

11/33

Peněžní prostředky a majetek státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané státní fondy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/33. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky a majetkem státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané státní fondy, a provést srovnání vybraných ukazatelů.

Kontrola byla prováděna od září 2011 do května 2012.

Kontrolováno bylo období let 2008 až 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond životního prostředí České republiky, Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond kultury České republiky.

Námítky Státního fondu životního prostředí České republiky a Státního fondu kultury České republiky proti kontrolnímu protokolu byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách nebyla podána.

Kolegium NKÚ na svém XIV. zasedání, konaném dne 16. července 2012,

schválilo usnesením č. 7/XIV/2012

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Za účelem finančního zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky určenými na tyto úkoly umožňuje zákon č. 218/2000 Sb.¹ zřídit státní fond. Podle tohoto zákona může být státní fond zřízen pouze zvláštním zákonem, kterým musí být mimo jiné stanoveno, do působnosti kterého orgánu státní fond patří, jaké jsou jeho zdroje a jak mohou být prostředky fondu použity. V důvodové zprávě k návrhu zákona o rozpočtových pravidlech bylo k předmětnému ustanovení mimo jiné uvedeno: „*Důvodem existence fondu je, aby určité druhy příjmů byly použitelné jen na určitý druh výdajů a nemohly být použity k jiným účelům.*“

¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).



Zřízené státní fondy jsou samostatnými právními osobami, účetními jednotkami a jinými státními organizacemi. Majetek, s nímž státní fondy hospodaří, je ve vlastnictví státu.

Z šesti státních fondů, které v současné době zabezpečují úkoly v různých oblastech, byly jako kontrolované osoby vybrány:

Státní fond rozvoje bydlení (dále také „SFRB“), který byl zřízen zákonem č. 211/2000 Sb.² a náleží do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Účelem SFRB je podporovat rozvoj bydlení v České republice v souladu s vládou schválenou koncepcí bytové politiky a v souladu s nařízeními vlády. Orgány SFRB jsou výbor (předsedou výboru je ministr pro místní rozvoj), dozorčí rada a ředitel, kterého jmenuje ministr pro místní rozvoj. Ředitel je statutárním orgánem a současně zaměstnancem tohoto fondu.

Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“) byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.³, jeho součástí se staly dva v té době existující státní fondy. Správcem SFŽP je Ministerstvo životního prostředí. Účelem SFŽP je podpora projektů souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí. V čele SFŽP stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí. O poskytování prostředků ze SFŽP rozhoduje ministr životního prostředí, který jmenuje Radu SFŽP jako svůj poradní orgán.

Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie (dále také „SFPRČK“) byl zřízen zákonem č. 241/1992 Sb.⁴, jeho správcem je Ministerstvo kultury (dále také „MK“). Účelem SFPRČK je zejména podpora české kinematografie a kinematografických děl národnostních a etnických menšin žijících na území ČR. V čele SFPRČK stojí ministr kultury, který zodpovídá za hospodaření s prostředky SFPRČK. Orgánem rozhodujícím o způsobu a výši čerpání prostředků je Rada SFPRČK – její členy volí Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.

Státní fond kultury České republiky (dále také „SFK“) byl zřízen zákonem č. 239/1992 Sb.⁵, jeho správcem je MK. Účelem SFK je podpora kulturních projektů – zejména umělecky hodnotných děl, kulturních památek a sbírkových předmětů a podpora dalších činností v oblasti kultury. V čele SFK stojí ministr kultury, který zodpovídá za hospodaření s prostředky SFK. Orgánem rozhodujícím o způsobu a výši čerpání prostředků SFK je Rada SFK – její členy volí Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.

Kontrolou byl ověřován rozsah majetku kontrolovaných státních fondů, vedení evidence svěřeného majetku a hospodaření s ním, dále byly zjišťovány zdroje kontrolovaných státních fondů a výdaje, včetně výdajů vynaložených na správu fondů.

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

-
- 2 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.
 - 3 Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.
 - 4 Zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.
 - 5 Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.



II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Kontrolované státní fondy se vzájemně výrazně liší, a to jak výchozími podmínkami, tak objemem prostředků a rozsahem svěřeného majetku, ale i postavením, strukturou orgánů a mírou samostatnosti a odpovědnosti.

Například pro SFRB, který byl zřízen v roce 2000, se staly hlavním zdrojem příjmu peněžní prostředky získané z privatizace, kdy v období let 2000–2005 obdržel prostředky v celkové výši 33,193 mld. Kč. Již v roce 2009 konstatoval SFRB v komentáři k návrhu rozpočtu na rok 2010, že *„rok 2009 byl posledním rokem, v němž bylo ještě možné poskytovat dotační formy podpory do bydlení z dříve akumulovaných prostředků získaných z Fondu národního majetku ... Výdaje roku 2010 mohou být uskutečněny z aktiv Fondu, resp. z prostředků rezervovaných na krytí závazků Fondu z dříve uzavřených smluv (program „PANEL“), za předpokladu, že zákonem bude zajištěn dodatečný zdroj příjmů v jednotlivých letech v závislosti na době splatnosti dlouhodobých závazků.“*

SFŽP má zákonem zajištěny zdroje k průběžnému financování své činnosti, působí od počátku 90. let 20. stol. a v kontrolovaném období působil také jako implementační orgán a zprostředkující subjekt v rámci podpory poskytované z fondů EU.

SFK a SFPRČK byly zřízeny v roce 1992 téměř shodnou zákonnou úpravou. V kontrolovaném období tyto fondy neměly vlastní zaměstnance, byly sice samostatně zapsány v obchodním rejstříku jako právnické osoby, ale jejich činnost zcela zajišťovalo svými zaměstnanci MK. V porovnání s ostatními státními fondy byly příjmy zejména SFK zanedbatelné. Od roku 2006 do roku 2011 nebyla zvolena ani rada fondu a SFK neposkytoval po celé toto období žádné podpory.


