

OBSAH

Část A: Plán kontrolní činnosti

- | | | |
|----|--|---|
| 1. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015 (VI)
(15/33) | 3 |
| 2. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (IV)
(16/01, 16/09, 16/21, 16/23, 16/26, 16/28, 16/31) | 4 |

Část B: Kontrolní závěry z kontrolních akcí

- | | | |
|-------|---|-----|
| 15/33 | Správa spotřebních daní | 9 |
| 15/36 | Peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s přípravou a konáním voleb | 39 |
| 15/38 | Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení | 63 |
| 16/01 | Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu <i>Podnikání a inovace</i> z hlediska dosažení cílů | 77 |
| 16/02 | Peněžní prostředky určené na projekty informační podpory a na systémy operačního řízení složek integrovaného záchranného systému | 105 |
| 16/04 | Majetek, s nímž mají právo hospodařit státní podniky v působnosti Ministerstva zdravotnictví | 125 |
| 16/05 | Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky Armády České republiky | 155 |
| 16/06 | Peněžní prostředky určené na modernizaci dálnice D1 | 175 |
| 16/07 | Peněžní prostředky určené na zahlazování následků hornické činnosti v podniku DIAMO, státní podnik | 199 |
| 16/08 | Účetní závěrka Ministerstva spravedlnosti za rok 2015 | 211 |
| 16/10 | Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny | 225 |

Část A

Plán kontrolní činnosti

1. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015 (VI)

Číslo kontrolní akce: 15/33

Předmět kontroly:

Správa spotřebních daní

Změna v položce:

časový plán:

– předložení KZ ke schválení 10/2016
(původní znění: 08/2016)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XII/2016 na svém XII. jednání dne 19. 9. 2016.



2. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (IV)

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:

časový plán:

- předložení KZ ke schválení 11/2016
(původní znění: 09/2016)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XII/2016 na svém XII. jednání dne 19. 9. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/21

Předmět kontroly:

Správa daně z příjmů fyzických osob se zaměřením na dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, České Budějovice;
Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Brno;
Finanční úřad pro Královéhradecký kraj, Hradec Králové;
Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Ostrava;
Finanční úřad pro Olomoucký kraj, Olomouc;
Finanční úřad pro Ústecký kraj, Ústí nad Labem.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XII/2016 na svém XII. jednání dne 19. 9. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/23

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

– vybraní příjemci peněžních prostředků:

AGRO CS a.s., Říkov;

MIROS MAJETKOVÁ a.s., Pardubice;

TRANSFORM a.s. Lázně Bohdaneč;

AZS 98, s.r.o., Plzeň;

KAPEX s.r.o., České Budějovice;

ODAS ODPADY s.r.o., Žďár nad Sázavou;

OVO - IMONT Třebíč, spol. s r.o., Kožichovice;

RUMPOLD 01 - Vodňany s.r.o.;

město Humpolec;

město Klatovy;

město Vimperk;

Petr Beneš, Klenčí pod Čerchovem č. popis. 255.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XIII/2016 na svém XIII. jednání dne 17. 10. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/26

Předmět kontroly:

Výdaje na provoz a využití nemovitého majetku včetně výdajů na zajištění informační podpory související se správou, provozem a údržbou nemovitého majetku

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XIII/2016 na svém XIII. jednání dne 17. 10. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/28

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynakládané vybranými nemocnicemi na úhradu nákladů z činnosti

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Ministerstvo zdravotnictví.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/XIII/2016 na svém XIII. jednání dne 17. 10. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/31

Předmět kontroly:

Rozvoj a obnova materiálně technické základny veřejných vysokých škol

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

Univerzita Hradec Králové;

Univerzita Palackého v Olomouci;

Vysoké učení technické v Brně.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XIV/2016 na svém XIV. jednání dne 14. 11. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/09

Předmět kontroly:

Nároky z nepotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu

Změna v položce:

časový plán:

- předložení KZ ke schválení 01/2017
 (původní znění: 11/2016)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XV/2016 na svém XV. jednání dne 28. 11. 2016.

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

15/33

Správa spotřebních daní

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly NKÚ bylo prověřit postup celních orgánů při správě spotřebních daní, zejména při sledování přepravy v systému podmíněného osvobození od spotřebních daní a při zajištění daně (celních dluhů); prověřit, zda je systém správy spotřebních daní nastaven tak, aby byla zajištěna efektivnost výběru příjmů státního rozpočtu.

Kontrolovaná osoba: Generální ředitelství cel (dále také „GŘC“).

Kontrola byla u kontrolované osoby prováděna v období od 14. 9. 2015 do 25. 5. 2016.

Kontrolováno bylo období let 2012–2015 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrola byla prováděna jako kontrola paralelní dle smlouvy o spolupráci mezi Nejvyšším kontrolním úřadem České republiky a Nejvyšším kontrolním úřadem Slovenské republiky. Výsledky paralelních kontrol budou zpracovány do společné zprávy.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo GŘC, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. O odvolání proti rozhodnutí o námítkách Kolegium NKÚ rozhodlo usnesením.

Kolegium NKÚ na svém XIII. jednání, které se konalo dne 17. října 2016, **schválilo** usnesením č. 11/XIII/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod do kontrolované problematiky

Odborná veřejnost, vláda ČR¹, orgány EU² a také Světová banka³ dlouhodobě deklarují nutnost zvýšit efektivnost veřejné správy a snížit administrativní zatížení veřejnosti při výběru daní. Ve strategických materiálech vlády ČR a EU uvedených v poznámkách pod čarou byly hlavními úkoly v oblasti daní:

- omezení daňových úniků;
- snížení finanční a časové náročnosti výběru daní pro daňové poplatníky i daňové orgány;
- snížení zdanění práce kompenzované přesunem daňové zátěže do energetických, ekologických a majetkových daní, zdanění „hříchu“.⁴

Snížení náročnosti správy daní mělo být dosaženo především zvýšením elektronizace, odstraněním duplicit, zjednodušením plnění povinností vůči státu, procesů a organizační struktury.

V rámci projektu *Modernizace Celní správy ČR* změnila Celní správa ČR (dále také „CS ČR“) s účinností od 1. 1. 2013 tříступňovou strukturu na dvouступňovou, přičemž došlo ke zrušení středního článku řízení (celních ředitelství). GŘC na projekt vynaložilo cca 51 mil. Kč.

Na základě projektu *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* v letech 2011–2013 mělo GŘC implementovat strategické a procesní řízení⁵ do chodu organizace. GŘC na projekt vynaložilo cca 17,4 mil. Kč.

Spotřební daň je nepřímá daň, kterou zavádí stát za účelem zvýšit příjmy státního rozpočtu a také regulovat množství prodávaného zboží, jehož spotřeba je považovaná za škodlivou pro jednotlivce

¹ *Záměr sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění* (schváleno usnesením vlády ČR ze dne 20. 12. 2006 č. 1462), *Návrh postupu sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění a vyhodnocení dopadů tohoto sloučení do jednotlivých systémů* (schváleno usnesením vlády ČR ze dne 12. 9. 2007 č. 1033), materiál MF Reforma daňového systému 2010 (čj. 25/3 022/2008), <http://www.mfcr.cz/cs/archiv/reforma-verejnych-financi-2007-2010/reforma-danoveho-systemu-2010/zakladni-informace-priprava-reformy>.

² Sdělení Komise: *EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* ze dne 3. 3. 2010 (http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa_2020_cz_Sdeleni_EK.pdf); dokumenty evropského semestru na roky 2010 až 2015 (http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/ceska-republika/country-specific-recommendations/index_cs.htm), např. doporučení Rady EU ze dne 14. července 2015 k národnímu programu reformy České republiky na rok 2015 a stanoviska Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015, č. 2015/C 272/09; doporučení Rady ze dne 14. července 2015 k národnímu programu reformy České republiky na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015; materiál *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020* (<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf>); EUROPEAN SEMESTER THEMATIC FICHE TAXATION ze dne 26. 11. 2015, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index_cs.htm.

³ *Zpráva o integrované správě příjmů*, svazek 1 – *Hodnocení vládního návrhu na sloučení daňové a celní správy*, červen 2008.

⁴ Doporučení Rady ze dne 14. července 2015 k národnímu programu reformy České republiky na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015.

⁵ Procesní řízení neboli *business process management* (BPM) je soubor činností, které se týkají plánování, optimalizace procesů (činností), standardizace, sledování výkonnosti a nákladovosti procesů, s cílem neustálého zlepšování a zefektivňování činnosti.

a/nebo pro společnost. Mezi spotřební daně se zahrnují daň z minerálních olejů, daň z lihu, daň z piva, daň z vína a meziproduktů, daň za tabákových výrobků a daň ze surového tabáku a svým charakterem také tzv. energetické daně, kterými jsou: daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z elektřiny, daň z pevných paliv.

CS ČR vykonává komplexní správu spotřebních a energetických daní (dále také „SPED“) od roku 2004. CS ČR od 1. 1. 2013 tvoří GŘC a celní úřady, které jsou správními úřady a organizačními složkami státu. Příjmy a výdaje GŘC jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva financí (dále také „MF“).

Generální ředitelství cel je podle zákona o Celní správě České republiky⁶ správní úřad vykonávající působnost v oblasti správy cel a daní s celostátní působností. Je podřízeno MF. GŘC je účetní jednotkou a řídí ho generální ředitel.

Celní úřady (dále také „CÚ“) vykonávají správu SPED podle zákona o spotřebních daních⁷, daňového řádu⁸, zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů⁹ a dalších souvisejících právních předpisů. CÚ jsou podřízeny GŘC a řídí je ředitel CÚ. CÚ nejsou účetními jednotkami a pro účely hospodaření s majetkem státu, účetnictví a pracovněprávních vztahů mají postavení vnitřních organizačních jednotek GŘC.

Údaje za Celní správu ČR bylo možné zjišťovat u GŘC. Z tohoto důvodu a z důvodu efektivnosti kontroly NKÚ nebylo třeba provádět kontrolu u celních úřadů.

NKÚ prověřil a posoudil zejména:

- A. efektivnost výdajů CS ČR na správu spotřebních a energetických daní a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní;
- B. efektivnost výdajů vynaložených na projekt *Modernizace Celní správy ČR* a projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* a jejich dopad na správu spotřebních a energetických daní.

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

⁶ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

⁷ Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁹ Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

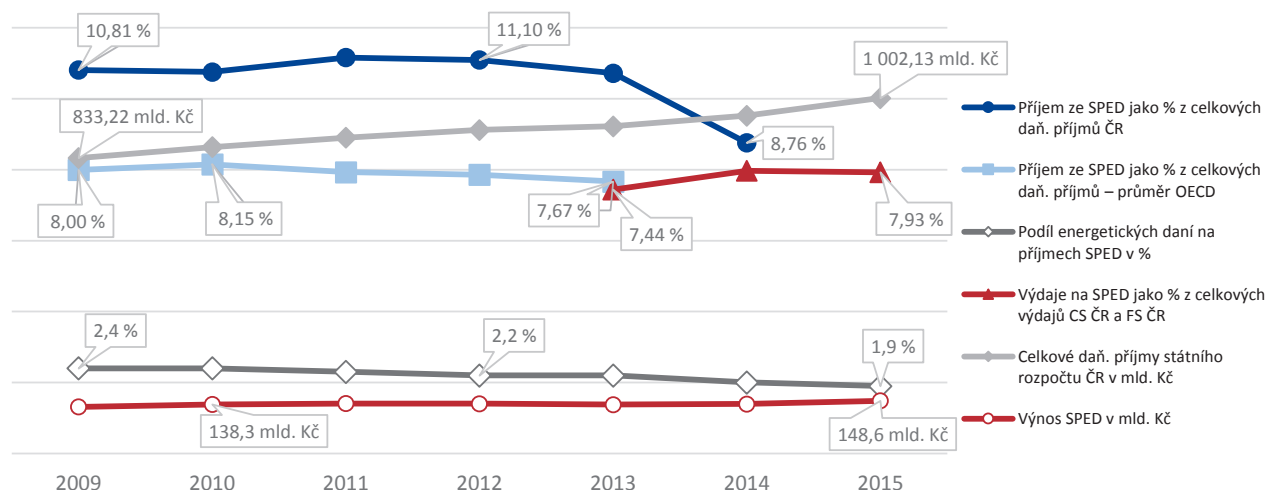
A. Efektivnost výdajů vynaložených na správu SPED a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní

Činnost CS ČR je ovlivňována politicko-legislativním, ekonomickým, sociálně-kulturním a technologickým prostředím. Efektivnost správy daně ovlivňuje rozsah kompetencí CS ČR, organizační uspořádání správce daně, management řízení organizace, právní prostředí a úroveň elektronizace jednotlivých činností.

Podle zákona o finanční kontrole¹⁰ se rozumí „efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“.

1. Vývoj makroekonomických ukazatelů a vývoj SPED

Graf č. 1 – Vývoj výdajů a podílu SPED na příjmech



Zdroj: web OECD <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV/>; státní závěrečné účty ČR, závěrečné účty kapitoly MF, GŘC.

Výdaje na správu SPED se na výdajích CS ČR a Finanční správy ČR¹¹ (dále také „FS ČR“) každoročně podílely necelými 8 %¹², avšak mezi roky 2013 až 2015 podíl narostl o 0,5 procentního bodu. Podíl SPED na celkových daňových příjmech podle metodiky Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD“) v ČR je od roku 2011 klesající, přičemž v roce 2014 dosáhl nejnižší hodnoty od roku 2005. Dosažené hodnoty jsou však trvale oproti průměru OECD nadprůměrné. Stejná situace je i u podílu SPED na hrubém domácím produktu. Na celkovém inkasu SPED se

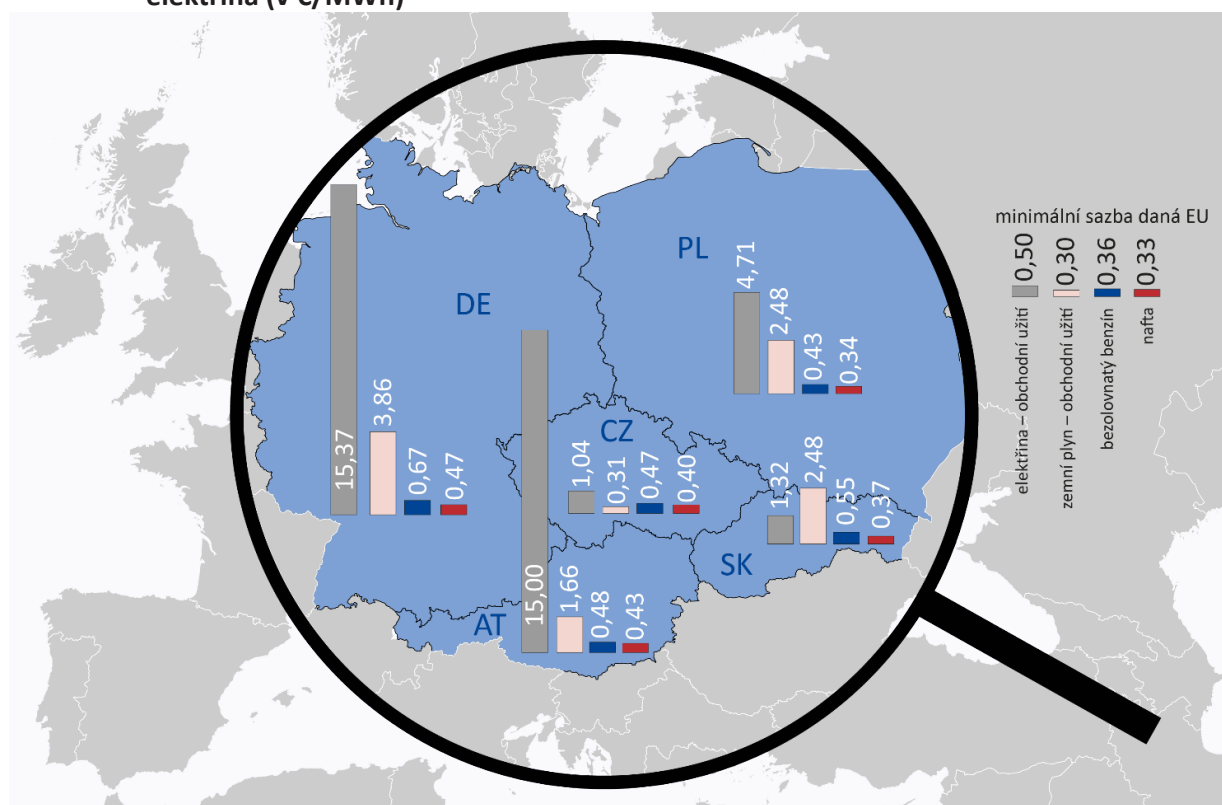
¹⁰ Ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹¹ Zdroj: závěrečné účty kapitoly státního rozpočtu 312 – Ministerstvo financí.

¹² Vlastní výpočet NKÚ z dat poskytnutých GŘC.

nejvíce podílí spotřební daň z minerálních olejů, avšak od roku 2008 její význam pro celkové inkaso SPED klesá. Jednotlivé energetické daně tvoří z celkových daňových příjmů zanedbatelnou část (daň ze zemního plynu a daň z elektřiny 0,8 % až 0,9 %, daň z pevných paliv 0,3 %), což je způsobeno sazbou daně, která je v porovnání s okolními státy nízká. Sazby v ČR se pohybují blízko minimálních sazeb stanovených EU (viz graf č. 2). Inkaso SPED na jednoho obyvatele od roku 2006 průměrně stoupl o cca 12 % a dosahuje cca 13 200 Kč za rok.

Graf č. 2 – Vybrané sazby SPED k 1. 1. 2016 – nafta a benzin (v €/litr), zemní plyn (v €/GJ), elektřina (v €/MWh)



Zdroj: Evropská komise – Excise duty tables – part II – Energy products and Electricity

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf.

2. Administrativní náklady a efektivnost administrativních nákladů v oblasti SPED

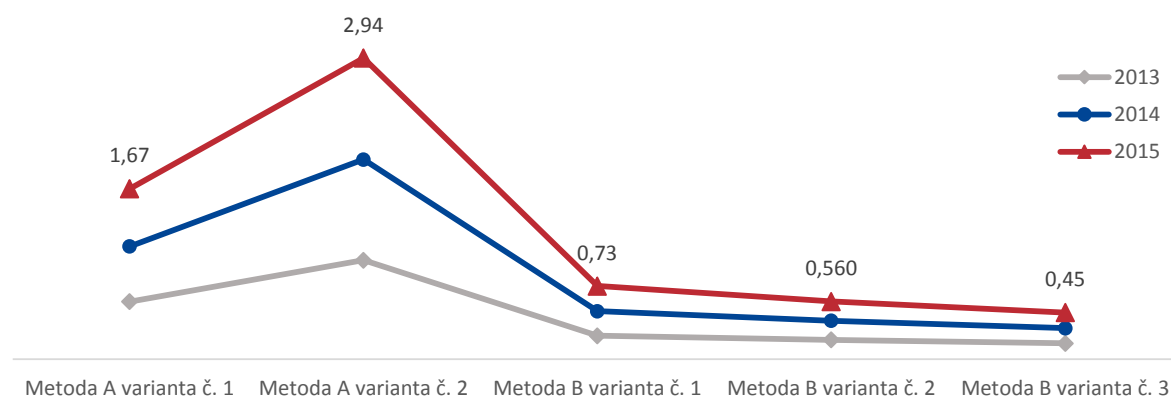
Efektivnost administrativních nákladů odráží vzájemný vztah mezi příjmy ze SPED a souvisejícími výdaji, tj. vyjadřuje výši výdajů na 100 Kč příjmů. Čím je výsledná hodnota vyšší, tím je efektivnost administrativních nákladů nižší. Výpočet efektivnosti administrativních nákladů na správu SPED byl proveden (viz příloha tohoto kontrolního závěru) **v metodě A** tak, že výdaje na jednu Kč celkových daňových příjmů byly vynásobeny výší příjmů SPED s tím, že ve variantě č. 1 bylo kalkulováno s celkovými výdaji za CS ČR a FS ČR¹³ a ve variantě č. 2 pouze s výdaji za CS ČR. **V metodě B** NKÚ zjistil počty zaměstnanců podléjících se na správě SPED. Ve variantě č. 1 se jednalo o počty

¹³ Výdaje za FS ČR byly použity z důvodu možnosti srovnání efektivity správy SPED s efektivitou správy těchto daní ve Slovenské republice, kde je celní a finanční správa jedním orgánem veřejné správy.

zaměstnanců FTE¹⁴, ve variantě č. 2 a ve variantě č. 3 se jednalo o počty liniově řízených zaměstnanců¹⁵. Průměrné vynaložené výdaje na jednoho zaměstnance byly vynásobeny počtem zaměstnanců podílejících se na správě SPED.

NKÚ zjištěná efektivnost administrativních nákladů správy SPED se v závislosti na zvolené metodě a variantě výpočtu pohybovala v roce 2015 od 0,45 Kč do 2,94 Kč výdajů na 100 Kč příjmů. V nejpřesnější metodě výpočtu (varianta 1 metody B – počty zaměstnanců dle docházky FTE) dosáhla v roce 2015 hodnoty 0,73 Kč / 100 Kč příjmů. Oproti tomu podle závěrečného účtu kapitoly 312 – *Ministerstvo financí* (dále také „ZÚ MF“) výdaje na 100 Kč příjmů vybraných FS ČR dosahovaly 1,38 Kč. Na celkových daňových příjmech vybraných FS ČR a CS ČR se příjmy SPED podílely z cca 18 %, avšak na celkových výdajích CS ČR a FS ČR se výdaje na správu SPED podílely pouze z 8 %. Bez ohledu na zvolenou metodu a variantu výpočtu je zřejmé, že v období let 2013–2015 došlo v této oblasti k poklesu efektivnosti administrativních výdajů.

Graf č. 3 – Vývoj efektivnosti administrativních nákladů dle zvolené metody a varianty výpočtu (výše výdajů na 100 Kč příjmů)



Zdroj: GŘC, ZÚ MF.

NKÚ zjistil, že v letech 2012–2015 průměrně na jeden daňový subjekt (s vydaným povolením nebo registrací k určité činnosti) připadalo ročně 1,7 daňových kontrol nebo místních šetření orgánů CS ČR. Mimo uvedené kontroly provádí CS ČR další kontrolní úkony, např. vyhodnocuje záznamy ze sledovacích zařízení u osob povinných značit líh, vyhledává konečná prodejní místa vybraných výrobků (dále také „v.v.“), provádí dohled nad přepravou v.v., vyhodnocuje hlášení o nakládání s v.v. V letech 2013–2015 se na vyměření daně podílelo 167 zaměstnanců CS ČR, kteří zpracovali průměrně cca 664 daňových tvrzení.

Po posouzení a zohlednění četnosti a úrovně kontrolní činnosti a dohledu nad daňovými subjekty a posouzení dosažených příjmů ze SPED a výše výdajů vynaložených na správu těchto daní vyhodnotil NKÚ správu SPED jako efektivní.

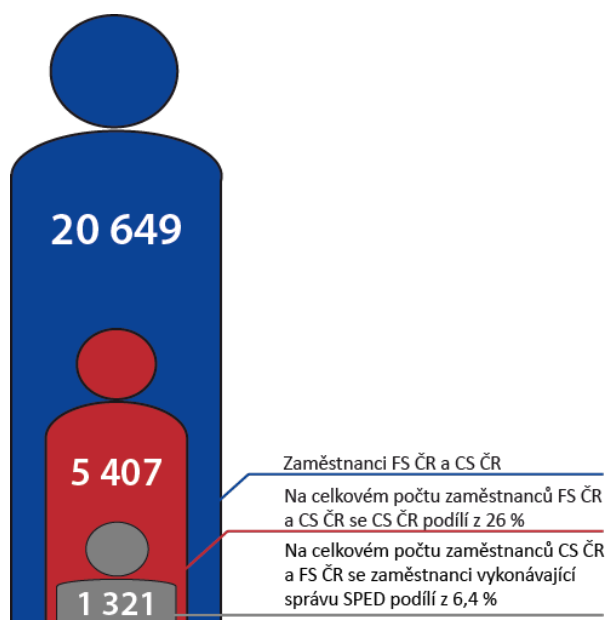
¹⁴ FTE (Full Time Equivalent) – ekvivalent zaměstnance na plný pracovní úvazek.

¹⁵ Liniově řízení zaměstnanci – průměrný přepočtený stav zaměstnanců zařazených na konkrétním organizačním článku CS ČR (oddělení, odbor). V rámci liniového řízení CS ČR je na pracovníky uplatňováno více řídicích stupňů, mezi nimiž existuje přímý a jednoznačný vztah nadřízenosti a podřízenosti, a rozhodnutí se tvoří odshora.

Pro mezinárodní porovnání efektivnosti správy daně (případně činnosti CS ČR) jsou nutné podrobné údaje o orgánu zajišťujícím správu daně v členění dle jednotlivých kompetencí se zohledněním zejména: celkového právního rámce, věcné náplně organizace, sazby daní, struktury a počtu daňových subjektů, pracovního postavení zaměstnanců vykonávajících správu daně, úroveň daňového dohledu. Při mezinárodním hodnocení daňového systému ČR za použití souhrnných výdajů za CS ČR a FS ČR dochází ke zkreslení efektivnosti v neprospěch daňového systému ČR, neboť obě soustavy správních orgánů vykonávají řadu nefiskálních agend (zejména CS ČR).

Správa SPED je jednou ze tří základních kompetencí (celnictví, správa daní, pátrání), pro které byla CS ČR zřízena. Z celkového počtu zaměstnanců CS ČR vykonávalo správu SPED 24,5 % zaměstnanců FTE¹⁶.

Graf č. 4 – Podíl SPED na personálních zdrojích



Zdroj: GŘC, ZÚ MF.

Celkovou nákladovost CS ČR zvyšuje rozsah kompetencí, které CS ČR vykonává. Nedostatečné rozdělení nákladů CS ČR podle vykonávaných kompetencí omezuje možnost určit nákladovost jednotlivých kompetencí a nezbývá než použít kvalifikované odhady a výpočty.

Celníci svěřené kompetence vykonávají ve služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹⁷, a to i činnosti, které jsou svým charakterem běžným administrativním úkonem, jež stejnými postupy vykonávají u FS ČR nebo jiných orgánů státní správy zaměstnanci v zaměstnaneckém poměru, resp. zaměstnanci ve

¹⁶ Výpočet pro rok 2015 podle varianty č. 1 metody B.

¹⁷ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

služebním poměru dle zákona o státní službě¹⁸. Jedná se např. o vyměřování daní, daňovou kontrolu, registrační a povolovací řízení, sběr a kontrolu statistických dat o obchodu mezi členskými státy. Výkon těchto činností příslušníky ve služebním poměru bezpečnostních sborů je z důvodu zákonem přiznaných benefitů a požadavků na služební přípravu¹⁹ významně nákladnější. Převedením těchto činností do stejného režimu, jako je u FS ČR, by došlo k roční úspoře v oblasti běžných výdajů cca 83,3 mil. Kč²⁰, z toho na platech cca 40,6 mil. Kč²¹.

CS ČR mimo jiné vykonává působnost v oblasti ochrany spotřebitele, ochrany práv k duševnímu vlastnictví a kontroly zaměstnávání cizinců. Tyto činnosti vykonává sdíleně s jinými orgány státní správy²² a doplňuje výkon činností jiných orgánů státní správy, které byly pro výkon těchto kompetencí zřízeny. Rozsah činností (kompetencí) a výkon sdílených kompetencí vykonávaných CS ČR mimo hlavní činnosti CS ČR zvyšuje nároky na personální zdroje, na odbornou přípravu zaměstnanců CS ČR, metodickou a koordinační podporu, nákladovost CS ČR a také rozměňuje personální kapacity CS ČR na úkor hlavních činností CS ČR. Tyto činnosti tak musí být zajišťovány u CS ČR i u organizace, která byla pro výkon sdílených činností zřízena (jsou pro ni hlavní činnosti).

V případě výkonu sdílených činností současně s výkonem hlavních činností (souběhu kontrolních činností), tedy i správou SPED, však dochází k úsporám nákladů z rozsahu, neboť veřejná správa nemusí vynakládat výdaje na postavení kontrolní skupiny pro každý předmět kontroly samostatně. Současně dochází ke snížení administrativní zátěže kontrolovaných osob opakovanou kontrolou. **Popsaný stav ve výkonu sdílených kompetencí znemožňuje stanovit jejich nákladovost a efektivitu.**

3. Dopady legislativních změn v oblasti SPED od roku 2013

NKÚ porovnáním příjmů a výdajů na jeden dozorovaný subjekt v roce 2015 zjistil, že čistý výnos SPED na jeden daňový subjekt klesl. Od roku 2004 do roku 2016 právní úprava v oblasti správy spotřebních daní významně narostla. Např. zákon o spotřebních daních byl rozšířen ze 142 na 331 paragrafů. U dalších právních předpisů dotýkajících se správy spotřebních daní byl vývoj obdobný.

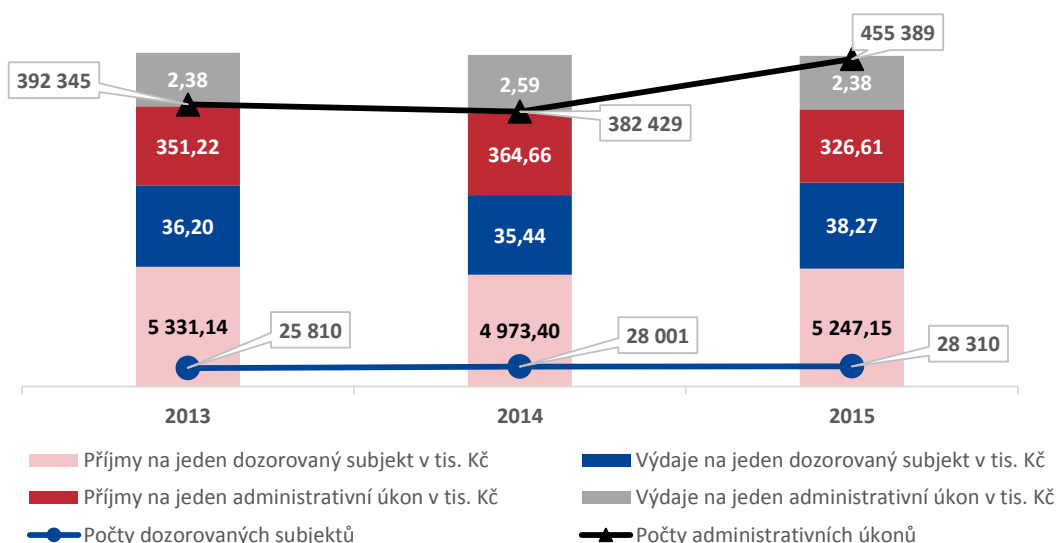
¹⁸ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹⁹ Vyšší mzdové ohodnocení cca o 20 %, kratší pracovní doba cca o 2,5 hod. týdně, dovolená v délce šesti týdnů, lepší finanční podmínky při nemoci nebo ošetřování dítěte, rekondiční pobyty v délce trvání deseti pracovních dnů, příspěvek na údržbu uniformy, tělesná a střelecká příprava, služební stejnokroj, odchodné, výsluhový příspěvek.

²⁰ Výpočet úspory v oblasti běžných výdajů za rok 2015 = (běžné výdaje na 1 zaměstnance Generálního ředitelství cel – běžné výdaje na 1 zaměstnance Generálního finančního ředitelství) x 444 celníků ve služebním poměru vykonávajících činnosti administrativního charakteru. Zdroj dat pro výpočet NKÚ: ZÚ MF za rok 2015.

²¹ Výpočet úspory na platech celníků vykonávajících činnosti administrativního charakteru = [(průměrný měsíční plat celníka ve služebním poměru – průměrný měsíční plat zaměstnance Finanční správy ČR) x 444 celníků ve služebním poměru vykonávajících činnosti administrativního charakteru] x 12.

²² Státní úřad inspekce práce, Česká obchodní inspekce, Státní veterinární správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí.

Graf č. 5 – Výdaje na administrativní úkony a dozorované subjekty**Zdroj:** GŘC.

Změna podmínek pro vydání povolení dle zákona o spotřebních daních účinná od 1. 1. 2015 přinesla více než šestinásobné zvýšení nákladů na analytické produkty (19,6 mil. Kč). Zvýšené náklady souvisí zejména s ověřováním ekonomické stability, spolehlivosti a bezdlužnosti navrhovatele a osob, které vykonávají činnost statutárního orgánu v okamžiku vydání povolení, a také souvisí s každoroční revizí (více než 30 tisíc subjektů). Z 2 609 subjektů bylo z důvodu ekonomické nestability povolení zrušeno 10 subjektům a v některých případech došlo ke zvýšení zajištění daně, případně zvýšení vkladů do společnosti.

Od roku 2013 byla postupně zavedena povinnost registrace pro osoby značící lihoviny kontrolní páskou, distributory lihu, osoby nakládající se zvláštními minerálními oleji a osoby skladující surový tabák. K 31. 12. 2015 bylo evidováno 369 aktivních subjektů. Přihlášky k registraci se podávají elektronicky. Dále byla zavedena povinnost vybavit sledovacím zařízením prostory určené ke značení lihovin kontrolními páskami, která se v roce 2015 týkala cca 136 subjektů. Přínosem je získání přehledu o subjektech nakládajících s lihem a přímý dohled nad značením lihovin kontrolními páskami. CS ČR s těmito povinnostmi narůstají administrativní náklady na sledování záznamů a náklady na správní řízení ve věci registračních řízení. Daňovým subjektům vznikly náklady na pořízení a provoz sledovacích zařízení, zpracování a podání žádostí o registraci.

Daňové subjekty dle zákona o spotřebních daních, zákona o povinném značení lihu²³ a zákona o pohonných hmotách²⁴ jsou povinny elektronicky zasílat podrobné informace o nakládání s v. v. a kontrolními páskami bezprostředně po dni, kdy došlo k rozhodné skutečnosti, případně po skončení kalendářního měsíce. V roce 2015 bylo podáno cca 11,5 mil. oznámení. Přínosem je vyšší dohled nad nakládáním s v. v. a možnost ověření aktuálního stavu v. v. ve skladech, ověření

²³ Zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu.

²⁴ Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách).

dostatečnosti zajištění a ověření podaných daňových přiznání (dále také „DAP“). Výdaje na správu kontrolních pásek se však mezi roky 2013 až 2015 zvýšily z 6,62 mil. Kč na 15,75 mil. Kč.

Zvýšení administrativních nákladů přineslo i znovuzavedení vracení spotřební daně z minerálních olejů spotřebovaných v zemědělské prvovýrobě subjekty provozujícími rostlinnou výrobu. V roce 2015 bylo uplatněno 64,5 tis. těchto vratek (vratka 1,173 mld. Kč). Vládou ČR připravované zavedení vracení spotřební daně z pohonných hmot i zemědělcům s živočišnou výrobou přinese další administrativní náklady.

Nákladovost správy SPED negativně ovlivňuje narůstající rozsah povinností a počet subjektů, kterých se dotýkají. Růst není vyvážen snížením administrativní náročnosti na jiných místech. Přínosem je vyšší úroveň dohledu nad nakládáním s vybranými výrobky a snížení rizika vzniku daňových nedoplatků.

4. Elektronizace správy daně

GŘC zavedlo tzv. interaktivní formuláře DAP, které lze zasílat datovou schránkou, ale nelze je již dále automatizovaně zpracovávat. Přínosem je omezení chybovosti podaných DAP, což spoří úkony správce daně související s řízením o opravách chybně podaných DAP. GŘC na nové aplikaci pro elektronické zpracování DAP pracuje. Efektivnost správy daně i při vytvoření aplikace umožňující podání i zpracování DAP elektronicky snižuje zákonem omezené podávání DAP elektronickou cestou pouze na subjekty mající datovou schránku (povinně auditované subjekty, právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku).

GŘC v souladu s právními předpisy vytvořilo informační systém²⁵, případně stanovilo strukturu a formát pro zasílání podrobných dat o nakládání s v. v. a kontrolními páskami. K automatickému zpracování zaslaných dat nebo jejich importu do aplikace, ve které jsou data dále sledována, však dochází pouze u objednávek kontrolních pásek. Analýza získaných dat probíhá prostřednictvím analytických produktů, zpracovávaných zvláštním útvarem k těmto účelům zřízeným.

Celní orgány mají dostatek informací o nakládání s vybranými výrobky, ale zatím nedostatečná automatizace zpracování dat zvyšuje administrativní náklady správce daně a váže personální kapacity CS ČR.

Podmínky²⁶ pro vydání povolení a registraci k určitým činnostem musí žadatel splňovat v okamžiku vydání i po celou dobu trvání platnosti povolení nebo registrace, což průběžně sleduje správce daně. NKÚ zjistil, že správce daně musí vyžadovat písemnou formou některé z údajů o daňových subjektech, např. u FS ČR (ověření podmínky spolehlivosti – zda neporušily závažným způsobem daňové předpisy, podmínky bezdlužnosti – zda nemají evidovaný nedoplatek, podmínky ekonomické stability – poskytnutí ekonomických podkladů přiznání k dani z příjmů, účetní závěrky, výkazů o majetku a závazcích a příjmech a výdajích). Zajištění plné elektronizace sdílení dat mezi orgány státní správy (např. FS ČR), a to pro účely povolovacího a registračního řízení dle zákona

²⁵ ORO WebKlient.

²⁶ Spolehlivost, bezdlužnost, ekonomická stabilita, oprávnění provozovat živnost umožňující výkon činnosti související s povolením, navrhovatel není v likvidaci nebo v úpadku.

o spotřebních daních a souvisejících právních předpisů, by snížilo administrativní náročnost ověření podmínek pro vydání povolení.

Elektronický systém pro dohled nad dopravou vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně (dále také „EMCS“ – *Excise Movement and Control System*) byl zřízen, financován a nastaven v souladu s právními předpisy EU. Jeho cílem bylo nahradit systém založený na administraci dopravy v listinné podobě. Výdaje na pořízení aplikace činily 52 mil. Kč.

Tabulka č. 1 – Náklady technické podpory EMCS

	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Technická podpora (v Kč)	1 440 000	1 380 000	1 326 463	1 864 913	1 488 300
Počet přeprav v EMCS	191 596	199 348	208 832	223 343	250 649
Kč/1 přepravu v EMCS	7,52	6,92	6,35	8,35	5,94

Zdroj: GŘC.

Přínosem systému EMCS je:

- komplexní přehled o dopravě mezi ČR a jinými státy EU od oznámení zahájení dopravy až po její ukončení – významné je přitom snížení administrativních nákladů pro správce daně a daňové subjekty na zpracování, předávání a archivaci dokladů;
- sledování dopravy v podmíněném systému po ČR;
- napojení systému na kontrolu zajištění daně a blokaci odpovídající částky daně do ukončení dopravy;
- napojení na systém rizikové analýzy s povinnou reakcí na rizikový profil.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že GŘC vyvíjí dostatečné aktivity k zajištění dohledu nad dopravou v.v. ve volném daňovém oběhu (dále také „VDO“). Od července 2015 zavedlo GŘC elektronický systém pro vyhotovování alternativních dokladů, který umožňuje akceptaci dokladů vystavených elektronicky prostřednictvím aplikace CS ČR. Alternativní doklady slouží k prokázání zdanění v.v. na území ČR, resp. k prokázání oprávněného nabytí v.v. osvobozených od daně při kontrole CS ČR na cestě. Přínosem je lepší přehled o množství, pohybu a nakládání s v.v. a také omezení použití dokladů k opakované dopravě v.v. **Potenciál elektronického systému pro vystavování alternativních dokladů snižuje skutečnost, že jeho použití není závazné pro osoby nakládající s lihem.**

V případě dopravy ve VDO mezi ČR a jinými členskými státy EU prováděné na základě zjednodušených průvodních dokladů je přiznání a uhrazení daně zajištěno.

Trvalými riziky, která CS ČR řeší a která zvyšují nákladovost CS ČR, jsou:

- přeprava v.v. po vedlejších komunikacích, přeprava v dopravních prostředcích určených na jiné zboží;
- přeprava jiných výrobků, než je uvedeno v průvodních dokladech;
- doprava vozidlem monitorujícím výskyt hlídek CS ČR s cílem vyhnout se kontrole;
- omezená možnost fyzické identifikace obsahu cisteren se spodním plněním (GŘC zkouší technologii pro odběr vzorků z takových přepravních prostředků).

Rizikem obcházení daňových předpisů jsou místa, kde dochází k míchání pohonných hmot, jejich skladování a následnému výdeji z tzv. provozních nádrží, které nejsou evidovány. CS ČR nezbývá než taková místa vyhledávat, avšak kontrola legálnosti nabytí skladovaných pohonných hmot, jejich

původu a zdanění je problematická a personálně náročná činnost. Zavedení povinnosti evidence provozních nádrží jako speciální formy čerpací stanice by zvýšilo efektivitu správy daně.

Cíl omezovat daňové úniky je v oblasti SPED naplňován zejména zaváděním nových legislativních opatření a novými postupy CS ČR. Snižování popsaných rizik je ekonomicky značně náročné, avšak pro účinnost systému správy SPED a naplnění cíle správy daně nezbytné.

5. Závěrečný účet kapitoly 312 – Ministerstvo financí a zpráva o činnosti FS ČR a CS ČR

V ZÚ MF za rok 2014, který je součástí státního závěrečného účtu²⁷, a rovněž ve *Zprávě o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2014* jsou uvedeny informace o nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů daňové správy a personálním zatížení jednotlivých agend. Výdaje a počty zaměstnanců neodpovídají skutečným zjištěným NKÚ. Např. v příloze č. 5c ZÚ MF je uvedena efektivnost a nákladovost GŘC ve vztahu k celkovým daňovým příjmům CS ČR. NKÚ zjistil, že vykázané hodnoty efektivnosti a nákladovosti byly vypočítány i z nákladů na činnosti nedaňové (nefiskální) a že skutečná nákladovost a efektivnost daňové správy vykonávané CS ČR je oproti údajům v ZÚ MF čtvrtinová.

ZÚ MF také mj. konstatuje: „V souladu s vládní prioritou snížit počet a složitost úředních úkonů zatěžujících občana byl dokončen projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě ČR*“. NKÚ zjistil, že projekt po svém ukončení prioritou vlády nenaplnuje, neboť procesní a strategické řízení v CS ČR nesnížilo počet ani složitost úředních úkonů.

Popsané nepřesnosti snižují vypovídací hodnotu informací uváděných a zveřejňovaných ve významných materiálech o výkonnosti CS ČR.

B. Efektivnost výdajů vynaložených na projekty *Modernizace Celní správy ČR a Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky*

B.1 Projekt *Modernizace Celní správy ČR*

1. Stanovení cílového stavu a naplnění odůvodnění potřebnosti modernizace CS ČR

Základním cílem projektu bylo změnou organizační struktury CS ČR vytvořit systém řízení, který by umožnil pružně reagovat na požadavky a potřeby podnikatelského prostředí a zároveň zajistil průběžné zvyšování efektivnosti a účinnosti fungování CS ČR.

NKÚ zjišťoval, zda byly vypracovány analýzy efektivnosti a funkčnosti třístupňové organizační struktury CS ČR a změny na dvoustupňovou organizační strukturu (případně jiné varianty). Studie proveditelnosti, kterou nechalo GŘC vypracovat, rozpracovala pouze dvě varianty dvoustupňového řízení. U třístupňové struktury byla stejně jako v důvodové zprávě k zákonu o Celní správě České republiky uvedena pouze její negativa a žádné varianty s případnými návrhy změn vyhodnoceny nebyly. Další dokumenty, které by hodnotily efektivnost třístupňové struktury, GŘC nepředložilo. Přestože zpracovatel studie proveditelnosti doporučil variantu 8 CÚ + 1 CÚ, byla vybrána varianta 14 CÚ + 1 CÚ.

²⁷ Ustanovení § 29 a § 30 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Tabulka č. 2 – Vyhodnocení potřebnosti nové organizační struktury

Východiska, principy a kritéria nové organizační struktury dle důvodové zprávy	Komentář NKÚ	Vyhodnocení NKÚ
Flexibilní řízení a výkon všech kompetencí a agend.	Výkon všech kompetencí není odůvodněním potřebnosti, ale samozřejmost.	Nehodnoceno
Zjednodušení struktury řízení.	Vedoucí jednotlivých útvarů na CÚ přímo řídí výkon činnosti na pobočkách CÚ.	●
Zřizování a případně i rušení vnitřních organizačních jednotek v pravomoci generálního ředitele GŘC.	Jen na úrovni poboček CÚ, u CÚ takovou pravomoc nemá.	●
Centralizace podpůrných procesů, orientace nižších článků na hlavní procesy.	Nižší články řízení byly oproštěny od podpůrných procesů, podpůrné procesy stále umístěny jako před novelou zákona – nedošlo k významným úsporám.	●
Vytvoření podmínek pro implementaci procesního řízení.	Jen na úrovni CÚ a jeho poboček, vztah mezi GŘC a CÚ je nezměněn.	●
Optimalizace počtu řídicích úrovní, snížení poměru řídicí/řízení.	Minimální posun na GŘC ještě před účinností nového zákona, na CÚ beze změny.	●
Podpora efektivního fungování organizace.	Zhoršující se efektivnost.	●
Soulad se strategickými záměry organizace.	Strategie na roky 2013–2017 byla v roce 2014 zrušena.	Nehodnoceno
Soulad se záměry organizačního řešení ostatních orgánů státní správy, zejména finanční správy, resp. budoucího JIM.	Proti CS ČR na úrovni FS ČR existuje Odvolací finanční ředitelství.	●
Podpora zájmů hospodářských subjektů.	K zásadním změnám průběhu procesů a zvýšení efektivity procesů nedošlo.	●

Zdroj: GŘC, důvodová zpráva k zákonu o Celní správě České republiky.

Legenda: ● ne ● částečně ● ano

NKÚ shledal vyhodnocení tzv. „nulté“ varianty (třístupňová struktura) jako formální. Cíle, pro které byl projekt *Modernizace Celní správy ČR*, na který bylo vynaloženo cca 51 mil. Kč, realizován, byly naplněny jen částečně a v obdobné míře mohly být dosaženy i při zachování třístupňové struktury.

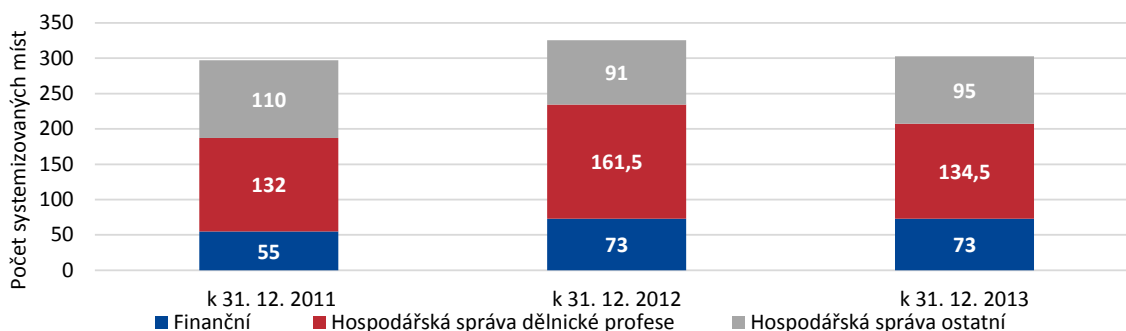
2. Podpůrné procesy

Studie proveditelnosti a také důvodová zpráva k zákonu o Celní správě České republiky deklarovaly, že k úsporám může dojít především v podpůrných procesech zavedením středisek služeb dislokovaných na čtyřech místech ČR. Přínosem mělo být jednotné a koordinované řízení podpůrných procesů a s tím spojené snižování nákladů. Hlavní změny měly spočívat zejména ve sjednocování a standardizaci výkonu procesů. Změny a úspory v hlavních procesech nebyly predikovány.

Pracovní týmy GŘC, které rozpracovaly studii proveditelnosti, navrhly úspory personálních kapacit v agendách finančních, v hospodářské správě a v řízení ICT. GŘC projekt *Modernizace Celní správy ČR* nevyhodnotilo, a to ani z hlediska dosažení dílčích navrhovaných úspor (snížení provozních nákladů, mzdových nákladů, snížení počtu pracovišť).

Právní úprava účinná do 31. 12. 2012 upravovala věcnou příslušnost celních ředitelství (dále také „ČŘ“) pouze k hlavním procesům²⁸. Za hospodaření s peněžními prostředky a jiným majetkem státu odpovídalo GŘC. Bylo tak v pravomoci generálního ředitele GŘC centralizovat podpůrné činnosti a restrukturalizovat v mezích zákona ČŘ. K převodu podpůrných činností na GŘC došlo ještě před účinností nového zákona o Celní správě České republiky (v letech 2011 a 2012). V případě finanční a hospodářské správy počet míst výkonu těchto činností zůstal stejný (sídla zrušených ČŘ).

Graf č. 6 – Systemizace finanční a hospodářské správy CS ČR



Zdroj: GŘC.

CS ČR centralizovala v rámci organizačních změn v oblasti hospodářské správy pouze nákupy kancelářských potřeb a čisticích prostředků, za tři roky tím dosáhla úspory ve výši cca 2,8 mil. Kč.

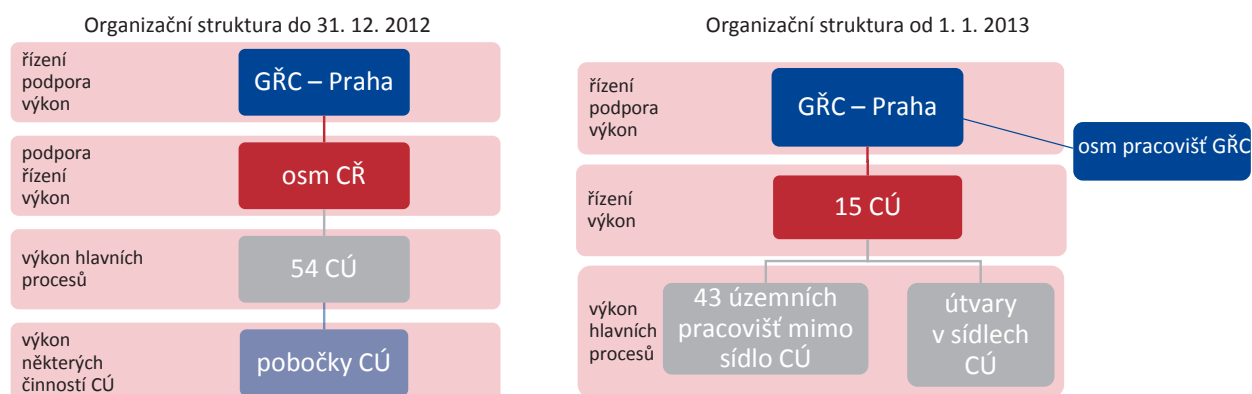
NKÚ zjistil a vyhodnotil, že úspory a provedené změny v podpůrných procesech mohly být (a některé byly) realizovány i bez přechodu na dvoustupňovou strukturu a že nebylo dosaženo významných úspor personálních zdrojů v podpůrných procesech.

3. Personalistika a struktura CS ČR

Přechod na novou organizační strukturu byl odůvodňován potřebou flexibilního zřizování a rušení vnitřních organizačních jednotek CS ČR, potřebou zjednodušení a zefektivnění struktury řízení. Generální ředitel GŘC i před modernizací CS ČR schvaloval organizační řád a měl oprávnění zřizovat útvary na GŘC, ČŘ a CÚ a také zřizovat a rušit pobočky CÚ. Výhodou nového zákona je, že MF může optimalizovat rozmístění výkonu služby CS ČR ve větším rozsahu, neboť „nové“ CÚ mají výrazně širší místní působnost v rozsahu kraje, a územní pracoviště může rušit a zřizovat vyhláškou²⁹.

²⁸ Ustanovení § 4 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.

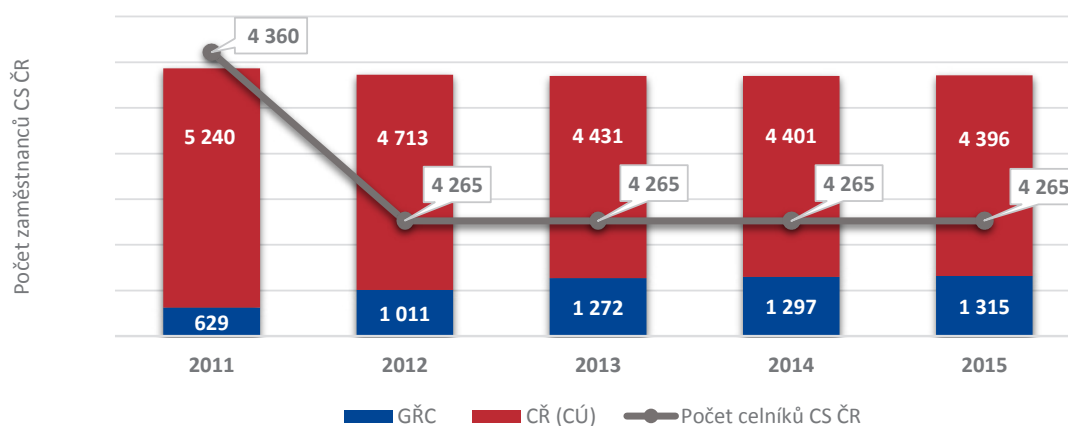
²⁹ Vyhláška č. 285/2012 Sb., o územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.

Graf č. 7 – Organizační struktura CS ČR

Zdroj: GŘC.

Výkon hlavních procesů zajišťují celníci ve služebním poměru podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Možnost snížit počty těchto příslušníků je jen velmi omezená, od roku 2012 k žádné změně v systemizaci celníků nedošlo. Počet systemizovaných míst se u CS ČR mezi roky 2012 až 2015 snížil o 13 civilních zaměstnanců, tj. minimálně oproti očekávaným 403 dle studie proveditelnosti.

Mezi roky 2011–2015 došlo k celkovému snížení počtu systemizovaných míst u CS ČR o 158, šlo zejména o místa celníků, přičemž 16 míst bylo převedeno na jiné organizační složky státu a 140 zaniklo v důsledku usnesení vlády ČR³⁰, tj. nejednalo se o úsporu vyvolanou realizací projektu modernizace CS ČR.

Graf č. 8 – Systemizace k 31. 12. příslušného roku

Zdroj: GŘC.

Správu SPED do 31. 12. 2012 vykonávalo GŘC, osm CŘ a 58 oddělení CÚ (včetně poboček), tj. celkem 67 odborů a oddělení. Aktuálně (stav k 1. 1. 2016) vykonávají správu SPED útvary daní

³⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 8. června 2009 č. 715, o střednědobých výdajových rámcích vlády na léta 2010 až 2012, čl. II, bod 5.

GŘC a 51 oddělení na CÚ a jejich územních pracovištích, dále osm pracovišť Právního odboru GŘC a útvary CÚ zajišťující mobilní dohled, tj. cca 60 míst.

Počet systemizovaných míst se na daňových útvarech CÚ snížil o 54 míst. Snížení počtu míst souviselo s tím, že uvnitř CÚ došlo k převodu povolovací činnosti na útvary právních a správních činností, kde v roce 2015 proces vydávání povolení a proces řízení o zajištění v.v. a dopravních prostředků zajišťovalo dle FTE 45 pracovníků (47 systemizovaných míst).

Průměrné rozpětí řízení se na GŘC (z hlediska systemizovaných míst i evidenčního stavu zaměstnanců) v roce 2012 oproti roku 2011 zvýšilo (o cca 1 až 2 osoby na jednoho vedoucího zaměstnance). Toto rozpětí se do roku 2015 měnilo jen minimálně. Cílový stav na GŘC uvedený ve studii proveditelnosti byl naplněn již před realizací projektu modernizace CS ČR.

Oproti předpokladu uvedenému ve studii proveditelnosti zůstalo průměrné rozpětí řízení u ČR, resp. CÚ (z hlediska systemizovaných míst i evidenčního stavu zaměstnanců) v průběhu let 2011 až 2015 na stejné úrovni jako před modernizací CS ČR, tj. cca 1 : 9. Nedosáhlo tedy rozpětí předpokládaného pro dvoustupňovou strukturu (tj. 1 : 10 až 1 : 20).

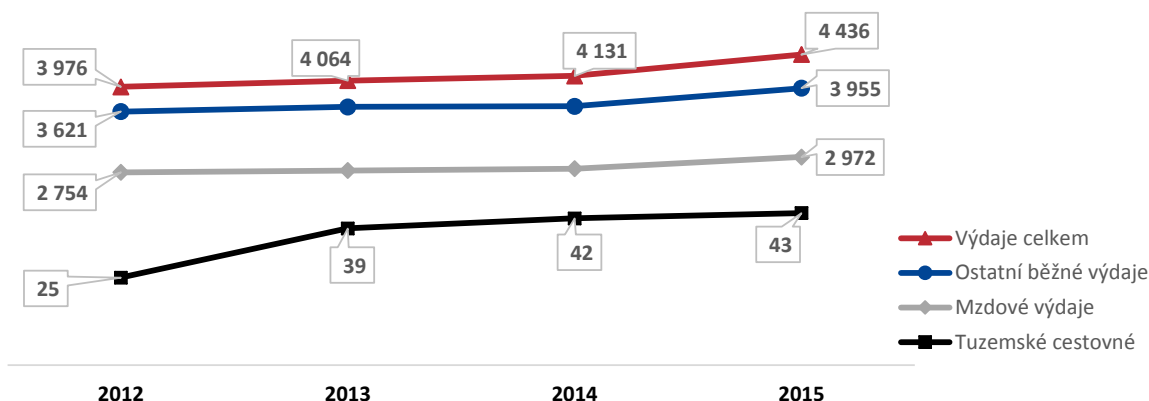
NKÚ vyhodnotil, že k zásadním změnám průběhu procesů, zmenšení organizační struktury, snížení personálních zdrojů a zvýšení efektivity procesů nedošlo.

Jedním z cílů reorganizace CS ČR bylo vytvoření obdobného modelu organizačního uspořádání, jaké mají jiné organizace státní správy, zejména FS ČR. Ke sblížení organizací došlo transformací ČR a CÚ na nové CÚ v sídlech krajů (14 + 1) obdobně, jak je tomu u FS ČR. Rozdílem je existence Odvolacího finančního ředitelství, které je nejbližší nadřízeným orgánem finančních úřadů. V podmínkách CS ČR o opravných prostředcích rozhoduje útvar GŘC, který zajišťuje i metodické řízení pro vydávání povolení. Povolovací řízení a registrační řízení podle zákona o spotřebních daních a zákona o povinném značení lihu jsou svým obsahem obdobná řízení, u kterých však řízení vedou odlišné útvary CÚ (oddělení právních a správních činností a oddělení daní). Daňová oddělení se z důvodu znalosti daňových subjektů podílí i na povolovacím řízení.

4. Výdaje CS ČR

Celkové výdaje CS ČR trvale rostly. Mezi roky 2012–2015 došlo k nárůstu celkových výdajů o cca 11,6 %. Nejvýznamnější mzdové výdaje narostly ve stejném období o 7,9 %. V důsledku nové organizační struktury se např. v letech 2013–2015 zvýšily výdaje na tuzemské cestovné oproti roku 2012 o 74 %, tj. o cca 15–18 mil. Kč.

Graf č. 9 – Vývoj výdajů CS ČR v mil. Kč



Zdroj: GŘC.








Čerpání prostředků na odchodné a výsluhový příspěvek neodpovídalo předpokladům. GŘC nad rámec potřeb rozpočtovalo a vázalo prostředky státního rozpočtu ve výši cca 414 mil. Kč v roce 2014, v roce 2013 ve výši cca 318 mil. Kč a v roce 2012 ve výši cca 244 mil. Kč. Oproti roku 2012 se v letech 2013 a 2014 zvýšilo čerpání výsluhového příspěvku cca o 7 mil. Kč, rozpočet na tyto položky se však zvýšil cca o 166 mil. Kč.

B.2 Projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky*

GŘC požádalo dne 29. 11. 2010 (finální žádost v IS BENEFIT) Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) o poskytnutí finančních prostředků z operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* na projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* (dále také „Projekt“). MV zaregistrovalo Projekt pod registračním číslem CZ.1.04/4.1.00/59.00018.

Procesní řízení neboli *business process management* (BPM) je soubor činností, které se týkají plánování, optimalizace procesů (činností), standardizace, sledování výkonnosti a nákladovosti procesů s cílem neustálého zlepšování a zefektivňování činnosti. Hlavním cílem Projektu bylo dokončení implementace systému strategického plánování a řízení, zlepšení kvality řízení a managementu CS ČR a tím zefektivnění pracovních procesů a postupů, snížení nadbytečné administrativy u řadových zaměstnanců a zvýšení efektivity jednotlivých týmů a oddělení. Současně byla cílem Projektu implementace systému procesního řízení, které mělo přispět k efektivnímu fungování celé organizace. Ucelený materiál, který by vyhodnotil naplnění Projektu, GŘC nepředložilo. Pro dosažení cílů Projektu realizovali GŘC a dodavatel aktivity uvedené v tabulce č. 3. GŘC však dále některé aktivity nerozvíjelo dostatečně.

Tabulka č. 3 – Vyhodnocení aktivit Projektu a jejich rozvoje po skončení Projektu

Aktivity projektu	Vyhodnocení NKÚ
Dokončení implementace strategického řízení	
Implementace procesního řízení	
Implementace měření výkonnosti procesů	
Metodická podpora strategického a procesního řízení a měření výkonnosti procesů	 *
Zavedení systému řízení nákladů ABC/ABM (Activity Based Costing/Activity Based Management)	
Manažerský rozvoj vyššího managementu a vybraných zaměstnanců CS ČR	
Příprava a administrace Projektu	

* Metodika byla závazná až od 1. 9. 2015.

Legenda:  ne  částečně  ano

GŘC ve spolupráci s dodavatelem v rámci Projektu nastavilo základní rámec procesního a strategického řízení. Změny v prováděných procesech navržené dodavatelem služeb v rámci Projektu, které měly zajistit zvýšení efektivity činností CS ČR, nebyly realizovány. Vlastní projekt i strategické materiály CS ČR reflektovaly prioritu snižování počtu a složitosti úředních úkonů jen minimálně a např. v případě oblasti procesu „spotřební daně“ nebyl dokončen strategický cíl ani iniciativa „zavedení selektivního přístupu k subjektům“.

Ani po cca třech letech od ukončení Projektu, na který bylo vynaloženo cca 17 mil. Kč, nebyly naplněny jeho hlavní cíle, které GŘC deklarovalo v žádosti o poskytnutí finančních prostředků. Nedošlo k zefektivnění procesů v kompetenci CS ČR ani k významnému zkvalitnění strategického řízení či k částečnému odbourání administrativy provedením úpravy procesů.

1. Procesní řízení

Vlastník procesu nemá napříč CS ČR, např. na CÚ, v různých útvarech GŘC řídicí pravomoci (nemá žádná oprávnění úkolovat, řídit a kontrolovat pracovníky jiných odborů nebo přímo pracovníky celních úřadů) a nemá ani kontrolu nad částí činností v jím vlastněných procesech (rolí vlastníka je nastavování podmínek procesů, průběhu, měření apod.). Při právními předpisy pevně nastavených postupech a věcné působnosti celních orgánů (zejména CÚ) je prostor pro účinné uplatňování procesního řízení značně omezený. Realizací Projektu v řízení oblasti procesu „spotřební daně“ nedošlo k významné změně oproti do té doby účinnému liniovému řízení a nejsou zřejmé přínosy. Samotným zavedením procesního řízení do organizace CS ČR nemohlo dojít k naplnění vládní priority snížit počet a složitost úředních úkonů zatěžujících občana.

Nastavení hlavních procesů neodpovídá hlavním kompetencím dle zákona o Celní správě České republiky, nejsou alokovány konkrétní zdroje na jednotlivé oblasti procesů (agendy), což má za následek, že stále není zcela zajištěna finanční měřitelnost výkonu jednotlivých agend. Správu SPED zásadním způsobem ovlivňují analytická činnost a mobilní dohled, které jsou však v CS ČR samostatnými hlavními procesy. Ty však nejsou rozděleny na subprocesy dle jednotlivých

kompetencí, pro které jsou tyto procesy prováděny, není tak zřejmý podíl nákladů na SPED. Po provedení vnitřních změn v hlavních procesech by tento požadavek mohl být naplněn.

Sběr kompletních údajů o výkonnosti a odpracovaném čase dle jednotlivých procesů byl nastaven, avšak není ustálen. Sběr dat prostřednictvím dotazníků byl naposledy proveden za druhé čtvrtletí 2015 a následně byl pozastaven, některé výkonnostní ukazatele byly sledovány jen po určitou dobu. V procesním modelu správy SPED se nepromítly některé významné změny právních předpisů, které zásadně ovlivňují průběh procesů v oblasti správy SPED. Podrobný průběh procesů a standardy včetně napojení na právní a vnitřní předpisy by měly být podle GŘC provedeny v průběhu roku 2016.

NKÚ vyhodnotil, že GŘC využilo prostředky na stanovený účel, procesní řízení integrovalo do řízení organizace, avšak proces implementace stále nebyl zcela dokončen a přínosy zavedení procesního řízení nejsou zřejmé.

2. Strategické řízení

Strategie CS ČR na období let 2013–2017 nesplňovala základní parametry strategického řízení. Cíle, iniciativy a výkonové ukazatele nebyly plně v souladu se zásadami SMART³¹ (především nebyly měřitelné, realistické a specifické), příp. jako cíle byly stanoveny aktivity, které byly běžnou náplní činnosti CS ČR (např. iniciativa „poskytování informačního servisu v oblasti plnění daní a cel“ či „analýza výběru daní“).

Nová strategie na roky 2015–2020 je stanovena lépe, avšak stále řada cílů a výkonových ukazatelů není stanovena dle zásad SMART (nejsou měřitelné, realistické a specifické). Nová strategie řeší především lidské zdroje, vzdělávání, vnitřní uspořádání a řízení, např. specifický cíl „optimalizace ubytovacích a vzdělávacích kapacit“, specifický cíl „kontinuálně zajišťovat personální potřeby útvarů“ či specifický cíl „modifikovat systém profesní přípravy a vzdělávání v CS“. Dále se významně věnuje kompetencím, které by výhledově CS ČR měla vykonávat, např. kontrole elektronické evidence tržeb, kontrole v oblasti hazardu a analytické činnosti. Hlavním kompetencím, tj. celnictví a správě SPED, pro které byla CS ČR zřízena, se nová strategie věnuje minimálně.

Základní strategické cíle nejsou zaměřeny na nákladovou efektivitu a nejsou orientovány na zákazníka, ale zejména na zadávání dílčích vnitřních aktivit, které by měly být prostředkem pro naplnění měřitelných cílů, např. specifický cíl „implementace nového Celního kodexu“. Efektivita činnosti je hodnocena především z dosažených finálních výkonnostních ukazatelů, avšak bez hodnocení nákladovosti na jejich dosažení. Takto nastavené strategické cíle nereflektují strategické materiály EU a vlády ČR, resp. jejich požadavky na zvýšení efektivity správy daní a snížení administrativní zátěže správce daně a daňových subjektů.

³¹ SMART – **S** = Specific – konkrétní, Significant – významný, Stretching – posouvající, Simple – jednoduchý; **M** = Measurable – měřitelný, Meaningful – smysluplný, Motivational – motivující, Manageable – uřitelný; **A** = Achievable – dosažitelný, Appropriate – odpovídající, Attainable – dosažitelný, Agreed – odsouhlasený, Assignable – zadatelný, Actionable – zprocesnitelný, Action oriented – orientovaný na akci, Ambitious – ambiciózní, Aligned – sladěný; **R** = Realistic – realistický, Relevant – odpovídající, Results/Results-focused/Results-oriented – orientovaný na výsledky, Resourced – pokrytý zdroji, Rewarding – prospěšný; **T** = Time bound – ohraničený v čase.

Nevhodně nastavené strategické a dílčí cíle měly za následek nemožnost jejich plnění, případně nemožnost vyhodnocování jejich plnění, což znemožňovalo uskutečnit základní princip strategického řízení, kterým je trvalý růst organizace, její zlepšování a zefektivňování činnosti. Nejsou zřejmé přínosy zavedení strategického a procesního řízení pro zvyšování efektivity činnosti CS ČR.

III. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

- A. Efektivnost výdajů vynaložených na správu SPED a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní
- Výdaje na 100 Kč příjmů ze SPED vybíraných CS ČR jsou cca poloviční oproti výdajům vynakládaným na výběr příjmů u FS ČR; mezi roky 2013–2015 však mírně rostly.
 - V rozporu se strategickými materiály EU a vlády ČR podíl SPED na celkových daňových příjmech klesá a energetické daně mají zanedbatelný význam; naopak neklesá administrativní zatížení správců daní ani daňových subjektů.
 - Automatizace správy SPED je stále nedostatečná a zatím neumožňuje významné úspory nákladů.
 - Závěrečné účty kapitoly MF a zpráva o činnosti finanční a celní správy obsahovaly ohledně efektivnosti a nákladovosti správy SPED informace, které neodpovídají skutečnému stavu.
- B. Efektivnost vynaložených výdajů ve výši 68 mil. Kč na projekt *Modernizace Celní správy ČR* a projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky*
- B.1 Projekt modernizace CS ČR
- Nedošlo ke změnám procesů, významným změnám organizační struktury, snížení personálních zdrojů a zvýšení efektivity procesů a řízení.
 - K úpravám, které byly realizovány, mohlo GŘC přistoupit i při zachování třístupňové struktury.
 - Výdaje na CS ČR a správu SPED mezi roky 2012–2015 vzrostly o cca 11,6 %, tj. cca o 460 mil. Kč, a to mimo jiné i v důsledku změny struktury CS ČR.
 - GŘC od roku 2012 do roku 2014 neefektivně vázalo až 51 % (tj. až 414 mil. Kč v roce 2014) prostředků státního rozpočtu určených na výsluhové příspěvky a odchodné.
- B.2 Projekt komplexního zavedení procesního a strategického řízení v CS ČR
- V důsledku zavedení procesního a strategického řízení nedošlo k úpravám procesů.
 - Procesy jsou řízeny a odpovědnost za jejich výkon je nastavena obdobně jako při líniovém řízení.
 - Mezi hlavními procesy nejsou vhodně nastaveny a sledovány všechny podpůrné a řídicí procesy.
 - Procesní modely nereagovaly pružně na změny v procesech a právní úpravě.
 - Strategie CS ČR neodráží dostatečně hlavní procesy, pro které byla CS ČR zřízena.
 - Strategické materiály nejsou orientovány na efektivitu vynakládaných výdajů ani na zákazníka.
 - Strategické ani dílčí cíle nejsou nastaveny dle zásad SMART.

IV. Vyhodnocení a doporučení

Nejvyšší kontrolní úřad u Generálního ředitelství cel posuzoval:

- A. efektivnost správy spotřebních a energetických daní a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní;
- B. efektivnost výdajů vynaložených na projekt *Modernizace Celní správy ČR* a projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* a dopad těchto projektů na správu SPED.

Na základě skutečností zjištěných při kontrole Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje:

- A. Efektivita správy SPED (výdaje CS ČR ve výši 1,003 mld. Kč za rok) je v porovnání s ostatními daňovými příjmy vysoká, což je způsobeno mírou zdanění a rozsahem dohledu; existuje však prostor pro úspory nákladů v řádu desítek milionů Kč za rok. Nedošlo ke zjednodušení systému správy SPED, snížení administrativních nákladů (ty naopak mírně rostou) a podíl energetických daní na celkových daňových příjmech nestoupá, což není v souladu se strategiemi vlády a EU.
- B. Výdaje GŘC ve výši 68 mil. Kč na projekt modernizace CS ČR a projekt komplexního zavedení procesního a strategického řízení v CS ČR byly vynaloženy neefektivně, neboť nebylo dosaženo dostatečných přínosů v podobě úspor výdajů na činnost CS ČR a správu SPED.

Na základě výsledků kontroly provedené u GŘC Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- soustředit věcnou působnost CS ČR do kontrolních činností, které svým charakterem vyžadují zapojení zaměstnanců ve služebním poměru bezpečnostních sborů³², tj. CS ČR koncipovat jako kontrolní orgán státní správy, u něhož by byly minimalizovány běžné administrativní úkony a rozhodování ve správním řízení;
- odstranit věcnou příslušnost CS ČR ke sdíleným kompetencím, případně tyto činnosti vykonávat výhradně s výkonem hlavních činností CS ČR, nebo tyto kompetence zajišťovat výhradně celníky (odstranění duplicit);
- umožnit měnit v mezích kompetencí CS ČR místní a věcnou příslušnost CÚ tak, aby mohl být výkon některých činností soustředěn u vybraných CÚ;
- prohlubovat elektronizaci správy daní se zaměřením na získání informací o nakládání s vybranými výrobky a o jejich pohybu;
- zavést povinnou evidenci provozních nádrží pohonných hmot jako speciální formy čerpací stanice;
- v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu 312 – *Ministerstvo financí* vykazovat nákladovost a efektivnost CS ČR dle jednotlivých kompetencí na činnosti daňové, dělenou správu, celnictví, pátrání a ostatní kontrolní činnost CS ČR, případně na činnosti fiskální a nefiskální.

³² Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Generálnímu ředitelství cel dále Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- ve strategických materiálech definovat cíle podle zásad SMART a cíle zaměřovat na finanční ukazatele jednotlivých kompetencí;
- dokončit automatizaci zpracování dat z podaných daňových přiznání, oznámení a hlášení daňových subjektů;
- rozpracovat možnost vyměření daně správcem daně z dat, která jsou mu zasílána daňovými subjekty;
- rozvíjet selektivní přístup pro spolehlivé a finančně stabilní daňové subjekty, např. obdoba statusu oprávněného hospodářského subjektu dle celních předpisů.

Seznam zkratk

CŘ	Celní ředitelství
CS ČR	Celní správa České republiky
CÚ	Celní úřad
ČR	Česká republika
DAP	Daňové přiznání
DAP	Daňové přiznání
EMCS	Elektronický systém pro dohled nad dopravou vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně
EU	Evropská unie
FS ČR	Finanční správa České republiky
FTE	Full Time Equivalent
GŘC	Generální ředitelství cel
IS	Informační systém
JIM	Jednotné inkasní místo
MF	Ministerstvo financí
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
Projekt	Projekt s názvem <i>Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky</i>
SMART	S = Specific – konkrétní, Significant – významný, Stretching – posouvající, Simple – jednoduchý; M = Measurable – měřitelný, Meaningful – smysluplný, Motivational – motivující, Manageable – uřiditelný; A = Achievable – dosažitelný, Appropriate – odpovídající, Attainable – dosažitelný, Agreed – odsouhlasený, Assignable – zadatelný, Actionable – zpracovatelný, Action oriented – orientovaný na akci, Ambitious – ambiciózní, Aligned – sladěný; R = Realistic – realistický, Relevant – odpovídající, Results/Results-focused/Results-oriented – orientovaný na výsledky, Resourced – pokrytý zdroji, Rewarding – prospěšný; T = Time bound – ohraničený v čase
SPED	Spotřební a energetické daně
v. v.	Vybrané výrobky
VDO	Volný daňový oběh
ZÚ MF	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 312 – <i>Ministerstvo financí</i>

Příloha

Administrativní náklady a efektivnost administrativních nákladů v oblasti SPED

Pro hodnocení efektivnosti se v případě fiskálních agend používá vztah mezi výdaji (náklady) a výnosy (příjmy). Tento způsob však nelze u nefiskálních kontrolních agend využít a pro hodnocení efektivnosti činnosti lze využít např. nákladovost jedné kontroly.

Pro účely této kontrolní akce NKÚ byly použity dvě metody výpočtu. Obě metody byly dále řešeny ve variantách, které se lišily zdrojovými daty, konkrétně použitím dat pouze za CS ČR nebo dat sečtených za CS ČR a FS ČR.

Metoda A – výše vynaložených výdajů na jednu korunu příjmů

$$1) \quad VSPED = (PSPED/\text{daňové příjmy}) \times V$$

kde:

VSPED – přepočtené celkové výdaje SPED

PSPED – příjem na SPED u CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

Daňové příjmy – bez cla odvedeného do EU a bez příjmů na sociální a zdravotní pojištění za CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

V – celkové výdaje za CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

$$2) \quad AN = \frac{VSPED}{PSPED} \times 100$$

kde:

AN – efektivnost administrativních nákladů v %

Výpočet příjmů ze SPED na 1 Kč výdajů vynaložených na SPED = PSPED/VSPED

Výpočet příjmů ze SPED na 1 zaměstnance v Kč = PSPED/Z (celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců)

Výpočet výdajů na 1 zaměstnance = (V/Z) * 1000

1. varianta – sloučení údajů za FS ČR a CS ČR (zdroj: závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 312 – Ministerstvo financí za rok 2015)

Do konce roku 2003 SPED spravovala FS ČR, která dodnes vymáhá daňové nedoplatky za těmito daněmi. SPED ve výši 2 mil. Kč za rok 2012 a za rok 2013 ve výši 2,6 mil. Kč vymožené FS ČR byly započteny do celkových příjmů SPED.

Tabulka č. 1 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů v oblasti SPED za CS ČR a FS ČR v letech 2012 až 2015

	2012	2013	2014	2015
Daňové příjmy (kapitola VPS – bez cla odvedeného do EU) v tis. Kč	728 170 504	750 476 190	780 214 266	819 469 348
Celkové výdaje za CS ČR a FS ČR v tis. Kč (V)	12 310 947	12 554 776	12 451 204	13 653 846
z toho: běžné výdaje v tis. Kč	11 020 888	11 342 542	11 614 524	12 848 179
Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR a FS ČR (Z)	20 177	20 290	20 389	20 649
Průměrný plat FS ČR	25 404	25 830	26 657	28 754
Průměrný plat CS ČR - civilní zaměstnanec	24 027	24 669	25 389	–
Průměrný plat CS ČR - celník	33 706	34 653	34 751	36 367
Výdaje celkem na 1 zaměstnance v Kč	610 148	618 767	610 682	661 235
Běžné výdaje na 1 zaměstnance v Kč	546 210	559 021	569 647	622 218
Příjem na SPED v tis. Kč (PSPED)	140 380 459	137 599 425	139 260 036	148 546 732
Celkové výdaje na SPED v tis. Kč (VSPED)	2 373 368	2 301 912	2 222 409	2 475 058
Příjem ze SPED na 1 Kč výdajů vynaložených na SPED	59,15	59,78	62,66	60,02
Příjem ze SPED na 1 zaměstnance CS ČR a FS ČR v Kč	6 957,45	6 781,64	6 830,16	7 193,89
Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)	1,69	1,67	1,60	1,67

Zdroj: závěrečný účet kapitoly MF za rok 2015; zprávy o činnosti FS ČR a CS ČR za roky 2012, 2013, 2014; GŘC.

