoto kontrolního závěru).

Přestože lze z ČÚS č. 703 – *Transfery* ve znění účinném pro rok 2014 vyvozovat různé výklady účtování o předfinancování prostředků EU a FM EHP, ani jeden z uvedených postupů nestanovuje účtování na účtu 408 – *Opravy minulých období*. MK tím, že prostředky přijaté

jako refundaci předfinancování prostředků spolufinancovaných z EU a FM EHP zaúčtovalo prostřednictvím účtu 408 – *Opravy minulých období*, nevedlo správné účetnictví.

Popsané účetní postupy v oblasti předfinancování transferů, kdy v následujícím období docházelo k opravám přes účet 408 – *Opravy minulých období*, mělo MK nastavené od roku 2011, jak lze odvodit dle údajů uvedených v přílohách ÚZ zveřejněných v jednotlivých letech v informačním systému státní pokladny MONITOR. Od roku 2012 MK v přílohách účetních závěrek v části E.1 u položky C.I.7 komentuje, že na účet 408 – *Opravy minulých období* účtuje „*přijaté náhrady na průtokové transfery, které byly zafinancovány v minulých letech*“. Obdobně systematicky používané účtování předfinancovaných transferů prostřednictvím účtu 408 – *Opravy minulých období* však žádný předpis upravující účetnictví vybraných účetních jednotek nepředpokládá. Navíc komentář v příloze ÚZ sestavené k 31. 12. 2014 v části E.1 u položky C.I.7 nebyl správný. MK uvedlo, že na položce C.I.7 je vykázána částka 1 889 251 713,30 Kč týkající se předfinancovaných transferů v minulých letech. Analýzou účetních dat od roku 2011 bylo zjištěno, že částka týkající se spolufinancovaných transferů by měla být o 420 944 817,27 Kč nižší, tj. 1 468 306 896,03 Kč.

MK účtovalo nesprávně rovněž v případech, kdy bylo konečným příjemcem transferu spolufinancovaného ze zahraničí, např. z *Integrovaného operačního programu*, operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* či z FM EHP. Konečný příjemce transferu dle ČÚS č. 703 – *Transfery* účtuje o přijetí peněžních prostředků v případě neinvestičních transferů prostřednictvím účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* a v případě investičních transferů prostřednictvím účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*. MK však o přijetí peněžních prostředků v případech, kdy bylo konečným příjemcem transferu, účtovalo prostřednictvím účtu 649 – *Ostatní výnosy z činnosti* (viz také část III.2.6 tohoto kontrolního závěru) či prostřednictvím účtu 408 – *Opravy minulých období*.

2.2 Finanční náhrady CNS v přehledu o změnách vlastního kapitálu

MK v přehledu o změnách vlastního kapitálu na položce A.VII.2. *Opravy předchozích účetních období* ve sloupci „*zvýšení stavu*“ vykázalo částku 1 392 510 278,39 Kč. Uvedená částka odpovídá součtu obrátů zaúčtovaných na straně „*dal*“ účtu 408 – *Opravy minulých období*. V této částce je zahrnuta i částka ve výši 227 862 069 Kč, která představuje snížení závazku státu o finanční náhradu dle § 15 zákona č. 428/2012 Sb. pro Bratrskou jednotu baptistů, která v zákonem stanovené lhůtě do 30. 9. 2013 nepodepsala smlouvu o vypořádání. Uvedenou částku mělo MK správně vykázat na položce A.VII.1. *Opravy minulého účetního období*, jelikož se vztahovala k bezprostředně předcházejícímu účetnímu období, a nikoliv na položce A.VII.2. *Opravy předchozích účetních období*.

2.3 Dotace na pořízení majetku poskytnuté příspěvkovým organizacím MK

Dotace na pořízení dlouhodobého majetku poskytnuté zřizovatelem jeho příspěvkovým organizacím nejsou dle ČÚS č. 703 – *Transfery* považovány za transfer a v souladu s ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* o nich má být účtováno jako o snížení vlastního kapitálu prostřednictvím účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*. Na vybraném vzorku dotací ve výši 132 mil. Kč poskytnutých zřízeným příspěvkovým organizacím na pořízení dlouhodobého majetku byla zjištěna nesprávnost ve výši 67,8 mil. Kč.

2.4 Zálohy na transfery

MK v roce 2014 poskytlo ze státního rozpočtu neinvestiční dotaci ve výši 40 mil. Kč na akci *Praha, Pinkasův palác, č. p. 515/8 – odstranění následků povodně 2013*. Předložení dokumentace k závěrečnému vyhodnocení akce bylo stanoveno na 31. 3. 2016. MK k 31. 12. 2014 poskytnuté peněžní prostředky vykázalo jako krátkodobou zálohu na účtu 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery*, ačkoli se jednalo o transfer s povinností finančního vypořádání za období delší než jeden rok a záloha měla být vykázána jako dlouhodobá na účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery*.

MK následně 28. 2. 2015 zúčtovalo poskytnuté zálohy postupy stanovenými k okamžiku vypořádání transferu, přestože vypořádání dotace nebylo ještě předloženo. MK tak účtovalo o skutečnostech, které nenastaly a nebyly předmětem účetnictví.

2.5 Bezúplatné převody majetku

Bezúplatné převody nebo přechody majetku mezi vybranými účetními jednotkami se dle ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* účtují jako změny vlastního kapitálu prostřednictvím účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*, a to v zůstatkové ceně majetku. Kontrolou bylo zjištěno, že MK bezúplatně na jinou vybranou účetní jednotku v roce 2014 převádělo osobní automobily či spoluvlastnický podíl na pavilonu na bienále umění v italských Benátkách. Zůstatková cena uvedeného majetku činila 2,9 mil. Kč. Tuto zůstatkovou cenu MK účtovalo do nákladů na účet 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*, čímž ovlivnilo výsledek hospodaření vykazaný za rok 2014.

2.6 Výnosy z transferů

Pro účtování výnosů z transferů stanoví vyhláška č. 410/2009 Sb. účet 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů*. Kontrolou bylo zjištěno, že MK v některých případech pro účtování výnosů z transferů nepoužívalo v roce 2014 účet 671, ale účtovalo prostřednictvím netransferového účtu 649 – *Ostatní výnosy z činnosti*. Celková takto identifikovaná nesprávnost byla ve výši 1,1 mil. Kč.

2.7 Odpisy dlouhodobého majetku

MK o odpisech dlouhodobého majetku účtovalo jedenkrát ročně. Kontrolou bylo zjištěno, že MK při odpisování majetku vychází z pořizovací hodnoty nesnížené o zůstatkovou cenu při vyřazení majetku, resp. zbytkovou hodnotu. MK v průběhu roku 2014 odpisovalo majetek v rozporu s § 66 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb., protože zvoleným postupem odpisování neodpisovalo majetek po celou dobu jeho používání. Doba odpisování majetku byla kratší než doba stanovená odpisovým plánem. MK tím, že od pořizovací ceny kontrolovaného vzorku majetku nejprve neodečetlo zvolenou zůstatkovou cenu pro účely vyřazení majetku ve výši 5 % a teprve z této hodnoty nestanovilo roční odpisy, vykázalo v nákladech navíc 880 tis. Kč.

2.8 Neúčtování o podmíněných závazcích

Kontrolou bylo zjištěno, že MK na podrozvahových účtech neúčtovalo o všech krátkodobých či dlouhodobých podmíněných závazcích. Jednalo se např. o následující případy:

- I. MK v roce 2012 uzavřelo smlouvu o poskytnutí účelové podpory z *Programu aplikovaného výzkumu a vývoje národní kulturní identity* v celkové výši 19 735 000 Kč. K 31. 12. 2014 zbývalo dle smlouvy pro rok 2015 k vyplacení 5 143 000 Kč. Tuto částku MK k 31. 12. 2014 nevykázalo na podrozvahovém účtu 973 – *Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv*.
- II. V roce 2014 MK uzavřelo smlouvu o dlouhodobé spolupráci na realizaci projektu *Poskytování nadačních příspěvků v programech Obnova, Připomínka a budoucnost*. Smlouva byla uzavřena na dobu 5 let s tím, že ročně bude v letech 2015–2019 dle předběžného rozpočtu vyplácena dotace ve výši 20 mil. Kč až do vyčerpání částky 100 mil. Kč. K 31. 12. 2014 tak MK mělo na podrozvahových účtech vykázat krátkodobé a dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv v ocenění stanoveném minimálně za tři následující účetní období, tj. v minimální hodnotě 60 mil. Kč. Způsob rozlišení krátkodobosti a dlouhodobosti podmíněných závazků mělo MK upravit vnitřním předpisem.
- III. MK v roce 2014 uzavřelo dohodu o poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu České republiky na realizaci projektu *Digitální restaurování českého filmového dědictví*. Na základě této dohody mělo být do 30. 4. 2016 vyplaceno 26,5 mil. Kč. Tuto částku mělo MK k 31. 12. 2014 vykázat na účtech krátkodobých a dlouhodobých podmíněných závazků.
- IV. MK v roce 2014 uzavřelo dohodu o poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu České republiky na realizaci projektu *Průmyslové dědictví*. Na základě této dohody mělo být do 30. 4. 2016 vyplacena částka 3 852 225 Kč. K 31. 12. 2014 MK poskytlo plnění ve výši 196 480,85 Kč. Zbývající částka ve výši 3 655 744,15 Kč měla být k 31. 12. 2014 vykázána na účtech krátkodobých a dlouhodobých podmíněných závazků.
- V. MK v roce 2014 obdrželo od Finančního úřadu pro hlavní město Prahu platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 33,8 mil. Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podalo MK odvolání. Závazek na základě vydaného platebního výměru mělo MK vykázat na podrozvahovém účtu 985 – *Krátkodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení*.

2.9 Jiný drobný dlouhodobý majetek

V majetkové evidenci MK bylo k 31. 12. 2014 vedeno 574 položek označených „X NEEV.“ v celkovém ocenění 198 258,08 Kč. Jedná se o majetek pořízený v letech 1998–2009 s pořizovací cenou do 2 999 Kč. Tento majetek měl být zaúčtován a vykázán na účtu 902 – *Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek*, kde jej však MK nevykázalo, a tím podhodnotilo zůstatek tohoto účtu o částku 198 258,08 Kč.

2.10 Promlčené závazky

MK na účtu 321 – *Dodavatelé* k 31. 12. 2014 vykázalo zůstatek ve výši 3 729 561,25 Kč. Uvedený zůstatek se skládal z částky 3 710 755 Kč a z částky 18 806,25 Kč.

Z předložených podkladů vyplývá, že závazky ve výši 3 710 755 Kč MK zaúčtovalo na základě nálezu NKÚ z kontrolní akce č. 95/30¹⁰ jako závazky vůči státnímu rozpočtu z titulu neoprávněně zadržovaných a použitých prostředků. Z účetnictví vyplývá, že se jedná o na účtu 321 – *Dodavatelé* zaúčtovanou částku ve výši 78 154 838,65 Kč (závazek ve výši příjmů z likvidovaných státních podniků) sníženou o částku 74 444 083,65 Kč (vyplacené nenávratné příspěvky a převody – „pohledávky“ – na obnovu nemovitých kulturních památek). Vzhledem k tomu, že se jedná o události týkající se více než 20 let starých závazků, které lze považovat za promlčené, nemělo by je MK nadále na účtu 321 – *Dodavatelé* vykazovat.

K částce 18 806,25 Kč, která se týkala nevyplacených autorských honorářů z let 2002 a 1998, MK do konce kontroly nepředložilo žádné informace.

Z uvedeného vyplývá, že MK k 31. 12. 2014 nevykázalo žádné závazky běžného účetního období. Kontrolou bylo zjištěno, že MK o závazcích a souvisejících nákladech v některých případech neúčtovalo do období, s nimiž věcně a časově souvisely.

2.11 Inventarizace majetku a závazků

MK nesprávně v inventurním soupisu uvedlo rozsah provedení inventury pohledávek a závazků, když požadovalo provedení inventarizace účtů, které byly právními předpisy upravujícími oblast účetnictví pro rok 2014 zrušeny, a naopak nestanovilo požadavek na inventarizaci účtů 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*, 973 – *Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv* a 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv*, na něž MK v roce 2014 účtovalo.

MK při inventarizaci nezjistilo drobné rozdíly na účtech 347 – *Závazky k vybraným ústředním vládním institucím* (MK inventarizovalo jen část účtu), 401 – *Jmění účetní jednotky*, 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* či 112 – *Materiál na skladě* (jiné ocenění ve skladové evidenci a v účetnictví).

2.12 Poskytnutý peněžní dar

MK v roce 2014 poskytlo společnosti European Union Youth Orchestra na základě usnesení vlády ze dne 29. 10. 2003 č. 1066 peněžní dar ve výši 15 000 € (413 955 Kč), který zaúčtovalo a vykázalo na účtu 543 – *Dary*, kam však dle obsahové náplně stanovené vyhláškou č. 410/2009 Sb. nepatří. Peněžní dar je považován za transfer, takže měl být vykázán na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*.

3. Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2014

Ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2014 byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 22 mil. Kč, z toho 21,9 mil. Kč byly nesprávnosti identifikované u výdajových rozpočtových položek, kdy MK výdaje vynaložené na účelovou podporu knihoven nevykazovalo jako transfery zřízeným příspěvkovým organizacím na rozpočtové položce 5336 – *Neinvestiční transfery zřízeným příspěvkovým organizacím*, ale zatřídilo je na

¹⁰ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 95/30 byl schválen Kolegiem NKÚ na X. zasedání dne 29. května 1996.

rozpočtovou položku 5331 – *Neinvestiční příspěvky zřízeným příspěvkovým organizacím*, kam se zařídují příspěvky na provoz.

Na straně příjmů byla identifikována nesprávnost ve výši 58 tis. Kč, kdy MK nesprávně klasifikovalo příjmy z pronájmu movitého majetku rozpočtovou položkou 2132 – *Příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí a jejich částí*, místo aby je zařídilo na rozpočtovou položku 2133 – *Příjmy z pronájmu movitých věcí*.

4. Církevní restituce

Církevní restituce jsou upraveny zákonem č. 428/2012 Sb. Zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013 a jeho cílem je upravit zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány církvím a náboženským společnostem v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, a dále upravuje vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými CNS. Zákon stanoví formy majetkového vyrovnání, a to formou naturálního plnění – vydávání majetku (nemovitého i movitého) – anebo formou finančního vypořádání za majetek, který nelze vydat fyzicky, a dále stanoví podmínky dalšího financování CNS.

V oblasti naturálního plnění bylo MK jako povinná osoba vyzváno k vydání majetku ve dvou případech. Z informací získaných v průběhu kontroly nevyplývalo žádné významné potenciální riziko, které by mělo být zobrazeno v účetnictví MK.

Registrované CNS, které se státem uzavřely smlouvu o vypořádání, obdrží dle zákona č. 428/2012 Sb. zákonem stanovenou finanční náhradu, která bude vyplacena ve třiceti bezprostředně po sobě následujících ročních splátkách, její vyplácení začíná rokem 2013. Celková zákonem stanovená výše finančních náhrad činí 59 mld. Kč. Kontrolou bylo ověřeno, že MK po vyplacení splátky v roce 2013 a 2014 a po snížení závazku o náhradu pro Bratrskou jednotu baptistů, která ve stanovené lhůtě nepodepsala smlouvu o vypořádání, vykazuje ve svém účetnictví závazek vůči církvím a náboženským společnostem ve výši 56,6 mld. Kč, což odpovídá výši stanovené zákonem č. 428/2012 Sb. Závazek je v souladu s tímto zákonem ročně navyšován o inflaci zveřejňovanou Českým statistickým úřadem.

Kromě uvedené finanční náhrady bude po přechodné období sedmnácti let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 428/2012 Sb. jednotlivým CNS vyplácen příspěvek na podporu jejich činnosti. Celková výše plateb za dobu sedmnácti let dosáhne 16,976 mld. Kč. Příspěvek je vyplácen do konce ledna kalendářního roku, na který je určen. Účtování příspěvků na podporu činnosti CNS, které v roce 2014 činily 1,445 mld. Kč, bylo kontrolou ověřeno a nebyly zjištěny nesprávnosti s vlivem na ÚZ sestavenou k 31. 12. 2014.

5. Závěrečný účet

Při kontrole závěrečného účtu kapitoly MK za rok 2014 byly prověřeny transfery, návratné finanční výpomoci, bezúplatné převody a zálohy. Kontrolou nebyly zjištěny významné nesprávnosti. Závěrečný účet kapitoly MK za rok 2014 byl zpracován v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb., tj. obsahoval průvodní zprávu, povinné číselné sestavy a tabulkové přílohy. V průvodní zprávě MK nevedlo informace o opatřeních přijatých k odstranění všech závad zjištěných na základě výsledků vnitřních a vnějších kontrol

týkajících se hospodaření s prostředky státního rozpočtu, přehled zálohových plateb provedených správcem kapitoly na dodávky a práce investičního a neinvestičního charakteru (uvedeny byly pouze zálohy poskytnuté zřízenými příspěvkovými organizacemi) ani organizační schéma kapitoly s kompetenčním uspořádáním mezi správcem kapitoly a jeho podřízenými organizacemi (součástí je pouze stručný organigram MK).

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/20

Investiční pobídky jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu vynaložených na investiční pobídky ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst a rekvalifikace nebo školení zaměstnanců.

Kontrolováno bylo období let 2012 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna od června do listopadu roku 2015.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“); Úřad práce České republiky (dále také „ÚP ČR“); Auto-Kabel Krupka, s.r.o., Nové Modlany, Krupka; KNAUF INSULATION, spol. s r.o., Praha; Personna International CZ s.r.o., Nové Modlany, Krupka; FTE automotive Czechia s.r.o., Podbořany; Parker Hannifin Industrial s.r.o., Chomutov; DONALDSON CZECH REPUBLIC s.r.o., Klášterec nad Ohří; Wistron InfoComm (Czech), s.r.o., Brno; PEGAS - NS a.s., Znojmo; REHAU Automotive, s.r.o., Čestlice; Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o., Nižní Lhoty; ITT Holdings Czech Republic s.r.o., Ostrava; GRUPO ANTOLIN OSTRAVA s.r.o., Ostrava; Röchling Automotive Kopřivnice s.r.o., Kopřivnice; MAHLE Behr Ostrava s.r.o., Mošnov; CIE METAL CZ, s.r.o., Valašské Meziříčí.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MPSV, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podáno nebylo.

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 21. března 2016, **schválilo** usnesením č. 5/IV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Proces poskytování investičních pobídek byl v ČR zahájen v roce 1998, kdy vláda souhlasila s uplatňováním této formy podpory pro tuzemské a zahraniční investory a uložila ministru financí a ministru práce a sociálních věcí ve spolupráci s ministrem průmyslu a obchodu připravit návrhy zákonů pro zajištění investičních pobídek v oblasti daňové, celní a zaměstnanosti¹. Základní právní rámec systému investičních pobídek tvořil v kontrolovaném období let 2012 až 2014 zákon o investičních pobídkách², zákon o zaměstnanosti³ a nařízení vlády č. 515/2004 Sb.⁴.

Pro účely zákona o investičních pobídkách se investiční pobídkou⁵ rozumí veřejná podpora ve formě:

- slevy na daních z příjmů,
- převodu pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu,
- hmotné podpory vytváření nových pracovních míst,
- hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců,
- hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci,
- osvobození od daně z nemovitých věcí ve zvýhodněných průmyslových zónách

a investiční akci⁶ se rozumí:

- zavedení nebo rozšíření výroby v oborech zpracovatelského průmyslu,
- vybudování nebo rozšíření technologického centra,
- zahájení nebo rozšíření činnosti centra strategických služeb.

Žadatelem o investiční pobídky může být podnikající právnická nebo fyzická osoba realizující investiční akci na území ČR. Žadatel předkládá záměr získat investiční pobídky státní příspěvkové organizaci Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, zřízené Ministerstvem průmyslu a obchodu (dále také „MPO“). Souhlas s poskytnutím investičních pobídek vydává MPO žadateli rozhodnutím o příslibu investičních pobídek. Zákon o investičních pobídkách stanovuje pro jednotlivé typy investičních akcí všeobecné podmínky, které je investor povinen splnit nejdéle do tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

Investiční pobídky ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst (dále také „NPM“) a rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců (dále také „RŠNZ“) jsou podle zákona o zaměstnanosti jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Hmotná podpora je

¹ Usnesení vlády ČR ze dne 29. dubna 1998 č. 298+P, *k návrhu investičních pobídek pro investory v České republice*.

² Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

³ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

⁴ Nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek.

⁵ Podle ustanovení § 1a odst. 1 písm. a) zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

⁶ Podle ustanovení § 1a odst. 1 písm. b) zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

poskytována investorům na základě samostatných dohod (dále také „Dohoda na NPM“ a „Dohoda na RŠNZ“), jejichž náležitosti taxativně vymezuje zákon o zaměstnanosti⁷.

Výše hmotné podpory na vytváření NPM a na RŠNZ, kterou stanovuje nařízení vlády⁸, v letech 2012 až 2015 činila

- 50 tis. Kč do 31. 1. 2014 a od 1. 2. 2014 následně 200 tis. Kč na jedno NPM a 50 % z nákladů na RŠNZ v územní oblasti s mírou nezaměstnanosti nejméně o 50 % vyšší oproti průměrné míře nezaměstnanosti v ČR;
- od 15. 7. 2015 navíc 100 tis. Kč na jedno NPM a 25 % z nákladů na RŠNZ v územní oblasti s mírou nezaměstnanosti nejméně o 25 % vyšší oproti průměrné míře nezaměstnanosti v ČR;
- od 15. 7. 2015 dále 300 tis. Kč na jedno NPM zřízené ve zvýhodněných průmyslových zónách.

V případě RŠNZ z řad zaměstnanců se zdravotním postižením nebo znevýhodněných lze hmotnou podporu navýšit až na 70 % nákladů na RŠNZ.

Výdaje státu na investiční pobídky na vytváření NPM a RŠNZ jsou stanovovány zákonem o státním rozpočtu v rámci závazného ukazatele „*aktivní politika zaměstnanosti*“ kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* (dále také „kapitola MPSV“). Funkce poskytovatele a výkon kontroly čerpání a použití hmotné podpory přísluší ÚP ČR zřízenému ke dni 1. 4. 2011 zákonem o Úřadu práce České republiky⁹. Před tímto datem funkci poskytovatele a výkon kontroly zastávalo MPSV, které ÚP ČR po jeho vzniku řídí a je jeho nadřízeným správním úřadem.

Kontrola u MPSV byla zaměřena na proces poskytování investičních pobídek, jeho změny a přínosy, na výdaje státního rozpočtu na investiční pobídky a jejich administrativní a finanční řízení. U ÚP ČR byla kontrola zaměřena na výdaje státního rozpočtu na investiční pobídky a jejich administrativní a finanční řízení, monitoring a kontrolu. U příjemců investičních pobídek (dále také „příjemce“ nebo „investor“) bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a podmínek Dohod na NPM/RŠNZ.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil na úrovni systému 2 783 667 tis. Kč (MPSV a ÚP ČR). U vybraných příjemců bylo prověřeno 232 837 tis. Kč, což představovalo 83,5 % z celkové částky vyčerpané investory v kontrolovaném období.

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

⁷ Podle ustanovení § 111 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

⁸ Nařízení vlády č. 515/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MPSV a ÚP ČR

1. Proces poskytování investičních pobídek, jeho změny a přínosy

Proces poskytování investičních pobídek prošel od svého zahájení v roce 1998 řadou legislativních změn. Ty zásadnější byly přijaty v letech 2012 až 2015, a to především v reakci na opatření přijatá vládou ČR v rámci *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020*¹⁰ a na nové pokyny Evropské komise přijaté na období 2014–2020 pro oblast regionální státní podpory.¹¹ Tak např. od roku 2012 lze investiční pobídky určené do té doby pouze investorům v sektoru zpracovatelského průmyslu poskytovat i investorům v sektoru technologických center a center strategických služeb. Byla zavedena investiční pobídka formou hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci a formou osvobození od daně z nemovitých věcí ve zvýhodněných průmyslových zónách. V roce 2015 byl rozšířen okruh územních oblastí, v nichž lze žádat o hmotnou podporu na vytváření NPM a RŠNZ.

Zákon o zaměstnanosti definuje aktivní politiku zaměstnanosti jako souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti¹².

Dlouhodobě přetrvává převaha nabídky pracovní síly nad poptávkou po ní a vysoký počet uchazečů v kategorii nezaměstnaných déle než 12 měsíců. Stav a vývoj registrované nezaměstnanosti za roky 2008 až 2015 dokládá tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Stav a vývoj registrované nezaměstnanosti v letech 2008–2015

Ukazatel	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Míra nezaměstnanosti ¹³ (v %)	5,45	7,98	9,01	8,57	8,60	7,68	7,70	6,52
Počet evidovaných uchazečů ¹⁴	324 575	465 576	528 750	507 779	504 381	564 448	561 437	475 175
Počet volných míst	141 776	48 554	33 147	36 493	39 878	38 964	48 682	92 164
Počet uchazečů evidovaných déle než 12 měsíců	111 884	109 196	165 457	180 896	186 234	219 906	243 441	211 190

Zdroj: MPSV – statistické ročenky trhu práce v České republice za roky 2008 až 2014. Údaje o roku 2015 vycházejí z měsíčních výkazů MPSV z roku 2015.

Problematika potřebnosti investičních pobídek je široce diskutovaným tématem odborné veřejnosti i politické reprezentace z pohledu jejich fiskálních a ekonomických přínosů a dopadů na pracovní trh. O vyčíslení těchto efektů se snaží řada analýz a studií, avšak s nejednoznačným výsledkem. Cílem investičních pobídek jako nástroje aktivní politiky zaměstnanosti je spolu s dalšími faktory (cena, vzdělanost a kvalifikace pracovní síly, geografická poloha, makroekonomická a politická stabilita) stimulovat investory, aby své

¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 15. 10. 2014 č. 835, o *Strategii politiky zaměstnanosti do roku 2020*.

¹¹ *Pokyny k regionální státní podpoře na období 2014–2020 (2013/C 209/01)*.

¹² Podle ustanovení § 104 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹³ Na základě dohody s Českým statistickým úřadem přešlo Ministerstvo práce a sociálních věcí počínaje lednem 2013 na nový ukazatel registrované nezaměstnanosti v ČR s názvem „podíl nezaměstnaných osob“, který vyjadřuje podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15–64 let ze všech obyvatel ve stejném věku.

¹⁴ Podle ustanovení § 24 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je uchazečem o zaměstnání fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku ÚP ČR, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou ÚP ČR zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání.

projekty realizovali v ČR. Obdobnou formu hmotné podpory poskytují investorům podle poznatků NKÚ i okolní státy, jako je Maďarsko, Slovensko, Polsko, Rakousko a Německo. Samotná tvorba NPM je dána investičním projektem a není přímo odvislá od poskytnutí investiční pobídky ani od její výše.