Tabulka č. 1 – Přehled základních ukazatelů kontrolovaných státních fondů (v tis. Kč)

Státní fond	Položka	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010*
SFRB	Příjmy celkem	1 701 094	1 480 910	1 365 760
	Výdaje celkem	2 934 856	2 180 052	2 079 321
	z toho: běžné výdaje	1 298 579	1 175 942	1 161 652
	kapitálové výdaje	1 636 277	1 004 110	917 669
	Aktiva celkem (k 31. 12.)	18 893 561	18 080 956	26 419 585
	Stálá aktiva (k 31. 12.)	23 054	29 232	6 995 375
	Oběžná aktiva (k 31. 12.)	18 870 507	18 051 724	19 424 210
SFŽP	Příjmy celkem	2 887 377	15 869 131	8 864 222
	Výdaje celkem	1 982 759	1 740 652	3 951 320
	z toho: běžné výdaje	867 046	575 426	801 884
	kapitálové výdaje	1 115 712	1 165 225	3 149 436
	Aktiva celkem (k 31. 12.)	6 549 909	20 377 873	29 389 622
	Stálá aktiva (k 31. 12.)	220 921	268 183	1 707 657
	Oběžná aktiva (k 31. 12.)	6 328 988	20 109 690	27 681 965
SFPRČK	Příjmy celkem	454 414	318 072	253 718
	Výdaje celkem	290 285	238 443	312 451
	z toho: běžné výdaje	131 494	97 462	96 768
	kapitálové výdaje	158 791	140 981	215 684
	Aktiva celkem (k 31. 12.)	346 118	438 288	369 978
	Stálá aktiva (k 31. 12.)	3 524	6 772	23 900
	Oběžná aktiva (k 31. 12.)	342 594	431 515	346 078
SFK	Příjmy celkem	34 113	39 251	38 579
	Výdaje celkem	35 906	27 371	29 929
	z toho: běžné výdaje	11 647	10 315	16 921
	kapitálové výdaje	24 259	17 056	13 009
	Aktiva celkem (k 31. 12.)	319 552	331 425	343 573
	Stálá aktiva (k 31. 12.)	290 671	293 717	293 840
	Oběžná aktiva (k 31. 12.)	28 882	37 708	49 733

Zdroj: – výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů k 31. 12. 2008, k 31. 12. 2009 a k 31. 12. 2010;

– výkazy rozvahy k 31. 12. 2008, k 31. 12. 2009 a k 31. 12. 2010.

* Netto hodnoty.

Pozn.: Stav aktiv v roce 2009 a v roce 2010 byl ovlivněn změnou předpisů upravujících účetnictví.

1. Příjmy kontrolovaných státních fondů

Pro každý státní fond příslušný zákon vyjmenovává a určuje zdroje příjmů. Všechny zákony uvádějí jako jeden ze zdrojů – nikoli jako zdroj mimořádný – i dotace ze státního rozpočtu a úvěr, resp. půjčku. Zákon o SFRB s účinností od 1. ledna 2011 dokonce stanoví, že „dotace ze státního rozpočtu je poskytována fondu každoročně nejméně ve výši skutečných výdajů určených schváleným rozpočtem fondu na poskytování nenávratných dotací“. Z hlediska státního rozpočtu má taková dotace povahu mandatorního výdaje.

Přehled skutečně dosažených příjmů a jejich podíl na celkových příjmech jednotlivých kontrolovaných státních fondů uvádějí tabulky č. 2 až 5.

Tabulka č. 2 – Přehled skutečných příjmů SFRB a jejich podíl na celkových příjmech

	2008		2009		2010	
	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)
Neinvestiční dotace	90,30	5,31	0,00	0,00	0,00	0,00
Přijaté úroky z dočasně volných finančních prostředků	407,89	23,98	340,99	23,03	210,00	15,38
Úroky z poskytnutých úvěrů	134,24	7,89	140,08	9,46	141,25	10,34
Splátky půjček poskytnutých Ministerstvem pro místní rozvoj	337,46	19,84	255,42	17,24	235,43	17,24
Splátky úvěrů*	687,26	40,40	722,58	48,79	734,03	53,74
Přijaté vratky transferů od veřejných rozpočtů	36,30	2,13	13,60	0,92	31,51	2,31
Přijaté sankční platby	5,24	0,31	6,37	0,43	11,43	0,84
Poplatek za poskytnuté ručení	1,90	0,11	1,79	0,12	1,69	0,12
Ostatní nedaňové příjmy	0,50	0,03	0,08	0,01	0,42	0,03
Celkem	1 701,09	100,00	1 480,91	100,00	1 365,76	100,00

Zdroj: závěrečný účet SFRB za rok 2008, 2009, 2010.

* Jedná se o splátky úvěrů poskytnutých veřejným rozpočtům, splátky úvěrů poskytnutých družstvům v rámci podpory výstavby družstevních bytů, splátky úvěrů poskytnutých fyzickým osobám.

Celkové příjmy SFRB v kontrolovaném období klesaly. Z tabulky č. 2 je zřejmé, že hlavním zdrojem příjmů byly splátky úvěrů a půjček, ale také výnosy z dosažených úroků z dočasně volných finančních prostředků na účtech bank.

Jak bylo již výše uvedeno, během let 2000 až 2005 bylo z Fondu národního majetku převedeno **SFRB** celkem 33,193 mld. Kč. Z důvodové zprávy k zákonu o SFRB vyplývá, že svěřené prostředky (prostředky z privatizace) měly vytvářet dlouhodobé zdroje pro financování programů podpory mimo státní rozpočet. NKÚ již dříve ověřil a konstatoval, „že došlo k preferování dotací před návratnými finančními výpomocemi a že SFRB nevytvářel dostatečné zdroje k financování bytové politiky mimo státní rozpočet“⁶. SFRB již v roce 2008 obdržel ze státního rozpočtu jednorázovou neinvestiční dotaci ve výši 90,3 mil. Kč na financování programu PANEL (obdobně v roce 2011 dotaci ve výši 32,489 mil. Kč).