2. varianta – výpočet nákladovosti a efektivnosti pouze za CS ČR (zdroj: ZÚ kapitoly státního rozpočtu 312 – Ministerstvo financí za rok 2015)

Tabulka č. 2 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů v oblasti SPED za CS ČR v letech 2012 až 2015

	2012	2013	2014	2015
Daňové příjmy (kapitola VPS – bez cla odvedeného do EU) v tis. Kč	144 596 463	141 478 532	141 658 165	150 882 451
Celkové výdaje za CS ČR v tis. Kč (V)	3 975 614	4 064 267	4 130 739	4 436 105
z toho: běžné výdaje v tis. Kč	3 764 041	3 821 396	3 847 983	4 106 259
z toho: odchodné a výsluhový příspěvek	404 735	410 705	409 723	418 738
Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR (Z)	5 467	5 371	5 374	5 397
z toho celníci	4 016	3 978	4 008	4 007
Výdaje celkem na 1 zaměstnance v Kč	727 202	756 706	768 653	821 958
Běžné výdaje na 1 zaměstnance v Kč	688 502	711 487	716 037	760 841
Příjem na SPED v tis. Kč (PSPED)	140 378 459	137 596 825	139 260 036	148 546 732
Celkové výdaje za oblast SPED v tis. Kč (VSPED)	3 859 642	3 952 757	4 060 810	4 367 432
Příjem SPED na 1 Kč výdajů vynaložených na SPED	36,37	34,81	34,29	34,01
Příjem SPED na 1 zaměstnance CS ČR v Kč	25 677,42	25 618,47	25 913,67	27 523,95
Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)	2,75	2,87	2,92	2,94

Zdroj: závěrečný účet kapitoly MF za rok 2015; zprávy o činnosti FS ČR a CS ČR za roky 2012, 2013, 2014; GŘC.

Metoda B – přepočítání výdajů na jednoho zaměstnance v oblasti SPED

1) $PK = V/Z$

kde:

PK – koeficient výdajů na jednoho zaměstnance CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

V – celkové výdaje za CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

Z – průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

2) $VSPED = PK \times pSPED$

kde:

VSPED – přepočtené celkové výdaje SPED

pSPED – počet zaměstnanců zabezpečujících správu SPED dle varianty

3) $AN = \frac{VSPED}{PSPED} \times 100$

kde:

AN – efektivnost administrativních nákladů v %

PSPED – příjem ze spotřebních daní

1. varianta – počty zaměstnanců dle docházky (FTE) za oblast procesu „spotřební daně“

(zdroj: dotazníková šetření CS ČR pro model ABC)

Generální ředitelství cel používá k výpočtu nákladovosti metodu ABC/FTE, která je založena na rozdělení činností do hlavních procesů, podpurných procesů a řídicích procesů (oblastí procesů). Oblasti procesu se dále rozdělují na procesy a subprocessy.

Varianta č. 1 výpočtu je postavena na zjištěném počtu zaměstnanců dle docházky – FTE – přímo se podílejících na procesech oblasti správy SPED (dále také „přímí zaměstnanci“) a podílu zaměstnanců podpurných procesů, řídicích procesů a ostatních hlavních procesů, kteří se podíleli na správě SPED nepřímo (dále také „nepřímí zaměstnanci“). Z ostatních hlavních procesů „*správní činnosti*“ a „*analytické činnosti*“, které se významně podílejí na správě SPED, byla započtena jedna třetina zaměstnanců. Dále byla započtena jedna třetina počtu zaměstnanců ze subprocessu „*vykonávání dohledu v dopravě*“, který spadá pod hlavní proces „*řízení dohledu*“. Rozdělení ostatních hlavních procesů bylo provedeno na základě informací poskytnutých GŘC.

Nepřímí zaměstnanci z podpurných a řídicích procesů byli zjištěni takto:

1)

Nepřímí podpurní zaměstnanci SPED

$$= \frac{\text{celkový počet zaměstnanců podpurných procesů}}{\text{celkový počet zaměstnanců hlavních procesů}} \times \text{přímí zaměstnanci SPED}$$

2)

Nepřímí řídicí zaměstnanci SPED = $\frac{\text{celkový počet zaměstnanců řídicích procesů}}{\text{celkový počet zaměstnanců hlavních procesů}} \times \text{přímí zaměstnanci SPED}$

3)

Nepřímí zaměstnanci = nepřímí podpurní zaměstnanci SPED + nepřímí řídicí zaměstnanci SPED + podíl z ostatních hlavních procesů

4)

Počet zaměstnanců zabezpečujících správu SPED (pSPED):

pSPED = přímí zaměstnanci + nepřímí zaměstnanci

Tabulka č. 3 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů CS ČR za oblast procesu SPED se započtením poměrného počtu zaměstnanců z ostatních hlavních, podpůrných a řídicích procesů v letech 2013 až 2015

Oblast procesu	Rok		
	2013	2014	2015
Příjem SPED v tis Kč (PSPED)	137 596 825	139 260 036	148 546 732
Celkové výdaje za CS ČR v tis. Kč (V)	4 064 267	4 130 739	4 436 105
Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR (Z)	5 371	5 423	5 407
Přepočtový koeficient pro zjištění výdajů na 1 zaměstnance (PK)	756 706	761 707	820 437
Hlavní procesy celkem			
Počet zaměstnanců za hlavní procesy celkem	2 594	3 642	3 574
Výdaje celkem na všechny hlavní procesy v tis. Kč	1 962 863	2 774 275	2 932 628
z toho:			
Spotřební daně celkem			
Počet přímých zaměstnanců za celou oblast procesu SPED	449,48	687,29	683,76
Počet nepřímých zaměstnanců za celou oblast procesu SPED	596,36	874,88	872,95
Celkový počet zaměstnanců za celou oblast SPED (pSPED)	1 234,80	1 302,67	1 320,54
Celkové výdaje za oblast SPED (VSPED)	934 380	992 253	1 083 420
Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)	0,68	0,71	0,73
z toho:			
Kontrolní procesy a subprocesy hlavního procesu „spotřební daně“			
Počet přímých a nepřímých zaměstnanců za kontrolní procesy a subprocesy v oblasti SPED	544,53	634,91	633,09
Výdaje celkem v rámci kontrolních procesů SPED v Kč na přímé a nepřímé zaměstnance	412 049 024	483 615 618	519 410 711
Administrativní procesy a subprocesy hlavního procesu Spotřební daně			
Počet přímých a nepřímých zaměstnanců za administrativní procesy a subprocesy v oblasti SPED	690,26	667,77	687,45
Výdaje celkem na administrativní procesy SPED v Kč na přímé a nepřímé zaměstnance	522 324	508 645	564 010
Podpůrné procesy celkem			
Počet zaměstnanců za podpůrné procesy celkem	2 198,90	1 110,11	1 151,62
Výdaje celkem na všechny podpůrné procesy v Kč	1 663 921	845 581	944 831
Řídicí procesy celkem			
Počet zaměstnanců za řídicí procesy celkem	578,14	670,71	680,91
Výdaje celkem na všechny řídicí procesy v Kč	437 484	510 883	558 646

Zdroj: GŘC.

2. varianta – liniově řízené organizační úseky s činnostmi v oblasti SPED za CS ČR

Ve variantě č. 2 vypočítala skupina kontrolujících NKÚ nákladovost a efektivnost administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky CS ČR, které vykonávají činnosti v oblasti SPED, a to na základě průměrného přepočteného evidenčního stavu zaměstnanců.

Celkové počty zaměstnanců v oblasti SPED zahrnují přímé zaměstnance útvarů, které vykonávají především správu SPED. Dále zahrnují nepřímé zaměstnance útvarů, které mimo správu SPED vykonávají i jiné činnosti. Skupina kontrolujících NKÚ započítala nepřímé zaměstnance následujícím způsobem:

- po jedné třetině zaměstnanců z odboru GŘC 601 – Analýzy a z oddělení celních úřadů 02 – Analýzy a informační podpory, 11 – Právních a správních činností, 12 – Správního trestání, 61 – Dohledu nad subjekty a dále u CÚ 26 % zaměstnanců z oddělení 62 – Mobilního dohledu (zdroj: materiál předaný GŘC „FTE 2014 – výstup pro NKÚ“);
- oddělení GŘC 304 působí jako odvolací orgán a dle sdělení kontrolované osoby ze dne 4. dubna 2016 zabere zaměstnancům tohoto oddělení oblast SPED cca 50 % pracovní doby.

Počet zaměstnanců zabezpečujících správu SPED (pSPED):

$$pSPED = \text{přímí zaměstnanci} + \text{nepřímí zaměstnanci}$$

Tabulka č. 4 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky s činností v oblasti SPED v letech 2013 až 2015 – pouze za CS ČR

Řádek		2013	2014	2015
	Příjem ze SPED v tis. Kč (PSPED)	137 596 825	139 260 036	148 546 732
	Celkové výdaje za CS ČR v tis. Kč (V)	4 064 267	4 130 739	4 436 105
	Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců (Z)	5 371	5 374	5 397
	Přepočtový koeficient pro zjištění výdajů na 1 zaměstnance v Kč (PK)	756 706	768 653	821 958
	Organizační úsek	PS		
1.	GŘC, odbor 23 – Daní	26,55	30,00	31,00
2.	GŘC, oddělení 601 – Analýzy	13,33	12,67	12,62
3.	GŘC, oddělení 304 – Správních činností	45,15	33,37	32,42
4.	CÚ, oddělení 02 – Analýzy a informační podpory	27,67	28,67	30,33
5.	CÚ, oddělení 11 – Právních a správních činností	78,88	80,39	85,14
6.	CÚ, oddělení 12 – Správního trestání	40,48	43,60	42,27
7.	CÚ, oddělení 31 – Daňové	223,86	215,67	220,01
8.	CÚ, oddělení 32.x – Daňové	287,58	296,97	292,33
9.	CÚ, oddělení 39 – TNKP	10,00	10,00	10,00
10.	CÚ, oddělení 52 – Daňových kontrol	126,43	122,45	119,00
11.	CÚ, oddělení 61 – Dohledu nad subjekty	50,33	51,67	52,08
12.	CÚ, oddělení 62 – Mobilního dohledu	86,98	81,64	84,01
	Počet přímých zaměstnanců (řádek č. 1, 7 až 10)	674,42	675,09	672,34
	Počet nepřímých zaměstnanců (řádek č. 2 až 6, 11 a 12)	342,82	332,01	338,87
	Počet zaměstnanců pro oblast SPED (pSPED)	1 017,24	1 007,10	1 011,21
	Celkové výdaje za SPED v tis. Kč (VSPED)	769 752	774 110	831 172
	Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)	0,559	0,556	0,560

Zdroj: GŘC.

Pozn.: PS – Přepočtený evidenční stav zaměstnanců,
TNKP – oddělení tabákových nálepek a kontrolních pásek.

3. varianta – liniově řízené organizační úseky CS ČR s činností v oblasti SPED se započtením výdajů za FS ČR a CS ČR

Z důvodu vzájemného porovnání oblasti SPED v České republice a Slovenské republice, kde jsou celní a finanční orgány součástí jedné organizace, bylo přistoupeno k variantě č. 3. Skupina kontrolujících NKÚ vypočítala nákladovost a efektivnost administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky, které vykonávají činnosti v oblasti SPED, a to na základě průměrného přepočteného evidenčního stavu zaměstnanců při zohlednění celkových výdajů FS ČR a CS ČR.

Celkové počty zaměstnanců v oblasti SPED zahrnují přímé zaměstnance útvarů, které vykonávají především správu SPED, a dále zahrnují nepřímé zaměstnance útvarů, které mimo správu SPED vykonávají i jiné činnosti, a to stejným způsobem jako ve variantě č. 2.

Tabulka č. 5 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky s činností v oblasti SPED v letech 2013 až 2015 – sloučení FS ČR a CS ČR

Řádek		2013	2014	2015
	Příjem ze SPED v tis. Kč (PSPED)	137 596 825	139 260 036	148 546 732
	Celkové výdaje za CS ČR a FS ČR v tis. Kč (V)	12 554 776	12 451 204	13 653 846
	Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců (Z)	20 290	20 389	20 649
	Přepočtový koeficient pro zjištění výdajů na 1 zaměstnance v Kč (PK)	618 767	610 682	661 235
	Organizační úsek	PS		
1.	GŘC, odbor 23 – Daní	26,55	30,00	31,00
2.	GŘC, oddělení 601 – Analýzy	13,33	12,67	12,62
3.	GŘC, oddělení 304 – Správních činností	45,15	33,37	32,42
4.	CÚ, oddělení 02 – Analýzy a informační podpory	27,67	28,67	30,33
5.	CÚ, oddělení 11 – Právních a správních činností	78,88	80,39	85,14
6.	CÚ, oddělení 12 – Správního trestání	40,48	43,60	42,27
7.	CÚ, oddělení 31 – Daňové	223,86	215,67	220,01
8.	CÚ, oddělení 32.x – Daňové	287,58	296,97	292,33
9.	CÚ, oddělení 39 – TNKP	10,00	10,00	10,00
10.	CÚ, oddělení 52 – Daňových kontrol	126,43	122,45	119,00
11.	CÚ, oddělení 61 – Dohledu nad subjekty	50,33	51,67	52,08
12.	CÚ, oddělení 62 – Mobilního dohledu	86,98	81,64	84,01
	Počet přímých zaměstnanců (řádek č. 1, 7 až 10)	674,42	675,09	672,34
	Počet nepřímých zaměstnanců (řádek č. 2 až 6, 11 a 12)	342,82	332,01	338,87
	Počet zaměstnanců pro oblast SPED bez zahrnutí zaměstnanců podp. a říd. procesů (pSPED)	1 017,24	1 007,10	1 011,21
	Celkové výdaje za oblast SPED bez zahrnutí všech zaměstnanců v tis. Kč (VSPED)	629 434	615 018	668 648
	Efektivnost administrativních nákladů v % bez zahrnutí všech zaměstnanců (AN)	0,46	0,44	0,45

Zdroj: závěrečný účet kapitoly MF za rok 2015; GŘC.

Pozn.: PS – Přepočtený evidenční stav zaměstnanců,
TNKP – oddělení tabákových nálepek a kontrolních pásek.

Porovnání výstupů všech variant výpočtu nákladovosti a efektivity administrativních nákladů SPED je uvedeno v následující tabulce.

Tabulka č. 6 – Vývoj nákladovosti a efektivity v oblasti SPED dle všech variant výpočtu

	2012		2013		2014		2015	
	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)
Sloučení FS ČR a CS ČR – ZÚ MF 2015	2 373 368	1,69	2 301 912	1,67	2 222 409	1,60	2 475 058	1,67
CS ČR – ZÚ MF 2015	3 859 642	2,75	3 952 757	2,87	4 060 810	2,92	4 367 432	2,94
CS ČR – za FTE v oblasti procesu SPED – vypočtené NKÚ	–	–	934 380	0,68	992 253	0,71	1 083 420	0,73
CS ČR – liniově řízení zaměstnanci	–	–	769 752	0,559	774 110	0,556	831 172	0,560
Sloučení FS ČR a CS ČR – liniově řízení zaměstnanci	–	–	629 434	0,46	615 018	0,44	668 648	0,45

Zdroj: ZÚ kapitoly MF za rok 2015; zprávy o činnosti FS ČR a CS ČR za roky 2012, 2013, 2014; GŘC.

15/36

Peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s přípravou a konáním voleb

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/36. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost prostředků státního rozpočtu vynaložených na přípravu a konání voleb a prověřit dodržování legislativy týkající se financování voleb.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od listopadu 2015 do dubna 2016. Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Český statistický úřad (dále také „ČSÚ“);

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);

Plzeňský kraj;

Jihomoravský kraj;

Kraj Vysočina.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podal Český statistický úřad, byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti tomuto rozhodnutí o námítkách nebylo podáno.

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 29. srpna 2016, **schválilo** usnesením č. 10/XI/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Úvodní informace

Volby jako základní nástroj zastupitelské demokracie jsou službou zajišťovanou státem pro cca 8,4 mil. oprávněných voličů. V průběhu 20 let došlo k výraznému zvýšení počtu konaných voleb¹. Od roku 1993 proběhlo v ČR celkem 21 voleb na celostátní úrovni².

Pro volby do jednotlivých zastupitelských sborů a institucí byly vytvořeny samostatné volební zákony, s výjimkou voleb do obou komor Parlamentu ČR, pro které byl vytvořen společný zákon.³

Ke kontrole vybral NKÚ vzorek (dále také „vybrané volby“), který zahrnoval volby do Evropského parlamentu (dále také „EP“) konané v letech 2009 a 2014, do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „PS PČR“) v letech 2010 a 2013 a volbu prezidenta republiky v roce 2013.

Volebními orgány jsou především Státní volební komise (dále také „SVK“), MV, ČSÚ, krajské úřady, obecní úřady, starostové a okrskové volební komise (dále také „OVK“).⁴

Úkolem SVK je zejména koordinovat přípravu, organizaci, průběh a provedení voleb a vykonávat dohled nad zabezpečením úkonů nezbytných pro organizačně technické provádění voleb. Předsedou SVK je ministr vnitra, dalšími členy jsou mimo jiné zástupci MV, ČSÚ a MF. Sekretariát SVK je tvořen zaměstnanci MV. MV především metodicky řídí organizační a technickou přípravu a průběh voleb. ČSÚ zabezpečuje zpracování výsledků voleb na přebíracích místech⁵ (dále také „PM“).

Krajské úřady mimo jiné zajišťují organizačně a technicky přípravu a průběh voleb v kraji. Obecní úřady a starostové stanovují volební okrsky (dále také „VO“) a zajišťují volební místnosti a podmínky pro činnost OVK. Členové OVK dohlížejí na průběh hlasování a po jeho skončení sčítají hlasy a osobně předávají výsledky na přebíracích místech ČSÚ k centrálnímu zpracování a uveřejnění.

Činnost volebních orgánů je podle volebních zákonů výkonem státní správy a je plně hrazena ze státního rozpočtu z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“). Správcem kapitoly VPS je MF, které uvolňuje finanční prostředky na zajištění voleb. Prostřednictvím krajů poté dochází k poukázání finančních prostředků obcím v příslušném kraji.

¹ K volbám do zastupitelstev obcí, do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a Senátu Parlamentu ČR přibýly od roku 2000 volby do zastupitelstev krajů, od roku 2004 také do Evropského parlamentu a v roce 2013 proběhla první přímá volba prezidenta republiky.

V některých případech dochází k souběhu voleb, zejména volby do třetiny Senátu Parlamentu ČR probíhaly v souběhu s volbami do zastupitelstev obcí nebo volbami do zastupitelstev krajů.

² Dále proběhlo 9 řádných a 9 doplňovacích voleb do třetiny Senátu Parlamentu ČR a cca 50 dodatečných, opakovaných nebo nových voleb do zastupitelstev obcí.

³ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

⁴ Další volební orgány jsou definovány specificky pro jednotlivé volby.

⁵ Přebírací místa jsou volební pracoviště, která zřizuje ČSÚ za účelem získání výsledků od okrskových volebních komisí a jejich následného zpracování.

Objem finančních prostředků skutečně vynaložených na zajištění voleb z kapitoly VPS bez příspěvků na činnost a na úhradu volebních nákladů politickým stranám, hnutím a koalicím se pohyboval u vybraných voleb v rozmezí od 420 mil. Kč do 489 mil. Kč za jedny volby. Celkem byla z kapitoly VPS na přípravu a průběh pěti vybraných voleb vynaložena částka 2 318 mil. Kč.

Schéma č. 1 zobrazuje základní přehled o zapojených subjektech, technice, územním členění a výdajích na volby na příkladu voleb do PS PČR konaných v roce 2013.

Schéma č. 1: Volby do PS PČR v roce 2013 – základní přehled



Zdroj: informace z kontroly NKÚ.

* Celkem bylo okrskovými volebními komisemi využito 12,9 tis. PC, zbylých 1,7 tis. PC bylo použito na přebíracích místech ČSÚ.

** Celkový počet není volebními orgány evidován, jedná se o odhad NKÚ na základě podmínek pro ustavení OVK a objemu finančních prostředků vynaložených na ostatní osobní výdaje.

Od roku 2017 by se v průběhu následujících deseti let mělo uskutečnit 12 řádných celostátních voleb. Celkové náklady na tyto volby by dle průměrných výdajů na kontrolované volby měly dosahovat přibližně 6 miliard Kč.

Nejvyšší kontrolní úřad posuzoval prostředky státního rozpočtu poskytnuté na přípravu a konání voleb zejména s ohledem na dodržení zásad účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při jejich použití a na dodržování příslušné legislativy v oblastech:

- koordinace přípravy, organizace a průběhu voleb;
- systému a kontroly financování organizačně technického zajištění voleb;
- geografické dostupnosti voleb jako služby poskytované oprávněným voličům ve vztahu ke struktuře a počtu volebních okrsků;
- vytíženosti a geografické dostupnosti přebíracích míst pro okrskové volební komise.

Shrnutí a vyhodnocení

Pro přípravu, průběh a uveřejnění výsledků voleb jsou využívány rozsáhlé materiální a personální zdroje. Pro zajištění dostupnosti voleb pro oprávněné voliče jsou právními předpisy stanovena pravidla upravující tvorbu volebních okrsků a jejich případnou změnu. Volební okrsky měly být vytvořeny tak, aby zahrnovaly přibližně 1 000 voličů. Pro vzdálené části obcí mohly být vytvořeny samostatné volební okrsky, pokud zahrnovaly alespoň deset oprávněných voličů.

Pravidla upravující tvorbu volebních okrsků umožnila vznik významných rozdílů v geografické dostupnosti voleb pro oprávněné voliče. Některé obce tak vytvořily samostatné volební okrsky i pro části obce s méně než 50 oprávněnými voliči, které byly od hlavní části obce vzdáleny pouze 1 km. V dalších obcích však nebyly samostatné volební okrsky vytvořeny ani pro části obce s více než 50 oprávněnými voliči, přestože tyto části obce byly od volební místnosti vzdáleny více než 7 km.

Oblast geografické dostupnosti nebyla dlouhodobě dostatečně sledována a vyhodnocována. Systém vytváření, případně změn volebních okrsků tedy plně nezohledňuje geografické a demografické podmínky České republiky a jednotlivých obcí.

Koordinace přípravy, organizace a průběhu voleb

- Činnosti jednotlivých volebních orgánů se vzájemně ovlivňují a mají dopad na průběh voleb jako celku, přesto neprobíhala patřičná součinnost volebních orgánů za účelem výměny dat a zpracování analýz potřebných pro vyhodnocení zajištění voleb jako celku.
- Za koordinaci zajištění voleb je zodpovědná Státní volební komise, která je stálým volebním orgánem, zatímco za zajištění účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti zodpovídají jednotliví správci kapitol.
- Odpovědnost za organizační zajištění voleb byla oddělena od odpovědnosti za zajištění účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti voleb jako celku.

Systém a kontrola financování voleb

- Systém financování výdajů obcí na volby umožňoval zejména u obcí vyššího stupně významné rozdíly ve výši průměrných výdajů na volební okrsek na zajišťování obdobných činností u obcí stejného stupně. Tyto rozdíly představují vysoké riziko nevhodného vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu.
- Kontrolní systém resortu MF nevyhodnocoval a nepokrýval oblasti s vysokým rizikem nevhodného vynakládání finančních prostředků na zajištění voleb.
- Proces financování výdajů obcí na volby prostřednictvím neinvestiční účelové dotace je zejména pro obce prvního stupně, u nichž celkové výdaje na volby ve většině případů nepřesahují 25 tis. Kč, zatěžující a administrativně náročný.

Geografická dostupnost voleb na úrovni volebních okrsků

- Struktura a počet volebních okrsků nezajišťovaly srovnatelnou geografickou dostupnost voleb.
- Volební okrsky byly nastaveny obcemi na základě zákona⁶ v roce 1994. Jejich počet se v následujícím období téměř nezměnil. Obce dlouhodobě upozorňovaly na přílišnou tvrdost právních předpisů, které v některých případech neumožňovaly realizovat žádoucí změny volebních okrsků.
- Dlouhodobě nebyly vytvářeny dostatečné podmínky pro změnu struktury a počtu volebních okrsků, přestože MV předkládalo legislativní návrhy pro rozšíření možností změny struktury a počtu volebních okrsků.

Vytíženost přebíracích míst a jejich geografická dostupnost

- Existují významné rozdíly ve vytíženosti přebíracích míst a jejich geografické dostupnosti pro okrskové volební komise.
- Rok po účinnosti zákona⁷, kterým byla nastavena přebírací místa, navrhl ČSÚ snížení počtu přebíracích míst. Částečná změna počtu přebíracích míst byla přijata pouze pro volby prezidenta republiky. Příslušná právní úprava, která by umožnila optimalizaci přebíracích míst pro všechny ostatní volby, nebyla přijata.

Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- důsledněji koordinovat součinnost dotčených ústředních orgánů státní správy a sdílet potřebná data a analýzy;
- na základě analýz a vyhodnocení organizačně technického zajištění voleb jako celku iniciovat potřebné legislativně technické změny, zejména revidovat podmínky upravující strukturu a počet volebních okrsků a přebíracích míst;
- poskytnout obcím dostatečnou metodickou podporu při úpravě struktury a počtu volebních okrsků;
- zjednodušit financování výdajů obcí vynaložených na volby při zohlednění rozdílných činností zajišťovaných jednotlivými typy obcí a zefektivnit systém kontroly těchto výdajů.

⁶ Ustanovení § 8 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Blíže viz podrobná informace na straně 6.

⁷ Zákon č. 491/2001 Sb.



Podrobné informace z kontroly

Koordinace přípravy, organizace a průběhu voleb

MV je ústředním orgánem státní správy pro volby do zastupitelstev územní samosprávy, do Parlamentu České republiky, pro volby do Evropského parlamentu konané na území České republiky a pro volbu prezidenta republiky. Za koordinaci přípravy a průběhu voleb a dohled nad úkony nezbytnými pro organizačně technické provádění voleb zodpovídá Státní volební komise, která je stálým volebním orgánem. Za praktické zajištění činností nezbytných pro přípravu a průběh voleb zodpovídají jednotlivé volební orgány. Činnosti jednotlivých orgánů se vzájemně ovlivňují a mají dopad na účelnost, hospodárnost a efektivnost voleb jako celku.

Systém dohledu nad průběhem voleb je zajištěn především možností všech kandidujících subjektů nominovat členy do okrskových volebních komisí. V průběhu voleb členové sekretariátu SVK provádějí kontroly dodržování ustanovení volebního zákona členy OVK při hlasování voličů ve volebních místnostech a při sčítání hlasů. Další kontrolu organizačně technického zabezpečení voleb zajišťují krajské úřady, obecní úřady a dotčené ústřední orgány státní správy. Po ukončení voleb sekretariát SVK na základě podkladů od krajů, dotčených ústředních orgánů státní správy a vlastních kontrol zpracovává závěrečné zprávy o průběhu voleb pro SVK. Tyto zprávy slouží jako vyhodnocení voleb na úrovni organizačně technického zabezpečení.

Dokumentace o průběhu vybraných voleb neobsahovala informace o závažných nedostacích v organizačně technickém zabezpečení průběhu voleb. Dotčené ústřední orgány státní správy vykonávaly kontrolované činnosti nezbytné pro zajištění přípravy a průběhu voleb v souladu s právními předpisy. Vybrané volby proběhly ve stanoveném termínu na základě harmonogramu.

Závěrečné zprávy však neobsahovaly vyhodnocení problematiky počtu a rozložení VO, shody adres volebních místností, geografické dostupnosti voleb pro voliče ani vytíženosti a rozmístění přebíracích míst. SVK ani MV nedisponovaly potřebnými daty pro vyhodnocení těchto oblastí. Jednotlivé volební orgány při evidenci údajů nevyužívaly jednoznačný společný identifikátor volebního okrsku. U ČSÚ ani u obcí nebyly oddělovány náklady na přebírací místa. ČSÚ také před jednotlivými volbami nedisponoval daty o počtu oprávněných voličů v jednotlivých volebních okrscích.

Neprobíhala tak patřičná součinnost volebních orgánů za účelem výměny dat nezbytných pro celkové vyhodnocení voleb a podložení návrhů legislativních změn organizačně technického zabezpečení voleb.

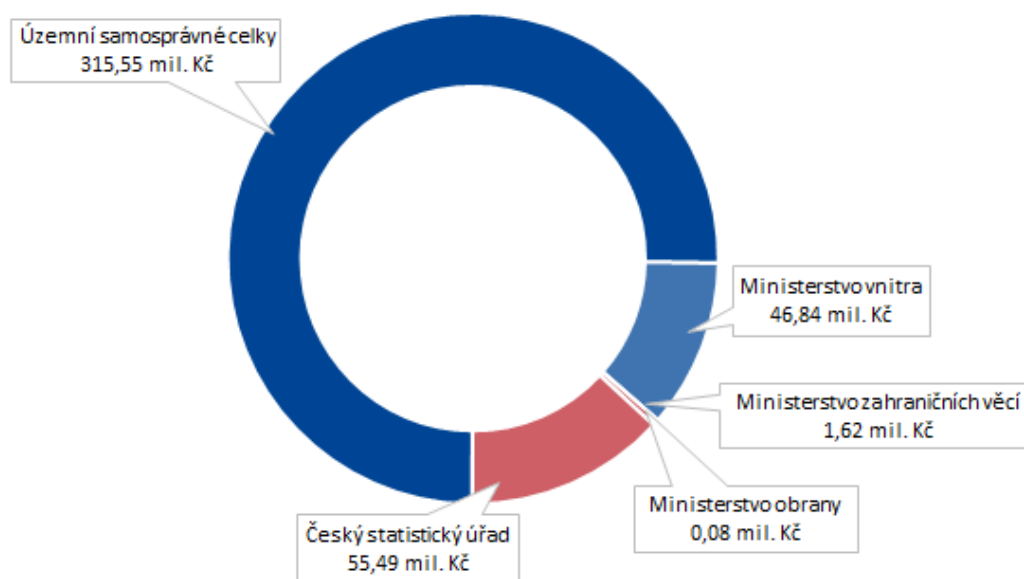
Systém a kontrola financování voleb

Financování přípravy a průběhu voleb u dotčených ústředních orgánů státní správy probíhá na podkladě jejich žádostí o rozpočtová opatření. Na základě těchto žádostí MF uvolňuje prostředky z VPS do kapitol jednotlivých ústředních orgánů.

Uvolňování finančních prostředků na volby krajům a obcím probíhá na základě souhrnné žádosti o dotaci z VPS, kterou podává MV. Výše požadovaných prostředků je stanovena zejména podle výdajů na minulé volby stejného typu a předpokládaných dopadů změn legislativy. MF následně vydává rozhodnutí o poskytnutí neinvestiční účelové dotace jednotlivým krajům a obcím. Pro posouzení systému a kontroly financování voleb NKÚ využil data z *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“).⁸

Rozložení výdajů na volby z kapitoly VPS dle zapojených subjektů zobrazuje graf č. 1 na příkladu voleb do PS PČR z roku 2013. Největší podíl výdajů na zajištění voleb tvořily ve všech vybraných volbách výdaje ÚSC, a to více než 60 % výdajů na jednotlivé volby z VPS ve všech kontrolovaných volbách.

Graf č. 1: Výdaje z kapitoly VPS na volby do PS PČR z roku 2013



Zdroj: data IISSP týkající se financování voleb do PS PČR uskutečněných v roce 2013.

Jednotlivým obcím byly finanční prostředky poukázány prostřednictvím krajů. Kraje poukázaly fixní částku na každý volební okrsek všem obcím a zvláštní fixní částku na zajištění dalších specifických činností souvisejících s volbami obcím s pověřeným obecním úřadem a obcím s rozšířenou působností. Blíže celý průběh financování a jeho administrativní náročnost, zejména pro malé obce, zachycuje schéma uvedené v příloze č. 1.

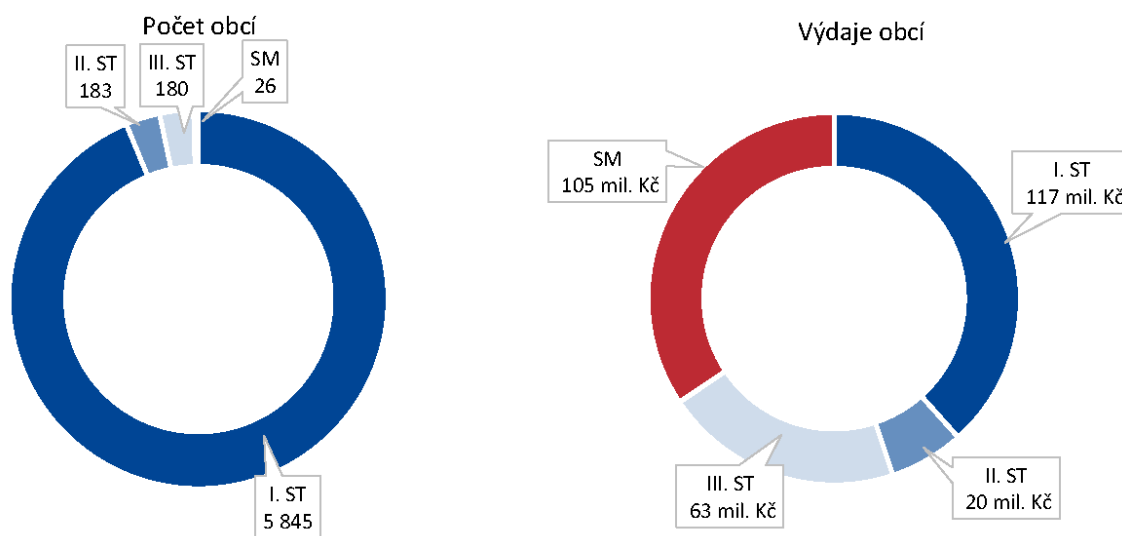
⁸ V IISSP jsou evidovány celkové výdaje na volby jednotlivých obcí, není zde však členění na jednotlivé volební okrsky, resp. přebírací místa. Členění výdajů na volby v IISSP dle rozpočtové skladby neumožňuje oddělit některé významné výdaje na volby, např. nájem výpočetní techniky. Tyto výdaje včetně jejich odůvodněnosti by bylo možné zjistit z primárních dokladů jednotlivých obcí. Cílem NKÚ bylo posoudit výdaje na volby na systémové úrovni, proto provedl identifikaci rizik systému financování voleb a problematických oblastí zajištění voleb.

NKÚ prověřil všechna rozhodnutí o poskytnutí neinvestiční účelové dotace a žádosti o rozpočtová opatření týkající se vybraných voleb a nezjistil nedostatky v souvislosti s uvolňováním finančních prostředků na vybrané volby.

Největší část obcí tvoří obce prvního stupně, tyto obce zajišťují mj. volební místnosti, potřebné pracovní síly a pomocné prostředky. Obce vyššího stupně navíc zajišťují místnosti a pomocné prostředky pro činnost pracovišť ČSÚ, přičemž nejsou oddělovány výdaje na VO a PM.

Největší část výdajů ÚSC tvořily výdaje obcí I. stupně a statutárních měst, graf č. 2 ukazuje, že ve volbách do EP v roce 2014 výdaje obcí I. stupně (I. ST) tvořily 38 % celkových výdajů a výdaje statutárních měst (SM) 34 % celkových výdajů.⁹ Celkem 78 % obcí mělo ve volbách do EP v roce 2014 výdaje nižší než 25 tis. Kč, jednalo se převážně o obce I. stupně s jedním volebním okrskem. Celkové výdaje těchto obcí činily 71 mil. Kč, tj. 23 % celkových výdajů obcí. U vybraných voleb se počet obcí, které měly výdaje nižší než 25 tis. Kč, pohyboval v rozmezí 69 % až 78 % a výdaje těchto obcí tvořily cca 19 % až 23 % celkových výdajů obcí.

Graf č. 2: Počet obcí a jejich celkové výdaje ve volbách do EP v roce 2014 v členění dle stupně přenesené působnosti



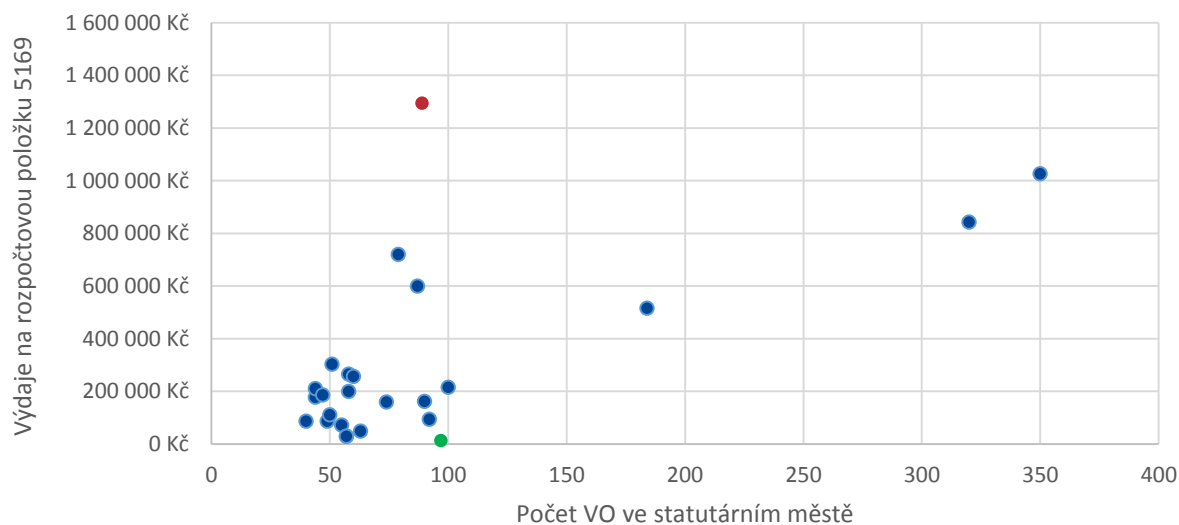
Zdroj: kontrolou získaná data související s volbami do EP z roku 2014.

Největší část výdajů obcí tvořily osobní výdaje, zejména rozpočtová položka 5021 – *Ostatní osobní výdaje*, na které byly zaúčtovány odměny členů okrskových volebních komisí, dohody o provedení práce na distribuci volebních lístků a další dohody o provedení práce. Celková výše ostatních osobních výdajů byla závislá především na počtu VO a počtu členů OVK jednotlivých VO, který je mj. závislý na počtu nominovaných členů OVK. Z tohoto důvodu byly pro bližší srovnání využity další významné rozpočtové položky, např. 5169 – *Nákup ostatních služeb* (mimo jiné zahrnuje výdaje na servis a nájem výpočetní techniky, dopravné bez cestovního nebo náklady na úklid volební místnosti) a 5164 – *Nájemné* (nájem prostor pro volební místnosti a přebírací místa).

⁹ Tyto výdaje zahrnují také vlastní prostředky obcí, které nebyly předmětem poskytnuté neinvestiční účelové dotace. Celkově se objem vlastních prostředků obcí vynaložených v souvislosti s vybranými volbami dle dat poskytnutých MF pohyboval v rozmezí 2 924 tis. Kč až 4 731 tis. Kč za vybrané volby.

Systém financování výdajů obcí na volby umožňoval významné rozdíly ve výši výdajů obcí stejného stupně na jednotlivé rozpočtové položky přepočtené na VO. V grafu č. 3 jsou na příkladu statutárních měst zobrazeny rozdíly na objemově významné rozpočtové položce 5169 – *Nákup ostatních služeb* za volby do EP v roce 2014. Statutární města s obdobným počtem volebních okrsků měla na této položce odlišné průměrné výdaje na VO. Příklad tohoto extrémního rozdílu je vyznačen u dvou statutárních měst červeným a zeleným bodem. U zeleně vyznačeného statutárního města činily výdaje 127 Kč na VO, oproti tomu červeně vyznačené statutární město mělo výdaje ve výši 14,5 tis. Kč na VO.

Graf č. 3: Výdaje statutárních měst na nákup ostatních služeb (EP 2014)

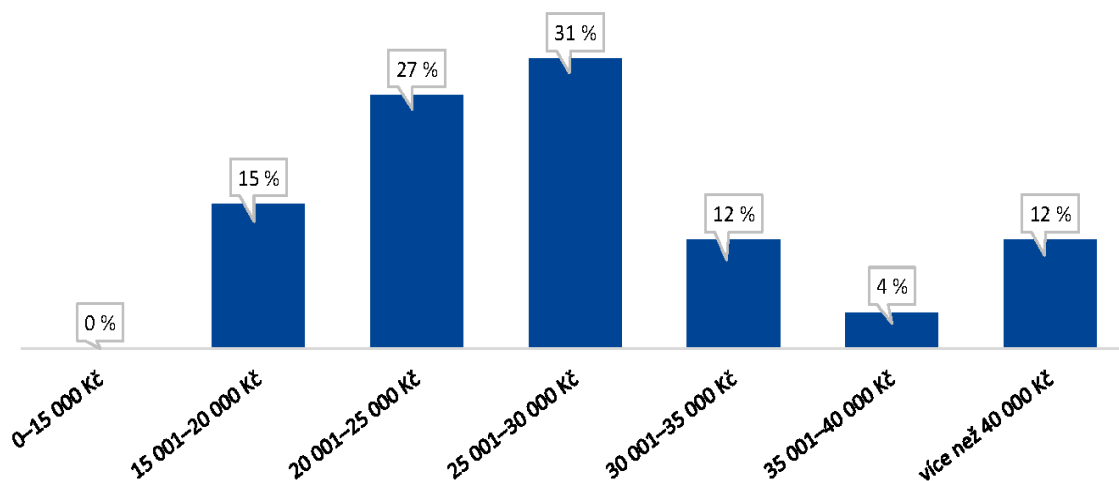


Zdroj: kontrolou získaná data související s volbami do EP z roku 2014.

Poznámka: Hlavní město Praha není pro větší přehlednost v grafu zobrazeno, jelikož mělo více než 1 000 VO.

Úroveň průměrných výdajů na VO se výrazně lišila také u dalších rozpočtových položek, což ovlivnilo celkové průměrné výdaje na VO v jednotlivých obcích. Velikost rozdílů ve výši průměrných celkových výdajů SM na příkladu voleb do EP uskutečněných v roce 2014 zachycuje graf č. 4.

Graf č. 4: Průměrné celkové výdaje na volební okrsek u statutárních měst (volby do EP 2014)



Zdroj: kontrolou získaná data související s volbami do EP z roku 2014.



Riziko nevhodného vynakládání finančních prostředků na zajištění voleb NKÚ spatřuje ve výrazných rozdílech výdajů u jednotlivých rozpočtových položek u obcí stejného stupně, které plní při přípravě a v průběhu voleb obdobné úkoly.

MF v průběhu kontrolovaného období postupně novelizovalo směrnice týkající se financování voleb a s účinností od 8. ledna 2014 vydalo směrnici čj. 62 970/2013/12–1204, kterou sjednotilo postupy a povinnosti pro všechny druhy voleb. Novelizace postupně upřesnily některé výdaje a nově zavedly další uznatelné výdaje. V některých případech stanovily také maximální částky výdajů či délku časového období k opakovanému nákupu.

K nejvýznamnějšímu poklesu došlo v celkovém součtu u rozpočtových položek souvisejících s nákupem materiálu, které zahrnují mj. i směrnici omezené výdaje např. na plenty, USB flash disky či kalkulačky. Ve volbách do EP v roce 2009 byly výdaje obcí na nákup materiálu 42 mil. Kč a ve volbách do EP v roce 2014 byly tyto výdaje pouze 24 mil. Kč. Z výše uvedeného vyplývá, že dopad přijatých opatření se na výši vyčerpaných výdajů projevil pozitivně a došlo k omezení výdajů ve výdajových položkách nákupu materiálu.

Objemově mnohem významnější a zároveň nákladově ovlivnitelné výdaje (kromě osobních), jako např. nájem výpočetní techniky nebo nájem prostor pro volební místnosti, však konkrétně ve směrnici omezeny nebyly. Vztahovalo se na ně jen obecné vymezení, že z prostředků SR je možné hradit výdaje na přípravu a konání voleb v rozsahu nezbytně nutném.

NKÚ dále prověřil dopad převedení odpovědnosti za zajištění telekomunikačního spojení do volebních místností z MV na obce, ke kterému došlo přijetím zákona č. 222/2012 Sb., kterým se mění volební zákony a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Pro srovnání byly ze vzorku vybrány volby do PS PČR a EP, u kterých byla data dostupná za období před změnou volebního orgánu zodpovědného za zajištění telekomunikačního spojení i data za období po této změně. MV zajišťovalo telekomunikační spojení formou centrálně zadaných VZ, pro volby do PS PČR v roce 2010 s celkovou cenou 24,1 mil. Kč a pro volby do EP v roce 2009 s cenou 22,9 mil. Kč. Dle údajů z IISSP byly výdaje na telekomunikační služby po převedení povinnosti zajistit telefonní spojení decentralizovaně obcemi u voleb do PS PČR v roce 2013 a voleb do EP v roce 2014 o více než 90 % nižší ve srovnání s předchozími volbami stejného typu. Změna volebního orgánu zodpovědného za zajištění telekomunikačního spojení do volebních místností byla jedním z faktorů, které přispěly k hospodárnějšímu vynakládání finančních prostředků.

NKÚ při kontrole prověřil dvě VZ, které byly ke kontrole vybrány na základě významnosti VZ pro technickoadministrativní zajištění voleb a objemu finančních prostředků. MV zadalo veřejnou zakázku *Volby 2010–2014* na výběr dodavatele tisku, kompletace a distribuce veškerých potřebných metodických materiálů, volebních tiskopisů, obálek a hlasovacích lístků. Celkem MV za tisk a distribuci volebních materiálů a hlasovacích lístků v letech 2010 až 2014 bez započtení voleb prezidenta, které nebyly předmětem VZ, uhradilo 218,6 mil. Kč¹⁰.

¹⁰ Vzhledem k termínu přijetí zákona o volbě prezidenta republiky bylo zajištění tisku volebních materiálů realizováno samostatnou VZ.

ČSÚ zadal veřejnou zakázku *Programové vybavení pro zpracování a prezentaci výsledků voleb a referendum*¹¹. Celkem ČSÚ od roku 2013 do skončení kontroly za programátorské, konzultační a související služby zaplatil 19,6 mil. Kč vč. DPH.

NKÚ u těchto dvou veřejných zakázek nezjistil nedostatky v postupu zadavatele při výběru dodavatele ani při plnění předmětu veřejných zakázek ve vztahu k nastavení technickoadministrativního zajištění voleb a bezproblémovému průběhu voleb.

Nejvyšší kontrolní úřad prověřil nastavení a funkčnost systému kontroly čerpání finančních prostředků na volby, kterou vykonávají MF a finanční úřady (dále také „FÚ“). NKÚ zjistil, že do zahájení kontroly nemělo MF k dispozici výsledky kontrol finančních úřadů v oblasti financování voleb. MF tyto podklady zajistilo až na základě podnětu NKÚ.

MF do doby zahájení kontroly NKÚ provedlo v rámci vybraných voleb 9 kontrol a FÚ 839 kontrol. MF a finanční úřady zkontrolovaly prostředky na vybrané volby o celkovém objemu 40 mil. Kč, což činilo 2,5 % z celkových výdajů vynaložených obcemi na vybrané volby. Objem zjištěných nedostatků činil 6,0 % objemu finančních prostředků zkontrolovaných MF nebo FÚ.¹²

Většina kontrol byla provedena u obcí I. a II. stupně (96,7 % kontrol). Obce III. stupně a statutární města byly kontrolovány pouze v minimální míře, přitom právě tyto obce měly největší průměrné i absolutní výdaje.

MF v rámci systému kontroly financování voleb nenastavilo kritéria pro výběr kontrolovaných subjektů, což se projevilo mj. ve skutečnosti, že MF ani FÚ neprovedly žádné kontroly v obcích, které měly opakovaně nadměrné výdaje na jednotlivé rozpočtové položky v souvislosti s vybranými volbami, a také se to projevilo nízkým podílem kontrol obcí III. stupně a statutárních měst, přestože jejich výdaje tvořily většinu výdajů obcí na volby.

Geografická dostupnost voleb na úrovni volebních okrsků

Výsledky hlasování jsou převáděny na tzv. mandáty. Mandáty se jednotlivým politickým subjektům rozdělují v rámci volebních obvodů (při volbách do PS PČR jsou tyto obvody označeny jako volební kraje). Při změně hranic volebních obvodů nebo jejich počtu může docházet k manipulaci hranic s účelem ovlivnění výsledku hlasování v jednotlivých volebních obvodech (tzv. gerrymandering). Naopak při dlouhodobém nezohlednění migrace oprávněných voličů mezi volebními obvody může docházet ke změnám váhy hlasu v jednotlivých volebních obvodech (tzv. malapportionment). Změnou velikosti nebo počtu volebních obvodů může rovněž dojít ke změně účinku proporčního volebního systému. Tuto skutečnost zohlednil také Ústavní soud v nálezu 64/2001 Sb. ze dne 24. ledna 2001, a to v rámci posuzování reformy volebního systému pro volby do PS PČR. Ústavní soud v odůvodnění konstatoval: „*Přitom právě počet volebních krajů je základním znakem*

¹¹ Toto programové vybavení Českému statistickému úřadu v období od roku 2006 do roku 2012 poskytoval stejný dodavatel v souladu s ustanovením § 18 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (výjimka na podlimitní VZ související se zajištěním voleb). Po zrušení této výjimky v zákoně v roce 2012 zadal ČSÚ výše zmíněnou VZ v otevřeném řízení. Přestože nabídku podal jediný uchazeč, a to tentýž, který ČSÚ poskytoval tyto služby již dříve, výsledkem zadávacího řízení byla cena o 35 % nižší než předpokládaná hodnota zakázky, kterou ČSÚ stanovil právě na základě předchozích zakázek na tyto služby.

¹² Zjištění MF a FÚ souvisela především s tiskem pozvánek na volby, nákupem kancelářského materiálu nad rámec voleb, úklidem volební místnosti v nadměrném rozsahu nebo mzdovými náklady nad rámec zákona.

volebního systému ovlivňujícím v jeho rámci kvalitu promítnutí proporce odevzdaných hlasů do podílu jednotlivých politických subjektů na přidělených mandátech. Ze stanoveného počtu volebních krajů vyplývá počet mandátů přidělovaných v jednotlivých krajích, přičemž platí, že čím více mandátů se v daném obvodu rozděluje, tím je daný systém "poměrnějším".

Pod úrovní volebních obvodů jsou vytvářeny volební okrsky, které slouží pro praktické provedení hlasování a sčítání hlasů. Volební okrsky tak představují pouze organizačně administrativní členění volebních obvodů. Změna struktury a počtu volebních okrsků na rozdíl od volebních obvodů není vhodným nástrojem pro ovlivňování výsledků hlasování a nemá vliv ani na účinek volebního systému.

Pro každý volební okrsek musí být zřízena volební místnost a ustavena OVK. Umístění volebních místností mohou obce změnit při každých volbách bez omezení na rozdíl od struktury a počtu VO, jejichž změna podléhá přísným podmínkám.

NKÚ posuzoval geografickou dostupnost voleb jako službu, jejíž kvalita je ovlivněna především strukturou a počtem volebních okrsků a vzdáleností volebních místností pro voliče v příslušné obci.

VO byly vytvořeny v roce 1994 podle zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, který stanovil, že VO mají být vytvořeny tak, aby zahrnovaly přibližně 1 000 voličů, pro vzdálené části obce bylo možné vytvořit samostatné VO i pro menší počet voličů. Vytvořením a změnou VO včetně volebních místností byly pověřeny obecní rady, rady městských částí a rady městských obvodů. Povinnost odůvodnit nastavení struktury a počtu volebních okrsků nebyla stanovena.

VO blíže vymezila vyhláška MV¹³, která stanovila, že VO mají být vytvořeny tak, aby byly zachovány přirozené celky a zajištěna dostupnost volebních místností pro voliče. Samostatný VO pro vzdálené části obce bylo dle vyhlášky možné vytvořit pouze za předpokladu, že bude mít alespoň deset oprávněných voličů.

Zákon č. 491/2001 Sb. institut VO z předchozí úpravy přejal včetně jejich základní úpravy. Ostatní volební zákony pak upravují VO odkazem na zákon č. 491/2001 Sb.

Změny VO je možné provádět pouze v případech:

- zvýšení nebo snížení počtu voličů ve volebním okrsku o jednu třetinu,
- změny hranic obce v místech, kde je území této obce osídleno,
- změny hranic městských obvodů nebo městských částí,
- kdy hranice volebního okrsku není shodná s hranicí volebního obvodu pro volby do Senátu nebo volebního obvodu pro volby do zastupitelstev obcí.

Některé obce dlouhodobě upozorňovaly MV na přílišnou tvrdost podmínek pro změnu VO, které neumožňovaly v některých případech úpravu VO, přestože by tato změna byla dle jejich stanoviska s ohledem na místní poměry žádoucí. Obce také upozorňovaly na související nevhodné vynakládání veřejných prostředků na zajištění voleb v nejmenších VO a technické problémy se zajištěním voleb v těchto VO, např. z důvodu absence vhodných prostor pro volební místnosti.

¹³ Vyhláška MV č. 173/1994 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Ustanovením § 76 zákona č. 491/2001 Sb. byla doplněna možnost změny VO v případě, kdy hranice VO nezachovávala přirozený územní celek včetně dostupnosti pro voliče. Změna VO podle ustanovení § 76 byla možná pouze v období od nabytí účinnosti tohoto zákona (31. prosince 2001) do vyhlášení voleb do zastupitelstev obcí v roce 2002 (1. února 2002). Obce tak měly specifickou možnost změnit VO pouze jeden měsíc. MV nedisponovalo daty o počtu obcí, které této možnosti využily. NKÚ provedl srovnání vývoje počtu VO na vzorku 6 288 obcí a zjistil, že možnosti upravit počet VO dle ustanovení § 76 zákona č. 491/2001 Sb. využilo maximálně 48 z nich¹⁴. Dopad ustanovení § 76 na počet VO byl minimální.

MV dále navrhlo obecnou úpravu problematiky změny VO spočívající v rozšíření výčtu důvodů, za kterých lze ke změně VO přistoupit. Tato změna byla zahrnuta do návrhů nového volebního zákona z let 2004 a 2012¹⁵ a do novely připravované v roce 2016. Žádný z návrhů novel volebního zákona, který by obsahoval výše zmíněnou úpravu, však do doby ukončení kontroly nebyl přijat.

MV ani SVK neprováděly plošná hodnocení problematiky počtu a rozložení VO, shody adres volebních místností ani dostupnosti voleb pro oprávněné voliče.

Struktura a počet volebních okrsků

Pro posouzení vlivu demografického vývoje na strukturu a počet VO provedl NKÚ srovnání nejstarších dat dostupných v detailu pro konkrétní VO u stejného typu voleb¹⁶. Srovnání bylo provedeno u 6,1 tis. obcí, u nichž se ve sledovaném období nezměnil počet VO¹⁷. V těchto obcích bylo evidováno celkem 11 342 VO, z čehož u 1 616 VO došlo ve sledovaném období k podstatné změně počtu oprávněných voličů, což znamená, že se jejich počet změnil o více než jednu třetinu. Z toho ke zvýšení počtu oprávněných voličů došlo u 1 424 VO a u 192 VO došlo ke snížení počtu oprávněných voličů. Nejméně u 10 % všech VO došlo v letech 1996 až 2013 k demografickému vývoji, který významně ovlivnil počet oprávněných voličů evidovaných v jednotlivých VO.

Počet oprávněných voličů evidovaných v jednotlivých VO v ČR je zobrazen v grafu č. 5 na příkladu voleb do EP konaných v roce 2014.

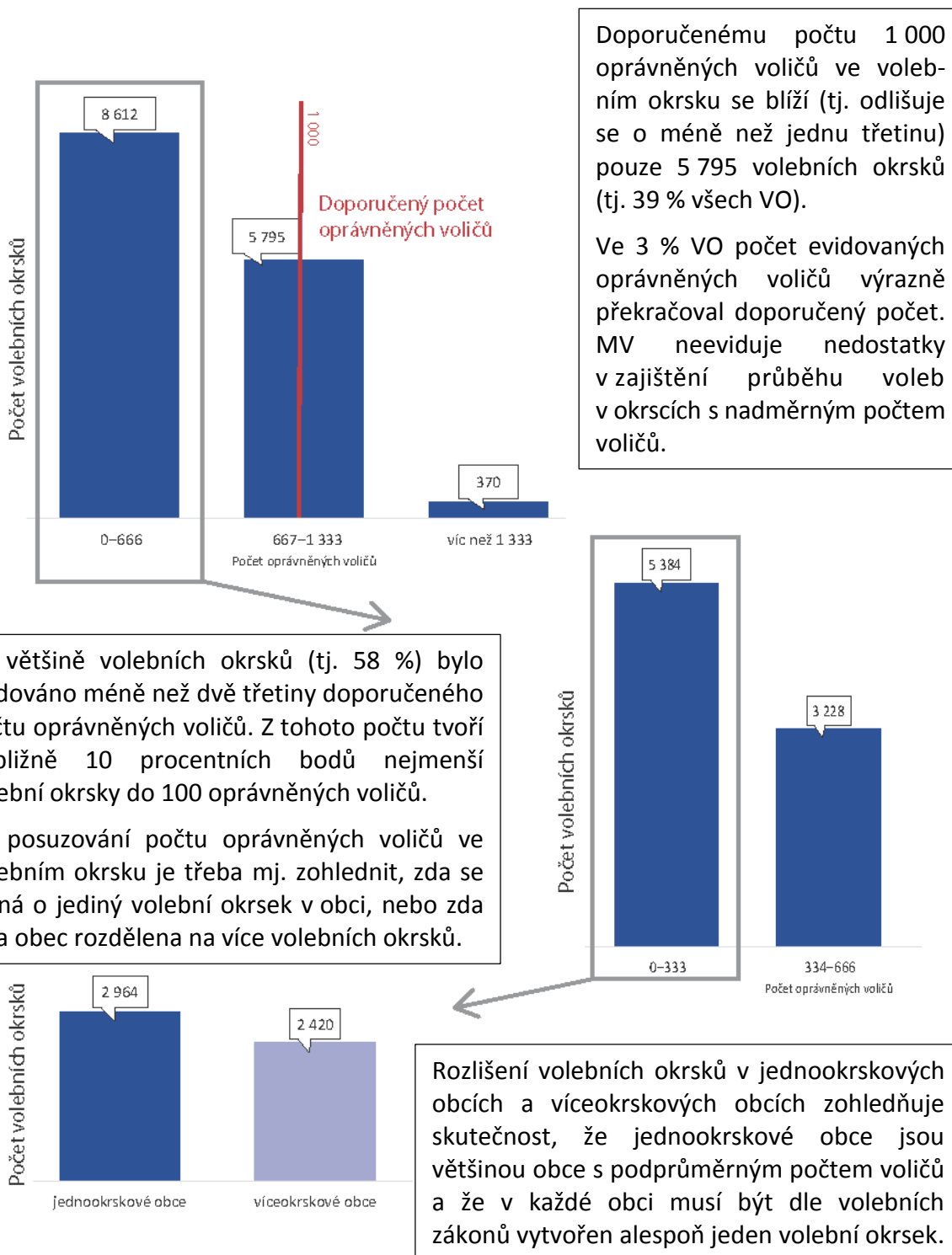
¹⁴ NKÚ porovnával data o počtu VO za volby do PS PČR v letech 1998 a 2002, nebylo tak možné určit, zda v případě 48 obcí byly změny provedeny pouze na základě ustanovení § 76 zákona č. 491/2001 Sb., proto se jedná o maximální počet.

¹⁵ V návrhu volebního zákona z roku 2012 byla další možnost změny vymezení volebních okrsků oproti možnostem platným od roku 2001, a to tak, že by bylo možné je měnit v případě, kdy jejich vymezení neodpovídá požadavkům na jejich tvorbu.

¹⁶ Jedná se o data ČSÚ za volby do PS PČR v roce 1996 a volby do PS PČR v roce 2013.

¹⁷ ČSÚ pro identifikaci VO používá číslo obce v kombinaci s číslem VO. Na centrální úrovni tak není možné srovnávat data u VO, které byly přečíslovány.

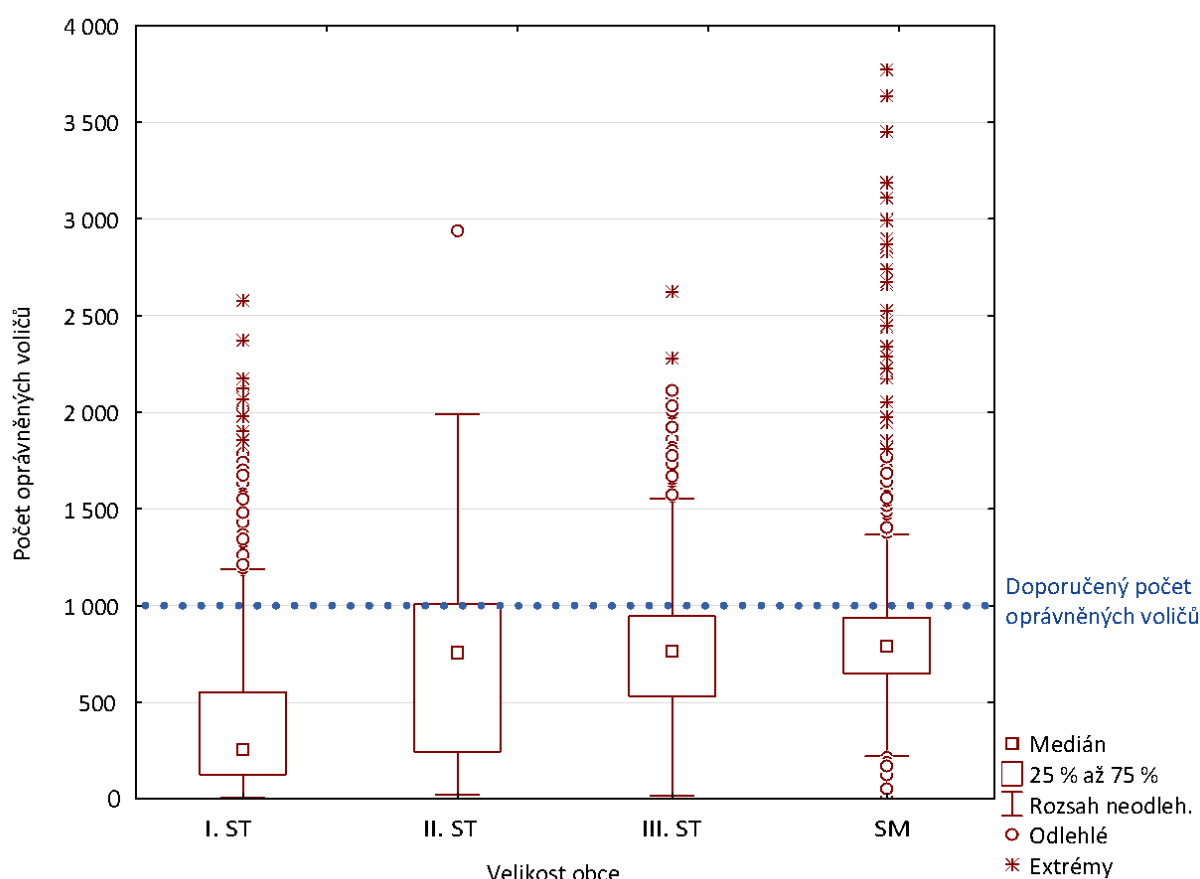
Graf č. 5: Počet volebních okrsků dle počtu evidovaných oprávněných voličů (volby do EP z roku 2014)



Zdroj: kontrolou získaná data související s volbami do EP z roku 2014.

Doporučený počet oprávněných voličů byl stanoven shodně pro všechny typy obcí¹⁸. V následujícím grafu (č. 6) je zobrazeno rozložení počtu oprávněných voličů ve volebních okrscích v členění dle stupňů přenesené působnosti obcí. Zatímco u obcí druhého stupně, třetího stupně a statutárních měst byl medián počtu oprávněných voličů srovnatelný (od 757 do 792), u obcí prvního stupně byl medián výrazně nižší (257). Nejnižší mezikvartilová odchylka byla u statutárních měst, 50 % VO ve statutárních městech mělo mezi 650 a 937 oprávněnými voliči. V grafu jsou zobrazeny odlehle a extrémní hodnoty počtu oprávněných voličů ve VO.

Graf č. 6: Počet oprávněných voličů ve volebních okrscích v členění dle stupně přenesené působnosti (volby do EP z roku 2014)



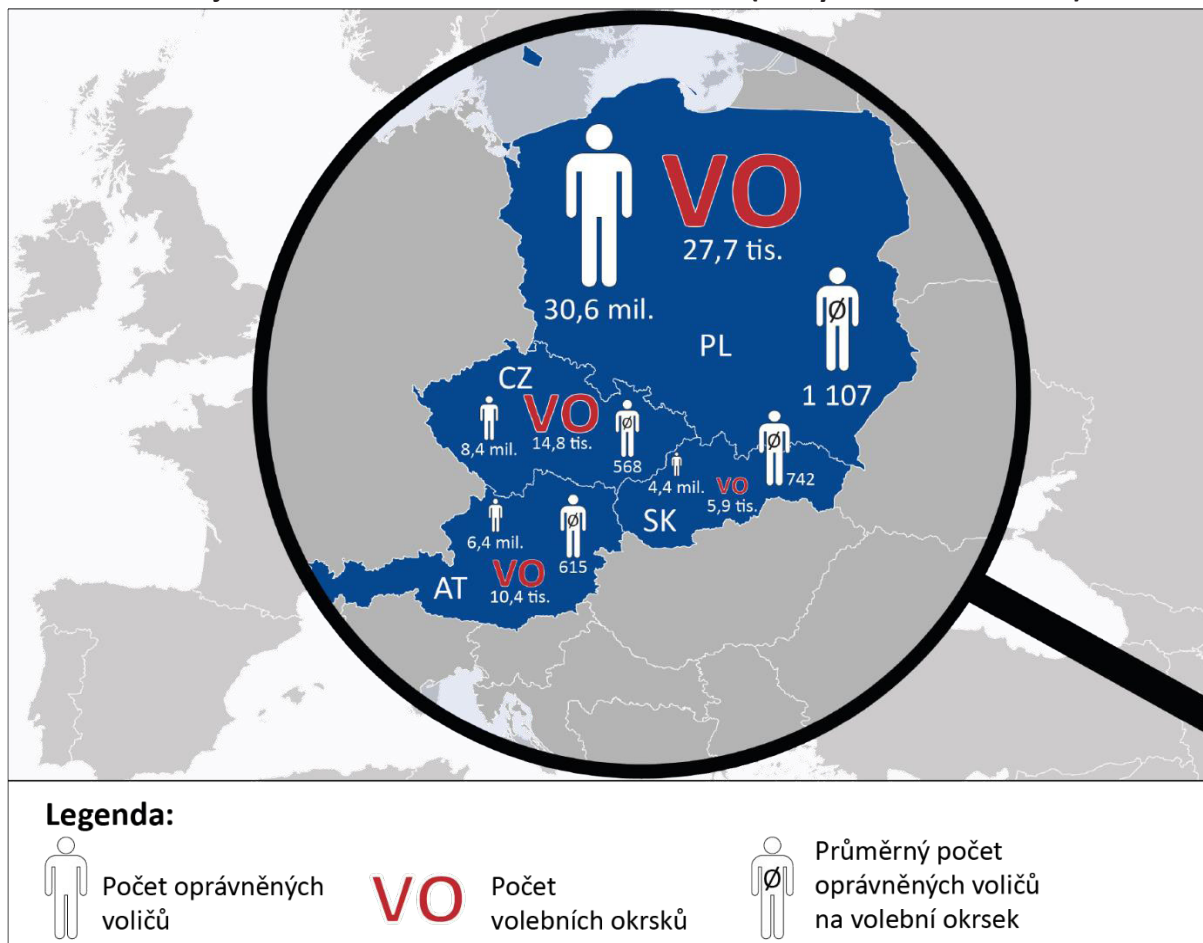
Zdroj: kontrolou získaná data související s volbami do EP z roku 2014.

Poznámka: Za účelem zobrazení detailu byl graf oříznut na hodnotě 4 000 oprávněných voličů.

Oříznuty byly extrémní hodnoty čtyř volebních okrsků zřízených ve statutárních městech (s počtem 4 881, 5 841, 9 234 a 13 785 oprávněných voličů).

Obrázek č. 1 podává základní přehled o zajištění voleb na úrovni VO ve vybraných evropských zemích. Při srovnávání počtu oprávněných voličů a VO je třeba zohlednit specifické geografické a demografické podmínky jednotlivých zemí.

¹⁸ Obec s obecním úřadem (dále také „obec prvního stupně“ nebo „I. ST“), obec s pověřeným obecním úřadem (dále také „obec druhého stupně“ nebo „II. ST“), obec s rozšířenou působností (dále také „obec třetího stupně“ nebo „III. ST“) a statutární města (dále také „SM“). Hlavní město Praha je vzhledem k největší blízkosti podmínek v následujících přehledech řazeno mezi statutární města.

Obrázek č. 1: Zajištění voleb na úrovni volebních okrsků (volby do EP v roce 2014)

Zdroj: data převzatá z internetových portálů volebních orgánů v jednotlivých zemích.

Příklady rozdílné úrovně geografické dostupnosti voleb pro voliče

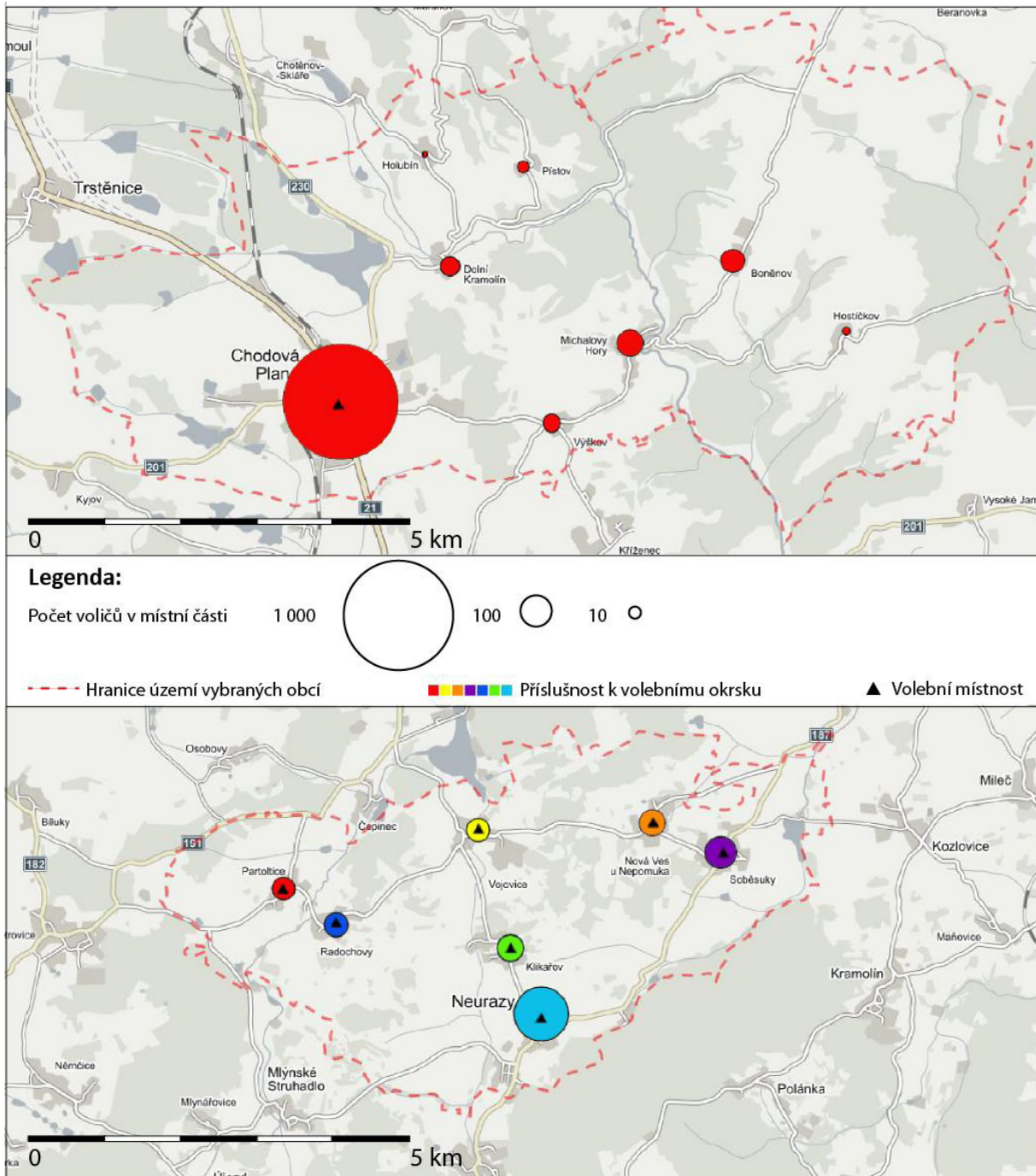
NKÚ provedl hodnocení geografické dostupnosti voleb pro voliče ve všech obcích na základě velikosti území obcí, počtu místních částí (dále také „MČ“)¹⁹, rozlišení obcí dle stupně přenesené působnosti a odchylky počtu VO od počtu VO dle doporučeného počtu voličů ve VO. Prostřednictvím těchto faktorů NKÚ identifikoval skupiny obcí se znaky nízké, střední a vysoké geografické dostupnosti pro voliče. Pro ilustraci byly vybrány příklady obcí ze skupin s předpoklady nízké a vysoké dostupnosti, zachyceny jsou na obrázku č. 2.

Barva kruhu znázorňuje jeho příslušnost k volebnímu okrsku (pokud má více kruhů stejnou barvu, tvoří společný volební okrsek). Voliči z MČ, které nejsou označeny černým trojúhelníkem, volí ve volebních místnostech v MČ se stejnou barvou a černým trojúhelníkem. Umístění volebních místností odpovídá volbám do EP v roce 2014.

V případě obce Chodová Planá (1 462 oprávněných voličů) byl vytvořen jediný VO pro celé území obce (55 km²) s volební místností v MČ Chodová Planá, ve které je evidován nejvyšší počet voličů obce. Nejvzdálenější MČ Hostičkov je vzdálena 8 km. Druhá nejpočetnější MČ Michalovy Hory s přibližně 60 oprávněnými voliči je vzdálena 4,5 km a třetí nejpočetnější MČ Boněnov je vzdálena 7 km.

¹⁹ Místní část je část zástavby obce definovaná jako skupina domů (popř. i jednotlivý dům), která je oddělena od vlastní hlavní části obce a má zvláštní místopisný název nebo zvláštní určení.

Obrázek č. 2: Příklady obcí I. stupně s nízkou a vysokou úrovní dostupnosti voleb



Zdroj: data ČSÚ a RÚIAN.

Naproti tomu v obci Neurazy (667 oprávněných voličů) bylo vytvořeno na území obce (26 km²) celkem sedm VO tak, že každá MČ tvořila samostatný VO se samostatnou volební místností. Nejvzdálenější MČ jsou Partoltice, které leží 6 km od největší MČ Neurazy. Druhá nejpočetnější MČ Soběsuky s téměř 100 oprávněnými voliči je vzdálena 4 km. Další MČ, pro které byly vytvořeny samostatné VO, jsou v těsné blízkosti některých dalších MČ a je v nich evidováno cca 40 až 70 voličů.

Ze vzájemného srovnání dvou výše uvedených modelových obcí I. stupně je zřejmý odlišný přístup k tvorbě VO. Obec Neurazy vykazuje vysoce nadstandardní geografickou dostupnost voleb. Samostatný VO byl vytvořen i pro MČ s méně než 50 voliči, která je od další MČ

s vlastním VO a volební místností vzdálena 1 km. Naproti tomu v obci Chodová Planá byl vytvořen pouze jeden VO a voliči z MČ s obdobnými počty voličů jako v MČ obce Neurazy mají nízkou úroveň geografické dostupnosti voleb, neboť volební místnost je vzdálena až 7 km.

NKÚ identifikoval významné rozdíly v přístupu k tvorbě VO a změnám jejich velikosti a počtu v jednotlivých obcích stejného stupně i obdobných místních podmínkách (zejména počet oprávněných voličů, velikost území, místní členění obce). Tyto rozdíly byly způsobeny mj. právními předpisy upravujícími tvorbu VO (např. pro vzdálené části obce lze vytvořit samostatné volební okrsky i pro menší počet voličů), demografickým vývojem a tím, že MV obcím neposkytlo dostatečnou metodickou podporu při tvorbě a změnách VO. Obdobně členěné obce s podobným počtem voličů tak mají výrazně odlišné počty VO, což se projevilo v rozdílné geografické dostupnosti voleb pro oprávněné voliče.

Počet VO v jednotlivých obcích přímo ovlivňuje hospodárnost zajištění voleb, neboť pro každý VO musí být zajištěna samostatná OVK. S činností OVK jsou spojeny nezbytné materiální a osobní výdaje, především zajištění volební místnosti a jejího vybavení a odměny členů OVK, které tvoří největší část výdajů na volby.

Volební okrsky se shodou adres volebních místností

MV ani SVK nedisponují daty o adresách volebních místností. NKÚ provedl srovnání adresních míst volebních místností na základě *přehledů o telefonním spojení do každé volební místnosti*, které sestavují jednotlivé kraje a které obsahují také adresy volebních místností všech VO.

Například ve statutárním městě Plzni bylo vytvořeno 184 VO se 133 tis. oprávněnými voliči. Celkem 98 tis. oprávněných voličů bylo evidováno ve 143 VO, jejichž volební místnosti měly shodné adresy (36 objektů).