2. Zjištěné nedostatky

2.1 Struktura rozpočtu investičních pobídek

MPSV schvaluje a rozepisuje ÚP ČR na základě jeho návrhu rozpočet výdajů na investiční pobídky na příslušný paragraf a položku rozpočtové skladby¹⁵. Rozpočtované výdaje na investiční pobídky pro roky 2012 až 2014, navržené ÚP ČR a schválené a rozepsané MPSV, zahrnovaly rovněž výdaje na *Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb* (dále také „Rámcový program“). Jedná se o dotační program přijatý MPO v roce 2002 podpůrně k systému investičních pobídek, ve kterém MPSV plní funkci poskytovatele dotací na školení a rekvalifikace. Oproti investičním pobídkám se však jedná o odlišnou formu podpory, neboť je poskytována rozhodnutím podle rozpočtových pravidel¹⁶. MPSV sice sleduje prostřednictvím ÚP ČR a vykazuje v závěrečných účtech své kapitoly čerpání rozpočtu zvlášť za investiční pobídky a za Rámcový program, avšak tyto údaje nelze porovnat s rozpočtem, který byl navržen a schválen jako společný pro obě formy podpory.

Rozpočty výdajů na investiční pobídky a Rámcový program, navržené ÚP ČR a schválené MPSV pro roky 2012, 2013 a 2014, nebyly dostatečně strukturovány pro potřeby hodnocení a vykazování jejich plnění.

2.2 Výdaje na investiční pobídky

MPSV ve schválených rozpočtech výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti pro roky 2012 až 2014 vyčlenilo na investiční pobídky a na Rámcový program celkem 2 783 667 tis. Kč, z toho 2 000 000 tis. Kč rozepsalo do rozpočtu ÚP ČR a 783 667 tis. Kč si ponechalo jako rozpisovou rezervu v rozpočtu kapitoly MPSV. Z rozepsané částky ÚP ČR vyčlenil 1 450 610 tis. Kč na investiční pobídky a 463 230 tis. Kč na Rámcový program. Bilanci rozpočtových výdajů v jednotlivých letech dokládá tabulka č. 2.

¹⁵ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, § 4226 – *Ostatní podpora zaměstnanosti*, položka 5213 – *Neinvestiční transfery nefinančním podnikatelským subjektům – právnickým osobám*.

¹⁶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).



Tabulka č. 2 – Výdaje na investiční pobídky a Rámcový program v letech 2012–2014

(v tis. Kč)

Rok		Rozpočet		Čerpáno	% ze schváleného rozpočtu
		Schválený	Upravený		
2012	Rozpočet celkem v tom:	1 339 338		263 999	19,71
	rozpisová rezerva MPSV	539 338			
	rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na:	800 000	523 567	263 999	32,00
	- investiční pobídky	593 138		252 026	42,49
	- Rámcový program	206 862		11 973	5,79
2013	Rozpočet celkem v tom:	1 144 329	1 083 886	30 765	2,69
	rozpisová rezerva MPSV	244 329			
	rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na:	900 000	813 840	30 765	3,42
	- investiční pobídky	655 261		24 007	3,66
	- Rámcový program	158 579		6 758	4,26
2014	Rozpočet celkem z toho:	300 000		7 950	2,65
	rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na:	300 000	70 000	7 950	2,65
	- investiční pobídky	202 211		2 726	1,35
	- Rámcový program	97 789		5 224	5,34
2012–2014	Rozpočet celkem v tom:	2 783 667	2 723 224	302 714	10,87
	rozpisová rezerva MPSV	783 667			
	rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na:	2 000 000	1 407 407	302 714	15,82
	- investiční pobídky	1 450 610		278 759	19,22
	- Rámcový program	463 230		23 955	5,17

Zdroj: údaje MPSV a ÚP ČR o sestavení rozpočtu, finanční vypořádání.

Pozn.: Podle údajů tabulky č. 2 za rok 2013 je součet částek vyčleněných ÚP ČR na investiční pobídky (655 261 tis. Kč) a na Rámcový program (158 579 tis. Kč) o 86 160 tis. Kč nižší oproti částce 900 000 tis. Kč rozepsané z MPSV. Důvod tohoto rozdílu spočívá v tom, že ÚP ČR si z rozepsaných 900 000 tis. Kč převedl 86 160 tis. Kč na jiné nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (60 mil. Kč na veřejně prospěšné práce a 26 160 tis. Kč na společensky účelná pracovní místa).

Podle údajů uvedených v tabulce č. 2 bylo v letech 2012 až 2014 z celkové částky 1 450 610 tis. Kč alokované na investiční pobídky v rozpočtech ÚP ČR vyčerpáno pouze 278 759 tis. Kč, tj. 19,22 %. Z celkové částky 2 783 667 tis. Kč, kterou MPSV vyčlenilo pro roky 2012 až 2014 na investiční pobídky, Rámcový program a na rozpisovou rezervu, pak bylo vyčerpáno pouze 302 714 tis. Kč, tj. 10,87 %. MPSV v souladu s právními předpisy převedlo cca jednu polovinu nevyčerpaných peněžních prostředků (1 238 579 tis. Kč) do nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů a druhou polovinu (1 242 374 tis. Kč) použilo k jiným účelům (vázání výdajů v rozpočtu kapitoly MPSV, převedení výdajů na jiné nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, navýšení výdajů na platy zaměstnanců ÚP ČR, České správy sociálního zabezpečení a Státního úřadu inspekce práce a na implementaci, provoz a rozvoj *Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí*).

Kontrolované období let 2012 až 2014 bylo každoročně charakterizováno nízkým čerpáním peněžních prostředků vyčleněných MPSV na investiční pobídky.

2.3 Sestavení rozpočtu investičních pobídek

ÚP ČR poskytuje investorům hmotnou podporu na základě Dohod na NPM/RŠNZ, které musí podle zákona o zaměstnanosti obsahovat mj. výši a termín poskytnutí této podpory (platební kalendář).¹⁷ Finanční závazky sjednané v Dohodách na NPM/RŠNZ tak tvoří reálný základ pro sestavení rozpočtu investičních pobídek na příslušný rok. Strukturu výdajů zohledněných v rozpočtech ÚP ČR na roky 2012 až 2014 dokládá tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Rozpočty ÚP ČR pro roky 2012–2014 (v tis. Kč)

Rok	Rozpočet ÚP ČR celkem (bez Rámcového programu)	Finanční závazky z Dohod na NPM/RŠNZ zohledněné v rozpočtu ÚP ČR			Podíl sl. 4 : sl. 1 (v %)	Ostatní výdaje zohledněné v rozpočtu ÚP ČR	Podíl sl. 6 : sl. 1 (v %)
		2	3	4			
	1	Čerpané	Nečerpané	Celkem	5	6	7
2012	593 138	252 026	0	252 026	42,49	341 112	57,51
2013	655 261	24 007	166 711	190 718	29,10	464 543	70,90
2014	202 211	2 726	43 975	46 701	23,09	155 510	76,91
2012–2014	1 450 610	278 759	210 686	489 445	33,74	961 165	66,26

Zdroj: rozpočty ÚP ČR a finanční vypořádání MPSV a ÚP ČR.

Tabulka č. 3 ukazuje, že v celkové alokaci výdajů pro roky 2012 až 2014 (1 450 610 tis. Kč) tvořily skutečné finanční závazky třetinu (489 445 tis. Kč) a dvě třetiny tvořily ostatní předpokládané výdaje (961 165 tis. Kč). **Pouze 8 % těchto ostatních předpokládaných výdajů (80 031 tis. Kč) však mělo v rozpočtech ÚP ČR opodstatnění, přestože nebyly čerpány.** Jednalo se o alokace vůči investorům s již vydaným rozhodnutím MPO o poskytnutí investiční pobídky, ale dosud neuzavřenou Dohodou na NPM/RŠNZ, kterou je investor povinen uzavřít nejpozději do tří let od data vydání rozhodnutí MPO. V rozpočtech ÚP ČR je tak nutno s těmito investory počítat, přestože odhad výše budoucího finančního závazku a termínu jeho vzniku je s ohledem na stanovenou tříletou lhůtu pro uzavření Dohody na NPM/RŠNZ problematický. **Zbývajících 92 % ostatních předpokládaných výdajů (881 134 tis. Kč) však nemělo v rozpočtech ÚP ČR opodstatnění a nemohly být čerpány, jak dokumentují dále uvedené skutečnosti zjištěné NKÚ.**

MPSV spolu s Ministerstvem financí, Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství vydávají pro MPO závazné stanovisko k záměru žadatele, ve kterém vyjádří souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím investiční pobídky. V případě souhlasných stanovisek všech dotčených orgánů učiní MPO žadateli nabídku na poskytnutí investiční pobídky. Žadatel, pokud má zájem, předloží MPO žádost o příslib investiční pobídky a následně MPO rozhodnutím o příslibu investiční pobídky vydá žadateli souhlas k jejímu poskytnutí. Podle tohoto rozhodnutí je investor povinen do tří let od data jeho vydání uzavřít s ÚP ČR (dříve s MPSV) Dohodu na NPM/RŠNZ.

¹⁷ Podle ustanovení § 111 odst. 6 písm. e) a odst. 7 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

MPSV interním předpisem nařídilo ÚP ČR zohledňovat výdaje v návrhu rozpočtu investičních pobídek na příslušný rok již na základě souhlasného stanoviska MPSV k záměru investora, což odůvodnilo tak, že tímto aktem dochází ke vzniku finančního závazku. **NKÚ kvalifikuje toto odůvodnění jako odporující právním předpisům a samotné interní nařízení jako rizikové pro sestavení rozpočtu odpovídajícího skutečným potřebám.** Podle občanského zákoníku závazky vznikají mj. ze smlouvy¹⁸, což v daném případě splňuje až Dohoda na NPM/RŠNZ. Vyjádřením souhlasného stanoviska MPSV k záměru žadatele (a tím i k investiční pobídce) tak finanční závazek vůči němu de iure ani de facto nevznikne a předčasné rozpočtování peněžních prostředků znamená riziko jejich nevyčerpání v daném roce. Příkladem nesprávného postupu je případ, kdy vláda v červnu 2014 vzala na vědomí informaci MPO o investičním záměru investora vybudovat na území strategické průmyslové zóny v Ústeckém kraji nový závod na výrobu pneumatik pro osobní automobily. MPSV k záměru vydalo ke dni 7. 8. 2014 souhlasné stanovisko pro MPO a ÚP ČR již v rozpočtu na rok 2014 zohlednil 71 218 tis. Kč vůči tomuto investorovi. Podle jeho záměru však má k vytvoření a obsazení NPM (cca 1 400 NPM) dojít až v horizontu let 2017–2020.

Další příklady nesprávného postupu při tvorbě rozpočtu:

- a) ÚP ČR v rozpočtu na rok 2013 zohlednil celkem 330 434 tis. Kč vůči čtyřem investorům se záměry z let 2003 až 2006, kteří však nereflektovali na nabídku MPO a investiční pobídky neobdrželi. Navíc jeden z těchto investorů investiční pobídky na vytvoření NPM a na RŠNZ v záměru ani nepožadoval.
- b) ÚP ČR v rozpočtu na rok 2014 zohlednil 53 450 tis. Kč vůči investorovi, který však ve svém záměru z roku 2008 požadoval a obdržel investiční pobídku pouze ve formě slevy na daních z příjmů.
- c) ÚP ČR v rozpočtech na roky 2012 a 2013 zohlednil vůči čtyřem investorům celkem 426 032 tis. Kč nad rámec již finančně vypořádaných Dohod na NPM/RŠNZ s těmito investory.

Podle údajů uvedených v tabulce č. 2 si MPSV pro roky 2012 až 2014 vyčlenilo na investiční pobídky a Rámcový program peněžní prostředky v objemech 1 339 338 tis. Kč, 1 144 329 tis. Kč a 300 000 tis. Kč. Podle skutečností zjištěných NKÚ se však přiměřená, skutečným potřebám odpovídající výše těchto peněžních prostředků pohybovala v jednotlivých letech zhruba na úrovni 300 000 tis. Kč, 200 000 tis. Kč a 80 000 tis. Kč.

Rozpočet výdajů na investiční pobídky byl každoročně v rozporu se zásadou reálnosti rozpočtu nadhodnocen v řádu stovek mil. Kč a nevyčerpané peněžní prostředky byly použity k jiným účelům.

¹⁸ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zrušen k 1. 1. 2014, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinnost od 1. 1. 2014.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců investičních pobídek

Kontrola bylo podrobena celkem 15 investorů, z nichž u pěti byly zjištěny dílčí nedostatky spočívající v neplnění nebo opožděném plnění některých závazků sjednaných v Dohodách na NPM/RŠNZ. Zjištěny byly tyto skutečnosti:

- Jeden příjemce neúčtoval o přijetí a použití hmotné podpory na NPM ve výši 850 000 Kč na předepsaném účtu.
- Jiný příjemce v jednom případě porušil závazek Dohody na RŠNZ zařadit do rekvalifikace pouze osoby, které jsou občany České republiky nebo jiného státu Evropské unie.
- Tři příjemci předložili MPSV vyúčtování poskytnuté hmotné podpory a informaci o vytvoření NPM a RŠNZ s menším zpožděním oproti termínům sjednaným v Dohodách na NPM/RŠNZ.

IV. Tvorba nových pracovních míst u příjemců investičních pobídek

Dohoda na NPM musí podle zákona o zaměstnanosti obsahovat mj. počet NPM, která budou vytvořena, a datum, do kterého budou obsazena. Výchozí podklad pro sjednání těchto náležitostí tvoří záměr investora, ve kterém investor uvádí mj. projektovaný počet NPM v jednotlivých letech.

NKÚ na kontrolním vzorku 14 Dohod na NPM z let 2005 až 2013 zjistil, že v 12 z nich mají investoři sjednány jako závazné nižší počty NPM oproti jejich záměrům. Všechny 12 Dohod na NPM obsahuje v souladu se zákonem počet NPM a časové období (tzv. rozhodné období), ve kterém budou vytvořena a obsazena. Počet NPM je však sjednán jako minimální a nižší oproti záměru s tím, že pokud investor v rozhodném období vytvoří a obsadí další NPM, dojde ze strany MPSV / ÚP ČR k navýšení hmotné podpory. Např.:

- Jeden investor ve svém záměru z roku 2006 zamýšlel vytvořit a obsadit v letech 2006 až 2010 celkem 3 514 NPM. Dohoda na NPM z prosince 2008 obsahuje závazek investora vytvořit a obsadit v rozhodném období (od 27. 6. 2006 do 2. 11. 2011) minimálně 1 000 NPM a k tomu závazek MPSV k navýšení hmotné podpory v případě, že investor v rozhodném období vytvoří a obsadí další NPM, a to až do počtu 4 000. Ve skutečnosti investor splnil závazek sjednaný v Dohodě na NPM, když v rozhodném období vytvořil a obsadil celkem 2 556 NPM. Hmotnou podporu nárokoval pouze na 2 500 NPM.
- Jiný investor ve svém záměru z roku 2005 zamýšlel vytvořit a obsadit v letech 2006 až 2009 celkem 588 NPM. Dohoda na NPM z listopadu 2006 obsahuje závazek investora vytvořit a obsadit v rozhodném období (od 9. 9. 2005 do 18. 4. 2010) minimálně 417 NPM a k tomu závazek MPSV k navýšení hmotné podpory v případě, že investor v rozhodném období vytvoří a obsadí další NPM, a to až do počtu 500 míst. Ve skutečnosti investor splnil závazek sjednaný v Dohodě na NPM, když v rozhodném období vytvořil a obsadil celkem 465 NPM. Hmotnou podporu nárokoval pouze na 436 NPM.

U takto koncipovaných Dohod na NPM nejsou investoři schopni v okamžiku jejich sjednávání spolehlivě určit přesný počet NPM, která se podaří v rozhodném období vytvořit a obsadit. Rozhodné období totiž počíná datem doručení záměru investora Agentuře pro podporu

podnikání a investic CzechInvest a končí datem sjednaným v Dohodě na NPM. Vzhledem k povinnosti investora uzavřít Dohodu na NPM nejdéle do tří let od data vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky je rozhodné období zpravidla víceleté. Sjednáním minimálního počtu NPM se tak minimalizuje riziko nesplnění závazku a vrácení poskytnuté hmotné podpory.

Kontrola NKÚ ukázala, že investoři mají v Dohodách na NPM sjednány pro tvorbu NPM převážně měkčí podmínky, než jaké vyplývaly z jejich záměrů.

Tvorbu NPM u kontrolovaných investorů dokládá tabulka č. 4.

Tabulka č. 4 – Tvorba NPM u vybraných kontrolovaných osob

Kontrolovaná osoba	Záměr vytvoření NPM	Dohoda na NPM	Skutečně vytvořená NPM	Poskytnutá hmotná podpora na NPM (v tis. Kč)
Auto-Kabel Krupka, s.r.o., Nové Modlany, Krupka	250	200	200	10 000
KNAUF INSULATION, spol. s r.o., Praha	150	120	125	24 250
FTE automotive Czechia s.r.o., Podbořany	588	417	465	89 450
Parker Hannifin Industrial s.r.o., Chomutov	350	283	286	56 680
DONALDSON CZECH REPUBLIC s.r.o., Klášterec nad Ohří	143	50	143	10 000
PEGAS - NS a.s., Znojmo	40	40	48	9 600
REHAU Automotive, s.r.o., Čestlice	128	128	160	13 375
Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o., Nižní Lhoty	3 514	1 000	2 556	500 350
ITT Holdings Czech Republic s.r.o., Ostrava	339	300	312	15 600
GRUPO ANTOLIN OSTRAVA s.r.o., Ostrava	150	110	124	22 000
Röchling Automotive Kopřivnice s.r.o., Kopřivnice	68	62	63	6 475
MAHLE Behr Ostrava s.r.o., Mošnov	541	430	434	43 850
Celkem	6 261	3 220	4 916	801 630

Zdroj: záměry, Dohody na NPM, informace MPSV a ÚP ČR o vytvořených a podpořených NPM.

Pozn.: Z kontrolovaných 15 osob jich celkem 12 obdrželo investiční pobídku na NPM. Kontrolované osoby FTE automotive Czechia s.r.o., Podbořany, Parker Hannifin Industrial s.r.o., Chomutov, DONALDSON CZECH REPUBLIC s.r.o., Klášterec nad Ohří, a Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o., Nižní Lhoty, nárokovaly a čerpaly hmotnou podporu na počet NPM celkem o 181 nižší, než ve skutečnosti v rozhodném období vytvořily.

Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolované osoby v rámci sjednaných Dohod na NPM vytvořily a obsadily v letech 2003 až 2013 celkem 4 916 NPM. Dopad těchto investičních pobídek na míru nezaměstnanosti však nelze jednoznačně kvantifikovat, neboť:

- představují pouze jeden z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti,
- tvorbu NPM podporuje i řada dotačních programů,
- NPM nejsou obsazována pouze uchazeči z řad nezaměstnaných a souběžně s jejich vznikem jiná pracovní místa zanikají.

V. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola u MPSV a ÚP ČR byla zaměřena na změny a přínosy systému investičních pobídek a na jejich financování, administrativní a finanční řízení, monitoring a kontrolu. U příjemců investičních pobídek bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a podmínek Dohod na NPM/RŠNZ.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil 2 783 667 tis. Kč na úrovni systému poskytovatele (MPSV a ÚP ČR), z toho u vybraných příjemců investičních pobídek bylo prověřeno 232 837 tis. Kč, což představovalo 83,5 % z celkového objemu investičních pobídek čerpaných investory v letech 2012 až 2014.

Nedostatky zjištěné u MPSV a ÚP ČR spadaly do oblasti tvorby rozpočtu výdajů na investiční pobídky. Rozpočet byl každoročně nadhodnocen v řádu stovek mil. Kč a míra jeho čerpání nepřekročila v jednotlivých letech v průměru 10 %. ÚP ČR v rozpočtech pro roky 2012 až 2014 zohlednil mj. výdaje vůči investorovi s projektovanou tvorbou nových pracovních míst až v horizontu let 2017–2020 a dále i výdaje vůči investorům, kteří buď od svých záměrů odstoupili, nebo o investiční pobídky na NPM a RŠNZ nežádali, případně již u nich došlo v předchozím období k vypořádání finančních závazků z Dohod na NPM/RŠNZ. Objem těchto v rozpočtech zohledněných neopodstatněných výdajů činil v peněžním vyjádření 880 mil. Kč, což představovalo 61 % z celkové alokace na roky 2012 až 2014. Přitom dalších zhruba 780 mil. Kč si MPSV ponechalo na investiční pobídky v rozpočtu kapitoly MPSV jako rozpisovou rezervu. MPSV cca jednu polovinu nevyčerpaných peněžních prostředků převedlo do nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů a druhou polovinu použilo v souladu s právními předpisy k jiným účelům. Nadhodnocování rozpočtu výdajů správcem kapitoly (v tomto případě MPSV) je porušením zásady reálnosti rozpočtu, která má za cíl zamezit rozpočtovým přesunům.

Kontrola u příjemců zjistila některá dílčí pochybení, která však neměla vliv na plnění sjednaných podmínek pro čerpání a použití hmotné podpory.

Investiční pobídky formou hmotné podpory na vytváření NPM a RŠNZ představují jeden ze stávajících osmi nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, definované zákonem o zaměstnanosti jako souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti. Investiční pobídky však mají spolu s dalšími faktory (cena, vzdělanost a kvalifikace pracovní síly, geografická poloha, makroekonomická a politická stabilita) za úkol především stimulovat investory k umístění investice v České republice. Obdobné formy hmotné podpory poskytují investorům i okolní státy, tedy Maďarsko, Slovensko, Polsko, Rakousko a Německo. Samotná tvorba NPM je dána investičním projektem a není

přímo odvislá od poskytnutí investiční pobídky ani od její výše. Dopad investičních pobídek na míru zaměstnanosti prakticky nelze kvantifikovat, neboť:

- představují pouze jeden z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti,
- tvorbu NPM podporuje i řada dotačních programů,
- NPM nejsou obsazována pouze uchazeči z řad nezaměstnaných a souběžně s jejich vznikem jiná pracovní místa zanikají.

Investoři z řad kontrolovaných osob v rámci sjednaných Dohod na NPM vytvořili a obsadili v letech 2003 až 2013 celkem 4 916 NPM při poskytnuté hmotné podpoře v celkové výši 801 630 tis. Kč.

Seznam zkratk a zkrácených pojmenování:

Dohoda na NPM	dohoda o nových pracovních místech uzavřená mezi poskytovatelem investičních pobídek a investorem
Dohoda na RŠNZ	dohoda o provedení rekvalifikací nebo školení nových zaměstnanců uzavřená mezi poskytovatelem investičních pobídek a investorem
investor	příjemce investičních pobídek
kapitola MPSV	kapitola státního rozpočtu 313 – <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i>
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPM	nová pracovní místa
příjemce	příjemce investičních pobídek
Rámcový program	<i>Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb</i>
RŠNZ	rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců
ÚP ČR	Úřad práce České republiky

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/21

Peněžní prostředky určené na rekultivace v lokalitách jezer Most a Chabařovice

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/21. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na odstranění ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém kraji se zaměřením na hydričké rekultivace v lokalitách jezer Most a Chabařovice byly poskytovány, čerpány a použity v souladu se stanovenými podmínkami, účelně a hospodárně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od května 2015 do prosince 2015.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2002 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí;

Ministerstvo průmyslu a obchodu;

Palivový kombinát Ústí, státní podnik.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo financí, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016, **schválilo** usnesením č. 11/III/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:



I. INFORMACE K PŘEDMĚTU KONTROLY

Kontrolovaná problematika

Zákonem č. 168/1993 Sb. novelizujícím zákon č. 44/1988 Sb.¹ byla organizacím oprávněným dobývat výhradní ložiska uložena od roku 1994 povinnost zajistit sanaci všech pozemků dotčených těžbou a monitorovat úložné místo po dokončení provozu a dále na zajištění těchto činností vytvářet na vrub nákladů rezervu finančních prostředků, která bude odpovídat potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním.

Vláda České republiky (dále také „vláda ČR“) svými usneseními ze dne 16. ledna 2002 č. 50² a ze dne 20. února 2002 č. 189³ uznala potřebu řešení ekologických škod, které vznikly před privatizací hnědouhelných těžebních společností a před účinností novely horního zákona, a tudíž na ně nemohla být vytvořena potřebná finanční rezerva. Vláda ČR souhlasila s tím, že bude postupně vyčleněna částka 15 miliard Kč z privatizačních výnosů na účast státu na nákladech revitalizace krajiny narušené těžební činností státních hnědouhelných podniků na území Ústeckého a Karlovarského kraje.

Vláda ČR svým usnesením ze dne 18. března 2002 č. 272⁴ schválila způsob čerpání finančních prostředků určených k řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji, a to prostřednictvím Fondu národního majetku České republiky (dále také „FNM ČR“) při použití zákona č. 199/1994 Sb.⁵ a ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) bod 4 zákona č. 171/1991 Sb.⁶

Po zrušení FNM ČR zákonem č. 178/2005 Sb.⁷ s účinností od 1. 1. 2006 přešla působnost FNM ČR na Ministerstvo financí (dále také „MF“), což znamená, že MF přísluší hospodaření s majetkem, který přešel z FNM ČR na stát, a v právních vztazích, do nichž vstoupil místo FNM ČR stát, jedná jménem státu MF⁸. Odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji (dále také „*odstraňování ekologických škod v ÚK a KK*“) bylo v letech 2002 až 2005 financováno z výnosů privatizace majetku FNM ČR a od roku 2006 Ministerstvem financí z dosažených výnosů prodeje privatizovaného majetku a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, tyto finanční prostředky nejsou součástí státního rozpočtu⁹.

Finanční prostředky na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* byly čerpány od roku 2003, ke dni 30. 6. 2015 byla vyčerpána částka 11,824 mld. Kč.

¹ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

² Usnesení vlády ČR ze dne 16. ledna 2002 č. 50, *ke Zprávě o hospodářské situaci Ústeckého kraje*.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 20. února 2002 č. 189, *o změně usnesení vlády z 16. ledna 2002 č. 50, ke Zprávě o hospodářské situaci Ústeckého kraje*.

⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 18. března 2002 č. 272 + P, k návrhu čerpání finančních prostředků k řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém kraji a v Karlovarském kraji.

⁵ Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁶ Zákon č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky.

⁷ Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

⁸ V kontrolním závěru je dále uváděno pouze Ministerstvo financí, a to i v případech, kdy kontrolované činnosti vykonával Fond národního majetku České republiky.

⁹ Ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 171/1991 Sb. a ustanovení § 4 zákona č. 178/2005 Sb.