⁶ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/24 – Peněžní prostředky určené na podporu bydlení byl zveřejněn v části 3/2010 Věstníku NKÚ.



Tabulka č. 3 – Přehled skutečných příjmů SFŽP a jejich podíl na celkových příjmech

	2008		2009		2010	
	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)
Příjmy z poplatků a pokut	1 676,11	58,05	2 103,68	13,26	1 981,58	22,35
Příjmy z úroků	133,17	4,61	144,85	0,91	209,47	2,36
Splátky půjček (bez vratek)	514,40	17,82	395,81	2,49	312,64	3,53
Příjmy z fin. vypořádání	30,74	1,06	31,80	0,20	16,90	0,19
Vratky z půjček	2,34	0,08	0,00	0,00	0,69	0,01
Ostatní příjmy	30,62	1,06	0,45	0,00	1,02	0,01
Dotace ze státního rozpočtu*	0,00	0,00	147,71	0,93	216,71	2,45
Mimořádná dotace na krytí kurzových ztrát	500,00	17,32	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Zelená úsporám**</i>	0,00	0,00	13 044,82	82,21	6 125,23	69,10
Celkem	2 887,38	100,00	15 869,12	100,00	8 864,24	100,00

Zdroj: výroční zprávy SFŽP za roky 2008, 2009 a 2010.

* Dotace ze státního rozpočtu na technickou asistenci programů EU.

** *Zelená úsporám* – příjem z prodeje emisních kreditů na základě *Kjótského protokolu*.

Nejvýznamnějším zdrojem příjmů **SFŽP bez započtení mimořádných příjmů** byly příjmy z poplatků a pokut, které tvořily více než 70 % celkových dosažených příjmů. Mimořádným příjmem SFŽP v roce 2008 byla dotace poskytnutá ze státního rozpočtu ve výši 500 mil. Kč na krytí kurzových ztrát, dalšími mimořádnými příjmy byly v roce 2009 příjem přes 13 mld. Kč a v roce 2010 přes 6 mld. Kč z prodeje emisních kreditů pro financování programu *Zelená úsporám*.

Tabulka č. 4 – Přehled skutečných příjmů SFPRČK a jejich podíl na celkových příjmech

	2008		2009		2010	
	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)
Příjmy z příplatků k ceně vstupného	12,21	2,69	13,28	4,18	13,87	5,46
Příjmy z vlastní činnosti	200,46	44,11	148,39	46,65	75,45	29,74
Příjmy z pronájmu	0,51	0,11	0,55	0,17	0,55	0,22
Příjmy z úroků	2,48	0,55	2,28	0,72	1,72	0,68
Přijaté sankční platby	0,12	0,03	0,11	0,04	0,66	0,26
Finanční vypořádání	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,02
Vratky transferů	2,76	0,61	1,00	0,31	0,03	0,01
Přijaté příspěvky a náhrady	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00
Neidentifikované příjmy	0,00	0,00	0,01	0,00	0,12	0,05
Ostatní nedaňové příjmy	1,46	0,32	1,57	0,49	10,77	4,24
Přijaté splátky	9,60	2,11	0,85	0,27	0,50	0,20
Ostatní neinvest. transfery ze státního rozpočtu	45,90	10,10	0,00	0,00	0,00	0,00
Příjmy z reklam	137,50	30,26	150,00	47,16	150,00	59,12
Ostatní invest. transfery ze státního rozpočtu*	41,40	9,11	0,00	0,00	0,00	0,00
Celkem	454,40	100,00	318,06	100,00	253,71	100,00

Zdroj: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů.

* Prostředky poskytnuté v roce 2008 prostřednictvím rezervního fondu MK v úhrnné výši 87 298 tis. Kč.

V roce 2008 činily celkové příjmy **SFPRČK** přes 454 mil. Kč a v roce 2010 již jen necelých 254 mil. Kč. Hlavním důvodem výrazného poklesu byl pokles příjmů za užití kinematografických děl (blíže viz bod 3).

Tabulka č. 5 – Přehled skutečných příjmů SFK a jejich podíl na celkových příjmech

	2008		2009		2010	
	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)	Příjmy (v mil. Kč)	Podíl na příjmech (v %)
Příjmy z pronájmu nemovitostí	30,23	88,62	35,22	89,72	33,57	87,02
Příjmy z úroků	0,12	0,34	0,15	0,38	0,19	0,50
Přijaté sankční platby	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Příjmy z finančního vypořádání	0,16	0,48	0,24	0,61	0,00	0,00
Vratky transferů	0,05	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00
Příspěvky a náhrady	0,00	0,00	0,02	0,06	0,01	0,03
Neidentifikované příjmy	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
Ostatní nedaňové příjmy	3,55	10,41	3,62	9,22	4,81	12,47
Celkem	34,11	100,00	39,26	100,00	38,58	100,00

Zdroj: závěrečný účet SFK za rok 2008, 2009 a 2010.

Příjem **SFK** v kontrolovaném období činil ročně v průměru pouze cca 37 mil. Kč, z toho přes 85 % tvořil příjem z pronájmu nemovitého majetku. SFK odvádí do státního rozpočtu část výnosu z pronájmu v návaznosti na dotaci, kterou ze státního rozpočtu obdržel v roce 1998 ve výši 222,51 mil. Kč na úhradu závazků v souvislosti s ukončením loterie Česká lotynka.