Následující obrázek (č. 3) ilustruje příklad shodné adresy volebních místností u 13 VO, které mají sídlo volebních komisí na adrese 4. základní škola, Kralovická 12, Plzeň. V těchto 13 VO bylo evidováno 8,6 tis. oprávněných voličů. Pro každý VO na této adrese zajišťovala hlasování samostatná okrsková volební komise.

Obrázek č. 3: Příklad shodné adresy volebních místností pro 13 volebních okrsků



Zdroj: geografický informační systém statutárního města Plzně.

NKÚ zjistil, že při zachování zákonem doporučeného počtu 1 000 voličů ve VO by bylo možné ve statutárním městě Plzni zajistit volby na shodných adresách s počtem 116 VO, tj. o 27 méně, než bylo ve volbách do PS PČR v roce 2013, čímž by bylo možné dosáhnout předpokládané úspory cca 630 tis. Kč za každé volby (přepočet dle průměrných výdajů na okrsek ve statutárním městě Plzni). Úprava struktury a počtu VO dle shody adres volebních místností by přitom neměla dopad na geografickou dostupnost voleb pro voliče v dotčených VO, neboť by voliči mohli nadále volit na stejné adrese²⁰.

Vytíženost přebíracích míst a jejich geografická dostupnost

Přebírací místa a jejich umístění definují příslušné volební zákony. Od roku 2001 jsou přebírací místa zřizována u pověřených obecních úřadů. Výsledky za jednotlivé VO jsou osobně předávány na PM podle spádovosti obce, ve které se VO nacházejí. Jednotlivá PM tak zpracovávají sečtené výsledky z výrazně odlišného počtu VO. Například při volbách do PS PČR v roce 2013 zpracovávalo 30 % PM výsledky z 21 až 50 VO, 24 % PM z 11 až 20 VO a 13 % PM z 6 až 10 VO, dále téměř 7 % PM (tj. 33) zpracovávalo výsledky pouze z jednoho VO, 8 % PM (tj. 42) zpracovávalo výsledky ze 2 až 5 VO a přibližně 5 % PM (tj. 23) z více než 100 VO. Vytíženost PM byla při jednotlivých volbách podobná s výjimkou prezidentských voleb.

V podkladu pro vyhodnocení voleb do zastupitelstev obcí a do Senátu Parlamentu ČR v roce 2002 ČSÚ upozorňoval SVK, že stávající počet přebíracích míst a počet VO, které připadají na jedno přebírací místo, jsou podle jeho názoru neefektivní z hlediska rozdělení sil a prostředků vynakládaných ze strany ČSÚ.

Různé návrhy předkládané Českým statistickým úřadem od roku 2002 řešily primárně snížení počtu přebíracích míst z úrovně ČSÚ. Návrh ČSÚ na změnu struktury a snížení počtu přebíracích míst byl částečně zpracován pouze při tvorbě zákona o volbě prezidenta republiky (zákon č. 275/2012 Sb.). Pro ostatní volby však žádný z návrhů novel volebního zákona, který by obsahoval zmíněnou úpravu, nebyl přijat.

Při volbách prezidenta republiky nejsou oproti ostatním volbám přebírací místa zřizována v městech Praha, Brno, Ostrava, Plzeň u úřadů městských částí nebo městských obvodů s méně než 11 stálými volebními okrsky. Díky této změně se počet přebíracích míst ve volbách prezidenta republiky konaných v roce 2013 snížil o 79, přičemž ČSÚ vyčíslil své úspory na cca 2 mil. Kč, a to jen za oblast jím realizovaných nákupů služeb. Nerealizovaná část návrhu ČSÚ se týkala zrušení přebíracích míst na pověřených obecních úřadech (obce bez městských částí) s méně než 9 volebními okrsky. Navrhované změny struktury a počtu přebíracích míst neměl ČSÚ podloženy žádnými analýzami.

Adresy volebních místností a přebíracích míst byly vykresleny na mapovém podkladu²¹ včetně vyznačení spojnic adres volebních místností a příslušných přebíracích míst v barevnosti dle intervalu dojezdové vzdálenosti, případně doby dojezdu.²² Rozložení přebíracích míst a příslušných volebních místností ve volbách do PS PČR v roce 2013 dle

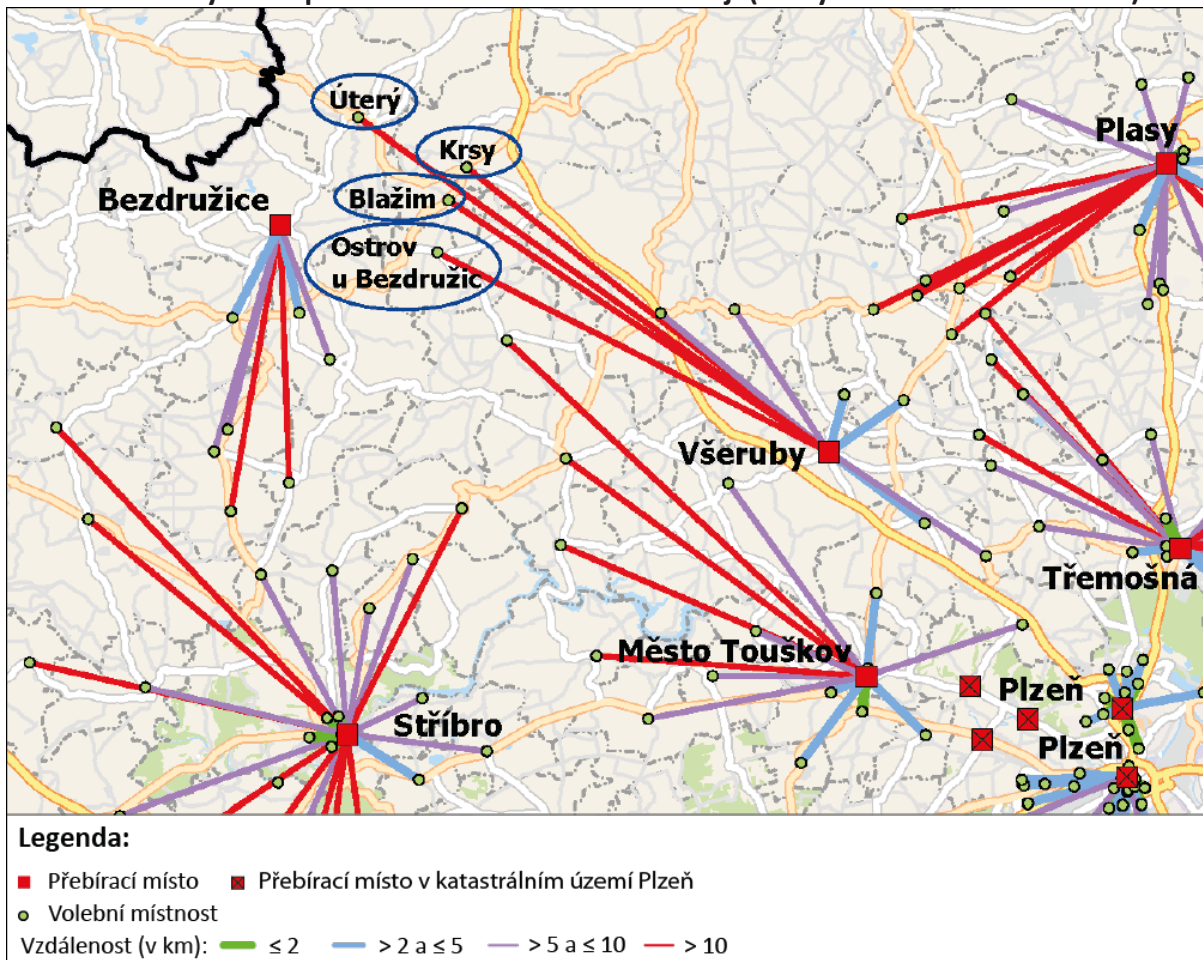
²⁰ Úprava struktury a počtu VO na základě shody adresních míst volebních místností je jen jedním z možných postupů pro optimalizaci rozvržení VO.

²¹ Mapové a geodatové podklady Street Premium for ArcGIS a ArcČR500 zpracované pro tuto kontrolní akci.

²² Do analýzy nebylo zahrnuto 0,6 % volebních místností, které nebylo možné jednoznačně přiřadit k volebnímu okrsku. Dojezdová doba i dojezdová vzdálenost byly vypočítány pro dopravu osobním vozidlem po zpevněné komunikaci.

dojezdové vzdálenosti a dojezdové doby je pro vybrané kraje uvedeno v příloze č. 2²³ a příloze č. 3²⁴. Na následujícím obrázku (č. 4) jsou zobrazena přebírací místa v obcích Bezdržice a Všeruby a k nim jsou přiřazeny volební místnosti s vyznačením intervalů dojezdové vzdálenosti.

Obrázek č. 4: Vybraná přebírací místa v Plzeňském kraji (volby do PS PČR v roce 2013)



Zdroj: adresy volebních místností a přebíracích míst (vybrané kraje, ČSÚ a registr RÚIAN), mapové a geodatové podklady Street Premium for ArcGIS a ArcČR500.

Okrskové volební komise ve vybraných obcích Úterý, Krsy, Blažim a Ostrov u Bezdržic (na obrázku č. 4 zvýrazněny) spadají pod přebírací místo v obci Všeruby, přestože dle dojezdové doby i dojezdové vzdálenosti mají blíže přebírací místo v obci Bezdržice. Konkrétní dojezdové doby a vzdálenosti na obě přebírací místa jsou uvedeny v tabulce č. 1. Přiřazení VO ke vzdálenějšímu PM lze pozorovat také u dalších obcí, zejména v blízkosti hranic krajů (viz příloha č. 2 a příloha č. 3).

²³ Rozložení přebíracích míst a volebních místností ve vybraných krajích dle dojezdové vzdálenosti je přístupné na adrese: http://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15036_priloha2-mapa.png

²⁴ Rozložení přebíracích míst a volebních místností ve vybraných krajích dle doby dojezdu je přístupné na adrese: http://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15036_priloha3-mapa.png

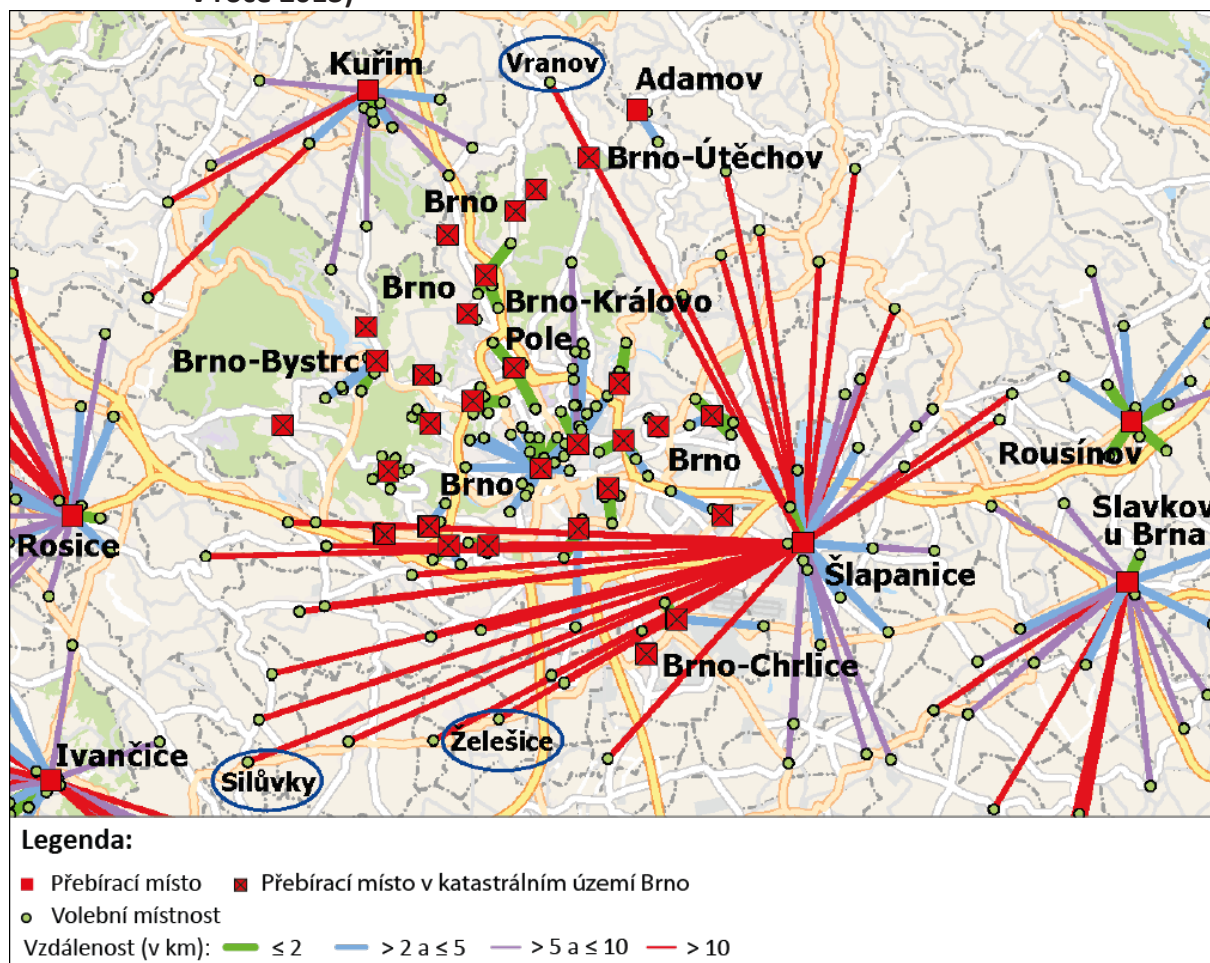
Tabulka č. 1: Dojezdové doby a vzdálenosti z volební místnosti do PM u vybraných obcí

Volební místnost v obci		Přebírací místo v obci	Dojezdová doba	Dojezdová vzdálenost
Úterý	Současný stav	Všeruby	21,60 min	23,10 km
	Alternativa	Bezdrůžice	10,00 min	6,30 km
Krsy	Současný stav	Všeruby	15,00 min	17,40 km
	Alternativa	Bezdrůžice	14,00 min	10,80 km
Blažim	Současný stav	Všeruby	15,90 min	18,30 km
	Alternativa	Bezdrůžice	12,00 min	9,40 km
Ostrov u Bezdrůžic	Současný stav	Všeruby	15,40 min	18,30 km
	Alternativa	Bezdrůžice	11,00 min	8,10 km

Zdroj: vlastní výpočet NKÚ.

Na následujícím obrázku (č. 5) jsou zobrazena přebírací místa v okolí města Brna a k nim jsou přiřazeny volební místnosti s vyznačením intervalů dojezdové vzdálenosti při volbách do PS PČR v roce 2013. Dle spádovosti mají obce v okolí Brna přebírací místo v obci Šlapanice, přestože dojezdová vzdálenost i doba jsou do jiných přebíracích míst nižší.

Obrázek č. 5: Vybraná přebírací místa v okolí statutárního města Brna (volby do PS PČR v roce 2013)



Zdroj: adresy volebních místností a přebíracích míst (vybrané kraje, ČSÚ a registr RÚIAN), mapové a geodatové podklady Street Premium for ArcGIS a ArcCR500.



Jako příklad jsou v obrázku č. 5 vyznačeny obce Vranov, Silůvky a Želešice. V následující tabulce (č. 2) jsou pak u vybraných obcí vypočteny dojezdové vzdálenosti a doby dojezdu do přebíracích míst.

Tabulka č. 2: Dojezdové doby a vzdálenosti z volební místnosti do PM u vybraných obcí

Volební místnost v obci		Přebírací místo v obci	Dojezdová doba	Dojezdová vzdálenost
Vranov	Současný stav	Šlapanice	27,60 min	23,80 km
	Alternativa	Brno-Útěchov	6,00 min	3,30 km
Silůvky	Současný stav	Šlapanice	26,90 min	27,10 km
	Alternativa	Ivančice	14,00 min	11,10 km
Želešice	Současný stav	Šlapanice	16,80 min	17,90 km
	Alternativa	Brno-Chrlice	9,00 min	6,20 km

Zdroj: vlastní výpočet NKÚ.

Přiřazení VO k PM dle spádovosti obcí a nezhlednění geografické polohy VO znemožňuje některým OKV využívat nejbližší PM, tedy minimalizovat dojezdovou vzdálenost či dobu, a tím snížit náklady na dopravu.

Podle *Závěrečné zprávy o průběhu voleb do Evropského parlamentu 2014* mělo MV pro technickou novelu mj. připravit úpravu přebíracích míst ČSÚ. MV však v průběhu roku 2015 upravilo obsah technické novely tak, aby zahrnovala pouze okruhy, které dle MV nezbytně vyžadovaly novelizovat. MV toto rozhodnutí zdůvodnilo obavami z možného pozastavení nezbytných legislativních úprav v důsledku otevření politické debaty.

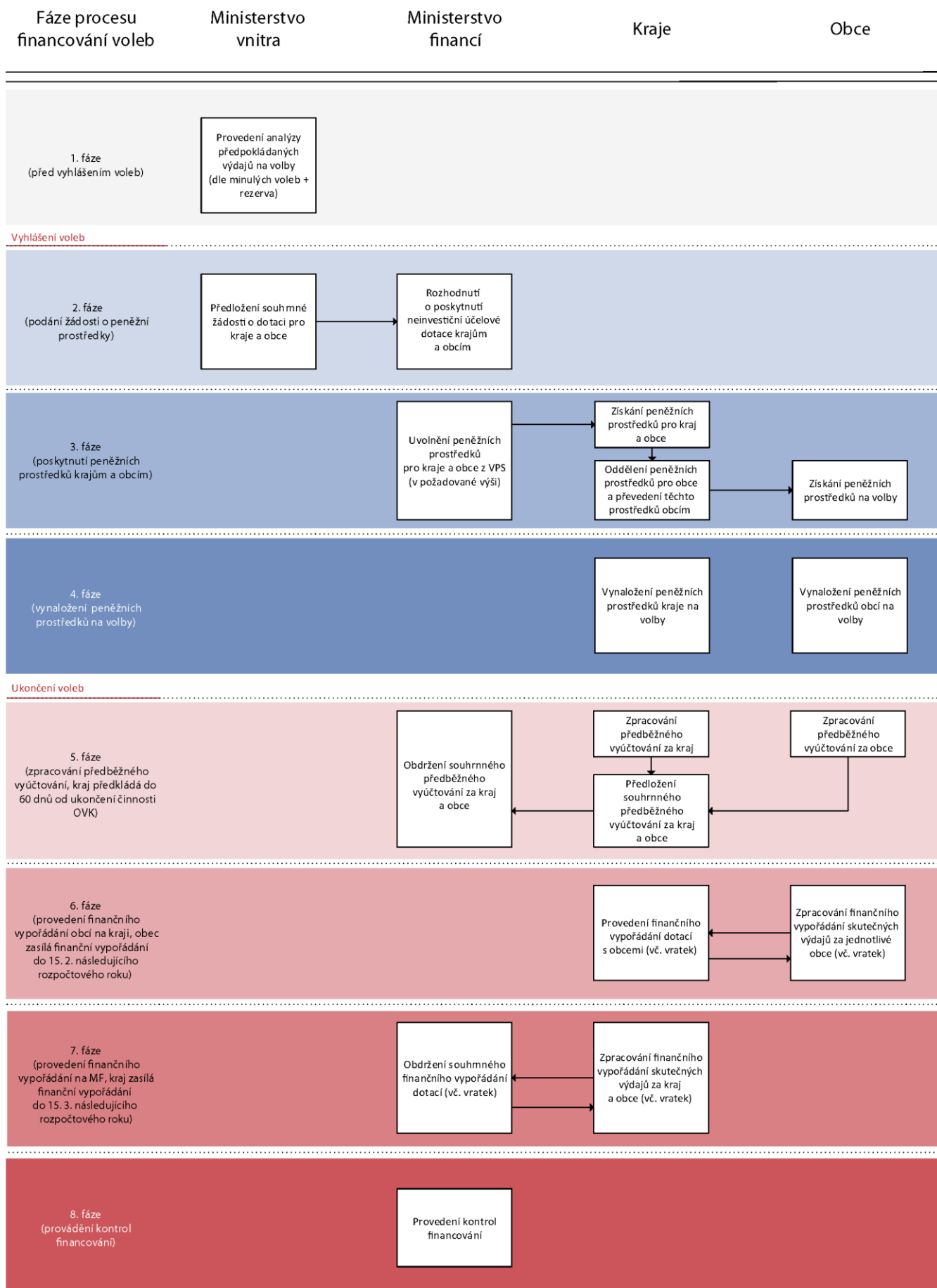
Legislativní úpravu přebíracích míst přesunulo MV do nového návrhu volebního zákona. Návrh MV spočívá ve zřízení přebíracích míst u vybraných registračních úřadů, které zodpovídají za projednání a registraci kandidátních listin. Dle MV by úlohu registračních úřadů nově mohly plnit i obecní úřady, které by splňovaly podmínky odborného aparátu a u kterých by s ohledem na velikost obce bylo důvodné, aby registrační řízení pro své území zajišťovaly. Seznam registračních úřadů, u nichž by měla být zřízena přebírací místa, bude podle návrhu MV uveden v příloze volebního zákona. Nově navržená struktura přebíracích míst u registračních úřadů dle MV lépe pokryje území ČR z hlediska dostupnosti a zatížení. MV však v době kontroly nedisponovalo daty pro analýzu, na jejímž základě by mohlo navrhnout efektivní rozmístění přebíracích míst, které by zohlednilo problematiku přebíracích míst nejen z úrovně ČSÚ, ale také dotčených obcí.

Státní volební komise ani MV nedisponovaly alternativami technického řešení způsobu předávání výsledků hlasování z volebních místností, např. s využitím již dostupné výpočetní techniky (většina okrskových volebních komisí využívá při zpracování výsledků hlasování osobní počítače vybavené speciálním programem ČSÚ).

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	Daň z přidané hodnoty
EP	Evropský parlament
FÚ	Finanční úřad
I. ST	Obec s obecním úřadem
II. ST	Obec s pověřeným obecním úřadem
III. ST	Obec s rozšířenou působností
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
MČ	Místní část
MF	Ministerstvo financí
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OKV	Okrsková volební komise
PC	Osobní počítač
PM	Přebírací místo, volební pracoviště ČSÚ
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RÚIAN	Registr územní identifikace, adres a nemovitostí
SM	Statutární město
SR	Státní rozpočet
SVK	Státní volební komise
ÚSC	Územní samosprávný celek
VO	Volební okrsek
VPS	<i>Všeobecná pokladní správa (kapitola státního rozpočtu)</i>
Vybrané volby	Volby do Evropského parlamentu konané v letech 2009 a 2014, volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v letech 2010 a 2013 a volba prezidenta republiky v roce 2013
VZ	Veřejná zakázka

Príloha č. 1: Schéma financování výdajů souvisejících se zajištěním voleb u obcí a krajů



15/38**Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit
příspěvková organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/38. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany (dále také „MO“),
Vojenská lázeňská a rekreační zařízení (dále také „VLRZ“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od listopadu 2015 do května 2016. Kontrolovaným obdobím byly roky 2012–2015, v případě věcných souvislostí také období předcházející a následující.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MO a VLRZ, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání MO proti rozhodnutí o námítkách vypořádalo Kolegium NKÚ usnesením o odvolání.

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 29. srpna 2016,
schválilo usnesením č. 9/XI/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

VLRZ jsou státní příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je podle zákona č. 219/2000 Sb.¹ Ministerstvo obrany, a jsou účetní jednotkou. Organizace byla zřízena s účinností od 1. ledna 1992 rozkazem ministra obrany č. 44/1991 a zakládací listinou ze dne 30. prosince 1991 upravenou na zřizovací listinu ze dne 14. května 1999, ve znění pozdějších dodatků.

VLRZ jsou organizací s celostátní působností tvořenou ředitelstvem a jednotlivými zařízeními, které jsou vnitřními organizačními jednotkami bez právní subjektivity. V čele VLRZ stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr obrany.

Mezi jednotlivá zařízení VLRZ patří:

- vojenské zotavovny (dále také „VZ“) Bedřichov, Dyje, Měřín a Ovčárna pod Pradědem;
- vojenské lázeňské léčebny (dále také „VLL“) Františkovy Lázně, Karlovy Vary, Jeseník a Teplice;
- Vojenský rehabilitační ústav (dále také „VRÚ“) Slapy nad Vltavou;
- Domov pro válečné veterány Karlovy Vary;
- vojenské kluby (dále také „VK“) Praha a Vyškov.

Základním účelem VLRZ je poskytovat a zabezpečovat pro potřeby MO a ozbrojených sil preventivní rehabilitaci, lázeňskou, léčebnou, zdravotní a rekreační péči a plnit další úkoly v souladu s předmětem hlavní činnosti stanoveným zřizovací listinou.

Vedle své hlavní činnosti jsou VLRZ oprávněna v rámci volných kapacit provozovat jinou činnost v rozsahu hlavní činnosti a poskytovat za úplaty služby tuzemským i zahraničním fyzickým a právníckým osobám za podmínek vymezených zřizovací listinou.

MO je podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.² ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany České republiky, řízení Armády České republiky a správu vojenských újezdů. MO je organizační složkou státu, účetní jednotkou a správcem kapitoly státního rozpočtu 307 – *Ministerstvo obrany*.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

1. Využití celkových kapacit lázeňských léčeben a zotavoven VLRZ v letech 2012 až 2015 bylo v průměru z 82 %, **pro hlavní činnost v průměru pouze z 36 %** a pro jinou činnost v průměru ze 46 %. **Kapacity lázeňských léčeben a zotavoven VLRZ tak byly v kontrolovaném období využívány ve větší míře pro jinou činnost než pro hlavní činnost, pro kterou byla VLRZ zřízena, tedy pro rehabilitaci, lázeňskou, léčebnou, zdravotní a rekreační péči o oprávněné**

¹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

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

osoby. Majetek státu, se kterým jsou VLRZ příslušná hospodařit, tak v kontrolovaném období nebyl využíván většinou k plnění základního účelu, ke kterému byla VLRZ zřízena.

MO nesledovalo a nevyhodnocovalo využití kapacit lázeňských léčeben a zotavoven VLRZ zvláště pro hlavní a jinou činnost, nemělo tedy přehled o tom, zda a v jaké míře jsou jednotlivé objekty VLRZ pro hlavní činnost využívány. **MO v kontrolovaném období nepůsobilo při řízení VLRZ k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější, jak ukládá zákon č. 218/2000 Sb.³.**

2. MO poskytovalo ze státního rozpočtu VLRZ příspěvek na provoz, aniž by se u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“) ujistilo, zda příspěvek nenaplnuje znaky státní podpory neslučitelné s vnitřním trhem EU, jak ukládá zákon č. 215/2004 Sb.⁴.

3. Kontrolou NKÚ byly zjištěny nesprávnosti v účetnictví VLRZ, a to zejména ve vykazování nákladů a výnosů za hlavní a jinou činnost, což ovlivňovalo v jednotlivých letech správnost vyčíslené výše výsledku hospodaření a v důsledku toho i správnost čerpání poskytnutého příspěvku na provoz.

S ohledem na zjištěné skutečnosti NKÚ konstatuje, že účetnictví VLRZ v letech 2012 až 2015 nebylo ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb.⁵ správné.

U VLRZ bylo zjištěno, že v letech 2012 a 2013 použila peněžní prostředky v celkové výši 59 895 820 Kč k účelům, na které nebyly určeny, a v důsledku této skutečnosti čerpala „příspěvek na provoz“ i na jinou činnost, na kterou nebyl určen. **NKÚ toto jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.**

Výsledek hospodaření vykázaný VLRZ v jednotlivých letech byl vždy zřizovatelem schválen a následně rozdělen do fondů této příspěvkové organizace. Schválený výsledek hospodaření byl ukazatelem pro výplatu cílových odměn pro zaměstnance VLRZ.

4. VLRZ nepostupovala v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.⁶, neboť rozdělila stavební práce v celkové hodnotě 22 792 088 Kč bez DPH, spočívající v rekonstrukci pokojů a přístupové chodby hotelu Vranov, do čtyř etap, které zadala jako samostatné veřejné zakázky malého rozsahu. Tímto postupem neoprávněně snížila předpokládanou hodnotu zakázky pod finanční limit pro podlimitní veřejné zakázky na stavební práce.

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

⁴ Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje.

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁶ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

III. Podrobné informace ke skutečnostem zjištěným při kontrole

1. Využívání služeb poskytovaných VLRZ

V kontrolovaném období užívala VLRZ k naplnění základního účelu a předmětu činnosti stanovených statutem a zřizovací listinou VLRZ celkem šest objektů pro léčebné a wellness pobyty, sedm zařízení pro rekreaci, ozdravné a wellness pobyty včetně dvou chatových osad.

Disponibilní roční ubytovací kapacita lázeňských léčeben a zotavoven se v kontrolovaném období pohybovala v rozpětí od 592 320 lůžkodnů v roce 2012 do 613 046 lůžkodnů v roce 2015.

Počet lůžkodnů za období vyjadřuje součin počtu lůžek a provozních dní v roce, v případech, kdy po omezenou dobu probíhá v zařízení rekonstrukce části pokojů nebo dochází ke snížení ubytovacích kapacit ve vedlejší sezóně či v důsledku poskytování zaměstnaneckého ubytování, popř. z jiných objektivních důvodů, souhrnný roční přehled vychází z načítání upravených měsíčních údajů, které uvedené skutečnosti odráží.

Přehled o výši disponibilní ubytovací kapacity zařízení VLRZ a využití této kapacity v členění na hlavní a jinou činnost v letech 2012 až 2015 udává tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Využívání zařízení VLRZ oprávněnými osobami (hlavní činnost) a ostatními osobami (jiná činnost)

	2012	2013	2014	2015
Počet lůžek	2 018	2 011	1 973	2 013
Počet lůžkodnů za období (disponibilní ubytovací kapacita)	592 320	606 643	612 873	613 046
Počet využitých lůžkodnů	477 005	488 136	506 132	521 404
- z toho: - hlavní činnost	211 548	219 964	220 590	226 023
- jiná činnost	265 457	268 172	285 542	295 381
Procento využití lůžek v období	81 %	80 %	83 %	85 %
- z toho: - hlavní činnost	36 %	36 %	36 %	37 %
- jiná činnost	45 %	44 %	47 %	48 %

Zdroj: výstup NKÚ za použití výkazů VLRZ o využití lůžkové kapacity za roky 2012, 2013, 2014, 2015.

Přehled o využití jednotlivých zařízení v letech 2012 až 2015 v procentuálním vyjádření uvádí tabulka č. 2. Přehled o využití jednotlivých zařízení v letech 2012 až 2015 za hlavní činnost udává graf č. 1.

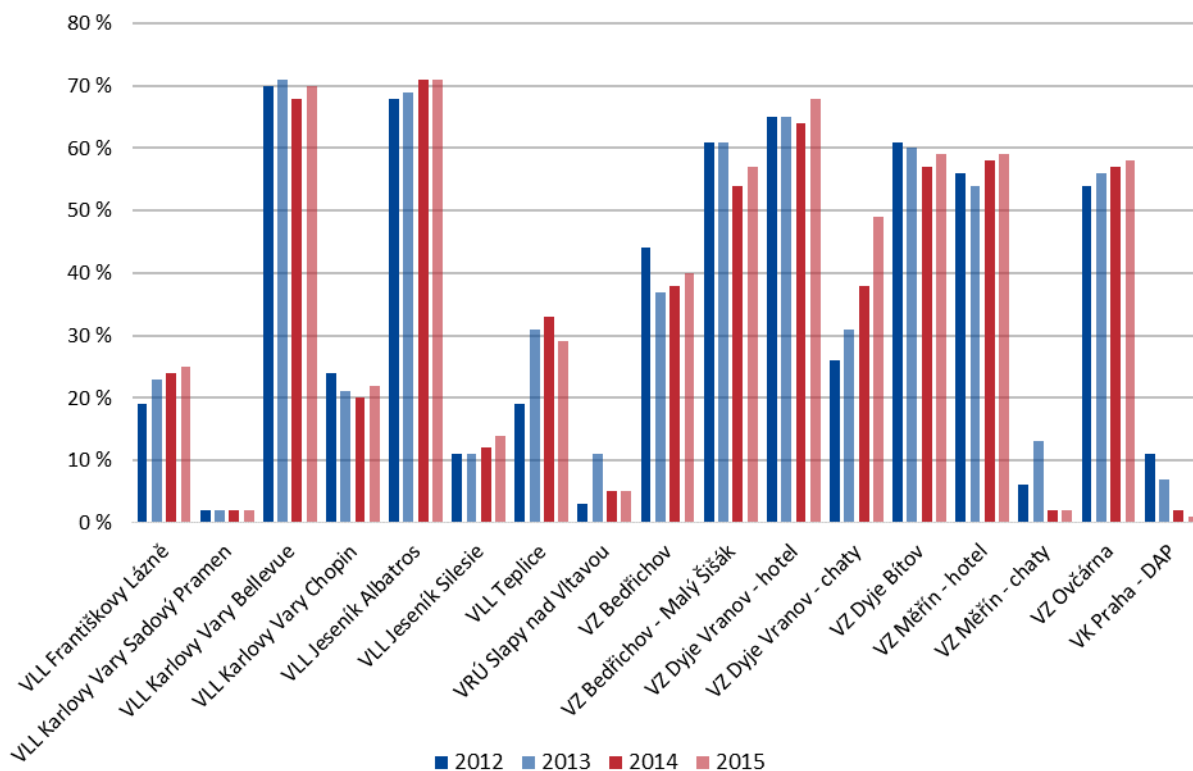
Tabulka č. 2 – Využívání kapacity jednotlivých zařízení VLRZ (v %)

Zařízení	Středisko	2012			2013			2014			2015		
		Využití celkem	z toho		Využití celkem	z toho		Využití celkem	z toho		Využití celkem	z toho	
			HČ	JČ		HČ	JČ		HČ	JČ		HČ	JČ
VLL Františkovy Lázně		80	19	61	76	23	53	89	24	65	96	25	71
VLL Karlovy Vary	Sadový Pramen	94	2	92	89	2	87	91	2	89	83	2	82
	Bellevue	85	70	15	86	71	15	89	68	21	92	70	22
	Chopin	97	24	73	89	21	67	90	20	69	78	22	57
	Celkem	92	25	67	88	25	63	90	23	67	85	25	60
VLL Jeseník	Albatros	87	68	19	92	69	23	89	71	17	90	71	19
	Silesie	58	11	47	59	11	48	67	12	55	77	14	64
	Celkem	80	54	26	84	54	29	83	56	27	87	56	31
VLL Teplice		78	19	59	80	31	49	89	33	56	97	29	68
VRÚ Slapy nad Vltavou ⁷		94	3	91	96	11	85	100	5	95	97	5	92
VZ Bedřichov	Bedřichov	64	44	21	66	37	29	67	38	29	74	40	34
	Malý Šišák	83	61	23	88	61	26	77	54	24	85	57	29
	Celkem	70	49	21	71	43	28	70	42	28	77	44	33
VZ Dyje	Vranov – hotel	88	65	23	94	65	29	94	64	29	97	68	29
	Vranov – chaty	66	26	40	75	31	44	80	38	42	86	49	37
	Vranov celkem	84	58	26	90	58	32	90	58	33	94	64	31
	Bítov	89	61	27	92	60	32	90	57	32	90	59	31
	Celkem	86	59	27	91	59	32	90	58	32	93	62	31
VZ Měřín	Měřín – hotel	82	56	25	78	54	25	86	58	28	87	59	28
	Měřín – chaty	69	6	63	76	13	64	62	2	60	69	2	66
	Celkem	80	48	32	78	47	31	82	49	33	84	49	35
VZ Ovčárna		81	54	27	85	56	29	86	57	30	91	58	33
VK Praha – DAP		53	11	42	55	7	48	55	2	53	56	1	55
Celkem lázeňské léčebny a zotavovny		81	36	45	80	36	44	83	36	47	85	37	48

Zdroj: výstup NKÚ za použití výkazů o využití lůžkové kapacity za roky 2012, 2013, 2014, 2015.

Pozn.: DAP = hotel Dům armády Praha, HČ = hlavní činnost, JČ = jiná činnost.

⁷ VRÚ Slapy nad Vltavou poskytuje komplexní léčebně rehabilitační péči zejména klientům s poruchami hybného systému, po úrazech a operacích, při neurologických, revmatologických a dalších chorobách. Charakterem poskytovaných služeb se významně liší od ostatních zařízení VLRZ.

Graf č. 1 – Využívání kapacity jednotlivých zařízení VLRZ – hlavní činnost

V kontrolovaném období byla sice ubytovací kapacita VLRZ využívána v průměru z 82 %, **z toho však v rámci hlavní činnosti (pro kterou byla VLRZ zřízena) pouze z 36 %**. Celkové využití ubytovací kapacity lázeňských léčeben a zotavoven se v období let 2012 až 2015 zvýšilo celkem o 9,3 %, resp. ze 477 005 lůžkodnů v roce 2012 na 521 404 lůžkodnů v roce 2015.

Celkové využití kapacit lázeňských léčeben a zotavoven pro jinou činnost ve všech letech kontrolovaného období tedy převažovalo nad využitím pro hlavní činnost.

V některých extrémních případech nebyla zařízení VLRZ pro hlavní činnost téměř vůbec využívána. Jednalo se např. o středisko Sádový Pramen v zařízení VLL Karlovy Vary, kde tvořilo využití tohoto střediska pro hlavní činnost VLRZ ve všech letech kontrolovaného období pouhých 2 %. Dalším případem výrazně nízkého využívání kapacit lázeňských léčeben a zotavoven VLRZ pro hlavní činnost byla např. chatová část střediska VZ Měřín, kde tvořilo využití kapacit pro hlavní činnost v kontrolovaném období v průměru 6 %.

Kapacity lázeňských léčeben a zotavoven VLRZ tak byly v kontrolovaném období využívány ve větší míře pro jinou činnost než pro hlavní činnost, pro kterou byla VLRZ zřízena, tedy pro rehabilitaci, lázeňskou, léčebnou, zdravotní a rekreační péči o oprávněné osoby. Majetek státu, se kterým jsou VLRZ příslušná hospodařit, tak v kontrolovaném období nebyl využíván většinou k plnění základního účelu, ke kterému byla VLRZ zřízena. Téměř dvě třetiny zařízení VLRZ nebyly pro základní účel využity ani z 50 %.

MO nesledovalo a nevyhodnocovalo využití kapacit lázeňských léčeben a zotavoven VLRZ zvláště pro hlavní a jinou činnost, nemělo tedy přehled o tom, zda a v jaké míře jsou jednotlivé objekty VLRZ pro hlavní činnost využívány. **MO v kontrolovaném období nepůsobilo při řízení VLRZ k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejehospodárnější, nejefektivnější a nejučelnější, jak ukládá zákon č. 218/2000 Sb.³.**

2. Státní podpora VLRZ

MO v jednotlivých letech poskytovalo VLRZ příspěvek na provoz⁸, a to dle ustanovení § 54 zákona č. 218/2000 Sb. jako rozdíl objemu rozpočtovaných nákladů a výnosů hlavní činnosti. Příspěvek na provoz byl stanoven jako závazný ukazatel pro tuto příspěvkovou organizaci, stejně jako objem mzdových prostředků určených pro hlavní činnost. Výše příspěvku MO stanoveného na provoz VLRZ a stálá aktiva VLRZ v jednotlivých letech kontrolovaného období jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Příspěvek MO na provoz VLRZ a stálá aktiva VLRZ (v tis. Kč)

Položka	2012	2013	2014	2015
Příspěvek na provoz (po doložených úpravách)	267 870	305 222	340 396	369 821
Stálá aktiva (brutto)	3 320 280	3 322 653	3 375 157	4 027 923
Stálá aktiva (netto)	1 657 616	1 632 947	1 639 108	1 712 262

Zdroj: rozpočty a rozpočtová opatření za roky 2012–2015; účetní závěrky VLRZ.

Příspěvek na provoz je poskytován ze státního rozpočtu ČR, a je tedy podporou státní. VLRZ naplňuje znaky podniku ve smyslu předpisů EU o státní podpoře (SFEU⁹, rozhodovací praxe orgánů EU), protože se účastní trhu lázeňských a podobných služeb, a to pro běžnou klientelu včetně zahraniční. Příspěvek má selektivní charakter a může ve svých důsledcích narušovat hospodářskou soutěž v oboru lázeňství, a to i s přeshraničním efektem.

V tomto případě je třeba podporu konzultovat s ÚOHS, který vykonává v rozsahu své působnosti centrální koordinační, konzultační a monitorující činnost v oblasti veřejné podpory, eventuálně ji notifikovat prostřednictvím ÚOHS Evropské komisi

MO však poskytovalo příspěvek na provoz, aniž by požádalo ÚOHS o posouzení jeho souladu s pravidly EU o státní podpoře, jak ukládá zákon č. 215/2004 Sb., ev. podporu oznámilo prostřednictvím ÚOHS Evropské komisi.

3. Čerpání příspěvku na provoz ve VLRZ

3.1 Oddělené vykazování hlavní a jiné činnosti

Příspěvek na provoz byl v jednotlivých letech kontrolovaného období stanoven zřizovatelem a čerpán VLRZ tak, jak je uvedeno v tabulce č. 3.

⁸ V kontrolovaném období let 2012–2015 neposkytovalo MO žádnou investiční dotaci VLRZ na akce zařazené do programového financování. VLRZ v těchto letech řešila financování investic použitím vlastních zdrojů.

⁹ *Smlouva o fungování Evropské unie.*

Příspěvek na provoz byl stanoven pro hlavní činnost a ve VLRZ byl součástí vykazovaných výnosů z transferů v hlavní činnosti. Podíl výnosů z transferů na celkových výnosech byl v roce 2012 ve výši 36,11 %, v roce 2013 ve výši 40,52 %, v roce 2014 ve výši 44,38 % a v roce 2015 ve výši 45,60 %. Podíl příspěvku na provoz na hodnotě výnosů z transferů v hlavní činnosti byl v roce 2012 ve výši 89,74 %, v roce 2013 ve výši 92,24 %, v roce 2014 ve výši 78,23 % a v roce 2015 ve výši 78,01 %.

Pro činnosti společné pro hlavní i jinou činnost byl v období let 2012 až 2015 stanoven ve VLRZ jednotný klíč pro rozdělování účtovaných nákladů, a to dle poměru tržeb docílených v jiné činnosti a tržeb z hlavní činnosti (včetně příspěvku na provoz). V příloze účetní závěrky pak VLRZ v jednotlivých letech vždy uvádí, že náklady účetní jednotky, které nelze prvotně rozdělit na hlavní a jinou činnost, jsou rozděleny poměrem tržeb hlavní a jiné činnosti k celkovým tržbám účetní jednotky.¹⁰

Při kontrole bylo zjištěno, že takto stanovený poměrový ukazatel nebyl u některých nákladů společných pro hlavní a jinou činnost v jednotlivých letech použit pro stanovení jejich výše vykázané v účetní závěrce. Rozdíl byl zjištěn u mzdových nákladů, nákladů zákonného sociálního pojištění a u odpisů dlouhodobého majetku v hlavní činnosti, a to v rozsahu uvedeném v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4 – Rozdíl výše mzdových nákladů (včetně nákladů zákonného sociálního pojištění) a nákladů na odpisy vykázaných v účetní závěrce v hlavní činnosti oproti jejich výši určené na základě stanoveného poměrového ukazatele v letech 2012 až 2015 (v Kč)

Období	Položka	Náklady celkem	PU HČ	Náklady HČ stanovené PU	Náklady HČ dle výkazu zisku a ztráty	Nadhodnocení (+) nebo podhodnocení (-) nákladů HČ
2012	Mzdové náklady	267 966 755	42 %	112 546 037	142 182 000	+29 635 963
	Zákonné sociální pojištění	88 664 856		37 239 240	48 341 880	+11 102 640
	Odpisy DM	49 617 389,81		20 839 303,72	20 839 303,72	0
2013	Mzdové náklady	265 149 601	43 %	114 014 328	127 908 000	+13 893 672
	Zákonné sociální pojištění	88 895 755		38 225 175	43 488 720	+5 263 545
	Odpisy DM	49 624 107,51		21 338 366,23	21 338 366,23	0
2014	Mzdové náklady	277 566 722	49,55 %	137 534 311	124 801 287	-12 733 024
	Zákonné sociální pojištění	93 473 634		46 316 186	42 432 438	-3 883 830
	Odpisy DM	50 087 398,67		25 111 447,52	41 728 301	+16 616 854
2015	Mzdové náklady	285 954 895	50,52 %	144 464 413	130 092 713	-14 371 700
	Zákonné sociální pojištění	95 469 161		48 231 020	48 231 020	0
	Odpisy DM	53 642 472,78		27 182 596,25	41 554 296,20	+14 371 700

Zdroj: účetní závěrky VLRZ sestavené k 31. 12. 2012, 31. 12. 2013, 31. 12. 2014 a 31. 12. 2015; „firemní výsledovka za rok 2014 a 2015“, údaje o koeficientu hlavní a jiné činnosti stanovené a poskytnuté VLRZ.

Pozn.: PU HČ = výpočtem stanovený poměrový ukazatel (koeficient) klíčování nákladů hlavní činnosti,

¹⁰ V příloze účetní závěrky VLRZ k 31. 12. 2015 je uvedeno, že rozdělení bylo v roce 2015 provedeno poměrem 50,52 % na hlavní činnost ku 49,48 % na jinou činnost. V příloze účetní závěrky VLRZ k 31. 12. 2014 je uvedeno, že rozdělení bylo v roce 2014 provedeno poměrem 49,55 % na hlavní činnost ku 50,45 % na jinou činnost.

HČ = hlavní činnost, PU = poměrový ukazatel, DM = dlouhodobý majetek.

V tabulce je uveden celkový zůstatek účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* dle výkazu zisku a ztráty za roky 2014 a 2015, následné úpravy nákladů v členění na hlavní a jinou činnost stanovené jednotným klíčem se však týkaly pouze analytického účtu 55199001.

S ohledem na tyto skutečnosti NKÚ konstatuje, že účetnictví VLRZ v letech 2012 až 2015 nebylo ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. správné, neboť VLRZ vedla účetnictví tak, že to odporovalo platným právním předpisům.

V letech 2012 až 2015 v účetní závěrce VLRZ nebyla výše mzdových nákladů v členění na hlavní a jinou činnost vykázána v částce určené jednotným klíčem (poměrovým ukazatelem) stanoveným vnitřním předpisem VLRZ, ale byla vždy vykázána částka tak, aby odpovídala závaznému objemu mzdových prostředků stanovenému zřizovatelem pro příslušné období.¹¹

V letech 2012 a 2013 byla proto v důsledku tohoto postupu v hlavní činnosti vykázána i část mzdových prostředků, které souvisely s jinou činností, neboť skutečnost mzdových nákladů v hlavní činnosti stanovená na základě určeného poměrového ukazatele byla nižší než vykázaná částka.

V letech 2014 a 2015 byla skutečnost mzdových nákladů v hlavní činnosti stanovená na základě určeného poměrového ukazatele vyšší než vykázaná částka. O tento rozdíl byla v účetní závěrce zvýšena částka odpisů vykázaných v hlavní činnosti.

V letech 2012 až 2015 tak vykázané mzdové náklady, v letech 2012 až 2014 vykázané zákonné sociální pojištění a v letech 2014 a 2015 vykázané odpisy v hlavní činnosti neodpovídaly skutečnosti, tzn. výši těchto nákladů určených podle stanoveného jednotného klíče (poměrového ukazatele).

V letech 2012 až 2015 tak VLRZ nepostupovala v souladu s ustanovením § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., neboť peněžní prostředky, kterými příspěvková organizace disponuje, může používat pouze k účelům, na které jsou určeny, a je povinna dbát, aby dodržela stanovené finanční vztahy ke státnímu rozpočtu.

Tím, že v letech 2012 a 2013 VLRZ použila peněžní prostředky ve výši 59 895 820 Kč určené na krytí mzdových nákladů včetně souvisejících nákladů zákonného sociálního pojištění hlavní činnosti na pokrytí mzdových nákladů včetně souvisejících nákladů zákonného sociálního pojištění jiné činnosti, nepoužila tyto peněžní prostředky k účelům, na které byly určeny. NKÚ toto jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., neboť VLRZ neoprávněně použila peněžní prostředky státu v hodnotě 59 895 820 Kč ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb. Současně tím, že VLRZ nepoužívala příspěvek pouze k zabezpečení hlavní činnosti, ale i k financování nákladů jiné činnosti, v rámci které poskytuje své služby široké

¹¹ MO ke mzdovým nákladům VLRZ uvedlo následující: „MO ČR stanovuje VLRZ závazný objem mzdových prostředků v rámci peněžních prostředků vymezených finančním vztahem ke svému rozpočtu na příslušný kalendářní rok jako výši nákladů na platy, která bude zúčtována v rámci hlavní činnosti bez ohledu na skutečnou výši těch nákladů. Překročení tohoto stanoveného limitu není možné.“

veřejnosti, došlo k faktickému zvýhodnění VLRZ oproti jiným subjektům poskytujícím obdobné služby, a v důsledku toho mohlo dojít k narušení hospodářské soutěže.

V letech 2014 a 2015 VLRZ ve skutečnosti nedodržela stanovené finanční vztahy ke státnímu rozpočtu, neboť skutečná výše mzdových nákladů překročila zřizovatelem závazně stanovený objem mzdových prostředků na rok 2014 a 2015.

3.2 Nesprávnosti ve vykazování výnosů

V kontrolovaném období byly zjištěny některé nesprávnosti v účtování a vykazování výnosů. Jednalo se zejména o čerpání prostředků fondu reprodukce majetku použitých na financování oprav a údržby budov a staveb a na pořízení dlouhodobého majetku v roce 2012.

Při čerpání prostředků fondu reprodukce majetku použitých na financování oprav a údržby budov a staveb účtovala VLRZ do výnosů hlavní činnosti částku 10 560 353,05 Kč a oproti tomu zúčtovala náklady na opravy a udržování pouze ve výši 5 145 796,01 Kč.

Při čerpání prostředků fondu reprodukce majetku použitých na pořízení drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku ve výši 12 439 646,95 Kč nepostupovala VLRZ v souladu s ustanovením § 36 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. a bodu 7.2 písm. a) českého účetního standardu pro některé vybrané účetní jednotky č. 704 – *Fondy účetní jednotky*, neboť čerpané prostředky zúčtovala do výnosů hlavní činnosti. Do výnosů příspěvkové organizace se však dle ustanovení § 58 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. a bodu 7.2 písm. b) českého účetního standardu pro některé vybrané účetní jednotky č. 704 – *Fondy účetní jednotky* účtují prostředky fondu reprodukce majetku použité pro financování oprav a údržby majetku. V důsledku této skutečnosti byly v roce 2012 výnosy i výsledek hospodaření VLRZ o uvedenou částku nadhodnoceny. Náklady na pořízení drobného dlouhodobého hmotného majetku v hlavní činnosti byly oproti tomu vykázány pouze ve výši 5 224 651,73 Kč.

VLRZ tak v obou výše uvedených případech nepostupovala v souladu s ustanovením § 63 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. a s ustanovením § 5 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹², neboť tímto postupem byla porušena věcná souvislost nákladů s výnosy, když k nákladům účtovaným v hlavní činnosti byly nesprávně přiřazeny i výnosy s nimi nesouvisející. Tím byla ovlivněna výše vyčísleného výsledku hospodaření v hlavní činnosti.

Nesprávnosti ve vykazování výnosů mají u VLRZ vliv na hodnotu poměrového ukazatele, kterým VLRZ klíčují náklady společné pro hlavní a jinou činnost, a tím i na správnost rozúčtování a vykázání nákladů v hlavní a jiné činnosti, které se na jeho základě provádí.

3.3 Nesprávnosti ve vykazování nákladů

V kontrolovaném období byly zjištěny některé nesprávnosti s vlivem na vyčíslení nákladů. Jednalo se zejména o tvorbu rezerv na tituly, které nejsou v souladu s platnou účetní

¹² 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.

regulací. V roce 2015 VLRZ vytvořila ostatní rezervy v celkové výši 13 066 204 Kč, jejichž tituly pro tvorbu a výši jednotlivých položek uvádí tabulka č. 5.

Tabulka č. 5 – Tituly pro tvorbu ostatních rezerv v roce 2015

Pořadové číslo	Datum pořízení VÚD	Titul pro tvorbu rezervy	Částka v Kč
1.	12. 1. 2016	Náhrada platu pro případ neplatné výpovědi ze strany organizace	361 845
2.	18. 1. 2016	Náhrada platu za nevyčerpanou dovolenou	5 716 465
3.	19. 1. 2016	Demolice chatiček – VRÚ Slapy	4 936 894
4.	19. 1. 2016	Odměny včetně ZP a SP	2 051 000
Celkem			13 066 204

Zdroj: informační systém RIS.

Pozn.: SP = sociální pojištění, VÚD = vnitřní účetní doklad, ZP = zdravotní pojištění.

Výše rezervy z titulu náhrady platu za nevyčerpanou dovolenou byla použitým výpočtem rovným násobku počtu nevyčerpaných dnů dovolené převedených na počet hodin a průměrného hodinového výdělku zaměstnance výrazně nadhodnocena. Rezerva nebyla tvořena v souladu s ustanovením § 26 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. Rezerva z titulu náhrady platu za nevyčerpanou dovolenou nepředstavuje budoucí významná rizika a možné ztráty rovněž z důvodu povinnosti zaměstnavatele určit dobu čerpání dovolené zaměstnanci tak, aby dovolenou vyčerpal v kalendářním roce, ve kterém zaměstnanci právo na dovolenou vzniklo, ledaže v tom zaměstnavateli brání překážky v práci na straně zaměstnance nebo naléhavé provozní důvody. Tato povinnost je stanovena v ustanovení § 218 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb.¹³.

Také rezerva na demolici chatěk nepředstavovala skutečnost běžného období, jejímž pravděpodobným následkem bylo významné zvýšení nákladů účetní jednotky v budoucích účetních obdobích. Současně tato skutečnost nepředstavovala budoucí rizika a možné ztráty v souladu s definicí rezervy podle ustanovení § 26 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.

V důsledku uvedených skutečností vykázala VLRZ v účetní závěrce za rok 2015 náklady ve výši přes 10 mil. Kč, které neodpovídaly skutečným, které mají být v účetnictví zobrazeny.

3.4 Vliv zjištěných nesprávností na vyčíslený výsledek hospodaření

Všechny výše uvedené zjištěné nesprávnosti ovlivňovaly v jednotlivých letech správnost vyčíslené výše výsledku hospodaření, tím měly vliv na jeho vypovídací schopnost a na prokázání správného čerpání poskytnutého příspěvku na provoz. Výsledek hospodaření VLRZ byl v kontrolovaném období vždy zřizovatelem schválen, a to včetně návrhu jeho rozdělení do fondů. MO v letech 2012 až 2014 schválilo výsledky hospodaření na základě předložených výkazů zisku a ztráty v termínech uvedených v následující tabulce. Použití hospodářského výsledku bylo stanoveno provést v souladu s ustanovením § 56 zákona č. 218/2000 Sb. v termínu účetní závěrky k 30. červnu roku, kdy byl schválen.

¹³ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Tabulka č. 6 – Účetní závěrky a hospodářské výsledky VLRZ

	2012	2013	2014	2015
Předložení účetní závěrky na MO	28. 2. 2013	13. 2. 2014	20. 2. 2015	19. 2. 2016
Schválení účetní závěrky	5. 4. 2013	30. 4. 2014	25. 3. 2015	x*
Protokol o schválení účetní závěrky ze dne	x**	14. 5. 2014	25. 3. 2015	x*
Schválení hospodářského výsledku	11. 6. 2013	5. 6. 2014	27. 4. 2015	x*
Oznámeno VLRZ dne	18. 6. 2013	11. 6. 2014	5. 5. 2015	x*

Zdroj: účetní závěrky VLRZ a související doklady za roky 2012 až 2015.

* Účetní závěrka za rok 2015 byla schvalována po datu ukončení kontroly; k datu schválení tohoto kontrolního závěru nebyl údaj zveřejněn.

** Protokol o schválení účetní závěrky se zpracovává od roku 2013.

Schválený výsledek hospodaření byl i ukazatelem cílových odměn pro zaměstnance VLRZ. Na tyto odměny vytvořila VLRZ rezervu, a to ve výši rozdílu cílové odměny stanovené v rozhodnutí o vypsání cílové odměny schváleném ředitelem VLRZ dne 9. února 2015 a dílčích částek odměn vyplacených v průběhu roku 2015. Doplatek těchto odměn byl vázán na schválení výsledku hospodaření zřizovatelem v následujícím roce. VLRZ účtovala dne 14. dubna 2016 o použití a zrušení rezervy na odměny v celkové výši 2 051 000 Kč, skutečně VLRZ s platem za březen 2016 vyplatila odměny v celkové částce 1 995 260 Kč včetně nákladů zákonného sociálního pojištění.

4. Zadávání veřejných zakázek ve VLRZ

Kontrolou NKÚ bylo prověřeno technické zhodnocení budovy hotelu Vranov ve Vojenské zotavovně Dyje. V letech 2009 až 2012 VLRZ realizovala rekonstrukci pokojů a přístupové chodby v 1. až 4. nadzemním podlaží budovy hotelu. Každý rok probíhala rekonstrukce jednoho podlaží, na konci každého roku VLRZ technické zhodnocení zařadila do majetku. Rekonstrukce byla rozdělena do čtyř etap, v každé etapě zadala VLRZ veřejnou zakázku na stavební práce a ve všech etapách byla vybrána a rekonstrukci prováděla stejná firma. Ceny stavebních prací realizovaných v jednotlivých etapách jsou uvedeny v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7 – Ceny realizovaných prací (bez DPH) v jednotlivých etapách (v Kč)

Etapa	Cena bez DPH
Etapa č. 1 z roku 2009	5 836 511
Etapa č. 2 z roku 2010	5 725 389
Etapa č. 3 z roku 2011	5 636 765
Etapa č. 4 z roku 2012	5 593 423
Celkem	22 792 088

Zdroj: dokumentace VLRZ.

VLRZ zadávala jednotlivé zakázky na stavební část rekonstrukce pokojů a přístupové chodby jako zakázky malého rozsahu. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že celková hodnota zakázek na stavební práce činila 22 792 088 Kč bez DPH, čímž přesáhla limit pro zakázky malého rozsahu na stavební práce stanovený ustanovením § 12 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb.

VLRZ nepostupovala v souladu s ustanovením § 13 odst. 3 a 4 zákona č. 137/2006 Sb., neboť nesečetla předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce spočívající v rekonstrukci pokojů a přístupové chodby hotelu Vranov, ale naopak rozdělila předmět

veřejné zakázky tak, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit pro podlimitní zakázky na stavební práce stanovený v ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

Seznam zkratk

DAP	hotel Dům armády Praha
DM	dlouhodobý majetek
DPH	daň z přidané hodnoty
HČ	hlavní činnost
JČ	jiná činnost
MO	Ministerstvo obrany
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PU HČ	poměrový ukazatel klíčování společných nákladů hlavní a jiné činnosti
SFEU	<i>Smlouva o fungování Evropské unie</i>
SP	sociální pojištění
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VK	vojenské kluby
VLL	vojenské lázeňské léčebny
VLRZ	Vojenská lázeňská a rekreační zařízení
VRÚ	Vojenský rehabilitační ústav
VÚD	vnitřní účetní doklad
VZ	vojenské zotavovny
ZP	zdravotní pojištění

16/01

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly pro realizaci vybraných projektů financovaných z operačního programu *Podnikání a inovace* stanoveny SMART cíle a zda jich bylo dosaženo a zda plnění cílů projektů přispělo ke splnění cílů operačního programu.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna do srpna 2016.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

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

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále jen „Agentura CzechInvest“) a vybraní příjemci podpory:

ABREX s.r.o., Mokřanská 3260/2, Praha; 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., Lučín; 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., Přepaře; Strojírna Slaviček, 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 Vožice.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly BOSWELL a.s., Ostrava, SANS SOUCI, s.r.o., Praha, THERMA FM, s.r.o., Pržno, Agentura CzechInvest a MPO, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly BOSWELL a.s., Ostrava, a MPO, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 28. listopadu 2016, **schválilo** usnesením č. 7/XV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod do kontrolované problematiky

Operační program *Podnikání a inovace* (dále též „Program“) byl finanční nástroj, na jehož základě byla podnikatelským subjektům v programovém období 2007–2013 poskytována podpora orientovaná na dosažení vyššího hospodářského růstu a vyšší zaměstnanosti při respektování principů udržitelného rozvoje. V navazujícím období 2014–2020 je obdobná podpora poskytována prostřednictvím operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*.

Základní programový dokument operačního programu *Podnikání a inovace* schválila vláda České republiky (dále též „ČR“) usnesením ze dne 15. listopadu 2006 č. 1302, *k postupu přípravy operačních programů pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v letech 2007–2013*. Dne 3. prosince 2007 schválila tento programový dokument Evropská komise. Program byl několikrát revidován, přičemž v době ukončení kontroly schválila Evropská komise poslední (sedmou) revizi 11. listopadu 2015.

Z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* bylo v rámci programového období 2007–2013 vyčleněno na Program více než 3,12 mld. €, což je v přepočtu více než 84 mld. Kč¹.

Za správné a efektivní řízení Programu odpovídalo MPO, které v pozici řídicího orgánu zabezpečovalo zejména činnosti dle čl. 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006². Výkon části těchto činností byl v Programu delegován na zprostředkující subjekt, kterým byla Agentura CzechInvest. Českomoravská záruční a rozvojová banka (dále jen „ČMZRB“) byla správcem finančního nástroje v oblastech podpory 1.1 a 2.1 a následně poskytovala podporu úvěrů a záruk.

Kontrola NKÚ se u MPO a Agentury CzechInvest zaměřila na soulad Programu se strategickými dokumenty, ověření existence hierarchické struktury cílů a stanovení monitorovacích indikátorů. Dále byly kontrole podrobeny proces hodnocení žádostí o podporu z hlediska jeho objektivity a transparentnosti a návazná administrace vzorku operací. Ověřováno bylo dosažení cílových hodnot monitorovacích indikátorů a splnění dílčích a globálního cíle.

U 28 příjemců podpory Nejvyšší kontrolní úřad zkontroloval 61 projektů, na které bylo vyplaceno cca 1,1 mld. Kč. U vybraných příjemců byly prověřovány zejména naplnění cílů a účelu projektů, udržitelnost projektů, výběr dodavatelů a smluvní zajištění realizace projektů a způsobilost výdajů vzniklých na základě přímého nákupu. Dále NKÚ formou dokumentární kontroly na MPO zkontroloval 15 obchodních případů ČMZRB, na které byla

¹ Přepočten kurzem 27,064 Kč/€ z března 2016.

² Nařízení Rady (ES) ze dne 11. července 2006 č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Povinnosti zahrnovaly zejména výběr projektů a jejich kontrolu.

poskytnuta veřejná podpora ve výši 126 mil. Kč. Předmětem kontroly NKÚ nebyla prioritní osa 7 – *Technická pomoc*. Kontrolovaný vzorek je uveden v příloze č. 1.

Pozn.: Právní a jiné předpisy, na které se odvolává tento kontrolní závěr, jsou aplikovány ve znění účinném pro příslušné kontrolované období.

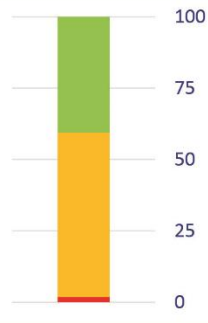
II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Operační program *Podnikání a inovace* byl zaměřen na posilování konkurenceschopnosti a inovační výkonnosti české ekonomiky. Program vycházel z klíčových strategických a koncepčních dokumentů a jeho *globálním cílem bylo zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy*.




Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje, že vyčerpaná alokace ve výši přesahující 84 mld. Kč měla pro podpořené podniky obecně pozitivní vliv, ale to, zda a v jakém rozsahu byl globální cíl splněn, nelze vyhodnotit. Globální cíl ani část dílčích cílů Programu³ totiž nebyly stanoveny dostatečně konkrétně a měřitelně, takže nebylo možné vyhodnotit celkové přínosy a efektivnost Programu. Například u globálního cíle chybí určení, jak se bude zvýšení konkurenceschopnosti prokazovat nebo ke kterým průmyslovým zemím se má Česká republika přiblížit (viz kapitola IV. bod 3.2.3 tohoto kontrolního závěru).

Nejvyšší kontrolní úřad také upozorňuje na možný negativní dopad podpory na konkurenty podpořených podniků (viz kapitola IV. bod 3.2.4 tohoto kontrolního závěru).

Nejvyšší kontrolní úřad vyhodnotil plnění dílčích cílů prioritních os Programu podle dosažených hodnot monitorovacích indikátorů takto:

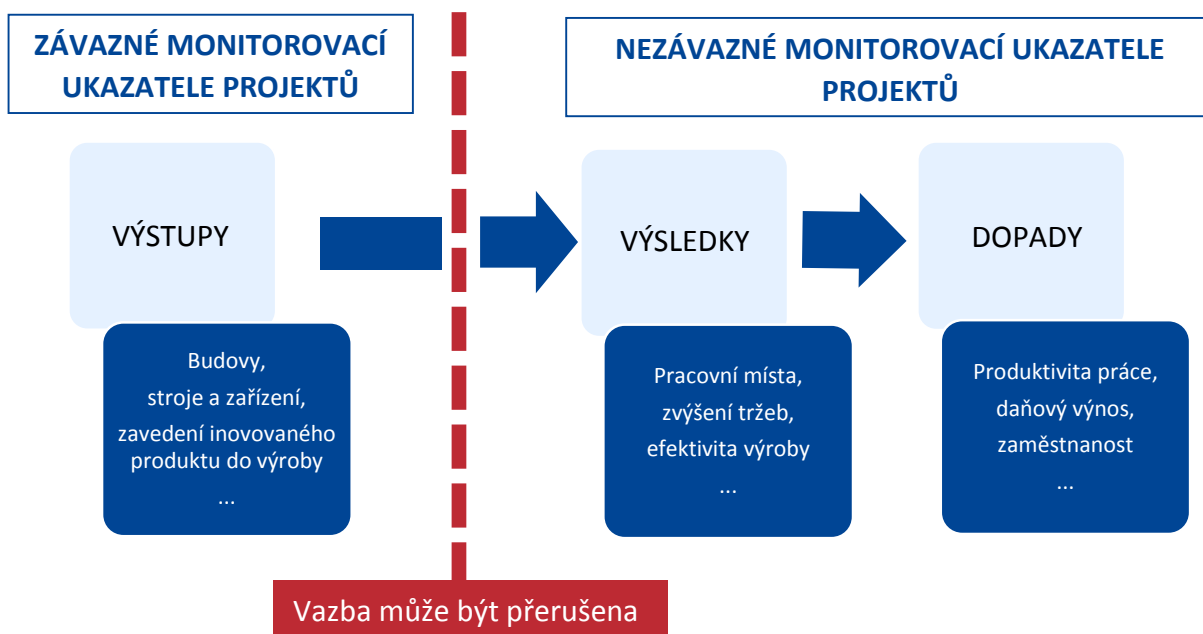
Prioritní osa	Podíl alokace v %	Vyhodnocení dílčího cíle	Alokace Programu dle vyhodnocení dílčích cílů v %
Efektivní energie	10,39	Splněn	
Inovace	30,16	Splněn	
Vznik firem	0,10	Splněn částečně	
Rozvoj firem	32,95	Splněn částečně	
Prostředí pro podnikání a inovace	24,52	Splněn částečně	
Služby pro rozvoj podnikání	1,88	Nesplněn	

Legenda:

Splněn  Splněn částečně  Nesplněn 

³ Strukturu operačního programu *Podnikání a inovace* jakož i přesné znění cílů obsahuje příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Dalším nedostatkem Programu bylo, že Ministerstvo průmyslu a obchodu ve většině případů nezávázalo příjemce k dosažení skutečných výsledků, a nezaměřilo se tedy na maximalizaci přínosů; viz následující schéma:



Dosažení výsledků, např. ve formě zvýšení tržeb nebo vytvoření pracovních míst, nebylo povinné a bylo pouze sledováno pro účely vyhodnocování. Správnost těchto údajů navíc MPO vůbec nekontrolovalo. **Hrozí, že část prostředků byla vynaložena neefektivně** (ve vzorku kontrolovaných projektů NKÚ takový případ zjistil – viz kapitola IV. bod 2.2 tohoto kontrolního závěru).

Jedním z hlavních výsledků Programu mělo být více než 48 tis. nově vytvořených pracovních míst. Nejvyšší kontrolní úřad zjistil závažné nedostatky při jejich vykazování. Skutečný počet vytvořených pracovních míst je až několikanásobně nižší (viz kapitola IV. bod 2.4 tohoto kontrolního závěru).

U části podniků nebyla jasná jejich vlastnická struktura, která ovlivňovala zařazení podniku do kategorie malých, středních nebo velkých podniků, a proto nebylo jasné ani to, zda má nárok na dotaci. Ministerstvo průmyslu a obchodu v takových případech spoléhalo pouze na čestná prohlášení. Na informaci od podpořených podniků spoléhalo i v případě změny velikosti podniku během provádění projektu. **Existuje tak riziko podpory nezpůsobilých příjemců** (viz kapitola IV. bod 6.2 tohoto kontrolního závěru).

Program měl podporovat opatření na zvyšování energetické účinnosti v českém průmyslu. Podpora ale byla poskytnuta také neprůmyslovým podnikatelským subjektům, například hotelům. NKÚ vyhodnotil všechny projekty netýkající se průmyslového podnikání jako nezpůsobilé k podpoře z Programu a vyčíslil částku dotace jim poskytnutou až na 1,6 mld. Kč (viz kapitola IV. bod 3.1 tohoto kontrolního závěru).

Kontrolní systém Ministerstva průmyslu a obchodu selhal u přibližně každého pátého projektu, který Nejvyšší kontrolní úřad vybral ke kontrole. Nedostatky se týkají dotací ve výši přesahující 222 mil. Kč. Porušení právních předpisů EU týkajících se kontroly se MPO dopustilo jak při hodnocení projektů, tak i při kontrole zadávacích řízení a způsobilosti výdajů (viz kapitola IV. bod 5.4 tohoto kontrolního závěru).

III. Doporučení

Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- formulovat cíle programů tak, aby bylo možné jednoznačně vyhodnotit, zda bylo těchto cílů dosaženo. Způsob měření cílů musí zabezpečit, aby byla vazba mezi finanční podporou a dosaženým výsledkem co nejtěsnější;
- požadovat, aby bylo čerpání dotace podmíněno nikoliv pouhou realizací projektů, ale také dosažením deklarovaných přínosů (např. vytvoření pracovních míst nebo zvýšení obratu);
- zajistit, aby příjemci měli povinnost odkrýt svoji vlastnickou strukturu podle závazné *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020*. Bude tak možné určit, zda podpora směřuje tam, kam bylo zamýšleno;
- provést opravu vyčíslení vytvořených pracovních míst, aby nedošlo ke zkreslení výsledného hodnocení Programu nebo přínosů pomoci z rozpočtu Evropské unie obecně.

IV. Bližší informace ke zjištěným skutečnostem

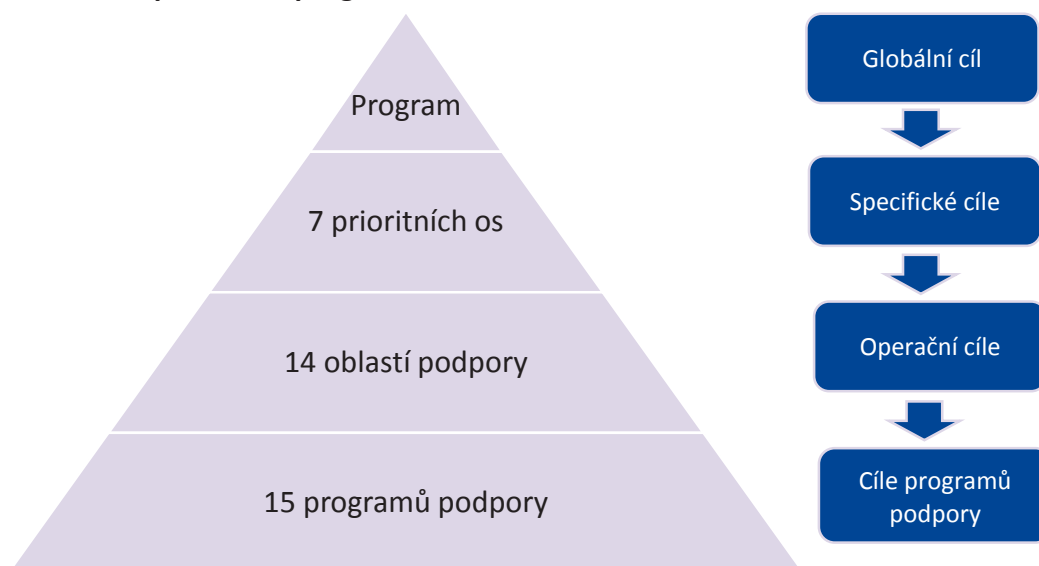
1. Soulad cílů Programu se strategiemi

Ministerstvo průmyslu a obchodu při tvorbě Programu respektovalo relevantní strategické a koncepční dokumenty týkající se podpory ekonomiky ČR z rozpočtů Evropské unie a ČR a soustředilo podporu Programu v obecné rovině na opatření doporučená a prioritizovaná v těchto koncepcích. Vazba na vybrané klíčové strategické a koncepční dokumenty (zejména strategické obecné zásady Společenství, *Národní program reformy*, *Národní strategický referenční rámec* nebo *Strategie hospodářského růstu ČR*) byla specifikována v textu Programu.

2. Nastavení cílů Programu

Globálním cílem operačního programu *Podnikání a inovace* bylo zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy.

Tento cíl Program dále rozpracovával do nižších úrovní prostřednictvím cílů prioritních os, oblastí podpory a programů podpory. Následující schéma ukazuje strukturu Programu. Přesné vymezení cílů je uvedeno v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Struktura operačního programu *Podnikání a inovace*

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ.

Součástí Programu byla soustava monitorovacích indikátorů stanovených na úrovni celého Programu a na úrovni prioritních os. Program rozlišoval indikátory výstupu, výsledku a dopadu a dále tzv. kontextové indikátory.⁴

Nejvyšší kontrolní úřad provedl zhodnocení struktury a znění jednotlivých cílů Programu ve vazbě na definovaný globální cíl z hlediska metodiky SMART⁵, která je stanovena právním předpisem⁶ Evropské unie (dále též „EU“).

Čl. 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002:

„Pro všechny oblasti činností, na které se vztahuje rozpočet, jsou stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle.“

Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že u 9 z 19 posuzovaných cílů⁷ je splnění jejich kvalitativních charakteristik měřených stanovenými monitorovacími indikátory obtížně prokazatelné. Tyto cíle nebyly konkrétní a měřitelné, jak požadoval právní předpis EU. Program byl však v této podobě schválen Evropskou komisí.

⁴ Program definoval jednotlivé druhy indikátorů takto: ukazatele výstupů, kterými je vyjádřen rozsah uskutečněných aktivit a které jsou součástí průběžného monitorovacího procesu; ukazatele výsledků, kterými se charakterizují přímé účinky programu na příjemce; ukazatele dopadu, které vyjadřují střednědobé nebo dlouhodobé účinky programu na sociálně ekonomickou situaci, na kterou jsou globální a specifické cíle programu zaměřeny. Kontextové indikátory měly charakterizovat makroekonomické prostředí, ve kterém byly aktivity Programu prováděny.

⁵ SMART principy jsou využívány v oblasti projektového řízení především k hodnocení kvality stanovených cílů. Kritéria SMART vyžadují, aby cíle byly konkrétní (specific), měřitelné (measurable), dosažitelné (achievable), odpovídající (relevant) a časově vymezené (time-bound).

⁶ Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

⁷ Hodnocení zahrnovalo globální cíl, specifické cíle prioritních os a operační cíle oblastí podpory. Hodnoceny nebyly cíle prioritní osy 7 – *Technická pomoc*. Nesoulad byl zjištěn u globálního cíle, specifických cílů prioritních os 1, 5 a 6 a oblastí podpory 1.1, 2.2, 4.2, 6.1 a 6.2.

Monitorovací indikátory zejména na úrovni Programu zahrnují některé obecné veličiny popisující faktory ekonomického prostředí, jako je „produkce v high-tech odvětvích“, „zaměstnanost ve výzkumu a vývoji“ či „souhrnná produktivita práce“. Tím, že byly stanoveny buď růstové hodnoty jednotlivých monitorovacích indikátorů nebo byly sledovány nárůsty nových veličin v jiných případech (např. nově vytvořená pracovní místa), lze usoudit, že v případě vývoje požadovaným směrem poroste konkurenceschopnost české ekonomiky. Požadovaný cílový stav a přínos Programu k tomuto stavu ale byly stanoveny nedostatečně.

Nekonkrétní a neměřitelné byly například tyto cíle:

Specifický cíl prioritní osy 1	
– zvyšovat motivaci k zahájení podnikání, zintenzivnit aktivitu malých a středních podniků a vytvářet podmínky pro využití nových finančních nástrojů pro zahájení podnikání.	Cíl je nekonkrétní a neměřitelný, především v části „zintenzivnit aktivitu malých a středních podniků“ a „vytvářet podmínky pro využití nových finančních nástrojů“.
Operační cíl oblasti podpory 4.2	
– zvýšit výzkumné, vývojové a inovační kapacity podniků, prohloubit spolupráci podniků s výzkumnými a vývojovými institucemi.	Nebyl stanoven měřitelný indikátor splnění části cíle „prohloubit spolupráci podniků s výzkumnými a vývojovými institucemi“.
Specifický cíl prioritní osy 5	
– zefektivnit využití lidského potenciálu v průmyslu a zkvalitnit podnikatelskou infrastrukturu.	Nebylo stanoveno měřítko využití lidského potenciálu v průmyslu a požadovaný cílový stav.
Operační cíl oblasti podpory 6.1	
– rozvíjet kvalitní a profesionální síť poradenských služeb pro podnikání a inovace, včetně informací o vývoji podnikání a inovací ve světě a v České republice.	Nebyl vymezen pojem „profesionální síť“ poradenských služeb pro podnikání a inovace, není tedy možné posuzovat, zda v této oblasti došlo k rozvoji požadovaným směrem a zamýšlenou intenzitou.