Kontrolované osoby a jejich působnost v procesu odstraňování ekologických škod v ÚK a KK

Ministerstvo financí zajišťuje zadávání veřejných zakázek na výběr zhotovitele u projektů schválených meziresortní komisí k řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v ÚK a KK (dále také „meziresortní komise“), uzavírá realizační smlouvy s vybraným zhotovitelem na základě a v rozsahu schváleného projektu, provádí kontrolní činnost při realizaci projektu (supervizi), vydává potvrzení o účelnosti vynaložených nákladů, dává souhlas k proplacení faktur a uvolňuje finanční prostředky, posuzuje závěrečnou zprávu realizace projektu a vypracovává závěrečnou informaci o průběhu akce a předkládá ji k projednání meziresortní komisi.

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) ve vztahu k Palivovému kombinátu Ústí, státní podnik, (dále také „PKÚ“) vykonává povinnosti zakladatele vyplývající z ustanovení § 15 zákona č. 77/1997 Sb.¹⁰

MPO zajišťuje činnost meziresortní komise, přijímá žádosti o úhradu nákladů, resp. žádosti o zařazení projektů k realizaci (dále také „žádost“), vyjadřuje se k návrhu na metodickou i jinou změnu projektu, vč. přerušení stavby, vydává souhlas zhotoviteli k čerpání rozpočtové rezervy, vydává souhlas k zadání dodatečných stavebních prací a posuzuje závěrečnou zprávu předkladatele (PKÚ).

Meziresortní komise vyhlašuje výzvu k předložení projektů na odstranění ekologických škod vzniklých v ÚK a KK v souvislosti s těžební činností státních hnědouhelných společností v období před jejich privatizací podle usnesení vlády ČR ze dne 20. února 2002 č. 189 a žádosti o úhradu jejich realizace státem (dále také „výzva k předložení projektů“), projednává doručené žádosti a rozhoduje o jejich schválení, svolává mimořádná jednání k řešení projektů neodkladného charakteru a doporučuje odborně způsobilé osoby pro supervizi.

Palivový kombinát Ústí, státní podnik, byl založen s účinností od 1. 1. 1991 rozhodnutím č. 144/1990 ministra hospodářství ČSFR ze dne 17. 12. 1990 čj. 1642/401 v souladu s ustanovením § 13 zákona č. 111/1990 Sb.¹¹.

PKÚ podává žádosti o zařazení projektů do programu, uzavírá dohody o součinnosti s vybraným zhotovitelem, zajišťuje stavebně technický a autorský dozor při realizaci projektů, organizaci kontrolních dnů v souladu s podmínkami stanovenými ve směrnici meziresortní komise k řešení těžebně ekologických škod vzniklých před privatizací těžebních hnědouhelných společností v Ústeckém a Karlovarském kraji (dále také „Směrnice“) a vydává k jednotlivým fakturám souhlas s rozsahem provedených prací.

Koncepční cíle a přínosy rekultivací v lokalitách bývalých lomů Ležáky a Chabařovice

MF stanovilo pravidla pro proces řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji ve dvou základních dokumentech, a to v *Koncepci řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji* (dále jen „Koncepce“) a ve Směrnici.

¹⁰ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

¹¹ Zákon č. 111/1990 Sb., o státním podniku.

Koncepce z října 2003 převzala u projektů rekultivace lomu Ležáky a lomu Chabařovice koncepční a strategické cíle obsažené v dokumentech schválených v předchozích obdobích¹². Koncepce byla aktualizována v září 2006, v březnu 2010 a v červnu 2014.

Směrnice z prosince 2002 je metodikou, která stanovuje postupy a procesní zásady pro proces odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací těžebních hnědouhelných společností v ÚK a KK. Směrnice byla aktualizována v lednu 2005 a v listopadu 2007.

Finanční prostředky na odstraňování ekologických škod v ÚK a KK

Na projekty PKÚ týkající se jezer Most a Chabařovice byly ke dni 31. 12. 2014 čerpány finanční prostředky určené na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* v celkové výši 2 807,36 mil. Kč, z toho na realizaci projektů 2 770,78 mil. Kč a na zajištění supervize projektů 36,58 mil. Kč.

Přehledy čerpání finančních prostředků na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* a ostatních zdrojů financování zahlazování následků hornické činnosti (dále také „ZNHČ“) jsou uvedeny v příloze č. 1.

Lom Ležáky

V roce 1995 byla Mosteckou uhelnou společností, a. s., vybrána pro obnovu lokality bývalého lomu Ležáky ekonomicky a ekologicky nejvýhodnější varianta, tzv. mokrá varianta, s celkovými odhadovanými náklady v částce 1,782 mld. Kč dle *Technického projektu likvidace lomu Ležáky* z roku 1995. Sanační a rekultivační práce byly započaty Mosteckou uhelnou společností, a. s., sanace probíhala v rozsahu vytvořené rezervy na zahlazení následků těžby. V roce 2004 byla na základě *smlouvy o prodeji části podniku* ze dne 17. 12. 2003 prodána státu část podniku Důl Kohinoor a lokalita Ležáky, které byly začleněny do PKÚ. V rámci tohoto prodeje přešla na PKÚ mimo jiné i povinnost dokončit likvidaci lomu Ležáky.

Likvidace lomu Ležáky hydrickou cestou – tj. vytvořením vodní nádrže, která vznikla zatopením zbytkové jámy lomu, včetně vytvoření vodovodního přivaděče – byla realizována v souladu se souhlasnými stanovisky orgánů státní správy a samosprávy.

Rekultivace území bývalého lomu Ležáky byla prováděna dle strategických dokumentů schválených vládou ČR s cílem vytvoření ekologicky a esteticky plnohodnotného území poskytujícího podmínky pro sport, oddech a rekreaci a současně podmínky pro zajištění funkčnosti území v oblasti extravilánu statutárního města Most.

Základní parametry hydrické rekultivace lomu Ležáky byly zpracovány ve studii *Souhrnné řešení rekultivace lokality Ležáky* z dubna 1999. Pro samotnou vodní nádrž (budoucí jezero

¹² *Hydrická rekultivace lomu Ležáky – Technický projekt likvidace lomu Ležáky* (zpracovaný Mosteckou uhelnou společností, a. s., v roce 1995), *Technický a sociální projekt likvidace lomu Ležáky* (po převzetí PKÚ od roku 2004), *Plán likvidace lomu Ležáky* (z roku 2001, včetně doplnění a změn), schválený Obvodním báňským úřadem v Mostě, a *Generel rekultivací lokality Ležáky a Kohinoor* z roku 1999 vypracovaný Mosteckou uhelnou společností, a. s., a schválený Ministerstvem životního prostředí.

Hydrická rekultivace lomu Chabařovice – Projekt likvidace lomu Chabařovice I. a Sociální projekt útlumu lomu Chabařovice (z roku 1993, 2002, včetně ročních aktualizací, resp. dodatků), schvalovatelem bylo MPO; *Plán likvidace lomu Chabařovice* (z roku 1997, včetně doplnění projektové dokumentace), schválený Obvodním báňským úřadem v Mostě; *Generel rekultivací do ukončení komplexní revitalizace území dotčeného těžební činností Palivového kombinátu Ústí, s. p.* (z roku 1999), schválený Ministerstvem životního prostředí.

Most) byly v této studii stanoveny a realizací následně dosaženy fyzické parametry uvedené v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Parametry jezera Most

Parametry	Souhrnné řešení rekultivace (studie z roku 1999)	Stav k datu napuštění v září 2014
Plocha hydrické rekultivace	322,5 ha	309,4 ha
Objem vody	cca 77 mil. m ³	cca 71 mil. m ³
Kóta hladiny	199 m n. m.	199 m n. m.
Maximální hloubka	59 m	75 m

Zdroj: studie *Souhrnné řešení rekultivace lokality Ležáky* z roku 1999, www.pku.cz.

PKÚ po převzetí odpovědnosti za dokončení předmětné rekultivace dokončil vodní dílo v parametrech stanovených předchozími řešiteli projektu a následným rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 5. 11. 2012, kterým byla povolena aktualizace vodohospodářské bilance jezera, a to s přihlédnutím k vývoji nutných sanačních prací. V období let 2004–2014 byly čerpány finanční prostředky na ZNHČ v lokalitě Ležáky v celkové výši 2 424,109 mil. Kč, z toho finanční prostředky určené na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* činily 1 805,937 mil. Kč a ostatní zdroje 618,172 mil. Kč; podrobný přehled je uveden v příloze č. 1.

Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl v lokalitě lomu Ležáky zrušen dobývací prostor a lokalita je pro veřejnost nepřístupná.

Lom Chabařovice

Vláda ČR svými usneseními ze dne 11. září 1991 č. 331¹³ a ze dne 30. října 1991 č. 444¹⁴ rozhodla o ukončení těžby v lomu Chabařovice.

Pro lom Chabařovice, ke kterému měl PKÚ právo hospodařit, rozpracoval PKÚ ukončení báňské činnosti v roce 1993 v *Projektu likvidace lomu Chabařovice I.* a *Sociálním projektu útlumu lomu Chabařovice*. Jako varianta likvidace lomu Chabařovice byla na základě požadavků orgánů státní správy a samosprávy vybrána varianta se zatopením zbytkové jámy, tzv. mokrá varianta. Rekultivace celého území zbytkové jámy a svahů výsypek lomu Chabařovice byla od počátku koncipována tak, aby toto území mohlo být využíváno mj. i pro příměstskou rekreaci a aby mohlo sloužit všestrannému využití ze strany obyvatel přilehlých měst a obcí.

Předmětem *Projektu likvidace lomu Chabařovice I.* bylo rozpracování tzv. mokré varianty, která nebyla variantou optimální, ale dotčenými orgány státní správy a samosprávy žádanou¹⁵.

¹³ Usnesení vlády ČR ze dne 11. září 1991 č. 331, *ke zprávě o účelnosti další těžby hnědého uhlí v Chabařovicích, okres Ústí nad Labem*.

¹⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 30. října 1991 č. 444, *ke zprávě o územních ekologických limitech těžby hnědého uhlí a energetiky v Severočeské hnědouhelné pánvi*.

¹⁵ Dle *Projektu likvidace lomu Chabařovice I.* byla likvidace lomu Chabařovice před dotčením původního dobývacího prostoru z ekonomického hlediska neefektivní, a to při použití jakékoliv varianty likvidace. Optimální variantou by bylo pokračování v těžbě, což by však nebylo v souladu s usneseními vlády ČR ze dne 11. září 1991 č. 331 a ze dne 30. října 1991 č. 444.

Pro jezero Chabařovice byly v *Generelu rekultivací do ukončení komplexní revitalizace území dotčeného těžební činností Palivového kombinátu Ústí, s. p.* (z roku 1999) navrženy a realizací následně dosaženy fyzické parametry uvedené v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Parametry jezera Chabařovice

Parametry	Generel rekultivací z roku 1999	Aktualizace generelu rekultivací (2004)	Stav ke dni napuštění 8. 8. 2010
Plocha hydrické rekultivace	247,8 ha	247,17 ha	252,2 ha
Objem vody		33,874 mil. m ³	35,601 mil. m ³
Kóta hladiny	144,7 m n. m.	145,3 m n. m.	145,7 m n. m.
Maximální hloubka			24,70 m

Zdroj: generel rekultivací 1999, aktualizace ke dni 1. 1. 2004, www.pku.cz.

Likvidaci lomu Chabařovice, sanační a rekultivační práce, prováděl PKÚ v souladu se schváleným *Projektem likvidace lomu Chabařovice I., Plánem likvidace lomu Chabařovice* a v souladu s generelem rekultivací. V období let 1991–2014 byly čerpány finanční prostředky na ZNHČ v lokalitě Chabařovice v celkové výši 5 688,910 mil. Kč, z toho finanční prostředky určené na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* činily 1 001,423 mil. Kč a ostatní zdroje 4 687,487 mil. Kč; podrobný přehled je uveden v příloze č. 1.

Dobývací prostor byl v lokalitě Chabařovice zrušen v květnu 2015 a jezero Chabařovice bylo zpřístupněno veřejnosti k příměstské rekreaci. Provoz jezera (např. údržbu a monitoring) zajišťuje PKÚ z prostředků státního rozpočtu určených na ZNHČ a také z vlastních zdrojů.

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

II. SHRUTÍ A VYHODNOCENÍ ZJIŠTĚNÝCH SKUTEČNOSTÍ

Kontrolovaný objem finančních prostředků

NKÚ v rámci kontroly zkontroloval finanční prostředky poskytnuté na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* v celkové výši 2 039,786 mil. Kč.

Tabulka č. 3 – Přehled kontrolovaných projektů (v mil. Kč)

Odstraňování ekologických škod v ÚK a KK	Koncepční dokumenty	Realizace		Supervize		Celkem	
	Čerpání v mil. Kč k 30. 6. 2015	Počet projektů	Čerpání v mil. Kč k 30. 6. 2015	Počet projektů	Čerpání v mil. Kč k 30. 6. 2015	Počet projektů	Čerpání v mil. Kč k 30. 6. 2015
Koncepční a strategické dokumenty	13,022					0	13,022
Jezero Most		11	1 438,970	7	17,248	18	1 456,218
Jezero Chabařovice		4	563,961	3	6,585	7	570,546
Celkem	13,022	15	2 002,931	10	23,833	25	2 039,786

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ.

Nejvyšší kontrolní úřad v rámci kontroly posuzoval zejména:

1. u vybraného vzorku projektů, zda byly peněžní prostředky určené na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* vynaloženy a použity účelně a hospodárně;
2. zda a jakým způsobem byl vyřešen způsob majetkoprávního vypořádání pozemků v zájmovém území a převod dokončených rekultivací na nové vlastníky;
3. zda byly v průběhu realizace hydrických rekultivací dodržovány právní předpisy a stanovené postupy.

Nejvyšší kontrolní úřad na základě skutečností zjištěných při kontrole konstatuje:**1. Účelnost a hospodárnost**

V koncepčních a strategických materiálech nebyla nastavena pravidla pro hodnocení a výběr projektů k realizaci, způsob hodnocení projektů byl stanoven pouze v obecné rovině. Meziresortní komise u předkládaných projektů posuzovala zejména formální náležitosti.

Rekultivace lokalit jezer Most a Chabařovice byla rozdělena do celkem 36 projektů¹⁶. Meziresortní komise schvalovala jednotlivé projekty samostatně, v okamžiku schválení prvního projektu z dané lokality bylo zřejmé, že meziresortní komise schválí i ostatní projekty z dané lokality, neboť tyto spolu věcně souvisely. V případě jejich neschválení by došlo ke zmaření již dříve vynaložených peněžních prostředků.

Na vybraném vzorku 15 projektů realizace a 10 projektů supervize bylo ověřeno, že s výjimkou jednoho projektu (viz část II. bod 3) MF provádělo výběry zhotovitelů v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, vybrán byl vždy uchazeč s nejnižší nabídkovou cenou, jejíž výše nepřesáhla předpokládanou cenu. V průběhu realizace projektů nedocházelo k neopodstatněnému navyšování cen, projekty byly ukončeny v dohodnutých termínech a v požadované kvalitě.

Přestože nelze ověřit, zda meziresortní komise hodnotila projekty z hlediska účelnosti a hospodárnosti, nebylo ve fázi realizace u kontrolovaných projektů zjištěno nehospodárné nakládání s použitými prostředky. Vynaložené finanční prostředky ve výši 2 039,786 mil. Kč ke dni 30. 6. 2015 byly použity v souladu se stanoveným účelem, tj. k realizaci rekultivací lokalit jezer Most a Chabařovice.

2. Majetkoprávní vypořádání pozemků v zájmovém území

V době schválení sanace a rekultivace lokalit bývalých lomů Chabařovice (rok 1993) a Ležáky (rok 1995) pomocí hydrických rekultivací ani následně v průběhu jejich vlastní realizace nebyl dostatečně vyjasněn způsob vypořádání majetkoprávních vztahů k rekultivovaným pozemkům v zájmovém území a nově vzniklým investicím. Tato problematika nebyla ani po mnoha letech dořešena a do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl znám další postup.

¹⁶ Meziresortní komise schválila dalších 17 projektů souvisejících s revitalizací lokalit jezer Most a Chabařovice s předpokládanými náklady ve výši 1 185 643 000 Kč včetně DPH, z toho bylo ke dni 30. 6. 2015 vyčerpáno celkem 57 941 738,81 Kč včetně DPH. Předkladateli těchto projektů byly statutární město Most, statutární město Ústí nad Labem a Ústecký kraj.

Vzhledem k dosud nevyjasněnému způsobu majetkoprávního vypořádání NKÚ při kontrole identifikoval rizikové faktory, které mohou ve svém důsledku vést k nenaplnění původně zamýšleného cíle revitalizace a resocializace území:

Právní úprava procesu zahlazování následků hornické činnosti

Právní úprava umožňuje PKÚ provést rekultivační proces pouze v rozsahu stanoveném zákonem č. 44/1988 Sb.¹⁷, tj. provést sanaci a rekultivaci důlního prostoru zbytkových jam.

Při majetkoprávním vypořádání dotčených pozemků a předání díla novým vlastníkům bude existovat riziko, že noví vlastníci nevybudují související nadstavbové revitalizační projekty ve smyslu stanoveného cíle rekultivace, revitalizace a resocializace.

Nevyjasněný způsob majetkoprávního vypořádání rekultivovaných pozemků v zájmových územích jezer Most a Chabařovice

V rámci přípravy majetkoprávního vypořádání pozemků v zájmovém území vstoupil PKÚ do jednání s dotčenými obcemi, v rámci kterých docházelo ke koordinaci sanačně-rekultivačních projektů s revitalizačními projekty připravovanými dotčenými obcemi a byly navrženy termíny a postupy ve věci majetkoprávních vypořádání pozemků.

Společná jednání mezi PKÚ a obcemi a výstupy z nich nebyly pro obce právně závazné. Obce nebyly a nejsou smluvně vázány dodržet postupy majetkoprávního vypořádání dohodnuté s PKÚ a nemají smluvně danou povinnost dokončit po převzetí rekultivovaného území revitalizační projekty a následně využít území k rekreačním účelům.

PKÚ připravil v roce 2011 návrh majetkoprávního vypořádání formou bezúplatného převodu rekultivovaných pozemků na obce. Na základě tohoto návrhu zpracovalo MPO materiál k projednání vládou ČR, avšak v rámci meziresortního připomínkového řízení MF a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže upozornily mj. na možnou kolizi s předpisy Evropské unie o poskytování veřejné podpory. Tento materiál byl následně na základě žádosti PKÚ vzat zpět a nebyl vládou ČR projednán.

Do doby ukončení kontroly NKÚ Palivový kombinát Ústí, státní podnik, neprovedl další kroky vedoucí k vyjasnění problematiky poskytování veřejné podpory.

V průběhu let 2011 až 2014 dotčené obce opakovaně vyjádřily nesouhlas se sjednaným časovým harmonogramem převodu předmětných pozemků a navrhly posunout harmonogram předávání z důvodu přetrvávající nevyjasněné otázky v oblasti majetkoprávního vypořádání pozemků formou bezúplatného převodu a z důvodu nedostatku finančních zdrojů.

V roce 2014 MPO souhlasilo s návrhem PKÚ na odložení termínu majetkoprávního vypořádání do konce roku 2017 u jezera Chabařovice a do konce roku 2019 u jezera Most.

V roce 2015 PKÚ připravil varianty řešení majetkoprávního vypořádání, se kterými seznámil MPO v *Informaci o dílčích výsledcích ověření projektovaných parametrů vodohospodářských soustav jezer Most a Chabařovice a o postupu majetkoprávního vypořádání za období 1. pololetí 2015.*

¹⁷ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon); dle ustanovení § 31 odst. 5 zákona č. 44/1988 Sb. je PKÚ povinen zajistit sanaci, která obsahuje i rekultivace podle zvláštních zákonů, všech pozemků dotčených těžbou a monitorování úložného místa po ukončení jeho provozu.

Tabulka č. 4 – Varianty majetkoprávního vypořádání pozemků v lokalitách lomů Ležáky a Chabařovice

Varianta A	Bezúplatný převod pozemků obcím dle katastrální příslušnosti.
Varianta B	Částečný bezúplatný převod pozemků obcím dle katastrální příslušnosti s úplatným převodem komerčně využitelných ploch dle upravených územních plánů měst.
Varianta C	Převod práva hospodařit k dotčeným pozemkům v rámci platné legislativy na Lesy České republiky, s. p., Státní pozemkový úřad, popř. na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.
Varianta D	Vytvoření podmínek pro vznik společného projektu státu (státního podniku) a obcí dle katastrální příslušnosti k provozování a rozvoji této unikátní oblasti.
Varianta E	Úplatný převod pozemků v zájmových územích jako celku (nebo podle ucelených částí) privátnímu sektoru.
Varianta F	Kombinace předchozích variant.

Zdroj: písemná informace PKÚ ze dne 18. 8. 2015.

Do doby ukončení kontroly NKÚ Palivový kombinát Ústí, státní podnik, nepřipravil a nepředložil MPO k odsouhlasení podklad pro jednání vlády ČR ohledně definitivního řešení majetkoprávního vypořádání nemovitostí v zájmovém území jezer. Způsob majetkoprávního vypořádání rekultivovaných pozemků v zájmovém území jezer nebyl ze strany PKÚ ani ze strany MPO dořešen. MPO se fáze příprav budoucího předání pozemků v lokalitách jezer Most a Chabařovice přímo neúčastní a do procesu majetkoprávního vypořádání vstupuje až při posuzování konkrétní žádosti PKÚ.

Financování následných odborných prací zajišťuje v současnosti PKÚ z finančních prostředků státního rozpočtu na ZNHČ a z vlastních zdrojů. **Po dobu nedořešení majetkoprávních vztahů a následné péče o rekultivované lokality, tj. nejméně do roku 2017 v případě jezera Chabařovice a 2019 v případě jezera Most, budou tyto náklady nadále hrazeny z prostředků státního rozpočtu na ZNHČ a z vlastních zdrojů PKÚ.**

PKÚ vyčíslil předpokládané roční náklady na provoz a údržbu jezera Most ve výši 18,916 mil. Kč, tj. za období 2015 až 2019 celkem 94,58 mil. Kč, a jezera Chabařovice ve výši 10,839 mil. Kč, tj. za období 2015 až 2017 celkem 32,517 mil. Kč¹⁸.

NKÚ upozorňuje, že naplnění stanoveného cíle a účelu revitalizace a resocializace zájmového území jezer bude dosaženo až po realizaci všech navazujících revitalizačních projektů, což je v podstatě možné až po majetkoprávním vypořádání a předání území novým vlastníkům.

3. Kontrola dodržování právních předpisů a stanovených postupů

Nesprávný postup meziresortní komise při schvalování projektů rekultivace lokalit lomů Ležáky a Chabařovice

Meziresortní komise v období 11/2002 až 7/2008 projednávala a schvalovala projekty, resp. žádosti o úhradu nákladů, bez vyhlášené výzvy k předložení projektů.

¹⁸ Dle písemné informace PKÚ ze dne 18. 8. 2015 náklady na provoz a údržbu jezer zahrnují mj. monitoring kvality povrchových, podzemních a důlních vod, údržbu vodohospodářské soustavy jezer, opravy a údržbu, servisní náklady, ostrahu lokalit a náklady na dopouštění vody.

Výzvy k předložení projektů měla dle Směrnice vyhlášovat meziresortní komise. První výzva byla vyhlášena dne 7. 6. 2002 s termínem pro podávání projektů do 31. 10. 2002. V období od 1. 11. 2002 do 3. 7. 2008 meziresortní komise nevyhlásila žádnou výzvu k předložení projektů, přestože byl dostatek finančních prostředků k proplácení nákladů na realizaci projektů. Projekty byly ale i nadále v tomto období ze strany PKÚ předkládány¹⁹, MPO je přijímalo a meziresortní komise je schvalovala. Tento postup nebyl v souladu se Směrnicí. Další výzva byla meziresortní komisí vyhlášena až dne 4. 7. 2008.

Zjištění týkající se vyhlášení veřejných zakázek na výběr zhotovitele

a) MF vyhlášovalo veřejné zakázky na výběr zhotovitele s výraznou časovou prodlevou po schválení projektu meziresortní komisí.

MF u 13 z 36 projektů vyhlásilo veřejnou zakázku na výběr zhotovitele s časovou prodlevou delší než šest měsíců od schválení projektu meziresortní komisí, z toho u čtyř projektů s časovým odstupem několika let. Ve Směrnici sice nebyla stanovena lhůta, do kdy mělo MF vyhlásit veřejnou zakázku na výběr zhotovitele projektu, avšak prodleva v řádu několika let se jeví jako neúměrně dlouhá.

b) MF provedlo výběr zhotovitele v rozporu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Hodnoticí komise nevyřadila a MF nevyloučilo nabídku uchazeče, který nesplnil kvalifikační podmínky stanovené v zadávací dokumentaci (povinnost prokázat vybudování podzemní pasivní ochranné clony proti průsaku kontaminovaných vod s hloubkovým dosahem min. 10 m a délce minimálně 1000 m). MF následně v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách²⁰ uzavřelo s tímto uchazečem realizační smlouvu s nabídkovou cenou 129 987 640 Kč bez DPH, tj. 154 685 292 Kč včetně DPH.

Nesprávný postup při administraci projektů

a) PKÚ nepředkládal závěrečné zprávy zhotovitele k posouzení.

PKÚ nepředložil u 7 z 15 kontrolovaných projektů závěrečnou zprávu zhotovitele k posouzení dotčeným subjektům, tj. MPO, MF, Ministerstvu životního prostředí, Obvodnímu báňskému úřadu (resp. stavebnímu úřadu), a nepostupoval tak v souladu se Směrnicí. Všechny stavby výše uvedených projektů byly realizovány v souladu s projektovou dokumentací a byly předány bez vad a nedodělků.

b) MF nevypracovávalo závěrečné informace o ukončení akce a nepředkládalo je k projednání v meziresortní komisí.

MF nevypracovalo u 14 z 15 kontrolovaných projektů závěrečnou informaci o ukončení akce a nepředložilo ji k projednání meziresortní komisí, nepostupovalo tak v souladu se Směrnicí.

c) MF neřešilo včas postup převodu nově vzniklého majetku na PKÚ.

PKÚ od roku 2007 inicioval u MF vypracování závazného stanoviska k postupu převodu majetku a výkonu práva hospodaření při přebírání nově vzniklého majetku v rámci realizace projektů *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* od MF na PKÚ. Ministerstvo financí až v roce 2012 schválilo PKÚ postup převodu nově pořízeného majetku a souhlasilo se zřízením

¹⁹ V tomto období PKÚ předložil tři projekty.

²⁰ Ustanovení § 76 odst. 1 a 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

práva hospodaření k samostatným stavbám. PKÚ převzal od MF stavby, které byly svou povahou samostatné věci, v celkové hodnotě 124,271 mil. Kč bez DPH a dále deset staveb, které svou povahou byly součástí pozemků a nezvýšily hodnotu pozemku.