Bankovní účty

Významným příjmem kontrolovaných státních fondů se stal úrokový výnos z prostředků na bankovních účtech. U SFRB například příjem z přijatých úroků z dočasně volných finančních prostředků činil v kontrolovaném období celkem 958,88 mil. Kč. Kontrolované státní fondy měly účty vedeny jak u komerčních bank (51 účtů), tak u České národní banky (17 účtů).

Tabulka č. 6 – Stav na bankovních účtech jednotlivých státních fondů (v mil. Kč)

Státní fond	Stav účtů u ČNB k 31. 12. 2010	Stav účtů u komerčních bank k 31. 12. 2010
SFRB	4,38	10 031,17
SFŽP	23 345,72	10,10
SFPRČK	269,30	52,23
SFK	45,88	0,00

Zdroj: sdělení kontrolovaných státních fondů.

Úvěr, resp. půjčku, ve sledovaném období nečerpal žádný z kontrolovaných státních fondů, pouze SFŽP splácel půjčku ve výši 500 mil. Kč, která mu byla poskytnuta v roce 2003.



2. Výdaje kontrolovaných státních fondů

Použití prostředků jednotlivých státních fondů upravuje příslušný zákon, kterým byl státní fond zřízen. Tyto zákony velmi obecně a ve značně širí vyjmenovávají oblasti, do kterých lze podporu směřovat, a vyjmenovávají současně veškeré formy podpory (dotace, úvěr, poskytnutí záruky, návratná finanční výpomoc, půjčka), aniž by podmínky pro poskytnutí podpory a možné použití jednotlivých jejích forem blíže upravily.

V kontrolovaném období u všech fondů (kromě SFK, který neposkytoval od roku 2006 žádné podpory) převažovala forma dotací, která nezajišťuje návratnost prostředků pro podporu v budoucích letech. Ani nařízení vlády, která určovala použití prostředků SFRB, tuto potřebu nerespektovala.

Tabulka č. 7 – Přehled o výši podpor podle formy podpory (v mil. Kč)

Státní fond	Položka	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
SFRB	Dotace	1 585,94	1 142,68	1 050,42
	Úvěry	1 186,32	862,64	851,56
	Poskytnuté záruky*	251,26	236,48	230,11
	Návratné finanční výpomoci	0,00	0,00	0,00
	Půjčky	0,00	0,00	0,00
	Celkem	3 023,52	2 241,80	2 132,09
SFŽP	Dotace	1 659,40	1 116,30	3 085,20
	Úvěry	0,00	0,00	0,00
	Poskytnuté záruky	0,00	0,00	0,00
	Návratné finanční výpomoci	0,00	0,00	0,00
	Půjčky	98,70	96,70	168,30
	Celkem	1 758,10	1 213,00	3 253,50
SFPRČK	Dotace	210,17	191,15	230,38
	Úvěry	0,00	0,00	0,00
	Poskytnuté záruky	0,00	0,00	0,00
	Návratné finanční výpomoci	0,00	0,00	17,00
	Půjčky	0,00	0,00	0,00
	Celkem	210,17	191,15	247,38
SFK**		0,00	0,00	0,00

Zdroj: závěrečné účty kontrolovaných státních fondů za roky 2008, 2009 a 2010.

* Poskytnuté záruky nepředstavují skutečný výdaj, z tohoto důvodu se celkový součet nerovná celkovým výdajům.

** SFK neposkytoval prostředky na podporu ve smyslu zákona č. 239/1992 Sb.

Podpora poskytovaná **SFRB** v kontrolovaném období měla klesající tendenci vzhledem k vyčerpání prostředků získaných v průběhu let 2000–2005 z privatizace.

Výdaje **SFŽP** po poklesu mezi lety 2008 a 2009 výrazně v roce 2010 vzrostly v návaznosti na příjmy určené k financování programu *Zelená úsporám*.

Celkové výdaje **SFPRČK** byly v letech 2008 a 2009 nižší než dosažené příjmy. Mimořádný příjem peněžních prostředků ze státního rozpočtu umožnil v roce 2010 zvýšit poskytovanou podporu, a výdaje SFPRČK tak převýšily příjmy o téměř 60 mil. Kč.

Celkové výdaje **SFK** činily v průměru cca 31 mil. Kč ročně; představovaly pouze provozní a investiční výdaje a odvod do státního rozpočtu.



Správní výdaje

Zákon o zřízení SFRB jako jediný výslovně požaduje, aby SFRB vedl ve svém účetnictví odděleně náklady spojené se správou fondu. Ani tento zákon však nestanoví horní limity správních výdajů a jejich výše je zcela ponechána na posouzení příslušných orgánů.

Tabulka č. 8 – Podíl správních výdajů na celkových výdajích jednotlivých státních fondů

(v %)

Státní fond	Položka	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
SFRB	Podíl správních výdajů na celkových výdajích	1,72	2,44	2,31
SFŽP	Podíl správních výdajů na celkových výdajích	11,33	30,31	17,66
SFPRČK	Podíl správních výdajů na celkových výdajích	27,60	19,83	15,39
SFK	Podíl správních výdajů na celkových výdajích*	100,00	100,00	100,00

Zdroj: závěrečné účty a roční účetní závěrky kontrolovaných státních fondů za roky 2008, 2009 a 2010.

* SFK neposkytoval prostředky na podporu ve smyslu § 8 zákona č. 239/1992 Sb.

SFPRČK ani SFK neměly ve sledovaném období vlastní zaměstnance, veškerou jejich administrativu zajišťovalo MK, které náklady na tuto činnost fondům nepřeučtovalo. Průměrný přepočtený počet zaměstnanců SFRB se v kontrolovaném období pohyboval kolem 55 zaměstnanců. Průměrný přepočtený počet zaměstnanců SFŽP v kontrolovaném období vzrostl z 240 v roce 2008 na 461 v roce 2010.