Zjištění se týká mimo jiné globálního cíle Programu, u něhož není určen způsob, jakým bude prokazováno zvýšení konkurenceschopnosti české ekonomiky a není určena ani žádoucí míra tohoto zvýšení. Globální cíl dále uvádí ambici přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy. Chybí však definice pojmu „přední průmyslové země Evropy“. Program dále nespécifikuje, jak bude inovační výkonnost měřit, ani kolik by zamýšlené „přiblížení“ mělo činit. **Takto vymezený globální cíl není dostatečně konkrétní a jeho plnění je neměřitelné. Není tedy možné stanovit celkový přínos realizace Programu pro Českou republiku ani vyhodnotit jeho efektivnost.**

Plánovaná komplexní ex-post evaluace, která by mohla identifikovat celkové dopady Programu a zhodnotit jeho úspěšnost a účinnost, nebyla do doby ukončení kontroly NKÚ Ministerstvem průmyslu a obchodu zpracována.

2.1 Cíle projektů stanovené žadateli

Posouzení a vyhodnocení cílů projektů z hlediska zásad SMART provedl NKÚ u vzorku projektů na základě dokladů v projektových složkách archivovaných Agenturou CzechInvest a z informací uložených v ISOP⁸. Při posuzování NKÚ rozlišoval dva typy cílů:

- výstupové cíle charakterizující plánovaný objem produktu (např. zboží, služeb, staveb) pořízený či vytvořený za účasti veřejných výdajů v rámci projektových aktivit,
- výsledkové cíle charakterizující pozitivní efekty plynoucí z uskutečněných výstupů.

U všech projektů byly stanoveny výstupové cíle, které byly konkrétně specifikovány co do množství i kvality, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené.

Všechny kontrolované projekty měly stanoveny kromě výstupových cílů také několik cílů majících charakter výsledku či přínosu. Vždy se jednalo o cíle, které odpovídaly podmínkám dané výzvy a programu podpory. Projekty často obsahovaly výsledkové cíle bez stanovení výchozích a cílových hodnot, přestože byly dobře měřitelné, např.:

- zvýšení produktivity práce,
- snížení energetické náročnosti,
- zvýšení počtu zakázek,
- snížení negativní stopy CO₂.

V některých případech byly uváděny výsledkové cíle pouze obtížně měřitelné a bez uvedení metody jejich ověření, např.:

- zvýšení konkurenceschopnosti firmy,
- zlepšení estetických vlastností budov,
- minimalizace rizik,
- zajištění schopnosti managementu efektivně,
- řídit procesy ve společnosti.

V sedmi z jedenácti kontrolovaných programů podpory⁹ byl v jednotlivých projektech uveden alespoň jeden výsledkový cíl vyhovující zásadám SMART. V případě projektů financovaných z programů podpory *Nemovitosti, ICT a strategické služby (aktivita zakládání a rozvoj center sdílených služeb), ICT v podnicích a Poradenství* kontrolované projekty neobsahovaly žádný cíl mající charakter výsledku nebo přínosu, který by zcela vyhovoval zásadám SMART.

2.2 Závaznost cílů pro příjemce podpory

Ministerstvo průmyslu a obchodu vymeziilo na úrovni projektů dva druhy ukazatelů využitelných pro sledování a hodnocení stanovených cílů:

⁸ Informační systém pro administraci operačního programu *Podnikání a inovace*.

⁹ V kontrolním vzorku NKÚ byly tyto programy podpory: *Rozvoj, Prosperita, Školící střediska, Inovace, Potenciál, Marketing, Eko-energie, Nemovitosti, ICT a strategické služby, ICT v podnicích a Poradenství*.

Závazné ukazatele	Monitorovací ukazatele
<ul style="list-style-type: none"> obsahovaly výchozí a cílovou hodnotu, v rozhodnutích o poskytnutí dotace byla uvedena povinnost dosáhnout jejich cílových hodnot ve stanovených termínech. 	<ul style="list-style-type: none"> bez výchozích a cílových hodnot, dosažená výše nemá žádný vliv na výši čerpání dotace, určeny primárně pro účely monitorování Programu.

Až na výjimky¹⁰ byly závaznými ukazateli přímé výstupy projektu (např. počet nakoupených strojů, vybudovaná plocha pro účely vědeckotechnického parku, kapacita školicího střediska apod.). Oproti tomu monitorovacími ukazateli byly většinou výsledky projektu, např. nově vytvořená pracovní místa, tržby z inovovaných výrobků, míra obsazenosti podlahové plochy v inkubátoru.

Přístup, který zvolilo MPO, umožňoval díky jasnému stanovení většinou fyzikálních ukazatelů snadnou kontrolovatelnost. Současně měli příjemci větší jistotu, že mohou takových závazných ukazatelů skutečně dosáhnout. Nižší riziko spojené s nesplněním stanovených cílů mohlo mít pozitivní vliv na zájem o získání podpory z Programu.

Na druhou stranu však tento přístup znamenal nižší kontrolu MPO nad skutečnými přínosy podpory. Dosažení takovýchto výstupů totiž nemusí znamenat, že projekt bude mít pozitivní vliv na konkurenceschopnost nebo úroveň inovací. MPO tak nemůže vyloučit, že např. vybudované vědeckotechnické parky zůstanou prázdné nebo že je obsadí jiné než zamýšlené typy podniků.

Vzhledem k uvedenému stanovení podmínek pro čerpání dotace může být část poskytnuté podpory z Programu neefektivní, jak ilustruje příklad č. 1 uvedený dále. MPO nemá v takových případech nástroj, jak zabránit neefektivnímu využití veřejných prostředků.

Příklad č. 1: projekt Centrum informačních technologií a aplikované informatiky Slavičín

Předmětem projektu bylo vybudování vědeckotechnického parku (dále též „VTP“) a centra pro transfer technologií (dále též „CTT“) se zaměřením na bezpečnost informačních technologií v průmyslovém areálu Slavičín. Mělo dojít k zasedlení pěti inovačními firmami a v návaznosti na to ke vzniku 35 nových pracovních míst. Sám provozovatel VTP zamýšlel vytvořit dvě nová pracovní místa. Součástí VTP je konferenční sál, určený zejména pro konání akcí zvyšujících povědomí o inovačních aktivitách. Projekt byl oborově zaměřen na oblast informačních technologií, kde měla probíhat spolupráce s vysokou školou, transfer technologií a poradenství. Realizace projektu skončila v roce 2011 a v době kontroly se nacházel v posledním roce udržitelnosti.

NKÚ zjistil následující skutečnosti:

- Příjemce vybudoval plochy pro VTP a CTT.
- MPO proplatilo dotaci ve výši téměř 30 mil. Kč.

¹⁰ Výjimku představovaly závazné ukazatele v programu podpory *Eko-energie* – roční úspora energie, výroba tepla netto a výroba energie netto. Podobného charakteru byly i závazné ukazatele týkající se uvedení inovovaných produktů na trh a udělených/zapsaných práv ochrany průmyslového vlastnictví.

- Příjemce nevytvořil žádná nová pracovní místa.
- V prostorách nesídlí žádné inovační firmy. Tři zasídlené společnosti využívají cca 35 % výměry. Další dvě firmy mají za úhradu v objektu virtuální sídlo. Příjemce nedoložil, zda vznikla v zasídlených firmách nějaká pracovní místa.
- V objektu se konal pouze seminář s názvem *Jak na dotace v novém období 2014–2020*.
- Technologické transfery a projekty spolupráce s vysokými školami, výzkumnými ústavami nebo průmyslovou sférou se neuskutečnily.
- Projekt předpokládal, že služby VTP a CTT budou využívat firmy podnikající v průmyslovém areálu Slavičín. Takové firmy v něm však prakticky nesídlily¹¹.

Byly naplněny výstupy projektu ve formě vybudované plochy, ale projekt v době kontroly nedosáhl žádných cílů, které příjemce formuloval v projektové žádosti jako přínosy a efekty.

Monitorovacím (tedy nezávazným) ukazatelem byla s výjimkou programu podpory *ICT a strategické služby* také vytvořená pracovní místa. V programech podpory *Rozvoj* a *Prosperita* přitom byly při hodnocení bodově zvýhodněny projekty, které tvorbu nových pracovních míst deklarovaly. **Přestože měl příslib tvorby pracovních míst vliv na získání dotace, MPO k vytvoření nových pracovních míst příjemce nijak nezavázalo, a jejich nevytvoření tedy nebylo důvodem krácení dotace.**

Za splnění účelu považovalo MPO například u projektů na výstavbu vědeckotechnických parků vybudování jejich plochy. Nedsažení plánovaného počtu pracovních míst nemělo na posouzení účelnosti projektu podle MPO vliv.

Obdobného charakteru byla i jiná výběrová kritéria programu podpory *Rozvoj*, například přínosy v podobě snížení odpadu, emisí a spotřeby energie na jednotku produkce či nárůst odbytu. Ani zde MPO příjemce k dosažení těchto přínosů nezavázalo.

Přestože hodnotící kritéria preferovala projekty s přidanou hodnotou nad rámec obecných cílů Programu (zvýšování konkurenceschopnosti), MPO nepožadovalo dosažení přínosů projektů formulovaných v žádostech. MPO tak nevyloučilo riziko účelového zneužití hodnotících kritérií.

2.3 Ověřování plnění cílů projektů

2.3.1 Sledování závazných ukazatelů

Monitoring projektů v kontrolovaném vzorku měla na starosti Agentura CzechInvest. Kromě dokladové kontroly kontrolovalo závazné ukazatele rovněž MPO při kontrolách na místě, a to na vzorku projektů.

¹¹ Mezi firmami podnikajícími v průmyslovém areálu Slavičín byly např. firmy s těmito předměty činnosti: výkup železa, chovná stanice, opravy vozidel, autobazar, malířství, zámečnictví, řeznictví a uzenářství, zpracování gumárenských směsí atd.

Chyby při ověřování plnění závazných ukazatelů zjistil NKÚ u 5 z 61 projektů ve vzorku, tedy u cca 8 % projektů. Dva případy¹² se týkaly nedostatečného ověření vybudované plochy, tři případy¹³ ověření výroby elektřiny a tepla a také existence energetických úspor.

Příklad č. 2: kontrola závazných ukazatelů u části projektů z programu podpory *Eko-energie*

U projektů zaměřených na výrobu energie z obnovitelných zdrojů nebo energetické úspory Agentura CzechInvest ověřovala prostřednictvím dokladů (předávací protokoly, kolaudační souhlas, povolení zkušebního provozu atd.) pouze závazné ukazatele týkající se instalovaného výkonu a rozsahu úspor. Správnost hodnot závazných ukazatelů týkajících se skutečně vyrobené energie a dosažených úspor mohla ověřit z energetických auditů, jejichž předložení ale bylo pouze dobrovolné. Při jejich absenci kontrola probíhala pouze na základě údajů uvedených příjemcem v monitorovací zprávě.

2.3.2 Sledování monitorovacích ukazatelů

NKÚ zjistil na vzorku projektů, že některé deklarované přínosy projektů (výsledkové cíle) nejsou sledovány relevantním monitorovacím ukazatelem.

Příklady přínosů, které nejsou sledovány:

Program podpory <i>Rozvoj</i>	
Cíl: zvýšení tržeb.	Hodnotu tržeb nesleduje v tomto programu podpory žádný monitorovací ukazatel.
Program podpory <i>Školící střediska</i>	
Cíl: zvýšit vzdělanost vlastních pracovníků.	Příjemci sice uváděli hodnotu „využití školícího střediska“, ale ukazatel nerozlišoval využití pro vlastní zaměstnance od využití ostatními klienty. Sleduje pouze dny školení bez ohledu na jejich délku či počet účastníků.
Program podpory <i>Marketing</i>	
Cíl: získat nové obchodní partnery.	Příjemci vykazovali celkové tržby bez ohledu na přímou souvislost s projektem.
Program podpory <i>ICT a strategické služby</i>	
Cíl: vyvinutí informačního systému nebo aplikačního řešení.	Příjemci vykazovali pouze výši investice do dlouhodobého majetku a počet vytvořených dotovaných pracovních míst v průběhu realizace projektu.

¹² Projekty č. 5.1 PP01/005 a 5.3 NM01/371; v prvním případě byla výměra uvedená v kolaudačním souhlasu nižší než výměra uvedená v monitorovací zprávě. V druhém případě se Agentura CzechInvest spokojila pouze s údajem o renovované podlahové ploše uvedeným v monitorovací zprávě; kolaudační rozhodnutí měla k dispozici až s ročním zpožděním.

¹³ Projekty č. 3.1 EEDOZE/058, 3.1 EED02/014 a 3.1 EED02/739; ve všech třech případech neobsahovaly projektové složky žádný relevantní doklad o správnosti dosažené hodnoty závazného ukazatele „výroba tepla/elektřiny netto“, či „roční úspora energie“. Stejně pochybení bylo zjištěno i u projektu č. 3.1 EED02/740, který však nebyl v základním kontrolním vzorku.



Příjemci byli povinni v monitorovacích zprávách uvádět hodnoty monitorovacích ukazatelů, které měly sloužit pro účely sledování přínosů projektu. **Při kontrolách na místě MPO nekontrolovalo, zda jsou vykázané hodnoty monitorovacích ukazatelů pravdivé, a jejich vypovídací schopnost byla v důsledku toho omezená.**

V rámci kontrolovaného vzorku projektů příjemci nepředložili žádné doklady, které by potvrzovaly hodnoty monitorovacích ukazatelů. Monitorovací zprávy zároveň neobsahovaly ani stručnou informaci ze strany příjemce podpory o vývoji projektu v době udržitelnosti, dosažených přínosech, rizicích apod. **Agentura CzechInvest schvalovala monitorovací zprávy předložené po ukončení projektů, aniž by systematicky¹⁴ ověřovala správnost vykázaných hodnot monitorovacích ukazatelů.**

2.4 Agregace hodnot monitorovacích ukazatelů

Dosažené hodnoty vybraných závazných a monitorovacích ukazatelů na úrovni projektů MPO agreguje do souhrnných stavů monitorovacích indikátorů, a to až na úroveň celého Programu. **Nejvyšší kontrolní úřad ověřoval validitu těchto agregovaných dat a zjistil u dvou monitorovacích indikátorů závažné nedostatky svědčící o nesprávnosti vykazované hodnoty.** Chybou jsou postiženy indikátory „počet vytvořených pracovních míst“ (monitorovací indikátor na úrovni Programu) a „počet vytvořených pracovních míst ve vědě a výzkumu“ (monitorovací indikátor na úrovni oblastí podpory 2.2 až 5.3).

Oba indikátory se z úrovně operačního programu *Podnikání a inovace* dále agregují na úroveň *Národního strategického referenčního rámce 2007–2013* a slouží k vyhodnocování úspěšnosti podpory ze strukturálních fondů EU v České republice.

Analýza zdrojového souboru dosažených hodnot monitorovacích indikátorů provedená NKÚ prokázala, že docházelo ke dvěma druhům chyb: vícenásobnému vykazování vytvořených pracovních míst v několika projektech současně a chybnému vykazování pracovních míst v důsledku nerespektování metodiky MPO.

Příklad č. 3: druhy chyb ve vykazování pracovních míst

Vícenásobné vykazování pracovních míst

Příjemce současně vykazoval pracovní místa v pěti projektech. V roce 2011 pro každý z pěti projektů shodně uvedl, že vytvořil 50,08 pracovních míst. Průměrný celkový počet zaměstnanců v této firmě se však podle registrů meziročně zvýšil pouze o 50,76 osob. V následujícím roce vykázal pro každý z projektů vytvoření 82,23 pracovních míst. Meziroční změna počtu zaměstnanců podle registrů činila 82,23 osob. **Podle metodiky MPO se čísla za projekty agregovala ve výši 250,4 pracovních míst za rok 2011 a 411,15 pracovních míst za rok 2012, a byla tedy pětinašobná oproti skutečnosti.**

¹⁴ Agentura CzechInvest NKÚ sdělila, že u vybraných monitorovacích ukazatelů provádí ověření prostřednictvím veřejně přístupných finančních výkazů nebo dotazem u příjemce.

Kumulace pracovních míst

Jiný příjemce vykázal v letech 2011–2014 vytvoření 6, 13, 14 a 18 pracovních míst. Meziroční změna průměrného počtu zaměstnanců však v daném období nebyla ve výši vykázaných ročních přírůstků (tedy až 18 pracovních míst za rok), ale odpovídala spíše kumulativnímu nárůstu o 7, 1 a 4 pracovní místa. Podle metodiky MPO projekt vytvořil 51 pracovních míst. Ve skutečnosti to bylo pouze 18 pracovních míst. **Chyba tak byla téměř trojnásobná.**

Ministerstvo průmyslu a obchodu problematiku vícenásobného vykazování pracovních míst nijak neošetřilo a pravidla Programu takový postup nezakazovala. Údaje o nově vytvořených pracovních místech byla pro většinu projektů pouze monitorovacím (a tedy nezávazným) ukazatelem a jejich správnost nebyla systémově ověřována, a to ani při kontrolách na místě. Korekci nesprávných údajů mohlo MPO provést pouze v případě, kdy byla nesprávnost zřejmá (např. chyba v desetinné čárce). Obecně však spoléhalo na správnost a pravdivost údajů předložených příjemci.

Na vzorku kontrolovaných projektů se NKÚ zabýval vytvořenými pracovními místy také z pohledu jejich průkaznosti. Rozdíl mezi počtem vykázaných pracovních míst a skutečně zjištěným počtem byl ve výši cca 4,1 %¹⁵. Z 21 příjemců, kteří vytvořená pracovní místa uvedli, udělalo chybu více než 14 % příjemců.

2.5 Neagregované ukazatele

Část monitorovacích ukazatelů¹⁶ (např. „*míra obsazenosti podlahových ploch*“ u programu podpory *Nemovitosti*) sice musí příjemci hlásit v monitorovacích zprávách, ale MPO je dále neagreguje a periodicky nevyužívá. Takto získaná data sice mohou být využitelná, např. pro účely evaluací, ale v daném rozsahu považuje NKÚ požadavek na jejich předávání za nadbytečnou administrativní zátěž.

3. Vyhodnocení plnění cílů Programu

3.1 Dílčí cíle Programu

Nejvyšší kontrolní úřad hodnotil¹⁷ dosažení cílů Programu na úrovni operačních cílů oblastí podpory, specifických cílů prioritních os a na úrovni globálního cíle. Hodnocení provedl NKÚ s využitím indikátorové soustavy Programu vždy ve smyslu znění daného cíle. Vypovídací hodnotu indikátorové soustavy snižuje fakt, že část údajů nepodléhá žádné kontrole správnosti, a jak NKÚ prokázal, tyto údaje jsou zatíženy chybami. Pro zhodnocení účinků Programu je problematické také využití indikátorů, které vycházejí z dat Českého

¹⁵ V kontrolovaných projektech příjemci vykázaly tvorbu 221,86 pracovního místa, NKÚ zjistil 213,11 pracovního místa, tj. o cca 9 méně.

¹⁶ Celkem 53 monitorovacích ukazatelů (některé ukazatele stejného názvu v různých programech podpory jsou započítány vícekrát).

¹⁷ Hodnocení proběhlo na základě dat předložených MPO dne 16. 6. 2016, část údajů vychází z dokumentu *Aktuální stav realizace OP Podnikání a inovace* k 30. 9. 2015. Za dosažené považoval NKÚ hodnoty monitorovacích indikátorů ve výši 90 % a vyšší.

statistického úřadu (dále též „ČSÚ“) nebo Eurostatu, neboť nelze odlišit vliv Programu a ostatních faktorů na jejich hodnotu.

Stručná charakteristika vývoje české ekonomiky podle ČSÚ¹⁸

V programovém období 2007–2013, a tedy i v období implementace Programu se ČR musela potýkat s následky světové finanční a posléze ekonomické krize. Ta zapříčinila propad HDP v roce 2009 o 4,8 %. Po oživení v letech 2010 a 2011 byla ekonomika ČR postižena další recesí. Oživení přišlo v roce 2014 a pozitivní trend pokračuje i nyní. Podle údajů ČSÚ byl přírůstek hrubého domácího produktu (dále též „HDP“) v roce 2015 (4,5 %) nejvyšší za posledních osm let. Celkový přírůstek výkonu ekonomiky ČR v letech 2009–2015 byl však navzdory aktuálnímu růstu jen 5,3 %. Vyšší přírůstek mělo osm zemí EU v čele s Irskem a Polskem. Hrubý domácí produkt na obyvatele v paritě kupní síly se přiblížil průměru EU (v roce 2015 činil 85 % průměru EU). Mezi novými členskými zeměmi EU však ČR nevykálala¹⁹. Skutečná individuální spotřeba na obyvatele v paritě kupní síly, která lépe vypovídá o životní úrovni obyvatelstva,²⁰ v ČR dosáhla v roce 2015 pouze 76 % průměru EU. Rozdíl mezi HDP na obyvatele a tímto ukazatelem vysvětluje ČSÚ zejména vysokým čistým odlivem prvotních důchodů do zahraničí a vysokou mírou investic. Silný růst ekonomiky srazil míru nezaměstnanosti výrazně pod 5 %, což bylo nejméně v historii samostatné ČR, a spolu s Německem byla ČR zemí s nejnižší mírou nezaměstnanosti v EU. Za růstem v roce 2015 stála především sílící domácí poptávka podpořená mimořádnými vlivy – nízkou cenou ropy a dočerpáváním finančních prostředků z fondů EU.

Dočerpání zdrojů z fondů EU se týkalo i operačního programu *Podnikání a inovace*, jehož celková alokace činila více než 84 mld. Kč. **Podle údajů z června 2016²¹ se MPO podařilo dostupnou alokaci plně využít. Jako sankce za nedodržení podmínek byly provedeny korekce v souhrnné výši přesahující 3,7 mld. Kč. Vyjmutí této částky z financování Programu představovalo dodatečnou zátěž pro státní rozpočet.**

Ke snížení alokace z Evropského fondu pro regionální rozvoj však nedošlo, protože MPO dokázalo uvolněné prostředky uplatnit v nových projektech.

Nejvyšší kontrolní úřad vyhodnotil dosažení cílů prioritních os 1–6 a jim podřazených oblastí podpory následovně³:

Prioritní osa 1 – Vznik firem	Splněn částečně	●
Oblast podpory 1.1 Podpora začínajícím podnikatelům	Splněn částečně	●
Oblast podpory 1.2 Využití nových finančních nástrojů	Nesplněn	●

¹⁸ Dle publikace *Tendence makroekonomického vývoje a kvality života v České republice v roce 2015*, kterou publikoval Český statistický úřad, čj.: 1664/2016-01, kód publikace 320192-16, Praha 29. 7. 2016.

¹⁹ Horší výsledek zaznamenaly pouze Chorvatsko, Slovinsko a Kypr.

²⁰ Odpovídá výdajům na konečnou spotřebu domácností a naturálním sociálním transferům, které domácnosti získávají od vládních institucí a neziskových institucí sloužících domácnostem, a reflektuje tedy to, co domácnosti celkově spotřebují.

²¹ Informace o stavu čerpání fondů EU v programovém období 2007–2013 za červen 2016 zpracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj; souhrnné žádosti zaslané Ministerstvu financí – platebnímu a certifikačnímu orgánu – dosáhly 109,3 % alokace.

V oblasti podpory 1.1 došlo krazantnímu snížení plánované podpory začínajícím podnikatelům. Původní plán počítal s podporou cca 400 podnikatelů ročně, zatímco po úpravě se cílová hodnota snížila na 200 podpořených podniků celkem. Program nakonec podpořil 182 podniků, tedy jen malou část plánovaného množství. Snížené cílové hodnoty monitorovacích indikátorů byly až na jednu výjimku dosaženy. Oblast podpory 1.2 nebyla vůbec uskutečněna. Z výše uvedených důvodů hodnotí NKÚ cíl prioritní osy 1 jako částečně splněný. Jako nedostatečné hodnotí NKÚ zacílení podpory na konkrétní projekty; viz následující text.

Zaměření oblasti podpory 1.1

Program podpory START nestanovil žádná kritéria či jiné podmínky, které by zajišťovaly výběr firem s inovačním potenciálem. Podpora z tohoto programu tak byla poskytnuta třeba i na projekt *Nákup a rekonstrukce a provozování 2 dočasných staveb občanského vybavení – maloobchodní prodejny potravin a rychlého občerstvení*. Prioritní osa 1 přitom měla být zaměřena na inovačně orientované firmy²² a samotná oblast podpory 1.1 obsahovala příslib podpory nejkvalitnějších projektů a firem s inovačním potenciálem²³.

Prioritní osa 2 – Rozvoj firem	Splněn částečně	●
Oblast podpory 2.1 Bankovní nástroje podpory malých a středních podniků	Nelze vyhodnotit	○
Oblast podpory 2.2 Podpora nových výrobních technologií, ICT a vybraných strategických služeb	Splněn částečně	●



Cílové hodnoty monitorovacích indikátorů prioritní osy 2 byly s výjimkou jednoho případu dosaženy nebo i překonány, avšak žádný z nich se netýkal posouzení konkurenceschopnosti, a proto nebylo možné vyhodnotit dosažení cíle oblasti podpory 2.1²⁴. V oblasti podpory 2.2 hodnotí NKÚ jako splněný záměr stimulovat rozvoj malých a středních podniků ve vybraných regionech, kde došlo k růstu přidané hodnoty v podpořených podnicích o více než 57 %, což bylo 190 % plánované hodnoty. Vzhledem k absenci relevantního monitorovacího indikátoru však nebylo možné posoudit, zda došlo ke zvýšení úrovně ICT infrastruktury v podnicích a zvyšování podílu služeb na výnosech z DPH²⁵. Ve vztahu k cíli prioritní osy nebylo možné vyhodnotit míru zintenzivnění rozvoje informačních a komunikačních technologií a služeb pro podnikání.

²² Programový dokument OP Podnikání a inovace, MPO 2011, s. 69: „Prioritní osa 1. OPPI je tvořena dvěma oblastmi podpory, které se zaměřují na vytváření podmínek pro vznik nových firem, s akcentem na inovačně orientované firmy.“

²³ Programový dokument OP Podnikání a inovace, MPO 2011, s. 70: „Uvedená oblast podpory se v této vysoce rizikové skupině začínajících podnikatelů soustřeďuje na nejkvalitnější projekty, čemuž odpovídá i navrhovaná výše alokace zdrojů v OPPI. Rozhodujícím hlediskem pro poskytnutí podpory bude zaměření projektů a kvalita jejich podnikatelských záměrů. Podporovány budou firmy s inovačním potenciálem, které by jinak těžko získávaly zdroje na zahájení a rozjezd svého podnikání.“

²⁴ Oblast podpory 2.1 měla za cíl zvyšovat konkurenceschopnost malých a středních podniků podporou jejich rozvojových podnikatelských záměrů prostřednictvím bankovních nástrojů.

²⁵ Oblast podpory 2.2 měla za cíl stimulovat rozvoj malých a středních podniků ve vybraných regionech podporou investic do moderních technologií, zvyšovat úroveň ICT infrastruktury v podnicích, napomáhat zvyšování podílu služeb na DPH.

Prioritní osa 3 – Efektivní energie	Splněn	
<i>Oblast podpory 3.1 Úspory energie a obnovitelné zdroje energie</i>	<i>Splněn</i>	




Cílové hodnoty monitorovacích indikátorů byly v prioritní ose 3 splněny na minimálně 85 % a NKÚ hodnotí cíle prioritní osy i oblasti podpory jako splněné. Věrohodnost dosažení těchto cílů však snižuje nekonzistence mezi cílem prioritní osy 3 a cílem oblasti podpory; viz následující text.

Nekonzistence cílů v prioritní ose 3

Cílem prioritní osy bylo zvýšit účinnost užití energií v průmyslu. Cíl oblasti podpory byl však naformulován takovým způsobem, že umožnil podpořit projekty na úsporu energií všech podnikatelů²⁶, čímž fakticky rozšířil podporu nad rámec cíle prioritní osy 3.

Podporu tak dostaly také ubytovací zařízení (např. ubytovny hotelového typu, které poskytují služby mj. i osobám pobírajícím příspěvek/doplatek na bydlení), aquapark, školy nebo poliklinika.

NKÚ vyhodnotil všechny projekty netýkající se průmyslového podnikání jako nezpůsobitelné k podpoře z Programu a vyčíslil částku dotace jim poskytnutou až na 1,6 mld. Kč.





Prioritní osa 4 – Inovace	Splněn	
<i>Oblast podpory 4.1 Zvyšování inovační výkonnosti podniků</i>	<i>Splněn</i>	
<i>Oblast podpory 4.2 Kapacity pro průmyslový výzkum a vývoj</i>	<i>Splněn částečně</i>	

Cíl oblasti podpory 4.1 hodnotí NKÚ na základě kvantifikace provedené MPO jako splněný. Jedním ze sledovaných indikátorů v této oblasti podpory byly i *vynálezy a udělené patenty*. Plánovanou hodnotu indikátoru se podařilo splnit na 85 % cílové hodnoty (527 přihlášek a udělených práv). NKÚ považuje dosaženou hodnotu v porovnání s celkovou aktivitou v ČR za málo významnou²⁷. Cíl oblasti podpory 4.2 pokládá NKÚ pouze za částečně splněný, neboť s podporou Programu sice vznikly kapacity pro průmyslový výzkum a vývoj, ale cíl směřoval také k prohloubení spolupráce podniků s výzkumnými a vývojovými institucemi. Program pro tuto spolupráci nemá žádný monitorovací indikátor. Cíl prioritní osy hodnotí NKÚ z pohledu nastavení Programu jako splněný, protože cílem bylo prosté posílení²⁸ inovačních aktivit podniků. Cíl nevyjadřoval skutečné výsledky takové činnosti, a proto k jeho splnění stačilo například dosáhnout plánovaného počtu produktových inovací. Podíl tržeb z prodeje inovovaných výrobků a služeb se však z 10 % v roce 2007 nezvedl o plánovaných 15 %, ale pouze o necelá 3 %. Skutečný přínos podpory byl nižší, než MPO zamýšlelo.




²⁶ Cílem prioritní osy 3 bylo: zvýšit účinnost užití energií v průmyslu a využití obnovitelných, případně i druhotných zdrojů energie (vyjma podpory spaloven). Cíl oblasti podpory ve znění „snižovat energetickou náročnost českého průmyslu a procesů spojených s výrobou, přeměnou a užitím energie“ ve své druhé části (... a procesů spojených s výrobou...) již omezení na odvětví průmyslu neuvádí.

²⁷ Podle výroční zprávy Úřadu průmyslového vlastnictví za rok 2015 bylo jen za rok 2015 podáno subjekty původem z ČR 880 přihlášek vynálezů a uděleno bylo 605 národních patentů a validovaných evropských patentů s účinky v České republice.

²⁸ Cílem prioritní osy 4 bylo: posílit inovační aktivity podniků (zavádění inovací technologií, výrobků a služeb).

Prioritní osa 5 – Prostředí pro podnikání a inovace	Splněn částečně	
Oblast podpory 5.1 Platformy spolupráce	Splněn	
Oblast podpory 5.2 Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů	Splněn	
Oblast podpory 5.3 Infrastruktura pro podnikání	Splněn částečně	

Cíl oblasti podpory 5.1 považuje NKÚ za splněný, protože došlo k vytvoření infrastruktury pro spolupráci podniků a vědeckovýzkumných a vzdělávacích institucí v předpokládaném rozsahu. Upozorňuje však na nízkou hodnotu (61 %) indikátoru počtu podpořených inovačních firem, která svědčí o nedostatečném využití vybudované infrastruktury. V oblasti podpory 5.3 nedošlo k zamýšlené podpoře nájemního bydlení ani k plánovanému vzniku znalostní a informační báze pro rozvoj regionální podnikatelské infrastruktury. Na úrovni prioritní osy nemohl NKÚ vyhodnotit dílčí cíl „zefektivnit využití lidského potenciálu v průmyslu“, protože pro jeho měření nemá MPO žádný monitorovací indikátor.

Prioritní osa 6 – Služby pro rozvoj podnikání	Nesplněn	
Oblast podpory 6.1 Podpora poradenských služeb	Nesplněn	
Oblast podpory 6.2 Podpora marketingových služeb	Splněn	

Důvodem označení cíle oblasti podpory 6.1 jako nesplněného je skutečnost, že cíl počítal s rozvojem kvalitní a profesionální sítě poradenských služeb pro podnikání a inovace, což dále konkretizoval jako podporu nabídky poradenských služeb, rozvoj a koordinovanou decentralizaci regionální poradenské infrastruktury. Vzniknout měl národní registr poradců a regionální poradenské sítě, k tomu však nedošlo. Namísto toho MPO schválilo dva projekty Agentury CzechInvest²⁹ a dále podpořilo projekty podniků zaměřené na nákup poradenských služeb. Cíl prioritní osy 6 se rovněž týkal nabídkové strany trhu poradenských a informačních služeb pro podnikání³⁰. Takové projekty, až na výjimky v podobě interních projektů, MPO nefinancovalo. I když byl cíl oblasti podpory 6.2, kde Program finančně podpořil účasti podniků na mezinárodních veletrzích, výstavách apod., jako takový splněn, byl nekonzistentní s cílem prioritní osy.

3.2 Globální cíl Programu

Globálním cílem Programu bylo „zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy“. Při vyhodnocování globálního cíle analyzoval NKÚ především indikátory kontextu a monitorovací indikátory Programu.

Všechny indikátory kontextu mají jako zdroj údajů data ČSÚ, Eurostatu nebo obdobné zdroje. Je možné je použít především pro charakteristiku prostředí a obecných trendů. Pozitivní anebo negativní vývoj těchto dat ale nelze ztotožnit s dopady operačního programu *Podnikání a inovace*.

Pro vyhodnocení plnění globálního cíle definovalo MPO monitorovací indikátory Programu. Také u části těchto indikátorů použilo MPO jako zdroj dat údaje ČSÚ, jejichž vývoj ale nelze

²⁹ Interní projekty *CzechAccelerator* a *CzechEcosystem*. V obou projektech byly poradenství a související služby poskytovány podnikům.

³⁰ Cílem prioritní osy 6 bylo: Zintenzivnit rozvoj poradenských a informačních služeb pro podnikání.

přímo ztotožnit s dopady operačního programu *Podnikání a inovace*. Jednalo se o tzv. indikátory dopadu, které mají vyjadřovat dlouhodobější účinky programu.

Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje, že dotace měly na podpořené podniky obecně pozitivní vliv, ale míru splnění globálního cíle Programu nelze vyhodnotit. Podrobnosti obsahuje následující text.

3.2.1 Kontextové indikátory

Jako indikátory kontextu byly v Programu zvoleny následující monitorovací indikátory:

Monitorovací indikátor	Charakteristika indikátoru
Souhrnná produktivita práce	HDP v PKS na pracovníka (EU-25 = 100) ³¹
Míra zaměstnanosti	Zaměstnanost ve věkové skupině 15–64 let v %
Patentové přihlášky u Evropského patentového úřadu	Počet patentových přihlášek na 1 mil. obyvatel
Souhrnný index inovativnosti	European Innovation Scoreboard
Zaměstnanost ve znalostních službách	Podíl osob zaměstnaných ve znalostních službách ve vztahu k celkovému počtu v %
Energetická náročnost hospodářství	kgoe (1 000 eur HDP) ³²

Cílové hodnoty indikátorů kontextu byly většinou dosaženy nebo téměř dosaženy:

- Původně stanovený cíl dosáhnout 95 % souhrnné produktivity práce vůči průměru EU-25 byl v roce 2011 snížen na 75 %. Tuto hodnotu česká ekonomika překročila v roce 2015³³. V pořadí členských zemí EU to znamená 19. místo, přičemž v porovnání s rokem 2007 Českou republiku přeskočilo Slovensko. Vzhledem k vyšší dynamice růstu se jí ze zemí Visegrádské čtyřky (dále též „V4“) přiblížilo ještě Polsko.
- Míra zaměstnanosti dosáhla cílové hodnoty už v roce 2007 a nikdy pod ni neklesla.
- Počet patentových přihlášek sice dosáhl hodnoty 20 přihlášek na 1 mil. obyvatel, což je v rámci zemí V4 nejvíce³⁴, avšak v porovnání s ostatními unijními státy to představuje pouze cca 15 % průměru EU. Cílová hodnota přitom počítala s dosažením 60 %.
- Hodnota souhrnného indexu inovativnosti³⁵ se postupně zvyšovala a v roce 2014 už byla cílová hodnota překonána o téměř 24 %. V roce 2007 zaostávala ČR za průměrem EU o 28 %, zatímco v roce 2014 to bylo o 19 %³⁶.
- Cílová hodnota indikátoru zaměstnanost ve znalostních službách nebyla dosažena. Cíl byl naplněn na cca 85 %.
- Energetická náročnost hospodářství průběžně klesala a cílová hodnota byla splněna.

³¹ Hrubý domácí produkt v paritě kupní síly (PKS) na pracovníka.

³² Množství energie vyjádřené hodnotou kgoe (kilogram of oil equivalent) potřebné k vytvoření hrubého domácího produktu v hodnotě 1 000 €.

³³ Hodnota 79,7 %, údaj Eurostatu k 27. 7. 2016.

³⁴ Polsko 14,7, Maďarsko 10,0 a Slovensko 8,8 patentových přihlášek na 1 mil. obyvatel.

³⁵ Index pro měření inovativnosti zpracováváný Evropskou komisí – do roku 2009 European Innovation Scoreboard, následně Innovation Union Scoreboard.

³⁶ Pro srovnání hodnoty zemí V4: Maďarsko 33 %, Slovensko 35 %, Polsko 44 %.

3.2.2 Monitorovací indikátory Programu

Monitorovací indikátor	Charakteristika indikátoru
Počet podpořených projektů	Celkový počet podpořených projektů v rámci Programu
Počet vytvořených pracovních míst (celkem, z toho ženy, z toho muži)	Hrubý počet vytvořených pracovních míst (FTE) generovaných programem (celkem a podle pohlaví)
Dodatečná kapacita produkce z obnovitelných zdrojů energie	MW
Zaměstnanost ve výzkumu a vývoji / zaměstnanost žen ve výzkumu a vývoji	Počet zaměstnanců VaV (v přepočtených počtech) na 1 000 zaměstnaných celkem
Výdaje na VaV v podnikatelském sektoru	Hrubé domácí výdaje na VaV uskutečněné v podnikatelském sektoru v % HDP
Produkce v odvětvích high-tech sektoru	Podíl produkce v high-tech odvětvích zpracovatelského průmyslu a high-tech odvětvích služeb podnikatelského sektoru na celkové přidané hodnotě průmyslu a služeb v %

Kromě dvou indikátorů byly cílové hodnoty všude dosaženy nebo dokonce překonány. Z hlediska vyhodnocení jsou nejvíce vypovídající indikátory, jejichž hodnoty vycházejí přímo z Programu:

- Operační program *Podnikání a inovace* nebyl primárně zaměřen na tvorbu pracovních míst, ale na podporu konkurenceschopnosti a inovací. Projekty, které nevytvořily žádná pracovní místa³⁷, proto nelze automaticky považovat za neúspěšné. Pracovní místa, která byla vytvořena projektem, však lze ztotožnit s pozitivním vývojem podniku. Podle údajů MPO vytvořil Program přes 48 tis. pracovních míst, čímž dosáhl více než 120 % plánované hodnoty. Jak ale NKÚ doložil, toto číslo není věrohodné, protože hodnoty jsou někde duplicitní nebo v důsledku chyby příjemce může dojít k několikanásobnému nadhodnocení. **MPO nekontrolovalo, zda byla pracovní místa skutečně vytvořena. Vzhledem k výše uvedeným nedostatkům NKÚ konstatuje, že tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**
- K prioritní ose 3 se vztahuje indikátor vytvořené kapacity produkce z obnovitelných zdrojů energie. Program navýšil kapacitu o 210 MW, čímž splnil plánovaný cíl. **Tento indikátor považuje NKÚ za vypovídající o výsledku Programu.**
- Podle údajů ČSÚ zaměstnanost ve výzkumu a vývoji mezi lety 2007–2014 rostla. NKÚ porovnal počet pracovních míst ve výzkumu a vývoji vytvořených do roku 2014 Programem a nárůst zaměstnanců VaV v podnikatelském sektoru ve stejném období. Podle tohoto srovnání byl dopad Programu na podnikatelský sektor významný ve výši 42 %. Ani pracovní místa ve výzkumu a vývoji však MPO neověřuje a NKÚ v nich zjistil závažné chyby mající vliv na věrohodnost údajů. **Vzhledem k těmto chybám NKÚ konstatuje, že tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**
- Výdaje na VaV v podnikatelském sektoru dosáhly dle materiálů MPO pouze 67 % cílové hodnoty. V důsledku absence ukazatele výše výdajů na VaV v podpořených projektech (zejména projekty na budování VaV kapacit) však nelze vyhodnotit vliv Programu na tento výsledek. **Tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**
- Hodnota podílu produkce v odvětvích high-tech sektoru byla podle údajů z roku 2012 dokonce nižší než výchozí hodnota. Program podpořil projekty ze všech odvětví, a proto

³⁷ Naopak zvýšení konkurenceschopnosti podniku může vést i k poklesu počtu zaměstnanců, např. po nákupu nového typu stroje.

nelze vyloučit ani negativní vliv na vývoj indikátoru. Monitorovací ukazatele změny produkce v high-tech sektorech ale MPO nezavedlo. **Tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**

3.2.3 Vyhodnocení globálního cíle

Globální cíl Programu NKÚ pro účely vyhodnocení rozdělil na dva samostatné cíle:

- a) *přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy.*
- b) *zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky.*

Část cíle a)

Program nestanovil, jaké indikátory budou měřit inovační výkonnost ani jakým evropským zemím by se měla ČR přiblížit. **I když z povahy podpor, které Program poskytoval, lze usuzovat pozitivní vliv Programu na inovativnost³⁸, míru dosažení globálního cíle nelze vyhodnotit.**

Podle výše uvedeného souhrnného indexu inovativnosti se pozice České republiky od roku 2007 zlepšila jak vůči průměru EU, tak i vůči Německu jakožto zástupci vyspělé průmyslové ekonomiky (přiblížení o 9 %). Nelze však určit, nakolik lze pozitivní posun připsat Programu a nakolik jiným vlivům³⁹.

Část cíle b)

Na konkurenceschopnost české ekonomiky měly vliv všechny prioritní osy Programu. Vedle již výše zmíněných nedostatků však monitorovací indikátory Programu nevyjadřovaly relativní postavení české ekonomiky v porovnání s jinými státy. Toto postavení je přitom pro konkurenceschopnost klíčové. Mezi všeobecně uznávané ukazatele konkurenceschopnosti patří produktivita práce a inovativnost. Produktivita práce se sice mezi lety 2007–2015 zvýšila v ČR téměř dvojnásobně při porovnání s průměrem EU, ale v pořadí členských zemí se před Českou republiku dostalo Slovensko⁴⁰. Ostatní země V4 stále za ČR zaostávají, nicméně hodnoty u nich rostly rychleji, zejména se to týká Polska⁴¹.

Jiným měřítkem stanovení konkurenceschopnosti je globální index konkurenceschopnosti⁴² vydávaný Světovým ekonomickým fórem. Hodnota indexu pro ČR v letech 2006/2007–2015/2016 kolísala a v posledním dostupném vydání byla na téměř shodné

³⁸ Např. podpora patentových řízení, uvádění inovovaných produktů na trh, vytváření VaV kapacit v podnicích.

³⁹ Souhrnný index inovativnosti zahrnuje např. vzdělávání nebo veřejné výdaje na výzkum a vývoj.

⁴⁰ Produktivita práce v EU na osobu a hodinu (EU-28 = 100 %) za rok 2015: Maďarsko 69,1 %; Polsko 74,3 %; Česká republika 79,7 %; Slovensko 82,5. (Zdroj: Eurostat.)

⁴¹ Reálná hodinová produktivita práce v %, změna 2007–2015: Česká republika 12,0 %; Maďarsko 13,2 %; Slovensko 22,3 %; Polsko 24,5 %. (Zdroj: Eurostat.)

⁴² Tento index, vydávaný od roku 1979, obsahuje za roky 2015–2016 údaje ze 140 světových ekonomik. Hodnocení sestává z 12 oblastí (např. instituce, infrastruktura, efektivita trhu zboží nebo inovace).

úrovni jako na začátku období, stejně tak se nezměnilo pořadí ČR. Oproti tomu ostatní země V4 buď rostly (Polsko), nebo výrazně v pořadí klesly (Slovensko, Maďarsko)⁴³.

Výše uvedené ukazatele vycházejí z výkonů ekonomiky jako takové a nelze je slučovat s výsledky jednoho operačního programu. Vyhodnocení neumožňují ani indikátory stanovené na úrovni Programu. **Splnění části b globálního cíle nelze jednoznačně vyhodnotit.**

3.2.4 Další skutečnosti ve vztahu ke globálnímu cíli

NKÚ dále upozorňuje na možné negativní vlivy podpory z Programu na ekonomiku jako celek. Příkladem mohou být podniky, které využily dotace na odstranění své závislosti na subdodavatelích, což může subdodavatele ekonomicky poškodit.

Dalším příkladem je získání prosté výhody v podobě úspory nákladů na rozvoj firmy, což může ve vysoce konkurenčních odvětvích způsobit ztrátu konkurenceschopnosti nepodpořených firem. Vyhodnocení těchto negativ předpokládá MPO až v plánované ex-post evaluaci Programu.

4. Operační program *Podnikání a inovace* v číslech

O podporu z Programu projevilo zájem přes 6 000 žadatelů, kteří podali více než 26 tis. registračních žádostí⁴⁴, tedy průměrně 4,2 žádosti na žadatele. Finanční podporu získalo 55 % registračních žádostí. Zhruba osm projektů z deseti se podařilo také úspěšně dokončit.

U celkem 90 % z celkového počtu úspěšně dokončených projektů byly žadateli malé a střední podniky, na které byl Program primárně zaměřen. Vzhledem k průměrně vyšší částce poskytnuté dotace však bylo 25 % alokace vyčerpáno velkými podniky.

NKÚ zjistil existenci významných regionálních rozdílů při realizaci Programu:

- Rozdíl v úspěšnosti žadatelů podle okresů činil více než 30 % (od 73 % v okrese Jablonec nad Nisou, až po 42 % v okrese Most, průměr ČR dosáhl 61 %).
- Stejný rozdíl se týkal podílu úspěšně dokončených projektů (od Rokycan s 93 % až po Plzeň-jih s 61 %, průměr ČR činil 83 %).
- Rozdíly byly rovněž:
 - v počtu projektů ve vztahu k počtu obyvatel (okres Vsetín 2 799 projektů/mil. obyv., okres Plzeň-jih 370 projektů/mil. obyv., průměr ČR 1 304 projektů/mil. obyv.).
 - ve výši proplacené dotace na obyvatele (Brno-město 19 017 Kč/obyv., Cheb 2 617 Kč/obyv., průměr ČR 9 364 Kč/obyv.).

⁴³ Změna indexu mezi roky 2006/2007-2015/2016: Polsko 2,43 %; Česká republika 0,36 %; Maďarsko -5,53 %; Slovensko -7,03 %. Pořadí (změna pořadí ve sledovaném období): Polsko 45 (+4); Česká republika 31 (0); Maďarsko 63 (-25); Slovensko 67 (-21). (Zdroj: The Global Competitiveness Index Historical Dataset (c) 2005–2015, World Economic Forum.)

⁴⁴ Registrační žádost byla projevem zájmu o podporu z Programu. Po jejím schválení musel žadatel předložit tzv. plnou žádost. Žadatelé v některých případech po kladném vyjádření MPO plnou žádost nepodali.

Na regionální rozložení podpory měla vliv o 10 % nižší podpora v regionu soudržnosti Jihozápad⁴⁵.

5. Soulad projektů s podmínkami Programu

Kromě dosažení cílů kontroloval NKÚ u projektů také to, zda příjemci čerpali dotaci pouze na způsobilé výdaje a zda postupovali správně při výběru dodavatelů. NKÚ kontroloval pouze vybrané výdaje a zadávací řízení.

5.1 Kontrola zadávacích řízení

V rámci projektů vybraných do kontrolního vzorku příjemci uskutečnili 191 zadávacích řízení⁴⁶, z nichž 64 (tj. 34 %) Nejvyšší kontrolní úřad podrobil kontrole. Nedostatky zjistil NKÚ v každém čtvrtém zadávacím řízení. Z kontroly také vyplynulo, že ve 114 zadávacích řízeních (tj. plných 60 %) byla hodnocena pouze jedna nabídka, takže nedošlo ke skutečné soutěži potenciálních dodavatelů. Ve dvou případech⁴⁷ příjemci neprovedli zadávací řízení vůbec, protože související plnění rozdělili na několik menších a nakoupili je přímo. Takový postup byl v rozporu s pravidly pro výběr dodavatelů.

Příklad č. 4: nedovolené dělení zakázek

Pravidla pro výběr dodavatelů stanovila, že plnění s předpokládanou hodnotou menší než 500 tis. Kč bez DPH mohou příjemci pořizovat formou přímého nákupu bez zadávacího řízení. Zároveň však zakazovala obcházení tohoto limitu pomocí dělení předmětu zakázky. Jeden z příjemců⁴⁸ pořídil dodávky (např. notebooky, monitory a VoIP telefony) v celkové hodnotě přesahující 1,3 mil. Kč bez zadávacího řízení, přestože spolu věcně, funkčně i časově souvisely a výše uvedený limit přesáhly.

Pochybení v zadávacích řízeních byla jak méně závažného charakteru, tak i taková, která měla vliv na výsledek řízení:

- V jednom případě⁴⁹ příjemce vybral nabídku jako vítěznou, i když ji podle pravidel pro výběr dodavatelů měl vyřadit z dalšího hodnocení. Další příjemce⁵⁰ neprovedl správně a transparentně hodnocení nabídek a nevybral jako vítěznou tu nabídku, která byla podle hodnotících kritérií nejvýhodnější.
- V jiném projektu⁵¹ stanovil příjemce u zakázky na stavební práce jako hodnotící kritérium výhodnost dodavatelských úvěrů a offsety⁵², které vůbec nesouvisely s podpořeným projektem. Způsob výpočtu celkového počtu bodů vedl k tomu, že váha nabídkové ceny byla marginální a hodnotící kritéria nemohla vést k zajištění principu hospodárnosti.

⁴⁵ Území Plzeňského a Jihočeského kraje.

⁴⁶ V sedmi případech šlo o veřejné zakázky podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Ve zbývajících případech to byla zadávací řízení podle pravidel pro výběr dodavatelů, která byla přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace.

⁴⁷ Projekty 4.2 PT02/237 a 2.2 ITP01/150 (SKLOPAN LIBEREC, a.s., a NWT a.s.).

⁴⁸ Projekt 2.2 ITP01/150 (NWT a.s.).

⁴⁹ Projekt 2.2 RV03/2402 (DKL Tech s.r.o.).

⁵⁰ Projekt 4.2 PT03/068 (Edwards, s.r.o.).

⁵¹ Projekt 5.1 PP01/005 (Regionální centrum kooperace, a.s.).

⁵² Povinnost zhotovitele odebrat od zadavatele dodávky a služby.

5.2 Posuzování projektových žádostí

MPO schválilo a proplatilo i projekty, které byly buď z části⁵³ nebo zcela⁵⁴ nepřijatelné z hlediska podporovaných aktivit. V případě jiného projektu⁵⁵ pak nebylo zajištěno provedení jeho plného hodnocení dle kritérií stanovených příslušnou výzvou.

Příklad č. 5: projekt nepřijatelný z hlediska podporovaných aktivit

V rámci jednoho projektu⁵⁴ došlo k nesprávnému zařazení činnosti zpracování kovového odpadu ze strojního obrábění (konkrétně briketování) do kategorie *povrchová úprava a zušlechťování kovů*, která patřila k podporovaným ekonomickým činnostem stanoveným výzvou. Dle rozhodné klasifikace CZ-NACE měla být tato činnost zařazena do jiné, výzvou nepodporované kategorie a projekt nemělo MPO vůbec schválit.

5.3 Nezpůsobilé výdaje

Kromě výše uvedených zjištění byly identifikovány výdaje nesplňující podmínky způsobilosti výdajů. Jednalo se mimo jiné o následující případy:

- úhrada plnění převyšující ceny uvedené ve stavebním rozpočtu vítězné nabídky⁵⁶,
- realizace zateplení štítu budovy izolačním materiálem slabším o více než 15 % oproti údaji uvedenému v účetní dokumentaci⁵⁶,
- odebírání služeb formou outsourcingu, u nichž nebylo doloženo, že by byly co do kvality a funkčnosti vyšší úrovně než služby, které pro své klienty zajišťoval sám příjemce před realizací projektu⁴⁸.

Příklad č. 6: více nezpůsobilých výdajů v rámci jednoho projektu

U jednoho příjemce⁵⁷ byla kontrolou zjištěna pochybení u celkem 11 výdajů. Jednalo se například o nedoložení průkazných a objektivních podkladů o přiměřenosti ceny za tvorbu webové aplikace, nedoložení dokladů odůvodňujících účel pracovních cest a jejich přímou souvislost s projektem. Dále nebylo zdůvodněno uzavření smlouvy na vypracování manuálu publicity a nebyla zdůvodněna jeho potřeba pro projekt. Samotný manuál nebyl doložen a scházela i dokumentace k provedeným vzdělávacím akcím (skutečný rozsah školení, počet účastníků, přiměřenost ceny). V případě nákladů na studie pak byly uplatněny výdaje za 3 „různé“ studie, jejichž některé pasáže (vedle obdobné grafické úpravy) byly zcela totožné.

5.4 Kontrolní činnost Agentury CzechInvest a MPO

Ministerstvo průmyslu a obchodu proplatilo všechny kontrolované projekty včetně případů, kde NKÚ odhalil nedostatky, přestože mohlo ve spolupráci s Agenturou CzechInvest většinu⁵⁸

⁵³ Projekt 2.2 RV03/5009 (THERMA FM, s.r.o.).

⁵⁴ Projekt 2.2 RV03/2446 (THERMA FM, s.r.o.).

⁵⁵ Projekt 5.1 PP03/126 (UNIS, a.s.).

⁵⁶ Projekt 3.1 EED02/739 (BOSWELL a.s.).

⁵⁷ Projekt 5.1 PP01/005 (Regionální centrum kooperace, a.s.).

⁵⁸ MPO nemohlo bez kontroly na místě např. ověřit dodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace v případě projektů 3.1 EED02/739 (použití jiného materiálu) a 5.2 SS01/173 (vytíženost školicího



nedostatků zjištěných NKÚ odhalit a provést krácení dotace. **Nedostatečnou kontrolou se MPO dopustilo porušení právního předpisu EU⁵⁹. MPO v důsledku nedostatečně provedené kontroly schválilo příjemcům nezpůsobilé výdaje a na základě toho proplatilo z rozpočtu EU a státního rozpočtu dotace ve výši až 222 334 169 Kč⁶⁰.**

6. Jiné poznatky

6.1 Delegation výkonu kontroly na Agenturu CzechInvest

Do roku 2014 byla prováděna kontrola žádostí o platbu dvojestupňovým způsobem, a to tak, že v prvním stupni provedla kontrolu Agentura CzechInvest a poté provedlo vlastní kontrolu i MPO. Stejný mechanismus pak existoval i pro kontroly zadávacích řízení. Konečná odpovědnost za výsledek kontrol byla při obou typech kontrol na straně MPO jako řídicího orgánu. Ve snaze snížit administrativní zátěž na konci programového období MPO od srpna 2014 nejprve omezilo vlastní kontrolu pouze na část žádostí o platbu a posléze od února 2015 pro téměř všechny žádosti o platbu⁶¹, které tak fakticky kontrolovala pouze Agentura CzechInvest. Od konce ledna 2015 pak MPO zavedlo obdobný systém i pro kontrolu zadávacích řízení⁶². **Tento postup nebyl v souladu se zákonem o finanční kontrole⁶³, který delegaci provádění kontrol neumožňuje.**

6.2 Určení velikosti podniku a informace o vlastnické struktuře

Operační program *Podnikání a inovace* věnuje zvláštní pozornost podpoře malých a středních podniků. Určení velikosti podniku a jeho zařazení do kategorie malých, středních nebo velkých podniků⁶⁴ mohlo mít vliv na výši podpory, případně i na to, zda bylo podporu vůbec možné dostat. Pravidla pro kategorizaci berou v úvahu i vztahy mezi podniky, aby podpora cílená na malé a střední podniky směřovala pouze na ty, které ji skutečně potřebují⁶⁵. Žadatelé uváděli zařazení do příslušné kategorie formou čestného prohlášení. Správnost a pravdivost údajů ověřovalo MPO z veřejných rejstříků. V případě podniků s nejasnou vlastnickou strukturou⁶⁶ muselo MPO spoléhat pouze na čestná prohlášení. Bez možnosti skutečného ověření hrozilo, že podpora bude poskytnuta podniku, který na ni nemá nárok. Pravidla MPO pak upravovala i případy, kdy se velikost podniku změní (např. fúzí) během realizace projektu. To mohlo vést až k odebrání podpory nebo k prodloužení

střediska) s velikostí sankce až 2 254 508,51 Kč, resp. max. 50 035 199 Kč, a v případě projektu 5.1 PP01/005 způsobilost výdajů. Pro celkový přehled zjištěných porušení viz příloha č. 1.

⁵⁹ Čl. 60 písm. a) a b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

⁶⁰ Vyčíslení vychází z částky dotace proplacené na základě nezpůsobilých výdajů nebo v ostatních případech z maximální výše sankčního krácení vyplývajícího z vydaného rozhodnutí o poskytnutí dotace.

⁶¹ S výjimkou žádostí o platbu z programů podpory *Rozvoj a ICT v podnicích*, které přímo administrovalo MPO bez zapojení Agentury CzechInvest.

⁶² Od 26. 1. 2015 se kontroly zadávacích řízení dělily mezi MPO a Agenturu CzechInvest podle jejich hodnoty.

⁶³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

⁶⁴ Velikost podniku se stanovuje podle počtu zaměstnanců a výše jeho obrátu/aktiv.

⁶⁵ Při posuzování kategorie podniku hrají roli i tzv. propojené/partnerské podniky, jejichž velikost má vliv i na podnik, který žádá o podporu z veřejných zdrojů.

⁶⁶ Ve vzorku projektů kontrolovaných NKÚ byly např. příjemci, jejichž 100% akcionářem/vlastníkem byly společnosti sídlící v Kyprské republice.

doby udržitelnosti, která byla pro velké podniky delší. **Ministerstvo průmyslu a obchodu však systematicky takové změny nekontrolovalo a spoléhalo na informace od samotných příjemců. Ti však povinnost informovat o změně vlastnické struktury neměli explicitně stanovenou. Ani existence podezření na nesprávné určení velikosti podniku nebyla zárukou, že bude případ dostatečně prošetřen, jak ukazuje následující příklad.**

Příklad č. 7: postup MPO při přezkoumání velikosti podniku zjištěný NKÚ

Již před proplacením dotace obdrželo MPO stížnosti obsahující podezření, že žadatel nespadá mezi střední podniky, jak deklaroval, nýbrž mezi velké podniky. Důvodem podezření bylo např. to, že podnik vystupoval na trhu společně s jinou společností a že mezi jejich vlastníky existovaly rodinné vazby. MPO toto podezření neproověřilo. Podpora pro velký podnik by přitom byla o 10 % nižší.

6.2.1 Prokazování vlastnických struktur v programovém období 2014–2020

*Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*⁶⁷ stanoví, že žadatelé budou povinni odkrýt svou vlastnickou strukturu na základě principu proporcionality. Ministerstvo průmyslu a obchodu v operačním programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* stanovilo, že žadatelé budou povinni v přiměřeném rozsahu zveřejnit svoji strukturu vlastnických vztahů, tedy odlišným způsobem, než požaduje *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*. Žadatelé o podporu z nového operačního programu musí vyplnit prohlášení ke statusu malého a středního podnikatele a uvést zde mj. i vlastníky. **V případě vlastníků v podobě právnických osob nemusí jejich pouhé uvedení znamenat, že bude odkryta skutečná vlastnická struktura žadatele.**

6.3 Nejasná formulace pravidel pro realizaci projektu

Ministerstvo průmyslu a obchodu stanovilo v rozhodnutí o poskytnutí dotace (resp. v jeho příloze) rozporná pravidla pro možnost snížení cílové hodnoty závazného ukazatele. Podmínky stanovily, že příjemce může zažádat o změnu obsahu rozhodnutí o poskytnutí dotace a jeho příloh. Současně však uvedly, že snížení závazného ukazatele o více než 10 % není přípustné. Mimo to MPO zveřejnilo stanovisko k tomuto ustanovení podmínek, kde žadatele a příjemce informovalo, že jakoukoli žádost na snížení cílové hodnoty o více než 10 % zamítne. V rozporu s tím však MPO takováto snížení některým projektům umožnilo. **Existovalo tak riziko nerovného, diskriminačního a netransparentního přístupu k žádostem o změnu podmínek.**

⁶⁷ *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* je základní zastřešující dokument pro čerpání finančních prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů.

Seznam zkratk

Agentura CzechInvest	Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest
CTT	centra pro transfer technologií
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EU	Evropská unie
HDP	hrubý domácí produkt
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPPI	operační program <i>Podnikání a inovace</i>
PKS	parita kupní síly
Program	operační program <i>Podnikání a inovace</i>
V4	Visegrádská čtyřka
VaV	výzkum a vývoj
VTP	vědeckotechnický park

Příloha č. 1

Přehled kontrolovaných projektů

Číslo projektu v ISOP	Název projektu	Příjemce podpory	Vyplacená dotace v Kč	Zjištění NKÚ	Porušení rozpočtové kázně u příjemců	Pochybení kontrolního systému/maximální dotčená částka
4.2 PT03/635	Technologie pro vývojové centrum společnosti Abrex	ABREX, s.r.o.	12 498 243,00	x	x	x
5.3 NM01/020	Rekonstrukce objektu pro výrobu hraček	ABREX, s.r.o.	22 608 754,00	x	x	x
6.2 M02/853	Výstavy zaměřené na prezentaci produktů společnosti Abrex	ABREX, s.r.o.	2 823 473,00	x	x	x
4.2 PT03/305	Centrum inovací skla - CIS	AveClara s.r.o.	11 892 148,00	x	x	x
6.2 M02/911	Podpora exportu	AveClara s.r.o.	1 295 646,00	Nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů	0-4 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. max. 46 053 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 25,719 tis. Kč
3.1 EED02/058	IMVĚ Žár	BIOPROFIT s.r.o.	1 469 645,00	x	x	x
3.1 EED02/014	Farmářská bioplynová stanice Chroboly II	BIOPROFIT s.r.o.	10 111 581,00	x	x	x
3.1 EED02/739	Snižování tepelných ztrát budov hotelových domů	BOSWELL a.s.	17 977 309,00	Nedodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	Až 2 254 508,51 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení a kontroly žádostí o platbu; 17 977,309 tis. Kč
2.2 RV03/2402	Zlepšení pozice na trhu a zvýšení konkurenceschopnosti DKL Tech s.r.o.	DKL Tech s.r.o.	7 287 646,00	Porušení povinností stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace	0-25 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. max. 58 407,75 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 58,408 tis. Kč
4.2 PT03/068	Výzkumné a vývojové centrum Team R&D Edwards	Edwards, s.r.o.	15 761 808,00	Nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů	Až 100 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. 1 365 912 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 1 365,912 tis. Kč
2.2 RV01/443	Rychlost a kvalita uceleného vývoje a výroby speciálních elektronických zařízení	Elok-Opava spol. s r. o.	8 724 560,00	x	x	x
5.3 NM02/179	Rekonstrukce haly pro výrobu zařízení do prostředí s nebezpečím výbuchu	Elok-Opava spol. s r. o.	7 670 245,00	x	x	x
2.2 RV03/4634	Rozšíření strojního vybavení společnosti FPOS a.s.	FPOS a.s.	1 641 963,00	x	x	x
5.3 NM01/371	Rekonstrukce výrobních objektů firmy FPOS a.s.	FPOS a.s.	42 475 517,00	x	x	x
2.2 ITP01/195	ICT pro IMG Bohemia	IMG BOHEMIA s.r.o.	672 494,00	x	x	x
6.2 M01/242	Financování účasti na zahraničních výstavách	IMG BOHEMIA s.r.o.	257 623,00	x	x	x
5.2 SSO2/203	Školící středisko IMG BOHEMIA	IMG BOHEMIA s.r.o.	1 219 095,00	x	x	x
2.2 ITP03/013	Rozšíření IS podniku zavedením správy dat	Jan Polata	1 931 924,00	x	x	x
5.3 NM01/244	Rekonstrukce a přístavba haly	Jan Polata	29 421 000,00	x	x	x
2.2 RV02/291	Brusírna nástrojů pro dřevobráběcí stroje a technologie na výrobu vzduchotechnických potrubí z pozinkovaného plechu	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	9 090 000,00	x	x	x
2.2 RV03/252	Nákup technologií pro výrobu dřevobráběcích strojů	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	16 008 000,00	x	x	x
2.2 RV03/1104	Nákup technologií pro doplnění výroby dřevobráběcích strojů	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	7 468 400,00	x	x	x
2.2 RV03/3017	Doplňování výrobní technologie a skladového hospodářství	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	7 036 500,00	x	x	x
2.2 RV01/143	Modernizace výroby Eko bloků a skladového hospodářství	Kornfeil spol. s r.o.	4 927 999,00	x	x	x
4.2 PT01/072	Rozšíření kapacit firmy pro realizaci vývojových a inovačních aktivit	Kornfeil spol. s r.o.	11 567 087,00	x	x	x
6.2 M02/395	Veletřeba a výstavy 2011-2012	Kornfeil spol. s r.o.	4 855 380,00	x	x	x
5.3 NM02/574	Přestavba hospodářského objektu na halu pro expedici výrobků	Kornfeil spol. s r.o.	4 603 948,00	x	x	x
4.1 IN04/010	Inovace tlakově litych odlitků zavedením progresivních technologií	KOVOUS HEDVIKOV a.s.	75 000 000,00	x	x	x
2.2 RV03/2199	Výroba pelet	LATOP spol. s r.o.	1 680 005,00	x	x	x
3.1 EED02/314	Výbudování nového zdroje pro sušárnu dřevěných pilin – LATOP	LATOP spol. s r.o.	14 276 958,00	x	x	x
2.2 RV03/3635	Rozšíření výroby 3D tlakových filamentů	NWT a.s.	3 850 000,00	x	x	x
2.2 ITS03/375	Centrum strategických služeb společnosti NWT a.s.	NWT a.s.	49 829 292,00	x	x	x
2.2 ITS03/678	Rozšíření SW Paveza	NWT a.s.	2 207 860,00	x	x	x
2.2 ITP01/150	Zvýšení konkurenceschopnosti firmy pomocí ICT	NWT a.s.	3 163 806,00	Nedodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	Až 914 173 Kč	x
5.2 SSO1/231	Školící středisko sídlící v budově IOD Patro	NWT a.s.	740 000,00	x	x	x
4.1 IN02/079	Zvýšení efektivity výroby čipů	ON SEMICONDUCTOR CZECH REPUBLIC, s.r.o.	43 163 746,00	x	x	x
4.1 IN03/137	Výroba nové generace křemíkových desek SOI	ON SEMICONDUCTOR CZECH REPUBLIC, s.r.o.	8 276 662,00	x	x	Selhání kontroly žádostí o platbu; 249,367 tis. Kč
2.2 RV03/3381	Rozvoj výroby Kovo Lorenc	Pavel Lorenc	6 735 089,00	x	x	x
3.1 EED03/203	Zvýšení účinnosti výroby a distribuce tepla a elektřiny	Plzeňská energetika a.s.	7 200 000,00	x	x	x
5.1 PP01/005	Centrum informačních technologií a aplikované informatiky Slavičín	Regionální centrum kooperace, a.s.	29 580 190,00	Nedodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	Až 14 766 081,60 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 12 905,374 tis. Kč
2.2 RV03/4794	Pořízení strojního vybavení pro společnost SANS SOUCI, s.r.o.	SANS SOUCI, s.r.o.	26 088 704,00	x	x	x
4.2 PT03/935	Vývojové centrum Nový Bor	SANS SOUCI, s.r.o.	74 999 998,00	Nedodržení zákona č. 137/2006 Sb.	0-10 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. max. 7 499 998 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 7 499,999 tis. Kč
2.2 RV03/1064	Zvýšení konkurenceschopnosti společnosti SEA – Chomutov, s.r.o.	SEA – Chomutov, s.r.o.	4 979 000,00	x	x	x
4.2 PT03/280	Vývojové centrum společnosti SEA – Chomutov, s.r.o.	SEA – Chomutov, s.r.o.	8 521 404,00	x	x	x
4.1 IN04/940	Zavedení inovované výroby kontrolních přípravků pro 3D kontrolu	SKLOPAN LIBEREC, a.s.	7 275 024,00	x	x	x
4.2 PT02/237	Výbudování výzkumně-vývojového pracoviště společnosti SKLOPAN LIBEREC, a.s.	SKLOPAN LIBEREC, a.s.	6 732 052,00	Porušení povinností stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů	Až 407 763 Kč	Selhání kontroly žádostí o platbu, selhání kontroly na místě; 407,763 tis. Kč
4.1 IN04/371	Uvedení na trh nové koncepce stroje na výrobu obalového skla	Sklstroj Turnov CZ, s.r.o.	38 449 623,00	x	x	x
2.2 RV03/954	Nové strojní zařízení	Strojírna Slavičín, s.r.o.	3 673 760,00	x	x	x
2.2 RV03/2055	Nové strojní zařízení	Strojírna Slavičín, s.r.o.	7 704 813,00	x	x	x
5.3 NM01/049	Rekonstrukce a přístavba výrobní haly	Strojírna Slavičín, s.r.o.	17 227 034,00	x	x	x
6.1 P01/023	Poradenské služby Organizační inovace ŠVANDA PRIMA, s.r.o.	ŠVANDA PRIMA, s.r.o.	333 500,00	x	x	x
2.2 RV03/2446	Nová výrobní technologie THERMA FM	THERMA FM, s.r.o.	4 500 000,00	x	x	Projekt neměl být schválen; 4 500 tis. Kč
2.2 RV03/5009	Nová technologie ThermaFM	THERMA FM, s.r.o.	1 490 651,00	x	x	Projekt byl schválen včetně zařízení, které nebylo přijaté; 479,5 tis. Kč
4.2 PT03/099	Prototypové centrum THERMA FM	THERMA FM, s.r.o.	10 967 644,00	x	x	x
4.2 PT03/708	Rozšíření vývojových kapacit společnosti THERMA FM, s.r.o.	THERMA FM, s.r.o.	4 340 699,00	x	x	x
5.3 NM02/1137	THERMA FM, s.r.o. – rekonstrukce areálu	THERMA FM, s.r.o.	11 001 801,00	x	x	x
5.1 PP03/126	VTP UNIS	UNIS, a.s.	176 864 818,00	x	x	Projekt nebyl hodnocen v plném rozsahu; 176 864,818 tis. Kč
2.2 ITS03/814	ICT a strategické služby ve společnosti UNIS, a.s.	UNIS, a.s.	1 629 071,00	x	x	x
5.1 PP03/007	VTP LVR	LVR Mnišek pod Brdy a.s.	90 533 430,00	x	x	x
5.1 PP03/080	VTP LVR II.ETAPA	LVR Mnišek pod Brdy a.s.	90 112 000,00	x	x	x
5.2 SSO1/173	Školící středisko LVR	LVR Mnišek pod Brdy a.s.	50 035 199,00	Nedodržení podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	0-100 % vyplacené dotace, tj. max. 50 035 199 Kč	x
Celkem			1 146 461 821,00	x	77 348 095,86	222 334 168,60

Zdroj: kontrolní protokoly NKÚ z kontroly u MPO, Agentury CzechInvest a vybraných příjemců; monitorovací systém ISOP.

Globální cíl operačního programu Podnikání a inovace

– zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy



Legenda:

Cíl splněn ● Cíl splněn částečně ● Cíl nelze vyhodnotit ○

Pozn.: Podily byly vypočítány z alokace Programu bez prioritní osy 7 – Technická pomoc.

16/02

Peněžní prostředky určené na projekty informační podpory a na systémy operačního řízení složek integrovaného záchranného systému

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodárnost a účelnost peněžních prostředků vynakládaných Ministerstvem vnitra na projekty informační podpory a systémy operačního řízení složek integrovaného záchranného systému.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),
Česká pošta, s.p., (dále také „ČP“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od ledna do července 2016.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

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

Kontrolovaný objem finančních prostředků byl ve výši 363 mil. Kč.

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 28. listopadu 2016, **schválilo** usnesením č. 8/XV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

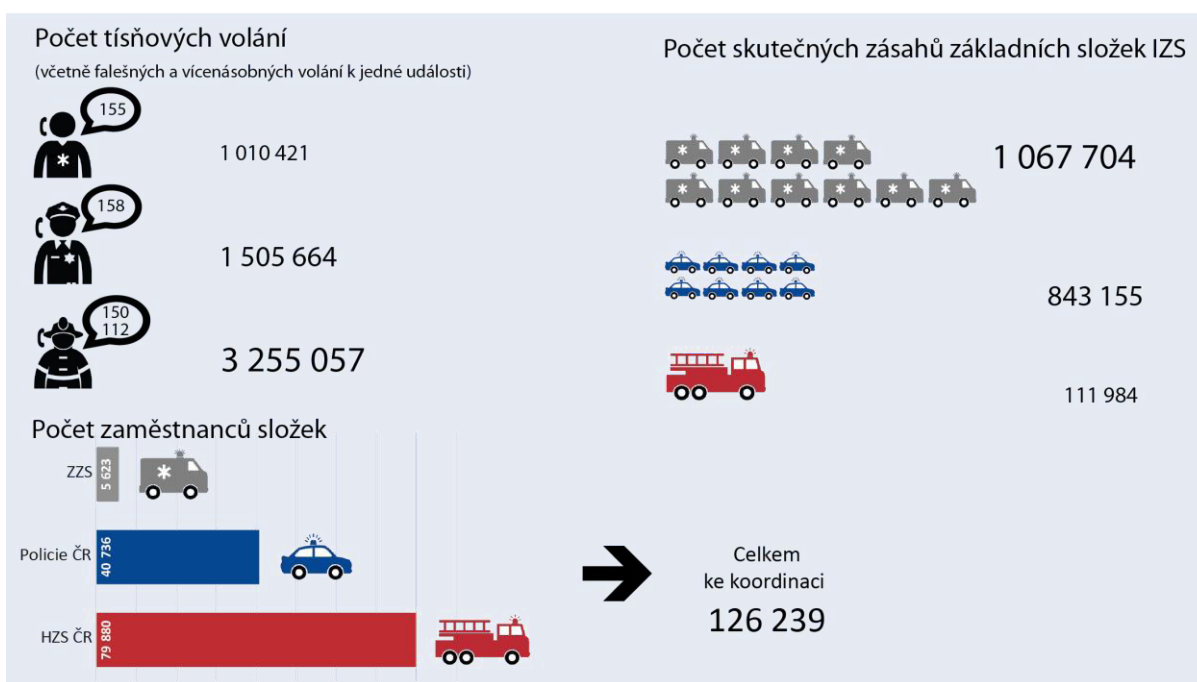
Integrovaný záchranný systém (dále také „IZS“) je tvořen základními a ostatními složkami. Základní složky IZS jsou Hasičský záchranný sbor České republiky (dále jen „HZS ČR“), jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí krajů jednotkami požární ochrany, poskytovatelé zdravotnické záchranné služby (dále též „ZZS“) a Policie České republiky.

Ostatními složkami IZS jsou vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil, ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory, ostatní záchranné sbory, orgány ochrany veřejného zdraví, havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby, zařízení civilní ochrany, neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným a likvidačním pracím. Ostatní složky IZS poskytují při záchranných a likvidačních pracích plánovanou pomoc na vyžádání.

IZS funguje na základě koordinovaného postupu svých základních složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací (u požárů, havárií, dopravních nehod atd.). IZS se řídí zákonem o integrovaném záchranném systému¹.


Společnou koordinaci sil a prostředků základních složek IZS vyžadují každoročně statisíce zásahů v místech mimořádných událostí, důležité pro tuto koordinaci je zejména sdílení informací při přípravě a provádění zásahů – viz následující infografika.

2015



2016

Počet tísňových volání na linky 150 a 112 (leden až červenec 2016)

 **1 856 361** (včetně falešných a vícenásobných volání k jedné události)

V období leden až červenec 2016 základní složky IZS spolupracovaly u **316 833 událostí**, tj. průměrně u **1 600 událostí denně**, na celém území ČR (události zaznamenané v *Národním informačním systému integrovaného záchranného systému*).

Zdroj: Ústav zdravotnických informací a statistiky, MV; vlastní zpracování.

¹ Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů.

Hlavním koordinátorem IZS je HZS ČR. Ve svém důsledku má koordinace základních složek IZS mimořádně pozitivní vliv na dosažení rychlé a účinné záchrany životů a majetku nebo likvidace mimořádných událostí. Klíčová je při velkých mimořádných událostech efektivní komunikace a předávání dat a informací mezi základními složkami IZS.

Před realizací programu *Jednotná úroveň informačních systémů operačního řízení a modernizace technologií pro příjem tísňového volání základních složek integrovaného záchranného systému* (dále jen „Program IS IZS“) byla efektivní spolupráce a koordinace základních složek IZS omezena řadou faktorů. Informace získané při tísňovém volání byly mezi základními složkami IZS sdíleny telefonicky, protože pouze z informačního systému příjmu tísňového volání HZS ČR² bylo možné odesílat informace formou datové věty do informačních systémů Policie ČR a ZZS. Základní složky IZS mezi sebou nemohly sdílet přesnou lokalizaci mimořádné události ani informace o poloze nebo počtu vyslaných sil a prostředků³. Neexistoval totiž geografický informační systém (dále jen „GIS“), který by jednotnou vizualizaci operační situace zasahujících složek IZS v místě mimořádné události umožňoval.

Z výše uvedených důvodů se MV za finanční spoluúčasti *Integrovaného operačního programu* (dále jen „IOP“) rozhodlo realizovat **Program IS IZS**, který měl výše uvedené nedostatky eliminovat.