III. DOPORUČENÍ

NKÚ s ohledem na strategickou a finanční významnost projektů rekultivací lomů Ležáky a Chabařovice doporučuje, aby se MPO jako zakladatel PKÚ a ústřední orgán státní správy pro využívání nerostného bohatství a těžbu aktivně podílelo na řešení problematiky majetkoprávního vypořádání pozemků v zájmovém území jezer. Majetkoprávním vypořádáním se PKÚ a MPO zabývají již od roku 2006, ale problém nebyl dosud vyřešen. Jediným výsledkem je zatím pouze odložení termínu konečného rozhodnutí o majetkoprávním vypořádání do roku 2017 pro jezero Chabařovice, resp. 2019 pro jezero Most.

NKÚ dále doporučuje, aby PKÚ v úzké součinnosti s MPO vybral z navržených variant optimální řešení a bez dalších odkladů přistoupil k realizaci majetkoprávního vypořádání pozemků v zájmovém území jezer.

Dále NKÚ s ohledem na případnou budoucí realizaci obdobných projektů hydrických rekultivací zbytkových jam lomů po těžbě nerostů v Ústeckém kraji upozorňuje na nutnost před zahájením realizace takových projektů stanovit nejen závazná pravidla pro jednotlivé fáze procesu rekultivace a revitalizace krajiny, ale zejména stanovit způsob majetkoprávního vypořádání, následné správy a využití rekultivovaných území a jezer.

VYMEZENÍ POJMŮ

Odstraňování ekologických škod v ÚK a KK – pro účely tohoto kontrolního závěru se tímto pojmem rozumí:

- odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji,
- odstraňování škod na životním prostředí způsobených dosavadní činností podniku,
- odstraňování škod na životním prostředí způsobených těžbou nerostů a na revitalizaci dotčených území,
- proces řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji,
- řešení těžebně ekologických škod.

Zájmové území – území tvořící jedinečný funkční celek s vodohospodářskou soustavou určený pro budoucí realizaci navazujících revitalizačních projektů a plánovaný rozvoj rekreačních, sportovních a podnikatelských aktivit.²¹

Sanace – dle ustanovení § 31 odst. 5 zákona č. 44/1988 Sb.²² se za sanaci považuje „*odstranění škod na krajině komplexní úpravou území a územních struktur*“ a dále platí, že sanace „*obsahuje i rekultivace podle zvláštních předpisů*“²³.

Rekultivace – řízený proces obnovy půdy pro zemědělské, lesnické nebo jiné účely, aby byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině.

Revitalizace – obnovení ekologických, hospodářských a sociálních funkcí krajiny; revitalizace je uskutečňována nejen na rekultivovaných plochách, ale i v území navazujícím na báňskou činnost tak, aby bylo dosaženo základního principu revitalizace – návratu života do krajiny; nadstavba nad rekultivací území.

Resocializace – využití rekultivované krajiny člověkem, návrat člověka do revitalizované krajiny.

Základní schéma procesu *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* je uvedeno v příloze č. 2.

²¹ V zájmovém území se nacházejí převážně pozemky ve vlastnictví ČR s právem hospodaření pro PKÚ, ale nacházejí se zde i pozemky ve vlastnictví přilehlých měst a obcí nebo jiných právnických či fyzických osob.

²² Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

²³ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; zákon č. 61/1977 Sb., o lesích.

SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
FNM ČR	Fond národního majetku České republiky
KK	Karlovarský kraj
Koncepce	<i>Koncepce řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji</i>
meziresortní komise	meziresortní komise k řešení ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém a Karlovarském kraji
MF	Ministerstvo financí
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PKÚ	Palivový kombinát Ústí, státní podnik
Směrnice	směrnice meziresortní komise k řešení těžebně ekologických škod vzniklých před privatizací těžebních hnědouhelných společností v Ústeckém a v Karlovarském kraji
ÚK	Ústecký kraj
vláda ČR	vláda České republiky
výzva k předložení projektů	výzva k předložení projektů na odstranění ekologických škod v Ústeckém a Karlovarském kraji vzniklých v souvislosti s těžební činností státních hnědouhelných společností v období před jejich privatizací podle usnesení vlády ČR ze dne 20. února 2002 č. 189 a žádosti o úhradu jejich realizace státem
ZNHČ	zahlazování následků hornické činnosti
žádost	žádost o zařazení projektů do programu

Příloha č. 1

Finanční prostředky na odstraňování ekologických škod v ÚK a KK týkající se projektů jezer Most a Chabařovice

Přehled čerpání finančních prostředků určených na *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK* na projekty PKÚ (zahrnuje i projekty v Dolech a úpravách Komořany, s. p., a v Dole Kohinoor, a. s.) týkající se jezera Most a jezera Chabařovice ke dni 31. 12. 2014 je v níže uvedené tabulce.

Tabulka č. 1 – Čerpání finančních prostředků určených na odstraňování ekologických škod v ÚK a KK na projekty jezer Most a Chabařovice (v mil. Kč)

Odstraňování ekologických škod v ÚK a KK	Počet projektů	Realizace projektů*		Supervize*		Celkem	
		Realizační cena vč. DPH	Čerpání k 31. 12. 2014	Realizační cena vč. DPH	Čerpání k 31. 12. 2014	Realizační cena vč. DPH	Čerpání k 31. 12. 2014
Jezero Most	25	1 918,583	1 783,334	23,213	22,603	1 941,796	1 805,937
Jezero Chabařovice	11	1 011,547	987,446	14,558	13,977	1 026,105	1 001,423
Celkem	36	2 930,130	2 770,780	37,771	36,580	2 967,901	2 807,360

Zdroj: příloha č. 1A a 7A materiálu MPO do vlády z května 2015 *Zpráva o čerpání finančních prostředků k řešení ekologických škod vzniklých bývalou hornickou a hutnickou činností* a vlastní zpracování NKÚ.

* Předkladatelem projektů na realizaci byl PKÚ a předkladatelem projektů na supervizi bylo MF.

Finanční prostředky na zahlazování následků hornické činnosti v rámci lokalit lomu Ležáky a lomu Chabařovice

Přehled čerpání finančních prostředků PKÚ na zahlazování následků hornické činnosti v rámci lokality lomu Ležáky za období 2004–2014 ve výši **2 424,109 mil. Kč** a lomu Chabařovice za období 1991–2014 ve výši **5 688,910 mil. Kč** je v níže uvedené tabulce.

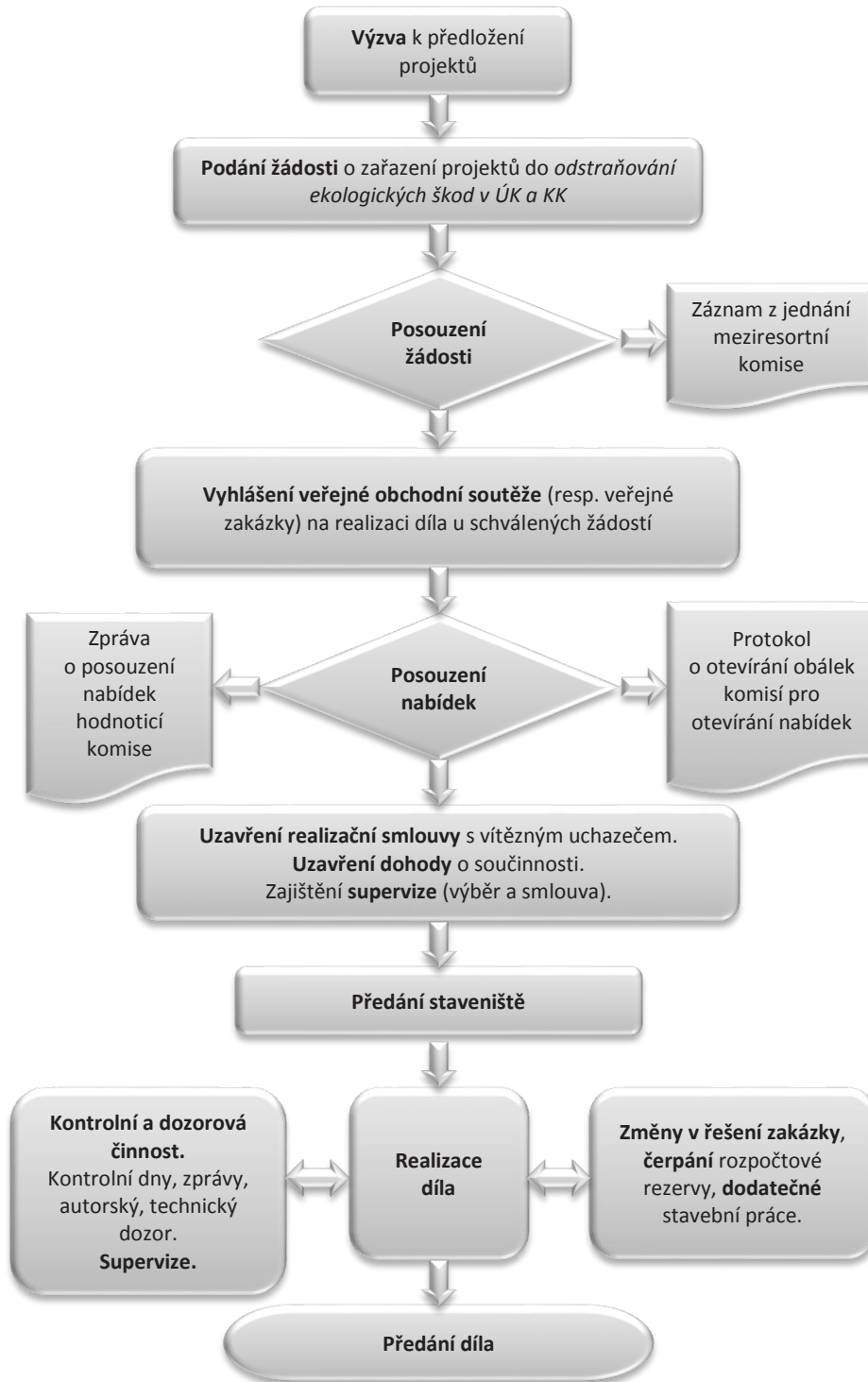
Tabulka č. 2 – Čerpání finančních prostředků na zahlazování následků hornické činnosti v lokalitách lomu Ležáky a lomu Chabařovice (v mil. Kč)

Celkové náklady na ZNHČ	Lokalita lomu Ležáky	Lokalita lomu Chabařovice
	Období 2004 až 2014	Období 1991 až 2014
Celkem (v mil. Kč)	2 424,109	5 688,910
<i>z toho:</i>		
- neinvestiční dotace ze státního rozpočtu	322,059	2 549,304
- investiční dotace ze státního rozpočtu	9,014	352,772
- ekologická dotace ze státního rozpočtu	0,000	185,634
- vlastní zdroje PKÚ	187,099	1 174,677
- rezerva dle horního zákona	0,000	425,100
- MF dle usnesení vlády ČR č. 688/2008 (výnosy z prodeje privatizovaného majetku)	100,000	0,000
- <i>odstraňování ekologických škod v ÚK a KK v lokalitách jezer Most a Chabařovice celkem</i>	1 805,937	1 001,423
- v tom: realizace	1 783,334	987,446
supervize	22,603	13,977

Zdroj: písemná informace PKÚ ze dne 19. 6. 2015, zprávy o čerpání, včetně informace MPO do vlády z května 2015 *Zpráva o čerpání finančních prostředků k řešení ekologických škod vzniklých bývalou hornickou a hutnickou činností*.

Příloha č. 2

Základní schéma procesu *odstraňování ekologických škod v ÚK a KK*



Zdroj: Schéma vypracoval NKÚ na základě Směrnice a její novely z roku 2005.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/22

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ) na rok 2015 pod číslem 15/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu na veřejnou službu v drážní osobní dopravě.

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do června 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola u kontrolovaných osob byla prováděna od června 2015 do ledna 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále MD) a České dráhy, a.s., Praha (dále ČD).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MD, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016,

schválilo usnesením č. 12/III/2016

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvodní informace k předmětu kontroly

Postup při zajišťování dopravní obslužnosti veřejnou službou v přepravě cestujících drážní osobní dopravou, včetně kompenzace dopravcům z poskytování této služby, upravoval zákon č. 194/2010 Sb.¹ (účinný od července 2010). MD podle něj mělo:

- provádět dopravní plánování s cílem vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a pro spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti;
- zajišťovat dopravní obslužnost státu vlaky celostátní dopravy nadregionálního nebo mezinárodního charakteru;
- uzavírat pro zajištění dopravní obslužnosti státu smlouvy o veřejných službách (smlouvy mohlo při splnění daných podmínek² uzavírat přímo bez nabídkového řízení);
- poskytovat v rozsahu stanoveném ve smlouvě o veřejné službě finanční kompenzace.

MD zajišťovalo v kontrolovaném období dopravní obslužnost státu jen prostřednictvím ČD. Na tento účel jim poskytovalo prostředky státního rozpočtu v roční výši kolem 4 080 mil. Kč. Z této částky poskytovalo 98 % na základě smlouvy o závazku veřejné služby, kterou s ČD uzavřelo v prosinci 2009 s platností na deset let. Povinnosti a závazky vyplývající z této smlouvy se tak řídily zákonem č. 266/1994 Sb.³ Zbylou část poskytovalo na základě smluv uzavíraných s ČD každoročně pro linky Pardubice – Liberec a Plzeň – Most.

MD kromě toho poskytovalo prostředky státního rozpočtu v roční výši kolem 2 660 mil. Kč krajům na dopravní obslužnost v jejich působnosti a v roční výši kolem 88 mil. Kč dopravcům na kompenzaci slev jízdného v drážní osobní dopravě pro vymezené skupiny cestujících⁴.

Na MD bylo především kontrolováno vymezení rozsahu dopravní obslužnosti státu, stav v oblasti smluv o veřejných službách, včetně otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících, správnost poskytovaných kompenzací, resp. úhrad prokazatelné ztráty, účast státu na zajišťování dopravní obslužnosti kraji a kontrolní činnost v oblasti financování dopravní obslužnosti. Na ČD byla především kontrolována správnost požadované kompenzace, resp. prokazatelné ztráty, k úhradě ze státního rozpočtu a plnění dalších podmínek vyplývajících ze smluv o veřejných službách.

Kontrola navázala na kontrolní akci č. 09/23⁵, kterou NKÚ prověřil poskytování prostředků státního rozpočtu na drážní osobní dopravu v letech 2007 až 2009. Předchozí kontrolní akci bylo především zjištěno, že MD:

- objednávalo každoročně vyšší dopravní výkony, které nebyly doprovázeny růstem počtu přepravených cestujících a tržeb z jízdného;
- nepodniklo účinné kroky vůči ČD ke snížení prokazatelné ztráty;

¹ Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. Zákon byl přijat v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70.

² Šlo o podmínky vymezené v čl. 5 odst. 2 a 4 až 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007.

³ Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, především § 39 a § 39a.

⁴ Poskytování této kompenzace vyplynulo z úkolu usnesení vlády ze dne 7. června 2010 č. 452, k řešení problematiky kompenzace slev jízdného ve veřejné osobní dopravě ve vazbě na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007.

⁵ Kontrolní akce č. 09/23 – *Prostředky státního rozpočtu poskytované na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2010 Věstníku NKÚ).

- neotevřelo trh veřejných služeb v přepravě cestujících;
- neprovedlo žádnou kontrolu správnosti vykazování ztráty z plnění smluv na zajištění dopravní obslužnosti.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení vybraných zjištěných skutečností

MD poskytováním prostředků státního rozpočtu v roční výši kolem 6 740 mil. Kč zabezpečilo dopravní obslužnost vlaky osobní dopravy. Nevytvořilo však především v rámci dopravního plánování, kontrolní činnosti a otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících dostatečné předpoklady pro jejich hospodárné a efektivní použití.

- 1. Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy – zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2012 – 2016, jehož prostřednictvím MD zajišťovalo dopravní plánování, nebyl zcela objektivním a transparentním podkladem pro stanovení prostředků státního rozpočtu na zajištění dopravní obslužnosti státu. Neobsahoval zejména vymezení předpokládaného rozsahu kompenzace z provozování linek dálkové dopravy ve vazbě na konkrétně stanovené dopravní výkony těchto linek.*
2. Dopravní výkon k zajištění dopravní obslužnosti státu, kterou MD zabezpečovalo pouze vlaky ČD, od roku 2010 na rozdíl od předchozích období klesal. V roce 2014 byla jeho výše 33,7 mil. vlkm⁶, což bylo o 12,5 % méně než v roce 2010. Ztráta na jeden vlakový kilometr vykazovaná ČD však v období let 2010 až 2014 vzrostla ze 109,8 Kč na 123,7 Kč, tj. o 12,7 %.
3. MD neprovedlo u ČD v letech 2010 až 2015 žádnou kontrolu správnosti vykazované ztráty z provozování objednaných vlaků. V září 2014 sice takovou kontrolu zahájilo, ale do doby ukončení kontroly NKÚ ji ještě nedokončilo.
4. MD neotevřelo trh veřejných služeb v přepravě cestujících. Nenaplnilo tak vládou schválený plán z roku 2011, podle kterého mělo do prosince 2015 zadat v nabídkových řízeních čtvrtinu linek. Důvodem bylo zejména to, že minimálně od roku 2011 nedokázalo vyřešit opakující se problémy mezi objednatelem (MD), ČD a potenciálními uchazeči o uzavření smlouvy o závazku veřejné služby v nabídkových řízeních. Otevření trhu veřejných služeb považuje NKÚ za efektivní nástroj k optimalizaci dopravci požadované kompenzace z provozování vlaků v rámci veřejné služby v přepravě cestujících.
5. MD poskytovalo prostředky státního rozpočtu v roční výši kolem 2 660 mil. Kč krajům na úhradu části ztráty z provozování regionální železniční dopravy. Poskytování těchto prostředků prostřednictvím MD je podle NKÚ nesystémové, neboť stanovení rozsahu regionální železniční dopravy a její zajišťování nespadá do kompetencí MD (potřebnost prostředků však NKÚ nezpochybňuje).

⁶ vlkm = vlakový kilometr (vyjadřuje kilometry ujeté vlaky).



Ve srovnání s obdobně zaměřenou kontrolou, kterou NKÚ ukončil v roce 2010, se stav nezměnil v oblastech otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících a v provádění kontrol správnosti vykazované ztráty z provozování vlaků k zajištění dopravní obslužnosti státu ze strany MD. Pozitivem bylo stanovení postupu státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících přijetím zákona č. 194/2010 Sb.

MD nevypracovalo bližší metodická pravidla pro vykazování nákladů, výnosů a provozních aktiv vymezených ve vyhlášce č. 296/2010 Sb.⁷ (nahradila vyhlášku č. 241/2005 Sb.⁸), které mají sloužit pro účely stanovení kompenzace dopravcům z provozování vlaků na základě smluv o veřejných službách v přepravě cestujících. ČD si tak vytvořily vlastní metodiku, podle které rozdělovaly náklady a výnosy osobní dopravy na vlaky objednávané MD a na ostatní. Kontrolu vykázaných údajů vnějšími orgány omezoval značný rozsah vstupních dat a nemožnost rozboru jednotlivých operací zahrnutých do výpočtu ztráty jiným programovým vybavením než používaným ČD.

Skutečnosti zjištěné NKÚ při kontrole ukazují na potřebu nastavení jednotných metodických pravidel pro vykazování uvedených údajů, která by platila pro všechny potenciální dopravce, a to i v případě regionální dopravy objednávané kraji. Tato potřeba je zvláště významná v zájmu zabezpečení odpovídající transparentnosti dopravci vykazovaných údajů v souvislosti s procesem otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících.

III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

1. Vymezení rozsahu dopravní obslužnosti státu vlaky celostátní dopravy

MD nevytvořilo v rámci dopravního plánování objektivní a transparentní podklad pro stanovení prostředků státního rozpočtu na dopravní obslužnost vlaky celostátní dopravy.

1.1 Dopravní plánování mělo podle ustanovení § 5 zákona č. 194/2010 Sb. vycházet z páteřních spojů drážní osobní dopravy a MD jej mělo zajišťovat prostřednictvím plánu dopravní obslužnosti území. Jeho cílem bylo vytváření podmínek pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a pro vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti. MD předpokládalo v *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*⁹ prostřednictvím objednatelů veřejných služeb (MD a kraje) a plánů dopravní obslužnosti území na páteřních linkách zajištění odpovídajícího celodenního a celotýdenního intervalu do roku 2020.

⁷ Vyhláška č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace.

⁸ Vyhláška č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy. Tato vyhláška se již týkala jen smlouvy s ČD na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19.

⁹ Dopravní politiku pro období let 2014 až 2020 schválila vláda usnesením ze dne 12. června 2013 č. 449, k *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*, jako výchozí strategický dokument resortu dopravy. Pro oblast veřejné služby v přepravě cestujících na ni měly navazovat celostátní a krajské plány dopravní obslužnosti.

MD vypracovalo v rámci dopravního plánování *Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy – zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2012–2016*, ve kterém uvedlo 29 linek dálkové dopravy (příloha). Linky však jednoznačně nevymezilo dopravními výkony ve vlakových kilometrech, které jsou významné pro stanovení potřeby prostředků státního rozpočtu na zabezpečení dopravní obslužnosti státu vlaky celostátní dopravy.

Plán dopravní obslužnosti má podle ustanovení § 5 zákona č. 194/2010 Sb. obsahovat předpokládaný rozsah poskytované kompenzace. MD k němu v plánu v zásadě jen uvedlo, že finanční rámec na roky 2010 až 2019 byl stanoven usnesením vlády ze dne 31. srpna 2009 č. 1132¹⁰ tak, že částka 4 077,2 mil. Kč vyčleněná v roce 2010 měla být v letech 2011 až 2019 navyšována o průměrný roční index spotřebitelských cen. V plánu dopravní obslužnosti tak chyběla především vazba předpokládaného rozsahu kompenzace na linky dálkové dopravy i vazba na vývoj jejich dopravního výkonu, jak je uveden v následujícím bodě 2.

Rozsah zajišťování dopravní obslužnosti v plánu dopravní obslužnosti má být podle ustanovení § 4 zákona č. 194/2010 Sb. v souladu s dohodou MD s Ministerstvem financí o maximální výši kompenzace a způsobem jejího určení na dobu účinnosti smluv o veřejných službách v přepravě cestujících (pokud se tato ministerstva nedohodnou, určí maximální výši kompenzace vláda). Výše uvedený způsob vymezení linek dálkové vlakové dopravy a předpokládaného rozsahu kompenzace v plánu dopravní obslužnosti neumožnil tento soulad ověřit.

1.2 Při sestavování návrhů peněžních prostředků na zajišťování dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy vycházelo MD v letech 2013 až 2015 ze smluv o závazku veřejné služby, nikoliv z plánu dopravní obsluhy na období let 2012 až 2016. Prostředky státního rozpočtu na zajišťování dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy za roky 2010 až 2014 a předpoklad na rok 2015 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Peněžní prostředky na dopravní obslužnost státu (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Návrh rozpočtu	4 426,2	4 077,2	4 023,3	4 023,3	4 304,3	4 364,6
Upravený rozpočet	4 077,2	4 077,2	4 026,6	4 033,4	4 304,3	x
Skutečné čerpání	4 069,6	4 072,3	4 008,8	4 045,2*	4 225,8	x

Zdroj: návrhy státního rozpočtu na roky 2010 až 2015 a zúčtování finančních vztahů ČD ke státnímu rozpočtu za roky 2010 až 2014.

* Do čerpání byly zapojeny tzv. nároky z nespoteřebovaných výdajů minulých let.

2. Zajištění dopravní obslužnosti státu vlaky celostátní dopravy a její úhrady

2.1 MD uzavřelo smlouvy o závazcích veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti státu jen s ČD. V roce 2012 klesl oproti roku 2010 dopravní výkon (ve vlakových kilometrech) k zajištění této obslužnosti o 11,2 %. V následujících letech byl přibližně stejný. Naproti tomu ČD vykazovaná ztráta z provozování linek k zajištění dopravní obslužnosti státu na jeden vlakový kilometr rostla. V roce 2015 by měla být podle předpokládané výše uvedené ve smlouvách o 18,1 % vyšší oproti roku 2010.

¹⁰ Usnesení vlády ze dne 31. srpna 2009 č. 1132, k finanční účasti státu na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou.

V letech 2010 až 2015 byly každoročně v platnosti tyto tři *smlouvy o závazku veřejné služby*, které uzavřelo MD s ČD:

- *Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2010 na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu pro období 2018/19*, uzavřená v prosinci 2009. Na smlouvu se tak nevztahoval zákon č. 194/2010 Sb., ale zákon č. 266/1994 Sb. Podle této smlouvy k ní byly každoročně uzavírány dodatky, kterými MD vymezovalo závazky veřejné služby pro příslušná období platnosti jízdního řádu¹¹.
- *Smlouvy o závazku veřejné služby na linky R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most*. Smlouvy uzavíralo MD vždy na období platnosti jízdního řádu. Až do platnosti jízdního řádu 2013/14 je uzavíralo na základě uplatnění opce ke smlouvě pro období platnosti jízdního řádu 2006/07, uzavřené na základě zadávacího řízení z roku 2005. Pro období platnosti jízdního řádu 2014/15 již MD opci nemohlo uplatnit a uzavřelo smlouvy přímo s využitím § 18 zákona č. 194/2010 Sb.

Dopravní výkon ve vlakových kilometrech a výše ztráty z provozování vlaků na zajištění dopravní obslužnosti státu za roky 2010 až 2015 jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Dopravní výkon a ztráta za vlaky objednané MD

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dopr. výkon v mil. vlkm						
- předpokládaný	38,6	36,7	34,3	33,9	33,8	33,9
- skutečný	38,5	36,6	34,2	33,9	33,7	x
Ztráta v mil. Kč						
- předpokládaná	4 068,1	4 071,2	3 997,6	4 035,5	4 221,1	4 397,9
- vykázaná	4 225,7	4 067,6	4 038,6	3 984,6	4 169,6	x
Ztráta na vlkm v Kč						
- předpokládaná	105,4	110,9	117,8	119,0	124,9	129,7
- vykázaná	109,8	111,1	117,7	117,5	123,7	x

Zdroj: smlouvy o závazku veřejné služby a výkazy skutečných nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní dopravě (zpracované ČD) za příslušné roky.

Ztráta na jeden vlakový kilometr vykazovaná ČD za vlaky k zajištění dopravní obslužnosti státu rostla. V roce 2014 byla proti roku 2013 o 5,3 % vyšší. V roce 2015 by měla podle výší dohodnutých ve smlouvách vzrůst o 4,9 % a měla by být o 18,1 % vyšší než v roce 2010.

Na předpokládaném nárůstu ztráty na jeden vlakový kilometr v roce 2015 proti roku 2014 se významně podílel nárůst ztráty o 142 % u linek R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most (jejich podíl na celkovém dopravním výkonu byl jen cca 4 %). U těchto linek vzrostla předpokládaná ztráta skokově, neboť v prosinci 2014 skončila možnost uplatnění opce podle nabídky ČD ze zadávacího řízení z roku 2005 (viz výše). Problematika, proč MD na tyto linky nevyhlásilo včas nabídkové řízení, je rozvedena v bodu 4 této části kontrolního závěru.