Tabulka č. 9 – Přehled vybraných položek správních výdajů

(v mil. Kč)

Státní fond	Položka	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
SFRB	Správní výdaje celkem	50,35	53,29	47,94
	z toho správní výdaje neinvestiční celkem	46,09	49,79	46,52
	z toho: - výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	31,94	31,98	31,24
	- nákupy materiálu	2,06	4,10	2,44
	- nákup služeb	11,62	13,18	12,38
SFŽP	Správní výdaje celkem	224,64	527,65	697,72
	z toho správní výdaje neinvestiční celkem	207,84	489,41	661,51
	z toho: - výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	113,22	230,86	299,87
	- nákupy materiálu	24,29	38,80	37,72
	- nákup služeb	66,35	214,85	318,58
SFPRČK	Správní výdaje celkem	80,11	47,29	48,08
	z toho správní výdaje neinvestiční celkem*	79,82	47,29	48,08
	z toho: - výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné**)	23,91	16,61	20,67
	- nákupy materiálu	0,41	0,00	0,00
	- nákup služeb	53,90	29,28	27,33
SFK	Správní výdaje celkem	35,91	27,37	26,72
	z toho správní výdaje neinvestiční celkem*	11,65	10,31	13,71
	z toho: - výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné*	0,00	0,00	0,00
	- nákupy materiálu	1,08	1,51	1,56
	- nákup služeb	8,87	8,78	9,05

Zdroj: sdělení kontrolovaných státních fondů.

* Tyto položky u SFK, SFPRČK nezahrnují výdaje na platy a pojistné za zaměstnance MK.

** Tato položka zahrnuje odměny za užití duševního vlastnictví (autorské honoráře).



Významný objem správních výdajů u kontrolovaných státních fondů tvořily správné výdaje neinvestiční, pouze u SFK převažovaly výdaje investiční, a to z důvodu značného rozsahu nemovitého majetku a z důvodu nečinnosti SFK v oblasti podpory.

Z neinvestičních výdajů činily např.:

- výdaje na platy u SFRB přes 60 %, u SFŽP 45–55 %,
- výdaje na nákup služeb u SFRB více než 25 %, u SFŽP narostly z 31 % v roce 2008 na 48 % v roce 2010.

3. Dlouhodobý hmotný majetek

U SFRB tvořily objemově významnější položky dlouhodobého hmotného majetku (dále také „DHM“) osobní automobily, nábytek a výpočetní technika, protože tomuto fondu v kontrolovaném období nepříslušelo hospodařit s žádným nemovitým majetkem. K zajištění své činnosti si SFRB najímal nebytové prostory od tří různých subjektů. Jednalo se o nebytové prostory v Praze (kancelářské plochy a garáže – celkem 900 m²) a v sídle SFRB v Olomouci (kancelářské plochy 793,94 m² a úložna spisového materiálu 110 m²). SFRB hradil nájemné celkem přes 6 mil. Kč ročně.

Kontrolou nájemních smluv bylo zjištěno, že ve smlouvě o nájmu nebytových prostor v Praze 1 je mimo jiné uvedeno: „Účastníci této smlouvy si ujednali, že v případě kdyby nájemce předčasně ukončil nájem touto smlouvou sjednaný, ..., náleží pronajímateli smluvní pokuta rovnající se výši nájemného, které by pronajímateli náleželo ode dne předčasného ukončení nájmu do 31. 12. 2020.“ **Toto ujednání vyhodnotil NKÚ jako nevýhodné pro SFRB**, protože v případě předčasného ukončení nájmu ze strany SFRB by musel jako tzv. smluvní pokutu uhradit SFRB nájem v plné výši až do konce roku 2020, přitom nájemné těchto nebytových prostor činí ročně 5 272 208 Kč.

SFŽP příslušelo v kontrolovaném období hospodaření s pozemky a administrativní budovou v Praze 4. Část prostor v této budově přenechal SFŽP na základě smlouvy o výpůjčce do užívání jiné organizační složce státu. K zajištění své činnosti SFŽP uzavřel v roce 2009 podnájemní smlouvu do konce roku 2013 s možností prodloužení o jeden rok. Podnájemní smlouva včetně dodatků byla uzavřena na část administrativní budovy v Praze o výměře kancelářských ploch 5 593 m², skladových ploch 187,8 m² a 50 parkovacích míst. SFŽP uhradil za uvedené prostory za dva roky 53,78 mil. Kč. Potřebu získání těchto prostor odůvodnil SFŽP nárůstem počtu zaměstnanců v souvislosti se zajištěním administrace programu *Zelená úsporám*.

Nemovitý majetek **SFPRČK** zcela pronajímá. Příjmy z tohoto titulu v kontrolovaném období činily více než 500 tis. Kč ročně.

Oproti roku 2008 došlo v roce 2009 k navýšení majetku SFPRČK v položce drobný dlouhodobý hmotný majetek – nosiče v hodnotě 3 367 tis. Kč k 31. prosinci 2010. Uvedený majetek představují filmové kopie a nosiče se záznamy filmů – tento majetek pro SFPRČK spravuje akciová společnost. V průběhu let 2008 až 2010 se výrazně snížily náklady, ale i příjmy z tohoto majetku; v roce 2008 výnos činil 118,14 mil. Kč (odměna pro správce 50,05 mil. Kč) a v roce 2010 již jen 38,31 mil. Kč (odměna pro správce 12,12 mil. Kč).

Převážnou část DHM tvořil u **SFK** v kontrolovaném období památkově chráněný nemovitý majetek, jednalo se o dům U Černé Matky Boží, dům U Hybernů a Národní dům na Vinohradech.