Rozhodnutím ministra vnitra byl v roce 2008 zřízen řídicí výbor Programu IS IZS. Ve výboru byly zastoupeny všechny základní složky IZS a zainteresované organizační celky MV. Výkonem funkce gestora Programu IS IZS bylo pověřeno generální ředitelství HZS ČR (dále jen „GŘ HZS“), které je součástí organizační struktury Ministerstva vnitra. Tuto roli GŘ HZS plnilo v letech 2010–2015.

Program IS IZS zahrnoval na centrální úrovni projekt *Národní informační systém integrovaného záchranného systému* (dále jen „NIS IZS“), dále standardizované projekty GŘ HZS, Policejního prezidia ČR a standardizované projekty řešené na krajské úrovni (krajské standardizované projekty základních složek IZS). NIS IZS byl zastřešujícím projektem, který měl vytvořit doposud neexistující služby pro efektivní spolupráci a koordinaci základních složek IZS. Centrální i krajská úroveň základních složek IZS se k NIS IZS měla připojit prostřednictvím standardizovaných projektů.

V rámci Programu IS IZS bylo realizováno celkem 45 dílčích projektů. Z nich bylo 42 spolufinancováno z IOP.⁴ Tím, že mezi základní složky IZS patří i ZZS, které spadají do samostatné působnosti krajů, přesahovala realizace Programu IS IZS nejen gesci MV, ale také rozsah působnosti ústředních orgánů státní správy.

Vzhledem k rozsáhlosti Programu IS IZS nebyly kontroly podrobeny projekty na krajské úrovni. NKÚ se tedy při kontrole zaměřil pouze na projekt NIS IZS, který tvořil zastřešující řešení pro krajské standardizované projekty. Důvodem pro zaměření kontroly na NIS IZS byla nejen jeho finanční významnost (výdaje na projekt NIS IZS měly tvořit více než 26 % výdajů programu), ale i jeho významnost věcná. Bez realizace NIS IZS by krajské standardizované projekty postrádaly smysl.

² Tísňová linka 112 (využívá informační systém *Dispečer 112*).

³ Síly – zasahující členové HZS ČR, Policie ČR a ZZS. Prostředky – zasahující vozidla.

⁴ Projekty realizované GŘ HZS, Policejním prezidiem ČR a ZZS hl. města Prahy nemohly být financovány z IOP z důvodu své nezpůsobilosti – spadaly totiž pod region NUTS 2 Praha.

Na celý Program IS IZS byly plánovány finanční prostředky ve výši **2 024 mil. Kč**. Mezi krajské standardizované projekty měly být rozděleny prostředky ve výši **1 497 mil. Kč** a na zastřešující projekt NIS IZS mělo připadnout zbývajících **527 mil. Kč**. MV již při plánování projektu počítalo s jeho financováním za spoluúčasti prostředků z evropských fondů čerpaných prostřednictvím IOP.

Smlouva na dodávku NIS IZS byla ze strany GŘ HZS dne 4. března 2013 uzavřena s Českou poštou, s. p., Odštěpným závodem ICT (dále jen „Odštěpný závod ICT“).

V průběhu realizace projektu NIS IZS došlo k podstatnému omezení jeho rozsahu a zavedení tzv. hybridní varianty (viz kapitola III.3.). Součástí změny rozsahu projektu byla také podstatná změna ve struktuře jeho financování. Vypuštěním některých aktivit došlo ke snížení celkových výdajů projektu. Srovnání plánovaných výdajů projektu NIS IZS se skutečností zjištěnou při kontrole je uvedeno v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Srovnání nákladů plné a hybridní varianty NIS IZS (v Kč)

	Plánované výdaje ⁵ (plná varianta)	Skutečné výdaje ⁶ (hybridní varianta)
Celkové výdaje projektu NIS IZS	527 650 000	363 702 120
Platby MV pro Odštěpný závod ICT (systémová integrace, vývoj)	425 508 600	337 419 581
• z toho platby Odštěpného závodu ICT subdodavatelům		134 285 343
Další veřejné zakázky MV v rámci projektu NIS IZS (v částce celkových výdajů projektu NIS IZS)		26 282 539
Celkové nezpůsobilé výdaje	9 100 000	24 915 715
Celkové způsobilé výdaje	518 550 000	338 786 405
z toho:		
• celkové výdaje EU (85 %)	440 767 500	287 968 444
• podíl ze státního rozpočtu (15 %)	77 782 500	50 817 961
Celkové výdaje ze státního rozpočtu	86 882 500⁷	75 733 676⁸

Zdroj: projektová žádost projektu NIS IZS ze dne 11. 8. 2010, žádosti o platbu podané v rámci projektu NIS IZS, ekonomická evidence GŘ HZS.

NKÚ při kontrole posuzoval zejména:

- zda Program IS IZS a projekt NIS IZS byly řízeny a koordinovány efektivně;
- zda projekt NIS IZS byl realizován tak, aby byly splněny jeho cíle⁹;
- zda byly vytvořeny podmínky pro hospodárny provoz NIS IZS.

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

⁵ Výdaje plánované v projektové žádosti projektu NIS IZS.

⁶ Výdaje uvedené v žádostech o platbu podaných v rámci projektu NIS IZS.

⁷ Součet celkových výdajů státního rozpočtu a nezpůsobilých výdajů.

⁸ Celkové výdaje ze státního rozpočtu jsou vztaženy k žádostem o platbu projektu NIS IZS.

⁹ Definováno a schváleno bylo celkem 13 projektových cílů, jejichž realizaci měly být eliminovány nedostatky v komunikaci a koordinaci mezi základními složkami IZS. Ke kontrole byly vybrány ty, které úzce souvisely se záměrem vytvořit národní systém příjmu tísňového volání.

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

1. MV neřídilo a nekoordinovalo krajské ZZS v rámci Programu IS IZS.

MV při realizaci Programu IS IZS nesprávně předpokládalo možnost řídit a koordinovat projekty s účastí ZZS spadajících do kompetence jednotlivých krajských úřadů s projekty centrální úrovně. Tento předpoklad nemohl být naplněn, neboť chyběla odpovídající právní úprava, která by takový postup s ohledem na zřízení ZZS v samostatné působnosti krajů umožňovala. Důsledkem bylo nesplnění některých cílů projektu na straně krajských ZZS. Negativně se tento stav projevil i při řešení spolufinancování provozu NIS IZS.

2. Projekt NIS IZS nebyl realizován a řízen způsobem, který by vedl k dokončení projektu v souladu s původním časovým plánem.

Rozhodnutí MV zadat realizaci NIS IZS Odštěpnému závodu ICT¹⁰ vedlo ke zpoždění při zahájení realizace projektu. Odštěpný závod ICT nebyl schopen zajistit dodávku NIS IZS v původně plánovaném termínu, tj. v roce 2013. Projekt byl dokončen až v prosinci 2015, čímž sice byly splněny podmínky spolufinancování z IOP, ale současně muselo MV přikročit k omezení rozsahu projektu.

Za vybudování NIS IZS uhradilo MV dle smlouvy Odštěpnému závodu ICT částku ve výši 337,4 mil. Kč. Odštěpný závod ICT uhradil subdodavatelům 134,3 mil. Kč.

3. MV zásadně omezilo rozsah projektu NIS IZS.

Zásadní omezení rozsahu spočívalo ve vypuštění realizace národního systému příjmu tísňového volání (dále jen „NSPTV“). Ten měl nahradit stávající systémy příjmu tísňového volání jednotlivých základních složek IZS a významně usnadnit vzájemnou komunikaci a koordinaci záchranných akcí všem složkám IZS prostřednictvím nových společných funkcionalit. Důsledkem vypuštění NSPTV je skutečnost, že místo jednoho systému je pro příjem tísňového volání¹¹ stále provozováno šest informačních systémů s odlišnými funkcionalitami.

Původně plánované finanční prostředky na vybudování NIS IZS byly ve výši 527 mil. Kč. Nerealizací NSPTV byly výdaje projektu sníženy na částku 363,7 mil. Kč. Podíl prostředků čerpaných z EU dosáhl výše 287,9 mil. Kč. MV tak nevyčerpalo finanční prostředky z IOP v plné výši alokace na původní variantu projektu zahrnující NSPTV.

4. MV nezajistilo naplnění všech stanovených cílů.

Cíle nebyly zcela splněny v oblasti zajištění sdílené vizualizace operační situace při probíhajícím zásahu složek IZS ve společném GIS. Dále nedošlo k zajištění všestranného sdílení operačních dat napříč informačními systémy základních složek IZS a k nasazení lokalizačních zařízení do prostředků zasahujících na místě mimořádné události. ZZS hl. města Prahy se nepřipojila do společné integrované telekomunikační sítě Ministerstva vnitra (dále jen „ITS MV“). Důsledkem je, že oproti plánovanému stavu

¹⁰ Česká pošta, s.p., Odštěpný závod ICT.

¹¹ V rámci resortu MV jsou spravovány tři systémy pro příjem tísňového volání: *Dispečer 112* (HZS ČR), *Václav* (Policie ČR) a *Maják 158* (Policie ČR – Moravskoslezský kraj). ZZS používají také tři systémy pro příjem tísňového volání: *SOS*, *Dispečer ZZS* a *M5 ZZS*.



neměli dispečeri k dispozici aktuální údaje o pozicích všech zasahujících sil a prostředků IZS a ne vždy bylo možné sdílet potřebná data přímo z informačního systému a bylo nutné je i nadále předávat telefonicky.

5. Smlouva na zajištění provozu NIS IZS nebyla do doby ukončení kontroly uzavřena. MV tak nezajistilo podmínky pro jeho hospodárny provoz.

Funkčnost NIS IZS byla garantována pouze na základě záručního servisu a podpory dodavatele, jež vyplývají ze smlouvy o dílo. Důsledkem je, že parametry dostupnosti NIS IZS, jehož funkčnost je pro fungování základních složek IZS nepostradatelná, nejsou smluvně zajištěny a není zajištěno ani spolufinancování ze strany všech jeho uživatelů, zejména ZZS. Hospodárnost provozu NIS IZS není možné bez uzavřené smlouvy ověřit.

Navzdory výše uvedeným nedostatkům se GŘ HZS coby gestorovi podařilo realizovat Program IS IZS v podobě, která v porovnání s dřívější úrovní komunikace mezi základními složkami IZS a koordinace společných zásahů přinesla výrazné zlepšení. Zároveň byl dodržen termín ukončení Programu IS IZS do 31. 12. 2015, takže mohly být čerpány finanční prostředky EU.

S ohledem na významnost IZS a potřebu efektivního společného fungování všech jeho základních složek NKÚ na základě skutečností zjištěných při kontrole doporučuje:

- před zahájením průřezových projektů rozvoje IZS, které přesahují svým rozsahem působnost MV a zasahují do jiných resortů a/nebo krajů, vždy vytvořit právně garantované podmínky umožňující řízení a koordinaci těchto projektů;
- smluvně zajistit hospodárny provoz NIS IZS, aby byly garantovány parametry dostupnosti služeb NIS IZS pro všechny základní složky IZS, a nastavit způsob financování provozu se spoluúčastí státního rozpočtu a rozpočtů krajů;
- zajistit připojení ZZS hl. města Prahy do ITS MV, aby komunikace mezi ZZS hl. města Prahy a ostatními složkami IZS nemusela na území hl. města Prahy probíhat telefonicky;
- zabezpečit vybavení všech odpovídajících prostředků IZS navigačními zařízeními předávajícími automaticky údaje o poloze těchto prostředků do NIS IZS.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Koordinace základních složek IZS

Při přípravě a realizaci Programu IS IZS a projektu NIS IZS bylo nutné koordinovat veškeré aktivity ve spolupráci se základními složkami IZS. Zatímco HZS ČR a Policie ČR jsou v působnosti MV, tak ZZS jakožto příspěvkové organizace zřizované kraji spadají do jejich samostatné působnosti. MV nesprávně předpokládalo možnost koordinace ZZS prostřednictvím zástupců Ministerstva zdravotnictví (dále jen „MZd“) a ZZS v řídicím výboru. MV ve studiích proveditelnosti pracovalo s rizikem, že začlenění všech složek IZS do NSPTV bude komplikované, a pro eliminaci rizika navrhovalo zřízení supergaranta, který zajistí vzájemné sladění požadavků jednotlivých složek IZS. Riziko nemožnosti řídit jednotlivé krajské ZZS však MV nezvažovalo, přestože tato skutečnost vyplývala z platných předpisů.

V průběhu přípravy a realizace Programu IS IZS a projektu NIS IZS nebyla koordinace ZZS krajů na takové úrovni, aby bylo možné naplnit všechny cíle projektu NIS IZS. Příčinou tohoto stavu bylo, že zákon o IZS ani žádný jiný právní předpis při společných projektech, které jsou realizovány za účasti základních složek IZS a přesahují z ústřední úrovně státní správy do působnosti samosprávy, neřešily jednotné řízení a koordinaci činností.

Zlepšení koordinace nepřineslo ani přijetí zákona o zdravotnické záchranné službě¹², neboť ten vymezil působnost MZd vůči ZZS pouze v oblasti metodického řízení, což se ukázalo jako zcela nedostatečné pro potřeby společného projektu IZS. GŘ HZS proto iniciovalo náhradní řešení spočívající v zapojení Asociace krajů ČR do řídicího výboru projektu, avšak ani to nepřineslo v koordinační a řídicí činnosti zlepšení.

Důsledkem uvedeného stavu bylo jednak to, že každá ZZS prováděla nákupy technologie pro operační řízení a napojení na NIS IZS samostatně, a také to, že nebylo dosaženo některých cílů projektu NIS IZS, jak je blíže uvedeno v kapitole 4.

Nedostatečná kooperace mezi MV a kraji se projevila také v případě projektu *Digitální mapa veřejné správy* (dále jen „DMVS“), která měla být mj. hlavním zdrojem jednotných a aktuálních geografických informací pro složky IZS. Koordinátorem projektu DMVS bylo MV, které mělo řídit typizované projekty DMVS realizované jednotlivými kraji. Účelem bylo vytvořit jednotnou, aktuální, digitální, vektorovou mapu v rozsahu celého území ČR, která by sloužila jako referenční podklad pro potřeby veřejné správy. MV však projekty DMVS realizované kraji nekoordinovalo, a nezajistilo tak návrh a vytvoření jednotného rozhraní pro předávání dat z DMVS do informačních systémů IZS.

2. Časový harmonogram realizační fáze NIS IZS

Podle původního plánu GŘ HZS na vytvoření NIS IZS měla být realizační fáze projektu provedena během 36 měsíců v letech 2011 až 2013. Schválené podmínky čerpání finančních prostředků z IOP na projekt NIS IZS obdrželo MV v srpnu 2011.

¹² Zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě.

Usnesením vlády ČR ze dne 4. 4. 2012 č. 224 byla schválena změna zakládací listiny státního podniku ČP, touto změnou došlo k rozšíření předmětu činnosti ČP o výkon vybraných služeb, zejména služeb informačních a komunikačních technologií využívaných státní správou, a s účinností od 1. 5. 2012 byl rozhodnutím generálního ředitele ČP zřízen Odštěpný závod ICT.

GŘ HZS se řídilo požadavkem vedení MV a namísto zahájení otevřeného zadávacího řízení na výběr dodavatele technického řešení NIS IZS zvolilo jako generálního dodavatele ČP, resp. Odštěpný závod ICT. K samotnému uzavření smlouvy s Odštěpným závodem ICT jako generálním dodavatelem došlo až v březnu 2013. Jen proces výběru dodavatele a uzavření smlouvy tak způsobil zpoždění oproti harmonogramu projektu o téměř 2 roky.

Na straně Odštěpného závodu ICT došlo v průběhu realizační fáze k několika průtahům, které měly negativní vliv na dodržování harmonogramu projektu:

- Odštěpný závod ICT plánoval využít pro nákup některých komponent již existující rámcové smlouvy na dodávku zařízení a služeb z oblasti síťové infrastruktury. Použití těchto smluv u projektu NIS IZS však neschválil administrátor projektu¹³, takže Odštěpný závod ICT musel pro nákup potřebných technologií vyhlásit původně neplánovaná zadávací řízení.
- Odštěpný závod ICT se opozdil s finalizací veřejných zakázek, jelikož proces přípravy a realizace zadávacích řízení zakončených podpisem smlouvy trval déle, než se původně předpokládalo.
- Odštěpný závod ICT při zadávacích řízeních nepočítal s časovou rezervou na schvalování dokumentace a smluv administrátorem projektu NIS IZS, což prodlužovalo délku zadávacích řízení.
- Odštěpný závod ICT se opozdil s vypořádáním výhrad z akceptace části plnění, čímž významně ovlivnil harmonogram vyhlášení dalších zadávacích řízení.
- Odštěpný závod ICT neměl v době zahájení realizace projektu NIS IZS dostatek zaměstnanců a výpočetní techniky pro plnění všech projektových úkolů ve stanovených termínech.

Výše uvedené skutečnosti způsobily postupné prodlužování realizační fáze projektu a posouvání termínu jejího ukončení. Vzhledem k podmínkám poskytnutí dotace však musel být projekt financovaný z prostředků EU dokončen nejpozději k 31. 12. 2015. Riziko, že NIS IZS nebude k tomuto datu dokončen, zapříčinilo podstatnou změnu projektu spočívající v zásadním omezení jeho rozsahu tak, aby bylo možné realizaci projektu v požadovaném termínu dokončit. Projekt NIS IZS byl dokončen k 31. 12. 2015.

3. Podstatná změna projektu NIS IZS

Jedním z podstatných cílů NIS IZS mělo být vybudování systému, který by přijímal tísňové volání a byl by společný všem základním složkám IZS – tento cíl měl být splněn vytvořením NSPTV¹⁴. V průběhu realizace projektu však GŘ HZS¹⁵ přistoupilo k jeho podstatné změně,

¹³ Zprostředkujícím subjektem plnícím tuto roli bylo Centrum pro regionální rozvoj České republiky.

¹⁴ Cíl č. 9. Je uveden v tabulce č. 2.

¹⁵ Na základě rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16. 9. 2014.



kteřá znamenala zásadní zúžení rozsahu celého projektu NIS IZS. Novou podobu pak GŘ HZS označovalo jako „hybridní variantu“. Podstatou bylo vypuštění NSPTV, k čemuž došlo zejména proto, aby bylo možné realizaci projektu NIS IZS dokončit ve stanoveném termínu. GŘ HZS však neschválilo žádný náhradní systém, který by NSPTV nahradil, a realizací hybridní varianty fakticky znemožnilo naplnění původního cíle projektu.

Před zahájením projektu NIS IZS měly jednotlivé složky IZS své vlastní systémy pro příjem tísňového volání, pro operační řízení, pro mapové podklady GIS i pro lokalizaci vozidel (viz příloha č. 1 – obrázek „předchozí stav“). Tyto informační systémy nebyly vzájemně propojeny a předávání informací přímo z informačního systému bylo možné pouze ze systému tísňové linky 112. Výměna informací mezi ostatními tísňovými linkami probíhala pouze telefonickou komunikací operátorů.

GŘ HZS plánovalo realizací NSPTV vytvořit jeden systém, který by odstranil roztříštěnost a nejednotnost informačních systémů základních složek a poskytl všem složkám IZS jeden informační systém umožňující sdílet potřebná data elektronicky, tj. bez nutnosti telefonické komunikace (viz příloha č. 1 – obrázek „plánovaný stav“).

NSPTV měl využívat vlastní telefonní subsystém. Operátoři příjmu tísňového volání všech složek tak měli být součástí jednoho virtuálního call centra. Výsledkem měla být možnost vyhledání volného operátora ve zvolené složce, vyhledání operátora složky IZS podle kraje volání, automatická identifikace jazyka volajícího, vyhledání operátora s příslušnou jazykovou klasifikací, možnost vytvoření konferenčního hovoru, předání hovoru na jinou složku IZS, vyhledání operátora složky podle kraje volání a jazyka, poskytnutí stavu operátora a volání složkám IZS, správa společných seznamů a pravidel pro telefonní čísla atd. NSPTV však realizován nebyl, a zůstal tak zachován stav jako před zahájením projektu, kdy u základních složek IZS stále existují různé informační systémy pro příjem tísňového volání (tři v gesci HZS ČR a Policie ČR a tři u ZZS).

Důsledkem je neexistence společných funkcionalit při příjmu tísňového volání napříč složkami IZS tak, jak byly popsány výše. Všechny dřívější systémy příjmu tísňového volání jednotlivých základních složek IZS musely být tedy upraveny v rámci krajských standardizačních projektů pro používání jednotných číselníků NIS IZS, pro příjem a odeslání datové věty do NIS IZS a pro využívání jednotného GIS (viz příloha č. 1 – obrázek „současný stav“). Cíl č. 9 – vytvořit NSPTV – nebyl tedy v původně plánované variantě splněn (viz tabulka č. 2).

GŘ HZS k oznámení o provedení změny projektu přiložilo znalecký posudek, který hodnotil, zda hybridní varianta projektu naplňuje všechny jeho cíle. NKÚ zjistil, že znalec ve svém výroku na jedné straně uvedl, že některé cíle budou splněny mimo projekt, zároveň však konstatoval, že hybridní varianta splňuje všechny projektem stanovené cíle.

Dále z kontroly vyplynulo, že zúžením rozsahu projektu došlo ke snížení celkových výdajů na jeho realizaci o více než 150 mil. Kč. Úpravou projektových aktivit se však některé výdaje, v celkové výši přibližně 13 mil. Kč, nově staly nezpůsobilými pro financování z prostředků EU a musely být uhrazeny ze státního rozpočtu. Na vyčíslení takto vzniklých nezpůsobilých výdajů si GŘ HZS nechalo zpracovat znalecký posudek. K posouzení však nezadalo všechny fáze

projektu, ale jen některé z nich – ty představovaly 88 % celkových výdajů projektu. GŘ HZS tak nezajistilo identifikaci všech nezpůsobitelných výdajů v celém finančním objemu projektu.

4. Posouzení splnění cílů projektu

GŘ HZS stanovilo pro projekt NIS IZS v projektových dokumentech celkem 13 dílčích cílů, na něž navazovaly klíčové ukazatele, které měly zajistit jejich měřitelnost.

Tabulka č. 2 – Přehled projektových cílů NIS IZS

	Cíle a výsledek jejich posouzení ¹⁶	
1.	Nezvýšit provozní náklady IZS	Nesplněno
2.	Zlepšit poskytování pomoci občanům při mimořádných událostech	Neposuzováno
3.	Zvýšit účinnost operačního řízení	Neposuzováno
4.	Zvýšit účinnost tísňového volání	Splněno mimo projekt NIS IZS
5.	Zvýšit přesnost lokalizace mimořádných událostí	Neposuzováno
6.	Zrychlit zahájení činnosti všech nezbytných základních složek IZS	Neposuzováno
7.	Zkrátit čas přepravy sil a prostředků na místo mimořádných událostí	Neposuzováno
8.	Zajistit využití integrované telekomunikační sítě MV všemi složkami IZS	Nesplněno
9.	Zajistit jednotnou technologii pro příjem tísňového volání	Nesplněno
10.	Zajistit jednotný GIS	Splněno, avšak ne zcela využito
11.	Zajistit všestranný tok operačních dat	Nesplněno
12.	Vytvořit podmínky pro nasazení navigačních systémů	Splněno, avšak ne zcela využito
13.	Zajistit sdílení vizualizace operační situace	Nesplněno

Zdroj: projektové materiály GŘ HZS.

NKÚ zjistil, že GŘ HZS více než půl roku po zahájení provozní fáze projektu tyto klíčové ukazatele nesledovalo a nevyhodnocovalo. Cíl č. 1 „*nezvýšit provozní náklady IZS*“ pak do doby ukončení kontroly nemohlo GŘ HZS ani sledovat, neboť stále nemělo uzavřenou smlouvu na provoz NIS IZS. Zjistit skutečné provozní náklady IZS nebude u zdravotnických záchranných služeb prakticky možné, neboť spadají do působnosti krajů. Nesplnění cíle č. 9 „*zajistit jednotnou technologii pro příjem tísňového volání*“ bylo popsáno v předchozí kapitole č. 3.

¹⁶ **Neposuzováno** – splnění některých cílů by bylo možné vyhodnotit pouze tehdy, pokud by byla kontrolní akce zaměřena na krajské základní složky IZS. V takovém případě by bylo nutné provést procesní analýzu operačního řízení, poskytování pomoci občanům atd. **Splněno, avšak ne zcela využito** – cíl byl splněn, ale jeho možnosti nemohou být plně využity z důvodu nesplnění navazujících kroků. **Splněno mimo projekt NIS IZS** – HZS ČR i Policie ČR realizovaly plnění parametru „*maximální počet souběžně odbavovaných hovorů*“ integrací okresních operačních středisek do nových krajských operačních středisek budovaných z krajských standardizovaných projektů a dalšími aktivitami mimo projekt NIS IZS.

NKÚ se při kontrole podrobně zaměřil na plnění a vyhodnocení následujících vybraných cílů projektu:

Cíl č. 8: zajistit využití integrované telekomunikační sítě MV všemi základními složkami IZS

Součástí projektu NIS IZS bylo převedení vzájemné komunikace mezi základními složkami IZS na již vybudovanou infrastrukturu – ITS MV. Důvodem bylo, že sdílením operačních dat v reálném čase mělo dojít ke značnému zvýšení nároků na jejich přenos. Tyto nároky, které by následně zvyšovaly provozní náklady, tak měly být přechodem na ITS MV eliminovány.

K integrované telekomunikační síti MV se připojila všechna operační střediska HZS ČR, Policie ČR a ZZS s výjimkou ZZS hl. města Prahy. V případě ZZS hl. města Prahy tak není možné využívat komunikaci prostřednictvím datové větvy a veškeré informace o mimořádné události si musí operátoři s ostatními složkami IZS předávat telefonicky. GŘ HZS nezajistilo využití ITS MV všemi složkami IZS, tento cíl tedy nebyl splněn.

Cíl č. 10: zajistit jednotný GIS

Vytvoření jednotného GIS, který by byl společný jak pro tísňové volání, tak pro podporu operačního řízení, mělo umožnit všem základním složkám IZS sdílet vizualizaci lokalizace místa mimořádné události a rovněž pohybu sil a prostředků vyslaných k zásahu.

Jednotný GIS byl zajištěn, čímž byl splněn cíl č. 10. Avšak tím, že měl být součástí NSPTV, který nebyl realizován, musely být pro využívání jednotného GIS upraveny jednotlivě všechny nadále existující informační systémy základních složek IZS.

Informační systém pro příjem tísňového volání *Dispečer 112* (HZS ČR), upravený k využívání jednotného GIS z NIS IZS, však do doby ukončení kontroly (tedy ani ke dni ukončení realizace projektu NIS IZS k 31. 12. 2015) nebyl uveden do provozu. Dále do doby ukončení projektu (včetně ukončení kontroly) nemohla ZZS hl. m. Prahy využívat jednotný GIS, protože nepřistoupila k připojení do NIS IZS prostřednictvím ITS MV.

Cíl č. 11: zajistit všestranný tok operačních dat

Zajištění předávání datových vět mezi základními složkami IZS prostřednictvím NIS IZS bylo nutné k tomu, aby tyto složky mohly sdílet informace o nahlášených mimořádných událostech i vizualizaci operační situace, včetně lokalizace sil a prostředků. Cílovým stavem mělo být, že všechny informace získané při tísňovém volání budou předávány do NIS IZS, a to i v případě, že konkrétní mimořádnou událost řeší pouze jedna základní složka IZS.

Technologická zařízení pro sdílení operačních dat byla uvedena do provozu a po technické stránce plné sdílení operačních dat mezi všemi složkami IZS umožňovala. Plné sdílení informací však není základními složkami IZS využíváno v míře stanovené projektem NIS IZS. HZS ČR předával data do NIS IZS vždy, Policie ČR však pouze za předpokladu, že vyžadovala součinnost dalších složek IZS. V případě ZZS předávalo údaje o všech mimořádných událostech pouze 5 krajských operačních středisek, zbývající ZZS pak pouze v případech, kdy vyžadovaly součinnost ostatních složek IZS. GŘ HZS sice vytvořilo podmínky ke splnění tohoto cíle, jeho plnou realizaci však nezajistilo – nebylo tak dosaženo plného sdílení operačních dat.



Cíl č. 12: vytvořit podmínky pro nasazení navigačních systémů

Z důvodu potřeby sdílet vizualizace sil a prostředků vyslaných k mimořádné události bylo potřeba vytvořit podmínky pro nasazení navigačních systémů, zejména zajistit obousměrný tok lokalizačních dat mezi vozidly a systémem operačního řízení.

Prostřednictvím projektu NIS IZS sice GŘ HZS vytvořilo technické podmínky pro nasazení navigačních systémů, čímž cíl projektu naplnilo, avšak nestanovilo žádný cíl, kolik vozidel má být navigačními systémy vybaveno. Podíl vozidel HZS ČR, která touto technologií disponovala, nebylo GŘ HZS schopno sdělit. Na dotaz NKÚ pouze oznámilo, že bylo nakoupeno 259 navigačních zařízení. Policie ČR měla takto vybaveno 65 % vozidel (tj. 3 029). V důsledku toho, že ne všechna vozidla základních složek IZS disponovala navigačními zařízeními, některé síly a prostředky se v mapových podkladech GIS zobrazují a jiné ne. Nebylo tedy dosaženo očekávaných přínosů.

Cíl č. 13: zajistit sdílení vizualizace operační situace

Důležitou součástí projektu NIS IZS bylo zajistit sdílení vizualizace operační situace (vizualizace měla zobrazit např. místo události, kontaminovanou a uzavřenou oblast, místo velitelského stanoviště, aktuální pozice velitelů nebo vedoucích složek IZS, pozice sil a prostředků složek IZS). Předpokladem pro zajištění vizualizace operační situace, a tím i pro splnění uvedeného cíle je vytvoření podmínek pro nasazení navigačních systémů a jednotný GIS. GIS měl poskytovat společnou platformu pro sdílení dat o poloze vozidel a o místu mimořádné události mezi všemi složkami IZS.

Vzhledem k tomu, že ne všechny síly a prostředky jsou vybaveny zařízeními pro automatizované předávání lokalizačních údajů a ZZS hl. města Prahy není připojena do ITS MV (nemá přístup k NIS IZS, a tedy ani ke společnému GIS), musí operační středisko skutečnou pozici sil a prostředků v řadě případů i nadále ověřovat stejným způsobem jako před spuštěním NIS IZS. GŘ HZS tak nezajistilo splnění tohoto cíle.

5. Zajištění provozu NIS IZS

GŘ HZS do doby ukončení kontroly neuzavřelo s Odštěpným závodem ICT smlouvu na provoz NIS IZS. Odštěpný závod ICT první návrh smlouvy předložil ještě před dokončením realizace NIS IZS, a to v říjnu 2013. Hlavním důvodem neuzavření smlouvy na provoz NIS IZS byly dle GŘ HZS vysoké finanční požadavky dodavatele (Odštěpného závodu ICT).

Požadavky Odštěpného závodu ICT totiž převyšovaly částku 43,957 mil. Kč, kterou jako maximální výši ročních nákladů na zajištění provozu NIS IZS deklarovalo GŘ HZS již ve smlouvě na dodávku NIS IZS.

Do doby ukončení kontroly Odštěpný závod ICT a GŘ HZS stále pokračovaly v jednáních o podobě a finančním rámci smlouvy na provoz NIS IZS. Snížení ceny na výše uvedenou úroveň se však vyjednat nepodařilo.

Provoz NIS IZS byl tedy do doby ukončení kontroly zajištěn pouze na základě smlouvy na dodávku NIS IZS, která však neobsahovala žádné parametry dostupnosti tohoto systému, které jsou pro provoz a spolehlivost informačního systému nezbytné. Servis NIS IZS je tak ze strany

dodavatele zajištěn pouze na základě záruční doby v délce trvání dvou let (do konce roku 2017). V tomto období je dodavatel povinen odstranit poruchy na místě do 4 hodin od jejich nahlášení.

Dodavatel se v této smlouvě dále zavázal zajistit podporu NIS IZS po dobu 5 let, avšak již bez stanovení lhůt pro odstranění poruchy. Po uplynutí dvouleté záruční doby je tedy po následující 3 roky pouze na dodavateli, kdy poruchu odstraní. V takovém případě není zajištěno provedení opravy v požadovaném čase a může být ohrožena celková funkčnost NIS IZS. Pokud se nepodaří uzavřít smlouvu na provoz NIS IZS v průběhu tří pozáručních let, nebude jeho provoz smluvně zajištěn. Funkcionality, které se realizací projektu podařilo pro všechny základní složky IZS zajistit, by tak nebyly dostupné.

Důsledkem chybějící provozní smlouvy je také skutečnost, že GŘ HZS doposud není schopno vykázat nezvýšení provozních nákladů IZS, které bylo jedním z cílů projektu NIS IZS.

Již v přípravě projektu NIS IZS počítalo GŘ HZS se spoluúčastí všech složek IZS na financování jeho provozu. Vzhledem k tomu, že HZS ČR a Policie ČR jsou součástí resortu MV, je nutné zajistit spolufinancování z úrovně krajů jakožto zřizovatelů ZZS. Do doby ukončení kontroly nemělo GŘ HZS tuto spoluúčast zajištěnu. Vyřešení tohoto nepříznivého stavu komplikuje skutečnost, že MV před definitivním uzavřením smlouvy na provoz nezná výši provozních nákladů, není tedy jasné, v jaké výši by se na hrazení zmíněných nákladů měly krajské ZZS podílet.

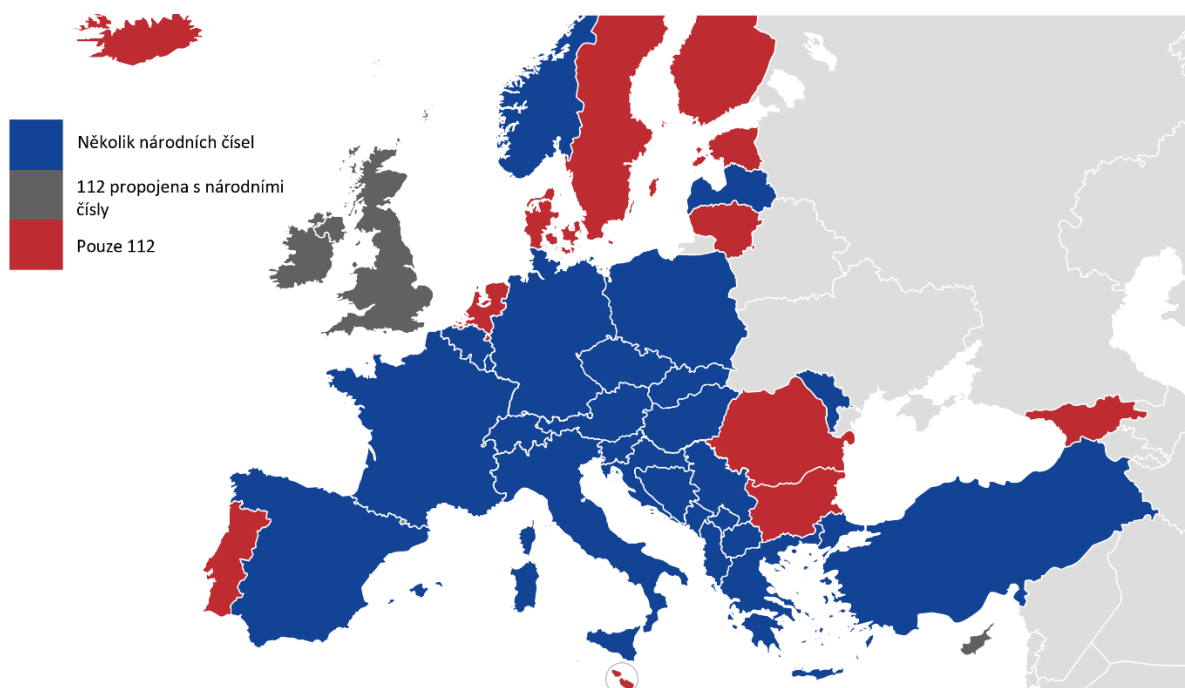
IV. Mezinárodní srovnání

Paralelní fungování linky 112 a dalších národních čísel

V ČR existovaly před realizací projektu NIS IZS následující tísňové telefonní linky: HZS ČR měl telefonní čísla 112 a 150, Policie ČR měla linku 158 a ZZS linku 155. Realizací projektu NIS IZS nedošlo ke zrušení národních čísel (150, 155 a 158), kromě mezinárodní tísňové linky 112 jsou tak v provozu i národní telefonní čísla.

Následující obrázek ukazuje, jaký byl stav používání národních tísňových linek a linky 112 v Evropě a některých dalších státech v roce 2015, tedy v době, kdy byl dokončen projekt NIS IZS. Pouze malá část těchto zemí má v provozu pouze linku 112.

Linka 112 a ostatní národní čísla (stav v roce 2015)

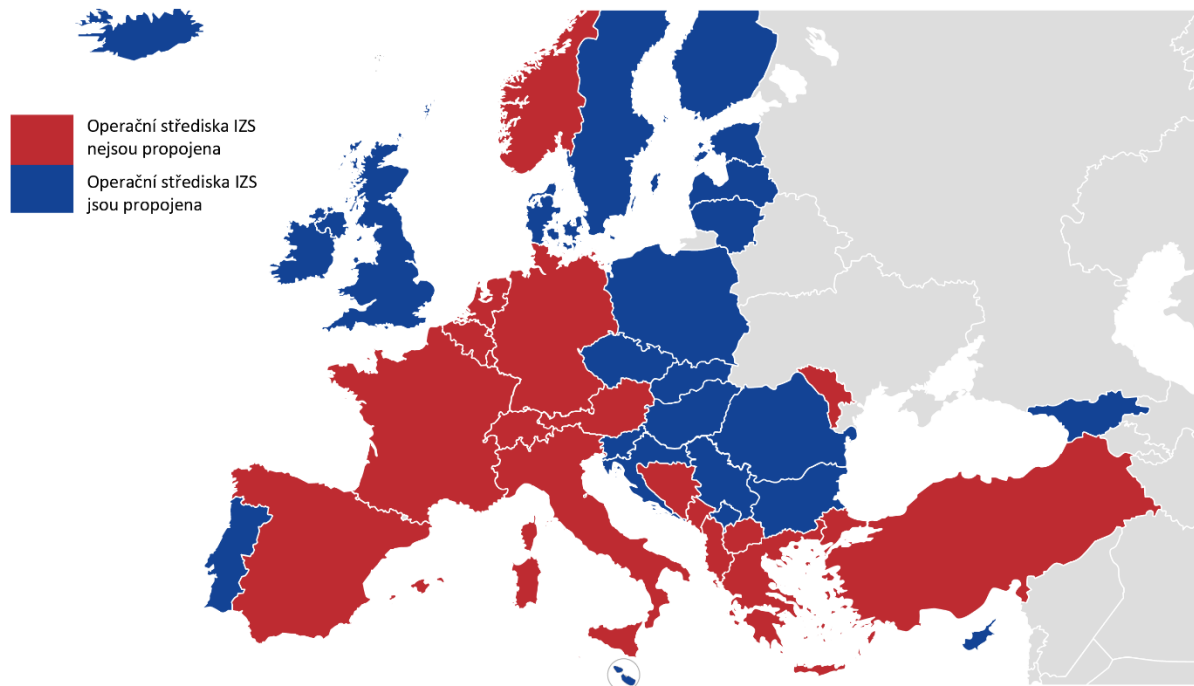


Zdroj: European Emergency Number Association – EENA 112.

Propojenost základních složek IZS

Z následujícího obrázku je zřejmé, v jakých zemích došlo a v jakých zemích zatím nedošlo k vzájemnému propojení jednotlivých základních složek IZS. ČR patří k těm státům, kde takové propojení zrealizováno bylo.

Propojenost operačních středisek základních složek IZS (stav v roce 2015)



Zdroj: European Emergency Number Association – EENA 112.

IZS ve Slovenské republice

V roce 2013 byla Nejvyšším kontrolním úřadem Slovenské republiky provedena kontrolní akce s názvem *Kontrola informačno-komunikačného prostredia integrovaného záchranného systému SR*.

Na rozdíl od situace v ČR Operační středisko ZZS SR (dále jen „OS ZZS SR“) je podle zákona č. 579/2004 Z. z., o záchranné zdravotní službě a o změně a doplnění některých zákonů, státní příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví SR.

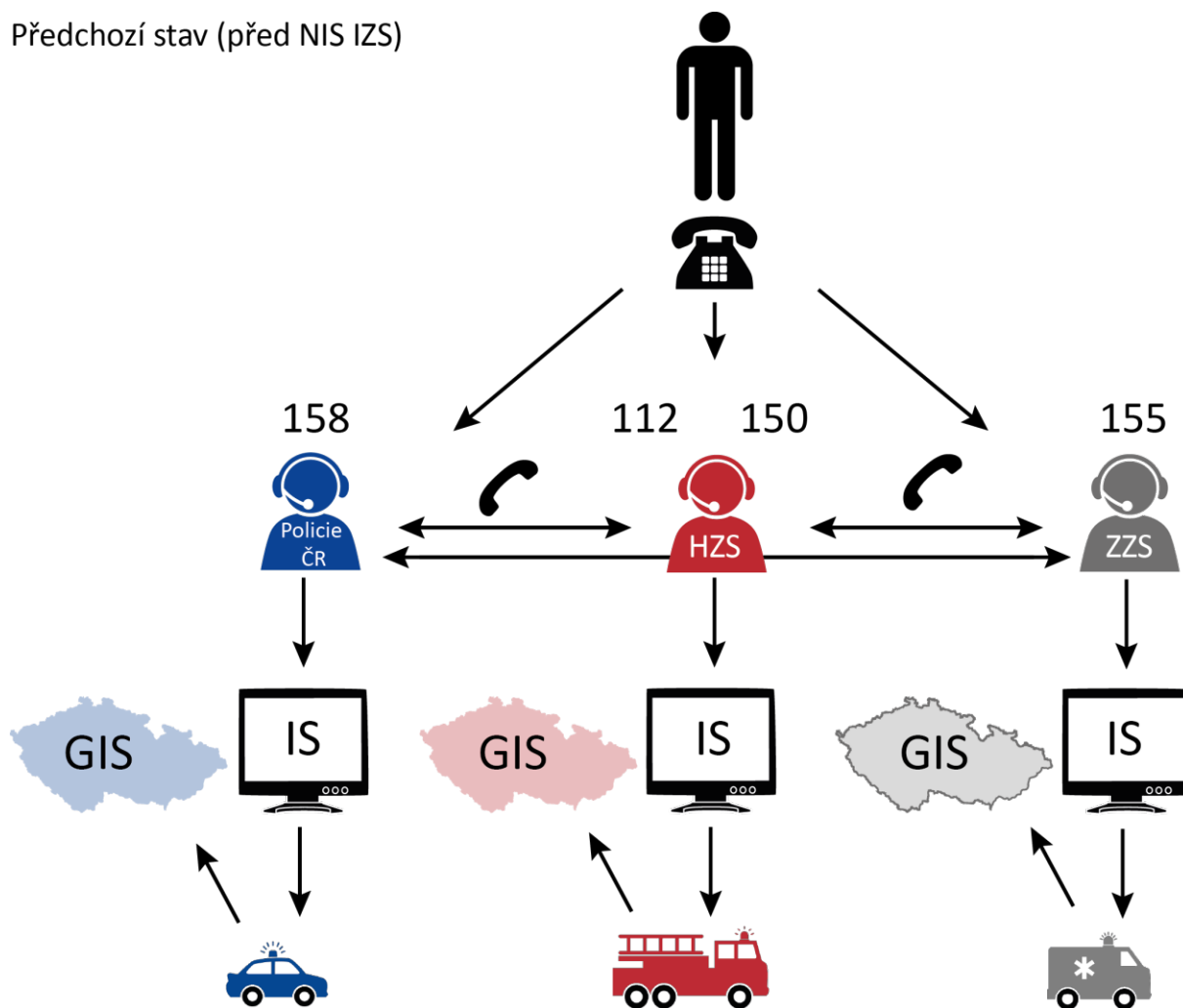
OS ZZS SR se organizačně člení na ředitelství a osm krajských operačních středisek. Výhodou tohoto organizačního uspořádání je, že stát má v případě meziresortních projektů možnost přímého vlivu na tuto základní složku IZS a že za celou složku ZZS SR je vytvářena strategie rozvoje ICT.

Seznam zkratk

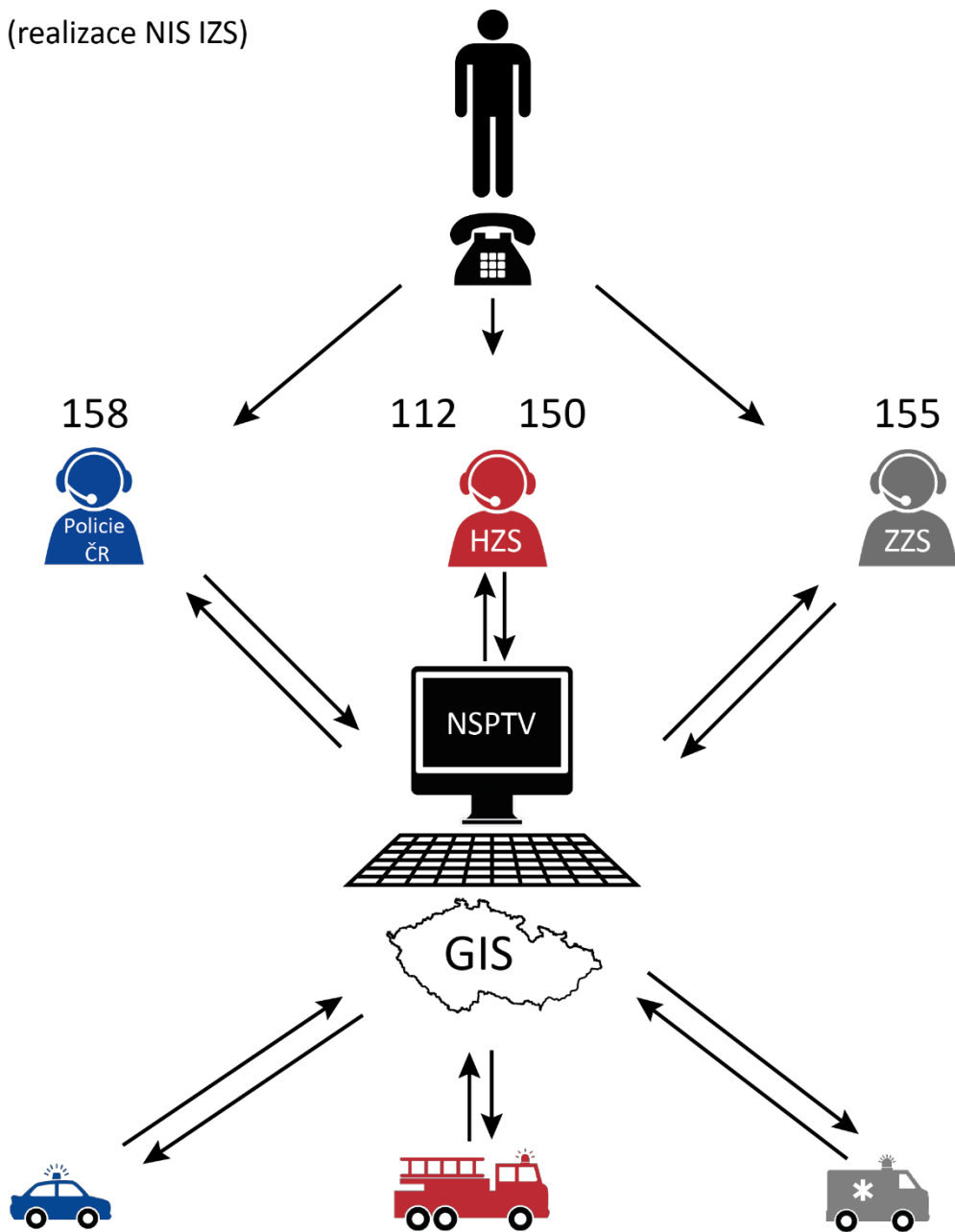
ČP	– Česká pošta, s.p.
Odštěpný závod ICT	– Česká pošta, s.p., Odštěpný závod ICT
ČR	– Česká republika
DMVS	– Digitální mapa veřejné správy
EU	– Evropská unie
GIS	– Geografický informační systém
HZS ČR	– Hasičský záchranný sbor ČR
ICT	– Informační a komunikační technologie
IOP	– <i>Integrovaný operační program</i>
IS IZS	– Informační systém integrovaného záchranného systému
ITS MV	– Integrovaná telekomunikační síť Ministerstva vnitra
IZS	– Integrovaný záchranný systém
MV	– Ministerstvo vnitra
GŘ HZS	– Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR
MZd	– Ministerstvo zdravotnictví
NIS IZS	– <i>Národní informační systém integrovaného záchranného systému</i>
NKÚ	– Nejvyšší kontrolní úřad
NSPTV	– Národní systém příjmu tísňového volání
OS ZZS SR	– Operační středisko záchranné zdravotnické služby Slovenské republiky
Program IS IZS	– Program s názvem <i>Jednotná úroveň informačních systémů operačního řízení a modernizace technologií pro příjem tísňového volání základních složek integrovaného záchranného systému</i>
ZZS	– Zdravotnická záchranná služba

Příloha č. 1 – Procesy tísňového volání
 (schémata včetně grafické podoby vytvořil NKÚ)

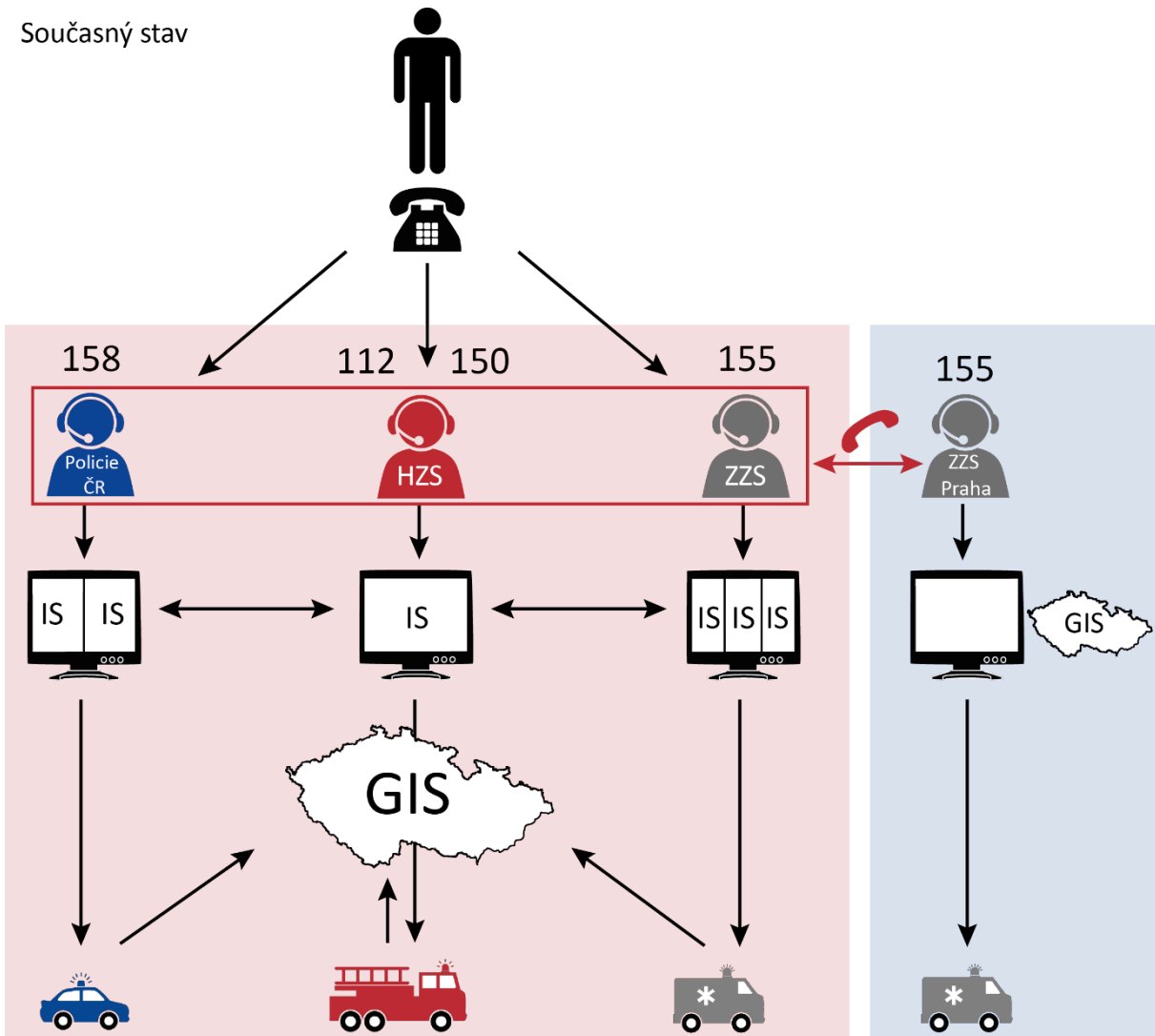
Předchozí stav (před NIS IZS)



Plánovaný stav (realizace NIS IZS)



Současný stav



16/04**Majetek, s nímž mají právo hospodařit státní podniky v působnosti
Ministerstva zdravotnictví**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/04. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit u vybraných státních podniků hospodaření s majetkem státu a plnění povinností zakladatele státních podniků.

Kontrola byla provedena u kontrolovaných osob v době od ledna do srpna 2016. Kontrolovaným obdobím byly roky 2013 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující do 30. 6. 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZdr“);

BALMED Praha, státní podnik (dále také „BALMED Praha“);

Státní léčebné lázně Bludov, státní podnik (dále také „SLL Bludov“);

Státní léčebné lázně Janské Lázně, státní podnik (dále také „SLL Janské Lázně“);

Horské lázně Karlova Studánka, státní podnik (dále také „HL Karlova Studánka“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu podalo MZdr. Námítky byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podalo MZdr, bylo vypořádáno usnesním Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XIII. jednání, které se konalo dne 17. října 2016,
schválilo usnesením č. 12/XIII/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod do kontrolované problematiky

Ministerstvo zdravotnictví bylo zřízeno kompetenčním zákonem¹. Je ústředním orgánem státní správy mj. pro zdravotní služby, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti, ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod a pro zdravotní pojištění.

MZdr vykonává podle zákona o státním podniku² funkci zakladatele³. Zakladatel zejména⁴:

- vydává zakládací listiny a statuty státních podniků;
- vymezuje určený majetek státního podniku;
- jmenuje a odvolává ředitele státního podniku a dvě třetiny členů dozorčí rady;
- kontroluje, zda potřeby státu, které státní podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně.

Kontrola byla provedena u MZdr jako zakladatele a u čtyř státních podniků, kterými byly BALMED Praha, SLL Bludov, SLL Janské Lázně a HL Karlova Studánka.

Státní podniky jsou právními osobami provozujícími podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Zakladatelem státních podniků je stát. Státní podniky mají právo hospodařit s majetkem státu a nemají vlastní majetek⁵. Podnik neručí za závazky státu a stát neručí za závazky státního podniku.

Orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada (dále také „DR“). Ředitele jmenuje a odvolává ministr nebo vláda. Dvě třetiny členů dozorčí rady jmenuje a odvolává zakladatel. Jednu třetinu členů dozorčí rady volí zaměstnanci podniku ze svých řad.

BALMED Praha je právním nástupcem zaniklých 12 zbytkových státních podniků a vznikl splynutím těchto podniků bez provedení likvidace. Podnik zajišťuje v rámci své činnosti všechny úkony související se správou a vypořádáním majetku těchto splynutých zbytkových státních podniků.

V ČR je celkem 35 lázeňských míst⁶ a více než 50 lázeňských zařízení využívaných k poskytování lázeňské péče. Nejčastější formou poskytovatelů lázeňské péče jsou akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným a také tři státní podniky.

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

² Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, účinný od 1. 7. 1997.

³ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

⁴ Ustanovení § 4 odst. 1 a § 15 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 a 2 a § 3 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

⁶ Seznam lázeňských míst dle Českého inspektorátu lázní a zřidel (*území nebo část území obce nebo více obcí, v němž se nacházejí přírodní léčebné lázně, stanovené za lázeňské místo podle zákona č. 164/2001 Sb.*): Bechyně, Běloves, Bílina, Bludov, Dubí, Františkovy Lázně, Jáchymov, Janské Lázně, Jeseník, Karlova Studánka, Karlovy Vary, Karviná-Darkov, Klášterec nad Ohří, Konstantinovy Lázně, Kostelec u Zlína, Lázně Bělohrad, Lázně Bohdaneč, Lázně Kundratice, Lázně Kynžvart, Lázně Libverda, Lipová-lázně, Luhačovice, Mariánské Lázně, Mšené Lázně, Nový Darkov-Klimkovice, Ostrožská Nová Ves, Poděbrady, Slatinice, Teplice, Teplice nad Bečvou, Toušeň, Třeboň, Velichovky, Velké Losiny a Vráž.

V kontrolovaném období let 2013 až 2015 byly hlavním zdrojem příjmů státních podniků tržby z prodeje hrazených zdravotních služeb. Dle zákona o veřejném zdravotním pojištění⁷ patří mezi hrazené zdravotní služby také lázeňská léčebně rehabilitační péče (dále také „lázeňská péče“).

SLL Bludov poskytují lázeňskou péči pro léčbu obezity, bolesti zad a pohybového aparátu u dětí, lázeňskou péči pro bolesti zad a pohybového aparátu dospělých a také ambulantní rehabilitační péči v oboru rehabilitační a fyzikální medicíny a fyzioterapie. SLL Bludov využívají k léčení pramen sírano-chlorido-sodného typu.

SLL Janské Lázně zauímají významné postavení v léčbě stavů po operacích, úrazech pohybového aparátu, centrálního nervového systému, periferního neuronu a po zánětlivých onemocněních. Dále se zaměřují na léčbu závažných onemocnění, kde dominují tzv. civilizační choroby. Věnují se léčení těžce hybných pacientů ve všech věkových kategoriích a ve všech diagnostických skupinách. Mimořádně významná je léčba dětí s chronickými respiračními a onkologickými onemocněními.

Léčebný význam **HL Karlova Studánka** spočívá ve využití přírodních léčivých zdrojů. Právě minerální prameny a přírodní oxid uhličitý jsou hlavní předností těchto horských lázní. Jejich léčebné účinky a jedinečné klimatické podmínky vyhledávají především pacienti s nemocemi cest dýchacích a alergiemi, ale také s problémy pohybového ústrojí či pacienti po prodělané onkologické léčbě. Lázeňská péče je poskytována dospělým pacientům.

Státní lázně prošly transformačním procesem zahájeným počátkem 90. let. SLL Bludov a HL Karlova Studánka byly zařazeny mezi podniky určené k privatizaci v roce 1991 a SLL Janské Lázně v roce 1995. Tento proces byl provázen řadou vleklých majetkoprávních soudních sporů a administrativních průtahů. HL Karlova Studánka a SLL Janské Lázně byly v roce 2016 na návrh MZdr rozhodnutím vlády z privatizace vyjmuty⁸ a proces transformace majetku SLL Bludov nebyl ani po 25 letech od jeho zahájení ukončen.

Kontrola prověřila:

- činnost MZdr, zejména jeho výkon práv a povinností zakladatele vůči kontrolovaným státním podnikům, vymezení určeného majetku v oblasti přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a lázeňských míst;
- u státních podniků především jejich hospodaření, zejména vybrané výnosy a náklady, nakládání s určeným majetkem, zadávání veřejných zakázek a poskytování lázeňské péče.

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

⁷ Ustanovení § 13 odst. 2 a § 33 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

⁸ Usnesení vlády ze dne 9. března 2016 č. 187, k dalšímu postupu privatizace některých zdravotnických zařízení.



II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Práva a povinnosti zakladatele

1.1 Zakládací listiny

Kontrolou úplných znění zakládacích listin platných v kontrolovaném období bylo zjištěno, že neobsahovaly některé aktuální údaje podle ustanovení zákona o státním podniku⁹. U všech čtyř kontrolovaných státních podniků se např. jednalo o:

- údaje o členech dozorčí rady jmenovaných zakladatelem;
- údaje o osobě oprávněné jednat jménem MZdr vykonávajícího funkci zakladatele.

V případě jednoho státního podniku se jednalo o údaje o řediteli státního podniku.

1.2 Určený majetek

Kontrolou úplných znění zakládacích listin platných v kontrolovaném období bylo zjištěno, že nedílnou součástí zakládacích listin bylo vymezení určeného majetku¹⁰.

Státní podniky měly určený majetek vymezen a oceněn k poslední změně jejich úplných znění zakládacích listin. Určený majetek u:

- BALMED Praha byl položkově vymezen, ale oceněn pouze v souhrné částce ke dni 31. 12. 2008;
- SLL Bludov nebyl položkově vymezen, ale pouze oceněn ke dni 31. 12. 2011;
- SLL Janské Lázně byl položkově vymezen a oceněn ke dni 30. 6. 2013 a HL Karlova Studánka ke dni 31. 8. 2013.

Od posledního úplného znění zakládacích listin docházelo ke změnám určeného majetku. Například u BALMED Praha došlo k úbytku určeného majetku celkem o 4 688 tis. Kč a u SLL Bludov ke změnám spoluvlastnického podílu¹¹.

Zákon o státním podniku ve znění účinném pro kontrolované období aktualizaci určeného majetku jednoznačně neřešil. Novela zákona o státním podniku¹² upravuje povinnost zakladatele vymežit určený majetek včetně jeho položkové specifikace a povinnost státního podniku sledovat určený majetek odděleně na samostatných analytických účtech.

1.3 Orgány podniku

Kontrolou úplných znění zakládacích listin platných v kontrolovaném období bylo zjištěno, že MZdr nejmenovalo řádně a včas nové členy DR¹³ v případech, kdy stávajícím členům DR skončilo jejich funkční období nebo na svou funkci rezignovali. MZdr stanovilo počet členů DR na tři členy (tj. minimální počet členů DR dle zákona o státním podniku¹⁴).

⁹ Zejména ustanovení § 4 odst. 2 a 3 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

¹⁰ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „Zakládací listina je zakladatelským dokumentem (...) její nedílnou součástí je příloha obsahující vymezení určeného majetku.“

¹¹ Soudním rozhodnutím v roce 2015 bylo uznáno, že ČR je podílovým spoluvlastníkem se spoluvlastnickým podílem v rozsahu 13/100 nemovitostí zapsaných u katastrálního úřadu. Na základě znaleckého posudku z roku 2016 činí reprodukční pořizovací cena nemovitých věcí celkem cca 70 mil. Kč, v tom cca 9 mil. Kč tvoří spoluvlastnický 13/100 podíl ČR s právem hospodaření pro SLL Bludov.

¹² Zákon č. 253/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, účinný od 1. 1. 2017.

¹³ Ustanovení § 15 písm. b) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „Zakladatel (...) b) jmenuje a odvolává ředitele, vyjma případu jmenování ředitele vládou, členy dozorčí rady (...)“ .

¹⁴ Ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „Dozorčí rada musí mít minimálně tři členy.“

Tabulka č. 1 – DR státních podniků nesplňující požadavek zákona o státním podniku

Státní podnik	Neúplné složení dozorčí rady
BALMED Praha	od 18. 5. 2015 do ukončení kontroly
SLL Bludov	od 28. 3. 2014 do 20. 9. 2014 a od 12. 2. 2015 do ukončení kontroly
SLL Janské Lázně	od 1. 1. 2016 do ukončení kontroly
HL Karlova Studánka	od 5. 12. 2014 do ukončení kontroly

Zdroj: jmenovací dekrety členů dozorčích rad za zakladatele.

V kontrolovaném období, kdy DR neměly zákonem stanovený požadovaný počet členů, neprobíhala jejich zasedání v souladu s jednacím řádem. V době ukončení kontroly neměla DR žádného z kontrolovaných státních podniků minimálně tři členy, jak stanoví zákon o státním podniku.

Dále bylo zjištěno, že MZdr jmenovalo ředitele BALMED Praha v říjnu 2013 současně ředitelem SLL Bludov, což je v rozporu se zákonem o státním podniku¹⁵.

1.4 Kontrolní činnost zakladatele

MZdr schvalovalo účetní závěrky a výroční zprávy kontrolovaných státních podniků a rozhodovalo o rozdělení zisku či vypořádání ztráty jednotlivých podniků. V některých případech schválilo příslušné dokumenty ve značném časovém prodlení (např. u HL Karlova Studánka dokumenty za rok 2014 až v březnu 2016).

MZdr nestanovilo státním podnikům rozsah zásadních otázek koncepce rozvoje podniku¹⁶.

V letech 2015 a 2016, kdy MZdr nemělo své zástupce v dozorčích radách, znemožnilo činnost tohoto dozorčího orgánu.

MZdr řádně neprověřovalo, zda státní podniky zajišťovaly potřeby státu účelně a hospodárně¹⁷. V kontrolovaném období provedlo MZdr pouze jednu veřejnosprávní kontrolu na místě u SLL Janské Lázně (v roce 2014) se zaměřením na hospodaření s veřejnými prostředky v letech 2012 a 2013.

2. Hospodaření státních podniků

Hospodaření kontrolovaných státních podniků ovlivňovaly zejména výnosy z tržeb za vlastní výkony a zboží (zejména tržby od zdravotních pojišťoven a samoplátců z rekreačních a léčebných pobytů). Jiné výnosy tvořily např. tržby z prodeje majetku nebo materiálu, náhrady škod apod.

¹⁵ Ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „Ředitel podniku, jeho zástupce a členové dozorčí rady nesmějí (...) d) vykonávat funkci statutárního orgánu nebo člena dozorčí (správní) rady právnické osoby s obdobnou podnikatelskou činností, nejde-li o právnickou osobu, na jejímž podnikání se podnik účastní.“

¹⁶ Ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „Dozorčí rada a) schvaluje v rozsahu, který určí zakladatel, zásadní otázky koncepce rozvoje podniku (zejména strategii rozvoje výroby a služeb, investiční a vědecko-technické programy, využití know-how podniku, programy společného podnikání s tuzemskými a zahraničními subjekty atd.).“

¹⁷ Ustanovení § 15 písm. g, h) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „Zakladatel (...) g) má právo a povinnost požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku a na kontrolu a ověřování těchto informací způsobem stanoveným zvláštním předpisem, h) kontroluje, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně.“

Kontrolované státní podniky měly v kontrolovaném období účetní závěrky ověřeny auditorem. V některých případech však nebyl auditor schválen DR (u SLL Janské Lázně na rok 2013, u BALMED Praha a u SLL Bludov na rok 2015)¹⁸.

Přílohy k účetním závěrkám u všech kontrolovaných státních podniků za roky 2012 až 2014 neobsahovaly některé určité informace požadované právním předpisem¹⁹ (např. rozpis odloženého daňového závazku, stanovení účetních opravných položek, náklady na odměny auditorské společnosti).

Dva státní podniky v kontrolovaných letech nevyhotovily výroční zprávu v úplném rozsahu dle zákona o účetnictví²⁰ a dva státní podniky neměly v letech 2013 a 2014 auditorem ověřený soulad výroční zprávy s účetní závěrkou²¹.

Při kontrole dokumentů zakládaných do sbírky listin obchodního rejstříku bylo zjištěno, že státní podniky nepředložily v kontrolovaném období rejstříkovému soudu některé dokumenty, které do sbírky listin mají povinnost zakládat²² (např. účetní závěrky včetně příloh, jmenovací dekrety).

2.1 Výsledky hospodaření

a) Výsledky hospodaření kontrolovaných státních podniků poskytujících lázeňskou péči v letech 2011 až 2015 jsou uvedeny v tabulce č. 2.

¹⁸ Ustanovení § 13 odst. 1 písm. i) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „Dozorčí rada i) schvaluje auditora.“

¹⁹ Ustanovení § 39 vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví.

²⁰ Ustanovení § 21 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²¹ Ustanovení § 21 odst. 6 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²² Ustanovení § 38i zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (účinnost do 31. 12. 2013); resp. § 66 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (účinnost od 1. 1. 2014).

Tabulka č. 2 – Výsledky hospodaření kontrolovaných státních podniků za roky 2011–2015
(v tis. Kč)

		2011	2012	2013	2014	2015
Provozní výsledek hospodaření	<i>SLL Janské Lázně</i>	1 739	-30 638	-50 950	-3 628	5 850
	<i>HL Karlova Studánka</i>	5 080	-2 436	-975	14 354	12 949
	<i>SLL Bludov</i>	1 323	-1 397	-5 662	-1 284	2 844
Finanční výsledek hospodaření	<i>SLL Janské Lázně</i>	-390	-639	514	-779	-516
	<i>HL Karlova Studánka</i>	-1 554	-1 376	-1 140	-863	-861
	<i>SLL Bludov</i>	7	12	4	-16	-27
Mimořádný výsledek hospodaření	<i>HL Karlova Studánka</i>	-4	-19	-1	0	0
Výsledek hospodaření před zdaněním	<i>SLL Janské Lázně</i>	1 349	-31 277	-50 436	-4 407	5 334
	<i>HL Karlova Studánka</i>	3 522	-3 831	-2 116	13 491	12 088
	<i>SLL Bludov</i>	1 330	-1 385	-5 658	-1 300	2 817
Daň z příjmů za běžnou činnost	<i>SLL Janské Lázně</i>	-57	737	-875	0	0
	<i>HL Karlova Studánka</i>	673	549	0	1 331	2 486
	<i>SLL Bludov</i>	254	0	0	0	0
Výsledek hospodaření za účetní období	<i>SLL Janské Lázně</i>	1 406	-32 014	-49 561	-4 407	5 334
	<i>HL Karlova Studánka</i>	2 849	-4 380	-2 116	12 160	9 602
	<i>SLL Bludov</i>	1 076	-1 385	-5 658	-1 300	2 817

Zdroj: účetní závěrky SLL Janské Lázně, HL Karlova Studánka a SLL Bludov za roky 2011 až 2015.

Výsledky hospodaření podniků v letech 2012 a 2013 negativně ovlivnil pokles tržeb od zdravotních pojišťoven. K poklesu tržeb došlo zejména v důsledku vyhlášky²³, která omezila počet pojištěnců, kterým mohla být lázeňská péče poskytnuta. Vyhláška také zkrátila délku léčebného pobytu a upravila interval pro opakování pobytu zejména u chronických onemocnění. Vyhláška byla zaměřena zejména na úhrady lázeňské léčby akutních stavů.

Výsledky hospodaření podniků v roce 2014 kladně ovlivnilo navýšení úhrady za jeden ošetřovací den pobytu²⁴ (dále také „ošetřovací den“) a novela zákona o veřejném zdravotním pojištění účinná od ledna 2015²⁵ (zejména nový *Indikační seznam a změna pravidel pro poskytování léčebně rehabilitačních služeb v roce 2015*²⁶).

SLL Bludov, SLL Janské Lázně (za roky 2012 až 2014) a HL Karlova Studánka (za roky 2012 a 2013) hradily vzniklé ztráty a tvořily příděly do fondu kulturních a sociálních potřeb z nerozděleného zisku minulých let.

²³ Vyhláška č. 267/2012 Sb., o stanovení indikačního seznamu pro lázeňskou léčebně rehabilitační péči o dospělé, děti a dorost; příloha č. 5 k zákonu č. 48/1997 Sb. definuje jednotlivé indikační skupiny, tj. skupiny onemocnění dle jednotlivých ústrojí.

²⁴ Vyhláška č. 428/2013 Sb., o stanovení hodnot bodů, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2014.

²⁵ Zákon č. 1/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 6. 1. 2015.

²⁶ Novelizovaný indikační seznam byl pro klienty příznivější mimo jiné i tím, že u vybraných diagnóz vrátil zpět délku pobytu na 28 dní. U řady dětských diagnóz pak umožnil prodloužení léčby.

b) NKÚ sledoval vývoj výše výnosů a nákladů, resp. výsledku hospodaření a vývoj úbytků nemovitého (určeného) majetku státního podniku BALMED Praha od roku 2009 (tj. od doby ukončení poslední kontroly tohoto státního podniku provedené v rámci kontrolní akce NKÚ č. 08/21²⁷).

Tabulka č. 3 – Vývoj hospodaření BALMED Praha v letech 2009–2015 (v tis. Kč)

Název položky	Rok							Celkem
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Celkové náklady	8 496	8 646	5 859	4 254	5 176	4 021	3 323	39 775
Celkové výnosy	4 685	9 237	1 598	2 160	7 247	1 675	1 529	28 131
z toho mj. tržby z prodeje majetku	1 643	4 843	498	1 000	6 132	0	321	14 437
z toho mj. tržby z pronájmu	980	910	836	1 036	1 056	1 222	958	6 998
Výsledek hospodaření za účetní období	-3 811	591	-4 260	-2 095	2 071	-2 347	-1 795	-11 646

Zdroj: účetní závěrky BALMED Praha za roky 2009 až 2015.

BALMED Praha v letech 2009 až 2015 vynaložil na svou činnost náklady v celkové výši 39 775 tis. Kč (zejména osobní náklady, právní a poradenské služby a náklady na znalecké posudky), přičemž realizoval výnosy v celkové výši 28 131 tis. Kč (převážně z prodeje a pronájmu majetku).

Státní podnik BALMED Praha za období let 2009 až 2015 vykázal celkově ztrátu ve výši 11 646 tis. Kč.

Tabulka č. 4 – Úbytky nemovitého majetku BALMED Praha v letech 2009–2015 (v tis. Kč)

Nemovitý (určený) majetek	Stav majetku k*		Celkový úbytek majetku za roky 2009-2015*		% úbytku za roky 2009–2015	
	1. 1. 2009	31. 12. 2015	Prodej	Převod	Prodej	Převod
Pozemky	11 589	7 296	1 347	2 946	11,62 %	25,42 %
Stavby	12 323	11 928	395	-	3,21 %	-

Zdroj: účetní závěrky BALMED Praha za roky 2009 až 2015.

Pozn.: * Hodnoty jsou uvedeny v pořizovacích cenách (brutto hodnotě).

Za období let 2009 až 2015 prodal státní podnik BALMED Praha pozemky v celkové hodnotě 1 347 tis. Kč a stavby v celkové hodnotě 395 tis. Kč. Státní podnik dále v roce 2010 převedl na Pozemkový fond České republiky pozemky v celkové hodnotě 2 946 tis. Kč. Od roku 2009 tak došlo u státního podniku k celkovému úbytku 40 % hodnoty nemovitého (určeného) majetku.

BALMED Praha hospodařil v letech 2009 až 2015 převážně se ztrátou. Tržby z pronájmu majetku nepostačovaly k pokrytí nákladů vynaložených na jeho provoz, pokud státní podnik neuskutečnil v příslušném roce finančně významný prodej majetku. Kumulované ztráty podniku vedly ke snižování vlastního kapitálu.

MZdr každoročně zpracovalo zprávu o zbytkových státních podnicích a dle těchto zpráv docházelo k oddalování termínu ukončení činnosti státního podniku²⁸. NKÚ doporučuje

²⁷ Kontrolní akce NKÚ č. 08/21 – *Hospodaření státních podniků, u nichž funkci zakladatele vykonává Ministerstvo zdravotnictví* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2009 Věstníku NKÚ).

²⁸ MZdr zdůvodnilo, že činnost státního podniku nebyla dosud ukončena zejména proto, že probíhá restituční řízení a že není vypořádán vztah k nemovitému majetku, na němž se nachází ložiska přírodních léčivých zdrojů.

majetek, který spravuje BALMED Praha, převést na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a činnost tohoto státního podniku ukončit.

2.2 Analýza vybraných finančních ukazatelů

NKÚ provedl finanční analýzu hospodaření kontrolovaných státních podniků, která vycházela z údajů v základních účetních výkazech, tj. v rozvaze a výkazu zisku a ztráty za roky 2011 až 2015. Rozbor vybraných ukazatelů finanční analýzy je uveden v příloze č. 1 k tomuto kontrolnímu závěru.

Z finanční analýzy kontrolovaných státních podniků vyplynulo, že z hlediska schopnosti splácet své závazky lze finanční pozici státních podniků k 31. 12. 2015 hodnotit jako dobrou. Státní podniky mají vyšší podíl vlastních zdrojů na celkovém kapitálu a jejich celková zadluženost byla k 31. 12. 2015 nízká.

Ukazatele výnosnosti byly u státních podniků provozujících lázeňskou péči v letech 2012 a 2013 negativně ovlivněny poklesem tržeb od zdravotních pojišťoven. Od roku 2014 docházelo k jejich postupnému zlepšování. Státní podnik BALMED Praha dosáhl kladných hodnot ukazatelů ziskovosti jen v roce 2013, kdy realizoval finančně významný prodej majetku.

Tabulka č. 5 – Celkový kapitál kontrolovaných státních podniků za roky 2011–2015

(v tis. Kč)

		2011	2012	2013	2014	2015
Celkový kapitál ²⁹	<i>SLL Janské Lázně</i>	551 273	516 003	433 388	433 135	445 918
	<i>HL Karlova Studánka</i>	159 879	146 421	138 036	146 196	146 415
	<i>SLL Bludov</i>	38 034	39 984	36 581	39 312	33 522
	<i>BALMED Praha</i>	15 306	13 322	15 668	13 319	11 281
Změna celkového kapitálu	<i>SLL Janské Lázně</i>	x	-35 270	-82 615	-253	12 783
	<i>HL Karlova Studánka</i>	x	-13 458	-8 385	8 160	219
	<i>SLL Bludov</i>	x	1 950	-3 403	2 731	-5 790
	<i>BALMED Praha</i>	x	-1 984	2 346	-2 349	-2 038

Zdroj: účetní závěrky SLL Janské Lázně, HL Karlova Studánka, SLL Bludov a BALMED Praha za roky 2011 až 2015.

Všechny kontrolované státní podniky zaznamenaly za sledované pětileté období snížení celkového kapitálu (SLL Janské Lázně v celkové výši 105 355 tis. Kč, HL Karlova Studánka v celkové výši 13 464 tis. Kč, SLL Bludov v celkové výši 8 412 tis. Kč a BALMED Praha v celkové výši 4 025 tis. Kč). Úbytky celkového kapitálu byly způsobeny především záporným výsledkem hospodaření. U SLL Bludov došlo v roce 2015 ke snížení celkového kapitálu vlivem snížení krátkodobých pohledávek i závazků z důvodu ukončení soudního sporu o podíl na nemovitém majetku lázní.