¹¹ Období platnosti jízdního řádu bylo zhruba od poloviny prosince předchozího roku do poloviny prosince běžného roku.

2.2 V letech 2010 až 2014 obdržely ČD na zajišťování osobní dopravy dotace v průměrné roční výši 12 762,1 mil. Kč, z toho dotace ze státního rozpočtu na vlaky objednávané MD byla 4 084,3 mil. Kč. ČD i tak vykázaly v letech 2010 až 2013 z provozování osobní dopravy ztrátu v průměrné roční výši 1 040,6 mil. Kč a v roce 2014 ve výši 495,9 mil. Kč. Za vlaky objednávané MD vykázaly v letech 2011, 2013 a 2014 mírný zisk v rozsahu od 4,7 mil. Kč do 60,6 mil. Kč a v letech 2010 a 2012 ztrátu ve výši 156,1 mil. Kč a 29,8 mil. Kč.

Výsledky hospodaření ČD za celou osobní dopravu a za vlaky celostátní dopravy objednávané MD za roky 2010 až 2014 jsou uvedeny v tabulkách č. 3 a 4.

Tabulka č. 3 – Výsledek hospodaření osobní dopravy ČD (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Náklady celkem	19 935,1	20 103,9	20 469,7	21 269,8	21 269,6
Výnosy celkem	18 910,5	19 172,5	19 565,4	19 967,7	20 773,7
z toho: tržby	6 525,8	6 726,1	6 998,2	6 990,6	7 338,8
dotace	12 384,7	12 446,4	12 567,2	12 977,1	13 434,9
Výsledek hospodaření	-1 024,6	-931,4	-904,3	-1 302,1	-495,9

Zdroj: účetní závěrky samostatných účetních okruhů a zúčtování finančních vztahů ČD ke státnímu rozpočtu za roky 2010 až 2014.

Tabulka č. 4 – Výsledek hospodaření za vlaky objednávané MD (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Náklady celkem	8 147,7	7 962,1	7 853,2	7 912,6	7 782,2
Výnosy celkem	7 991,6	7 966,8	7 823,4	7 973,2	7 838,4
z toho: tržby	3 922,0	3 894,5	3 814,6	3 928,0	3 612,6
dotace*	4 069,6	4 072,3	4 008,8	4 045,2	4 225,8
Výsledek hospodaření	-156,1	4,7	-29,8	60,6	56,2

Zdroj: výkazy nákladů a výnosů z přepravní činnosti a zúčtování finančních vztahů ČD ke státnímu rozpočtu za roky 2010 až 2014.

* Dotace poskytované na úhradu vykázané prokazatelné ztráty, resp. kompenzace, zohledňovaly přiměřený zisk, resp. maximální dovolenou míru výnosu na kapitál, bonusy a pokuty podle smluv o závazku veřejné služby.

Dotace za vlaky objednávané MD vzrostly v roce 2014 oproti roku 2010 o 3,8 % při poklesu dopravního výkonu o 12,5 %. Na jeden vlakový kilometr tak dotace vzrostly ze 105,7 Kč na 125,4 Kč, tj. o 18,6 %. Tržby za uvedené vlaky a období vykázaly ČD o 7,9 % nižší a náklady o 4,5 % nižší. Počet přepravených osob se zvýšil ze 41,0 mil. osob na 43,8 mil. osob, tj. o 7 %.

Z tabulky č. 4 také vyplývá, že ČD dosahují od roku 2013 za vlaky objednávané MD mírný zisk. V roce 2013 se na tom podílel rychlejší meziroční růst výnosů (vzrostly oproti roku 2012 o 1,9 %, z toho tržby o 3,0 % a dotace o 0,9 %) než nákladů (vzrostly o 0,8 %). V roce 2014 se na tom podílel zejména růst dotací o 4,5 % (tržby klesly o 8,0 % a náklady o 1,6 %).



3. Průkaznost vykazované ztráty

MD nevytvořilo dostatečné podmínky pro kontrolu správnosti vykazované ztráty z provozování vlaků ČD k zajištění dopravní obslužnosti státu. Její ověřitelnost však byla pro externí kontrolní subjekty omezená. V letech 2010 až 2015 nedokončilo MD žádnou kontrolu správnosti vykázané ztráty u ČD.

ČD vykazovaly výsledky hospodaření z provozování vlaků k zajištění dopravní obslužnosti státu v ročních souhrnných výkazech nákladů a výnosů vyhotovených podle jednotlivých smluv a ve struktuře podle vyhlášky č. 241/2005 Sb. (týkala se smlouvy na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19), resp. vyhlášky č. 296/2010 Sb. (týkala se smluv na linky R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most). ČD měly podle smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19 předkládat uvedený výkaz i za jednotlivé linky specifikované ve smlouvě (šlo o 26 linek). MD tuto povinnost změnilo od roku 2012 dodatkem ke smlouvě tak, že ČD měly předkládat jen hodnoty ztráty jednotlivých linek a výkazy nákladů a výnosů za jednotlivé linky měly doložit na vyžádání. ČD tak od roku 2012 předkládaly MD výkazy nákladů a výnosů za jednotlivé linky jen k nahlédnutí. Důvodem byl spor mezi MD a ČD ohledně zveřejnění výkazů nákladů a výnosů za jednotlivé linky ze strany MD. Opětovné předkládání výkazů dohodlo MD s ČD v dodatku ke smlouvě o závazku veřejné služby od období platnosti jízdního řádu 2015/16.

Dopravci, kteří poskytují přepravní služby nebo jiné činnosti mimo poskytování přepravy cestujících v rámci veřejných služeb, mají podle zákona č. 194/2010 Sb. povinnost vést evidenci o nákladech a výnosech podle jednotlivých smluv o veřejných službách (obdobná povinnost byla i v zákoně č. 266/1994 Sb.). MD pro rozdělování nákladů a výnosů z provozu vlaků na základě smluv o veřejných službách nevypracovalo žádná upřesňující metodická pravidla. ČD tak rozdělovaly náklady, výnosy a další údaje vztahující se k jednotlivým smlouvám podle vlastních metodických pravidel. Podle nich tak například byly náklady přiřazovány na každý vlak podle jízdního řádu a byly rozděleny na ty, které je možné přiřadit přímo ke konkrétní smlouvě (cca 70 % nákladů), a na ty, které je nutné v závislosti na druhu nákladu alokovat podle řady výkonových ukazatelů (cca 30 % nákladů).

Kontrolou NKÚ byla ověřována správnost přiřazování nákladů za tři vybrané položky z výkazů nákladů a výnosů za rok 2013 týkající se tří smluv o závazku veřejné služby uzavřených mezi MD a ČD. Vyplynulo z ní, že kontrolu správnosti vykazované ztráty vnějšími orgány omezoval značný rozsah vstupních dat (tisíce položek pro každý automaticky sestavovaný výkaz za jeden den) a nemožnost rozboru jednotlivých operací zahrnutých do výpočtu ztráty prostřednictvím jiného programového vybavení než používaného ČD.

MD bylo podle smluv o závazku veřejné služby pro ověření správnosti vykazované výše ztráty oprávněno k provedení kontroly dokladů v ní vyjmenovaných. MD však v letech 2010 až 2013 a 2015 žádnou takovou kontrolu neprovedlo. V září 2014 sice zahájilo u ČD na základě externího podnětu kontrolu zaměřenou na oprávněnost vybraných položek vykázaných v rámci stanovení ztráty z provozování vlaků k zajištění dopravní obslužnosti státu, ale ke dni ukončení kontroly NKÚ ji ještě nedokončilo. Termín jejího dokončení nesdělilo.

4. Otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících

MD úspěšně nedokončilo, kromě v bodu 2.1 zmíněného zadávacího řízení z roku 2005 na linky R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most, žádné nabídkové řízení v oblasti veřejných služeb v přepravě cestujících vlaky osobní dopravy.

MD v dopravní politice pro období let 2005 až 2013 stanovilo, že do roku 2013 dosáhne 10 % podílu v osobní železniční dopravě výkony jiných dopravců než ČD. Tento záměr nesplnilo. V navazující dopravní politice pro období let 2014 až 2020 záměr upravilo tak, že do roku 2017 má dosáhnout 10 % podílu výkonů osobní železniční dopravy na základě nabídkového řízení nebo v režimu otevřeného trhu. Podle zjištěného stavu ani tento záměr nebude naplněn.

Možnost zadat až 75 % dopravních výkonů objednaných v této smlouvě dopravcům vybraným v nabídkovém řízení přitom MD dohodlo v dominantní *smlouvě o závazku veřejné služby*, kterou uzavřelo s ČD na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19.

Časový plán otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících schválila podle návrhu MD vláda usnesením ze dne 8. června 2011 č. 423¹². V období od platnosti jízdního řádu 2013/14 do platnosti jízdního řádu 2018/19 tak mělo být zadáno k zajištění dopravní obslužnosti státu v nabídkových řízeních 13 linek osobní železniční dopravy, tj. cca 45 %. Z nich mělo být sedm zadáno do období platnosti jízdního řádu 2015/16. Tento záměr MD nerealizovalo a v době kontroly byl stav následující:

- MD oznámilo v říjnu 2010 v *Úředním věstníku Evropské unie* tzv. předběžné rozhodnutí uzavřít v nabídkovém řízení smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících¹³ pro linku R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník s předpokládaným zahájením provozu od období platnosti jízdního řádu 2013/14. V té době však MD nemělo vyřešenu řadu problematik, které bránily dopravcům zúčastnit se nabídkového řízení, například šlo o využívání veřejných prostor v budovách železničních stanic a tarifní spolupráci dopravců. Z důvodu jednání s dopravci k jejich řešení posunulo MD termín zahájení plnění o jeden rok. Nabídkové řízení tak zahájilo až v březnu 2012. Nabídku v termínu pro podání nabídek do října 2012 podali dva uchazeči, z nichž jeden byl vyloučen z důvodu nesplnění kvalifikačních požadavků. V průběhu zadávací lhůty podaly ČD (nabídku však nepodaly) námítky proti zadávacím podmínkám a domáhaly se zrušení nabídkového řízení. MD jim nevyhovělo. Rozhodnutím z ledna 2013 jim nevyhověl ani Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ke kterému ČD podaly návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. MD následně nabídkové řízení v dubnu 2013 zrušilo v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.¹⁴ z důvodu, že by byla hodnocena pouze jedna nabídka. MD sdělilo, že uzavření smlouvy pak ústní formou nabídlo zbylému uchazeči, který její uzavření odmítl.
- MD odeslalo k uveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie* v říjnu 2010 i oznámení o rozhodnutí pro linky R5 Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb a R20

¹² Usnesení vlády ze dne 8. června 2011 č. 423, k *Harmonogramu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy*.

¹³ Podle ustanovení § 19 zákona č. 194/2010 Sb. má objednatel nejpozději rok před zahájením nabídkového řízení uveřejnit rozhodnutí uzavřít smlouvu o veřejných službách v *Úředním věstníku Evropské unie*.

¹⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín s předpokládaným zahájením provozu od platnosti jízdního řádu 2014/15. Nabídková řízení však nezahájilo. Nabídková řízení nezahájilo ani na zbylé čtyři linky, u nichž podle časového plánu předpokládalo zahájení provozu do období platnosti jízdního řádu 2015/16. MD to odůvodnilo posunem nabídkového řízení na linku R27, které považovalo za pilotní, a neuzavřením smlouvy na ni.

- Druhé nabídkové řízení zahájilo MD až po třech letech v únoru 2015 pro linku R16 Plzeň – Most s předpokládaným zahájením provozu od období platnosti jízdního řádu 2016/17. Nabídku podalo pět uchazečů, z nichž jeden byl vyloučen. V průběhu zadávací lhůty podaly ČD (nabídku v tomto případě podaly) obdobné námítky jako v případě nabídkového řízení na linku R27. MD námítky v srpnu 2015 zamítlo. ČD proto podaly k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže návrh na přezkoumání úkonů zadavatele, který jim rozhodnutím z listopadu 2015 vyhověl. Proti tomuto rozhodnutí podalo MD ještě v listopadu 2015 rozklad, o kterém nebylo v době kontroly rozhodnuto.

Na základě zpráv MD upravila vláda v letech 2013¹⁵ a 2014¹⁶ časový plán otevírání trhu. Podle časového plánu platného v době kontroly mělo MD zadat k zajištění dopravní obslužnosti státu v nabídkových řízeních v období od platnosti jízdního řádu 2016/17 do platnosti jízdního řádu 2019/20 jen šest linek, tj. o sedm méně než podle původního plánu z roku 2011. Změnilo se i období, ve kterém mají být nabídková řízení provedena (začátek období byl posunut o tři roky a konec o jeden rok).

MD minimálně od roku 2011 nevyřešilo opakující se problémy mezi objednatelem (MD), ČD a dalšími potenciálními uchazeči o uzavření smlouvy v příslušných nabídkových řízeních. Šlo především o problémy:

- tarifní integrace (sjednocení uznávání jízdních dokladů a pravidla tarifní spolupráce),
- převodu majetku ČD souvisejícího s odbavením cestujících na Správu železniční dopravní cesty (z důvodu odstranění nerovných podmínek mezi účastníky nabídkových řízení).

Důsledkem nevyřešení problémů bylo, že MD v období let 2011 až 2015 zahájilo jen dvě nabídková řízení a žádné z nich nedokončilo úspěšně. V roce 2015 tak byly všechny vlaky k zajištění dopravní obslužnosti státu provozovány na základě *smluv o veřejných službách* uzavřených MD přímo s ČD.

5. Další prostředky státního rozpočtu související s dopravní obslužností

MD poskytovalo prostředky státního rozpočtu krajům na úhradu části ztráty z provozu regionální železniční osobní dopravy, kterou neobjednávalo. Dále poskytovalo dopravcům prostředky státního rozpočtu na kompenzaci nařízených slev jízdného pro vymezené skupiny cestujících.

¹⁵ Usnesení vlády ze dne 18. září 2013 č. 708, ke Zprávě o postupu při otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy.

¹⁶ Usnesení vlády ze dne 15. září 2014 č. 758, ke Zprávě o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy.

a) Vláda schválila usnesením ze dne 28. října 2009 č. 1350¹⁷ *Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou*, které bylo následně uzavřeno s kraji¹⁸. Podle memoranda měly být v letech 2010 až 2019 poskytovány krajům dotace ze státního rozpočtu na zajištění dopravní obslužnosti regionální železniční osobní dopravou v roční výši 2,6 mld. Kč s postupným navyšováním ve vazbě na růst indexu spotřebitelských cen.

MD poskytovalo krajům na uvedený účel v letech 2010 až 2014 prostředky státního rozpočtu v průměrné roční výši 2,7 mld. Kč. Tyto prostředky představovaly přibližně 32 % prostředků poskytovaných kraji na regionální železniční dopravu. Poskytování těchto prostředků bylo podle NKÚ nesystémové, neboť podle zákona č. 194/2010 Sb. (předtím i podle zákona č. 266/1994 Sb.) a v souladu se zákonem č. 129/2000 Sb.¹⁹ bylo stanovení rozsahu regionální železniční osobní dopravy a její zajišťování v kompetenci krajů. Memorandum sice stanovilo určitý postup pro rozdělení dotace mezi kraje a postup jejího vyúčtování, avšak MD nemohlo nijak ovlivnit požadavky jednotlivých krajů na úhrady ztráty z nasmlouvaného rozsahu regionální železniční dopravy, pokud jejich celková výše nepřekročila vyčleněné prostředky státního rozpočtu. Bylo tak do jisté míry v pasivní roli a nemělo vliv na uzavírání smluv o veřejné službě na její zajištění.

b) Povinnost poskytování slev z jízdného pro vymezené skupiny cestujících vyplývala dopravcům z příslušného výměru Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Dopravci mají nárok na kompenzaci ztráty vzniklé z poskytování těchto slev z prostředků státního rozpočtu. Kompenzaci jim poskytovalo MD měsíčně na základě smluv uzavřených na kalendářní rok.

MD uzavřelo v letech 2013 až 2015 smlouvy o kompenzaci slev z jízdného se třemi dopravci. Na jejich základě jim poskytlo z prostředků státního rozpočtu kompenzace v roce 2013 ve výši 87,9 mil. Kč, v roce 2014 ve výši 88,8 mil. Kč a za 1. pololetí 2015 ve výši 41,3 mil. Kč.

¹⁷ Usnesení vlády ze dne 28. října 2009 č. 1350, *k Memorandu o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou*.

¹⁸ Memorandum za stát podepsali předseda vlády a ministři financí a dopravy. Za kraje ho podepsali hejtmani, resp. primátor hl. města Prahy, za účasti Asociace krajů České republiky zastoupené předsedou.

¹⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Linky dálkové dopravy k zajištění dopravní obslužnosti státu uvedené MD v plánu dopravní obslužnosti

- Ex1 Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava – Polsko/Slovensko¹⁾
- Ex2 Praha – Pardubice – Olomouc – Luhačovice/Zlín/Slovensko
- Ex3 Německo – Ústí nad Labem – Praha – Pardubice – Brno – Rakousko/Slovensko
- Ex4 Rakousko/Slovensko – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – Polsko
- R5 Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb
- R6 Praha – Plzeň – Cheb/Německo/Klatovy
- R7 Praha – České Budějovice/Rakousko
- R8 Brno – Ostrava – Bohumín
- R9 Praha – Havlíčkův Brod – Brno/Jihlava
- R10 Praha – Hradec Králové – Turnov
- R11 Brno – Jihlava – České Budějovice – Plzeň
- R12 Brno – Olomouc – Jeseník/Šumperk
- R13 Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc
- R14 Pardubice – Liberec
- R15 Ústí nad Labem – Liberec
- R16 Plzeň – Žatec – Chomutov – Most
- R17 Pardubice – Jihlava²⁾
- R18 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Olomouc – Vsetín/Luhačovice/Veselí n. M.
- R19 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Brno
- R20 Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín
- R21 Praha – Mladá Boleslav – Turnov – Tanvald
- R22 Praha – Mladá Boleslav – Česká Lípa – Rumburk
- R23 Kolín – Ústí nad Labem
- R24 Praha – Rakovník
- R25 Rakovník/Lužná u Rakovníka – Chomutov – Jirkov²⁾
- R26 Praha – Beroun – Příbram – Písek – České Budějovice
- R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník
- N28 Vybrané vlaky noční dopravy³⁾
- R29 Cheb – Německo⁴⁾

Poznámky:

- 1) Na lince byly od roku 2012 objednávány jen vlaky v úseku Ostrava – Čadca.
- 2) Linka nebyla od roku 2012 objednávána.
- 3) Vlaky v relacích Cheb – Praha – Ostrava – Košice/Varšava a Berlín – Praha – Brno – Bratislava – Budapešť.
- 4) Linka byla objednávána od roku 2012. Je vedena do Norimberku.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/24

Peněžní prostředky určené k naplňování cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/24. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda při naplňování cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie byly dodržovány podmínky pro poskytování a čerpání prostředků z *Evropského fondu pro uprchlíky, Evropského návratového fondu, Fondu pro vnější hranice a Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí*.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od června do prosince 2015.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2011 až 2015.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra; Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra; Centrum multikulturního vzdělávání, o.s.; Diecézní charita Brno; Jihomoravský kraj; Diecézní katolická charita Hradec Králové; South East Asia – liaison, z.s.; Sdružení pro integraci a migraci, o. p. s.; Centrum pro integraci cizinců, o.p.s.; InBáze, z. s.; Poradna pro integraci, z. ú.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Ministerstvo vnitra, Centrum multikulturního vzdělávání, o.s., a Poradna pro integraci, z. ú., vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly Centrum multikulturního vzdělávání, o.s., a Poradna pro integraci, z. ú., byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 21. března 2016, **schválilo** usnesením č. 6/IV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolované osoby a jejich působnost

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci¹. Do jeho věcné kompetence mimo jiné spadá oblast povolování pobytu cizinců, postavení uprchlíků, státní hranice a cestovních dokladů a je zodpovědné za implementaci fondů obecného programu *Solidarita a řízení migračních toků* (dále jen „obecný program Solidarita“) v roli odpovědného orgánu a certifikačního orgánu.

Způsobilými příjemci prostředků z fondů obecného programu Solidarita byly zejména nestátní neziskové organizace, vědecko-výzkumné a vzdělávací instituce, organizační složky státu a kraje.

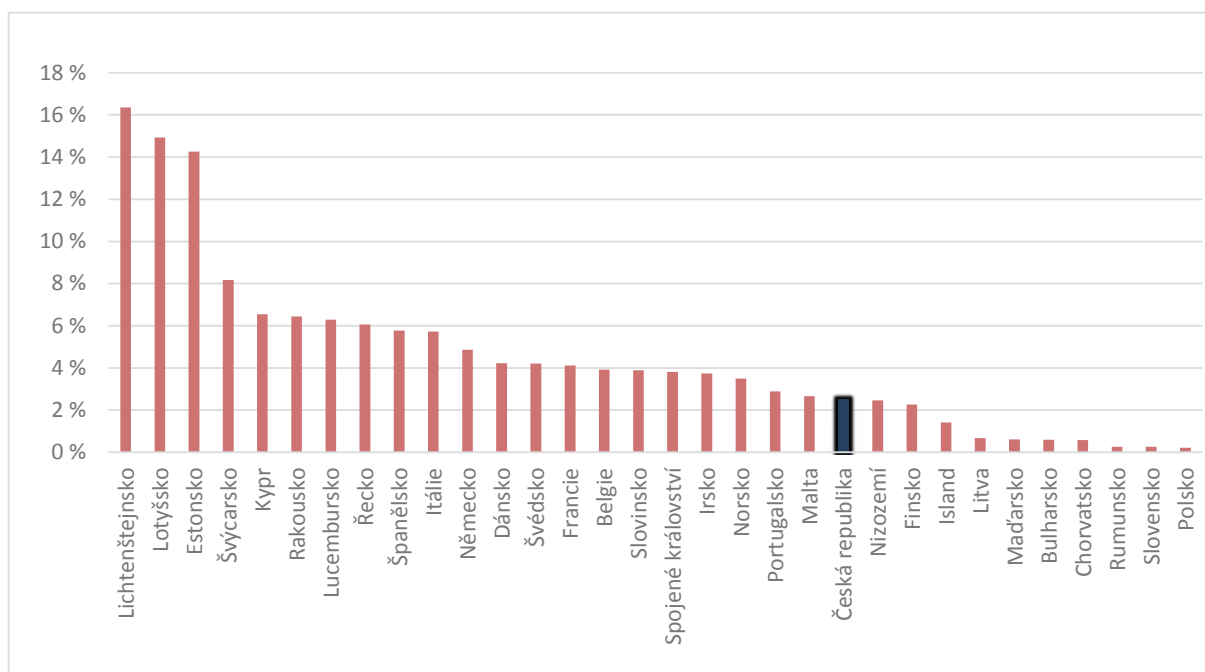
Kontrolovaná problematika

Obecný program Solidarita měl v programovém období 2007–2013 především napomáhat členským státům EU při realizaci společné azylové a migrační politiky EU v souladu s hlavou V. *Smlouvy o fungování EU*, a to konkrétně při činnostech týkajících se integrace příslušníků třetích zemí s legálním pobytem do společností členských států a při činnostech vykonávaných při přijímání uprchlíků a přesídlenců využívajících nebo žádajících o mezinárodní či doplňkovou ochranu v členských státech. Dále měl obecný program Solidarita napomáhat při integrovaném řízení návratů cizinců do zemí původu nebo předchozího pobytu ze strany členských států a integrovaném řízení vnějších hranic Evropské unie.²

Srovnání podílu osob ze třetích zemí na celkovém počtu obyvatel v ČR a ve státech zúčastněných na realizaci obecného programu Solidarita je uvedeno v grafu č. 1:

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Tento přístup byl definován Evropskou radou (dále též „Rada“) v tzv. Haagském programu v roce 2004 (nebyl publikován v *Úředním věstníku EU*) a dále v tzv. Stockholmském programu z roku 2009 (publikován v *Úředním věstníku EU* pod č. 2010/C 115/01).

Graf č. 1 – Podíl občanů ze třetích zemí na obyvatelstvu zúčastněných států*

Zdroj: Eurostat, údaje k 1. 1. 2014³.

* Státy, které se účastnily obecného programu Solidarita.

Rozhodnutími Evropského parlamentu a Rady byly vytvořeny čtyři finanční nástroje (dále též souhrnně „fondy“):

- *Evropský uprchlický fond na období 2008–2013* (dále též „EUF“), jehož obecným cílem byla podpora členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob;
- *Evropský návratový fond na období 2008–2013* (dále též „ENF“), jehož obecným cílem byla podpora zlepšení řízení návratů příslušníků třetích zemí;
- *Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007–2013* (dále též „EIF“), jehož obecným cílem byla podpora splnění podmínek pobytu a usnadnění integrace do evropské společnosti pro státní příslušníky třetích zemí pocházejících z odlišného hospodářského, sociálního, kulturního, náboženského, jazykového a etnického prostředí;
- *Fond pro vnější hranice na období 2007–2013* (dále též „FVH“), jehož obecnými cíli byly účinná organizace kontroly vnější hranice, účinné řízení toků osob na vnějších hranicích ze strany členských států, zabezpečení jednotného uplatňování právních předpisů EU o překračování vnějších hranic a zlepšení řízení činností organizovaných konzulárními a jinými službami členských států v třetích zemích.

Pro potřeby České republiky byl obecný program Solidarita rozpracován do čtyř víceletých programů financovaných z uvedených fondů a tyto programy byly následně rozčleněny do ročních programů postupně na sebe navazujících.

³ Státním příslušníkem třetí země se rozumí osoba, která není občanem EU nebo Švýcarska, Lichtenštejnska, Norska a Islandu.

Celkem byly na realizaci projektů obecného programu Solidarita v České republice v kontrolovaném období let 2011–2015 vyčerpány prostředky ve výši 727 242 tis. Kč. Kromě těchto projektů byly v uvedeném období v ČR realizovány i další projekty spolufinancované z rozpočtu EU prostřednictvím *Evropského sociálního fondu* (dále též „ESF“), jejichž cíle zahrnovaly mj. integraci cizinců do společnosti, a to v celkové výši cca 200 000 tis. Kč.

Kontrolovaný objem finančních prostředků

NKÚ zkontroloval u vybraného vzorku projektů financovaných z EIF a EUF⁴ prostředky poskytnuté na jejich realizaci a výdaje na technickou pomoc obecného programu Solidarita v celkové výši 90 268 tis. Kč, a to v období od roku 2011 až do poloviny roku 2015.⁵

U vybraných projektů NKÚ ověřoval naplnění cílů a monitorovacích ukazatelů a realizaci projektových aktivit v souladu se stanovenými podmínkami, plnění rozpočtu projektu, zákaz dvojího financování projektu z více zdrojů EU, analytickou účetní evidenci transakcí souvisejících s projektem, způsobilost výdajů, publicitu projektu a soulad výběru dodavatelů s pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Přehled o objemu peněžních prostředků prověřených kontrolou NKÚ u příjemců a u MV je uveden v příloze č. 1.