Nemovitý majetek **U Černé Matky Boží** (Praha 1 – Staré Město) se skládá z budovy a pozemku. Kubistický dům, který je národní kulturní památkou, převážně užívá (druhé až páté patro) a celý spravuje Národní galerie v Praze (dále také „NG“). První patro je pronajato k provozování původní kubistické kavárny, přízemí slouží k prodeji kubistických dárkových předmětů a oděvů. NG užívá prostory k provozování proměnných expozic českého kubismu, které vytvořila na základě smlouvy o dílo uzavřené v roce 2003. SFK si objednal u NG vybudování uvedené expozice, přestože ze zákona č. 239/1992 Sb. ani ze statutu SFK nevyplývá, že by měl být provozovatelem expozic nebo výstav. Výdaje SFK spojené s provozováním expozice a komplexní správou objektu činily v letech 2008 až 2010 celkem 10 532 500 Kč, celkové příjmy ze vstupného činily celkem 3 910 561 Kč. Předmětem smlouvy o dílo je vedle provozování expozice i zajištění komplexní správy objektu. **Uvedenou smlouvu o dílo považuje NKÚ za nestandardní, zvolené řešení z ekonomického hlediska pro SFK za nevýhodné a z hlediska hospodaření a péče o významnou kulturní památku za rizikové.**

Nemovitý majetek **U Hybernů** (Praha 1 – Nové Město) se skládá z pozemku a budovy. Stavba je památkově chráněným objektem, který SFK pronajímá k provozování divadla a jiného společenského a kulturního vyžití. Roční nájemné bylo v roce 2001 stanoveno na 12 mil. Kč ročně s každoročním navýšením o 50 % míry inflace. Nájemce provedl rozsáhlou rekonstrukci (technické zhodnocení) v celkové výši 200 mil. Kč s datem kolaudace 26. září 2006. Přestože kolaudace proběhla v září 2006, nedošlo do konce roku 2010 mezi nájemcem a pronajímatelem k odsouhlasení ocenění provedené rekonstrukce, což může mít v budoucnu vliv na inkaso příjmů z pronájmu. Na tuto skutečnost opakovaně upozorňují zprávy auditora.

Smlouva mezi SFK a nájemcem byla uzavřena dne 25. září 2001. Dodatkem č. 1 ze dne 27. května 2003 bylo sjednáno dodržení termínu kolaudace nejpozději do 30. září 2005 s tím, že v případě nedodržení termínu se sjednává sankce – smluvní pokuta – ve výši 200 mil. Kč. Tři dny před termínem kolaudace byla druhým dodatkem lhůta pro kolaudaci prodloužena o rok a sjednaná sankce snížena na 38 mil. Kč, a to i přes tu skutečnost, že v tomto dodatku je mimo jiné uvedeno, že k nedodržení termínu dokončení rekonstrukce došlo bez jakéhokoli zavinění ze strany SFK.

Odvod výnosů z pronájmu do státního rozpočtu – „kauza lotynka“

V roce 1998 byla ze státního rozpočtu poskytnuta SFK částka ve výši 222 510 158 Kč na úhradu zbývajících částí závazků SFK, které vznikly v souvislosti s ukončením loterie Česká lotynka (blíže také kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 94/40⁷). Od roku 1998 má SFK odvádět výnosy z pronájmu domu U Černé Matky Boží a domu U Hybernů do státního rozpočtu. K 31. prosinci 2008 bylo do státního rozpočtu odvedeno celkem 21 225 824 Kč. Za rok 2009 byl vyúčtován odvod do státního rozpočtu ve výši 3 209 274,11 Kč a za rok 2010 ve výši 3 846 636 Kč.

7 Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 94/40 – Hospodaření Státního fondu kultury České republiky byl zveřejněn v částce 2/1995 Věstníku NKÚ.



Národní dům na Vinohradech (Praha 2 – Vinohrady) se skládá z budovy a pozemku. Dům je chráněn jako kulturní památka. SFK tento majetek zcela pronajímá. Nájemné v kontrolovaném období činilo celkem 38 251 321 Kč, z toho podíl věcného plnění dosáhl téměř 40 %.

4. Účetnictví

SFK, SFPRČK a SFRB mají zákonem danou povinnost nechat si ověřit roční účetní závěrku auditorem. SFŽP takovou povinnost uloženu nemá, přesto tak v kontrolovaném období činil.

Informace o výsledcích ověření ročních účetních závěrek za kontrolované období auditorem:

U SFRB a SFPRČK byl v kontrolovaných letech výrok auditorů vždy „bez výhrad“. U SFŽP provedený audit konstatoval výhrady v roce 2009 a 2010. U SFK výrok auditora v letech 2008, 2009 a 2010 obsahuje upozornění na významnou skutečnost, která se týkala vzájemného neodsouhlasení technického zhodnocení budovy U Hybernů a souvisejícího závazku SFK. **NKÚ považuje za závažný nedostatek skutečnost, že přes opakované výhrady a upozornění auditorů nebyla zjednána náprava.**

Kontrolované státní fondy vynaložily za ověření ročních účetních závěrek v letech 2008, 2009 a 2010: SFRB celkem 1 135 080 Kč, SFK celkem 132 377,90 Kč, SFPRČK celkem 150 377,90 Kč a SFŽP celkem 857 350 Kč. Kromě této částky uhradil SFŽP v roce 2009 za audit své výroční zprávy částku 2 490 000 Kč.