Celkové výnosy státních podniků zaznamenaly od roku 2013 nárůst a plynuly především od zdravotních pojišťoven a z tržeb za rekreační a léčebné pobyty. Dalším zdrojem tržeb těchto státních podniků byly jiné provozní výnosy. Výjimku tvoří státní podnik BALMED Praha jehož hlavním zdrojem příjmů je pronájem a prodej nemovitého majetku.

²⁹ Celkový kapitál = suma celkových aktiv, resp. pasiv podniku.

Tabulka č. 6 – Výnosy kontrolovaných státních podniků za roky 2013–2015 (v tis. Kč)

		2013	2014	2015
Celkové výnosy:	SLL Janské Lázně	166 474	225 512	248 871
	HL Karlova Studánka	86 271	98 892	113 643
	SLL Bludov	22 007	29 684	38 045
	BALMED Praha	7 247	1 675	1 529
z toho např. - tržby za vlastní výkony a zboží	<i>SLL Janské Lázně</i>	<i>151 379</i>	<i>211 081</i>	<i>234 389</i>
	<i>HL Karlova Studánka</i>	<i>85 975</i>	<i>98 429</i>	<i>112 311</i>
	<i>SLL Bludov</i>	<i>20 696</i>	<i>28 435</i>	<i>36 752</i>
	<i>BALMED Praha</i>	<i>1 056</i>	<i>1 222</i>	<i>958</i>
z toho z poskytnutých zdravotních služeb	SLL Janské Lázně	151 379	210 121	233 041
	HL Karlova Studánka	69 971	81 283	98 645
	SLL Bludov	20 696	28 435	36 752
z toho: - od zdravotních pojišťoven	<i>SLL Janské Lázně</i>	<i>110 957</i>	<i>178 177</i>	<i>200 427</i>
	<i>HL Karlova Studánka</i>	<i>32 745</i>	<i>47 737</i>	<i>62 438</i>
	<i>SLL Bludov</i>	<i>15 867</i>	<i>23 224</i>	<i>30 215</i>
- od samoplátců	<i>SLL Janské Lázně</i>	<i>40 422</i>	<i>31 944</i>	<i>32 614</i>
	<i>HL Karlova Studánka</i>	<i>37 226</i>	<i>33 543</i>	<i>36 207</i>
	<i>SLL Bludov</i>	<i>3 274</i>	<i>3 590</i>	<i>4 483</i>
- jiné provozní výnosy	<i>SLL Janské Lázně</i>	<i>13 229</i>	<i>14 114</i>	<i>14 162</i>
	<i>HL Karlova Studánka</i>	<i>281</i>	<i>477</i>	<i>1 331</i>
	<i>SLL Bludov</i>	<i>1 269</i>	<i>1 232</i>	<i>1 276</i>
	<i>BALMED Praha</i>	<i>6 188</i>	<i>451</i>	<i>570</i>

Zdroj: účetní závěrky a informace SLL Janské Lázně, HL Karlova Studánka, SLL Bludov a BALMED Praha za roky 2013 až 2015.

Celkové výnosy z poskytnutých zdravotních služeb v letech 2013 až 2015 s rozlišením plateb od zdravotních pojišťoven (dále také „ZP“) a samoplátců jsou uvedeny v tabulce č. 6. Výnosy od ZP se na celkových výnosech z poskytnutých zdravotních služeb podílely v kontrolovaném období v průměru u SLL Bludov ve výši 91,4 %, u SLL Janské Lázně ve výši 81,4 % a u HL Karlova Studánka ve výši 56,3 %.

Celkový počet klientů lázeňské péče v průběhu kontrolovaného období narůstal u všech lázní. Nejvyšší celkový počet klientů v letech 2013 a 2014 vykázaly HL Karlova Studánka, což bylo ovlivněno vyšším počtem krátkodobých pobytů hrazených samoplátcí. Tabulka č. 7 uvádí statistické údaje o podílu klientů na ošetřovacích dnech.

Tabulka č. 7 – Podíl klientů na ošetřovacích dnech v letech 2013–2015

		2013	2014	2015
Celkový počet klientů	<i>SLL Janské Lázně</i>	7 303	9 258	11 171
	<i>HL Karlova Studánka</i>	11 387	12 374	8 896
	<i>SLL Bludov</i>	1 016	1 042	1 281
z toho: pojištěnci (komplexní, příspěvková lázeňská péče)	<i>SLL Janské Lázně</i>	4 274	5 162	6 024
	<i>HL Karlova Studánka</i>	1 747	2 242	2 429
	<i>SLL Bludov</i>	457	508	761
samoplátcí (tuzemsko, zahraničí)	<i>SLL Janské Lázně</i>	3 029	4 096	5 147
	<i>HL Karlova Studánka</i>	9 640	10 132	6 473
	<i>SLL Bludov</i>	559	534	520
Celkový počet – ošetřovací dny	<i>SLL Janské Lázně</i>	139 414	178 141	205 207
	<i>HL Karlova Studánka</i>	67 066	60 246	93 955
	<i>SLL Bludov</i>	13 970	17 216	23 146
z toho: pojištěnci	<i>SLL Janské Lázně</i>	115 980	149 960	176 161
	<i>HL Karlova Studánka</i>	36 343	46 791	59 958
	<i>SLL Bludov</i>	12 187	13 978	20 843
samoplátcí	<i>SLL Janské Lázně</i>	23 434	28 181	29 046
	<i>HL Karlova Studánka</i>	30 723	13 455	33 997
	<i>SLL Bludov</i>	1 783	3 238	2 303

Zdroj: data poskytnutá jednotlivými státními podniky (SLL Bludov, SLL Janské Lázně a HL Karlova Studánka).

V roce 2015 tvořil počet pojištěnců ZP u HL Karlova Studánka 27,3 % z celkového počtu klientů, v letech 2013 a 2014 bylo procento pojištěnců ZP ještě nižší (v roce 2013 jen 15,3 % a 18,1 % v roce 2014). V propočtu ošetřovacích dnů však pojištěnci ZP čerpali v roce 2015 téměř 64 % z celkového počtu ošetřovacích dnů.

U dalších dvou lázní tvořili pojištěnci ZP výraznější podíl na celkovém počtu klientů (u SLL Bludov v průměru 51,1 % a u SLL Janské Lázně v průměru 56,1 %) a celkovém počtu ošetřovacích dnů.

Rozšíření lázeňské péče pro pojištěnce ZP a stabilizace právních norem vztahujících se k lázeňské péči by dle názoru NKÚ přispělo ke zlepšení výsledků hospodaření státních podniků.

2.3 Náklady státních podniků

Kontrolou peněžních prostředků vynaložených podniky na vybrané náklady (opravy a udržování, reprezentaci, právní a poradenské služby, dary, pokuty a penále, odpisy pohledávek, zmařené investice a další vybrané provozní náklady) byly zjištěny nedostatky zejména u veřejných zakázek (dále také „VZ“) týkajících se výběrů dodavatelů (podrobněji dále viz bod 2.4 tohoto kontrolního závěru). Dále bylo zjištěno, že:

- BALMED Praha v roce 2013 vynaložil neefektivně 320 tis. Kč s daní z přidané hodnoty (dále také „DPH“) na poradenské služby související s prodejem nemovitého majetku (pozemků). Poskytnuté služby z hlediska NKÚ neměly odpovídající rozsah ani kvalitu, protože státní podnik obdržel za čtyři roky trvání smlouvy pouze čtyři obecná doporučení;
- HL Karlova Studánka nepostupovaly hospodárně, když v letech 2013 až 2015 uhradily za dodávky přírodního léčivého zdroje (koupelový peloid) celkem 157 tis. Kč s DPH nad rámec smluvně sjednané ceny. Dále měly se třemi dodavateli uzavřené kupní smlouvy (na nákup potravin), aniž by v nich přesně definovaly předmět smlouvy a cenu.



2.4 Zadávání veřejných zakázek

Kontrolované státní podniky jsou veřejnými zadavateli podle zákona o veřejných zakázkách (dále také „ZVZ“)³⁰. Veřejné zakázky se týkaly převážně nákupu majetku, služeb, dodávek potravin a stavebních prací.

V oblasti zadávání VZ bylo například zjištěno, že:

- BALMED Praha nerealizoval výběr z více nabídek při pořizování služeb. HL Karlova Studánka nerealizovaly výběr z více nabídek při pořizování služeb a dodávek potravin. U státních podniků tak vzniklo riziko ne hospodárnosti při vynaložení peněžních prostředků na tyto služby a dodávky, protože uvedeným postupem si nezajistily dostatečně konkurenční prostředí a tím možnost finanční úspory a lepších podmínek od dodavatelů;
- SLL Bludov při zadání VZ na dodávky potravin nepostupovaly v souladu se ZVZ, když nestanovily před zahájením zadávacích řízení předpokládanou hodnotu zakázek³¹; dále v jednom případě nepoužily pro výběr dodavatele služeb odpovídající druh zadávacího řízení a uzavřely smlouvu o dílo, přestože by se při dodržení zásad pro stanovení předpokládané hodnoty VZ jednalo o podlimitní VZ³²;
- SLL Janské Lázně v jednom případě zjednodušeného podlimitního řízení nepostupovaly v souladu se ZVZ³³, když ne zahájily VZ na služby písemnou výzvou zájemcům k podání nabídky a prokázání splnění kvalifikace; dále v otevřeném nadlimitním řízení neuzavřely tři smlouvy na dodávky potravin v termínu stanoveném ZVZ³⁴.

V případě SLL Janské Lázně byl zpracován přehled VZ malého rozsahu, podlimitních a nadlimitních zakázek při porovnání nejvýhodnější cenové nabídky v poměru k předpokládané hodnotě (viz příloha č. 2 k tomuto kontrolnímu závěru). Z vyhodnocení vyplynulo, že většina realizovaných zakázek byla vysoutěžena za ceny na úrovni 80–100 % předpokládané hodnoty.

2.5 Pronájem majetku

Předmětem kontroly byly mj. peněžní prostředky získané státními podniky z pronájmu majetku státu. V této oblasti bylo například zjištěno, že:

- všechny státní podniky nepostupovaly v souladu se zákonem o státním podniku, když pronajímaly určený majetek bez souhlasu zakladatele³⁵. MZdr o této skutečnosti nebylo informováno;
- HL Karlova Studánka uzavřely se čtyřmi zaměstnanci smlouvy na pronájem bytů v režimu ubytoven, čímž snížily příjmy z pronájmu cca o 80 tis. Kč bez DPH, a za nájemce rovněž uhradily částku ve výši 189 tis. Kč bez DPH za služby související s bydlením. Podnik tak nepostupoval hospodárně;
- BALMED Praha nedefinoval v jedné nájemní smlouvě na pronájem pozemků předmět nájmu přesně a jednoznačně a dále u dvou nájemních smluv na nájem skladovacích prostor prodloužil jejich platnost v rozporu s ustanovením smlouvy, a to ústní dohodou.

³⁰ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³¹ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³² Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³³ Ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁴ Ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁵ Ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku: „S určeným majetkem může podnik nakládat pouze se schválením zakladatele.“

2.6 Pohledávky po lhůtě splatnosti

Kontrolou pohledávek po lhůtě splatnosti bylo u HL Karlova Studánka zjištěno, že celková výše neuhrazených pohledávek za dvěma dlužníky činila 981 tis. Kč. Pokud by HL Karlova Studánka využily příslušná ustanovení smluv o poskytování služeb (prováděly zálohovou fakturaci) a pohledávky po lhůtě splatnosti průběžně sledovaly, mohly jejich výši podstatně snížit, popřípadě jejich vzniku zcela zamezit. Z uvedeného vyplývá, že HL Karlova Studánka nepostupovaly hospodárně, neboť v důsledku výše uvedeného přístupu nerealizovaly vzhledem k vynaloženým majetkovým vstupům (poskytnuté ubytování, strava, procedury) adekvátní majetkový peněžní výstup.

3. Poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče

Lázeňská péče je službou hrazenou z veřejného zdravotního pojištění a je poskytována jako následná lůžková péče ve zdravotnických zařízeních (SLL Bludov, SLL Janské Lázně a HL Karlova Studánka), která se nacházejí v místě výskytu přírodního léčivého zdroje³⁶ (např. zdroj přírodní minerální vody, peloid³⁷, zdroj přírodního zřidelného plynu nebo území s klimatickými podmínkami příznivými k léčení).

Lázeňskou péči doporučuje ošetřující lékař a potvrzuje revizní lékař a je poskytována a hrazena jako *komplexní*, která navazuje na lůžkovou péči nebo specializovanou ambulantní zdravotní péči a je zaměřena na doléčení, zabránění vzniku invalidity a nesoběstačnosti nebo na minimalizaci rozsahu invalidity, nebo *příspěvková*, která je poskytována především pojištěncům s chronickým onemocněním.

Problematika ochrany a využívání přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod je v ČR upravena lázeňským zákonem³⁸ včetně navazujících prováděcích vyhlášek. Při kontrole bylo zjištěno, že:

- *statuty lázeňských míst*³⁹ jsou zastaralé (vývojem legislativy, změnou společenských poměrů apod.) a některá jejich ustanovení lze v současnosti obtížně naplnit jak ze strany poskytovatelů lázeňské péče, tak ze strany vydavatelů statutu lázeňského místa;
- *osvědčení o přírodních léčivých zdrojích* byla vydána výnosy MZdr a osvědčením Českého inspektorátu lázní a zřidel o přírodním léčivém zdroji (dále také „PLZ“) pro všechny PLZ, jejichž správci jsou kontrolované státní podniky.

³⁶ Přírodní léčivý zdroj – přirozeně se vyskytující minerální voda, plyn nebo peloid, které mají vlastnost vhodnou pro léčebné využití, a o tomto zdroji je vydáno osvědčení dle zákona č. 164/2001 Sb.

³⁷ Peloid – rašelina, slatina nebo bahno.

³⁸ Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon); prováděcí vyhláška č. 423/2001 Sb., kterou se stanoví způsob a rozsah hodnocení přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a další podrobnosti jejich využívání, požadavky na životní prostředí a vybavení přírodních léčebných lázní a náležitosti odborného posudku o využitelnosti přírodních léčivých zdrojů a klimatických podmínek k léčebným účelům, přírodní minerální vody k výrobě přírodních minerálních vod a o stavu životního prostředí přírodních léčebných lázní (vyhláška o zdrojích a lázních); prováděcí vyhláška č. 370/2001 Sb., o zkoušce o odborné způsobilosti k výkonu odborného dohledu nad využíváním a ochranou přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, a nařízení vlády č. 385/2001 Sb., kterým se stanoví jednotková výše poplatku za přírodní minerální vodu odebíranou ze zdroje přírodní minerální vody.

³⁹ Lázeňské místo a statut lázeňského místa stanoví vláda nařízením (ustanovení § 28 zákona č. 164/2001 Sb.). Návrh na stanovení lázeňského místa a návrh statutu lázeňského místa podává obec nebo společně více obcí, v jejichž územním obvodu jsou nebo mají být přírodní léčebné lázně (ustanovení § 29 zákona č. 164/2001 Sb.); statut SLL Bludov z roku 1977, statut SLL Janské Lázně z roku 1959 a statut HL K. Studánka z roku 1957.

Lázeňská péče byla poskytována v indikacích v souladu s platnou právní úpravou⁴⁰. Pro jednotlivé indikační skupiny⁴¹ zpracovaly státní podniky rámcové a individuální léčebné plány obsahující počty léčebných procedur a jejich specifikaci dle PLZ.

V kontrolovaném období státní podniky poskytovaly lázeňskou péči na základě uzavřených *rámcových smluv*⁴² se všemi sedmi zdravotními pojišťovnami. Každoročně pak byly uzavírány *dodatky* (tzv. cenová ujednání) obsahující výši úhrady za jeden ošetřovací den (tj. léčení, stravování a ubytování) dle jednotlivých indikací.

3.1 Úhrady za lázeňskou péči

Z kontroly dodatků (rámcových) smluv uzavřených pro rok 2015 kontrolovanými poskytovateli lázeňské péče s jednotlivými zdravotními pojišťovnami vyplynulo, že u shodných indikací byly sjednány rozdílné ceny úhrad za jeden ošetřovací den (viz příloha č. 3 k tomuto kontrolnímu závěru).

Např. u indikace pro dospělé VII/11 (nemoci pohybového ústrojí) se úhrady zdravotních pojišťoven za ošetřovací den, hrazené kontrolovaným poskytovatelům lázeňské péče, pohybovaly v rozpětí od 950 Kč (u SLL Bludov) do 1 248 Kč (u SLL Janské Lázně) – podrobněji viz tabulka č. 8.

Tabulka č. 8 – Úhrady od ZP za ošetřovací den u komplexní lázeňské péče (indikace VII/11)

<i>Poskytovatel</i>	<i>ZP1</i>	<i>ZP2</i>	<i>ZP3</i>	<i>ZP4</i>	<i>ZP5</i>	<i>ZP6</i>	<i>ZP7</i>
SLL Bludov	1 075	950	1 000	1 111	1 118	1 120	-
SLL Janské Lázně	1 148	1 179	1 202	1 171	1 196	1 185	1 248
HL Karlova Studánka	-	-	1 082	1 087	1 128	1 085	1 080

Zdroj: cenová ujednání se ZP za rok 2015.

Pozn.: ZP1 až ZP7 – zdravotní pojišťovny; cena za ošetřovací den (léčení, ubytování kategorie A, strava).

Z tabulky č. 8 dále vyplývá, že se lišila výše úhrad prováděná:

- různým poskytovatelům lázeňské péče stejnou ZP (např. v případě ZP3 činil tento rozdíl za ošetřovací den až 202 Kč);
- různými ZP stejnému poskytovateli lázeňské péče (např. v případě SLL Bludov činil tento rozdíl za ošetřovací den až 170 Kč).

U SLL Bludov a SLL Janské Lázně byly zjištěny rozdíly v úhradách za jeden ošetřovací den také u indikací pro děti (viz příloha č. 3 k tomuto kontrolnímu závěru).

Výše úhrad za jeden ošetřovací den jsou výsledkem individuálních ujednání poskytovatelů lázeňské péče se ZP, a to i přesto, že tyto úhrady jsou prováděny převážně z prostředků

⁴⁰ Vyhláška č. 267/2012 Sb., o stanovení indikačního seznamu pro lázeňskou léčebně rehabilitační péči o dospělé, děti a dorost (účinnost do 31. 12. 2014), a příloha č. 5 k zákonu č. 48/1997 Sb. (účinná od 6. 1. 2015) definují jednotlivé indikační skupiny, tj. skupiny onemocnění dle jednotlivých ústrojí.

⁴¹ Indikační skupiny pro dospělé: I – nemoci onkologické, II – nemoci oběhového ústrojí, III – nemoci trávicího ústrojí, IV – nemoci z poruch výměny látkové, V – nemoci dýchacího ústrojí, VI – nemoci nervové, VII – nemoci pohybového ústrojí, VIII – nemoci močového ústrojí, IX – duševní poruchy, X – nemoci kožní, XI – nemoci gynekologické.

Indikační skupiny pro děti: XXI – nemoci onkologické, XXII – nemoci oběhového ústrojí, XXIII – nemoci trávicího ústrojí, XXIV – nemoci z poruch výměny látkové a žláz s vnitřní sekrecí a obezita, XXV – nemoci dýchacího ústrojí, XXVI – nemoci nervové, XXVII – nemoci pohybového ústrojí, XXVIII – nemoci močového ústrojí, XXIX – duševní poruchy, XXX – nemoci kožní, XXXI – nemoci gynekologické.

⁴² Vyhláška č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, příloha č. 9 – Rámcová smlouva pro zdravotnická zařízení poskytující lázeňskou péči a zdravotní pojišťovny.

pojištěnců vybíraných na základě zákona⁴³. Úhradové vyhlášky⁴⁴ stanovují pouze minimální výši úhrady za ošetřovací den; maximální výši úhrady ani kritéria pro navyšování úhrady právní úprava nestanoví.

NKÚ je toho názoru, že na základě odpovídajícího zdůvodnění (splnění stanovených kritérií) lze akceptovat sjednanou výši úhrad, které konkrétní ZP hradí různým poskytovatelům lázeňské péče, neboť mezi těmito poskytovateli mohou existovat rozdíly (např. cena za PLZ).

NKÚ nevidí důvody, proč by se měly výrazně lišit úhrady od jednotlivých ZP prováděné stejnému poskytovateli lázeňské péče za shodnou indikaci při identické ceně vstupu (např. cena PLZ, cena jednotného stravování pojištěnců).

V této souvislosti NKÚ opakovaně upozorňuje⁴⁵ na neexistenci kritérií pro stanovování individuální výše úhrad.

3.2 Akreditační karty

Součástí smluvní dokumentace se ZP byla *akreditační karta lázeňského zařízení* (dále také „AK“), která obsahuje základní informace o poskytovateli lázeňské péče (dle vyhlášky⁴⁶ zejména rozsah poskytované zdravotní péče včetně věcného a technického vybavení a personálního zajištění). Dle *metodiky*, kterou na základě výše uvedené vyhlášky vydává Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR, musí poskytovatel lázeňské péče uvést další informace.

Při kontrole AK bylo například zjištěno, že:

- SLL Janské Lázně a HL Karlova Studánka v letech 2013 až 2015 nevedly úplné a správné informace o umístění PLZ (pramenů);
- HL Karlova Studánka v případě peloidu nevedly informaci o nákupu PLZ od jiného dodavatele, tj. smlouvu a pravidelné čtvrtletní kvantifikace odebraného objemu od společnosti, od které peloid od roku 2012 nakupovaly;
- SLL Janské Lázně a HL Karlova Studánka v letech 2013 až 2015 nevedly údaje o roku pořízení a datum zařazení do provozu u přístrojů pro fyzikální terapii nebo balneoterapii;
- SLL Bludov a HL Karlova Studánka uvedly v AK nesprávné údaje o kategorii ubytování. Pokoje bez samostatného WC a sprchy či vany na pokoji zařadily do kategorie A⁴⁷ místo do kategorie B⁴⁸. Státní podniky v kontrolovaném období fakturovaly zdravotním pojišťovnám

⁴³ Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

⁴⁴ Vyhláška č. 475/2012 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2013; vyhláška č. 428/2013 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2014; vyhláška č. 324/2014 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2015.

⁴⁵ Kontrolní akce NKÚ č. 13/22 – *Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch České průmyslové zdravotní pojišťovny* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2014 *Věstníku NKÚ*) a kontrolní akce NKÚ č. 14/33 – *Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2016 *Věstníku NKÚ*).

⁴⁶ Vyhláška č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy; příloha č. 9 – Rámcová smlouva pro zdravotnická zařízení poskytující lázeňskou péči a zdravotní pojišťovny.

⁴⁷ Kategorie ubytování „A“ – standardní pro dospělé: dvoulůžkový pokoj minimálně 12m² obytné plochy. Vybavení: samostatné lůžko 2x, šatník 2x, místo k sezení 2x, noční lampička 2x, uzamykatelná skříňka (zásuvka) 2x, stůl, osvětlení pokoje, odkládací stěna, koš na odpadky, WC, sprcha nebo vana, telefon nebo signalizace na pokoji.

⁴⁸ Kategorie ubytování „B“ – dvoulůžkový pokoj minimálně 12m² obytné plochy. Vybavení: samostatné lůžko 2x, šatník 2x, místo k sezení 2x, noční lampička 2x, uzamykatelná skříňka (zásuvka) 2x, stůl, osvětlení pokoje,

ubytování kategorie A (pro kterou byla se ZP sjednána vyšší úhrada), přestože poskytovaly ubytování kategorie B.

SLL Bludov a SLL Janské Lázně sjednaly se ZP veškerou svou ubytovací kapacitu pro lázeňskou péči. HL Karlova Studánka pro lázeňskou péči hrazenou ZP vyčlenily cca 32 % lůžek ze své ubytovací kapacity a z toho bez doplatku pouze 13 % lůžek (viz tabulka č. 9). Takto omezený počet pokojů bez doplatků, dle názoru NKÚ, nekoresponduje se zařazením komplexní lázeňské péče do péče plně hrazené ze zdravotního pojištění ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění⁴⁹ a může mít i dopad na zvyšující se počet odmítnutých návrhů na lázeňskou péči.

Tabulka č. 9 – Ubytovací kapacity dle akreditační karty v letech 2013–2015

Ubytovací kapacity	SLL Bludov			SLL Janské Lázně			HL Karlova Studánka		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Počet pokojů celkem:	61	61	61	344	186	202	302	302	302
<i>z toho pro ZP:</i>	61	61	61	344	186	202	129	129	129
Počet lůžek celkem	131	131	131	639	370	370	474	474	474
<i>z toho pro ZP:</i>	131	131	131	639	370	370	180	180	153
<i>z toho bez doplatku:</i>	131	131	131	555	358	326	20	20	20
<i>z toho pro samoplátce:</i>	0	0	0	0	0	0	173	173	173

Zdroj: akreditační karty pro rok 2015 (SLL Bludov, SLL Janské Lázně, HL Karlova Studánka).

Nedílnou součástí AK byl rovněž ceník nadstandardů. SLL Bludov účtovaly pojištěncům doplatky za nadstandard jen za ubytování v samostatném pokoji. HL Karlova Studánka účtovaly doplatky za nadstandard i za ubytování ve dvoulůžkových pokojích až do výše 120 Kč za ošetřovací den, aniž by prokázaly, že nadstandardní ubytování poskytly na základě požadavku pojištěnce.

3.3 Léčebné plány

Kontrolou léčebných plánů bylo prověřeno, zda byl pojištěncům poskytován odpovídající počet léčebných procedur s přihlédnutím k potřebám a možnostem pojištěnců léčebný plán absolvovat. Předložené léčebné plány byly poskytovateli lázeňské péče zpracovány jako týdenní léčebné cykly a obsahovaly požadovaný počet léčebných procedur⁵⁰.

Dle smluvního ujednání se ZP měli poskytovatelé lázeňské péče poskytovat procedury s aplikací PLZ v četnosti tři až šestkrát týdně, peloidní procedury minimálně třikrát týdně. U HL Karlova Studánka některé léčebné plány obsahovaly nižší četnost léčebných procedur s peloidem, než vyplývalo ze smluvního ujednání se ZP.

3.4 Odmítnuté návrhy na lázeňskou péči

Kontrolou bylo zjištěno, že v letech 2014 a 2015 odmítly SLL Bludov šest návrhů na lázeňskou péči z důvodu nedostatečného zajištění lázeňské péče v příslušné indikaci. SLL Janské Lázně evidovaly rostoucí počet odmítnutých návrhů z důvodu nedostatečné ubytovací a personální kapacity. Nedostatkem odborných pracovníků⁵¹, nedostkem léčebných prostor a na to

odkládací stěna, koš na odpadky, umyvadlo s teplou a studenou vodou, telefon nebo signalizace na pokoji nebo na chodbě, dostupné sociální zařízení splňující hygienické normy ve vazbě na počet lůžek v objektu.

⁴⁹ Ustanovení § 13 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

⁵⁰ Tj. 63 léčebných procedur pro 21denní pobyt a 84 léčebných procedur pro 28denní pobyt.

⁵¹ Vyhláška č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb.

navazující omezenou stravovací kapacitou v nejžádanějších měsících (květen až říjen) zdůvodnily nárůst odmítnutých návrhů i HL Karlova Studánka (viz tabulka č. 10).

Tabulka č. 10 – Počet doručených odmítnutých návrhů v letech 2014–2015

Návrhy na lázeňskou péči	SLL Bludov		SLL Jánské Lázně		HL Karlova Studánka	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Počet doručených návrhů	499	749	4 840	6 435	2 237	2 423
Počet odmítnutých	0	6	516	1 647	55	859
z toho: kapacitní důvody	0	0	117	1 097	55	859
jiné důvody	0	6	399	550	nesleduje	nesleduje

Zdroj: data poskytnutá jednotlivými státními podniky (SLL Bludov, SLL Janské Lázně a HL Karlova Studánka).

Počet odmítnutých návrhů však nelze považovat za počet pojištěnců, kterým nebyla poskytnuta lázeňská péče, neboť odmítnuté návrhy byly předány dalším poskytovatelům lázeňské péče.

III. Vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Kontrolou bylo prověřeno, jak MZdr uplatňuje práva a plní povinnosti zakladatele státních podniků. Kontrola hospodaření státních podniků byla zaměřena zejména na nakládání s určeným majetkem, zadávání veřejných zakázek a poskytování lázeňské péče.

- V oblasti zakladatelské činnosti MZdr a evidence majetku bylo zjištěno, že:
 - MZdr nestanovilo podnikům poskytujícím lázeňskou péči rozsah zásadních otázek koncepce rozvoje, jak předpokládá zákon o státním podniku;
 - zakládací listiny státních podniků neobsahovaly aktuální údaje;
 - vymezení a ocenění určeného majetku státních podniků proběhlo v jednom případě v roce 2008, u ostatních podniků před třemi až pěti lety. Zákon o státním podniku v kontrolovaném období aktualizaci určeného majetku jednoznačně neřešil. Novela zákona o státním podniku s účinností od 1. 1. 2017 upravuje povinnost zakladatele státního podniku při vymezení určeného majetku, resp. sledování určeného majetku odděleně na samostatných analytických účtech;
 - v době ukončení kontroly neměla dozorčí rada žádného z kontrolovaných podniků minimálně tři členy, jak stanoví zákon o státním podniku, MZdr tak znemožnilo činnost tohoto dozorčího orgánu a ani řádně neprověřovalo, zda podniky zajišťovaly potřeby státu účelně a hospodárně;
 - u státních podniků sbírky listin obchodního rejstříku neobsahovaly některé zákonem stanovené dokumenty;
 - MZdr každoročně oddalovalo termín ukončení činnosti dlouhodobě ztrátového státního podniku BALMED Praha, jež dlouhodobě vypořádává majetek zbytkových státních podniků.
- V oblasti hospodaření s majetkem bylo zjištěno, že:
 - všechny kontrolované státní podniky pronajímaly určený majetek v rozporu se zákonem o státním podniku bez souhlasu zakladatele;
 - dva státní podniky nepostupovaly hospodárně, neboť vzhledem k vynaloženým majetkovým vstupům nerealizovaly adekvátní majetkový výstup;



- při zadávání veřejných zakázek státní podniky nepostupovaly v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, čímž hrozilo riziko ne hospodárnosti při vynaložení peněžních prostředků, neboť si podniky nezajistily dostatečně konkurenční prostředí;
 - výsledky hospodaření v letech 2012 a 2013 negativně ovlivnil pokles tržeb od zdravotních pojišťoven a v roce 2014 naopak hospodaření kladně ovlivnilo navýšení úhrady za lázeňskou péči;
 - z finanční analýzy vyplynulo, že z hlediska splácení závazků lze finanční pozici státních podniků k 31. 12. 2015 hodnotit jako dobrou.
- V oblasti poskytování lázeňské péče bylo zjištěno, že:
 - statuty lázeňských míst jsou zastaralé;
 - u shodných indikací měli poskytovatelé lázeňské péče sjednány se zdravotními pojišťovnami rozdílné výše úhrad za ošetrovací den, aniž by existovala kritéria pro takovéto individuální dohody; na tento stav NKÚ upozornil již ve výstupech z předchozích kontrolních akcí;
 - státní podniky fakturovaly zdravotním pojišťovnám ubytování ve vyšší kategorii, než skutečně poskytly.

Na základě výsledků kontroly NKÚ doporučuje, aby Ministerstvo zdravotnictví:

- neprodleně jmenovalo své zástupce do dozorčích rad, aby tyto orgány státních podniků mohly řádně plnit svou kontrolní funkci;
- při stanovení rozsahu zásadních otázek koncepce rozvoje státních lázní určilo minimální rozsah kapacity vymezený pro poskytování lázeňské péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění;
- iniciovalo a spolupodílelo se na stanovení kritérií aplikovatelných pro celou oblast individuálních úhrad tak, aby se financování zdravotní péče (mezi níž náleží i lázeňská péče) z veřejných prostředků stalo transparentní a přezkoumatelné;
- ukončilo ztrátovou činnost státního podniku BALMED Praha a zbytkový majetek, který tento podnik spravuje, převedlo na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Seznam zkratk

AK	akreditační karta lázeňského zařízení
BALMED Praha	BALMED Praha, státní podnik
ČIL	Český inspektorát lázní a zřídél (MZdr)
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
DR	dozorčí rada
HL Karlova Studánka	Horské lázně Karlova Studánka, státní podnik
lázeňská péče	lázeňská léčebně rehabilitační péče
MZdr	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ošetřovací den	ošetřovací den pobytu
PLP	příspěvková lázeňská péče
PLZ	přírodní léčivý zdroj
VZ	veřejné zakázky
SLL Bludov	Státní léčebné lázně Bludov, státní podnik
SLL Janské Lázně	Státní léčebné lázně Janské Lázně, státní podnik
ZP	zdravotní pojišťovna
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Tabulka č. 1 – Vybrané ukazatele finanční analýzy kontrolovaných státních podniků

		2011	2012	2013	2014	2015
Ukazatele platební schopnosti						
Provozní kapitál ⁵² (v tis. Kč)	<i>SLL Janské Lázně</i>	70 898	62 064	41 624	65 103	96 169
	<i>HL Karlova Studánka</i>	-12 365	-15 557	-13 453	-2 781	16 311
	<i>SLL Bludov</i>	16 015	14 865	9 541	6 669	10 962
	<i>BALMED Praha</i>	4 914	3 843	6 817	4 344	2 640
Solventnost ⁵³	<i>SLL Janské Lázně</i>	4,06	3,97	3,30	3,80	4,08
	<i>HL Karlova Studánka</i>	0,45	0,31	0,33	0,87	2,29
	<i>SLL Bludov</i>	2,60	2,12	1,61	1,33	4,94
	<i>BALMED Praha</i>	11,03	11,19	18,99	14,97	11,15
Pohotová likvidita ⁵⁴	<i>SLL Janské Lázně</i>	3,61	3,59	2,94	3,60	3,95
	<i>HL Karlova Studánka</i>	0,39	0,26	0,29	0,82	2,18
	<i>SLL Bludov</i>	2,55	2,08	1,59	1,31	4,76
	<i>BALMED Praha</i>	11,03	11,19	18,99	14,97	11,15
Provozní kapitál k hodnotě celkových aktiv ⁵⁵ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	12,86	12,03	9,60	15,03	21,57
	<i>HL Karlova Studánka</i>	-7,73	-10,62	-9,75	-1,90	11,14
	<i>SLL Bludov</i>	42,11	37,18	26,08	16,96	32,70
	<i>BALMED Praha</i>	32,11	28,85	43,51	32,62	23,40
Ukazatele struktury zdrojů						
Finanční nezávislost ⁵⁶ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	95,39	95,38	95,33	94,14	92,36
	<i>HL Karlova Studánka</i>	72,86	76,08	78,85	82,35	88,35
	<i>SLL Bludov</i>	46,71	40,61	28,64	22,96	61,79
	<i>BALMED Praha</i>	95,18	93,63	92,83	91,58	92,22
Celková zadluženost ⁵⁷ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	4,61	4,62	4,67	5,86	7,49
	<i>HL Karlova Studánka</i>	26,93	23,92	21,14	17,59	11,64
	<i>SLL Bludov</i>	26,33	33,27	42,86	51,17	8,29
	<i>BALMED Praha</i>	3,76	3,48	2,97	3,79	3,07
Běžná zadluženost ⁵⁸ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	4,20	4,04	4,18	5,38	7,01
	<i>HL Karlova Studánka</i>	14,12	15,45	14,57	14,89	8,67
	<i>SLL Bludov</i>	26,33	33,27	42,86	51,17	8,29
	<i>BALMED Praha</i>	3,20	2,83	2,42	2,34	2,30
Dlouhodobá zadluženost ⁵⁹ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	0,41	0,58	0,49	0,49	0,47
	<i>HL Karlova Studánka</i>	12,82	8,46	6,57	2,70	2,97
	<i>SLL Bludov</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<i>BALMED Praha</i>	0,56	0,65	0,55	1,46	0,76

⁵² Provozní kapitál = oběžná aktiva – krátkodobé závazky.⁵³ Solventnost = oběžná aktiva / krátkodobé závazky.⁵⁴ Pohotová likvidita = (oběžná aktiva – zásoby) / krátkodobé závazky.⁵⁵ Provozní kapitál k hodnotě celkových aktiv = (provozní kapitál / celková aktiva) × 100.⁵⁶ Finanční nezávislost = vlastní kapitál / celková aktiva, resp. pasiva.⁵⁷ Celková zadluženost = cizí zdroje / celková aktiva, resp. pasiva.⁵⁸ Běžná zadluženost = krátkodobé závazky / celková aktiva, resp. pasiva.⁵⁹ Dlouhodobá zadluženost = dlouhodobé závazky / celková aktiva, resp. pasiva.

Podkapitalizace ⁶⁰	<i>SLL Janské Lázně</i>	1,16	1,15	1,11	1,19	1,30
	<i>HL Karlova Studánka</i>	0,92	0,89	0,90	1,01	1,15
	<i>SLL Bludov</i>	1,49	1,38	0,93	0,83	1,05
	<i>BALMED Praha</i>	1,49	1,38	1,73	1,43	1,25
Ukazatele ziskovosti						
Výnosnost celkového kapitálu ⁶¹ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	0,26	-6,20	-11,44	-1,02	1,20
	<i>HL Karlova Studánka</i>	1,78	-2,99	-1,53	8,32	6,56
	<i>SLL Bludov</i>	2,83	-3,46	-15,47	-3,31	8,40
	<i>BALMED Praha</i>	-27,83	-15,73	13,22	-17,62	-15,91
Základní produkční síla ⁶² (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	0,32	-5,94	-11,76	-0,84	1,31
	<i>HL Karlova Studánka</i>	3,18	-1,66	-0,71	9,82	8,84
	<i>SLL Bludov</i>	3,48	-3,49	-15,48	-3,27	8,48
	<i>BALMED Praha</i>	-27,77	-15,64	13,27	-17,55	-15,81
Výnosnost vlastního jmění ⁶³ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	0,27	-6,50	-12,00	-1,08	1,30
	<i>HL Karlova Studánka</i>	2,45	-3,93	-1,94	10,10	7,42
	<i>SLL Bludov</i>	6,06	-8,53	-54,01	-14,40	13,60
	<i>BALMED Praha</i>	-29,24	-16,79	14,24	-19,24	-17,25
Výnosnost cizích zdrojů ⁶⁴ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	5,53	-134,22	-245,01	-17,35	15,98
	<i>HL Karlova Studánka</i>	6,62	-12,51	-7,25	47,29	56,33
	<i>SLL Bludov</i>	10,74	-10,41	-36,09	-6,46	101,33
	<i>BALMED Praha</i>	-739,58	-452,48	445,38	-464,75	-518,79
Zisková marže ⁶⁵ (v %)	<i>SLL Janské Lázně</i>	0,59	-15,19	-32,74	-2,09	2,27
	<i>HL Karlova Studánka</i>	2,38	-4,39	-2,46	12,35	8,55
	<i>SLL Bludov</i>	2,91	-4,72	-27,33	-4,79	7,66
	<i>BALMED Praha</i>	-319,34	-102,90	28,81	-192,06	-140,34
Ukazatele ekonomické aktivity						
Obrat celkového kapitálu ⁶⁶	<i>SLL Janské Lázně</i>	0,44	0,41	0,35	0,49	0,53
	<i>HL Karlova Studánka</i>	0,75	0,68	0,62	0,67	0,77
	<i>SLL Bludov</i>	0,97	0,73	0,57	0,69	1,10
	<i>BALMED Praha</i>	0,09	0,15	0,46	0,09	0,11
Obrat oběžných aktiv ⁶⁷	<i>SLL Janské Lázně</i>	2,55	2,54	2,53	2,39	1,84
	<i>HL Karlova Studánka</i>	11,74	14,12	12,92	5,19	3,87
	<i>SLL Bludov</i>	1,42	1,04	0,82	1,01	2,67
	<i>BALMED Praha</i>	0,25	0,48	1,00	0,26	0,44
Denní tržby ⁶⁸	<i>SLL Janské Lázně</i>	657	577	415	578	643
	<i>HL Karlova Studánka</i>	328	274	236	270	308
	<i>SLL Bludov</i>	101	80	57	74	101
	<i>BALMED Praha</i>	4	6	20	3	4

⁶⁰ Podkapitalizace = (dlouhodobé závazky + vlastní kapitál) / stálá aktiva.

⁶¹ Výnosnost celkového kapitálu = výsledek hospodaření za účetní období po zdanění / celková aktiva, resp. pasiva.

⁶² Základní produkční síla = provozní výsledek hospodaření / celková aktiva, resp. pasiva.

⁶³ Výnosnost vlastního jmění = výsledek hospodaření za účetní období po zdanění / vlastní kapitál.

⁶⁴ Výnosnost cizích zdrojů = výsledek hospodaření za účetní období po zdanění / cizí zdroje.

⁶⁵ Zisková marže = výsledek hospodaření za účetní období po zdanění / celkové roční tržby.

⁶⁶ Obrat celkového kapitálu = roční tržby / celkový kapitál.

⁶⁷ Obrat oběžných aktiv = roční tržby / oběžná aktiva.

⁶⁸ Denní tržby = suma celkových ročních tržeb podniku vydělená 365 dny.



Doba obratu pohledávek ⁶⁹ (dny)	<i>SLL Janské Lázně</i>	37,60	24,94	25,51	31,42	45,63
	<i>HL Karlova Studánka</i>	25,04	15,78	20,23	23,55	38,23
	<i>SLL Bludov</i>	107,33	169,36	266,67	243,78	24,79
	<i>BALMED Praha</i>	1241,38	679,27	161,68	896,07	708,03
Doba obratu krátkodobých závazků ⁷⁰ (dny)	<i>SLL Janské Lázně</i>	35,25	36,15	43,68	40,26	48,64
	<i>HL Karlova Studánka</i>	68,76	82,73	85,34	80,69	41,24
	<i>SLL Bludov</i>	98,83	165,34	276,43	270,80	27,61
	<i>BALMED Praha</i>	134,07	67,59	19,25	92,89	74,20

Zdroj: účetní závěrky SLL Janské Lázně, HL Karlova Studánka, SLL Bludov a BALMED Praha za roky 2011 až 2015.

Ukazatele platební schopnosti hodnotí schopnost podniku splácet své závazky.

Provozní kapitál vyjadřuje rozdíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků. Nejvyšší hodnoty provozního kapitálu vykazovaly ve sledovaném období SLL Janské Lázně díky vyšším hodnotám oběžného majetku, především peněžních prostředků na bankovních účtech. HL Karlova Studánka vykazovaly záporné hodnoty provozního kapitálu, které byly ovlivněny čerpáním krátkodobých bankovních úvěrů. K poklesům hodnoty provozního kapitálu u SLL Bludov a BALMED Praha docházelo především z důvodu snížení krátkodobého finančního majetku, resp. peněžních prostředků na bankovních účtech.

Ukazatel solventnosti vyjadřuje poměr oběžných aktiv a krátkodobých závazků. HL Karlova Studánka vykazovaly v letech 2011 až 2014 nejnižší hodnoty tohoto ukazatele v rozmezí 0,31 až 0,87 zejména vlivem čerpání krátkodobých bankovních úvěrů. Nejvyšší hodnoty ukazatele solventnosti zaznamenal ve sledovaném období BALMED Praha v rozmezí 11,03 až 18,99, tzn., že podnik tak mohl 1 Kč krátkodobých závazků krýt 11,03 až 18,99 Kč oběžného majetku. Hodnoty ukazatele solventnosti u SLL Janské Lázně a SLL Bludov dosahovaly v letech 2011 až 2015 výše 1,33 až 4,94.

Ukazatel pohotové likvidity z výpočtu vylučuje zásoby, které není často možné pohotově přeměnit na peněžní prostředky. Ze srovnání ukazatele solventnosti a ukazatele pohotové likvidity je patrné, že zásoby měly na ukazatel solventnosti minimální vliv. K 31. 12. 2015 vykazovaly státní podniky výši pohotové likvidity v rozmezí 2,18 až 11,15.

Ukazatel provozního kapitálu k hodnotě celkových aktiv ukazuje, jaká část majetku je kryta provozním kapitálem, tj. že ve sledovaném pětiletém období byl majetek státních podniků kryt od -10,62 % do 43,51 % provozním kapitálem.

Z hlediska ukazatelů platební schopnosti lze finanční pozici kontrolovaných státních podniků k 31. 12. 2015 hodnotit jako dobrou.

Ukazatele struktury zdrojů se zabývají vztahem mezi vlastními a cizími zdroji.

Ukazatel finanční nezávislosti vyjadřuje poměr vlastního kapitálu k celkovému kapitálu. U státních podniků SLL Janské Lázně, HL Karlova Studánka a BALMED Praha doznal tento ukazatel ve sledovaném období vysokých hodnot v rozmezí 72,86 % až 95,39 %. Nejnižší hodnotu ukazatele finanční nezávislosti ve výši 22,96 % zaznamenaly v roce 2014 SLL Bludov. Vliv na tuto skutečnost měl zejména pokles výsledku hospodaření a neukončené soudní spory o podíl na nemovitém majetku lázní, se kterým souviselo následné zvýšení kapitálových fondů

⁶⁹ Doba obratu pohledávek = celkové pohledávky / denní tržby.

⁷⁰ Doba obratu krátkodobých závazků = krátkodobé závazky / denní tržby.

majetku v roce 2015 po ukončení soudního sporu a zlepšení ukazatele finanční nezávislosti na výši 61,79 %.

Ukazatel celkové zadluženosti udává výši závislosti podniku na cizích zdrojích. Ukazatel celkové zadluženosti státních podniků SLL Janské Lázně a BALMED Praha se po celé pětileté období pohyboval v intervalu od 2,97 % do 7,49 %, tzn., že zaznamenal pouze minimální výkyvy. Dosažené nízké hodnoty v letech 2011 až 2015 lze považovat za pozitivní, neboť je to známka stability podniků. Státní podniky HL Karlova Studánka a SLL Bludov vykazovaly ve sledovaném pětiletém období snižující se závislost na cizích zdrojích. HL Karlova Studánka zaznamenaly pokles hodnoty ukazatele celkové zadluženosti z výše 26,93 % na 11,64 % a SLL Bludov z výše 51,17 % na 8,29 %.

Ukazatel běžné zadluženosti vyjadřuje, jaká část majetku podniku je kryta krátkodobým cizím kapitálem. U všech státních podniků kopíroval vývoj hodnoty tohoto ukazatele trend vývoje ukazatele celkové zadluženosti.

Ukazatel dlouhodobé zadluženosti vyjadřuje, jaké procento z celkových aktiv podniku je kryto dlouhodobými závazky. Hodnotu dlouhodobých závazků u SLL Janské Lázně představovala pouze položka odloženého daňového závazku. U HL Karlova Studánka vykazovala dlouhodobá zadluženost v letech 2011 až 2014 klesající trend z 12,82 % na 2,70 %. SLL Bludov ve sledovaném období nevykázaly dlouhodobé závazky.

Ukazatel podkapitalizace vyjadřuje, jak je stálá část majetku podniku kryta dlouhodobými zdroji. Hodnota tohoto ukazatele se ve sledovaném pětiletém období u všech státních podniků pohybovala v rozmezí 0,89 až 1,73. Vyšší hodnota tohoto ukazatele znamená vyšší stabilitu a solventnost podniku.

Z hlediska struktury zdrojů mají kontrolované státní podniky k 31. 12. 2015 vyšší podíl vlastních zdrojů na celkovém kapitálu. Celková zadluženost státních podniků byla k 31. 12. 2015 nízká, tj. do výše 12 %.

Ukazatele ziskovosti poměří zisk dosažený podnikem s velikostí zdrojů, které byly k dosažení zisku použity. Hospodářské výsledky sledovaných státních podniků, které provozují lázeňskou péči (tzn. vyjma BALMED Praha), ovlivnil v letech 2012 a 2013 pokles tržeb především od zdravotních pojišťoven. Trend vývoje všech sledovaných ukazatelů ziskovosti kopírují vývoj výsledků hospodaření státních podniků ve sledovaných letech 2011 až 2015.

Ukazatel výnosnosti celkového kapitálu poměří zisk s celkovými aktivy investovanými do podnikání bez ohledu na zdroj financování. Ukazatel výnosnosti celkového kapitálu dosáhl nejvyšší hodnoty v roce 2015 u SLL Janské Lázně, a to výše 1,20 % a u SLL Bludov výše 8,40 %, kdy na stokorunu vložených aktiv vyprodukovaly SLL Janské Lázně čistý zisk ve výši 1,20 Kč a SLL Bludov čistý zisk ve výši 8,40 Kč. HL Karlova Studánka zaznamenaly nejvyšší hodnotu tohoto ukazatele v roce 2014, a to 8,32 %.

Ukazatel základní produkční síly měří hrubou produkční sílu aktiv podniku před odečtením daní a finančních nákladů. Tento ukazatel dosáhl u SLL Janské Lázně a SLL Bludov nejvyšší hodnoty v roce 2015, a to 1,31 % u SLL Janské Lázně (kdy na stokorunu vložených aktiv produkoval podnik 1,31 Kč provozního zisku) a 8,48 % u SLL Bludov (kdy na stokorunu vložených aktiv produkoval podnik 8,48 Kč provozního zisku). HL Karlova Studánka dosáhly nejvyšší hodnoty ukazatele produkční síly v roce 2014, a to výše 9,82 %.

Ukazatel výnosnosti vlastního jmění určuje celkovou výnosnost vlastního kapitálu. Ukazatel výnosnosti vlastního jmění dosáhl u SLL Janské Lázně a SLL Bludov nejvyšší hodnoty v roce 2015, kdy SLL Janské Lázně vyprodukovaly 1,30 % zisku na 1 Kč vlastního kapitálu a SLL Bludov dosáhly 13,60 % na 1 Kč vlastního kapitálu. HL Karlova Studánka zaznamenaly nejlepší hodnotu tohoto ukazatele v roce 2014 ve výši 10,10 %.

Ukazatel výnosnosti cizích zdrojů vyjadřuje poměr výsledku hospodaření k cizím zdrojům. Za sledované pětileté období dosáhl tento ukazatel u státních podniků SLL Janské Lázně, HL Karlova Studánka a SLL Bludov nejvyšší hodnoty v roce 2015, kdy SLL Janské Lázně dokázaly vyprodukovat 15,98 % zisku na 1 Kč cizích zdrojů, HL Karlova Studánka vyprodukovaly 56,33 % zisku na 1 Kč cizích zdrojů a SLL Bludov dosáhly 101,33 % zisku na 1 Kč cizích zdrojů.

Ukazatel ziskové marže vyjadřuje schopnost podniku dosahovat zisk při dané úrovni tržeb. Nejvyšší hodnota tohoto ukazatele byla u státních podniků SLL Janské Lázně a HL Karlova Studánka opět dosažena v roce 2015, a to ve výši 2,27 % u SLL Janské Lázně a ve výši 7,66 % u SLL Bludov. HL Karlova Studánka zaznamenaly největší tempo růstu čistého zisku vzhledem k tempu růstu tržeb v roce 2014, kdy na stokorunu tržeb připadalo 12,35 Kč čistého zisku.

Ukazatele ziskovosti – BALMED Praha

Při zhodnocení všech ukazatelů ziskovosti se státní podnik BALMED Praha jeví jako nerentabilní, ztrátový, jelikož všechny hodnoty (s výjimkou roku 2013) jsou menší než nula. Sledované ukazatele ziskovosti se nacházejí v letech 2011, 2012, 2014 a 2015 v záporných hodnotách. Daný fakt je způsoben záporným výsledkem hospodaření v těchto letech. Situace se zlepšila pouze v roce 2013, kdy se ukazatele ziskovosti dostaly stejně jako výsledek hospodaření do kladných hodnot. Toho státní podnik dosáhl díky finančně významnému prodeji pozemků. Ukazatele ziskovosti jsou u státního podniku ovlivněny tím, že neprovozuje lázeňskou péči, ale pouze správu a vypořádání majetku zbytkových státních podniků.

Z hlediska ukazatelů ziskovosti došlo u kontrolovaných státních podniků (vyjma BALMED Praha) k 31. 12. 2015 ke zlepšení oproti předchozím letem. Státní podnik BALMED Praha dosáhl kladných hodnot ukazatelů ziskovosti jen v roce 2013, kdy realizoval finančně významný prodej majetku.

Ukazatele ekonomické aktivity měří schopnost podniku využívat vložené finanční prostředky a měří vázanost jednotlivých složek kapitálu v určitých formách aktiv.

Ukazatel obratu celkového kapitálu vyjadřuje, kolikrát ročně se celkový kapitál promítá v tržbách podniku. SLL Janské Lázně měly v letech 2011 až 2015 obrat celkového kapitálu v rozmezí 0,35 až 0,53, tzn., že jedna koruna celkového kapitálu vyprodukovala 0,35 Kč až 0,53 Kč tržeb. HL Karlova Studánka zaznamenaly ve sledovaném období obrat celkového kapitálu v rozmezí 0,62 až 0,77, SLL Bludov v rozmezí 0,57 až 1,10 a BALMED Praha v rozmezí 0,09 až 0,46.

Ukazatel obratu oběžných aktiv udává počet obrátů oběžných aktiv za daný časový interval (v tomto případě rok). Rychlost obratu oběžných aktiv vyjadřuje relativní vázanost oběžných aktiv. V letech 2011 až 2015 vyprodukoval státní podnik SLL Janské Lázně 1,84 až 2,55 Kč tržeb na 1 Kč oběžných aktiv, tzn. 1,84 až 2,55 obrátky oběžných aktiv za rok. HL Karlova Studánka vyprodukovaly ve sledovaném pětiletém období 3,87 až 14,12 Kč tržeb na 1 Kč oběžných aktiv, SLL Bludov 0,82 až 2,67 Kč tržeb na 1 Kč oběžných aktiv a BALMED Praha 0,25 až 1,00 Kč tržeb na 1 Kč oběžných aktiv.

Denní tržby se u kontrolovaných státních podniků poskytujících lázeňskou péči postupně od roku 2013 zvyšovaly (např. u SLL Janské Lázně ze 415 tis. Kč v roce 2013 až na 643 tis. Kč v roce 2015). Státní podnik BALMED Praha vykazoval denní tržby ve sledovaném období jen v rozmezí 3 až 20 tis. Kč, protože v rámci své činnosti provádí pouze správu a vypořádání majetku zbytkových státních podniků a neposkytuje lázeňskou péči.

Ukazatel doby obratu pohledávek měří průměrný počet dnů, za který podnik obdrží platbu od odběratelů. Nejkratší doby obratu pohledávek dosáhly HL Karlova Studánka a SLL Janské Lázně v roce 2012, kdy u HL Karlova Studánka činila 15,78 dnů a u SLL Janské Lázně činila 24,94 dnů, v následujících letech se hodnota ukazatele u obou státních podniků zvyšovala až na 38,23 dnů (HL Karlova Studánka) a na 45,63 dnů (SLL Janské Lázně) v roce 2015. U SLL Bludov zaznamenala doba obratu pohledávek vysoké hodnoty v rozmezí 107,33 až 266,67 dnů v letech 2011 až 2014 vlivem rostoucích pohledávek za nájemné placené do soudní úschovy, které byly vyrovnány v roce 2015, a ukazatel doby obratu pohledávek tak klesl na 24,79 dnů. Doba obratu pohledávek se ve sledovaném pětiletém období u státního podniku BALMED Praha pohybovala v rozmezí cca 162 až 1 241 dnů. Takto vysoké hodnoty ukazatele doby obratu pohledávek byly způsobeny vysokým zůstatkem krátkodobých pohledávek a nízkou výší denních tržeb. V roce 2011 byla výše doby obratu pohledávek způsobena vlivem zachycení pohledávky vymáhané soudně. V roce 2015 došlo ke snížení doby obratu pohledávek oproti roku 2011.

Ukazatel doby obratu krátkodobých závazků vypovídá o tom, jak rychle podnik dokáže splácet své závazky. Jedná se o platební morálku podniku vůči jeho dodavatelům. Doba obratu krátkodobých závazků se u SLL Janské Lázně v období let 2011 až 2015 postupně zvyšovala z 35,25 dnů až na 48,64 dnů. Doba obratu krátkodobých závazků se u HL Karlova Studánka a SLL Bludov v období let 2011 až 2013 postupně zvyšovala z 68,76 na 85,34 dnů u HL Karlova Studánka a z 98,83 až na 276,43 dnů u SLL Bludov, v následujících letech došlo k poklesu. Doba obratu krátkodobých závazků se ve sledovaném pětiletém období u BALMED Praha pohybovala v rozmezí 19,25 až 134,07 dnů.

Z hlediska ukazatelů ekonomické aktivity na základě ukazatele obratu celkového kapitálu došlo v roce 2015 ke zrychlení obratu celkového kapitálu oproti roku 2011.



PŘÍLOHA č. 2

Veřejné zakázky SLL Janské Lázně

V průběhu kontroly bylo porovnáno celkem 82 veřejných zakázek zadanych mimo e-tržiště v rámci veřejných zakázek malého rozsahu, podlimitních a nadlimitních zakázek zadanych v kontrolovaném období, a to v celkové předpokládané hodnotě 138 379,3 tis. Kč bez DPH.

Tabulka č. 1 – SLL Janské Lázně – souhrn VZ zadanych v rámci veřejných zakázek malého rozsahu, podlimitních a nadlimitních zakázek

Rok	Počet VZ	Předpokládaná hodnota (v Kč bez DPH)	Vysoutěžená cena (v Kč bez DPH)
2013	13	35 767 480,00	29 667 437,74
2014	24	44 082 079,74	34 718 867,98
2015	45	58 529 782,27	42 862 880,95
Celkem	82	138 379 347,01	107 249 186,67

Zdroj: podklady 82 veřejných zakázek předané ke kontrole SLL Janské Lázně.

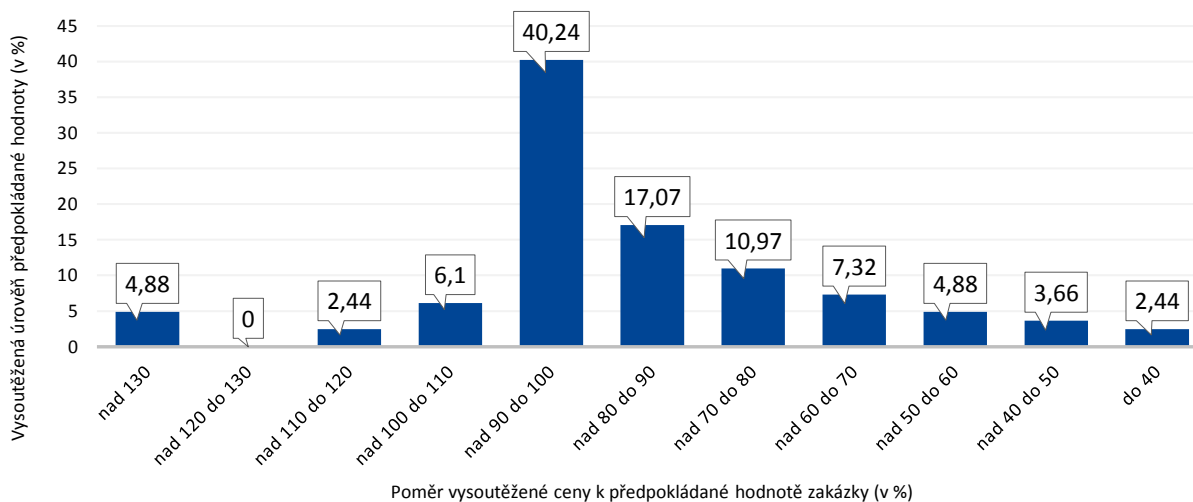
Z vyhodnocení cen vítězných nabídek ve vztahu k jejich předpokládaným hodnotám vyplynuly tyto skutečnosti:

- nejvyšší podíl tvořily zakázky v rozmezí intervalu 90–100 % předpokládané hodnoty, tj. 40,24 % z celkového počtu VZ (33 VZ);
- dále následovaly zakázky v rozmezí 80–90 % jejich předpokládané hodnoty, tj. 17,07 % z celkového počtu (14 VZ) a v rozmezí 70–80 % jejich předpokládané hodnoty, tj. 10,98 % (9 VZ);
- pod 50 % předpokládané hodnoty spadalo pět VZ (tj. 6,1 % z celkového počtu VZ);
- nad 130 % předpokládané hodnoty spadaly čtyři VZ (tj. 4,88 % z celkového počtu VZ). Předmětem VZ byly: revize hasicích přístrojů (135 %), služby spojené se zjišťováním laboratorní kvality vody (136 %), nákup, dodávka a montáž automatického vyvíječe oxidu chloričitého (132 %) a nákup a dodávka potravin – ovoce a ořechy (176 %).

Tabulka č. 2 – SLL Janské Lázně – přehled VZ zadanych v rámci veřejných zakázek malého rozsahu, podlimitních a nadlimitních zakázek v členění dle poměru vysoutěžených cen vůči předpokládaným hodnotám zakázek

Vysoutěžená cena / předpokládaná hodnota (v %)	Počet VZ				
	2013	2014	2015	Celkem	%
nad 130		1	3	4	4,88
od 120 do 130					0
od 110 do 120		1	1	2	2,44
od 100 do 110		1	4	5	6,10
od 90 do 100	7	10	16	33	40,24
od 80 do 90	2	4	8	14	17,07
od 70 do 80	2	3	4	9	10,97
od 60 do 70		2	4	6	7,32
od 50 do 60			4	4	4,88
od 40 do 50	2	1		3	3,66
do 40		1	1	2	2,44

Zdroj: podklady 82 veřejných zakázek předané ke kontrole SLL Janské Lázně.

Graf č. 1 – Vyhodnocení veřejných zakázek zadáných v rámci veřejných zakázek malého rozsahu, podlimitních a nadlimitních zakázek

Zdroj: podklady 82 VZ předané ke kontrole SLL Janské Lázně.

Z vyhodnocení cen vítězných nabídek ve vztahu k jejich předpokládaným hodnotám bylo zjištěno, že většina realizovaných VZ byla vysoutěžena za ceny na úrovni 80–100 % předpokládané hodnoty (tj. 57,31 %). Dále bylo zjištěno, že u 4,88 % (tj. u čtyř VZ) byla vysoutěžená cena vyšší než 130 % předpokládané hodnoty.



PŘÍLOHA č. 3

Tabulka č. 1 – SLL Bludov – sjednané ceny na rok 2015 se ZP pro shodné indikace za ošetřovací den (léčení, ubytování kategorie A, strava) (v Kč)

Indikace	ZP1	ZP2	ZP3	ZP4	ZP5	ZP6	ZP7	
IV/1	1 100	950	1 102	1 111	1 043	1 076		
VII/3	1 057		1 000	1 111	1 083	1 086		
VII/6	1 057	950	1 000	1 111	1 082	1 086	431	Pouze PLP
VII/7	1 057		1 000	1 111	1 082	1 086	431	Pouze PLP
VII/8	1 057		1 000	1 111	1 082	1 086	431	Pouze PLP
VII/9	1 057	950	1 000	1 111	1 082	1 086	431	Pouze PLP
VII/10	1 075		1 000	1 145	1 118	1 120		
VII/11	1 075	950	1 000	1 111	1 118	1 120	431	Pouze PLP
Indikace	ZP1	ZP2	ZP3	ZP4	ZP5	ZP6	ZP7	
XXIV/2	1 274	1262	1 307	1 265	1 352	1 278	1 267	
XXIV/2 děti nad 11 let	1 291	1279	1 324	1 286	1 370	1 296	1 285	
XXVII/1	1 274	1262	1 279	1 307	1 406	1 329	1 320	
XXVII/1 děti nad 11 let	1 291	1279	1 296	1 328	1 424	1 347	1 338	
XXVII/2	1 274	1262	1 279	1 307	1 406	1 329	1 320	
XXVII/2 děti nad 11 let	1 291	1279	1 296	1 328	1 424	1 347	1 338	
XXVII/3	1 274	1262	1 279	1 307	1 429	1 329	1 320	
XXVII/3 děti nad 11 let	1 291	1279	1 296	1 328	1 447	1 347	1 338	
XXVII/4	1 274	1262	1 279	1 307	1 429	1 329	1 320	
XXVII/4 děti nad 11 let	1 291	1279	1 296	1 328	1 447	1 347	1 338	
XXVII/5	1 274	1262	1 279	1 307	1 429	1 329	1 320	
XXVII/5 děti nad 11 let	1 291	1279	1 296	1 328	1 447	1 347	1 338	
XXVII/6	1 274	1262	1 279	1 307	1 406	1 329	1 320	
XXVII/6 děti nad 11 let	1 291	1279	1 296	1 328	1 424	1 347	1 338	
XXVII/7	1 300	1262	1 279	1 307	1 406	1 329	1 320	
XXVII/7 děti nad 11 let	1 317	1279	1 296	1 328	1 424	1 347	1 338	

Zdroj: cenová ujednání se ZP pro rok 2015.

Pozn.: PLP – příspěvková lázeňská péče.

Tabulka č. 2 – SLL Janské Lázně – sjednané ceny na rok 2015 se ZP pro shodné indikace za ošetřovací den (léčení, ubytování kategorie A, strava) (v Kč)

Indikace	ZP1	ZP2	ZP3	ZP4	ZP5	ZP6	ZP7
VI/1	1 159	1 191	1 214	1 182	1 207	1 196	1 259
VII/3	1 148		1 202	1 171	1 160	1 185	1 248
VII/6	1 148		1 202	1 171	1 159	1 185	1 248
VII/7	1 148		1 202	1 171	1 159	1 185	1 248
VII/8	1 148		1 202	1 171	1 159	1 185	1 248
VII/9	1 124		1 177	1 147	1 159	1 162	1 224
VII/10	1 148	1 179	1 202	1 171	1 196	1 185	1 248
VII/11	1 148	1 179	1 202	1 171	1 196	1 185	1 248
Indikace	ZP1	ZP2	ZP3	ZP4	ZP5	ZP6	ZP7
XXIV/2	1 345	1 338	1 437	1 459	1 430	1 344	1 481
XXIV/2 děti nad 11 let	1 363	1 355	1 455	1 483	1 448	1 362	1 499
XXVII/1	1 419	1 413	1 512	1 532	1 484	1 416	1 555
XXVII/1 děti nad 11 let	1 437	1 430	1 530	1 556	1 502	1 434	1 573
XXVII/2	1 397	1 391	1 489	1 511	1 484	1 394	1 533
XXVII/2 děti nad 11 let	1 415	1 408	1 507	1 535	1 502	1 412	1 551
XXVII/3	1 419	1 416	1 512	1 532	1 507	1 416	1 555
XXVII/3 děti nad 11 let	1 437	1 430	1 530	1 556	1 525	1 434	1 573
XXVII/4	1 419	1 413	1 512	1 532	1 507	1 416	1 555
XXVII/4 děti nad 11 let	1 437	1 430	1 530	1 556	1 525	1 434	1 573
XXVII/5	1 397	1 391	1 489	1 511	1 507	1 394	1 533
XXVII/5 děti nad 11 let	1 415	1 408	1 507	1 535	1 525	1 412	1 551
XXVII/6	1 419	1 413	1 512	1 532	1 484	1 416	1 555
XXVII/6 děti nad 11 let	1 437	1 430	1 530	1 556	1 502	1 434	1 573
XXVII/7	1 426	1 391	1 489	1 539	1 484	1 394	1 533
XXVII/7 děti nad 11 let	1 444	1 408	1 507	1 563	1 502	1 412	1 551

Zdroj: cenová ujednání se ZP pro rok 2015.

Tabulka č. 3 – HL Karlova Studánka – sjednané ceny na rok 2015 se ZP pro shodné indikace za ošetřovací den (léčení, ubytování kategorie A, strava) (v Kč)

Indikace	ZP1	ZP2	ZP3	ZP4	ZP5	ZP6	ZP7
IV/1	1 103	1 030	1 072	1 059	1 052	1 075	1 073
VII/3			1 082	1 087	1 092	1 085	1 080
VII/6	1 113		1 082	1 087	1 091	1 085	1 080
VII/7	1 113		1 082	1 087	1 091	1 085	1 080
VII/8	1 113		1 082	1 087	1 091	1 085	1 080
VII/9	1 113		1 082	1 087	1 091	1 085	1 080
VII/10	1 113		1 082	1 087	1 128	1 085	1 080
VII/11			1 082	1 087	1 128	1 085	1 080

Zdroj: cenová ujednání se ZP pro rok 2015.

16/05**Peněžní prostředky určené na pořízování vybrané techniky Armády České republiky**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízování vybrané techniky Armády České republiky.

Kontrolováno bylo období od roku 2011 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od února do srpna 2016.

Kontrolovaná osoba:
Ministerstvo obrany.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo obrany, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 14. listopadu 2016, **schválilo** usnesením č. 6/XIV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Informace k předmětu kontroly

Za zajištění bezpečnosti obyvatel, obranu svrchovanosti a územní celistvosti České republiky (dále také „ČR“) odpovídá vláda. Pro naplnění této odpovědnosti musí mít k dispozici kvalitní a akceschopné ozbrojené síly.¹ Udržení, rozvoj a budování jejich schopností jsou klíčovými podmínkami zajištění obranyschopnosti a plnění mezinárodních závazků kolektivní obrany²

¹ Ozbrojené síly se člení na Armádu ČR, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.

² ČR zajišťuje obranu své suverenity a územní celistvosti v rámci společné obrany podle článku 5 Severoatlantické smlouvy.

v rámci Severoatlantické aliance (dále také „NATO“) a Evropské unie (dále také „EU“). Přístup vlády k zajištění obrany je vyjádřen *Obrannou strategií ČR*, která vychází z *Bezpečnostní strategie ČR*, a usnesením vlády o struktuře a počtech ozbrojených sil³. Těmito akty jsou definovány bezpečnostní zájmy ČR, které jsou politickým zadáním pro ozbrojené síly k jejich rozvoji a zajištění plnění jejich povinností a úkolů, stanovených zejména zákonem o ozbrojených silách ČR⁴.

Ministerstvo obrany (dále také „MO“) je ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany, řízení Armády ČR (dále jen „AČR“) a správu vojenských újezdů. MO při řízení AČR mj. stanoví a realizuje opatření k rozvoji AČR či zřizuje a ruší vojenské útvary a vojenská zařízení. Součástí MO je Generální štáb AČR, který zabezpečuje velení AČR. V roce 2016 pracovalo v resortu obrany celkem 30 552 zaměstnanců⁵, z toho 22 959 vojáků z povolání, 6 354 občanských a 1 239 státních zaměstnanců. Výdaje státního rozpočtu (dále také „SR“) spotřebované v kapitole 307 – *Ministerstvo obrany* se v období 2011 až 2015 pohybovaly ročně mezi 41 069,410 až 47 342,011 mil. Kč.

MO je správcem programů reprodukce majetku, v jejichž rámci byla technika, resp. vojenský materiál,⁶ pro AČR pořizována. Předmětem kontrolní akce (dále také „KA“) bylo pět níže uvedených programů (dále také „vybrané programy“), u nichž je MO, resp. AČR, v roli příjemce peněžních prostředků SR:

- 107 110 – *Zvyšování schopností vojáka 21. století,*
- 107 430 – *Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil,*
- 107 600 – *Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR,*
- 107 630 – *Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR,*
- 107 680 – *Udržení a rozvoj schopností pozemních sil AČR.*

Z vybraných programů bylo v kontrolovaném období vyčerpáno celkem 5 087,047 mil. Kč (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Výdaje MO určené na financování vybraných programů reprodukce majetku (v mil. Kč)

Program	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem 2011–2015
107 110	556,396	318,903	206,275	98,612	109,813	1 289,999
107 430	–	–	1,204	427,894	123,616	552,714
107 600	–	–	17,854	818,046	1 111,069	1 946,969
107 630	–	–	107,976	266,586	302,393	676,955
107 680	–	–	–	–	620,410	620,410
Celkem	556,396	318,903	333,309	1 611,138	2 267,301	5 087,047

Zdroj: závěrečné účty kapitoly státního rozpočtu 307 – *Ministerstvo obrany* za roky 2011, 2012, 2013, 2014 a 2015.

³ Posledním bylo usnesení vlády České republiky ze dne 16. března 2016 č. 238, *o struktuře Armády České republiky a počtech vojáků ozbrojených sil České republiky.*

⁴ Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

⁵ Údaj nezahrnuje počty zaměstnanců v příspěvkových organizacích, ale zahrnuje počty zaměstnanců ve Vojenském zpravodajství.

⁶ Vojenský materiál tvoří dle ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky: vojenská výstroj, vojenská výzbroj, vojenská technika a určená technická zařízení, které jsou užívány k plnění nebo zabezpečení úkolů ozbrojených sil.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

NKÚ provedl kontrolu zaměřenou na poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořizování techniky pro AČR včetně posouzení souvisejících nejdůležitějších podmínek, jejichž splnění je nutné k dosažení odpovídajícího spektra požadovaných schopností AČR nezbytných k naplnění bezpečnostních zájmů ČR. Součástí kontroly bylo prověření 17 investičních akcí, resp. projektů, které měly přispět ke zvýšení akceschopnosti AČR. Na jejich realizaci vynaložilo, resp. vynaloží, MO ze SR částku přibližně 3 283,298 mil. Kč (viz příloha č. 1).

NKÚ na základě skutečností zjištěných při kontrole konstatuje, že v kontrolovaném období nebyly dostatečně zajištěny základní podmínky pro zajištění účinného budování systému obrany státu, především nedošlo k dokončení již řadu let trvající reorganizace a transformace MO, resp. AČR, a zabezpečení adekvátní výše a struktury rozpočtu MO. Kontrolou byly zjištěny nedostatky zejména v koncepčních, plánovacích, rozpočtových a akvizičních⁷ procesech MO. Realizací kontrolovaných akcí došlo až na níže uvedené případy ke zvýšení akceschopnosti AČR, avšak budování požadovaných schopností AČR se z výše uvedených důvodů zpožďuje.

NKÚ při kontrole zjistil:

1. MO neprovedlo v návaznosti na schválení nové *Bezpečnostní strategie ČR (2015)* do doby ukončení kontroly aktualizaci *Obranné strategie ČR*.
2. Až do prosince roku 2015 neexistoval ucelený koncepční dokument plánování schopností AČR. Poté vláda schválila *Koncepci výstavby Armády České republiky do roku 2025*⁸ (dále také „KVAČR“), avšak upřesňující programy rozvoje jednotlivých druhů sil AČR byly v době ukončení kontroly teprve dokončovány. Podle záměrů KVAČR má dojít do roku 2020 především k odstranění současných nedostatků ve schopnostech AČR. Až po tomto datu dojde k jejich rozvoji.
3. V kontrolovaném období neexistoval ucelený dokument, který by koncepčně a systémově řešil oblast vyzbrojování.
4. Řada opatření uložených na základě *Bílé knihy o obraně (2011)* byla plněna se zpožděním, některá významná opatření, která jsou řešena již řadu let (mj. v oblasti ekonomického řízení, rozvoje schopností a kontroly), nebyla do doby ukončení kontroly dokončena.
5. Výdaje na obranu se v kontrolovaném období pohybovaly hluboko pod závazkem, který vyplývá pro ČR z členství v NATO.

⁷ Akviziční proces představuje úplatné nabývání majetku, které kromě realizace samotné veřejné zakázky zahrnuje i procesy předcházející i následující (tj. od definování požadavku na pořízení majetku přes podporu v průběhu životního cyklu až po likvidaci tohoto majetku).

⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2015 č. 1094, o *Koncepci výstavby Armády České republiky do roku 2025*.



6. Střednědobé plánování bylo z důvodu opakovaných organizačních změn do roku 2014 velmi nesourodé, což znesnadňovalo plánování a realizaci investičních akcí. Až schválením *Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015–2019* učinilo MO důležitý krok ke konsolidaci procesů plánování, rozpočtování a akvizic.
7. Řada plánovaných projektů budování schopností AČR byla zpožděna nebo musela být odložena také z důvodu negativních změn ve struktuře rozpočtu MO, kdy došlo zejména k růstu podílu mandatorních výdajů na úkor podílu výdajů na financování programů reprodukce majetku.
8. V kontrolovaném období docházelo k prodlužování termínů realizace programů reprodukce majetku, ani to však v některých případech nevedlo do doby ukončení kontroly ke zdárnému pořízení majetku a k dosažení požadovaných schopností AČR. Problémy při výběru dodavatelů a v realizační fázi investičních akcí byly příčinou nízkého čerpání plánovaných peněžních prostředků programů.
9. Reforma akvizičního procesu, kterou v kontrolovaném období ovlivnily nejen změny právního řádu a schválená usnesení vlády, ale i opakované změny organizační struktury MO, nebyla do doby ukončení kontroly dokončena. Zároveň nebyly zavedeny některé nástroje zajišťující zvýšení transparentnosti a efektivnosti tohoto procesu (např. rodné listy veřejných zakázek).
10. Zadávání veřejných zakázek prostřednictvím agentury *NATO Support and Procurement Agency* (dále také „NSPA“) přináší některé výhody (např. pořízení vojenského materiálu za cenu bez daně z přidané hodnoty), ale také nevýhody, které mají vliv na plnění deklarovaných cílů investičních akcí. Z důvodu nutnosti postupu dle pravidel agentury NSPA se jedná zejména o délku trvání veřejné zakázky nebo riziko zpoždění dodávek, které není schopno MO ovlivnit.
11. Termín provedení kontrolních a vojskových zkoušek zásadně ovlivňuje úspěšnost, hospodárnost a efektivnost realizace investičních akcí. Realizací těchto zkoušek před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem by se mohlo zabránit následně vzniklým rizikům zjištěným kontrolou, např. nutnosti odstoupení od smlouvy.
12. Přezbrojení AČR útočnými puškami provázely v kontrolovaném období četné problémy s dopady na hospodárnost, efektivnost a účelnost realizace celého projektu. Tyto problémy byly způsobeny zejména tím, že MO vybralo nově vyvinutou a v bojových podmínkách neozkoušenou zbraň.