U Ministerstva vnitra se NKÚ při kontrole zaměřil na nastavení a účinnost rizikových prvků řídicího a kontrolního systému fondů obecného programu Solidarita v kontrolovaném období. Prověřeno bylo nastavení cílů a monitorovacích ukazatelů víceletých programů, nastavení kritérií pro výběr projektů a proces jejich výběru, dokumentace pracovních postupů odpovědného a certifikačního orgánu, kontrolní činnost odpovědného orgánu, nastavení systému sankcí vůči příjemcům v případě porušení podmínek poskytnutí dotací, dodržení stanovené míry spolufinancování projektů a způsobilost výdajů na technickou pomoc.

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

II. Vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

1. Systém vyhodnocování plnění monitorovacích ukazatelů víceletých programů EIF a EUF byl závislý na provedení kvalifikovaných odhadů hodnot u značné části ukazatelů, a nikoliv na jejich přesném měření. Příčinou byly dodatečné požadavky Evropské komise na sledování těchto ukazatelů až v průběhu hodnoceného období, které neumožnily nastavit systém pro sledování jejich skutečných hodnot od začátku tohoto období.

⁴ Vzorek projektů financovaných z fondů EIF a EUF byl vybrán s ohledem na probíhající nebo již ukončené audity auditního orgánu, Evropské komise a Evropského účetního dvora a z důvodu stejnorodosti projektových aktivit v oblasti integrace cizinců realizovaných větším počtem příjemců. Projekty financované z FVH byly naopak zaměřeny na investiční aktivity a projekty financované z ENF na specifické aktivity v oblasti nucených nebo dobrovolných návratů.

⁵ Toto kontrolované období zahrnovalo projekty financované z ročních programů 2010 až 2013.

Systém měření hodnot monitorovacích ukazatelů u EIF a EUF neumožňuje zjistit počet jedinečných osob, které měly prospěch z opatření uvedených fondů.

Spolehlivost systému pro sledování hodnot monitorovacích ukazatelů byla na projektové úrovni snížena tím, že MV nepožadovalo od příjemců sledování údaje o datu narození jednotlivých klientů, přestože jde o jeden z nezbytných údajů pro případné následné ověřování identity a pobytového statusu cizince v informačních systémech MV. Monitorovací systém tak neumožňuje spolehlivě ověřit plnění monitorovacích ukazatelů v důsledku případů shody jmen klientů ani neumožňuje následně ověřit, že klienti využívající poskytované služby jsou dle podmínek programu osobami způsobilými tyto služby využívat.

2. U víceletého programu *Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí* byly plánované cíle prostřednictvím projektových aktivit dosaženy.

U víceletého programu *Fondu pro vnější hranice* byly plánované cíle dosaženy, s výjimkou modernizace konzulárních oddělení a zvýšení úrovně jejich bezpečnosti.

V případě víceletého programu *Evropského uprchlického fondu* nelze naplnění všech cílů programu vyhodnotit z důvodu stanovení kvantifikovatelných monitorovacích ukazatelů jen pro část operačních cílů víceletého programu.

V případě víceletého programu *Evropského návratového fondu* nebyl naplněn plánovaný rozsah aktivit, které souvisejí s asistovanými dobrovolnými návraty, a to zejména z důvodu nejednoznačného zakotvení procesu asistovaných dobrovolných návratů v právním řádu ČR.

3. Nastavení hodnoticích kritérií dávalo předpoklady pro výběr a financování hospodárných, efektivních a účelných projektů. Výběrový proces však obsahoval určité nedostatky administrativního charakteru a nastavení systému sankcí v případě porušení podmínek dotací neodpovídalo možnostem, které poskytují rozpočtová pravidla. V pracovních postupech odpovědného orgánu⁶ pro navazující programové období 2014–2020 byly již tyto nedostatky odstraněny.

V nastavení pracovních postupů pro výkon kontrolní činnosti MV v roli odpovědného a certifikačního orgánu nebyly zjištěny nedostatky. Vlastní provádění kontrol odpovědným orgánem je však možné vyhodnotit pouze jako částečně účinné, neboť v případě čtyř projektů ze vzorku projektů, které NKÚ prověřoval u příjemců, kontroly odpovědného orgánu neidentifikovaly nedostatky zjištěné NKÚ.

4. Objem peněžních prostředků prověřených kontrolou NKÚ u vybraného vzorku 49 projektů a výdajů na technickou pomoc činil celkem 90 268 tis. Kč. Nedostatky, které NKÚ vyhodnotil jako neoprávněné použití peněžních prostředků státního

⁶ Ve znění předkládaném pro účely provedení auditu designace Ministerstva vnitra jako odpovědného orgánu pro navazující programové období.



rozpočtu, dosáhly celkové výše 1 012 tis. Kč. Z této částky představovaly výdaje nezpůsobilé k financování z obecného programu Solidarita 639 tis. Kč (viz kapitola III.4 tohoto kontrolního závěru).⁷

III. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

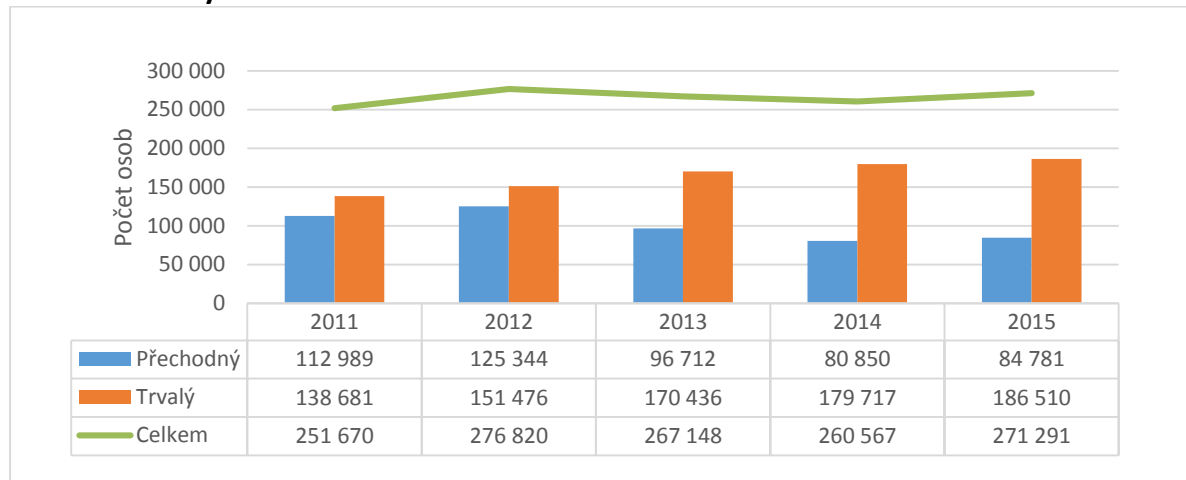
1. Systém vyhodnocování plnění monitorovacích ukazatelů na úrovni víceletých programů EIF a EUF byl závislý na provedení kvalifikovaných odhadů hodnot u značné části ukazatelů, a nikoliv na jejich přesném měření.

Víceleté programy EIF a EUF schválené Evropskou komisí (dále také „Komise“) obsahovaly monitorovací ukazatele pro měření postupu realizace programu, jejichž hodnota byla obvykle vyjádřena počtem projektů plánovaných k úspěšné realizaci daného opatření. Pouze u části ukazatelů bylo požadováno např. i sledování počtu osob, jimž byl určitý druh služby poskytnut. Během programového období však Komise zveřejnila své požadavky na závěrečná hodnocení výsledků a dopadů projektů, kde byly uvedeny i dodatečné požadavky na sledování nově definovaných monitorovacích ukazatelů. V důsledku této skutečnosti bylo MV nuceno při hodnocení víceletých programů vycházet u nově definovaných monitorovacích ukazatelů pouze z kvalifikovaných odhadů jejich skutečných hodnot, učiněných na základě dalších dostupných dat ze závěrečných monitorovacích zpráv jednotlivých projektů.

1.1 Stanovení počtu jedinečných osob, které měly prospěch z opatření financovaných z EIF a EUF

Trend v počtu osob s pobytem v ČR, které spadají do cílové skupiny osob *Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí*, je uveden v grafu č. 2:

⁷ Zbývající částku ve výši 373 tis. Kč představovala platba MV poskytnutá právnické osobě v rozporu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v důsledku administrativní chyby odpovědného orgánu.

Graf č. 2 – Pobyť občanů třetích zemí v ČR

Zdroj: zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR v letech 2011 až 2014 (vydává MV).

Údaje za rok 2015: <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem-cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx>.

Metodologie sestavování souhrnných monitorovacích ukazatelů EIF a EUF stanovených ve víceletých programech předpokládá, že ve výsledných údajích jsou započteny vícekrát osoby, které využily např. právní poradenství více než při jedné příležitosti (tato situace je sama o sobě zcela legitimní). Monitorovací ukazatele tedy informují spíše o intenzitě poskytování služeb hrazených z uvedených fondů než o počtu jednotlivců, kteří měli v rámci celého hodnoceného období prospěch z opatření EIF nebo EUF. Hodnotící zprávy o výsledcích a dopadech projektů spolufinancovaných z EIF a EUF proto obsahovaly i odhady počtu jednotlivců majících přímý prospěch z projektů realizovaných v rámci EIF a EUF dohromady za tři období provádění ročních programů EIF a EUF 2011–2013:

Tabulka č. 1 – Odhady počtu jedinců přímo dotčených projekty a celková výše prostředků EU vynaložených na realizované projekty

	Celkový počet cizinců ze třetích zemí, kteří měli užitek z projektů ročních programů EIF a EUF na roky 2011–2013	Prostředky ročních programů EIF a EUF na roky 2011–2013 skutečně vynaložené na realizaci projektů (v tis. Kč)
Projekty EIF	64 579	239 279
Projekty EUF	9 661	49 320

Zdroj: hodnotící zprávy EIF a EUF za roky 2011–2013; závěrečné zprávy o provádění ročních programů EIF a EUF za roky 2011 a 2012.

Očištění o vícenásobně započítané osoby hodnotitelé provedli na úrovni údajů od jednotlivých příjemců tak, že u příjemce započítali klienta, který v jeho projektu čerpal více druhů služeb, pouze jednou. Tento postup však nevyločil duplicitu v případech, kdy klient čerpal služby u různých příjemců dotací nebo v rámci různých ročních programů.

Odhady počtu jednotlivců majících prospěch z realizovaných projektů nejsou vhodným kvantitativním ukazatelem efektivity financovaných opatření z důvodu nevyhnutelného opakovaného započítání některých osob na straně jedné a případných nezapočtených vícenásobných dopadů projektů (např. i na rodinné příslušníky klientů) na straně druhé. Tyto odhady jsou však využitelné pro provádění komparativních analýz mezi jednotlivými



členskými státy, případně mezi jednotlivými druhy poskytovaných služeb. Jejich vypovídací schopnost je tedy pouze relativní, nikoliv absolutní.

1.2 Spolehlivost systému pro sledování hodnot monitorovacích ukazatelů

Významným rizikem je, že spolehlivost údajů o výsledných hodnotách monitorovacích ukazatelů, a tedy i vypovídací schopnost závěrečného hodnocení výsledků a dopadů realizovaných projektů jsou přímo závislé na spolehlivosti a transparentnosti systému shromažďování zdrojových údajů o jednotlivých poskytnutých službách samotnými příjemci.

MV vyvíjelo aktivity směřující ke sjednocování postupů týkajících se vedení evidence klientů při poskytování poradenství či asistence příjemci, a to zejména tím, že vydalo metodiku monitorovacích ukazatelů s účinností přibližně od poloviny období realizace ročních programů 2011. Tato metodika určovala rozsah a obsah dokumentace vedené příjemci, nezbytné k doložení poskytnutí služeb osobám náležejícím do cílových skupin projektu. Tato metodika ani jiné pokyny MV však nestanovily povinnost příjemců zaznamenávat kromě jiných údajů i data narození klientů za účelem identifikace klienta. Tento údaj je však nezbytný k případnému následnému ověření v informačních systémech MV, zda klient-cizinec náležel do cílové skupiny osob, jimž byly konkrétní projekty a jejich aktivity určeny. Tímto postupem MV snížilo spolehlivost monitorovacího systému monitorovacích ukazatelů, neboť MV nemá k dispozici všechny nezbytné údaje pro následné ověření spolehlivosti zdrojových dat pro souhrnné hodnoty těchto ukazatelů.

V hodnoticí zprávě o výsledcích a dopadech projektů spolufinancovaných z EIF byla konstatována potřeba spolehlivosti evidence prvotních záznamů o klientech a poskytnutých službách u příjemců dotací. NKÚ proto doporučuje stanovit příjemcům závazný datový formát prvotních údajů vedených příjemci o jimi poskytnutých službách jednotlivým klientům tak, aby se zvýšila spolehlivost souhrnných údajů o plnění stanovených monitorovacích ukazatelů vykazovaných příjemci.

U příjemců byly kontrolou NKÚ zjištěny případy nespolehlivých souhrnných hodnot vykazovaných příjemcem v monitorovacích zprávách. Vykázané souhrny o dosažených monitorovacích ukazatelích těchto projektů neměly oporu v prvotních záznamech o konaných akcích. Zjištěné rozdíly však neměly negativní vliv na splnění cílových hodnot monitorovacích ukazatelů ani na dosažení cíle projektu.

2. Plnění cílů projektů a víceletých programů

K ověření plnění cílů víceletých programů, které jsou výsledkem plnění cílů všech projektů financovaných z obecného programu Solidarita (tedy i těch, které nebyly součástí vzorku projektů vybraných ke kontrole), NKÚ využil hodnocení výstupů, výsledků a dopadů realizovaných ročních programů a celkové hodnocení plnění víceleté strategie kontrolovaných fondů uvedené v hodnoticí zprávě za období implementace ročních programů na roky 2011–2013 a v omezené míře v hodnoticí zprávě za období implementace ročních programů na roky 2007–2010 (dále též „hodnoticí zprávy“).

Výše uvedené hodnoticí zprávy byly zpracovány dle metodických instrukcí stanovených Komisí. NKÚ bylo ověřeno, že hodnoticí části zpráv byly zpracovány hodnotiteli-experty zařazenými do útvaru organizační struktury MV, který se nepodílel na realizaci víceletých programů a nebyl organizačně nadřízen či podřízen útvarům, které se podílejí na realizaci víceletých programů.⁸

Projekty financované z EIF se na celkovém čerpání prostředků obecného programu Solidarita podílely ze 42 %. Cílem EIF bylo poskytnutí zdrojů na právní a sociální poradenství cizincům ze třetích zemí, odstraňování jazykové bariéry výukou českého jazyka, podpora přístupu cizinců na trh práce, ke vzdělávání, zdravotním a sociálním službám, naplňování sociokulturních potřeb cizinců, aktivity na podporu kontaktů a dialogu s hostitelskou společností, zvýšení odborného potenciálu pracovníků státních i nestátních institucí, které se na integraci cizinců v ČR podílejí, a vypracování ukazatelů a metodik hodnocení průběhu a účinnosti integrace cizinců.

V hodnoticích zprávách hodnotitelé konstatovali, že stanovené cíle programu byly dobře nastaveny a realizovány prostřednictvím vhodných projektových aktivit a že z hlediska plnění souhrnných monitorovacích ukazatelů byla zjištěna nižší intenzita plnění monitorovacího ukazatele počtu osob absolvujících kurzy sociokulturní orientace, která však byla kompenzována vyšší než plánovanou intenzitou plnění ukazatelů v ostatních oblastech, zejména počtem absolventů kurzů českého jazyka a případů poskytnutí služeb právního a sociálního poradenství.

NKÚ u vybraného vzorku 30 projektů financovaných z EIF ověřil, že byly splněny jejich cíle. Mezi projektové aktivity patřilo zejména vybavení a provoz center na podporu integrace cizinců, poskytování kurzů českého jazyka a kurzů sociokulturní orientace, sociální, psychologické a právní poradenství, osobní asistence při jednání s úřady, podpora multikulturních akcí a vzdělávání pracovníků institucí a úřadů v oblasti integrace cizinců.

Projekty financované z FVH se na celkovém čerpání prostředků obecného programu Solidarita podílely ze 41 %. V hodnoticích zprávách hodnotitelé potvrdili, že dosaženým přínosem projektů financovaných z tohoto fondu bylo zvýšení spolehlivosti a rozšíření funkcionalit informačních systémů, zlepšení kontroly hranic a zároveň i naplnění

⁸ Předmětem hodnoticích zpráv bylo i hodnocení dosažení cílů víceletých programů za celé programové období, a bylo tedy založeno i na hodnocení splnění cílů projektů ukončovaných v průběhu roku 2015 a financovaných v rámci posledních ročních programů obecného programu Solidarita (tedy projekty z ročních programů 2013). V době zpracování hodnoticích zpráv však u těchto projektů nebyly ještě dokončeny kontroly, resp. audity odpovědného a auditního orgánu, jejichž účelem je poskytnout ujištění o splnění dalších podmínek stanovených poskytovatelem pro realizaci projektů (například ověření způsobilosti projektových výdajů). V návaznosti na tuto skutečnost obsahovaly hodnoticí zprávy informace o omezení spolehlivosti hodnocení v souvislosti s výsledky projektů dokončovaných v roce 2015 (financovaných v rámci ročních programů 2013). Z tohoto důvodu NKÚ omezuje své vyhodnocení dosažení cílů víceletých programů a nezahrnuje do něj vyhodnocení dosažení cílů projektů ročního programu 2013, kromě hodnocení dosažení cílů projektů tohoto ročního programu kontrolovaných NKÚ u příjemců (viz seznam kontrolovaných projektů v příloze č. 1).

schengenského *acquis*⁹, ke kterému se Česká republika zavázala při svém vstupu do schengenského prostoru, a to prostřednictvím pořízení hardwarového a softwarového vybavení souvisejícího s provozem schengenského informačního systému SIS II a jeho národní větve N-SIS, obnovy hardwaru národního rozhraní VIS a doplnění funkcionalit *Cizineckého informačního systému* a systému OBZOR pro poskytování informací o cestujících od leteckých dopravců. Dále byly pořízeny a uvedeny do provozu bezpečnostní systémy a další technické vybavení pracovišť pro kontrolu dokladů na vnější hranici, zejména rentgenová zařízení. Proškolením pracovníků konzulárních úseků zastupitelských úřadů došlo ke zvýšení jejich kvalifikace v souvislosti s používáním nově zavedených informačních systémů. Nepodařilo se však realizovat projekty na modernizaci konzulárních oddělení a zvýšení úrovně jejich bezpečnosti.

Projekty financované z EUF se na celkovém čerpání prostředků obecného programu Solidarita podílely zhruba 11 %. Dva klíčové operační cíle víceletého programu EUF byly:

- 1) zlepšení podmínek přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu spočívající v nezbytné rekonstrukci a zkvalitnění vybavení přijímacích a pobytových středisek, jejich úpravách s ohledem na zranitelné skupiny osob, zajištění volnočasových aktivit s cílem eliminovat patologické jevy, sociálně-právním poradenství, lékařské, psychologické a materiální pomoci;
- 2) integrování azylantů do přijímající společnosti spočívající zejména v odstraňování jazykové bariéry výukou českého jazyka, asistenci při vyřizování úředních záležitostí, při hledání bydlení, podpoře přístupu cizinců na trh práce a ke vzdělávání a aktivitách na podporu kontaktů s hostitelskou společností.

Vzhledem k tomu, že velikost cílové skupiny osob (tedy žadatelů nebo osob již využívajících mezinárodní ochranu) je jen obtížně předem odhadnutelná, využila ČR v letech 2010 až 2013 z plánované finanční alokace na čtyři roční programy EUF 62 %. Tato míra čerpání odpovídala potřebě cílové skupiny.

V hodnoticích zprávách hodnotitelé potvrdili, že stanovené cíle byly realizovány prostřednictvím vhodných projektových aktivit. Z hlediska plnění souhrnných monitorovacích ukazatelů byla zjištěna nižší intenzita plnění monitorovacího ukazatele počtu uzavřených pracovních smluv, která však byla kompenzována vyšší než plánovanou intenzitou plnění ukazatelů v ostatních oblastech.

NKÚ u vybraného vzorku 19 projektů financovaných z EUF ověřil, že byly splněny jejich cíle. Mezi projektové aktivity patřilo zejména pořízení vybavení a realizace volnočasových aktivit v azylových zařízeních, poskytování osobní asistence u lékaře a příspěvků na léky a zdravotní pomůcky, sociální, psychologické a právní poradenství, pracovní poradenství a rekvalifikace, kurzy českého jazyka, poskytování osobní asistence při hledání bydlení a podpora zvýšení nabídky integračního bydlení.

⁹ Společný soubor schengenských pravidel, která mají uplatňovat členské státy schengenského prostoru, zahrnující kontroly na pozemních, námořních a vzdušných hranicích (letišťích), vydávání víz, policejní spolupráci a ochranu osobních údajů.

Celkové naplnění cílů víceletého programu EUF v kontrolovaném období však nebylo možné kontrolou NKÚ vyhodnotit, neboť pro hodnocení víceletého programu byly nastaveny kvantifikovatelné monitorovací ukazatele pro operační cíl v oblasti podpory integrace azylantů, ale pro operační cíl v oblasti zlepšení podmínek přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu nebyly kvantifikovatelné monitorovací ukazatele nastaveny.

Projekty financované z ENF se na celkovém čerpání prostředků obecného programu Solidarita podílely zhruba 6 %. Celková míra čerpání plánované finanční alokace na čtyři roční programy ENF v letech 2010 až 2013 činila pouze 29 %. V hodnoticích zprávách hodnotitelé uvedli, že se podařilo realizovat projekty související s prováděním tzv. nucených návratů, avšak nepodařilo se v plánovaném rozsahu realizovat zejména aktivity související s tzv. asistovanými dobrovolnými návraty. Mezi významnými příčinami nenaplnění tohoto významného dílčího cíle ENF byly v hodnoticích zprávách uvedeny následující skutečnosti:

- nízký zájem nestátních neziskových organizací realizovat či podporovat projekty týkající se asistovaných dobrovolných návratů osob z cílových skupin do zemí původu nebo předchozího pobytu z důvodu jejich opačné motivace, tedy účastnit se spíše projektů cílících na integraci těchto osob v ČR;
- nejednoznačné zakotvení procesu asistovaných dobrovolných návratů v právním řádu ČR. Právní předpisy, které upravují podmínky finanční spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, a příslušná ustanovení právních předpisů¹⁰ konstatují, že MV může nést náklady spojené s dobrovolným návratem/repatriací cizince, ať už do země původu, či do jiného státu. Konkrétní právní definice procesu asistovaných dobrovolných návratů však chybí.

3. Nastavení hodnoticích kritérií dávalo předpoklady pro výběr a financování hospodárných, efektivních a účelných projektů, výběrový proces však obsahoval určité nedostatky administrativního charakteru a nastavení systému sankcí v případě porušení podmínek dotací neodpovídalo možnostem, které poskytují rozpočtová pravidla.

MV u jednotlivých fondů nastavilo hodnoticí kritéria pro hodnocení projektů v souladu s příslušnými ustanoveními právních předpisů EU. Projekty byly hodnoceny z hlediska relevance pro cíl programu, kvality, dopadu na cílovou skupinu osob, efektivnosti nákladů, zkušenosti žadatele s realizací obdobných projektů a doplňkovosti s dalšími projekty.

Proces výběru projektů by měl mj. zajistit, že budou financovány pouze takové projektové aktivity, které nebyly financovány již z jiných zdrojů EU. Jedním z účinných postupů pro snížení takového rizika je kromě čestného prohlášení žadatele i koordinační úsilí mezi řídicími orgány při posuzování obsahu projektových žádostí předložených v rámci takových programů, u nichž existuje určitá pravděpodobnost financování stejných aktivit. V případě

¹⁰ Z hlediska vybraných právních předpisů upravujících postavení cizinců a azylantů na území ČR (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky) jsou klíčovými ustanoveními § 123a, resp. § 54a uvedených právních předpisů, které uvádějí sice pojem „dobrovolný návrat“, resp. „repatriace“ přímo v nadpisu, ale následně upravují jen podmínky jeho využití.



EIF se jedná o některá opatření financovaná z ESF, u kterých je řídicím orgánem MPSV. MV ve víceletém programu EIF předpokládalo fungování meziministerské výběrové komise, v jejímž rámci by MV koordinovalo s MPSV výběr projektů s ohledem na uvedené riziko. MV kontrole NKÚ nedoložilo existenci ani činnost této komise. Riziko financování projektových aktivit ze dvou zdrojů EU tak nebylo optimálně řízeno.

V průběhu implementace obecného programu Solidarita byl odpovědným orgánem Ministerstva vnitra zaveden institut námitkového řízení v souvislosti s výběrem projektů financovaných ze tří fondů – EUF, EIF, ENF, který umožňoval žadatelům podat proti výsledku hodnocení výběrovou komisí námitku, jejíž oprávněnost posuzoval odpovědný orgán. Možnost podání námitek však byla ve výzvách pro předkládání projektových žádostí a v souvisejících dokumentech formulována obecně a bez dalšího věcného a časového vymezení, zejména bez upřesnění, v jaké lhůtě a proti čemu lze a nelze podat námitky, a to jak pro žadatele, tak pro subjekt určený k vypořádání námitek. Odpovědný orgán zároveň nestanovil ve svých interních pracovních postupech písemně postupy pro posuzování námitek proti usnesení výběrové komise.

Dále bylo zjištěno, že nastavení systému sankcí za porušení podmínek stanovených v právním aktu o poskytnutí veřejné finanční podpory¹¹ příjemci dotace neodpovídalo doporučujícím pokynům Komise ani fakultativnímu ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., které umožňuje poskytovateli dotací odstupňovat sankce podle závažnosti porušení. Nastavení odstupňování sankcí odpovědným orgánem je vhodné s ohledem na právní jistotu příjemců, neboť závislost výše případné sankce pouze na úvaze příslušného orgánu představuje riziko potenciálně nerovného přístupu poskytovatele dotací vůči příjemcům. Toto riziko bylo zřejmé při kontrole plnění monitorovacích ukazatelů u příjemců, u kterých byly zjištěny částečně nesplněné monitorovací ukazatele v nevýznamném rozsahu. Vzhledem k nevýznamnosti nesplnění monitorovacích ukazatelů MV neiniciovalo proces vedoucí k udělení sankce. Stejně tak NKÚ nevyhodnotil u příjemců tyto nedostatky jako porušení rozpočtové kázně vzhledem k tomu, že došlo k celkovému naplnění cílů projektů. Pokud by však MV v souladu s ustanovením rozpočtových pravidel předem nastavilo odstupňovaný systém sankcí, mohlo by následně v této situaci iniciovat sankce přiměřené k míře významnosti zjištěných nedostatků.