Kontrolou vedení účetnictví bylo zjištěno nedodržení zákona č. 563/1991 Sb.⁸ v těchto případech:

- SFRB a SFŽP v letech 2008 a 2009 nesledovaly na podrozvahových účtech najatý majetek, dále v roce 2010 nesledovaly dlouhodobé podmíněné závazky; účetnictví SFRB a SFŽP tak za uvedené roky nebylo úplné ve smyslu § 8 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.
- SFŽP a SFPRČK nedodržely obsahové vymezení některých položek rozvahy v účetní závěrce ke dni 31. prosince 2010. SFPRČK nedodržel obsahové vymezení některých položek rozvahy v účetní závěrce ke dni 31. prosince 2009.
- SFŽP neuschoval po dobu pěti let inventurní soupisy z dokladové inventury pohledávek a závazků k 31. prosinci 2008, a nevedl tak účetnictví za rok 2008 způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů ve smyslu § 8 odst. 6 zákona č. 563/1991 Sb.
- SFPRČK porušil v roce 2008 ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že neporovnal skutečný zjištěný stav DDHM⁹ a DHM se stavem v účetnictví a inventarizační rozdíl nevyúčtoval v souladu s ustanovením § 30 odst. 6 zákona č. 563/1991 Sb. do účetního období, za které byl inventarizací ověřován stav majetku. Účetnictví SFPRČK nebylo úplné, protože SFPRČK nezaúčtoval v účetních knihách všechny účetní případy.
- SFPRČK v roce 2010 nezjistil skutečný stav dlouhodobých pohledávek z titulu návratných finančních výpomocí poskytnutých v roce 2010 ve výši 17 mil. Kč a neověřil, zda skutečný stav těchto pohledávek odpovídá stavu v účetnictví.

⁸ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁹ DDHM – drobný dlouhodobý hmotný majetek.



SFŽP nebyl schopen provádět v roce 2011 některé účetní operace bez asistence ze strany dodavatele ekonomického informačního systému GINIS. Bylo také zjištěno, že zaměstnanec dodavatele je uváděn jako osoba provádějící účetní záznamy, aniž by byl k těmto zásahům oprávněn. Z hlediska nákladů vynaložených na pořízení tohoto informačního systému bylo zjištěno, že v letech 2009 až 2011 SFŽP uhradil celkem 6 581 515 Kč. Za stejné období dále uhradil za služby spojené s pořízením systému celkem 2 404 852,20 Kč, což činí 36,5 % hodnoty pořízeného majetku. Částka zahrnuje výdaje na služby „*asistence roční uzávěrka, asistence běžný provoz, administrace*“ v roce 2011 ve výši celkem 749 400 Kč.

SFŽP při inventarizaci za rok 2010 zjistil manko ve výši 2 819 934,33 Kč. Toto manko, které prokazatelně nevzniklo pouze v roce 2010, bylo tvořeno zejména majetkem pořízeným v letech 2008–2010 (podíl na celkové výši činil 84 %). V rámci inventarizace nebyl nalezen majetek pořízený v roce 2008 v celkové hodnotě 1 685 025,97 Kč (převážnou část tvořila expozice v hodnotě 1 444 057 Kč). Z majetku pořízeného v roce 2009 chyběly položky v celkové hodnotě 485 091,36 Kč a z majetku pořízeného v roce 2010 pak v úhrnu za 23 246,60 Kč. Jednalo se mj. o notebooky, mobilní telefony, nábytek a kancelářské vybavení. Škodní komise SFŽP navrhla nevymáhat škodu a odepsat manko z majetkové evidence s tím, že není možné určit, kým a jakým způsobem manko vzniklo, a že ceny nenalezeného majetku jsou cenami pořizovacími a neodráží reálnou hodnotu. Uvedeným postupem SFŽP porušil:

- zákon č. 563/1991 Sb. tím, že při inventarizaci k 31. prosinci 2008 nezjistil manko DHM minimálně ve výši 1 685 025,97 Kč a při inventarizaci k 31. prosinci 2009 manko DHM a DNM¹⁰ minimálně ve výši 485 091,36 Kč a tyto rozdíly nevyúčtoval do účetního období, za které byl inventarizací ověřován stav majetku a závazků;
- zákon č. 219/2000 Sb., neboť neplnil základní povinnosti při hospodaření s majetkem státu, zejména povinnost počínat si tak, aby svým jednáním neodůvodněně nesnižoval rozsah a hodnotu tohoto majetku, dále povinnost důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a zejména nezajistil, aby fyzické osoby, které z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení činí příslušné právní a jiné úkony, činily tak s odbornou péčí ve smyslu tohoto zákona.

Zároveň SFŽP nepostupoval v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb.¹¹, když v kontrolovaném období nenastavil dostatečně účinný vnitřní kontrolní systém.

5. Právní úprava

Ze zákona č. 218/2000 Sb. vyplývají základní obecně formulované podmínky a požadavky, které musí obsahovat příslušný zákon upravující postavení státního fondu.

Zákony, jimiž byly kontrolované státní fondy zřízeny, v zásadě obsahují základní podmínky a požadavky, včetně např. výčtu zdrojů pro každý fond i způsob použití těchto prostředků, avšak tato právní úprava je velmi obecná. Není kladen důraz na

¹⁰ DNM – dlouhodobý nehmotný majetek.

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



trvalé zajištění vlastních zdrojů státních fondů. Způsoby použití prostředků státních fondů jsou ve všech příslušných zákonech vymezeny velmi široce.

Jednotlivé zákony stanoví orgán, do jehož působnosti příslušný státní fond patří. V případě SFK a SFPRČK oba zákony, jimiž byly tyto fondy zřízeny, shodně stanoví, že „*fond spravuje ministerstvo kultury České republiky, v čele fondu je ministr kultury České republiky, který odpovídá za hospodaření s prostředky fondu*“. Orgánem rozhodujícím o způsobu a výši čerpání prostředků SFK a SFPRČK jsou rady těchto fondů, a lze tedy konstatovat, že se jedná o určitý rozpor, když orgán, který rozhoduje o použití prostředků, nenese odpovědnost za hospodaření s prostředky fondu.