NKÚ doporučuje:

- zajistit dlouhodobou kontinuitu při tvorbě a plnění koncepce rozvoje ozbrojených sil a dlouhodobou stabilitu výdajů na obranu, které jsou klíčové pro naplnění bezpečnostních zájmů ČR i pro zajištění obrany státu;
- neprodleně dokončit a schválit aktualizaci *Obranné strategie ČR* a dokument *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*;
- uspíšit dokončení plnění opatření uložených na základě *Bílé knihy o obraně (2011)*;
- zavést nový způsob tvorby rozpočtového rámce resortu obrany v podobě víceletých rozpočtových výhledů, které přesáhnou stávající pro MO nedostatečné období dvou let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet;

- **dokončit reformu akvizičního procesu a optimalizaci provázanosti tohoto procesu na procesy střednědobého plánování a rozpočtování;**
- **provádět u strategických projektů budování schopností AČR kontrolní a vojenské zkoušky před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem, popř. požadovat doložení výsledků těchto zkoušek provedených v jiných členských státech NATO.**

III. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Strategické dokumenty

Bezpečnostní strategie ČR, jejímž zpracovatelem je Ministerstvo zahraničních věcí, je výchozím dokumentem bezpečnostní politiky státu. Popisuje zájmy, nástroje a opatření k zajištění bezpečnosti, obrany a ochrany občanů a státu. Z důvodu změn v bezpečnostním prostředí schválila vláda v únoru roku 2015 novou *Bezpečnostní strategii ČR*⁹, která vyžaduje revizi navazujících strategických a koncepčních dokumentů jednotlivých resortů. Rozpracování principů definovaných v *Bezpečnostní strategii ČR* v resortu obrany zajišťuje *Obranná strategie ČR*, která definuje bezpečnostní zájmy ČR a na základě nich obecně popisuje základní zásady výstavby obrany státu a hlavní úkoly ozbrojených sil. MO aktualizaci *Obranné strategie ČR* do doby ukončení kontroly neprovedlo. V roce 2015 přijaté koncepční dokumenty (viz dále) tak vycházejí z *Obranné strategie ČR* schválené již v roce 2012¹⁰.

2. Koncepční dokumenty

Na absenci koncepčních dokumentů, které by podrobněji vymezovaly výstavbu a rozvoj AČR s konkrétním vymezením cílového stavu, materiálních potřeb a finančních a časových požadavků jejich naplnění, upozornil NKÚ v KA č. 10/10 nebo KA č. 12/33¹¹. Dokument *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030* měl být zpracován do konce října roku 2013, z důvodu zpoždění způsobeného MO byl vládou schválen až v červnu roku 2015¹². Stanovuje směry rozvoje schopností ozbrojených sil, je základním vodítkem pro obranné plánování, zejména pro tvorbu střednědobých plánů MO (viz dále), a vytváří rámec pro další koncepční materiály.

K těm patří zejména KVAČR jakožto základní komplexní koncepční dokument AČR, který definuje požadovaný stav schopností AČR k roku 2025, jež jsou potřebné pro plnění všech stanovených úkolů. Koncepce měla být hotova do konce ledna 2014, z důvodu zpoždění způsobeného MO byla schválena vládou až v prosinci roku 2015. Požadovaný stav schopností AČR v roce 2025 má být dle KVAČR dosažen ve dvou krocích. Do roku 2020 by měla být AČR stabilizována a měly by být postupně eliminovány existující nedostatky v jejích schopnostech. K prioritním opatřením patří mj. doplnění výzbroje a techniky na platné tabulkové počty nebo náhrada techniky, která je na konci svého životního cyklu. KVAČR obsahuje i hlavní projekty budování schopností AČR, ale bez bližší specifikace, tj. bez určení finančních a časových rámců, z nichž by vyplynulo, kdy a s jakými náklady má být vojenský materiál pořízen. Tuto specifikaci mají zajistit programy rozvoje schopností jednotlivých druhů sil AČR, které byly v době ukončení kontroly dopracovávány. Další etapa do roku 2025 by měla poskytnout prostor především pro rozvoj schopností AČR. Realizace KVAČR vyžaduje do roku 2025 peněžní prostředky ve výši přes 460 mld. Kč, z toho MO plánuje vynaložit zhruba 150 mld. Kč na investiční výdaje, které se mají zvýšit ze současných necelých 4 mld. Kč (2016) až na více než 20 mld. Kč v roce 2025.

⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 4. února 2015 č. 79, o *Bezpečnostní strategii České republiky 2015*.

¹⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 26. září 2012 č. 699, o *Obranné strategii České republiky*.

¹¹ Kontrolní akce č. 10/10 – *Peněžní prostředky určené na pořízování vybrané techniky Armády České republiky* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*) a kontrolní akce č. 12/33 – *Peněžní prostředky určené na pořízování vybrané výzbroje a techniky pro pozemní a specializované síly Armády České republiky* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2013 *Věstníku NKÚ*).

¹² Usnesení vlády České republiky ze dne 15. června 2015 č. 466, o *Dlouhodobém výhledu pro obranu 2030*.

3. Strategie vyzbrojování

Výše uvedené strategické a koncepční dokumenty řeší vzhledem k obecnému zaměření, resp. důvodům a cílům jejich zpracování, oblast vyzbrojování pouze zčásti. Dokumentem zabývajícím se touto oblastí koncepčně a systémově by měla být strategie vyzbrojování. Obdobně zaměřený dokument existuje např. ve Velké Británii (*Defence Equipment Plan*¹³). V ČR byla strategie vyzbrojování schválena v roce 2004¹⁴, aktualizována měla být ke konci roku 2008, zadaný úkol ale vláda na návrh MO z důvodu personálních změn v resortu zrušila. Poté měla být vytvořena v roce 2013, k tomu však nedošlo z důvodu rozhodnutí MO o zpracování KVAČR a dokumentu *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030*, ze kterých by měla strategie vycházet. Po jejich schválení byl termín zpracování strategie vyzbrojování stanoven na konec května roku 2016 a poté posunut na 31. prosinec 2016¹⁵.

MO předložilo na žádost NKÚ rozpracovaný, dosud neschválený návrh *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*. Ta definuje vizi, strategické cíle, přístupy a opatření k jejich realizaci a má nastavit kvalitativně nový přístup k pořizování vojenského materiálu. Nedostatky v oblasti vyzbrojování zjištěné provedenou analýzou promítá MO do návrhu struktury cílů, k jejichž realizaci navrhuje příslušná opatření. Návrh obsahuje také výčet strategických projektů vyzbrojování plánovaných k realizaci v letech 2016 až 2025, a to včetně uvedení jejich časových, finančních a věcných parametrů.

4. Plnění opatření uložených *Bílou knihou o obraně*

*Bílá kniha o obraně*¹⁶ (dále také „BKO“) vyhodnotila v roce 2011 stav MO a ozbrojených sil a navrhla opatření ke zlepšení fungování celého resortu obrany, když popsala konkrétní postupné kroky pro restrukturalizaci systému velení a řízení AČR a reformy MO. MO mj. deklarovalo, že již není přípustné akceptovat absenci účinných nástrojů k řízení MO či tolerovat špatné hospodaření. Realizace 30 cílů, resp. opatření, vycházejících ze závěrů a doporučení BKO měla být dokončena nejpozději v roce 2014. Kontrolou bylo zjištěno, že se jednalo i o oblasti (plánování, ekonomické řízení nebo akviziční proces), jejichž vyřešení bylo uloženo v již dříve schválených dokumentech, a to *Transformace resortu MO*¹⁷ (2007) a *Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR*¹⁸ (2002). NKÚ vyhodnotil plnění pouze části opatření BKO, která mají vztah k předmětu kontroly. Ve stanovených termínech nebyla splněna opatření týkající se restrukturalizace programového a projektového řízení a jeho provázání s jednotnou soustavou cílů, užšího propojení systému finančního řízení a systému strategického plánování nebo opatření týkající se větší transparentnosti a zvýšení adresnosti fungování akvizičního procesu¹⁹. Některá významná opatření, která nebyla v době ukončení kontroly splněna, jsou uvedena v tabulce č. 2. Zejména výsledky hodnocení úrovně schopností, resp. definování strategie jejich dalšího vývoje (rozvoj, stagnace či utlumení), jsou dle NKÚ klíčovým faktorem pro účelné a efektivní

¹³ Viz <https://www.gov.uk/government/publications/the-defence-equipment-plan-2015>.

¹⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 15. září 2004 č. 875, o *Národní strategii vyzbrojování*.

¹⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 27. června 2016 č. 601, ke *Zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. května do 31. května 2016*.

¹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. května 2011 č. 369, o *Bílé knize o obraně*.

¹⁷ Usnesení vlády České republiky ze dne 22. října 2007 č. 1194, o *Transformaci resortu Ministerstva obrany*.

¹⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. listopadu 2002 č. 1140, ke *Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky*.

¹⁹ Koncem roku 2014 nebylo realizováno 12 cílů.

vynakládání peněžních prostředků. Zjištěné situaci odpovídají úkoly a opatření stanovené v KVAČR i v návrhu *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*.

Tabulka č. 2 – Plnění vybraných opatření uložených na základě *Bílé knihy o obraně*

Kapitola BKO	Hlavní opatření	Původní termín	Nový termín
Finanční rámec a ekonomické řízení	Používání controllingu jako standardního nástroje řízení	12/2013	12/2017
Finanční rámec a ekonomické řízení	Zavedení metodik pro výkonnostní audity v hlavních oblastech činnosti MO	8/2012	12/2017
Rozvoj schopností	Zavedení komplexního systému řízení schopností ozbrojených sil ČR	12/2011	12/2017
Rozvoj schopností	Postupné omezení a utlumení schopností ozbrojených sil ČR, které jsou dlouhodobě nefunkční nebo neudržitelné	12/2012	2021
Kontrola	Vytvoření systému řízení rizik	12/2011	01/2017

Zdroj: MO; informace o realizaci *Bílé knihy o obraně* ze dne 18. července 2016.

5. Zajištění adekvátního a předvídatelného zdrojového rámce

ČR je součástí NATO od roku 1999, se členstvím souvisí i závazek vynakládat na obranu nejméně 2 % hrubého domácího produktu. Tato hodnota byla stanovena v *Souhrnné politické směrnicí NATO* a byla potvrzena také na summitu NATO ve Walesu v roce 2014 nejvyššími představiteli členských států včetně ČR. Jen adekvátní a předvídatelná výše výdajů na obranu měla dle programových prohlášení vlád i strategických dokumentů MO umožnit úspěšnou realizaci reformy MO, resp. efektivní dlouhodobé plánování a rozvoj ozbrojených sil. K tomu však nedošlo, podíl výdajů osciloval kolem výše uvedené hodnoty jen do roku 2005, poté klesal až pod hranici 1 % dosaženou v roce 2014 (tabulka č. 3).

Tabulka č. 3 – Podíl výdajů na obranu ČR

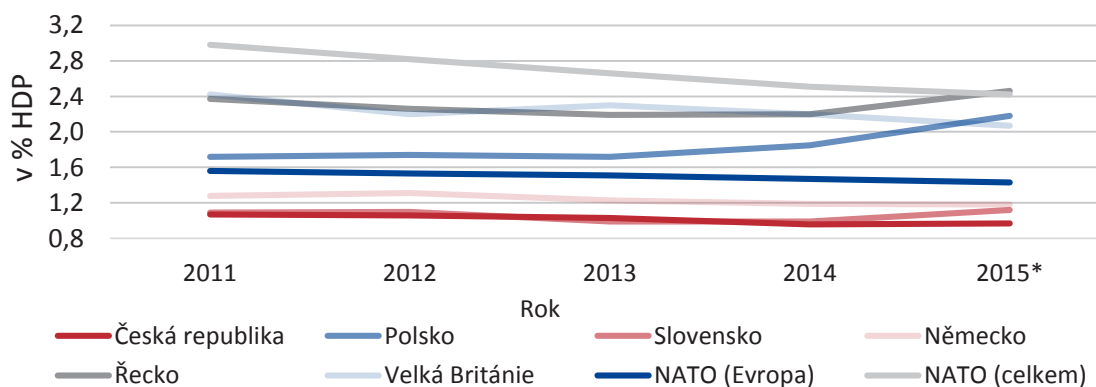
Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
% na HDP	2,00	1,72	1,55	1,35	1,43	1,29	1,17	1,10	1,06	0,91	0,96	1,03

* Schválený rozpočet.

Zdroj: MO.

Podíl výdajů na obranu ve vztahu k HDP byl v ČR v kontrolovaném období nedostatečný i z hlediska porovnání např. s průměrem evropských členských států NATO (viz graf č. 1).

Graf č. 1 – Srovnání výdajů na obranu ČR a vybraných států a uskupení



* Odhad

Zdroj: Defence Expenditures of NATO Countries (2008–2015) z 28. ledna 2016 – viz www.nato.int.

Kromě absolutní výše je u výdajů na obranu důležitá také jejich předvídatelnost. K té mělo dle BKO přispět i prosazení institutu klouzavého střednědobého rozpočtového výhledu na období přesahující současný formát 1 rok + 2 roky (po vzoru NATO např. 1 + 4 roky, tj. běžný rozpočtový rok se čtyřletým výhledem). K tomu mělo dojít do konce roku 2013, úkol však byl splněn pouze v rámci střednědobého plánování uvnitř MO bez změny legislativního rámce.

6. Střednědobé plánování

Střednědobé plánování poskytuje mj. odpověď na otázku, jaké schopnosti ozbrojených sil je třeba ve střednědobém horizontu udržovat, resp. rozvíjet. Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO je ústředním plánovacím dokumentem, který vyjadřuje, jakým způsobem a jakými opatřeními bude MO naplňovat svoji působnost a plnit stanovené úkoly. Měl být vytvářen rolovacím procesem²⁰ a poskytovat každoročně věcný předpoklad pro úspěšné zahájení návazných procesů rozpočtování, akvizic a rozvoje schopností, neboť měl ukazovat možnosti zabezpečení obrany státu prostřednictvím stanovených cílů a priorit z pohledu finanční náročnosti jednotlivých činností. Kontrolou bylo zjištěno, že *Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO na roky 2009 až 2014* z listopadu 2008 plně nahradil až *Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO na roky 2015–2019* z ledna 2014. Realizace investičních projektů probíhala v období 2010 až 2014 převážně formou operativního řízení (roční plány).

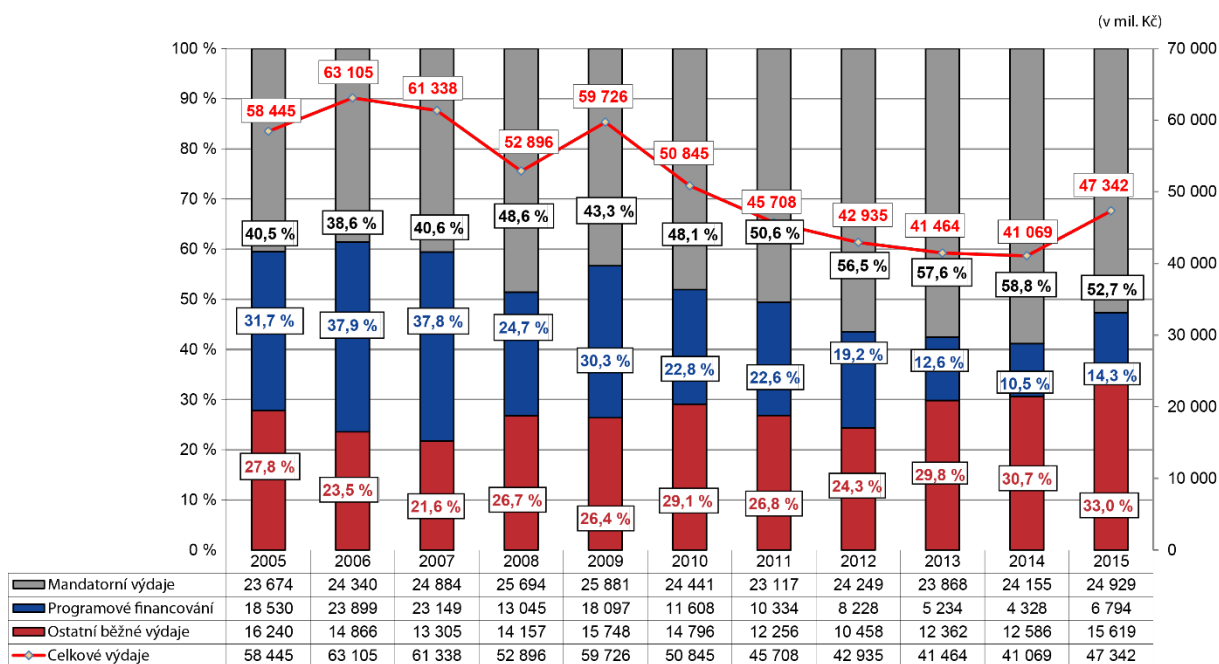
7. Nedostatečná výše výdajů určených na financování programů reprodukce majetku

Deficit na vojenském materiálu a nemovité infrastruktuře resortu obrany dosahoval v roce 2011 dle BKO výše 80 až 90 mld. Kč. Nutné investice do obnovy a modernizace zásadních schopností AČR měly proto kolem roku 2015 dosáhnout desítek miliard Kč, přičemž je nebylo dle MO možné rozložit v čase²¹. NKÚ zjistil, že současně s poklesem celkové výše výdajů na obranu docházelo i k negativním změnám struktury rozpočtu MO. Doporučovaný poměr výdajů mandatorních, ostatních běžných a výdajů na financování programů reprodukce majetku je dle NATO 50:30:20. V kontrolovaném období došlo mj. k nárůstu podílu mandatorních výdajů, a to na úkor podílu výdajů určených na financování programů reprodukce majetku (viz graf č. 2). Ty poklesly např. mezi roky 2011 a 2014 o více než 6 mld. Kč, investiční deficit byl proto dále prohlubován. Dle vyjádření MO byly k realizaci ponechány zejména projekty, které sehrávaly prioritní roli v plnění závazků vůči NATO, s tím, že většina projektů plánovaných v BKO je nyní obsažena v KVAČR. Teprve od roku 2016 tak budou postupně realizovány projekty²² nezbytné pro dosažení požadovaných schopností AČR.

²⁰ Plán je vytvořen na dané období, přičemž je každoročně aktualizován a „vyrolován“ o jeden rok dopředu.

²¹ V důsledku fyzického a morálního zastarávání vojenského materiálu dochází jak k omezování schopností AČR, tak k růstu provozních nákladů MO.

²² Např. u pozemních sil nebylo dokončeno přezbrojení kolovými obrněnými vozidly, přezbrojení dělostřelectva nebo ženijního vojska.

Graf č. 2 – Struktura výdajů MO v letech 2005–2015

Zdroj: závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 307 – Ministerstvo obrany za rok 2015.

Výdaje MO na financování programů reprodukce majetku činily v kontrolovaném období celkem 34 918,643 mil. Kč. Tato suma zahrnuje kromě prostředků SR také mimorozpočtové zdroje a čerpání nároků z nespotřebovaných výdajů (tabulka č. 4).

Tabulka č. 4 – Výdaje MO účelově určené na financování programů reprodukce majetku
(v mil. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Čerpání	Struktura čerpání		
				Rozpočet	Mimorozpočtové zdroje	Nároky z nespotřebovaných výdajů
2011	9 131,376	9 135,340	10 334,468	8 986,612	1 026,965	320,891
2012	7 800,000	7 812,077	8 228,058	7 398,086	654,494	175,478
2013	5 653,465	5 738,666	5 233,904	4 893,558	309,490	30,856
2014	4 902,803	4 938,950	4 328,322	3 246,686	232,896	848,740
2015	4 826,734	4 867,331	6 793,891	4 787,439	287,020	1 719,432
Celkem	32 314,378	32 492,364	34 918,643	29 312,381	2 510,865	3 095,397

Zdroj: závěrečné účty kapitoly státního rozpočtu 307 – Ministerstvo obrany za roky 2011, 2012, 2013, 2014 a 2015.

Po roce 2015 dochází k navyšování prostředků na financování programů reprodukce majetku, schválený rozpočet pro rok 2016 činí celkem 5 048,447 mil. Kč, návrh rozpočtu pro rok 2017 počítá s částkou 8 363,332 mil. Kč²³ a v roce 2018 plánuje MO dle KVAČR vynaložit částku 9 555,000 mil. Kč.

²³ Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2017 a návrh usnesení vlády České republiky k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2017, k návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2018 a 2019 a k návrhu střednědobých výdajových rámců na léta 2018 a 2019.

8. Realizace vybraných programů, resp. investičních akcí reprodukce majetku AČR

Dokumentaci programu 107 110 – *Zvyšování schopností vojáka 21. století* posoudilo Ministerstvo financí (dále také „MF“) v září roku 2009 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2015 v celkové hodnotě 2 311,066 mil. Kč. Cílem je především zvýšení akceschopnosti vojáka a jednotek, což má spočívat v pořízení výzbroje a výstroje. Program se dělí na tři podprogramy, realizován však byl dle zjištění NKÚ pouze jeden z nich. MO k tomu uvedlo, že důvodem bylo snižování rozpočtu, pořízení části komodit má být uskutečněno až v dalším období. Koncem roku 2014 byla realizace programu prodloužena o rok, tj. do 31. prosince 2016, a to z důvodu zpoždění realizace akcí ev. č. 107V112001302 – *Puška pro přesnou střelbu – nákup* a ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup*.

Předmětem akce ev. č. 107V112001302 – *Puška pro přesnou střelbu – nákup* mělo být pořízení 238 souprav zbraní, které mají nahradit již nevyhovující odstřelovací pušky, nejpozději do roku 2014. Specifikace nové pušky byla zpracována v dubnu 2012, od té doby se MO snaží nákup uskutečnit. V letech 2013 až 2015 proběhly dvě veřejné zakázky, v obou případech se nákup nakonec neuskutečnil z důvodu nevyhovujících výsledků kontrolních zkoušek. Ty se uskutečnily až po uzavření kupní smlouvy s vítězným uchazečem a ukázaly, že parametry zbraně deklarované v nabídkách uchazečů nebyly splněny. V době ukončení kontroly připravovalo MO v pořadí již třetí zadávací řízení, v rámci kterého má nákup proběhnout v roce 2017, avšak pravděpodobně již v rámci jiného programu reprodukce majetku. Popis akce ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup* je uveden v bodu č. 10.

Dokumentaci programu 107 430 – *Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil* posoudilo MF v červenci roku 2013 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2015 v celkové hodnotě 730,707 mil. Kč. Cílem je zejména zabezpečit připravenost a nasazení sil AČR do mezinárodních operací pořízením nebo technickým zhodnocením majetku. V květnu roku 2014 byla účast SR na financování programu zvýšena na 936,828 mil. Kč, důvodem bylo schválení nových úkolů (mj. rozšíření teritoriálního působení či nasazení nových prostředků)²⁴. V prosinci roku 2015 byla realizace programu z důvodu prodloužení dodávek u akcí realizovaných cestou *Foreign Military Sales*²⁵ (dále také „FMS“) prodloužena o rok, tj. do 31. prosince 2016. Dle zjištění NKÚ činilo čerpání peněžních prostředků programu ke konci roku 2015 pouze 59 % plánovaného objemu, důvodem byly problémy v akvizičním procesu MO (rušení veřejných zakázek).

Předmětem akce ev. č. 107V431000003 – *Modulární zbraňový komplet – nákup* mělo být pořízení dvaceti (v dokumentaci programu bylo původně plánováno šedesát) souprav speciálních odstřelovacích pušek původně v roce 2013. AČR jako budoucí uživatel zbraně zpracovala v polovině roku 2012 pro zahájení veřejné zakázky specifikaci pušky. Z důvodu jedinečnosti technického řešení požadovala pořídit konkrétní pušku od konkrétního výrobce. MO koncem roku 2013 přesto vypsalo veřejnou zakázku v užším řízení dle ustanovení § 28

²⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 6. února 2013 č. 97, *k návrhu na působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany ve výcvikové misi Evropské unie v Malijské republice v letech 2013 a 2014*, nebo usnesení vlády České republiky ze dne 2. října 2013 č. 761, *k návrhu na působení sil a prostředků resortu Ministerstva obrany v misi MFO (Multinational Force and Observers) na Sinajském poloostrově v letech 2013 až 2014*.

²⁵ Pořízení vojenského materiálu a služeb prostřednictvím programů zahraniční pomoci vlády USA.



zákona o veřejných zakázkách²⁶. Tento postup zdůvodnilo argumentem, že současně se zbraní bylo třeba pořídit přístroj pro noční vidění, další příslušenství a počáteční zásobu munice. Pušky měly být dle kupní smlouvy dodány do poloviny května roku 2015, z důvodu prodloužení na straně dodavatele k dodávce došlo až v říjnu téhož roku. Druhou etapu, při níž by mělo být pořízeno třicet výše uvedených zbraní, plánuje MO realizovat v období 2016–2017.

Dokumentaci programu 107 600 – *Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR* posoudilo MF v březnu roku 2013 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2015 v celkové hodnotě 1 492,781 mil. Kč. Cílem je zejména zabezpečení činnosti pozemních sil AČR, a to nejen v oblasti pořízení a zhodnocení majetku, ale i v oblasti zabezpečení provozu, oprav a údržby. V červnu roku 2015 byla účast SR na financování programu zvýšena na 2 040,911 mil. Kč. Důvodem byly změny v bezpečnostním prostředí, na jejichž základě došlo k upřesnění priorit programu. To zahrnovalo dle zjištění NKÚ zejména urychlení dokončení přezbrojení AČR ručními palnými zbraněmi (tj. útočnými puškami, osobními obrannými zbraněmi a pistolemi), které bylo původně plánováno až do konce roku 2020 (viz dále). V prosinci roku 2015 byla realizace programu z důvodu prodloužení dodávek u akcí realizovaných cestou FMS a prodloužení dodavatele u akce ev. č. 107V602001405 – *Minomet 81 mm – nákup* při nákupu prostřednictvím NSPA prodloužena o rok, tj. do 31. prosince 2016.

Předmětem akce ev. č. 107V602001405 – *Minomet 81 mm – nákup* mělo být pořízení 19 souprav minometů nejpozději do roku 2015. Jednalo se o stěžejní projekt budování schopností AČR dle BKO s cílem zajištění interoperability s ostatními ozbrojenými silami států NATO a podpory jednotek nasazovaných v zahraničních operacích. MO začalo zbraň pořízovat od listopadu roku 2012, zadávací řízení však muselo zrušit, neboť byla podána pouze jedna nabídka. V roce 2014 rozhodlo o nákupu prostřednictvím agentury NSPA, která vybrala dodavatele minometů. Ten však dodal zbraně se zpožděním až v prosinci roku 2015. Dodávka navíc byla nekompletní, proto AČR zbraně nepřevzala. MO přistoupilo k prodloužení realizace akce do 31. prosince 2016. Do doby ukončení kontroly nedošlo k převzetí těchto minometů a jejich zařazení do užívání.

Realizace programu 107 680 – *Udržení a rozvoj schopností pozemních sil* navazuje mj. na program 107 600. Dokumentaci programu posoudilo MF v květnu roku 2015 a stanovilo výši prostředků SR na financování programu do konce roku 2020 v celkové hodnotě 4 195,557 mil. Kč. Cílem je zejména zabezpečení rozvoje a činnosti jednotek pozemních sil AČR a protiletadlového vojska v oblasti pořízení a zhodnocení movitého a nemovitého majetku.

Dokumentaci programu 107 630 – *Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR* posoudilo MF v červenci roku 2013 a stanovilo výši prostředků na financování programu do konce roku 2017 v celkové hodnotě 2 465,359 mil. Kč, z toho účast SR byla stanovena ve výši 1 059,852 mil. Kč²⁷. Cílem je zejména udržení a rozvoj schopností logistické podpory AČR. V lednu roku 2016 byla celková výše prostředků na financování programu z důvodu zařazení dalších priorit vycházejících z nových úkolů upravena na 2 343,967 mil. Kč, z toho účast SR do výše 1 393,678 mil. Kč. Dle zjištění NKÚ činilo čerpání peněžních prostředků programu ke

²⁶ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁷ Kromě prostředků SR plánuje MO i čerpání dotací z fondů NATO.

konci roku 2015 pouze 29 % plánovaného objemu. Důvodem byly zejména problémy v akvizičním procesu MO.

Technika pro zabezpečení provozu a používání obrněných vozidel (např. typu PANDUR 8x8) měla být původně nakoupena již v období 2011–2012, k tomu však dle MO z důvodu krácení rozpočtu resortu nedošlo. Předmětem akce ev. č. 107V631001402 – *Vyprošťovací vozidla – nákup* mělo být pořízení pěti kusů této v AČR doposud nepoužívané techniky. Původně měla být vozidla pořízena do 30. listopadu 2015, v roce 2014 však MO z důvodu údajně dlouhých dodacích lhůt potenciálních dodavatelů rozhodlo o posunutí termínu realizace akce do 30. listopadu 2017. Veřejná zakázka zadaná v užším řízení musela být z důvodu chyb zadavatele (MO) začátkem roku 2015 zrušena, neboť stanovením požadavku na konkrétní technické řešení došlo k porušení zásady zakazu diskriminace, což ve svém důsledku vedlo k omezení hospodářské soutěže. V únoru 2015 rozhodlo MO o opětovném vyhlášení veřejné zakázky, tentokrát s využitím obecné výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách²⁸ umožňující zadání právnické osobě (Vojenský technický ústav, s. p.), ve které má MO výlučná majetková práva a která vykonává podstatnou část své činnosti v jeho prospěch. Ani tento způsob výběru vhodného dodavatele se však neobešel bez komplikací a časových ztrát, např. termín dodávky prvního vozidla se posunul ze září 2016 na červenec 2017.

9. Akviziční proces

Jak bylo uvedeno v BKO, akvizice v působnosti MO byly před rokem 2011 mj. spojovány zejména s neprůhledností, špatným plánováním a plýtváním peněžními prostředky. MO mělo proto provést strukturální reformu akvizičního procesu, která měla být založena na adresném, transparentním a cílově orientovaném rozpočtování²⁹ a jasně vymezené odpovědnosti. BKO tak dle zjištění NKÚ v zásadě zopakovala požadavky na akviziční proces, které byly definovány již v dokumentu *Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR (2002)* nebo *Transformace resortu MO (2007)*. V době ukončení kontroly bylo zajištění efektivní³⁰ a transparentní akvizice jedním ze tří strategických cílů připravované *Strategie vyzbrojování ozbrojených sil České republiky do roku 2025*.

MO se dále v BKO mj. zavázalo: „*preferovat přímé nákupy hotových výrobků v otevřeném výběrovém řízení*“. K naplnění tohoto cíle měla přispět jak novela³¹ zákona o veřejných zakázkách, jejímž záměrem bylo omezit působnost výjimek, na jejichž základě není zadavatel povinen použít zadávací řízení pro výběr dodavatele v oblasti obrany a bezpečnosti, tak i novela³² zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, jež umožnila MO realizovat přímé nákupy vojenského materiálu bez zprostředkovatelů. Následně však vláda přijala některá usnesení, která otevřenou soutěž v tržním prostředí v resortu obrany omezují. Jde zejména o *Strategii vztahu státu a obranného a bezpečnostního průmyslu České*

²⁸ Ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁹ Cílově orientované rozpočtování je systémem řízení zdrojů, který umožňuje přeměňovat identifikované veřejné potřeby do podoby cílů a tyto cíle rozpočtově krýt s ohledem na jejich priority a omezené zdroje.

³⁰ Definice pojmu „efektivní akvizice“ byla stanovena v dokumentu *Defence Acquisition, the Ministry of Defence Policy Paper no 4, Ministry of Defence United Kingdom*, prosinec 2001.

³¹ Zákon č. 258/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

³² Zákon č. 248/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

republiky³³, která navrhuje co nejvíce využívat při pořizování vojenského materiálu a služeb výjimky z unijní právní úpravy³⁴ ve prospěch zachování národní průmyslové výroby, nebo dokument *Realizace projektů strategického charakteru ve prospěch AČR*³⁵, ve kterém MO, resp. AČR, uvádí, že bude u projektů strategického charakteru preferovat při zadávání zakázek postup s využitím obecné výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách, a to z důvodu ochrany podstatných bezpečnostních zájmů ČR.

Akviziční proces pro nákup vojenské materiálu měl dle BKO zajišťovat Národní úřad pro vyzbrojování (dále také „NÚřV“). Specializované úřady pro vyzbrojování zajišťující mj. i komplexní akviziční činnost, která je z důvodu oddělení kompetencí a odpovědnosti vyčleněna z procesního řízení projektů jako samostatná nezávislá část³⁶, existují v mnoha státech Evropy. Jako příklad lze uvést německý BAAINBw, francouzský DGA nebo švédský FMV³⁷, u všech se jedná o kombinaci akvizičního úřadu a projektového řízení, kdy úřady zastupují zájmy příslušné země mj. v realizaci mezinárodních dohod a zbrojních projektů, ve vědě a výzkumu nebo společných zbrojních a bezpečnostních programech NATO a EU.

Záměr na zřízení specializovaného úřadu byl v ČR v roce 2011 jen obnoven, obdobný úřad existoval již v období 1999 až 2003. NÚřV se měl stát centrálním orgánem mj. pro zabezpečení projektového řízení a realizaci zbrojních akvizic, řízení obranného výzkumu a koordinaci obranné standardizace, katalogizace a státního ověřování jakosti. Původním cílem bylo vytvořit úřad, který bude nezávislý, bude v sobě centralizovat nákupy státu v oblastech obrany a bezpečnosti a bude mít vlastní zákon. Tím mělo dojít dle MO mj. ke zvýšení hospodárnosti a efektivnosti při pořizování vojenského materiálu. Úřad byl opravdu vytvořen k 1. červenci 2012, jeho stěžejní role a úkoly však naplněny nebyly, neboť např. koncepční činnost v systému vyzbrojování byla postupně utlumována ve prospěch plnění úkolů operativního charakteru (zajištění akvizic). K 1. lednu 2014 byl reorganizován a převeden z civilně správní části MO mezi přímo podřízené útvary a zařízení MO. K 1. lednu 2015 byl přejmenován na Sekci vyzbrojování a akvizic MO a převeden z podřízenosti náměstka ministra obrany pro obranné akvizice do podřízenosti ministra obrany.

MO se již od března roku 2011 pokouší zavést tzv. rodné listy veřejných zakázek, které by měly být zveřejněny na internetu a sloužit veřejné kontrole přípravy i realizace nákupů AČR. NKÚ zjistil, že předmětný informační subsystém³⁸ nebyl v době ukončení kontroly plně funkční. Dalším opatřením zvýšení transparentnosti a efektivnosti veřejných zakázek by mohlo být zavedení etických protikorupčních pravidel pro uchazeče o zbrojní zakázky.

³³ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. srpna 2013 č. 631, *ke Strategii vztahu státu a obranného a bezpečnostního průmyslu České republiky*.

³⁴ Při splnění všech podmínek dle tzv. zbrojní výjimky upravené v článku 346 *Smlouvy o fungování EU* může členský stát zadávat zakázky bez dodržení pravidel vnitřního trhu.

³⁵ Č. j. 49-61/2015-1150, materiál byl projednán vládou ČR dne 14. září 2015.

³⁶ Úřady nemají kompetenci měnit schválené potřeby a požadavky, ale odpovídají za jejich transparentní a efektivní realizaci. Jedná se o systémový přístup, kdy se zadavatel a zpracovatel specifikace navzájem kontrolují tak, aby nedošlo k ovlivňování zadávacích podmínek.

³⁷ *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr* (BAAINBw), *Direction générale de l'armement* (DGA) a *Försvarets materielverk* (FMV).

³⁸ Viz <http://rlvz.army.cz/ProfilZadavatele>.

10. Veřejné zakázky zadávané prostřednictvím agentury NSPA

MO zadalo veřejné zakázky u některých kontrolovaných investičních akcí mimo režim³⁹ zákona o veřejných zakázkách prostřednictvím specializované agentury NSPA. Úkolem agentury je mj. poskytovat akviziční činnost a logistické služby související se zabezpečením vojenského materiálu, který je společný pro členské země NATO. Nákupem většího počtu kusů či rozsáhlejší služby lze snížit jejich konečnou cenu a přinést tak finanční efekty pro jednotlivé země, výhodou dále může být nákup za cenu bez daně z přidané hodnoty nebo přenesení odpovědnosti za vypsání a průběh výběrového řízení. Za členství i realizaci veřejných zakázek platí ČR prostřednictvím rozpočtu MO různé poplatky. Kontrolou bylo zjištěno, že kromě uvedených výhod přináší tento způsob nalezení vhodného dodavatele vojenského materiálu realizovaný podle pravidel agentury také nevýhody. K těm patří mj. nemožnost uplatňování sankcí v případě nesplnění sjednaných termínů dodání, složitý systém uplatňování reklamací v případě nekompletní dodávky nebo komplikované vyúčtování poskytnutých záloh (akce ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup*). I samotné nalezení vhodného dodavatele může výrazně prodloužit realizaci resp. mít dopad na deklarované cíle investiční akce (akce ev. č. 107V431002311 – *Noktovizní přístroj – nákup*).

Předmětem akce ev. č. 107V112001301 – *Kulomet – nákup* bylo pořízení 269 souprav kulometů, které měly nahradit již vysloužilé kulometry. Jednalo se již o několikátou etapu přezbrojení, důvodem nákupu v roce 2012 byla zejména podpora AČR v misi *International Security Assistance Force* (dále také „ISAF“) v Afghánistánu. Veřejnou zakázku zadalo MO prostřednictvím agentury NSPA, kulometry měly být dodávány v ročních etapách do 30. listopadu 2015. Kontrolou bylo zjištěno, že termíny dodávek nebyly ze strany NSPA splněny, v roce 2013 i 2014 nebyly dodány žádné kulometry. První dodávka byla uskutečněna až v průběhu roku 2015, v době, kdy již mise ISAF skončila (od 1. ledna 2015 byla nahrazena operací *Resolute Support*). Do dohodnutého termínu byla dodána pouze necelá čtvrtina zbraní. Dle pravidel NSPA nemohlo MO ovlivnit dodržení nasmlouvaných termínů dodávek, resp. uplatnit sankce, a to i přesto, že v jednotlivých letech předem uhradilo stoprocentní zálohu. Některé z dodávek byly nekompletní, proto MO muselo s NSPA navíc řešit požadavky na dodání chybějícího materiálu, což způsobilo další prodlevy. NKÚ v této souvislosti poukazuje také na časová a věcná rizika, která souvisí se způsobem předávání zbraní od zahraničních výrobců do AČR, kdy procedura probíhá bez přítomnosti zástupce výrobce nebo zprostředkovatele. V červnu roku 2016 stále existovaly nevyřízené reklamace, část zbraní tak nemohla být distribuována útvarům AČR.

Nezbytnost realizace akce ev. č. 107V431002311 – *Noktovizní přístroj – nákup* vyplývala z naléhavé potřeby pořízení 570 přístrojů nočního vidění pro jednotky AČR nasazované v zahraničních misích. Investiční záměr byl zpracován v srpnu roku 2012 s tím, že v roce 2013 bude nezbytné k zabezpečení sil a prostředků nasazených do mise ISAF pořídit minimálně 320 přístrojů. Veřejnou zakázku zadalo MO prostřednictvím agentury NSPA, výběr nejvhodnější nabídky však trval zhruba jeden rok. Zboží bylo dodáno až v červnu roku 2015, tedy v době, kdy již mise ISAF skončila (od 1. ledna 2015 byla nahrazena operací *Resolute Support*).

³⁹ Ustanovení § 18 odst. 3 písm. g) zákona č. 137/2006 Sb.

11. Kontrolní a vojskové zkoušky

Provádění kontrolních a vojskových zkoušek upravoval v kontrolovaném období interní předpis MO, podle něž nebylo možné zkoušky vykonávat před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem. To ovšem znamenalo, a kontrolou vybraných investičních akcí bylo potvrzeno, že MO v rámci veřejných zakázek vybíralo zbraně jen na základě údajů deklarovaných dodavatelem (výše uvedená akce ev. č. 107V112001302 – *Puška pro přesnou střelbu – nákup*). Zbraň byla poté testována až po podpisu smlouvy, kdy MO stanovilo i podrobnosti o přesné náplni např. vojskových zkoušek. Ověřování parametrů a užitečných vlastností vojenského materiálu v rámci průzkumu trhu provádělo MO pouze výjimečně. Nové možnosti před uzavřením smlouvy dává zadavateli nyní nový zákon o zadávání veřejných zakázek⁴⁰. Ověřování parametrů a užitečných vlastností zbraní před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem včetně komparačních zkoušek⁴¹ je standardní fází nákupu v armádách NATO, např. francouzská armáda takto vybrala v září roku 2016 nového dodavatele útočných pušek.

12. Přezbrojení AČR útočnými puškami

Přezbrojení AČR útočnými puškami s příslušenstvím (dále také „ÚP“) probíhá v rámci tří programů reprodukce majetku AČR (příloha č. 1) od roku 2009. Celkem 20 278 ÚP pořizovaných ve čtyřech etapách s plánovanými náklady ve výši 2 705,516 mil. Kč má nahradit zastaralé samopaly. MO sice provedlo před nákupem marketingový průzkum, jeho vypovídací schopnost však byla dle zjištění NKÚ velmi omezená, neboť např. nabídnutá cena následně vybraného dodavatele, který nabízel nově vyvíjenou ÚP, byla uvedena v rozmezí 35 000 Kč až 200 000 Kč. Cena ÚP vzešlá následně z výběrového řízení činila dle kupní smlouvy 77 189 Kč. Kontrolní a vojskové zkoušky, které by prověřily mj. vlastnosti zbraní, vhodnost jejich použití a spolehlivost, MO před uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem neprovedlo, neboť to nepřipouštěl interní předpis (viz výše)⁴². Pořízení ÚP v I. a IV. etapě bylo realizováno s využitím ustanovení § 18 odst. 1 písm. c), resp. ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách (obecné výjimky z působnosti zákona), zadání II. a III. etapy dodavateli vybranému v I. etapě proběhlo s využitím jednacního řízení bez uveřejnění⁴³.

MO zvolilo pro I. etapu (2010–2013) období otevřeného zadávacího řízení, preference pořízení ÚP z produkce národního výrobce však byla zřejmá z předkládací zprávy k usnesení vlády č. 1443/2009⁴⁴. Přestože si zadávací dokumentaci vyžádalo celkem 27 uchazečů, nabídku podali pouze dva. Jedním z důvodů minimálního počtu obdržených nabídek mohla být i 30denní lhůta (od 18. listopadu do 18. prosince 2009) stanovená pro podání nabídek. Tu hodnotí NKÚ jako krátkou, neboť předmětem veřejné zakázky nebyla pouze zbraň, ale celý zbraňový komplet obsahující kromě vlastní zbraně také zejména optiku, optoelektroniku

⁴⁰ Např. ustanovení § 39 odst. 5, § 104 odst. 1 písm. b) a § 124 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁴¹ Porovnání různých zbraní s podobnými vlastnostmi.

⁴² MO zároveň v rámci veřejné zakázky žádným způsobem nezohlednilo u nabízených ÚP reference z jiných států, resp. jejich armád, což zdůvodnilo tím, že nechtělo žádného z uchazečů diskriminovat.

⁴³ Ustanovení § 34 s využitím ustanovení § 23 odst. 5 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁴⁴ V předkládací zprávě k usnesení vlády České republiky ze dne 23. listopadu 2009 č. 1443, k *Informaci o stavu projektu Voják 21. století*, MO mj. uvedlo, že jednoznačnou preferencí v dalších etapách přezbrojení bude pořízení ÚP právě z produkce národního výrobce.

a municí. Takto široký sortiment vojenského materiálu nebývá obvykle v portfoliu výrobců zbraní, uchazeč tedy musel uskutečnit řadu jednání s dalšími výrobci a provést nutné ověřovací zkoušky, aby mohl komplexní nabídku podat. Zahraniční uchazeč musel kromě výše uvedeného splnit i náročné podmínky tzv. offsetových programů⁴⁵.

Nabídky byly hodnoceny podle kritéria ekonomické výhodnosti⁴⁶. O vítězném uchazeči rozhodlo bodové hodnocení dílčího kritéria účinného dostřelu. V důsledku toho MO vybralo nabídku s vyšší cenou a vyšší hmotností⁴⁷. Deklarované kritérium účinného dostřelu bylo ověřeno až po uzavření kupní smlouvy, kdy k úspěšnému absolvování zkoušky stačilo provést střelbu s přesností zásahů 50 %.

Testování ÚP vojáky AČR probíhalo před zavedením zbraně do užívání i po něm, přičemž v obou fázích se vyskytovaly četné problémy. Některé dílčí kontrolní zkoušky před zavedením zbraně musely být provedeny opakovaně, a aby se dosáhlo shody, musel dodavatel ÚP upravit. Přestože podle uzavřené kupní smlouvy měly první dodávky zbraní původně proběhnout do konce listopadu 2010, byly první ÚP dodány až v červenci roku 2011. Po zahájení dodávek nastaly problémy zejména se spolehlivostí zbraně. MO nevyužilo možnost vrátit ÚP dodavateli, odstoupit od smlouvy a vybrat nového dodavatele, ale sestavilo tým odborníků, který problémy postupně v součinnosti s dodavatelem řešil. Zdokonalování parametrů a technických řešení⁴⁸ ÚP tak bylo prováděno několik let po zavedení zbraně do užívání.

V polovině roku 2013 schválil výše uvedený tým odborníků upravenou specifikaci ÚP pořizovaných ve II. a III. etapě přezbrojení (2014–2015). Ta obsahovala 13 úprav zbraně, mezi nimi byl i požadavek na zásobníkovou šachtu kompatibilní se zásobníky NATO⁴⁹. MO sice při zadání veřejné zakázky deklarovalo obecný požadavek na kompatibilitu se zbraněmi armád NATO, avšak konkrétní požadavky na zásobníky v zadávací dokumentaci nespécifikovalo. Požadavek na změnu zásobníkové šachty vyplynul až následně z vojenských zkoušek (konec roku 2010) a rovněž z nasazení ÚP v Afghánistánu, kde byly kompatibilní zásobníky nutností. Dodávky ÚP v I. etapě tak obsahovaly (až na posledních 200 ÚP) nekompatibilní zásobníky, případná výměna u 7 737 ÚP by dle odhadu NKÚ mohla vyžadovat jen za materiál vynaložení prostředků SR ve výši cca 36 mil. Kč.

Dodávky ÚP v II. a III. etapě přezbrojení zadalo MO se souhlasem vlády⁵⁰ v jednacím řízení bez uveřejnění. V roce 2014 rozhodlo vedení AČR o urychlení přezbrojení⁵¹, které sice

⁴⁵ Offsetové programy představují nástroj ekonomické kompenzace výdajů SR spojených s pořízením techniky, materiálu a služeb, zejména pro obranné a bezpečnostní účely ČR. Jsou založeny na systému dohod, podle kterých zahraniční dodavatel zajišťuje realizaci dohodnutých projektů s využitím domácích výrobců.

⁴⁶ Jednalo se o celkovou cenu (váha 60 %), hmotnost kompletu ÚP (váha 20 %), účinný dostřel (váha 15 %) a životnost hlavně (váha 5 %).

⁴⁷ Jak se po zavedení ÚP do užívání ukázalo, byla hmotnost pro uživatele zásadním parametrem a v dalším období došlo k jejímu snížení.

⁴⁸ Z pohledu konstrukce směřovala kritika např. na pohybuující se táhlo závěru při střelbě, chybějící vypouštění závěru, nemožnost natažení zbraně v zajištěném stavu, použití dvouranné dávky nebo uživatelsky ne zcela rozebíratelný závěr a sestavu pístu, což komplikovalo údržbu a opravu zbraně v terénu.

⁴⁹ Dále např. úprava zásobníků, ovládací (napínací) páky, páčky přepínače, kompenzátoru, laserové boroskopické sady či pouzder na zbraně.

⁵⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 5. prosince 2012 č. 908, *k návrhu dokončení přezbrojení resortu Ministerstva obrany ručními palnými zbraněmi jednotlivce*.

přineslo z důvodu zejména nezapočtení inflace úsporu cca 34 mil. Kč, avšak MO zároveň přišlo o možnost pořídit 5 665 ÚP v nové (vylepšené) konfiguraci, která byla k dispozici od roku 2015. Tato verze ÚP je mj. levnější, o cca 0,5 kg lehčí a napravuje nedostatky spojené s původní konstrukcí zbraně (např. má plně rozebíratelný závěrový mechanismus nebo lepší ergonomii).

Nutnost realizace IV. etapy přezbrojení (2015–2016) vyplynula ze zhoršující se mezinárodní situace. MO proto rozhodlo o nákupu dalších 2 600 ÚP. Smlouva na pořízení ÚP v nové konfiguraci byla uzavřena v prosinci 2015, realizace dodávek by měla proběhnout koncem roku 2016. MO nepožadovalo modernizaci optického příslušenství zbraně, ačkoliv se u těchto komponentů oproti samotné zbraně projevuje rychleji morální zastarávání. Z výsledků kontrolních a vojenských zkoušek vyplývá, že problémy srovnatelné s nedostatky původní verze ÚP se u ÚP v nové konfiguraci nevyskytly. V budoucnu bude AČR disponovat třemi verzemi ÚP (tabulka č. 5). MO uvedlo, že jednotlivé útvary AČR budou vždy jako celek vyzbrojeny ÚP stejné verze.

Tabulka č. 5 – Počet souprav verzí ÚP pořízených v jednotlivých etapách přezbrojení AČR

Zbraň	I. etapa (2010–2013)	II. a III. etapa (2014–2015)	IV. etapa (2015–2016)
ÚP původní verze	7 737 ks		
ÚP původní verze s kompatibilními zásobníky	200 ks	9 741 ks	
ÚP v nové konfiguraci			2 600 ks

Zdroj: dokumentace akcí předložená Ministerstvem obrany.

Cena samotných útočných pušek se v jednotlivých etapách přezbrojení pohybovala v rozmezí od 75 366 Kč do 77 833 Kč⁵² za jednu zbraň.

⁵¹ MO mělo v roce 2014 pořídit 1 784 ÚP, které měly být původně pořizovány až v roce 2015, a v roce 2015 mělo pořídit 3 439, resp. 2 226 ÚP, které měly být původně pořízeny až v letech 2016–2019, resp. v roce 2020.

⁵² I. etapa: ÚP původní verze za 77 189 Kč / 77 833 Kč / 76 809 Kč, II. a III. etapa: ÚP původní verze s kompatibilními zásobníky za 77 832 Kč / 76 898 Kč, IV. etapa: ÚP v nové konfiguraci za 75 366 Kč.

Příloha č. 1 – Přehled kontrolovaných akcí z vybraných programů

Program	Podprogram	Akce ev. č.	Název programu/podprogramu/akce	Výdaje na realizaci akce (v Kč)
107 110			Zvyšování schopností vojáka 21. století	
	107 112		Pořízení zbraní	
		107V112001001	Útočná puška s podvěsným granátometem – nákup	1 103 979 353
		107V112001301	Kulomet – nákup	194 995 884
		107V112001302	Puška pro přesnou střelbu – nákup	0
107 430			Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil	
	107 431		Výstavba sil a prostředků AČR k nasazení v operacích	
		107V431000003	Modulární zbraňový komplet	29 995 100
		107V431002311	Noktovizní přístroj – nákup	37 999 450
107 600			Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR	
	107 601		Udržení a rozvoj schopností mechanizovaných jednotek AČR	
		107V601001403	Útočná puška s podvěsným granátometem – nákup	533 685 491
		107V601001501	Útočná puška s podvěsným granátometem – 2. část – nákup	355 776 748
		107V601001504	Útočná puška s podvěsným granátometem – II. etapa – nákup	178 351 880
		107V601001505	Průhledový zaměřovač kolimátorového typu – nákup	29 116 303
	107 602		Udržení a rozvoj schopností sil bojové podpory jednotek AČR	
		107V602001405	Minomet 81 mm – nákup	46 417 306
107 630			Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR	
	107 631		Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR	
		107V631001302	Cisternový automobil stříkáč CAS – nákup	29 982 832
		107V631001402	Vyprošťovací vozidla – nákup*	238 390 000
107 680			Udržení a rozvoj schopností pozemních sil AČR	
	107 681		Udržení a rozvoj schopností bojových prvků pozemních sil	
		107V681001604	Útočná puška – nákup*	195 952 133
		107V681001605	Denní zaměřovače a značkovač k ÚP – nákup*	72 361 969
		107V681001606	Přídavný noční dalekohled k ÚP – nákup*	191 762 464
		107V681001607	Podvěsný granátomet k ÚP – nákup*	30 114 480
		107V681001609	Náhradní díly, nářadí a příslušenství k ÚP a PG – nákup*	14 416 611
Celkem za kontrolované akce				3 283 298 004

*Akce není zatím dokončena a dofinancována, peněžní prostředky jsou uvedeny ve výši dle uzavřené smlouvy.

Pozn.: ÚP – útočná puška, PG – podvěsný granátomet, CAS – cisternový automobil stříkáč

Zdroj: dokumentace akcí předložená MO.

16/06

Peněžní prostředky určené na modernizaci dálnice D1

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ) na rok 2016 pod číslem 16/06. 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 dálnice D1.

Kontrolováno bylo období od roku 2012 do června 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující. Kontrola u kontrolovaných osob byla prováděna od února do října 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále MD), Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále SFDI), a Ředitelství silnic a dálnic ČR, Praha (dále ŘSD).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MD, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách MD nepodalo.

Kolegium NKÚ na svém XVI. jednání, které se konalo dne 19. prosince 2016,

schválilo usnesením č. 4/XVI/2016

kontrolní závěr v tomto znění:



I. Úvodní informace

Dálnice D1 mezi Prahou a Brnem v délce 197 km byla dokončena v listopadu 1980. Část mezi Prahou a Mirošovicemi dlouhá 21 km byla zrekonstruována v letech 1996 až 1999. Předmětem kontroly NKÚ byla rekonstrukce (modernizace) navazující části mezi Mirošovicemi a Kývalkou v délce 161 km, která byla zahájena v roce 2013. Kontrolovaná část rekonstruované dálnice D1 byla rozdělena na 21 staveb (úseků), uvedených v příloze 1. Modernizace je financována z prostředků Evropské unie (prostřednictvím operačních programů Doprava¹), SFDI a úvěrů od Evropské investiční banky².

Kontrolované osoby vykonávaly v procesu přípravy a realizace modernizace dálnice D1 tyto činnosti:

- **MD** posuzovalo a schvalovalo koncepční a přípravné materiály řešící způsob rekonstrukce dálnice D1 a investiční záměry staveb, vykonávalo činnosti speciálního stavebního úřadu³ (zejména vydávalo stavební povolení na hlavní trasu) a plnilo funkci řídicího orgánu operačních programů Doprava (zejména schvalovalo projektové žádosti na stavby, sledovalo průběh realizace staveb a posuzovalo případné změny schválených parametrů).
- **SFDI** (zřízený zákonem č. 104/2000 Sb.⁴, podřízený MD) odpovídal za finanční zajištění staveb a plnil funkci zprostředkujícího subjektu operačních programů Doprava (zejména uzavíral smlouvy s ŘSD na financování staveb schválených MD jako řídicím orgánem operačních programů Doprava a sledoval dodržování podmínek pro poskytování a čerpání finančních prostředků).
- **ŘSD** (státní příspěvková organizace zřízená MD) vykonávalo veškeré investorské činnosti v oblasti přípravy a realizace rekonstrukce dálnice D1 a jednotlivých staveb (zejména zabezpečovalo koncepční materiály řešící varianty modernizace, investiční záměry a projektové dokumentace staveb a odpovíдалo za hospodárnou realizaci staveb).

NKÚ zejména posuzoval, zda byly vytvořeny dostatečné předpoklady pro hospodárné, účelné a efektivní vynakládání peněžních prostředků na rekonstrukci dálnice D1. U kontrolovaných osob ověřoval:

- zda byla objektivně vybrána varianta modernizace dálnice D1 s nejvyšší efektivností,
- naplňování předpokládaných parametrů modernizace dálnice D1,
- plnění podmínek pro financování staveb z prostředků OPD a OPD II,
- zda byly v přípravě staveb od zpracování investičních záměrů do zahájení zadávacích řízení na stavební práce vytvořeny předpoklady pro jejich realizaci podle schválených parametrů,
- zabezpečení hospodárné a plynulé realizace modernizace dálnice D1 v zadávacích řízeních na služby a na stavební práce,
- náklady staveb, jejich částí nebo vybraných stavebních prací.

¹ Operační program *Doprava* (dále OPD) schválený Evropskou komisí v prosinci 2007 a navazující operační program *Doprava 2014–2020* (dále OPD II) schválený Evropskou komisí v květnu 2015.

² Zákon č. 134/2008 Sb., o přijetí úvěrů Českou republikou od Evropské investiční banky na financování národních podílů u projektů spolufinancovaných z Operačního programu doprava v programovém období 2007 až 2013.

³ Ustanovení § 15 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁴ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

Z 21 staveb modernizace dálnice D1 byla podrobně prověřena příprava 10 staveb v úsecích 03, 04, 05, 09, 14, 15, 18, 21, 22 a 25 a u 4 dokončených staveb v úsecích 05, 09, 14 a 21 byl prověřen průběh realizace. Modernizace dálnice D1 a její stavby byly částečně prověřovány i v kontrolní akci č. 13/27 – *Peněžní prostředky určené na akce oprav a údržby pozemních komunikací*⁵.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

V rámci rekonstrukce kontrolované části dálnice D1 je realizována tzv. varianta modernizace, kdy je každý jízdní pás rozšiřován o 0,75 m vně komunikace a stávající cementobetonový nebo asfaltový kryt vozovky nahrazen novým cementobetonovým krytem. Modernizace má být dokončena do roku 2020, kromě úseku 01 – most Šmejka, který má být dokončen do roku 2022. Náklady na modernizaci a stav v její realizaci jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Stav modernizace dálnice D1 k 30. 6. 2016

Úseky	Délka		Stavební náklady	
	km	%	mil. Kč	mil. Kč/km
- dokončené (05, 09, 14 a 21)	34,380	21,3	2 541,1	73,9
- v realizaci (03, 06, 18, 22 a 25)	28,406	17,7	3 646,1	128,4
- v přípravě (01, 02, 04, 07, 10–12, 15, 16, 19, 20 a 23)	98,374	61,0	14 348,0	145,9
Celkem	161,160	100,0	20 535,2	127,4

Zdroj: informace a podklady ŘSD.

Zjištění a poznatky z prověřovaných okruhů u kontrolovaných osob ukázaly, že v průběhu přípravy rekonstrukce dálnice D1 nebyly vytvořeny dostatečné předpoklady pro hospodárné a efektivní vynakládání peněžních prostředků:

- před zahájením projektové přípravy prvních staveb nebyla vyjasněna varianta rekonstrukce dálnice D1, ŘSD posuzovalo varianty i v době, kdy již probíhala realizace čtyř staveb;
- ŘSD objektivně neprokázalo, že realizovaná varianta modernizace zajišťuje nejvyšší efektivnost použití peněžních prostředků;
- nedostatky v přípravě byly hlavní příčinou posunu dokončení rekonstrukce dálnice D1 minimálně o dva roky;
- MD ani ŘSD neanalyzovaly objektivně příčiny růstu nákladů staveb na jeden kilometr o 73 % v letech 2015 a 2016 oproti roku 2013;
- technický dozor investora prováděli i zpracovatelé projektových dokumentací, což mohlo ovlivnit objektivitu hodnocení změn během výstavby.

Účel modernizace dálnice D1 je naplňován a zmodernizované úseky v délce 34 km jsou přínosem.

⁵ Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2014 Věstníku NKÚ.



NKÚ na základě zjištěných skutečností konstatuje:

1. K návrhu varianty modernizace dálnice D1

- ŘSD začalo v roce 2005 připravovat variantu rozšíření dálnice na šest jízdnic pruhů. Po čtyřech letech změnilo koncepci na variantu rozšíření obou jízdnic pruhů při zachování čtyř jízdnic pruhů. Na novou variantu již nebylo potřeba posouzení vlivu stavby na životní prostředí⁶ a probíhající posuzování na původní variantu se tak stalo bezpředmětným.
- ŘSD neprovedlo před schválením realizované varianty rekonstrukce dálnice D1 v roce 2012 porovnání společensko-ekonomické efektivity možných variant. Neprokázalo tak, že zvolená varianta modernizace zajišťuje nejvyšší efektivity použití peněžních prostředků. Neprovedlo porovnání variant modernizace dálnice D1 cementobetonovým krytem nebo asfaltovým krytem formou analýzy celkových nákladů životního cyklu.
- ŘSD prokázalo efektivity jen zvolené varianty, a to až v roce 2012, kdy již mělo pro pět staveb pořízeno projektovou dokumentaci. V roce 2013, kdy již probíhala realizace čtyř staveb, sice zadalo posouzení čtyř variant rekonstrukce dálnice D1, nešlo však o jejich společensko-ekonomická hodnocení. NKÚ kromě toho považuje provedené posouzení za nepřesvědčivé.

ŘSD neprokázalo, že realizovaná varianta rekonstrukce dálnice D1 byla vybrána na základě objektivního posouzení efektivity možných variant. Skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že realizovaná varianta je ekonomicky nevýhodná oproti jiným, zjištěny nebyly. NKÚ však poukazuje na to, že i přes dlouhodobou znalost špatného technického stavu dálnice D1 nezajistilo ŘSD koncepční přípravu rekonstrukce dálnice D1 tak, aby byla ukončena včas před zahájením navazujících přípravných prací. Zpracování koncepčních materiálů zadávalo i v době, kdy již na část staveb probíhala stavební řízení nebo probíhala i realizace.

2. K naplňování předpokládaných parametrů

- ŘSD nepředpokládalo v době kontroly významné změny finančních parametrů (především celkových nákladů) ani věcných parametrů (především délky modernizovaného úseku a počtu dálničních mostů a nadjezdů) modernizace dálnice D1. Skutečností však je, že zahájení osmi finančně náročných staveb s náklady na kilometr o 41 % vyššími než u ostatních 13 staveb předpokládalo ke konci termínu realizace modernizace dálnice D1 v letech 2017 a 2018.
- Dodržen nebude časový parametr, neboť realizace modernizace dálnice D1 se oproti předpokladům z března 2012 opožďuje. V původně předpokládaném termínu do roku 2018 bude dokončena modernizace jen v délce cca 55 %. S výjimkou úseku 01 – most Šmejka má být zbylá část dokončena v roce 2020, tj. o dva roky později. Úsek 01 má být dokončen v roce 2022, tj. o čtyři roky později.

Z finančních, časových a věcných parametrů schválených MD v březnu 2012 nebude dodržen časový parametr. ŘSD předpokládalo dokončení rozhodující části modernizace dálnice D1 o dva a celé modernizace o čtyři roky později oproti původním předpokladům.

⁶ Podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

Podstatná část přínosu 1,8 mld. Kč vypočtená pro rok 2019 ve studii ekonomické efektivity z roku 2012 tak bude dosažena nejdříve v roce 2021 a celý přínos v roce 2023 po dokončení úseku 01 – most Šmejka. Zvýšeným rizikem pro dodržení finančních a časových parametrů je kumulace realizace složitějších a finančně náročnějších staveb do posledních let modernizace.

3. K plnění financování staveb z prostředků OPD a OPD II

- Z OPD a OPD II bylo financováno 9 staveb s celkovými náklady 7,7 mld. Kč vč. DPH. V době kontroly z nich bylo uhrazeno 4,2 mld. Kč, z toho z prostředků OPD a OPD II 3,0 mld. Kč, z prostředků SFDI 0,9 mld. Kč a z prostředků úvěrů Evropské investiční banky 0,3 mld. Kč.

NKÚ nezjistil závažné nedostatky nebo zvýšená rizika, které by u kontrolovaných staveb ohrožovaly čerpání prostředků z OPD a OPD II na stavby modernizace dálnice D1.

4. K přípravě staveb

- V době kontroly schválilo MD 17 investičních záměrů⁷ na stavby modernizace dálnice D1. ŘSD předložilo ke schválení MD investiční záměry na pět staveb jeden den před uzavřením dodatku č. 2 ke smlouvě na jejich zpracování. V dodatku č. 2 bezdůvodně navýšilo hodinovou sazbu za zpracování investičních záměrů 21 staveb o 14 % (dopad na celkovou cenu byl 63 tis. Kč).
- ŘSD nechalo pro pět staveb zpracovat dokumentace pro stavební povolení a provádění stavby o dva roky dříve, než byl ujasněn a MD schválen způsob modernizace dálnice D1. Dokumentace tak musely být dvakrát aktualizovány. Za aktualizace čtyř dokumentací ŘSD uhradilo 12,3 mil. Kč (k ceně aktualizace páté dokumentace nepředložilo ŘSD žádné doklady). Neujasněnost technických řešení a jejich změny prodloužily dobu zpracování uvedených dokumentací o 10 až 19 měsíců i u dalších pěti kontrolovaných staveb.
- Zhodnocení rizik staveb čtyř úseků, které nechalo zpracovat ŘSD v březnu 2014, ukázalo na závažné nedostatky v přípravné fázi staveb, zejména v provedeném geotechnickém průzkumu. Podle zjištění NKÚ byl nedostatečný průzkum příčinou navýšení ceny minimálně o 129,4 mil. Kč bez DPH u čtyř dokončených staveb a u dvou z nich jednou z příčin prodloužení termínu dokončení o jeden rok.
- ŘSD nepodalo na první čtyři stavby modernizace dálnice žádosti o vydání stavebních povolení v dostatečném předstihu před předpokládaným zahájením realizace. Zadávací řízení na výběr dodavatelů stavebních prací tak z důvodu dodržení termínů realizace zahájilo v době, kdy ještě nemělo stavební povolení.
- ŘSD získalo stavební povolení u dalších tří staveb až několik měsíců po předpokládaném termínu zahájení stavební realizace. U dvou staveb byly důvodem především námítky účastníka stavebního řízení a u jedné stavby opožděné zažádání o územní rozhodnutí na jeden stavební objekt.
- ŘSD u další stavby upravilo po vydání stavebního povolení technická řešení, což bylo jednou z příčin posunutí termínu zahájení realizace o 15 měsíců.

⁷ V souvislosti se schválením směrnice MD k financování akcí dopravní infrastruktury bez účasti státního rozpočtu s účinností od roku 2013 byl pojem „investiční záměr“ nahrazen pojmem „záměr projektu“. V tomto kontrolním závěru je i nadále používán původní pojem „investiční záměr“. Investiční záměry obsahovaly mj. základní věcné, časové a finanční parametry staveb.

Zjištěné nedostatky ukázaly, že ŘSD nevytvořilo v průběhu posuzované fáze přípravy dostatečné předpoklady pro zajištění předpokládaných termínů realizace staveb. Problémy v přípravě byly příčinou prodloužení termínů zahájení kontrolovaných staveb o 5 až 33 měsíců. Negativní dopady na realizaci staveb prvních úseků měl nedostatečně provedený geotechnický průzkum.

5. K zadávacím řízením na služby a na stavební práce

- NKÚ nemohl u většiny veřejných zakázek malého rozsahu na zpracovatele projektových dokumentací pro stavební povolení a pro provádění stavby, na poskytovatele služeb na zajištění stavebního povolení a na poskytovatele služeb autorského dozoru ověřit dodržení zásad uvedených v ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.⁸, neboť ŘSD k nim nepředložilo žádnou dokumentaci nebo předložilo jen její část.
- ŘSD vybralo u veřejných zakázek malého rozsahu poskytovatele služeb na zajištění stavebního povolení pro 5 staveb a autorského dozoru pro 8 staveb na základě výzvy zpracovateli projektové dokumentace nebo na základě výzvy poskytovateli, který byl se zpracovatelem projektové dokumentace majetkově propojen.
- Počet zájemců o účast v užším řízení na výběr poskytovatele služeb technického dozoru investora mohly negativně ovlivnit kvalifikační předpoklady stanovené ŘSD. Zadávacích řízení na uvedené služby se účastnili jako členové sdružení i zpracovatelé projektových dokumentací. Ve třech případech byla s těmito sdruženími uzavřena smlouva na výkon technického dozoru investora.
- Zadávacích řízení na dodavatele stavebních prací úseků 03, 18, 22 a 25 se zúčastnilo 6 až 9 uchazečů, což bylo o třetinu až polovinu méně než v zadávacích řízeních na stavby prvních úseků 05, 09, 14 a 21.

Řada zadávacích řízení neprobíhala v dostatečném konkurenčním prostředí, což mohlo negativně ovlivnit ceny veřejných zakázek. Na základě výsledků zadávacích řízení prováděli technický dozor investora i zpracovatelé projektových dokumentací, což mohlo ovlivnit objektivitu hodnocení změn během výstavby z důvodu případných nedostatků v dokumentaci pro provádění stavby.

6. K nákladům na modernizaci dálnice D1

- U čtyř staveb, jejichž realizace byla zahájena v roce 2013, byly smluvní ceny o 35 % nižší oproti oceněním v projektových dokumentacích. U pěti staveb úseků, jejichž realizace byla zahájena v letech 2015 a 2016, byly smluvní ceny o 5 % nižší.
- U staveb zahájených v letech 2015 a 2016 se zvýšily oproti stavbám zahájeným v roce 2013 průměrné náklady na jeden kilometr o 73 %, konkrétně ze 74 mil. Kč na 128 mil. Kč, přičemž jejich finanční náročnost byla podle ocenění v projektových dokumentacích jen o 25 % vyšší.
- Průměrné náklady na jeden metr čtvereční dálniční vozovky (náklady na ni představovaly cca 50 % stavebních nákladů) vzrostly v letech 2013 až 2016 o 43 %, tedy z 1 748 Kč na

⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Podle ustanovení § 6 je zadavatel povinen dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

2 504 Kč. V některých případech tak byly vyšší než u porovnávaných staveb. Na jeden kilometr vzrostly tyto náklady ze 42 mil. Kč na 58 mil. Kč, tj. o 38 %.

Růst nákladů staveb modernizace dálnice D1 na jeden kilometr o 73 % v letech 2013 až 2016 ukazuje, že v zadávacích řízeních na dodavatele stavebních prací zahájených v letech 2014 a 2015 nebyly zajištěny nejvýhodnější ceny pro stát. Mohl to ovlivnit i nižší počet uchazečů v těchto zadávacích řízeních oproti řízením zahájeným v roce 2012. Vyšší růst nákladů na jeden kilometr byl u prací, které se netýkaly dálniční vozovky.

NKÚ mj. doporučuje vzhledem k vysokému růstu nákladů staveb v letech 2013 až 2016 analyzovat vysoké rozdíly mezi oceněními jednotkových cen prací v projektových dokumentacích pro provádění stavby a v nabídkách vítězných uchazečů veřejných zakázek na dodavatele stavebních prací staveb zahájených v roce 2013 a určit jejich příčiny pro možné využití v přípravě staveb a budoucích zadávacích řízení.

III. Zjištěné skutečnosti

1. Návrhy variant rekonstrukce dálnice D1

1.1 Varianta zkapacitnění dálnice D1

ŘSD začalo v roce 2005 připravovat variantu zkapacitnění dálnice D1 jejím rozšířením na šest jízdnic pruhů. Nepředložilo však žádné podkladové materiály, které k tomuto rozhodnutí vedly. NKÚ tak nemohl posoudit jeho správnost. Zadávací řízení na zpracování technickoekonomické studie a dokumentace EIA⁹, včetně zajištění stanoviska Ministerstva životního prostředí (dále MŽP), na tuto variantu zahájilo v listopadu 2005. Smlouvu na vypracování uvedených materiálů v ceně 3,5 mil. Kč bez DPH však ŘSD uzavřelo až za rok, v říjnu 2006. Důvodem byl netransparentní postup při posuzování výše nabídkových cen, kvůli čemuž Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále ÚOHS) uložil v červnu 2006 ŘSD opětovně posoudit nabídky všech uchazečů.

Zkapacitnění dálnice D1 v délce 161 km mělo být podle studie dokončeno do roku 2019 s orientačními náklady 26,1 mld. Kč (cca 162 mil. Kč/km). V celém úseku byl navržen asfaltový kryt vozovky.

Dokumentace EIA byla MŽP předložena v květnu 2008. MŽP vydalo souhlasné stanovisko k posouzení vlivů stavby na životní prostředí až v březnu 2010. Důvodem dlouhé doby bylo značné množství připomínek, kvůli nimž MŽP vrátilo ŘSD dokumentaci EIA k přepracování.

ŘSD však zahájilo začátkem roku 2009 práce na jiné variantě rekonstrukce dálnice D1 (viz následující bod 1.2). Proces posuzování vlivu stavby na životní prostředí se tak stal bezpředmětným, neboť pro novou variantu nebylo posouzení potřeba. Doklady o tom, kdy a na základě čeho bylo rozhodnuto o ukončení varianty zkapacitnění dálnice D1 a zahájení přípravy nové varianty, ŘSD nepředložilo. NKÚ tak nemohl posoudit správnost postupu ŘSD.

⁹ Dokumentace vlivu stavby na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb.



Náklady na vypracování dokumentace EIA a zabezpečení stanoviska MŽP ve výši 1,0 mil. Kč tak ŘSD vynaložilo neúčelně.

1.2 Varianta rozšíření dálnice D1 při zachování stávajících druhů krytů vozovky

ŘSD nechalo počátkem roku 2009 zpracovat studii ke zlepšení stavu dálnice D1 rozšířením obou jízdních pásů o 0,75 m, alternativně o 1,0 m, při zachování čtyř jízdních pruhů. Studie byla vypracována v dubnu 2009. K nákladům na její zpracování nepředložilo ŘSD žádné doklady.

Realizace této varianty měla být podle studie dokončena do roku 2019 (stejně jako v případě varianty zkapacitnění dálnice D1) s náklady 15,7 mld. Kč (cca 97 mil. Kč/km, tj. o 40 % méně oproti variantě zkapacitnění). Studie neobsahovala žádná hodnocení efektivity. V úsecích s asfaltovým krytem byla navržena pokládka nového asfaltového krytu. V úsecích s cementobetonovým krytem byly navrženy dvě varianty s tím, že na základě požadavku ŘSD bylo dále uvažováno jen s cementobetonovým krytem. Pokládka asfaltového krytu byla ve studii oceněna jednotkovou cenou 650 Kč/m² a cementobetonového krytu 1 080 Kč/m² (při tloušťce 0,27 m).

1.3 Varianta modernizace dálnice D1 (realizovaná varianta)

ŘSD zadalo v srpnu 2011 zpracování studie ekonomické efektivity a vypracování investičního záměru modernizace dálnice D1. Posuzována měla být pouze jediná varianta – rozšíření obou jízdních pásů o 0,75 m a cementobetonový kryt vozovky v celém rekonstruovaném úseku (s výjimkou dálničních mostů, kde byla předpokládána asfaltová vozovka). Šlo o upravenou variantu ze studie z roku 2009 (viz předchozí bod 1.2). Studie byla v ceně 1,5 mil. Kč bez DPH vypracována v únoru 2012. Modernizace dálnice D1 v ní byla rozdělena na 21 úseků (staveb).

Před dokončením studie však již pro úseky 05, 09, 14, 21 a 22 probíhala stavební řízení. Dokumentace pro stavební povolení byly zpracovány jen pro variantu cementobetonového krytu vozovky, výjimku tvořil úsek 09, u kterého byla dokumentace zpracována i pro variantu asfaltového krytu vozovky.

Modernizace dálnice D1 v délce 161 km měla být podle studie z roku 2012 provedena v letech 2012 až 2018 s předpokládanými náklady 22,4 mld. Kč (v těchto nákladech byla zahrnuta rezerva ve výši 2,0 mld. Kč). Po odečtení rezervy to bylo cca 127 mil. Kč/km, tedy o 31 % více oproti nákladům uvedeným ve studii z dubna 2009 (viz předchozí bod 1.2).

Podle hodnocení ekonomické efektivity byla posuzovaná varianta modernizace dálnice D1 efektivní (vnitřní výnosové procento bylo 13,5 % při diskontní sazbě 6 % a rentabilita nákladů byla 2,231). Podle analýzy citlivosti bude přijatelná ekonomická efektivnost i v případě zvýšení stavebních nákladů o 30 % nebo snížení přínosů (závislých z velké části na dopravním zatížení) o 30 %.

MD schválilo tuto variantu modernizace dálnice D1 v březnu 2012 a současně uložilo ŘSD zajistit splnění tří deklarovaných předpokladů. ŘSD o jejich zajištění informovalo MD v červnu 2012.

Jedním z předpokladů byla garance ŘSD, že realizace vozovky s cementobetonovým krytem je prokazatelně ekonomicky výhodnější. ŘSD k tomu uvedlo, že výhodnější varianta cementobetonového krytu vyšla z posouzení podle metodického pokynu *Zásady pro hodnocení výhod a nevýhod asfaltových a cementobetonových technologií z hlediska jejich použití na dálnicích, rychlostních silnicích a silnicích I. třídy*¹⁰. Dále uvedlo, že v rámci modernizace prvních pěti úseků nechalo zpracovat finanční porovnání obou variant krytu vozovky s výsledkem, že levnější variantou je cementobetonový kryt, a to i z pohledu dlouhodobých nákladů na údržbu.

Podle NKÚ však ŘSD neprokázalo výhodnost cementobetonového krytu oproti asfaltovému uspokojivě. Především neprovedlo porovnání společensko-ekonomické efektivity obou variant krytu vozovky a nepředložilo žádný analytický materiál, který by vyhodnocoval náklady na údržbu za dobu jejich životního cyklu, jak předpokládal výše uvedený metodický pokyn. Podle studie z roku 2009 byly náklady na asfaltový kryt vozovky o 40 % nižší než na cementobetonový kryt (viz výše bod 1.2). V rozporu s tím jsou však ocenění v dokumentacích pro stavební povolení zpracovaných pro 5 úseků v roce 2010 (viz dále bod 1.5). NKÚ ale nezpochybňuje, že podle výše uvedeného metodického pokynu je pro denní intenzitu provozu těžkých nákladních vozidel v rekonstruovaném úseku dálnice D1 doporučován cementobetonový kryt.

1.4 Posouzení variant rekonstrukce dálnice D1

ŘSD předložilo k posouzení možných variant rekonstrukce dálnice D1 pouze studii *Analýza rizik variantních řešení zvýšení kvality dopravy na dálnici D1* z listopadu 2013. Zpracování studie zadalo v září 2013 po napadení způsobu modernizace dálnice D1 veřejností, tj. v době, kdy již u úseků 05, 09, 14 a 21 probíhala stavební realizace, a cca 1,5 roku po schválení varianty modernizace (viz předchozí bod 1.3). Cena studie byla 240 tis. Kč bez DPH.