Pro programové období 2014–2020 MV navrhlo písemné pracovní postupy, které by měly výše uvedené administrativní nedostatky řídicího a kontrolního systému odstranit. NKÚ doporučuje tyto pracovní postupy uplatnit v praxi při řízení fondů AMIF a ISF, tedy fondů navazujícího programového období 2014–2020, a zajistit tak zejména funkční koordinaci výběru projektů zaměřených na integraci cizinců mezi MV, MPSV a případně dalšími resorty.

V nastavení pracovních postupů pro výkon kontrolní činnosti MV v roli odpovědného a certifikačního orgánu nebyly zjištěny nedostatky, vlastní provádění kontrol odpovědným orgánem je však možné vyhodnotit pouze jako částečně účinné.

¹¹ Právní akt měl v závislosti na právní formě příjemce formu smlouvy o poskytnutí veřejné finanční podpory, rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo zápisu o poskytnutí veřejné finanční podpory.

Odpovědný orgán prováděl administrativní kontrolu a ověřování na místě u všech realizovaných projektů.¹² Na základě porovnání výsledků kontrol NKÚ u vybraných příjemců a kontrol provedených odpovědným orgánem lze konstatovat, že u čtyř projektů¹³ kontrola NKÚ identifikovala nezpůsobilé výdaje, které nezaznamenaly kontroly provedené odpovědným orgánem a které byly zároveň významné z hlediska finančního objemu poskytnuté podpory.

4. Nezpůsobilé výdaje zjištěné u příjemců

U dvou z deseti kontrolovaných příjemců byly zjištěny nezpůsobilé výdaje v celkové výši 639 tis. Kč, které NKÚ zároveň kvalifikoval jako porušení rozpočtové kázně.

Pro účely vyhodnocení významnosti zjištěných peněžně vyčíslitelných nedostatků byla stanovena hladina významnosti na úrovni 2 % z objemu peněžních prostředků kontrolovaných NKÚ. Z celkového kontrolovaného objemu peněžních prostředků 90 268 tis. Kč tak byla stanovena hladina významnosti ve výši 1 805 tis. Kč. Částka zjištěných nezpůsobilých výdajů nepřekročila stanovenou hladinu významnosti.

Příjemci nárokovali k proplacení nezpůsobilé výdaje zejména z následujících důvodů:

- 1) Výdaje na pohonné hmoty byly uplatněny dle velikosti úvazku jednotlivých pracovníků, a nikoliv na základě skutečně vynaložených výdajů¹⁴ (projekty EUF 2010-02, EUF 2010-03, EUF 2011-07 a EUF 2011-08).
- 2) Odpisy na služební vozidla byly uplatněny ve větší míře, než odpovídalo jejich skutečnému využití pro projekty¹⁵ (projekty EUF 2010-02 a EUF 2010-03).
- 3) Náklady na pojištění odpovědnosti, pojištění auta a všeobecné vzdělávání pracovníků byly uplatněny jako přímé náklady, ačkoliv svým charakterem odpovídaly nákladům nepřímým¹⁶ (projekty EUF 2010-03 a EUF 2010-02).
- 4) Byly pořízeny sady učebnic potřebných pro výuku, aniž byli osloveni k podání nabídky alespoň tři potenciální dodavatelé¹⁷. (I přes tento procedurální nedostatek příjemce pořídil učebnice za cenu nepřevyšující cenu obvyklou; projekty EIF 2011-45 a EIF 2013-26.)
- 5) Byly uplatněny výdaje na nájem za prostory, které nebyly potřebné pro projekt¹⁸ (projekty EIF 2010-21, EIF 2011-42 a EIF 2013-38).

¹² Právní předpisy požadují ověřování na místě v rozsahu reprezentativního vzorku projektů.

¹³ NKÚ detailně prověřoval záznamy odpovědného orgánu o provedených kontrolách u jedenácti projektů, z nichž u čtyř (EIF 2010-21, EIF 2013-38, EUF 2010-03 a EUF 2010-02) zjistil nezpůsobilé výdaje, které byly zároveň významné z hlediska celkového objemu výdajů daného projektu. U projektu EIF 2013-38 byly posuzovány pouze ukončené kontroly odpovědného orgánu vztahující se k 1. a 2. monitorovací zprávě, tedy k období před změnou v osobě příjemce.

¹⁴ Část II.1.2 odst. 2 přílohy č. 11 rozhodnutí Komise 2008/22/ES a přílohy č. 11 rozhodnutí Komise 2011/152/EU.

¹⁵ Část II.1.3.3 odst. 1 přílohy č. 11 rozhodnutí Komise 2008/22/ES.

¹⁶ Část II.1.5 odst. 2 přílohy č. XI rozhodnutí Komise 2008/457/ES; část II.1.5 odst. 2 přílohy č. 11 rozhodnutí Komise 2008/22/ES.

¹⁷ Část I.1.1 písm. g) přílohy č. XI rozhodnutí Komise 2008/457/ES a čl. 12 smlouvy o poskytnutí veřejné finanční podpory.

¹⁸ Část I.1.1 přílohy č. XI rozhodnutí Komise č. 2008/457/ES.

SEZNAM ZKRATEK

AMIF	<i>Azylový, migrační a integrační fond</i>
ČR	Česká republika
EIF	<i>Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007–2013</i>
ENF	<i>Evropský návratový fond na období 2008–2013</i>
ESF	<i>Evropský sociální fond</i>
EU	Evropská unie
EUF	<i>Evropský uprchlický fond na období 2008–2013</i>
FVH	<i>Fond pro vnější hranice na období 2007–2013</i>
ISF	<i>Fond pro vnitřní bezpečnost</i>
Komise	Evropská komise
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
obecný program Solidarita	obecný program <i>Solidarita a řízení migračních toků</i>
Rada	Evropská rada
SIS	schengenský informační systém
VIS	vízový informační systém

Příloha č. 1

Přehled kontrolovaných projektů

	Název příjemce	Název projektu a stručný popis hlavních aktivit	Identifikační číslo projektu	Kontrolovaný objem finančních prostředků (v Kč)
1	Centrum multikulturního vzdělávání	Vítejte v ČR – poskytování asistenčních služeb pro zlepšení komunikace cizinců ze třetích zemí s úřady a institucemi, poradenství, výuka českého jazyka a počítačové gramotnosti, předávání sociokulturních dovedností.	EIF 2010-21	624 000,00
2	Centrum multikulturního vzdělávání	Vítejte v ČR – poskytování asistenčních služeb pro zlepšení komunikace cizinců ze třetích zemí s úřady a institucemi, poradenství, výuka českého jazyka a počítačové gramotnosti, předávání sociokulturních dovedností.	EIF 2011-42	903 999,50
3	Centrum multikulturního vzdělávání	Nejste tady sami – poskytování asistence a cílených služeb přednostně dětem, rodinám a jiným zranitelným osobám vedoucí ke zlepšení informovanosti a usnadnění komunikace s úřady, sociální a právní poradenství, kurzy sociokulturní orientace, terénní práce (streetwork).	EIF 2013-38	1 032 112,58
4	Diecézní charita Brno	Svět na talíři – realizace multikulturních podvečerů zaměřených na konkrétní geografickou lokalitu.	EIF 2010-42	370 033,54
5	Diecézní charita Brno	Jak se žije cizincům? – aktivity na podporu odborníků a pracovníků státních a nestátních organizací v denním styku s cizinci, kampaně a přednášky o problémech cizinců při jejich snaze o integraci.	EIF 2012-49	639 000,00
6	Diecézní charita Brno	Na zdraví – poskytování příspěvků na léky, zdravotní pomůcky, náklady u lékaře a recepty, doprovod k lékařům, sociální poradenství.	EUF 2012-02	400 131,00
7	Diecézní charita Brno	Na zdraví II – poskytování příspěvků na léky, zdravotní pomůcky, náklady u lékaře a recepty, doprovod k lékařům, sociální poradenství.	EUF 2013-01	632 842,00
8	Diecézní charita Brno	Integrovat se III – poskytování ambulantního a terénního právního, pracovněprávního, sociálního, zdravotnického a psychologického poradenství, rekvalifikace, pomoc s bydlením.	EUF 2013-02	1 074 485,00
9	Jihomoravský kraj	Rozdílné přístupy, ale společný záměr: proces integrace cizinců v zemích EU – III. – semináře, stále a workshopy zaměřené na výměnu zkušeností, osvědčených postupů a informací k integraci cizinců se zahraničními partnery.	EIF 2010-32	517 853,32
10	Jihomoravský kraj	Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců 2014 – vybavení a provoz centra na podporu integrace cizinců, poskytování sociálního a právního poradenství, kurzů sociokulturní orientace cizinců, adaptačně-integračních kurzů a kurzů českého jazyka.	EIF 2013-07	5 951 068,41



11	Jihomoravský kraj	Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců 2015 – vybavení a provoz centra na podporu integrace cizinců, poskytování sociálního a právního poradenství, kurzů sociokulturní orientace cizinců, adaptačně-integračních kurzů a kurzů českého jazyka, zajištění kontinuity projektu v roce 2015.	EIF 2013-52	785 909,25
12	Diecézní katolická charita Hradec Králové	Poskytování asistenčních služeb cizincům ze třetích zemí – poskytování komplexních asistenčních služeb cizincům, zejména poskytování sociálního a právního poradenství a kurzů českého jazyka.	EIF 2010-20	1 649 444,80
13	Diecézní katolická charita Hradec Králové	Poskytování asistenčních služeb cizincům ze třetích zemí – poskytování komplexních asistenčních služeb cizincům, zejména poskytování sociálního a právního poradenství a kurzů českého jazyka.	EIF 2011-21	1 141 602,00
14	Diecézní katolická charita Hradec Králové	Integrační centrum pro cizince – vybavení a provoz centra na podporu integrace cizinců, poskytování sociálního a právního poradenství, kurzů sociokulturní orientace cizinců, adaptačně-integračních kurzů a kurzů českého jazyka, terénní práce.	EIF 2013-11	4 664 661,00
15	Diecézní katolická charita Hradec Králové	Integrační centrum pro cizince – vybavení a provoz centra na podporu integrace cizinců, poskytování sociálního a právního poradenství, kurzů sociokulturní orientace cizinců, adaptačně-integračních kurzů a kurzů českého jazyka, terénní práce, zajištění kontinuity projektu v roce 2015.	EIF 2013-53	673 337,00
16	South East Asia - liaison	Spojené susedství: česko-vietnamský integrační projekt nejen pro městskou část Praha Libuš – podpora sousedského soužití Vietnamců a Čechů, poskytnutí pomoci při řešení problémů v soužití.	EIF 2010-15	671 237,50
17	South East Asia - liaison	Vytvoření sítě česko-vietnamských interkulturních asistentů v ČR – Karlovy Vary, Cheb – příprava interkulturních asistentů k podpoře efektivní komunikace Vietnamců s majoritními institucemi; poskytování kvalifikované asistence a tlumočení interkulturními asistenty.	EIF 2012-45	1 157 314,76
18	Sdružení pro integraci a migraci	Pomocná ruka 3 – poskytování individuálního právního a sociálního poradenství a asistence cizincům při styku s úřady a jinými veřejnými institucemi v situacích souvisejících s integrací do společnosti; asistence zejména v záležitostech pobytových, souvisejících s legálním trhem práce, sociálním pojištěním, v oblasti vzdělávání, přístupu ke zdravotní péči.	EIF 2010-35	2 243 849,74
19	Sdružení pro integraci a migraci	Pomocná ruka IV – poskytování individuálního právního a sociálního poradenství a asistence cizincům při styku s úřady a jinými veřejnými institucemi v situacích souvisejících s integrací do společnosti; asistence zejména v záležitostech pobytových, souvisejících s legálním trhem práce, sociálním pojištěním, v oblasti vzdělávání, bydlení a přístupu ke zdravotní péči.	EIF 2012-19	1 191 245,21

20	Sdružení pro integraci a migraci	Pomocná ruka V – poskytování individuálního právního a sociálního poradenství a asistence cizincům při styku s úřady a jinými veřejnými institucemi v situacích souvisejících s integrací do společnosti; asistence zejména v záležitostech pobytových, souvisejících s legálním trhem práce, sociálním pojištěním, v oblasti vzdělávání, bydlení a přístupu ke zdravotní péči.	EIF 2013-12	1 024 565,52
21	Správa uprchlických zařízení MV	Provoz center na podporu integrace cizinců VI. – vybavení a provoz center na podporu integrace cizinců.	EIF 2011-03°	0,00
22	Správa uprchlických zařízení MV	Provoz center na podporu integrace cizinců IX. – vybavení a provoz center na podporu integrace cizinců, zajištění kontinuity projektu v roce 2015.	EIF 2013-54	3 328 607,44
23	Správa uprchlických zařízení MV	Rozvoj a podpora služeb v azylových zařízeních – poskytování volnočasových aktivit, kurzů českého jazyka a pořízení souvisejícího vybavení a psychologického poradenství.	EUF 2011-15°	0,00
24	Správa uprchlických zařízení MV	Azylová zařízení 2014 – poskytování volnočasových aktivit, psychologického poradenství, kurzů českého jazyka a pořízení souvisejícího vybavení.	EUF 2013-07	1 363 732,83
25	Správa uprchlických zařízení MV	Výuka českého jazyka pro azylanty ubytované v IAS – poskytování výuky českého jazyka, pořízení učebních pomůcek, vytvoření metodiky výuky a hospitace v integračních azylových střediscích.	EUF 2010-27°	0,00
26	Centrum pro integraci cizinců	Poradenství, jazykové vzdělávání, informování a asistence migrantům z 3. zemí se zřetelem k potřebám pracovních migrantů ve Středočeském kraji a v Praze – poskytování nízkoprahových kurzů češtiny, sociální a právní poradenství, asistenční služby, informační aktivity.	EIF 2010-19	1 675 985,00
27	Centrum pro integraci cizinců	Poskytování komplexu služeb podporujících integraci cizinců z 3. zemí v Praze a Středočeském kraji a tvorba adaptačně-integračního kurzu – poskytování sociálního a pracovního poradenství, nízkoprahové kurzy českého jazyka a přípravné kurzy na zkoušku z češtiny, informační semináře, doprovodné aktivity.	EIF 2011-05	1 330 234,42
28	Centrum pro integraci cizinců	AAD-asistence azylantům a osobám s doplňkovou ochranou – podpora integrace osob od udělení azylu až po získání státního občanství ČR, poskytování odborného sociálního poradenství, asistence při hledání bydlení.	EUF 2011-11	485 000,00
29	Centrum pro integraci cizinců	AAD2-asistence azylantům a osobám s doplňkovou ochranou – podpora integrace od udělení azylu až po získání státního občanství ČR, poskytování odborného sociálně-právního poradenství, asistence při hledání bydlení, pomoc při hledání zaměstnání, zajištění rekvizitace.	EUF 2013-11	615 000,00
30	InBáze	Nový domov pro azylanty – pomoc azylantům při zajišťování bytu, pracovní poradenství a asistence, sociální a psychologické poradenství.	EUF 2010-21	1 286 730,13
31	InBáze	Nový domov pro azylanty II. – pomoc azylantům při zajišťování bytu, pracovní poradenství a asistence, sociální a psychologické poradenství.	EUF 2011-12	1 990 043,09
32	InBáze	Nový domov pro azylanty III. – pomoc azylantům při zajišťování bytu, pracovní poradenství a asistence, sociální a psychologické poradenství.	EUF 2012-10	1 840 749,12



33	InBáze	Nový domov pro azylanty IV. – pomoc azylantům při zajišťování bytu, pracovní poradenství a asistence, sociální a psychologické poradenství.	EIF 2013-06	1 875 045,27
34	InBáze	Asistenční služby pro migranty InBáze Berkat – asistence cizincům při komunikaci s úřady a dalšími institucemi, tlumočení, sociálně-právní poradenství, networking s dalšími organizacemi v oblasti migrace.	EIF 2010-11	1 898 917,04
35	InBáze	Asistenční služby pro migranty InBáze BERKAT II. – asistence cizincům při komunikaci s úřady a dalšími institucemi, tlumočení, sociálně-právní poradenství, networking s dalšími organizacemi v oblasti migrace.	EIF 2011-31	2 549 739,79
36	InBáze	Asistenční služby pro migranty InBáze III. – asistence cizincům při komunikaci s úřady a dalšími institucemi, tlumočení, sociálně-právní poradenství, networking s dalšími organizacemi v oblasti migrace.	EIF 2012-13	3 900 882,83
37	InBáze	Asistenční služby pro migranty InBáze IV. – asistence cizincům při komunikaci s úřady a dalšími institucemi, tlumočení, sociálně-právní poradenství, networking s dalšími organizacemi v oblasti migrace.	EIF 2013-22	3 945 166,17
38	Poradna pro integraci	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji – provoz centra na podporu integrace cizinců; poskytování sociálně-právního poradenství, kurzů češtiny a kurzů sociokulturní orientace; vzdělávací akce pro veřejnost, etnické večery, volnočasové aktivity pro cizince.	EIF 2010-01	3 754 643,00
39	Poradna pro integraci	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji – provoz centra na podporu integrace cizinců; poskytování sociálně-právního poradenství, kurzů češtiny a kurzů sociokulturní orientace; vzdělávací akce pro veřejnost, etnické večery, volnočasové aktivity pro cizince.	EIF 2011-45	5 559 495,00
40	Poradna pro integraci	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji – provoz centra na podporu integrace cizinců; poskytování sociálně-právního poradenství, kurzů češtiny a kurzů sociokulturní orientace; vzdělávací akce pro veřejnost, etnické večery, volnočasové aktivity pro cizince.	EIF 2012-24	7 524 859,00
41	Poradna pro integraci	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji – provoz centra na podporu integrace cizinců; poskytování sociálně-právního poradenství, kurzů češtiny a kurzů sociokulturní orientace; vzdělávací akce pro veřejnost, etnické večery, volnočasové aktivity pro cizince.	EIF 2013-26	10 884 322,00
42	Poradna pro integraci	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji – provoz centra na podporu integrace cizinců; poskytování sociálně-právního poradenství, kurzů češtiny a kurzů sociokulturní orientace; vzdělávací akce pro veřejnost, etnické večery, volnočasové aktivity pro cizince, zajištění kontinuity projektu v roce 2015.	EIF 2013-56	396 914,00
43	Poradna pro integraci	Adaptace azylantů v novém domově III – poskytování pomoci azylantům se začleňováním do místní společnosti a při zajištění ubytování, poskytování informací a sociálně-právního poradenství, osobní asistence při komunikaci s úřady.	EIF 2010-03	1 006 015,00

44	Poradna pro integraci	Adaptace azylantů v novém domově IV – poskytování pomoci azylantům se začleňováním do místní společnosti a při zajištění ubytování, poskytování informací a sociálně-právního poradenství, osobní asistence při komunikaci s úřady.	EUF 2011-07	781 140,00
45	Poradna pro integraci	Adaptace v novém domově V. – poskytování pomoci azylantům se začleňováním do místní společnosti a při zajištění ubytování, poskytování informací a sociálně-právního poradenství, osobní asistence při komunikaci s úřady.	EUF 2012-17	756 464,00
46	Poradna pro integraci	Otevřete dveře azylantům – podpora zvýšení nabídky integračního bydlení, osobní asistence azylantům při vyhledávání bydlení a při komunikaci s úřady a institucemi.	EUF 2010-02	1 140 129,00
47	Poradna pro integraci	Otevřete dveře azylantům IV – podpora zvýšení nabídky integračního bydlení, osobní asistence azylantům při vyhledávání bydlení a při komunikaci s úřady a institucemi.	EUF 2011-08	559 299,00
48	Poradna pro integraci	Otevřené dveře V. – podpora zvýšení nabídky integračního bydlení, osobní asistence azylantům při vyhledávání bydlení a při komunikaci s úřady a institucemi.	EUF 2012-16	737 317,00
49	Poradna pro integraci	Otevřete dveře VI – podpora zvýšení nabídky integračního bydlení, osobní asistence azylantům při vyhledávání bydlení a při komunikaci s úřady a institucemi.	EUF 2013-14	1 256 326,00
50	Kontrolou prověřené výdaje vynaložené Ministerstvem vnitra	----	----	476 314,99
	Celkem	----	----	90 267 763,25

Pozn.: V případě projektů EIF 2011-03, EUF 2011-15 a EUF 2010-27 nebyla kontrolou prověřena způsobilost výdajů, a to z důvodu zničení prvotních účetních dokladů následkem vyšší moci. Z tohoto důvodu také nebyly započítány do celkového objemu kontrolovaných prostředků. Ostatní parametry těchto projektů kontrolou ověřeny byly.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/39

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit organizační složky státu Ústav pro studium totalitních režimů a Archiv bezpečnostních složek

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/39. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit organizační složky státu Ústav pro studium totalitních režimů a Archiv bezpečnostních složek.

Kontrola byla prováděna v období od června do listopadu roku 2015.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2012 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ústav pro studium totalitních režimů,
Archiv bezpečnostních složek.

Námítky proti kontrolním protokolům nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016,
schválilo usnesením č. 13/III/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ústav pro studium totalitních režimů (dále také „Ústav“) a **Archiv bezpečnostních složek** (dále také „Archiv“) jsou organizační složky státu (dále také „OSS“), které byly zřízeny zákonem č. 181/2007 Sb.¹ Činnost Ústavu je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu 355 – *Ústav pro studium totalitních režimů*. Archiv je součástí rozpočtové kapitoly Ústavu.

Ústav vědecky zkoumá a nestranně objasňuje dobu nesvobody a období komunistické totalitní moci. Posláním Ústavu je zabránit zkreslování výkladu české historie. Dalšími činnostmi podle zákona č. 181/2007 Sb.² jsou mj. analýza příčin a způsobu likvidace demokratického režimu, získávání dokumentů vypovídajících o době nesvobody a období komunistické totalitní moci a jejich zpřístupňování veřejnosti, převádění převzatých dokumentů do elektronické podoby, poskytování výsledků činnosti veřejnosti formou publikací, výstav, seminářů či konferencí, vzdělávání učitelů dějepisu nebo spolupráce s vědeckými, kulturními, vzdělávacími a zahraničními institucemi. Nejvyšším orgánem je Rada Ústavu (dále jen „Rada“), která se skládá ze sedmi členů volených a odvolávaných Senátem Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“). Funkční období členů Rady je 5 let.

Archiv zpřístupňuje a zveřejňuje dokumenty a archiválie týkající se bezpečnostních složek. Zároveň poskytuje nezbytnou pomoc a informace státním orgánům. K dalším činnostem Archivu podle zákona³ mj. patří zabezpečit přístup k dokumentům a archiváliím náležejícím do jeho péče a vést příslušnou evidenci archiválií. Na úseku archivnictví plní úkoly plynoucí z mezinárodních smluv. V rámci péče o archiválie přijímá za Českou republiku nabídky ke koupi, darování a úschově archiválií, uzavírá příslušné smlouvy, provádí inventury, spolupracuje s dalšími archivy, provádí vědeckou a výzkumnou činnost v oblasti archivnictví, má vlastní specializovanou knihovnu aj.

NKÚ provedl kontrolu hospodaření obou organizačních složek státu již dříve, a to v rámci kontrolní akce č. 09/06⁴. Kontrolní akcí č. 15/39 bylo u Ústavu i Archivu prověřeno sestavování a plnění rozpočtu, hospodaření s nemovitým a vybraným movitým majetkem a použití peněžních prostředků státního rozpočtu na nákupy majetku a služeb. Dále byl kontrole podroben výběr dodavatelů a proces digitalizace, na němž se v kontrolovaném období podílely Ústav i Archiv.

Kontrolovaný objem majetku byl ve výši 273 835 973 Kč a kontrolovaný objem peněžních prostředků byl ve výši 48 534 203 Kč. Podrobný přehled kontrolovaného majetku a peněžních prostředků uvádí tabulka č. 1.

¹ Zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

² Ustanovení § 4 zákona č. 181/2007 Sb.

³ Ustanovení § 13 zákona č. 181/2007 Sb.

⁴ Kontrolní akce č. 09/06 – *Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit organizační složky státu a příspěvkové organizace vzniklé v letech 2007 a 2008*, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2009 Věstníku NKÚ.

Tabulka č. 1 – Přehled prověřeného majetku a peněžních prostředků (v Kč)

	Nemovitý majetek	Movitý majetek	Peněžní prostředky	Celkem
Ústav	176 056 166	10 323 371	35 727 034	222 106 571
Archiv	83 295 632	4 160 804	12 807 169	100 263 605

Zdroj: kontrolní protokoly.

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

II. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

1. Ústav a Archiv neplnily v plném rozsahu jednu ze základních činností uložených zákonem⁵, tj. zpřístupňování a zveřejňování dokumentů a archiválií. Zákonné rozdělení kompetencí, kdy Ústav má uloženu povinnost převádět bez zbytečného odkladu převzaté dokumenty do elektronické podoby⁶ a Archiv k dokumentům a archiváliím zabezpečuje přístup⁷, je ve vztahu k práci s dokumenty nevyhovující.
2. Ústav a Archiv neměly nastaveny dlouhodobé cíle a strategie k povinnostem stanoveným jim zákonem⁸. Ústav a Archiv v jednotlivých společných výročních zprávách neuváděly podstatné informace týkající se majetku a hospodaření.
3. Ústav a Archiv neměly zavedeny dostatečně účinné vnitřní kontrolní systémy především v oblastech procesu digitalizace, inventarizace a vedení majetku. Ústav neplnil povinnost kontrolovat úplnost digitalizovaných dokumentů, která byla stanovena v interní směrnici⁹ a realizační smlouvě o spolupráci¹⁰. Archiv při přebírání digitalizovaných archiválií neprováděl kontrolu provedených skenů – digitalizátů. Archiv od roku 2009 nezjistil rozdíl mezi účetní evidencí pozemků v celkové výši 691 085,89 Kč a skutečným stavem v katastru nemovitostí.

Ústav nepostupoval při nakládání s movitým majetkem v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.¹¹, nezajistil vždy písemným potvrzením převzetí odpovědnosti za svěřené věci a ochranu převzatého majetku. V letech 2012–2014 vznikl inventarizační rozdíl mezi skutečným stavem a stavem v účetnictví ve výši 366 509,01 Kč, u něhož nebylo uplatněno právo na náhradu škody.

⁵ Ustanovení § 4 písm. c) a § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

⁶ Ustanovení § 4 písm. d) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

⁷ Ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

⁸ Ustanovení § 4 a § 13 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

⁹ Směrnice ředitele Ústavu pro studium totalitních režimů o převodu dokumentů a archiválií do elektronické podoby a jejich ukládání ze dne 4. 11. 2011.

¹⁰ Realizační smlouva o spolupráci při převodu dokumentů a archiválií do elektronické podoby uzavřená mezi Ústavem a Archivem dne 29. 6. 2011.

¹¹ Ustanovení § 14 odst. 3 a 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.