Postavení orgánů, které se na činnosti jednotlivých fondů podílejí, je nesrovnatelné. Např. Rada SFŽP je pouze poradním orgánem ministra životního prostředí, kterému výhradně přísluší rozhodovat o použití prostředků SFŽP. Naopak použití prostředků SFRB je upraveno závazným právním předpisem – nařízením vlády. Výbor SFRB ani dozorčí rada SFRB se na rozhodování o konkrétním použití prostředků SFRB v zásadě nepodílejí.

Zvláštní právní úpravu obsahují zákony, které ukládají SFK a SFPRČK vybírat poplatek na úhradu nákladů spojených s posouzením jednotlivých žádostí. Není zřejmá právní povaha takového „poplatku“, a pokud jde o jeho vyúčtování, je vnitřně rozporné, že se poplatek platí na účet SFK, resp. SFPRČK, přičemž částku je povinen žadatel vyúčtovat správce těchto fondů, tj. Ministerstvo kultury. Případný rozdíl se pak hradí z prostředků SFK, resp. SFPRČK.

III. Vyhodnocení

V kontrolovaném období, tj. v letech 2008, 2009 a 2010, měly příjmy i výdaje kontrolovaných státních fondů většinou klesající tendenci.

Hlavním zdrojem příjmů SFRB byly prostředky z privatizace, které SFRB získal v letech 2000–2005 ve výši přes 33 mld. Kč s tím, že měl vytvářet potřebné dlouhodobé zdroje pro financování podpory bydlení. V roce 2010 byly tyto prostředky téměř vyčerpány a SFRB bez dalších zdrojů nebude plnit účel, pro který byl zřízen.

SFŽP má zajištěno průběžné financování, které je kryto především příjmy z poplatků a pokut v oblasti životního prostředí. Značným, avšak nepravidelným zdrojem příjmů tohoto fondu byly v kontrolovaném období prostředky určené k financování programu *Zelená úsporám* (cca 19 mld. Kč).

Příjmy SFPRČK klesly v průběhu kontrolovaného období o téměř polovinu. Nárůst výdajů umožnilo čerpání mimořádného příjmu ze státního rozpočtu.

Příjmy i výdaje SFK se pohybovaly pod hranicí 40 mil. Kč ročně a v porovnání s ostatními státními fondy **byly málo významné**. Navíc SFK neplnil svůj účel, protože od roku 2006 neposkytoval žádné podpory v oblasti kultury. Aktivity SFK se omezily na činnosti týkající se tří památkově chráněných objektů v Praze. Část nájemného byla započtena proti technickému zhodnocení a opravám, část výnosu měla být odváděna do státního rozpočtu v souvislosti s kauzou Česká lotynka a pouze zbývající část tvořila čistý výnos SFK. Od roku 2006 do roku 2011 nebyla zvolena rada SFK.

Hrozí stav, kdy státní fondy budou stále více spoléhat na zdroje, které by měly být využívány pouze mimořádně, a to zejména na dotace ze státního rozpočtu.

SFK ani SFPRČK neměly v kontrolovaném období vlastní zaměstnance, jejich činnost zcela zajišťovalo MK a faktické postavení obou uvedených fondů se nelišilo od postavení útvaru ministerstva.

Základní náležitosti, které musí obsahovat specifický zákon, jímž lze zřídit státní fond, stanoví zákon č. 218/2000 Sb. Požadavky jsou však stanoveny tak obecně, že i při jejich splnění se zákonná úprava jednotlivých státních fondů v zásadních otázkách výrazně liší. Například v čele SFK a SFPRČK stojí ministr kultury, který zodpovídá za hospodaření obou fondů. O způsobu použití prostředků SFK a SFPRČK mají právo rozhodnout příslušné rady fondů. Naopak v případě SFŽP je oprávněn o poskytnutí prostředků rozhodnout pouze ministr životního prostředí, který zároveň jmenuje ředitele SFŽP. Rada SFŽP je jen poradním orgánem ministra. Zcela odlišná je úprava SFRB, který podporu poskytuje na základě příslušných nařízení vlády.

U jednotlivých státních fondů bylo kontrolou např. zjištěno:

- SFŽP zjistil až v roce 2010 manko ve výši 2 819 934,33 Kč, které prokazatelně vzniklo v předchozích letech, vzniklou škodu nevymáhal a chybějící majetek odepsal z majetkové evidence.
- V roce 2005 tři dny před termínem, kdy mohl SFK uplatnit právo na smluvní pokutu ve výši 200 mil. Kč, byl ministrem kultury uzavřen dodatek ke smlouvě, kterým byl rozhodný termín posunut o rok a výše smluvní pokuty snížena na 38 mil. Kč.
- SFRB se v roce 2006 zavázal v případě předčasného ukončení nájmu hradit nájemné až do konce roku 2020 v plné výši jako tzv. smluvní pokutu. Nájemné za předmětné nebytové prostory bylo sjednáno v ceně vyšší než 5 mil. Kč ročně.

Ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech kontrolované státní fondy neplní více či méně své původní poslání.

Na základě provedené kontroly doporučuje NKÚ zvážit přínos jednotlivých státních fondů a poté některé fondy sloučit, popř. zrušit.

U všech fondů, které by měly být zachovány, je třeba:

- přehodnotit základní náležitosti zákonů, jimiž byly státní fondy zřízeny,
- vyhodnotit, ve kterých oblastech by měla být právní úprava shodná a ve kterých případech jsou odůvodněny odlišnosti,
- posoudit zajištění vlastních zdrojů každého státního fondu a zhodnotit, zda jsou dostatečně určeny oblasti, které má fond financovat,
- stanovit podrobnější podmínky pro poskytování podpor, včetně zajištění alespoň částečné návratnosti peněžních prostředků,
- nastavit potřebné kontrolní mechanismy pro řízení jednotlivých fondů a provést důsledné oddělení výkonných pravomocí.