4. Z důvodu provedených personálních změn v letech 2012 a 2013, ze kterých vyplynuly soudní pracovněprávní spory, vydaly Ústav a Archiv dosud celkem 3 600 806,08 Kč. V souvislosti s těmito personálními změnami vyplácel dále Archiv odvolaným vedoucím zaměstnancům tzv. odchodné v případech, kdy tito zaměstnanci neměli nárok na odstupné podle zákoníku práce¹². Celkově Archiv na základě ustanovení kolektivní smlouvy vyplatil odchodné ve výši 835 214,00 Kč.
5. Při kontrole účetních záznamů a zadávání veřejných zakázek byla zjištěna méně závažná pochybení. Příloha účetní závěrky u Ústavu a Archivu neobsahovala informace o použitých účetních metodách a některé doplňující a vysvětlující informace. Archiv mj. neuvedl informaci o pravomocném rozsudku soudu v roce 2014, na jehož základě přešlo vlastnictví k ideální 1/3 nemovitosti v katastrálním území Nové Město na hlavní město Prahu.
6. V Ústavu a Archivu byla v letech 2012–2014 provedena řada specializovaných kontrol. Přestože z těchto kontrol vyplynula některá závažná zjištění, nebyla k nim v kontrolovaném období přijata zásadní nápravná opatření.

III. Vyhodnocení a doporučení

Na základě kontrolou zjištěných skutečností lze konstatovat, že Ústav a Archiv neplnily jednu z hlavních činností uložených zákonem, tj. nezveřejňovaly v plném rozsahu dokumenty převedené do elektronické podoby.

Z kontroly procesu digitalizace vyplynulo, že rozdělení kompetencí podle zákona č. 181/2007 Sb. se jeví jako neefektivní. Ústav má ze zákona povinnost převádět převzaté dokumenty do elektronické podoby¹³, Archiv pečuje o archiválii¹⁴ a zároveň k nim zabezpečuje přístup¹⁵ a Ústav i Archiv zpřístupňují dokumenty veřejnosti¹⁶.

Ústav a Archiv nedodržovaly povinnosti stanovené ve vzájemně uzavřených smlouvách týkajících se procesu digitalizace a ve svých vnitřních předpisech. Zároveň některé povinnosti mezi sebou neměly dostatečně konkrétně specifikované. Nebyl jednoznačně určen typ dokumentů, které lze převést do elektronické podoby, které lze převést pouze částečně a u kterých převod není možný. NKÚ doporučuje stanovit strategie a měřitelné cíle jednotlivých činností určených zákonem¹⁷ a následně provést jednoznačnou úpravu práv

¹² Ustanovení § 73a odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

¹³ Ustanovení § 4 písm. d) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

¹⁴ Ustanovení § 13 odst. 2 písm. a) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

¹⁵ Ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

¹⁶ Ustanovení § 4 písm. c) a § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

¹⁷ Ustanovení § 4 a § 13 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

a povinností při digitalizaci v uzavřených smlouvách mezi Ústavem a Archivem a v jejich vnitřních předpisech v souladu se zákonem.

Ústav a Archiv vypracovávají společnou výroční zprávu. NKÚ doporučuje doplnit tuto výroční zprávu o komentované přehledy majetku a závazků, výdajů a příjmů a o další významné skutečnosti vyskytující se v průběhu účetního období daného roku u obou OSS.

IV. Informace ke zjištěným skutečnostem

1. Zákonné rozdělení kompetencí a proces digitalizace

Kompetence pro Ústav a Archiv byly stanoveny zřizovacím zákonem č. 181/2007 Sb. Ústav dle zákona získává a zpřístupňuje veřejnosti dokumenty vypovídající o době nesvobody a období komunistické totalitní moci a převádí převzaté dokumenty do elektronické podoby. Zároveň Archiv zpřístupňuje a zveřejňuje dokumenty a archiválie týkající se bezpečnostních složek a zabezpečuje přístup k dokumentům a archiváliím náležejícím do péče Archivu. Většina archiválií a dokumentů je uložena v Archivu, který spravuje badatelný pro zpřístupnění materiálů veřejnosti. Vzhledem k tomu, že v kontrolovaném období probíhala samotná digitalizace výhradně v Ústavu, docházelo k předávání podkladů mezi oběma OSS. Jak bylo ověřeno kontrolou NKÚ a vyplynulo i z předchozích kontrol Ministerstva vnitra, v průběhu procesu předávání dokumentů nikdo neprováděl kontrolu digitalizovaných archiválií.

Proces digitalizace upravovala realizační smlouva o spolupráci¹⁸ (dále jen „Realizační smlouva“), ve které byla pro Ústav a Archiv stanovena odpovědnost za postup v jednotlivých krocích převodu archiválií do digitalizované podoby následujícím způsobem:

A. Příprava archiválií k digitalizaci

Přípravu archiválií k digitalizaci a jejich předání odboru informatiky a digitalizace Ústavu prováděl Archiv na základě *směrnice o přípravě archiválií k digitalizaci* ze dne 7. 7. 2011. Směrnice obsahovala způsob přípravy archiválií a kladla důraz na úplnost archiválií a jejich protokolární předání. Výběr archiválií k digitalizaci prováděli vedoucí pracovníci jednotlivých archivních pracovišť Archivu zejména na základě atraktivnosti svazků a poškození archiválií.

B. Snímání obrazů

Samotnou digitalizaci (snímání obrazů) prováděl Ústav dvěma způsoby:

- robotickým skenováním, tj. snímáním na poloautomatických skenerech,
- ručním skenováním, tj. snímáním papírových předloh na knižních skenerech.

C. Zatřídění a ukládání obrazů

Elektronické soubory odpovídající složkám archiválií kompletovali zaměstnanci Ústavu a ukládali je do datového prostoru společně sdíleného s Archivem.

D. Kontrola skenů porovnáním s originály

Kontrola provedených digitálních kopií byla stanovena v Realizační smlouvě pro Ústav, který neprováděl kontrolu, přestože je zodpovědný za kvalitu, technologickou integritu, úplnost a čitelnost digitalizovaných archiválií. Nekvalitně odvedenou práci

¹⁸ Realizační smlouva o spolupráci při převodu dokumentů a archiválií do elektronické podoby uzavřená mezi Ústavem a Archivem dne 29. 6. 2011.

v oblasti digitalizace uvedl Ústav i ve výroční zprávě za rok 2014. Zároveň Archiv, který zabezpečuje přístup k archiváliím v badatelnách, neprováděl kontrolu provedených skenů, a tudíž nevěděl, v jakém stavu je od Ústavu přebírá. Z kontroly NKÚ vyplynulo, že na vznik digitálních reprodukcí byly vynaloženy peněžní prostředky bez ohledu na kvalitu reprodukce.

Náklady na digitalizaci

Náklady na digitalizaci Ústav ani Archiv nesledovaly, Archiv se v kontrolovaném období podílel pouze na přípravě archiválií. Ústav prováděl digitalizaci vlastními zaměstnanci v rámci odboru informatiky a digitalizace. Náklady na digitalizaci Ústav vyčíslil na základě požadavku NKÚ. Ve své odpovědi uvedl, že v letech 2012–2014 se na digitalizaci dokumentů trvale podílelo 15 zaměstnanců (13,5 přepočtených úvazků) s tím, že se jednalo o jejich hlavní činnost cca sedm hodin denně.

Tabulka č. 2 ukazuje výpočet ceny za dva druhy skenování. Časová náročnost na zaměstnance je u ručního skenování vyšší než v případě automatického skenování.

Tabulka č. 2 – Časová a výdajová náročnost u ručního a robotického snímání

	2012	2013	2014
Průměrná cena jedné minuty práce v Ústavu (v Kč)	3,33	3,56	3,66
Ruční snímání			
Snímání obrazů – čas (min/strana)	0,40	0,60	0,70
Snímání obrazů – výdaje (Kč/strana)	1,33	2,13	2,56
Zatřídění a ukládání obrazů – čas (min/strana)	0,25	0,30	0,35
Zatřídění a ukládání obrazů – výdaje (Kč/strana)	0,83	1,07	1,28
Kontrola obrazu proti originálu	Nerealizováno		
Nové snímání chybných dávek	Nerealizováno		
Výdaje Ústavu na 1 stranu celkem (v Kč)	2,16	3,20	3,84
Robotické snímání			
Snímání obrazů – čas (min/strana)	0,07	0,15	0,10
Snímání obrazů – výdaje (Kč/strana)	0,23	0,53	0,37
Zatřídění a ukládání obrazů – čas (min/strana)	0,10	0,10	0,10
Zatřídění a ukládání obrazů – výdaje (Kč/strana)	0,33	0,36	0,37
Kontrola obrazu proti originálu	Nerealizováno		
Nové snímání chybných dávek	Nerealizováno		
Výdaje Ústavu na 1 stranu celkem (v Kč)	0,56	0,89	0,74

Zdroj: data dodaná Ústavem.

Na základě znalosti počtu ručně a automaticky zpracovaných skenů, doby trvání vytvoření skenu jednotlivými způsoby dle tabulky č. 2 a fondu pracovní doby v letech 2012–2014 byl proveden modelový výpočet počtu zaměstnanců podílejících se na digitalizaci dokumentů. Za předpokladu práce na samotném digitalizování sedm hodin denně a jejího dalšího snížení o 15 % (dovolená, nemoc) dospěla skupina kontrolujících k počtu zaměstnanců, kteří se mohli teoreticky zabývat skenováním dokumentů. Vyhodnocení údajů poskytnutých Ústavem je uvedeno v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Počet zaměstnanců podílejících se na digitalizaci v letech 2012–2014

Rok	Počet skenů celkem	Počet skenů A ¹⁾	Počet skenů R ²⁾	Čas (v min) A ³⁾	Čas (v min) R ⁴⁾	Čas (v min) celkem	Fond prac. doby (v min) ⁵⁾	Počet zaměstnanců	
								dle Ústavu	výpočet NKÚ
2012	4 030 275	2 458 468	1 571 807	172 093	628 723	800 816	89 964	13,5	8,9
2013	1 795 738	538 721	1 257 017	80 808	754 210	835 018	89 964	13,5	9,3
2014	1 115 965	234 353	881 612	23 435	617 128	640 563	89 964	13,5	7,1

Zdroj: výroční zprávy, data dodaná Ústavem.

Vysvětlivky:

- ¹⁾ Počet skenů pořízených automaticky.
- ²⁾ Počet skenů pořízených ručně.
- ³⁾ Doba pořízení skenů pomocí automatu.
- ⁴⁾ Doba pořízení skenů ruční metodou.
- ⁵⁾ Fond pracovní doby v jednotlivých letech snížený o 15 %.

Z provedené kontroly vyplynulo, že při stávajícím počtu zaměstnanců měl Ústav dostatečnou kapacitu k provádění kontroly kvality skenů. V tabulce č. 3 ze sloupce „počet skenů celkem“ je zároveň zřejmé, že počet skenů v jednotlivých letech klesal, přesto k jejich kontrole nadále nedocházelo.

2. Rozpočet a výroční zprávy

Kapitola 355 – *Ústav pro studium totalitních režimů* je součástí státního rozpočtu České republiky. Podklady pro návrh rozpočtu a závěrečného účtu Ústavu schvaluje Rada¹⁹, která zároveň schvaluje výroční zprávy a předkládá je k projednání Senátu.

Finanční prostředky rozpočtové kapitoly 355 v době jejího vzniku souvisely s delimitačním procesem v roce 2007 po přijetí zákona č. 181/2007 Sb. V letech 2012–2014 obdržel Ústav směrná čísla kapitoly od Ministerstva financí (dále také „MF“), následně docházelo k jednáním mezi Ústavem a Archivem. Při vyjednávání o rozpočtu se vycházelo z platného střednědobého výhledu a změny se mohly týkat všech závazných ukazatelů rozpočtové kapitoly 355. K významným úpravám rozpočtu před schválením však v jednotlivých letech nedocházelo. Nejvýznamnější položkou rozpočtu byly každoročně výdaje na platy zaměstnanců a s nimi související povinné odvody.

V tabulce č. 4 je uveden přehled jednotlivých ukazatelů rozpočtu kapitoly 355 v letech 2012–2014.

¹⁹ Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

Tabulka č. 4 – Závazné ukazatele kapitoly 355

(v tis. Kč)

Název ukazatele	2012		2013		2014	
	Upravený rozpočet	Skutečnost	Upravený rozpočet	Skutečnost	Upravený rozpočet	Skutečnost
<i>SOUHRNNÉ UKAZATELE</i>						
Celkové příjmy	2 515	1 615	3 500	3 489	3 706	7 724
Celkové výdaje	156 494	152 594	152 205	145 937	156 153	151 474
<i>SPECIFICKÉ UKAZATELE</i>						
Výdaje na zabezpečení plnění úkolů Ústavu	89 458	88 142	87 911	86 163	87 959	87 101
Výdaje na plnění úkolů Archivu	67 036	64 452	64 294	59 774	68 194	64 373
<i>PRŮŘEZOVÉ UKAZATELE</i>						
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	80 233	80 233	77 494	78 060	79 231	78 718
Povinné pojistné	26 745	26 745	26 201	26 719	26 783	26 808

Zdroj: schválený rozpočet, rozpočet po úpravách, výkazy FIN 2-04 pro hodnocení plnění rozpočtu, monitor státní pokladny.

Výroční zprávu předkládá Ústav s Archivem ke schválení Radě. Její obsah není nikde přesně stanoven, její součástí nejsou úplné informace uvedené v závěrečném účtu kapitoly 355 a ani Rada obsah výroční zprávy podrobně nespecifikovala. Ústav uvádí v jednotlivých výročních zprávách poměrně podrobný přehled badatelských a dokumentačních projektů, seminářů a konferencí, dále informuje o výsledcích ve vzdělávací, výstavní a publikační činnosti a také o hospodaření.

3. Hospodaření s nemovitým a movitým majetkem

3.1 Kontrolou NKÚ byl prověřen veškerý nemovitý majetek Archivu v celkové hodnotě 83 295 632,00 Kč. Při kontrole bylo zjištěno, že Archiv nezařadil do účetnictví pozemky s parcelními čísly (dále jen „p. č.“) 711/1, 711/7, 711/8-17, 712 a 717/3 v katastrálním území (dále jen „k. ú.“) Kanice v celkové hodnotě 691 085,89 Kč²⁰. K předloženým inventurním soupisům nebyly doloženy výpisy z katastru nemovitostí a ani nebyl uveden způsob, jak byly inventarizované nemovitosti zkontrolovány.

Archiv má právo hospodaření k pozemku p. č. 980 o výměře 740 m² se stavbou čp. 229 (nyní na listu vlastnictví č. 4950) v k. ú. Nové Město.²¹ Hlavní město Praha podalo žalobu na určení vlastnického práva, kde požadovalo ideální 2/3 vlastnictví tohoto objektu. Odvolací Městský soud v Praze potvrdil rozsudkem ze dne 17. 6. 2014 rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 1. 2014²², a to vlastnictví ideální 1/3 pozemku p. č. 980 s budovou čp. 229 hlavnímu městu Praha. Vklad změny vlastnictví do katastru nemovitostí podalo hlavní město Praha v červnu 2015. Veškeré prostory nemovitosti užívá i nadále Archiv. Do ukončení kontroly NKÚ nebyl smluvně upraven nový právní vztah k majetku.

²⁰ Pozemky byly předány Ministerstvem vnitra na základě zápisu o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu ze dne 30. 3. 2009 a zapsány na listu vlastnictví č. 856 pro k. ú. Kanice.

²¹ Právo hospodařit bylo předáno na základě smlouvy o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu ze dne 31. 1. 2008 uzavřené mezi Archivem a Zařízením služeb pro Ministerstvo vnitra, p.o.

²² Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 1. 2014 č. j. 16C 100/2013 – 33.

V návaznosti na kontrolní akci NKÚ č. 09/06 Ústav rozhodl o nepotřebnosti pozemků p. č. 163/9 o výměře 23 m², p. č. 163/10 o výměře 1 m² a p. č. 163/14 o výměře 2 m². Jednalo se o pozemky přímo sousedící se stadionem FK Viktoria Žižkov, na pozemku p. č. 163/14 je umístěno zařízení k osvětlení stadionu. Tyto pozemky prodal Ústav hlavnímu městu Praze, městské části Praha 3. Při prodeji pozemků však nepožádal o schválení převodu majetku Ministerstvo financí podle zákona o majetku státu²³. Tuto skutečnost zjistilo MF při kontrole v roce 2014 a uložilo Ústavu uzavřít novou smlouvu a předložit ji ke schválení. Zjištění plynoucí z kontrolního protokolu MF Ústav nepromítl v roce 2014 do účetnictví a nezařadil tyto pozemky zpět do majetku.

3.2 Kontrolou NKÚ byl prověřen movitý majetek Ústavu v celkové hodnotě 10 323 371,00 Kč. V rámci inventarizací byly pracovníky inventarizačních komisí v Ústavu shledány rozdíly mezi fyzickým stavem a stavem v účetnictví. Byly zjištěny inventarizační rozdíly majetku vedeného na účtech 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*, 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a majetku v operativní evidenci. Celkově došlo v letech 2012–2014 ke vzniku manka na majetku v hodnotě 360 292,05 Kč. Jednalo se především o projektor, několik počítačů, foto-objektiv, stativ a několik dalších drobných movitých věcí. Veškerý majetek, který tvořil inventarizační rozdíly vzniklé nedohledáním v průběhu inventarizací, byl rozhodnutími ředitele/ředitelky vyřazen z majetkové evidence a z účetnictví Ústavu. Ústav nezajistil vždy písemným potvrzením převzetí odpovědnosti konkrétního pracovníka za svěřený majetek, nepostupoval tak v souladu se zákonem o majetku státu²⁴ a nedodržel povinnosti stanovené v interní směrnici o majetku.

4. Výdaje vynaložené v souvislosti s personálními změnami

V letech 2012 a 2013 došlo k personálním změnám týkajícím se především vedoucích funkcí. V souvislosti s těmito změnami byly na Ústav a Archiv podány žaloby o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru, přičemž celkové výdaje vyplývající ze soudních pracovněprávních sporů činily 3 600 806,08 Kč. Vzhledem k tomu, že některé soudní spory stále trvají, lze předpokládat, že tyto výdaje nejsou konečné. V důsledku personálních změn vyplatily dále Ústav a Archiv zaměstnancům odstupné v celkové výši 726 844,00 Kč.

V Archivu bylo odvoláno osm zaměstnanců z vedoucích funkcí, následně s nimi byl ukončen pracovní poměr výpovědí ze strany zaměstnavatele. Tito zaměstnanci obdrželi tzv. odchodné na základě uzavřené kolektivní smlouvy²⁵ v celkové výši 835 214,00 Kč. V tabulce č. 5 je uveden přehled výdajů vynaložených do doby kontroly NKÚ v souvislosti s personálními změnami v letech 2012–2013.

²³ Ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²⁴ Ustanovení § 14 odst. 3 a 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²⁵ Kolektivní smlouva na rok 2012 a 2013 ze dne 18. 5. 2011.

Tabulka č. 5 – Přehled výdajů v souvislosti s personálními změnami (v Kč)

	Odstupné	Odchodné dle kolektivní smlouvy	Pracovněprávní soudní spory	Celkem
Ústav	277 416,00	x	1 248 138,00	1 525 554,00
Archiv	449 428,00	835 214,00	2 352 668,08	3 637 310,08
Celkem	726 844,00	835 214,00	3 600 806,08	5 162 864,08

Zdroj: účetní záznamy Ústavu a Archivu.

Odchodné podle kolektivní smlouvy bylo vypláceno v případech, kdy se jednalo o personální změny, u kterých nedošlo ke splnění podmínky pro vyplacení odstupného podle zákoníku práce²⁶, tedy ke zrušení pracovního místa vedoucího zaměstnance. V roce 2012 zaúčtoval Archiv tzv. odchodné na rozpočtovou položku 5011 – *Platy zaměstnanců v pracovním poměru*, v roce 2013 po komunikaci s MF na položku 5499 – *Ostatní neinvestiční transfery obyvatelstvu*.

Ústav a Archiv vyplatily dosud v souvislosti s personálními změnami v letech 2012 a 2013 celkem 5 162 864,08 Kč.

5. Účetní záznamy a zadávání veřejných zakázek

5.1 Účetní jednotky sestavují účetní závěrku, jejíž nedílnou součástí je příloha, která vysvětluje a doplňuje rozvahu a výkaz zisku a ztráty²⁷.

Ústav ani Archiv v přílohách k účetním závěrkám sestaveným k 31. 12. 2012, 2013 a 2014 neuváděly informace:

- o probíhajících soudních sporech (za roky 2012–2014);
- k účetním metodám používaným v průběhu kontrolovaného období²⁸ (např. k metodě odpisování, k metodě časového rozlišení, k metodě kurzových rozdílů, k oceňování podmíněných aktiv a pasiv);
- o závazcích z titulu zúčtování mezd²⁹ správně (výši splatných dluhů z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, splatných dluhů z veřejného zdravotního pojištění a výši evidovaných daňových nedoplatků u místně příslušných finančních orgánů uvedly za prosinec 2012, 2013, 2014, i když tyto závazky byly splatné až v lednu následujícího roku).

Archiv v přílohách k účetním závěrkám nevedl některé důležité informace:

- o pravomocném rozsudku soudu v roce 2014³⁰, na jehož základě přešlo vlastnictví ideální 1/3 objektu čp. 229 na pozemku parcelní číslo 980, k. ú. Nové Město na hlavní město Praha,
- týkající se manka z mimořádné inventarizace za rok 2008 (manko bylo zjištěno 9. 6. 2009) v celkové hodnotě 732 159,05 Kč. Tento inventarizační rozdíl vzniklý při delimitaci nebyl

²⁶ Ustanovení § 73a odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

²⁷ Ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²⁸ Ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) bod 3 vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., a § 7 odst. 5 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²⁹ Ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) bod 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., a § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

³⁰ Rozsudek odvolacího soudu ze dne 17. 6. 2014 č. j. 35Co 226/2014 – 67.

Archivem do doby ukončení kontroly NKÚ vypořádán. V červnu 2015 podal Archiv trestní oznámení na neznámého pachatele.

Archiv neměl zpracovaný odpisový plán pro období 2013 a 2014 a neupravil metodu odpisování dlouhodobého majetku vnitřním předpisem. Předložil připravenou směrnici o odpisování, v době kontroly NKÚ však tato směrnice nebyla podepsána odpovědnou osobou.

5.2 Většinu veřejných zakázek (dále také „VZ“) zadaných v letech 2012–2014 tvořily zakázky podlimitní³¹ a zakázky malého rozsahu³² podle zákona o veřejných zakázkách (dále také „ZVZ“). V případech zakázek malého rozsahu prováděly Ústav a Archiv výběr dodavatele prostřednictvím e-tržště³³ (zejména TenderMarket) nebo oslovovaly dodavatele přímo.

U jedné z podlimitních zakázek Ústavu byla kontrolou NKÚ zjištěna porušení ZVZ při hodnocení kvalifikačních předpokladů uchazečů, kdy základní kvalifikační předpoklady byly doloženy pouze čestným prohlášením, ačkoliv ZVZ vyžaduje potvrzení příslušného úřadu³⁴. Ústav zároveň nevyločil jednoho uchazeče z hodnocení nabídek, když doba dodání v nabídce byla uvedena v pracovních dnech, přestože zadavatel v zadávací dokumentaci požadoval uvést dobu plnění v kalendářních dnech, a zároveň se jednalo o jedno hodnotící kritérium, kterému byla přiřazena váha 30 %.

Ústav u jedné z prověřovaných VZ nestanovil jednotně lhůtu pro podání nabídek v uveřejněné zadávací dokumentaci a ve formuláři uveřejněném ve *Věstníku veřejných zakázek*. Opravný formulář podle zákona o veřejných zakázkách³⁵ na úpravu uveřejněného vyhlášení Ústav neodeslal k uveřejnění. Uvedeným postupem mohlo dojít k omezení počtu nabídek uchazečů o veřejnou zakázku.

6. Provedené externí kontroly

V kontrolovaném období byly v Ústavu a v Archivu provedeny externí kontroly různého zaměření, v Ústavu devět kontrol a v Archivu šest kontrol.

V Ústavu provedl mj. Státní úřad inspekce práce tři kontroly zaměřené na dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů. V jedné z kontrol bylo zjištěno nesplnění povinnosti navrhnout změnu pracovního zařazení po odvolání z funkce a neprojednání rozvázání pracovního poměru s odborovou organizací. Ministerstvo financí v roce 2014 prověřilo hospodaření s majetkem státu v letech 2010 až 2012 a zjistilo porušení § 22 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. Dvě kontroly finančních úřadů byly zaměřeny na hospodaření Ústavu; v roce 2012 Finanční úřad pro Prahu 1 zjistil porušení rozpočtové kázně ve výši 139 374,00 Kč a uložil Ústavu penále ve výši 1 949,00 Kč a úrok ve výši 6 630,00 Kč. V roce 2014 Finanční úřad pro hlavní město Prahu kontrolou zjistil porušení vyhlášky

³¹ Ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³² Ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³³ Ve smyslu § 149 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁴ Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a), b), f) a h) a § 53 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁵ Ustanovení § 147 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

č. 62/2001 Sb. a porušení rozpočtové kázně ve výši 66 930,00 Kč – organizace hradila nepovolené výdaje za nákup zboží a služeb.

Ministerstvo vnitra provedlo v Archivu dvě kontroly zaměřené na předkládání digitálních kopií a proces digitalizace. Jedna kontrola se uskutečnila v dubnu 2013 a týkala se nakládání s digitálními kopiemi dokumentů a archiválií a jejich správy. Druhou kontrolu provedlo Ministerstvo vnitra v roce 2014 se zaměřením na využívání digitalizovaných archiválií ke studiu a na porovnání vybraných vzorků digitalizovaných souborů s originály. Kontrola shledala závažná pochybení a nedostatky při předkládání originálů archiválií místo kopií v důsledku nekvalitně digitalizovaných archiválií (byl porušen zákon č. 499/2004 Sb.). V roce 2014 provedl Finanční úřad pro hlavní město Prahu kontrolu hospodaření Archivu dle zákona č. 218/2000 Sb. a zákona č. 219/2000 Sb. Ve dvou případech bylo zjištěno porušení zákona č. 219/2000 Sb., obě porušení se týkala chybně uzavřených nájemních smluv. Archiv následně jednu nájemní smlouvu upravil dodatkem a druhá byla již ukončena.

Tyto kontroly poskytly dostatečné informace pro zlepšení kvality plnění povinností stanovených zákonem u obou OSS.

Seznam zkratk

Archiv	Archiv bezpečnostních složek
k. ú.	katastrální území
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	organizační složka státu
p. č.	parcelní číslo
Rada	Rada Ústavu
Realizační smlouva	realizační smlouva o spolupráci při převodu dokumentů a archiválií do elektronické podoby uzavřená mezi Ústavem a Archivem dne 29. 6. 2011
Senát	Senát Parlamentu České republiky
Ústav	Ústav pro studium totalitních režimů
VZ	veřejná zakázka
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu
Ročník XXIV (2016)

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 198

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 3/2016 vyšla dne 23. května 2016

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)