Studii byly posuzovány tyto varianty:

- V1: modernizace dálnice D1, která byla schválena v březnu 2012 a jejíž stavební realizace již na pětina délky probíhala;
- V2: fragmentace cementobetonového krytu (tam, kde se vyskytoval) a překrytí novým asfaltovým krytem;
- V3: zkapacitnění dálnice D1 rozšířením na šest jízdních pruhů;
- V4: nulová varianta (provoz na dálnici by byl udržován jen nezbytnou údržbou).

¹⁰ Metodický pokyn zpracovaný v prosinci 2009 Centrem dopravního výzkumu (veřejná výzkumná instituce zřízená MD). Jako obecné doporučení pro volbu krytu vozovky udává dopravní zatížení, především denní intenzitu těžkých nákladních vozidel. Při překročení mezní hodnoty 7 500 těžkých nákladních vozidel doporučuje cementobetonový kryt vozovky. V případě dálnice D1 byla tato hodnota překročena podle údajů z roku 2010 o 5 500 vozidel. Dále pokyn obsahuje postup pro srovnání asfaltového a cementobetonového krytu vozovky formou analýzy celkových nákladů životního cyklu.

Studie posuzovala z celkového pohledu varianty a jejich rizika. Neposuzovala jejich detailní technologická a technická řešení. Stavební náklady jednotlivých variant podle studie jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Stavební náklady variant podle studie z listopadu 2013

Varianta	Stavební náklady	
	mil. Kč	mil. Kč/km
V1 – realizovaná modernizace s cementobetonovým krytem	20 000	125,0
V2 – fragmentace stávajícího krytu a překrytí asfaltovým krytem	5 000	31,3
V3 – rozšíření na šest jízdních pruhů	32 000	200,0
V4 – provádění jen nezbytné údržby (nulová varianta)	7 000	43,8

Náklady posuzovaných variant však nejsou porovnatelné. U variant V1 až V3 vycházely z technického dimenzování na 30 let, u varianty V4 to bylo 15 let. Náklady variant V1 a V3 vycházely z podrobného popisu ve zpracovaných dokumentacích, kdežto u variant V2 a V4 byly stanoveny jen z hrubých úvah, jak bylo ve studii i uvedeno. Náklady na variantu V2 nebyly srovnatelné s náklady varianty V1, neboť nezahrnovaly náklady na cyklické opravy obrusné vrstvy asfaltového krytu po dobu životnosti cementobetonového krytu.

Analýza rizik upozorňuje na problematiku vybraných dílčích řešení, nehodnotí řešení variant jako celek a byla založena na expertním posuzování rizik s následným statistickým vyhodnocením odpovědí 39 expertů. Hodnoceno bylo 20 rizikových faktorů.

Podle výsledků studie byla nejvýhodnější varianta V1 (realizovaná modernizace dálnice D1). Dále následovaly varianty V3 (rozšíření na šest pruhů), V2 (překrytí vozovky novým asfaltovým krytem) a V4 (provádění jen nezbytné údržby). Ekonomickou výhodnost jednotlivých variant studie neposuzovala. V podstatě šlo o statistické zhodnocení dat reprezentovaných názory zúčastněných expertů (ve studii blíže neidentifikovaných), přičemž náklady jednotlivých variant nebyly úplné a porovnatelné, jak bylo uvedeno výše.

1.5 Ocenění nákladů na kryty vozovky

Ocenění nákladů na cementobetonový nebo asfaltový kryt vozovky bylo možno z dokladů předložených ŘSD zjistit ze studie z roku 2009 (viz výše bod 1.2) a z ocenění soupisů prací v původních dokumentacích pro stavební povolení pro úseky 05, 09 a 21 z roku 2010 (viz dále bod 4.2.1). Náklady na oba kryty vozovky jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Ocenění nákladů na vozovku

	Cementobetonový kryt		Asfaltový kryt	
	mil. Kč	Kč/m ²	mil. Kč	Kč/m ²
Studie	x	1 080	x	650
Úsek 05	518,6	994	543,5	1 155
Úsek 09	664,0	994	630,1	941
Úsek 21	629,8	994	706,8	1 299

Zdroj: studie *Dálnice D1, Mirošovice – Kývalka, komplexní opatření* z roku 2009 a dokumentace pro stavební povolení úseků 05, 09 a 21 z roku 2010.

Z porovnání nákladů v tabulce č. 3 vyplývá, že ve studii z roku 2009 ocenil stejný projektant náklady na vozovku zcela odlišně oproti soupisům prací z roku 2010. Dále z něj vyplývá, že v úsecích 05 a 21, které měly původně cementobetonový kryt, byl z pohledu ocenění výhodnější cementobetonový kryt a v úseku 09 s původně asfaltovým krytem byl výhodnější asfaltový kryt.

2. Naplňování předpokládaných parametrů modernizace dálnice D1

2.1 Finanční parametry

Ve studii ekonomické efektivity modernizace dálnice D1 z roku 2012 (viz výše bod 1.3) byly předpokládány stavební náklady 20,4 mld. Kč bez rezervy. Přibližně ve stejné výši 20,5 mld. Kč je ŘSD předpokládalo i v době kontroly s tím, že u 11 staveb předpokládalo zvýšení nákladů o 1,6 mld. Kč a u 8 staveb jejich snížení ve výši 1,5 mld. Kč. Snížení o 1,1 mld. Kč u čtyř v době kontroly dokončených staveb vzešlo ze zadávacích řízení na dodavatele stavebních prací.

ŘSD k 30. 6. 2016 (třetina předpokládané doby realizace do roku 2022) vynaložilo na úhradu nákladů staveb 3,5 mld. Kč, tj. 16 % z celkové předpokládané výše. Nepoměr mezi uplynulou dobou realizace a vynaloženými prostředky je dán tím, že ŘSD předpokládá zahájení realizace osmi staveb s náklady 9,8 mld. Kč, tj. 48 % z celkové předpokládané výše, ke konci termínu realizace modernizace dálnice D1 v letech 2017 a 2018 (viz příloha 1). Jde o finančně náročnější stavby, u nichž mají být průměrné náklady na jeden kilometr 154,8 mil. Kč o 41 % vyšší než u ostatních 13 staveb, kde činí 109,6 mil. Kč.

ŘSD nemělo v době kontroly ujasněny investiční záměry úseků 07, 19 a 23, u nichž očekává změny, které mohou mít vliv na cenu modernizace (viz dále bod 4.1).

2.2 Časové parametry

Realizace modernizace dálnice D1 se proti termínům předpokládaným ve studii ekonomické efektivity modernizace dálnice D1 z roku 2012 (viz výše bod 1.3) opožděje. Zpoždění se týká 19 z 21 staveb. Stavební realizace, která měla být zahájena v roce 2012, byla zahájena o rok později v roce 2013. Ukončena měla být v roce 2018. ŘSD předpokládalo v době kontroly dokončení modernizace bez stavby úseku 01 – most Šmejka v roce 2020, tj. o dva roky později. Dokončení stavby v úseku 01 předpokládalo v roce 2022, tj. o čtyři roky později.

K 30. 6. 2016 (třetina předpokládané doby realizace do roku 2022) byly z celkové délky 161,2 km modernizované části dálnice D1 dokončeny 4 úseky v délce 34,4 km (21 %), 5 úseků v délce 28,4 km bylo v realizaci (18 %) a 12 úseků v délce 98,4 km (61 %) bylo v přípravě. V letech 2018 a 2019 má být zahájeno 6 staveb v délce cca 51 km, což představuje 32 % délky modernizovaného úseku dálnice D1.

Podle studie ekonomické efektivity měly po dokončení realizované varianty modernizace dálnice D1 činit v letech 2019 až 2022 její průměrné roční přínosy¹¹ 1,8 mld. Kč. Uvedený

¹¹ Stanovené jako rozdíl mezi celkovými společenskými náklady na realizovanou variantu a nulovou variantu (provádění jen nezbytné údržby).

vývoj v realizaci ukazuje, že podstatná část stanoveného přínosu bude dosažena nejdříve v roce 2021 a celý pak nejdříve v roce 2023.

2.3 Věcné parametry

Předpokládané věcné parametry staveb modernizace dálnice D1, především jejich délky, počty dálničních mostů a počty nadjezdů, se významněji neměnily.

3. Financování modernizace dálnice D1 z prostředků OPD a OPD II

Stavby modernizace dálnice D1 splňovaly podmínky stanovené pro spolufinancování z fondů EU prostřednictvím operačních programů Doprava, a to v rámci oblasti podpory 2.1 *Modernizace a rozvoj dálnic a silnic sítě TEN-T* (v případě OPD) nebo *Zlepšení propojení center a regionů a zvýšení bezpečnosti a efektivnosti silniční dopravy prostřednictvím výstavby, obnovy a modernizace dálnic, rychlostních silnic a silnic sítě TEN-T včetně rozvoje systémů ITS* (v případě OPD II).

V OPD a OPD II nebyla stanovena žádná alokace finančních prostředků na modernizaci dálnice D1. Finanční prostředky na konkrétní stavby poskytoval SFDI (zprostředkující subjekt), pokud byly MD (řídící orgán) schváleny v rozpočtu SFDI k financování z OPD nebo OPD II. Na stavby, jejichž projektové žádosti MD schválilo, uzavíral SFDI s ŘSD rámcové smlouvy, ve kterých specifikoval výdaje celého projektu a podmínky pro poskytování finančních prostředků. MD schválilo čtyři projektové žádosti na stavby, které byly v době kontroly NKÚ ukončeny (úseky 05, 09, 14 a 21 – viz příloha 1), a dvě projektové žádosti na stavby, které byly v realizaci (úseky 03 a 25 – viz příloha 1).

Z operačních programů Doprava bylo v době kontroly NKÚ financováno 9 staveb¹² s celkovými náklady 7,7 mld. Kč vč. DPH. Uhrazeno z nich bylo 4,2 mld. Kč, z toho z prostředků OPD a OPD II 3,0 mld. Kč, z prostředků SFDI 0,9 mld. Kč a z prostředků úvěrů Evropské investiční banky 0,3 mld. Kč.

4. Příprava staveb modernizace dálnice D1

4.1 Investiční záměry

Investiční záměr modernizace dálnice D1 byl v ceně 583,8 tis. Kč zpracován v únoru 2012 spolu se studií ekonomické efektivity (viz výše bod 1.3). ŘSD ho předložilo MD ke schválení v březnu 2012. MD investiční záměr neschválilo a požadovalo, aby ŘSD předložilo investiční záměry samostatných 21 staveb.

ŘSD uzavřelo 28. 3. 2012 se zpracovatelem investičního záměru dodatek č. 2 ke smlouvě, jehož předmětem bylo rozdělení investičního záměru do samostatných 21 investičních záměrů podle jednotlivých úseků (staveb). Termín plnění byl do 11. 5. 2012 a cena byla 504,0 tis. Kč. ŘSD v dodatku ke smlouvě souhlasilo s navýšením hodinové sazby o 100 Kč/hod (o 14 %), přestože oceňované práce byly totožné s původní smlouvou. Celkové navýšení ceny z tohoto důvodu bylo 63,0 tis. Kč.

¹² V počtu jsou zahrnuty i stavby úseků 06, 18 a 22, které byly v rozpočtu SFDI schváleny k financování z OPD II.

Podle dodatku č. 2 měly být přednostně vypracovány investiční záměry staveb úseků 05, 09, 14, 21 a 22, na které již probíhala stavební řízení. ŘSD předložilo investiční záměry na tyto stavby MD ke schválení 27. 3. 2012, tj. den před uzavřením dodatku č. 2 na jejich zpracování.

MD schválilo v letech 2012 a 2013 investiční záměry 17 staveb. Investiční záměry tří staveb úseků 07, 19 a 23 ŘSD ke schválení nepředložilo s odůvodněním, že na základě realizace prvních úseků očekává řadu změn, které mohou mít vliv na cenu těchto staveb. Investiční záměr zbylé stavby (úsek 01 – most Šmejalka) ŘSD nezpracovalo. Důvodem byly problémy s majetkoprávním vypořádáním, které bránily potvrzení technického řešení. ŘSD předpokládá předložení zbylých investičních záměrů ke schválení MD do konce roku 2016.

Stavební náklady předpokládané v investičních záměrech 20 staveb a ŘSD předpokládané stavební náklady stavby úseku 01 – most Šmejalka činily celkem 20,0 mld. Kč, resp. po aktualizaci tří investičních záměrů činily 20,4 mld. Kč. Realizace 20 staveb měla podle investičních záměrů proběhnout v letech 2012 až 2019.

4.2 Dokumentace pro stavební povolení

4.2.1 ŘSD nechalo zpracovat dokumentace pro stavební povolení na stavby úseků 05, 09, 14, 21 a 22 již v roce 2010, kdy ještě nebylo rozhodnuto o variantě modernizace dálnice D1 (viz výše bod 1). Na rozdíl od později schválené varianty v nich byly projektovány dálniční mosty, nadjezdy a kanalizace s rezervou na rozšíření dálnice D1 na šest jízdních pruhů (kategorie D34) a povrchy vozovek byly projektovány ve variantách cementobetonové a asfaltové.

Přibližně 10 měsíců po zpracování dokumentací pro stavební povolení zadalo ŘSD původním zpracovatelům jejich aktualizace. Důvodem bylo opuštění varianty s rezervou na rozšíření dálnice na šest pruhů. Aktualizované dokumentace byly zpracovány v září 2011. Následně nechalo ŘSD zpracovat jejich druhou aktualizaci. Důvodem byla změna provozu z tří na čtyři jízdní pruhy v jednom pásu dálnice D1 během stavebních prací. Nové verze dokumentací pro stavební povolení byly zpracovány v lednu 2012. Cena aktualizací byla 12,3 mil. Kč bez stavby úseku 22, ke které ŘSD nepředložilo žádné doklady.

Dokumentace pro stavební povolení z ledna 2012 již řešily modernizaci úseků 05, 09, 14, 21 a 22 v parametrech, ve kterých byla MD schválena v březnu 2012 (viz výše bod 1.3). Ceny za aktualizace dokumentací byly podobné cenám za zpracování nových dokumentací pro stavební povolení (viz následující bod 4.2.2). Z toho lze usuzovat, že nešlo o aktualizace původních dokumentací, ale v podstatě o zpracování nových dokumentací.

4.2.2 Výběr zpracovatelů dokumentací pro stavební povolení (zároveň šlo o dokumentace pro provádění stavby) na další kontrolované stavby úseků 03, 04, 15 a 18 zahájilo ŘSD v září 2011, u úseku 25 v březnu 2012. V průběhu výběru však provedlo řadu věcných změn, které vyplynuly ze změny režimu provozu v jízdním pásu, ve kterém neprobíhaly stavební práce (viz předchozí bod 4.2.1), z reakce na řadu žádostí o dodatečné informace v realizovaných zadávacích řízeních na dodavatele stavebních prací jiných úseků a ze změn předpisů. Výběr zpracovatelů tak kromě úseku 25 trval až do března 2012. U úseku 25 ŘSD



z důvodu koncepčních změn rozdělilo i předmět zakázky. Výběr zpracovatele dokumentace pro stavební povolení poslední části úseku 25 tak ukončilo až v květnu 2013.

ŘSD proto muselo v dubnu 2012 prodloužit dodatky ke smlouvám termíny zpracování dokumentací pro stavební povolení a provádění stavby. U stavby úseku 03 jej prodloužilo o 14 měsíců na červen 2013, u staveb úseků 04, 15 a 18 o 19 měsíců na listopad 2013 a u stavby 25 o 10 měsíců na říjen 2013. Konečná cena projektových dokumentací za všechny uvedené úseky byla 10,3 mil. Kč (ceny byly navýšeny celkem o 0,5 mil. Kč).

4.2.3 ŘSD nechalo v březnu 2014 zpracovat v ceně 961 tis. Kč zhodnocení rizik v probíhající první etapě modernizace dálnice D1 (týkalo se úseků 05, 09, 14 a 21). Zhodnocení mělo sloužit jako podklad pro technická řešení dalších etap modernizace.

Zhodnocení poukázalo na zásadní nedostatky přípravné fáze staveb, především na to, že provedený geotechnický průzkum nesplňoval požadavky vyplývající z příslušných technických podmínek. Například vizuální prohlídky byly omezeny pouze na pravý jízdní pruh, chyběla jednoznačná lokalizace poruch a údaj o jejich četnosti, nebylo provedeno hodnocení provozní způsobilosti pro navržený způsob opravy s ohledem na stav úseku, provedení jádrových vrtů neodpovídalo předpisům, pro všechny úseky bylo provedeno stejné zhodnocení konstrukčních vrstev, nezohledňující dílčí rozdíly, podložní zeminy byly jen formálně zatříděny bez provedení potřebných zkoušek apod.

Nedostatečný geotechnický průzkum byl u čtyř dokončených staveb úseků 05, 09, 14 a 21 příčinou navýšení ceny minimálně o 129,4 mil. Kč (o 5,4 % ze smluvní ceny). U staveb v úsecích 05 a 09 byl jednou z příčin prodloužení termínu dokončení o 1 měsíc a u staveb v úsecích 14 a 21 o 12 měsíců.

4.3 Stavební povolení

4.3.1 Na hlavní trasu staveb úseků 05, 09, 14, 21 a 22 podalo ŘSD (v zastoupení příslušných poskytovatelů služeb) žádosti o vydání stavebních povolení ke speciálnímu stavebnímu úřadu (MD) v lednu 2012. S výjimkou úseku 22 to nebylo v dostatečném časovém předstihu před předpokládaným zahájením stavební realizace. Podle investičních záměrů těchto úseků schválených MD v březnu 2012 měla být realizace zahájena v červenci 2012. Pozdní podání žádostí o vydání stavebních povolení bylo zapříčiněno nejasnou koncepcí modernizace dálnice D1, což vedlo k opakovaným úpravám dokumentací pro stavební povolení (viz výše bod 4.2.1).

Stavební povolení na úseky 05, 09, 14, 21 a 22 vydalo MD v období březen až červenec 2012. V březnu 2012 již ŘSD zahájilo zadávací řízení na dodavatele stavebních prací.

4.3.2 Na hlavní trasu staveb úseků 03, 18 a 25 podalo ŘSD (v zastoupení příslušných poskytovatelů služeb) žádosti o vydání stavebních povolení ke speciálnímu stavebnímu úřadu (MD) v červenci 2013. Pro stavbu úseku 15 to bylo v červnu 2014 a stavbu úseku 04 v červnu 2015. Kromě stavby úseku 04 to bylo minimálně sedm měsíců před předpokládanými zahájeními realizací staveb. U stavby 04 to však bylo 11 měsíců po předpokládaném termínu zahájení realizace.

Stavební povolení vydalo MD pro:

- Úsek 03 v lednu 2014 (za 6 měsíců od podání žádosti). Právní moci nabylo až o 12 měsíců později v lednu 2015. Důvodem byly námitky účastníka řízení, které se například týkaly problematiky posuzování vlivu staveb na životní prostředí, územních rozhodnutí a zvolené metody modernizace. Realizace úseku měla být zahájena v březnu 2014.
- Úsek 04 v květnu 2016 (za 11 měsíců od podání žádosti). Jeho realizace měla být zahájena v červenci 2014. ŘSD však požádalo stavební úřad v Sázavě o vydání územního rozhodnutí na most přes údolí Křešického potoka teprve v prosinci 2013 a stavební úřad vydal rozhodnutí v září 2014. Dále v červenci 2015 požádalo ŘSD (v zastoupení poskytovatele služeb) o vydání stavebních povolení na čtyři stavební objekty v působnosti stavebního úřadu v Benešově. Žádosti však nebyly úplné, což vedlo k prodloužení stavebního řízení. Vydaná stavební povolení tak nabylo právní moci až v dubnu a květnu 2016. Stavební povolení na hlavní trasu vydalo MD v květnu 2016. V době kontroly však ještě nenabylo právní moci. Důvodem byly obdobné námitky účastníka řízení jako u úseku 03.
- Úsek 15 v říjnu 2014 (za 4 měsíce od podání žádosti). Podle investičního záměru měla být realizace zahájena v březnu 2016.
- Úsek 18 v lednu 2014 (za 6 měsíců od podání žádosti). Právní moci nabylo až o 11 měsíců později v prosinci 2014. Důvodem byly námitky účastníka řízení stejné jako u úseku 03. Realizace úseku měla být zahájena v červenci 2014.
- Úsek 25 v únoru 2014 (7 měsíců od podání žádosti). Realizace měla být zahájena v březnu 2014. ŘSD však po vydání stavebního povolení upravilo na základě geologických a diagnostických průzkumů i na základě zkušeností z již realizovaných úseků technická řešení. Termín zahájení realizace posunulo na září 2014 a následně z důvodu problémů v zadávacím řízení na výběr dodavatele stavebních prací na červen 2015.

5. Zadávací řízení na služby a na stavební práce

5.1 Výběr poskytovatelů služeb

Kontrolovány byly veřejné zakázky na služby, jejichž předmětem bylo zajištění projektových dokumentací pro stavební povolení a pro provádění staveb, stavebních povolení, autorských dozorů a technických dozorů investora. S výjimkou veřejných zakázek na poskytovatele technického dozoru investora, které byly nadlimitní a ŘSD je zadávalo v užších řízeních, šlo o veřejné zakázky malého rozsahu.

5.1.1 Výběr zpracovatelů dokumentací pro stavební povolení a pro provádění stavby

ŘSD nechalo pro úseky 05, 09, 14, 21 a 22 zpracovat dokumentace pro stavební povolení a pro provádění stavby již v roce 2010. K výběru zpracovatelů uvedených dokumentací nepředložilo ŘSD žádné doklady. Zpracování těchto dokumentací zadalo v době, kdy nebylo rozhodnuto o variantě modernizace dálnice D1. Po jejich zpracování změnilo ŘSD některá technická řešení, a proto zadalo v srpnu 2011 původním zpracovatelům jejich aktualizace (viz výše bod 4.2.1).

Pro úseky 03, 04, 15 a 18 zahájilo ŘSD výběr zpracovatelů dokumentací pro stavební povolení a pro provádění stavby v září 2011 a pro úsek 25 v březnu 2012. Výběr zpracovatelů zahájilo



vzhledem k předpokládaným termínům realizace, uvedeným v investičních záměrech z roku 2013, včas. Skutečností však je, že ŘSD v těchto investičních záměrech již zohlednilo prodloužení termínů zpracování uvedených dokumentací o 10 až 19 měsíců z důvodu změn technických řešení, které požadovalo v průběhu plnění (viz výše bod 4.2.2).

ŘSD nepředložilo k výběru zpracovatelů dokumentací pro stavební povolení a pro provádění staveb úseků 03, 04, 18 a 25 výzvy k podání nabídek, zadávací dokumentace ani obálky s nabídkami uchazečů. NKÚ tak nemohl ověřit dodržení zásad stanovených v ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb. a nemohl zcela ověřit správnost posouzení a hodnocení nabídek. Údaje ke kontrole byly převzaty z protokolů o otevírání obálek s nabídkami, o posouzení kvalifikace uchazečů a o hodnocení nabídek. Podle příslušných protokolů všechny doručené nabídky vyhovely podmínkám a požadavkům ŘSD.

5.1.2 Výběr poskytovatelů služeb na zajištění stavebního povolení

ŘSD předložilo k veřejným zakázkám na výběr poskytovatelů služeb na zajištění stavebních povolení pro úseky 05, 09, 14, 21 a 22 jen část dokumentace. NKÚ tak nemohl ve vztahu k ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb. ověřit například správnost posouzení kvalifikace. ŘSD vyzvalo v srpnu 2011 pro uvedené úseky vždy jednoho poskytovatele¹³, a to zpracovatele dokumentace pro stavební povolení a pro provádění stavby, resp. u úseku 09 poskytovatele, který byl se zpracovatelem uvedených dokumentací majetkově propojen.

Termín plnění (vydání stavebního povolení) prosinec 2011 nebyl reálný, neboť ŘSD mělo k dispozici konečné verze dokumentací pro stavební povolení až v lednu 2012 (viz výše bod 4.2.1). ŘSD proto dodatky ke smlouvám prodloužilo termín plnění do června 2012.

Výběr poskytovatelů služeb na zajištění stavebních povolení pro úseky 03, 04, 15, 18 a 25 byl zahájen v září 2011 a ukončen v březnu 2012. ŘSD v pěti zadávacích řízeních vyzvalo celkem 11 poskytovatelů těchto služeb. S výjimkou úseku 25 zahájilo výběr ve stejný den jako výběr zpracovatelů dokumentace pro stavební povolení a pro provádění stavby. Protože se doba zpracování těchto dokumentací prodloužila o 10 až 19 měsíců (viz výše bod 4.2.2), musely být dodatky ke smlouvám (objednávkám) prodlouženy i termíny plnění služeb na zajištění stavebních povolení.

5.1.3 Výběr poskytovatelů služeb autorského dozoru

ŘSD uzavřelo na stavby úseků 03, 05, 09, 14, 15, 18, 21 a 25 smlouvy (objednávky) s poskytovateli služeb autorského dozoru v letech 2012 a 2015. U úseku 03 uzavřelo smlouvu měsíc poté, co vyzvalo poskytovatele k účasti na předání staveniště (termín zahájení stavebních prací).

Výběr poskytovatelů služeb autorského dozoru provedlo ŘSD na základě výzvy jednomu zájemci, a to zpracovateli dokumentace pro stavební povolení a pro provádění stavby, resp. u úseku 21 na základě výzvy poskytovateli, který byl majetkově propojen se zpracovatelem uvedených dokumentací. K výběru poskytovatelů u úseků 05 a 14 nepředložilo žádnou dokumentaci.

¹³ Využilo přitom udělení výjimky ze své směrnice, podle které mělo vyzvat nejméně tři poskytovatele.

5.1.4 Výběr poskytovatelů služeb technického dozoru investora

Služby technického dozoru investora zadávalo ŘSD v užším řízení. U staveb úseků 05, 09, 14, 21 a 22 zahájilo zadávací řízení v březnu 2012. Předpokládaná hodnota příslušných veřejných zakázek byla 28 mil. Kč. Smluvní ceny byly od 22,9 mil. Kč do 24,0 mil. Kč bez DPH. U staveb úseků 03, 15, 18 a 25 zahájilo ŘSD zadávací řízení v srpnu 2013. Předpokládané hodnoty příslušných veřejných zakázek byly od 24 mil. Kč do 48 mil. Kč. Smluvní ceny byly od 19,8 mil. Kč do 40,6 mil. Kč. U stavby úseku 04 zahájilo ŘSD zadávací řízení v červnu 2015 a v době kontroly jej ještě neukončilo (ukončeno bylo posuzování kvalifikace).

Zadávací řízení na výkon technického dozoru investora trvala většinou 8 měsíců, avšak u staveb 03, 15, 18 a 25 to bylo 12 až 27 měsíců.

Žádost o účast v užším řízení na výkon technického dozoru investora podávalo v jednotlivých zadávacích řízeních jen 4 až 6 zájemců. Přitom s výjimkou jediného zahraničního zájemce šlo o sdružení dodavatelů. Podle NKÚ mohly počet zájemců negativně ovlivnit některé kvalifikační předpoklady, které neodpovídaly předmětu veřejné zakázky. Například:

- ŘSD stanovilo minimální úroveň plnění některých technických kvalifikačních předpokladů ve výši, která neodpovídala složitosti předmětu veřejných zakázek.
- ŘSD požadovalo praxi při realizaci alespoň jedné významné zakázky spočívající ve vyhotovení dokumentace posuzování vlivu stavby na životní prostředí pro stavbu pozemní komunikace ve vymezených minimálních celkových stavebních nákladech pro příslušné úseky, přestože stavby modernizace dálnice D1 nepodléhaly posouzení vlivu na životní prostředí.

Užších řízení na výkon technického dozoru investora se zúčastnili jako členové sdružení u úseků 03, 05, 09, 15 a 21 i zpracovatelé dokumentace pro stavební povolení a pro provádění staveb. U úseků 03, 05 a 15 byly s těmito sdruženími uzavřeny smlouvy na výkon technického dozoru investora. Hrozil tak střet zájmů například v případech, kdy se poskytovatel služeb technického dozoru investora měl podílet na schvalování změn během výstavby z důvodu nedostatků v dokumentaci pro provádění stavby.

5.2 Výběr dodavatelů stavebních prací

Zadávací řízení na výběr dodavatelů staveb úseků 05, 09, 14 a 21 byla ověřována v kontrolní akci č. 13/27. NKÚ v uvedené kontrolní akci zjistil nedostatky v kvalifikačních dokumentacích pro účast v užších řízeních a v zadávacích dokumentacích pro podání nabídky. Z důvodu odstraňování nedostatků v těchto dokumentacích se prodloužila délka zadávacích řízení zahájených v březnu 2012 o pět měsíců. Ukončena tak byla v zimních měsících a zahájení stavební realizace se posunulo z července 2012 o devět až deset měsíců na duben a květen 2013.

V této kontrolní akci prověřoval NKÚ zadávací řízení na výběr dodavatelů stavebních prací úseků 03, 18, 22 a 25. U úseků 04 a 15 nebyla v době kontroly zadávací řízení ukončena.

Zadávací řízení na výběr dodavatelů stavebních prací na stavby úseků 03, 18 a 25 (otevřená řízení) byla zahájena v červenci 2014. Podle původních předpokladů měly být stavební práce u úseků 03 a 25 zahájeny již v březnu 2014 a u úseku 18 v červenci 2014. Důvodem posunutých zahájení zadávacích řízení byly problémy v přípravě (viz výše body 4.2.2 a 4.3.2).

U úseku 22 ŘSD zrušilo zadávací řízení zahájené v březnu 2012. Důvodem bylo rozhodnutí ÚOHS z dubna 2014, kterým tento úřad zrušil úkony posouzení a hodnocení nabídek a rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, neboť mimořádně nízká nabídková cena (ocenění některých položek ve výši 1 Kč) nebyla zdůvodněna objektivními příčinami, což mohlo podstatně ovlivnit rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Nové zadávací řízení zahájilo ŘSD až v říjnu 2015. Realizace tohoto úseku měla být původně zahájena v červenci 2014.

Rovněž v zadávacích řízeních na dodavatele stavebních prací úseků 03, 18, 22 a 25 muselo ŘSD prodlužovat lhůty pro podávání nabídek, a to o jeden až dva měsíce. Důvodem bylo velké množství požadavků uchazečů na dodatečné informace k zadávacím podmínkám (v jednotlivých zadávacích řízeních bylo 89 až 171 požadavků). ŘSD muselo na jejich základě opakovaně opravovat, doplňovat a upravovat zadávací dokumentace. Zadávací řízení na úseky 03, 18 a 25 byla ukončena v období od dubna 2015 do srpna 2015 a na úsek 22 v dubnu 2016. Stavební práce byly zahájeny následně po uzavření smluv.

Zadávacích řízení na dodavatele stavebních prací úseků 05, 09, 14 a 21, zahájených v roce 2012, se zúčastnilo 12 uchazečů. V zadávacích řízeních na dodavatele stavebních prací úseků 03, 18, 22 a 25, zahájených v letech 2014 a 2015, to bylo 6 až 9 uchazečů (hodnoceno bylo 4 až 7 uchazečů).

6. Náklady na stavby modernizace dálnice D1

6.1 Porovnání nákladů staveb s oceněními dle projektových dokumentací

U čtyř dokončených staveb úseků 05, 09, 14 a 21, jejichž realizace byla zahájena v roce 2013, byl vysoký rozdíl mezi nabídkovými cenami (bez DPH) vybraných uchazečů oproti oceněním v projektových dokumentacích. Nabídkové ceny v souhrnné výši 2 394,0 mil. Kč byly o 1 306,9 mil. Kč nižší, tj. o 35,3 %, oproti oceněním v projektových dokumentacích. Příklady rozdílů mezi oceněním položek v projektové dokumentaci a v nabídkách vybraných uchazečů jsou uvedeny v příloze 2.

Konečné náklady staveb 05, 09, 14 a 21 byly 2 541,1 mil. Kč. V porovnání s vysoutěženými byly zvýšeny o 147,1 mil. Kč, tj. o 6,1 %. Důvodem navýšení byly změny v průběhu výstavby, kdy vícepráce činily 283,4 mil. Kč a méněpráce 136,2 mil. Kč. Náklady na kilometr se u staveb úseků 05, 09, 14 a 21 pohybovaly od 69,9 mil. Kč do 80,5 mil. Kč (průměrné byly 73,9 mil. Kč).

U staveb úseků 03, 06, 18, 22 a 25, jejichž realizace byla zahájena v letech 2015 a 2016 (v době kontroly ještě nebyly dokončeny), již byl rozdíl mezi nabídkovými cenami a oceněními v projektové dokumentaci minimální. Nabídkové ceny v souhrnné výši 3 646,1 mil. Kč byly o 186,2 mil. Kč nižší, tj. o 4,9 %, oproti oceněním v projektové

dokumentaci. Náklady na kilometr se u staveb úseků 03, 06, 18, 22 a 25 pohybovaly od 119,4 mil. Kč do 143,3 mil. Kč (průměrné byly 127,8 mil. Kč).

Podle ocenění v projektových dokumentacích byla průměrná finanční náročnost staveb úseků 03, 06, 18, 22 a 25 zahájených v letech 2015 a 2016 o 24,7 % vyšší než staveb úseků 05, 09, 14 a 21 zahájených v roce 2013. U staveb zahájených v letech 2015 a 2016 však byly průměrné náklady staveb na jeden kilometr o 72,9 % vyšší než u staveb zahájených v roce 2013. Zadávacích řízení na dodavatele stavebních prací se u staveb úseků 03, 06, 18, 22 a 25 zúčastnilo o třetinu až polovinu méně uchazečů oproti zadávacím řízením staveb úseků 05, 09, 14 a 21 (viz i výše bod 5.2).

6.2 Porovnání nákladů na stavební objekt 101 – dálniční vozovka

Náklady na stavební objekt 101 – dálniční vozovka činily v průměru 50 % ze stavebních nákladů. Průměrné náklady v Kč/m² na vybudování dálniční vozovky u dokončených staveb úseků 05, 09, 14 a 21, u staveb úseků 03, 06, 18, 22 a 25 v realizaci, u novostaveb na dálnicích D3 v úsecích Veselí n. Lužnicí – Bošilec a Borek – Úsilné a D1 v úseku Přerov – Lipník a u 24 staveb v Německu, Řecku, Polsku a Španělsku kontrolovaných Evropským účetním dvorem¹⁴ jsou uvedeny v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4 – Průměrné jednotkové náklady na dálniční vozovku

	Modernizace D1, dokončené stavby ¹	Modernizace D1, stavby v realizaci ²	Novostavby na D1 a D3 ³	EÚD ⁴
Náklady v Kč/m ²	1 748	2 504	2 724	3 606

Zdroj: souhrny smluvních dohod, nabídkové rozpočty vybraných uchazečů, zvláštní zpráva EÚD č. 5/2013.

Pozn.:

- 1) Stavby v úsecích 05, 09, 14 a 21 (náklady podle rozpočtů z roku 2012).
- 2) Stavby v úsecích 03, 18, a 25 (náklady podle rozpočtů z roku 2014) a stavby v úsecích 06 a 22 (náklady podle rozpočtů z roku 2015).
- 3) Stavba v úseku D1 Přerov – Lipník (náklady podle rozpočtu z roku 2014) a stavby v úsecích D3 Veselí nad Lužnicí – Bošilec a Borek – Úsilné (náklady podle rozpočtů z roku 2012).
- 4) 24 staveb dálnic a rychlostních komunikací v Německu, Řecku, Polsku a Španělsku. Náklady byly přepočteny kurzem 27,02 Kč/€.

Průměrné náklady dálniční vozovky na jeden metr čtvereční byly u 9 staveb modernizace dálnice D1 nižší než u tří novostaveb na dálnici D1 a D3 a u staveb dálnic a rychlostních komunikací ve čtyřech zemích kontrolovaných EÚD. U pěti staveb modernizace dálnice D1 v realizaci však tyto náklady vzrostly oproti čtyřem dokončeným stavbám v průměru o 756 Kč, tj. o 43,2 %.

¹⁴ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora (dále EÚD) č. 5 z roku 2013: *Jsou prostředky z fondů politiky soudržnosti EU vynakládány na silnice řádně?*

Náklady dálniční vozovky na jeden metr čtvereční se pohybovaly u čtyř dokončených staveb modernizace dálnice D1 od 1 670 Kč do 1 868 Kč, u pěti staveb v realizaci od 2 079 Kč do 2 764 Kč, u tří novostaveb na dálnici D1 a dálnici D3 od 2 425 Kč do 3 064 Kč a u staveb kontrolovaných EÚD ve čtyřech zemích EU od 2 357 Kč do 4 342 Kč. U staveb v realizaci byly tyto náklady v některých případech vyšší oproti porovnávaným stavbám. Například:

U stavby úseku 18 modernizace dálnice D1 byly náklady dálniční vozovky na jeden metr čtvereční 2 764 Kč a u stavby úseku 03 byly 2 687 Kč. U stavby D3 v úseku Veselí nad Lužnicí – Bošilec byly 2 425 Kč a u staveb prověřovaných EÚD v Německu byly 2 357 Kč.

Náklady dálniční vozovky na jeden kilometr se pohybovaly u čtyř dokončených staveb modernizace dálnice D1 od 39 mil. Kč do 46 mil. Kč a u pěti staveb v realizaci od 47 mil. Kč do 65 mil. Kč. V průměru byly tyto náklady u čtyř dokončených staveb 42 mil. Kč a u pěti staveb v realizaci 58 mil. Kč. U staveb v realizaci tak vzrostly o 38,1 %. Celkové náklady na jeden kilometr u těchto staveb však vzrostly o 72,9 % (viz výše bod 6.1). Vyšší růst nákladů byl tedy u prací, které se netýkaly dálniční vozovky. Šlo například o práce na dálničních mostech, kanalizaci nebo dopravním značení.

Seznam zkratk

EÚD	Evropský účetní dvůr
MD	Ministerstvo dopravy
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
OPD	operační program Doprava pro roky 2007 až 2013
OPD II	operační program Doprava pro roky 2014 až 2020
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Příloha 1

Stavby modernizace dálnice D1

Stavba	Délka (km)	Realizace ¹⁾	Celkové náklady ²⁾ (v mil. Kč)	Stavební náklady ²⁾ (v mil. Kč)
Úsek 01 most Šmejalka	1,000	03/18–11/22	845,3	799,3
Úsek 02 EXIT 21 Mirošovice – EXIT 29 Hvězdovice	7,646	03/17–11/19	1 577,0	1 523,4
Úsek 03 EXIT 29 Hvězdovice – EXIT 34 Ostředek ³⁾	4,600	04/15–11/16	589,1	549,4
Úsek 04 EXIT 34 Ostředek – EXIT 41 Šternov ³⁾	7,240	03/17–11/18	1 113,5	1 056,5
Úsek 05 EXIT 41 Šternov – EXIT 49 Psáře ³⁾	7,250	05/13–11/14	596,6	545,5
Úsek 06 EXIT 49 Psáře – EXIT 56 Soutice	7,710	03/16–11/17	989,3	929,4
Úsek 07 EXIT 56 Soutice – EXIT 66 Loket	10,020	09/18–11/20	1 352,1	1 302,5
Úsek 09 EXIT 66 Loket – EXIT 75 Hořice ³⁾	9,600	05/13–11/14	755,8	680,1
Úsek 10 EXIT 75 Hořice – EXIT 81 Koberovice	6,497	10/16–11/18	1 040,3	1 003,1
Úsek 11 EXIT 81 Koberovice – EXIT 90 Humpolec	8,820	03/19–11/20	913,6	868,1
Úsek 12 EXIT 90 Humpolec – EXIT 104 Větrný Jeníkov	13,580	10/16–06/19	1 985,9	1 940,5
Úsek 14 EXIT 104 Větrný Jeníkov – EXIT 112 Jihlava ³⁾	8,500	04/13–08/15	800,1	684,0
Úsek 15 EXIT 112 Jihlava – EXIT 119 Velký Beranov ³⁾	5,980	08/16–06/18	736,9	708,7
Úsek 16 EXIT 119 Velký Beranov – EXIT 134 Měřín	14,714	07/18–11/19	2 219,7	2 173,6
Úsek 18 EXIT 134 Měřín – EXIT 141 V. Meziříčí západ ³⁾	7,186	09/15–11/17	1 116,3	1 030,0
Úsek 19 EXIT 141 V. Meziříčí záp. – EXIT 146 V. Meziříčí vých.	5,900	09/18–11/19	948,1	914,3
Úsek 20 EXIT 146 V. Meziříčí východ – EXIT 153 Lhotka	6,647	03/17–06/18	923,0	873,5
Úsek 21 EXIT 153 Lhotka – EXIT 162 Velká Bíteš ³⁾	9,030	04/13–09/15	697,0	631,5
Úsek 22 EXIT 162 Velká Bíteš – EXIT 168 Devět Křížů ³⁾	5,420	05/16–07/17	718,2	685,1
Úsek 23 EXIT 168 Devět Křížů – EXIT 178 Ostrovačice	10,330	06/18–11/20	1 216,0	1 184,5
Úsek 25 EXIT 178 Ostrovačice – EXIT 182 Kývalka ³⁾	3,490	06/15–11/16	503,4	452,2
Celkem	161,160	04/13–11/22	21 637,2	20 535,2

Zdroj: informace ŘSD.

Pozn.: 1) Skutečný nebo podle stavu k 30. 6. 2016 předpokládaný termín realizace (měsíc/rok).

2) Skutečné nebo podle stavu k 30. 6. 2016 předpokládané náklady bez DPH v mil. Kč.

3) Kontrolovaná stavba.



Příloha 2

Rozdíly mezi oceněními podle projektových dokumentací pro provádění stavby a nabídek vybraných uchazečů

V tabulce jsou uvedeny:

- průměrné ceny staveb, dálničních vozovek a 15 položek z 99 vybraných ke kontrole s největšími rozdíly (v mil. Kč),
- průměry za dokončené stavby úseků 05, 09, 14 a 21, pokud není uvedeno jinak.

Popis položky	m.j.	Množství	Cena PDPS ¹⁾		Cena SSD ²⁾		Rozdíl	
			Kč/m.j.	mil. Kč	Kč/m.j.	mil. Kč	mil. Kč	%
Průměr za dokončené stavby úseků 05, 09, 14 a 21	km	8,6	107,6 ³⁾	925,2	69,6 ³⁾	598,5	-326,7	-35,3
Průměr za stavební objekt 101.0 – Dálniční vozovka	km	8,6	64,6 ³⁾	555,7	42,1 ³⁾	361,9	-193,8	-34,9
Odstranění krytu vozovek a chodníků z betonu (jen stavby 05, 14 a 21)	m ³	35 577	1 920,0	68,3	228,4	8,1	-60,2	-88,1
Frézování vozovek asfaltových, odvoz k recyklaci (jen stavba 09)	m ³	48 837	1 350,0	65,9	558,8	27,3	-38,6	-58,6
Vrstvy pro obnovu a opravy – recykl. za studena cementem	m ³	33 489	1 530,0	51,2	454,4	15,2	-36,0	-70,3
Pomocné práce při regulaci a ochraně dopravy	ks	1	x	74,3	x	38,7	-35,6	-47,9
Poplatky za skládku – zemina	m ³	51 335	360,1	18,5	77,4	4,0	-14,5	-78,4
Oplocení z drátěného pletiva	m ²	30 840	285,0	8,8	61,0	1,9	-6,9	-78,4
Odkop pro spodní stavbu – tř. II (jen stavby 05, 09 a 21)	m ³	14 316	637,0	9,1	167,6	2,4	-6,7	-73,6
Trativody – DN do 150 mm, rýha tř. II (jen stavby 05, 09 a 21)	m	15 971	658,0	10,5	292,0	4,7	-5,8	-55,2
Bourání konstrukcí z železobetonu	m ³	1 884	4 675,3	8,8	1 880,0	3,5	-5,3	-60,2
Frézování vozovek asfaltových (jen stavby 05, 14 a 21)	m ³	11 141	1 030,0	11,5	565,4	6,3	-5,2	-45,2
Odstranění dlažeb vodních koryt z betonu (jen stavby 05 a 21)	m ³	1 058	5 400,0	5,7	540,5	0,6	-5,1	-89,5
Vozovkové vrstvy ze šterkodrti	m ³	17 603	711,0	12,5	435,2	7,7	-4,8	-38,4
Vrty na povrchu – tř. I do 300 mm (jen stavby 05 a 21)	m	3 578	1 590,2	5,7	247,1	0,9	-4,8	-84,2
Řezání betonových konstrukcí do 400 mm (jen stavby 05, 14 a 21)	m	5 120	1 220,1	6,2	303,4	1,6	-4,6	-74,2
Odkop pro spodní stavbu – tř. I	m ³	22 371	299,8	6,7	121,6	2,7	-4,0	-59,7

Zdroj: projektové dokumentace pro provádění stavby a uzavřené souhrny smluvních dohod na stavby úseků 05, 09, 14 a 21.

Pozn.:

- 1) Ocenění v projektových dokumentacích pro provádění stavby.
 - 2) Ocenění v souhrnu smluvních dohod podle nabídky vybraného uchazeče.
 - 3) Hodnota v mil. Kč/m.j.
- m.j. = měrná jednotka.

Seznam zkratk

AČR	Armáda České republiky
BKO	<i>Bílá kniha o obraně</i>
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
FMS	<i>Foreign Military Sales</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
KA	kontrolní akce
KVAČR	<i>Koncepce výstavby Armády České republiky do roku 2025</i>
MF	Ministerstvo financí
MO	Ministerstvo obrany
NATO	Severoatlantická aliance
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSPA	<i>NATO Support and Procurement Agency</i>
NÚřV	Národní úřad pro vyzbrojování
SR	státní rozpočet
vybrané programy	programy 107 110 – <i>Zvyšování schopností vojáka 21. století</i> , 107 430 – <i>Zabezpečení zapojení AČR do operací a pohotovostních sil</i> , 107 600 – <i>Udržení a rozvoj schopností bojových sil AČR</i> , 107 630 – <i>Udržení a rozvoj schopností logistiky AČR</i> , 107 680 – <i>Udržení a rozvoj schopností pozemních sil AČR</i>
ÚP	útočná puška s příslušenstvím

16/07**Peněžní prostředky určené na zahlazování následků hornické činnosti
v podniku DIAMO, státní podnik**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/07. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na zahlazování následků hornické činnosti v podniku DIAMO, státní podnik.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od února 2016 do srpna 2016. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2006 do 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

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

Ministerstvo financí (dále také „MF“),

DIAMO, státní podnik (dále také „státní podnik DIAMO“ nebo „státní podnik“).

Námítky proti kontrolním protokolům nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 14. listopadu 2016,
schválilo usnesením č. 7/XIV/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na poskytování prostředků státního rozpočtu na zahlazování následků hornické činnosti (dále také „ZNHČ“) Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem financí a na poskytování prostředků ze zvláštního účtu¹ Ministerstva financí státnímu podniku DIAMO a na jejich užití.

Kontrolované osoby a jejich působnost

DIAMO, státní podnik, je právnickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku. Jeho postavení a právní poměry se řídí zákonem č. 77/1997 Sb.² Organizačními jednotkami jsou ředitelství se sídlem ve Stráži pod Ralskem a čtyři odštěpné závody – Těžba a úprava uranu se sídlem ve Stráži pod Ralskem; Správa uranových ložisek se sídlem v Příbrami; GEAM se sídlem v Dolní Rožínce a ODRA se sídlem v Ostravě-Vítkovicích. Hlavní činností státního podniku je kromě ZNHČ i těžba, výroba, odbyt uranu, správa skládek a odbyt dalších souběžných produktů při likvidaci starých zátěží.

Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro tvorbu jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, těžbu, úpravu a zušlechťování ropy a zemního plynu, tuhých paliv, radioaktivních surovin a rud. MPO jako zakladatel státního podniku DIAMO poskytuje tomuto podniku na ZNHČ peněžní prostředky z kapitoly 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu* (dále také „kapitola 322 – MPO“).

Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy, který převzal na základě zákona č. 178/2005 Sb. a č. 179/2005³ Sb. od 1. ledna 2006 majetek a závazky Fondu národního majetku České republiky (dále jen „FNM“). Výnosy z prodeje privatizovaného majetku a zisk z účasti státu v obchodních společnostech lze mimo jiné použít v souladu s rozhodnutím vlády k úhradě nákladů a podpoře investičních a neinvestičních akcí spojených s nápravou škod způsobených na životním prostředí těžbou nerostů a na revitalizaci dotčených území. Tyto prostředky jsou vedeny na zvláštním účtu MF a nejsou součástí státního rozpočtu. V letech 2006 až 2015 na základě deseti usnesení vlády ČR hradilo MF ze zvláštního účtu státnímu podniku DIAMO výdaje na ZNHČ. MF je rovněž správcem kapitoly 397 – *Operace státních finančních aktiv* (dále také „kapitola 397 – OSFA“), ze které poskytlo peněžní prostředky státnímu podniku na ZNHČ v roce 2008.

Kontrolovaná problematika

Zákon č. 44/1988 Sb.⁴ ve znění účinném od května 2006 stanoví, že u dolů a lomů, kde jediným vlastníkem je stát a byly v rámci restrukturalizace uhelného, uranového a rudného průmyslu

¹ Prostředky FNM, které přešly na stát, jsou spolu s finančními prostředky z výnosu prodeje privatizovaného majetku a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech vedeny MF na zvláštních účtech a nejsou součástí státního rozpočtu.

² Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

³ 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); zákon č. 179/2005 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zrušení Fondu národního majetku České republiky.

⁴ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

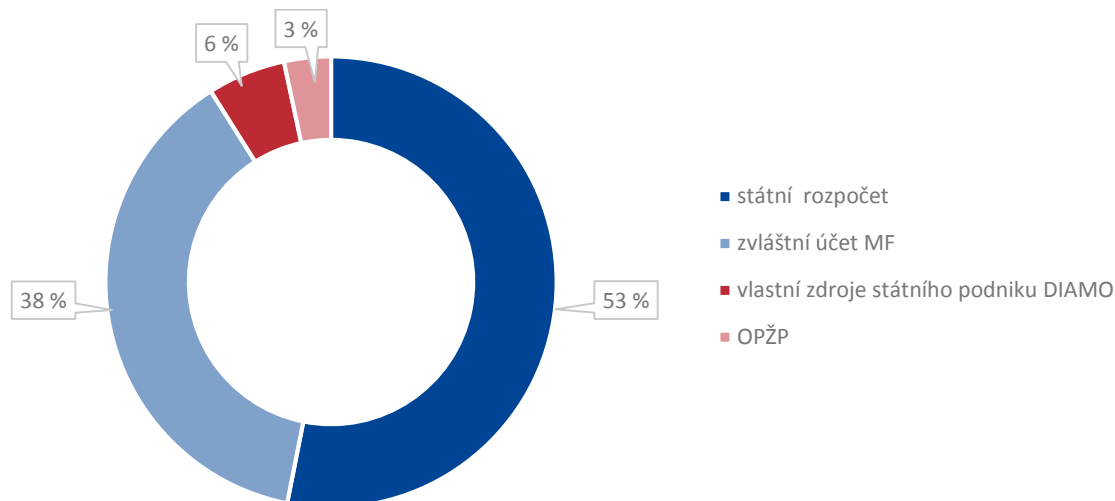
zařazeny vládou do koncepce útlumu uhelného, uranového a rudného hornictví, a nebylo proto možné vytvořit rezervu na sanaci a rekultivaci a rezervu na zahlazování důlních škod, nebo nebylo možné tyto rezervy vytvořit v dostatečné výši, hradí tyto náklady v potřebné výši stát prostřednictvím rozpočtové kapitoly své příslušné organizační složky, v tomto případě prostřednictvím MPO. ZNHČ ve státním podniku DIAMO se po věcné stránce týkalo jednak zátěží po uhelném a rudném hornictví (zejména likvidace povrchových objektů, rekultivace odvalů a čerpání, čištění a nakládání s důlními vodami a plyny, revitalizace území, zajištění monitorování oblastí) a dále uranového hornictví (výstavba a provoz technologických zařízení pro vyvedení kontaminovaných roztoků z podzemí, jejich zpracování na využitelné suroviny, dekontaminace odkaliště, likvidace důlních děl, povrchových areálů, odvalů a provoz neutralizačně dekontaminačních stanic, čistíren a monitoring území).

Útlum hornictví v České republice byl zahájen již v 90. letech minulého století. Vláda ČR od té doby přijala řadu usnesení, kterými schválila koncepce, programy a informace o útlumu těžby uranu, rudného a uhelného hornictví a postupy zahlazování následků hornické činnosti včetně výše státních peněžních prostředků určených k tomuto účelu v jednotlivých letech.

Útlumový program uranového průmyslu zahájený v roce 1996 a postup sanace chemické těžby uranu ve Stráži pod Ralskem má charakter plošné likvidace všech těžebních a úpravárenských kapacit s následným zahlazením negativních projevů těžby a úpravy uranové rudy na životní prostředí. V rámci útlumového programu uranového hornictví jsou prostředky vynakládány na likvidační a sanační akce, ekologické investice určené na základě usnesení vlád k zabezpečení realizace sanace chemické těžby na Českolipsku, dále na sociální opatření, což je soubor nákladů na krytí sociálního a zdravotního zabezpečení zákonných nároků bývalých i stávajících pracovníků v uranovém průmyslu, a v neposlední řadě na investice na podporu útlumu uranového hornictví pro zajištění útlumového programu těžby a zpracování uranu.

Státní podnik DIAMO v kontrolovaném období uhradil výdaje na ZNHČ z prostředků státního rozpočtu (kapitola MPO a kapitola MF), zvláštního účtu MF a z vlastních zdrojů v celkové výši 36 802 mil. Kč a MF uhradilo ze zvláštního účtu výdaje ve výši 59,31 mil. Kč za supervizi a oponentní posudek. Účelnost a hospodárnost byla ověřena u vybraného vzorku výdajů ve výši 1 146,5 mil. Kč.

Státnímu podniku byly dále poskytnuty prostředky z operačního programu *Životní prostředí* ve výši 1 292 mil. Kč, které nebyly předmětem kontroly NKÚ.

Graf č. 1 – Prostředky poskytnuté státnímu podniku DIAMO na zahlazování následků hornické činnosti a jeho vlastní zdroje

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

V letech 2006 až 2015 bylo na zahlazování následků hornické činnosti vynaloženo nejméně 36 861 mil. Kč⁵ a je předpoklad, že do konce celého procesu v roce 2042 bude vynaloženo ještě cca 45 767 mil. Kč.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že systém ZNHČ je funkční. Na vybraném vzorku výdajů v hodnotě 1 146,5 mil Kč nebylo kontrolou zjištěno neúčelné či nevhodné užití peněžních prostředků. Nicméně byly zjištěny tři případy netransparentního postupu MF, které uzavřelo písemné smlouvy s dodavateli v hodnotě 0,676 mil. Kč dodatečně, tj. až po provedení příslušných činností.

Kontrolou bylo ověřeno, že vlivem ZNHČ dochází k postupnému snižování hodnoty majetku, se kterým má státní podnik právo hospodařit. Ani jeden z projektů likvidace včetně jejich aktualizací nebyl zatím do doby kontroly ukončen, protože na základě průběžného vyhodnocování postupu ZNHČ byly stanoveny další potřebné práce.

MPO a MF uplatnily odlišný přístup při kontrole procesu ZNHČ. MPO kontrolu zajistilo vlastními kapacitami. MF, které nemá ve své kompetenci předmětnou odbornou problematiku a ZNHČ financuje z důvodu správy zvláštního účtu, najalo externí firmy za účelem provedení tzv. supervize.

⁵ Částka nezahrnuje prostředky Evropské unie poskytnuté státnímu podniku DIAMO z OPŽP, které nebyly předmětem kontroly.

NKÚ dále upozorňuje na následující skutečnosti a rizika, která mohou ohrozit zajištění financování zahlazování následků hornické činnosti nebo mohou celý proces prodrazdit a prodloužit:

- Potřeba peněžních prostředků a doba na ZNHČ stanovená v aktualizovaných projektech likvidace je jen kvalifikovaný odhad, který se může změnit např. z důvodu změn technologií a postupů vyvolaných neočekávanými vlivy, přehodnocením cílových hodnot parametrů sanace nebo na základě výsledků monitoringu. V důsledku toho může být potřeba peněžních prostředků vyšší, než uvádí příslušná usnesení vlády a smlouva uzavřená mezi státním podnikem a MF.
- Po ukončení likvidačních, sanačních a rekultivačních prací budou v některých lokalitách nadále pokračovat činnosti spojené s čištěním a čerpáním vod a post-sanačním monitoringem. Náklady na tyto činnosti nejsou součástí platných aktualizovaných technických a sociálních projektů likvidace (dále také „aktualizované projekty likvidace“ nebo „ATSPL“) a nebyly dosud vyčísleny.
- Nedostatek prostředků státního rozpočtu na ZNHČ je řešen částečným financováním ze zvláštního účtu MF. Existuje však riziko nedostatku prostředků i na tomto účtu, protože příjmy účtu závisí zejména na dividendách společnosti ČEZ, a.s., a významnou část výdajů účtu tvoří převod prostředků do státního rozpočtu na krytí deficitu důchodového systému a úhrady závazků státu za odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací podniků, které mohou v budoucnu narůstat.
- Vlastní zdroje státního podniku, tj. výnosy z těžby a prodeje uranu, které činily pouze 6 % všech výdajů, jsou omezené a mají trvale klesající tendenci.

III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

1. Vymezení zahlazování následků hornické činnosti po věcné, finanční a časové stránce

Zahlazování následků hornické činnosti státní podnik DIAMO realizuje podle technických a sociálních projektů likvidace (dále také „projekty likvidace“ nebo „TSPL“) a jejich aktualizací – aktualizovaných technických a sociálních projektů likvidace, které jsou konkretizovány ročními programy zahlazování následků hornické činnosti a souhrnnými projekty provozních prací.

MPO do doby ukončení kontroly schválilo u státního podniku DIAMO deset projektů likvidace a k nim celkem 31 aktualizací. Aktualizované projekty likvidace obsahovaly zejména zhodnocení dosavadního časového a věcného průběhu zahlazování a jeho financování, popis dalšího věcného a časového postupu a potřebu finančních prostředků pro další období v cenové úrovni roku zpracování projektu včetně uvedení zdrojů financování. Uvedené dokumenty MPO schvalovalo a jejich plnění kontrolovalo. Ani jeden z projektů likvidace včetně aktualizací nebyl do doby kontroly ukončen.

Při aktualizacích projektů likvidace dochází také k úpravě předpokládané doby ukončení zahlazování. Následující tabulka uvádí přehled termínů ukončení ZNHČ podle původních TSPL z roku 2006 a nových termínů upravených na základě aktualizace TSPL provedené v roce 2010.

Tabulka č. 1 – Přehled termínů ukončení ZNHČ

Označení TSPL (ATSPL)	Termín ukončení ZNHČ podle původních prvních TSPL	Termín ukončení ZNHČ podle posledních platných ATSPL
SUL Příbram		
Uranové hornictví	2030	2023
Mydlovary	2036	2024
Západní Čechy	2015	2018
Rudy	2019	2028
Břemena	2007	2024
TÚU Stráž pod Ralskem	2040	2042
GEAM Dolní Rožínka		
Uranové hornictví	2021	2021
Rudné hornictví	2021	2021
Uhelné hornictví	2021	2021
Odra Ostrava	2032	2032

Zdroj: MPO.

Termíny pro dokončení zahlazování v TSPL byly ovlivněny řadou faktorů a v ATSPL byly předpoklady dokončení zahlazování v jednotlivých lokalitách upraveny podle dosažené skutečnosti. Například byla výrazně prodloužena předpokládaná doba realizace SUL Příbram – Břemena, což MPO zdůvodnilo rozšířením břemen, tj. zařazením nových lokalit a s tím spojeným nárůstem množství zpracovávaných důlních vod. U odštěpného závodu TÚU Stráž pod Ralskem došlo k prodloužení termínu o dva roky, a to v důsledku zpřísnění cílových hodnot parametrů sanace.

Kontrolou bylo ověřeno, že od roku 2006 dochází k postupnému snižování hodnoty majetku, se kterým má státní podnik DIAMO právo hospodařit, např.:

- V roce 2006 byla hodnota majetku ve výši 10 436 mil. Kč a v roce 2016 ve výši 8 738 mil. Kč, a to i přestože státní podnik DIAMO mj. pořídil komplex sanačních technologií s celkovou hodnotou 3 982 mil. Kč.
- Počet provozovaných areálů z celkového počtu 92 areálů v r. 2006 klesl na 51 areálů v r. 2016.
- Počet zasažených pozemkových parcel a jejich rozloha klesla od roku 2006 do roku 2016 o 1 924 parcel s rozlohou 1 549 ha z důvodu jejich postupné rekultivace.
- Počet evidovaných vrtů 16 649 určených k likvidaci v roce 2006 klesl o 1 359 vrtů, tj. na 15 290, v roce 2016 s tím, že bylo zlikvidováno celkem 1 603 vrtů a přírůstek 244 vrtů tvořily nové a dohledané vrty.

Peněžní potřeba na zajištění optimálního průběhu ZNHČ ve státním podniku DIAMO bude podle platných aktualizovaných projektů likvidace ještě od roku 2016 do konce zahlazování (do roku 2042) celkem 45 767 mil. Kč, z toho 26 955 mil. Kč (59 %) si vyžádá likvidace těžby a úpravy uranu v oblasti Stráže pod Ralskem. Potřeba peněžních prostředků uvedená v projektech likvidace a jejich aktualizacích je předpokládanou hodnotou a postupně se na základě analýz rizik a aktualizací TSPL mění. V původních deseti TSPL, které byly v následujících letech upravovány, byla potřeba peněžních prostředků od počátku do konce procesu ZNHČ stanovena na 65 835 mil. Kč. Od roku 1993 do roku 2015 bylo na proces ZNHČ ze státního rozpočtu a zvláštního účtu MF již poskytnuto 56 400 mil. Kč a potřeba peněžních prostředků

na následující období 2016–2042 je v aktualizovaných TSPL stanovena na dalších 45 770 mil. Kč.

Rozdíly mezi potřebou uvedenou v aktualizovaných projektech likvidace a skutečnou potřebou peněžních prostředků jsou způsobeny např. růstem cen (potřeby v projektech jsou v cenách z doby jejich zpracování), vyvolanými změnami technických řešení, nutností realizace ověřovacích prací, výsledkem monitoringu a nerealizováním plánovaných prací. Dosud odhadovaná potřeba peněžních prostředků a doba zahlazování hornické činnosti se tak může v budoucnu změnit. Významný vliv na potřebu peněžních prostředků a dobu zahlazování může mít i změna hodnot cílových parametrů sanace v lokalitě Stráže pod Ralskem, které byly dosud stanoveny jako prozatímní.

Dále budou po ukončení likvidačních, sanačních a rekultivačních prací pokračovat v jednotlivých lokalitách další činnosti spojené s čištěním a čerpáním vod a post-sanačním monitoringem. Náklady s tím spojené nejsou součástí platných aktualizovaných projektů likvidace a podle MPO zatím nebyly odhadnuty.

2. Financování zahlazování následků hornické činnosti

Následující tabulka uvádí přehled peněžních prostředků, které státnímu podniku DIAMO v letech 2006 až 2015 poskytlo MPO a MF a které státní podnik na ZNHČ vyčerpal (včetně vlastních zdrojů státního podniku).

Tabulka č. 2 – Peněžní prostředky v letech 2006 až 2015 (v mil. Kč)

Poskytovatel/zdroj financování	Peněžní prostředky poskytnuté státnímu podniku DIAMO	Peněžní prostředky vyčerpané státním podnikem DIAMO
MPO – kapitola 322 – MPO	20 401	20 325
MF – kapitola 397 – OSFA	80	80
Zvláštní účet MF	14 625	14 239
	35 106	34 644
Vlastní zdroje státního podniku DIAMO	-	2 158
Celkem		36 802

V letech 2006 až 2015 státní podnik DIAMO vynaložil na zahlazování celkem 34 644 mil. Kč, které získal z prostředků státního rozpočtu od MPO a MF a ze zvláštního účtu MF. K tomu dále použil vlastní zdroje ve výši 2 158 mil. Kč. Část prostředků zvláštního účtu MF určených na zahlazování následků hornické činnosti ve státním podniku DIAMO použilo MF, a to ve výši 59,31 mil. Kč, na úhradu přímo svým smluvním partnerům za oponentní posudek k aktualizovanému projektu likvidace těžby a úpravy uranu v oblasti Stráže pod Ralskem a za supervizi procesu zahlazování.

Státní rozpočet

MPO v materiálech a informacích do vlády opakovaně konstatovalo, že rozpočtované prostředky v kapitole 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu* neodpovídaly potřebám zahlazování následků hornické činnosti. K tomu uvádělo negativní důsledky nedostatku

prostředků jako je prodlužování a prodražování procesu (např. způsobené vlivem trvalých nákladů na energii, ostrahu, údržbu objektů či nekontinuitou sanačních prací). Rovněž upozorňovalo na riziko možného porušování zákonů (např. vodní a horní zákon), riziko vzniku ekologické havárie a ohrožení bezpečnosti obyvatel. Zároveň ale MPO konstatovalo, že k žádným haváriím ani škodám nedošlo.

Ze státního rozpočtu byly prostředky poskytovány jednak na technickou část ZNHČ, tj. na práce související přímo s dosažením požadovaného stavu v postižených oblastech a plánovanými technickými opatřeními, a dále na soubor sociálních a zdravotních opatření, kterými jsou řešeny společensko-ekonomické a zdravotní dopady útlumu hornictví. Z celkového objemu čerpaných prostředků činily výdaje z kapitoly MPO na sociální a zdravotní výdaje⁶ 54,2% (11 069,64 mil. Kč) a na odstranění následků hornické činnosti či předcházení ekologických havárií bylo použito 45,8%, tj. 9 255,19 mil. Kč.

Nedostatek peněžních prostředků na technickou část zahlazování MPO částečně pokrývalo z prostředků určených na mandatorní sociálně zdravotní výdaje v rozpočtu kapitoly 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu*. V případě, že státní podnik nespotřeboval část prostředků určených na mandatorní sociálně zdravotní výdaje, MPO mu je ponechalo na realizaci technické části zahlazování.

Zvláštní účet MF

Další prostředky poskytovalo státnímu podniku Ministerstvo financí ze zvláštního účtu, a to na základě usnesení vlády ČR schvalovaných do roku 2011 ve většině případů pro příslušný rok. Od roku 2012 vláda ČR schvaluje pro řešení důsledků po chemické těžbě uranu v oblasti Stráže pod Ralskem použití prostředků zvláštního účtu MF na tříleté období, což umožňuje proces ZNHČ v této lokalitě lépe plánovat a realizovat.

Podíl výdajů zvláštního účtu MF na celkových výdajích na ZNHČ ve státním podniku DIAMO v letech 2006 až 2015 činil 38 %. Celková potřeba peněžních prostředků do roku 2042 se odhaduje na 45 767 mil. Kč. Vzhledem k nedostatku prostředků ve státním rozpočtu je zahlazování následků hornické činnosti ve státním podniku DIAMO závislé na prostředcích ze zvláštního účtu MF. V této souvislosti je třeba poukázat na riziko nedostatku disponibilních prostředků také na zvláštním účtu MF, a to zejména z následujících důvodů:

- Stav zvláštního účtu MF závisí z 91 % na příjmech z dividend z majetkové účasti státu ve společnosti ČEZ, a.s. (dividenda za rok 2015 činila 12 700 mil. Kč), což znamená, že pokles těchto dividend by výrazně ovlivnil stav prostředků zvláštního účtu MF.
- Připisování dividend na účet probíhá až ve třetím čtvrtletí příslušného roku. Např. stav disponibilních prostředků pro zahlazování následků hornické činnosti ve státním podniku DIAMO byl k 20. dubnu 2016 ve výši 3 547 mil. Kč.
- Mohou se zvýšit i ostatní výdaje zvláštního účtu MF, kterými jsou zejména převod prostředků do státního rozpočtu na krytí deficitu důchodového systému (65 % v roce 2014,

⁶ Dotaci na sociálně zdravotní výdaje poskytuje MPO státnímu podniku DIAMO na základě zákona č. 154/2002 Sb., o financování některých sociálně zdravotních dávek horníků, a usnesení vlády ČR ze dne 12. listopadu 2003 č. 1128, o *Programu dokončení restrukturalizace uhelného hornictví*. Jedná se např. o zvláštní zdravotní příspěvek horníkům, doplatek do průměrného výdělku, odškodnění pracovních úrazů a nemocí z povolání, o náhradu za ztrátu výdělku.

72 % v roce 2015) a krytí závazků státu za odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací podniků (22 % v roce 2014, 16 % v roce 2015).

Vlastní zdroje státního podniku DIAMO

Státní podnik DIAMO se podílel na financování zahlazování následků hornické činnosti vlastními zdroji jen cca z 6 %. Přesto je třeba upozornit na skutečnost, že vlastní zdroje podniku budou dále ovlivněny ztrátou výnosů z těžby uranu v důsledku uzavírky uranového dolu Rožná v Dolní Rožínce v roce 2017. Navíc samotné výdaje související s ukončením této těžby MPO odhadlo na 333 mil. Kč.

3. Účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků zahlazování následků hornické činnosti

Kontrolou u státního podniku DIAMO byly ověřeny výdaje na technickou část zahlazování, výdaje na pořízení automobilů, výpočetní techniky, zajištění analýzy rizik a supervize v celkové hodnotě 1 146,5 mil. Kč. Kontrolou tohoto vzorku nebylo zjištěno nevhodné nakládání s peněžními prostředky ani jejich použití na jiný než stanovený účel. Avšak při kontrole prostředků ve výši 59,31 mil. Kč, které byly určeny také na zahlazování následků hornické činnosti a které MF použilo samo na úhrady za zpracování oponentního posudku a supervizi procesu zahlazování, byly zjištěny tři případy, kdy MF uzavřelo smlouvy s dodavateli následně až po provedení příslušných činností, a to po třech, sedmi a jedenácti měsících. Uvedený postup MF nebyl průkazný a nezajistil transparentní nakládání s peněžními prostředky ze zvláštního účtu MF ve výši celkem 676 tis. Kč (288 tis. Kč; 198 tis. Kč; 190 tis. Kč).

4. Kontrola prostředků poskytnutých na zahlazování následků hornické činnosti

MPO zajišťovalo v letech 2006 až 2015 dostatečnou kontrolu čerpání a užití peněžních prostředků, které poskytlo státnímu podniku DIAMO na zahlazování následků hornické činnosti vlastními pracovníky prostřednictvím pravidelných kontrolních dnů a prostřednictvím samostatných kontrol. Kontrolních dnů se kromě zástupce MPO účastnili i zástupci MF, MŽP, státního podniku DIAMO a supervizora. MPO prověřovalo plnění projektů likvidace a jejich aktualizací, plnění ročních programů zahlazování následků hornické činnosti, souhrnných projektů provozních prací, rozhodnutí o poskytnutí dotace včetně podmínek čerpání a užití dotace a jejich změn, zadání a průběh výběrových řízení, financování akcí a technický průběh prací v terénu. Při kontrolách byly zjištěny jen formální nedostatky, které byly v průběhu kontrol odstraněny.

MF nemá věcnou problematiku ZNHČ ve své kompetenci, a proto kromě účasti na kontrolních dnech nekontrolovalo vlastními kapacitami užití poskytnutých peněžních prostředků po věcné stránce. Za účelem kontroly prostředků poskytnutých státnímu podniku na základě obou smluv (9 404,76 mil. Kč) uzavřelo MF smlouvy se třemi externími firmami na zajištění supervizní činnosti. Kontrolu užití prostředků poskytnutých státnímu podniku ze zvláštního účtu MF (5 220 mil. Kč) na základě usnesení vlády bez smluvního podkladu a 80 mil. Kč poskytnutých Ministerstvem financí z kapitoly 397 – *Operace státních finančních aktiv* provádělo průběžně MPO, supervize byla zajištěna státním podnikem a zástupci MF se účastnili pravidelných kontrolních dnů. MF při kontrole poskytnutých prostředků postupovalo

v souladu se smlouvami⁷ č. 247 a č. 254 uzavřenými se státním podnikem, zásadami o čerpání a kontrole poskytnutých prostředků⁸ a směrnicí č. 3/2004⁹.

V letech 2006 až 2015 MF uhradilo externím firmám za provedení supervizní činnosti zahlazování následků hornické činnosti ve státním podniku DIAMO celkem 59,12 mil. Kč z prostředků zvláštního účtu. K tomu státní podnik v souladu se smlouvou uzavřenou s MF a zásadami užití a čerpání prostředků zvláštního účtu zajistil externí supervizi a uhradil za její provedení 34,09 mil. Kč.

⁷ Smlouva č. 247, o úhradě nákladů na likvidaci ekologické zátěže po chemické těžbě uranu ve Stráži pod Ralskem, a smlouva č. 254, o úhradě nákladů a výdajů spojených s řešením důsledků po chemické těžbě uranu a souvisejících činnostech v oblasti Stráže pod Ralskem.

⁸ Zásady čerpání a kontroly užití finančních prostředků uvolněných z výnosů prodeje privatizovaného majetku a zisku z účasti státu v obchodních společnostech, a to na úhradu nákladů vynaložených na odstraňování ekologických škod v podniku DIAMO, státní podnik.

⁹ Směrnice FNM a MŽP pro přípravu a realizaci zakázek řešících ekologické závazky při privatizaci.

Seznam zkratk

ATSPL	<i>Aktualizovaný technický a sociální projekt likvidace</i>
FNM	Fond národního majetku
MF	Ministerstvo financí
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí</i>
OSFA	<i>Operace státních finančních aktiv</i>
GEAM Dolní Rožínka	odštěpný závod GEAM
ODRA Ostrava	odštěpný závod ODRA
SUL Příbram	odštěpný závod Správa uranových ložisek
TÚU Stráž pod Ralskem	odštěpný závod Těžba a úprava uranu
TSPL	<i>Technický a sociální projekt likvidace</i>
ZNHČ	zahlazování následků hornické činnosti

16/08**Účetní závěrka Ministerstva spravedlnosti za rok 2015**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/08. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo spravedlnosti při vedení účetnictví v roce 2015 a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2015 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo spravedlnosti (dále také „MSp“).

Kontrolováno bylo období roku 2015 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od března do srpna 2016.

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

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 28. listopadu 2016,
schválilo usnesením č. 9/XV/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MSp bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle tohoto zákona je MSp ústředním orgánem státní správy pro soudy, státní zastupitelství, vězeňství, probaci a mediaci. MSp dále vyhotovuje právní posudky k úvěrovým a garančním dohodám, v nichž je smluvní stranou Česká republika, a zastupuje Českou republiku při vyřizování stížností na porušení *Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod* a jejích protokolů a *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech* a koordinuje provádění rozhodnutí příslušných mezinárodních orgánů.

MSp je organizační složkou státu (dále také „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem kapitoly státního rozpočtu 336 – *Ministerstvo spravedlnosti* (dále také „kapitola MSp“). MSp bylo k 31. prosinci 2015 zřizovatelem 114 OSS a 3 příspěvkových organizací.

Podíl MSp na aktivech (netto), nákladech, výnosech, příjmech a výdajích kapitoly MSp byl v roce 2015 následující:

- 7,78 % u aktiv netto,
- 3,79 % u nákladů z hlavní činnosti,
- 0,74 % u výnosů z hlavní činnosti,
- 3,13 % u příjmů,
- 3,84 % u výdajů.

Kontrolovány byly činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví MSp a měly vliv na hodnoty kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MSp k 31. prosinci 2015 (dále také „ÚZ“).

Informace z účetnictví a z účetních závěrek jsou základním informačním zdrojem zejména pro operativní i strategické řízení na úrovni účetních jednotek i státu a administrativním zdrojem dat pro účely statistik. Mají význam i při modelování procesů veřejné správy¹, a to pro určení nákladovosti jednotlivých vykonávaných agend². Nákladovost (a její srovnání v letech) a efektivnost činnosti (vyjádřená dosaženým efektem na jednotku nákladů) jsou možnosti, jak v souladu s přílohou č. 1 vyhlášky 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, naplnit povinnost stanovenou jednotlivým správcům kapitol státního rozpočtu – hodnotit v závěrečném účtu hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů kapitoly.

Z uvedených důvodů je důležitá spolehlivost údajů z účetnictví a účetních závěrek.

¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. července 2014 č. 585, k postupu při procesním modelování agend a tvorby standardů agend veřejné správy pro jednotný a finančně měřitelný výkon veřejné správy.

² Příloha č. 1 usnesení vlády České republiky ze dne 14. července 2014 č. 585 vymezuje pro účely modelování agend veřejné správy pojem „náklady“ těmito slovy: „spotřebované ekonomické zdroje v peněžním vyjádření (včetně opotřebení majetku vyjádřeného odpisy). V rámci této metodiky jde o zdroje vydané na provádění agendy, tj. jejich procesních oblastí, procesů, výstupů či typů případů. Celkovými náklady se rozumí součet přímo přiřaditelných nákladů vypočítaných na základě pracnosti agendy, dalších přímo přiřaditelných nákladů (např. poplatky jako poštovné apod.) a poměrově alokované části nepřímých (sdílených) nákladů úřadu.“

MSp sestavilo ÚZ v rozsahu dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, tj. sestavilo rozvahu, výkaz zisku a ztráty a přílohu ÚZ. Tato ÚZ obsahovala veškeré náležitosti dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o účetnictví.

Tabulka č. 1 – Údaje za běžné účetní období z výkazu rozvaha k 31. prosinci 2015 (v Kč)

Aktiva (v netto hodnotě)			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní kapitál	Cizí zdroje	Pasiva celkem
1 890 203 781,40	79 783 088,09	1 969 986 869,49	1 729 343 206,89	240 643 662,60	1 969 986 869,49

Zdroj: účetní závěrka MSp k 31. prosinci 2015.

Tabulka č. 2 – Údaje za běžné účetní období z výkazu zisku a ztráty k 31. prosinci 2015 (v Kč)

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření běžného účetního období
969 704 134,94	28 622 071,99	-941 082 062,95

Zdroj: účetní závěrka MSp k 31. prosinci 2015.

Tabulka č. 3 – Údaje za běžné účetní období z přílohy ÚZ k 31. prosinci 2015, část A.4. (v Kč)

Podrozvahové položky	Účetní hodnota
P.I.1. Jiný drobný dlouhodobý nehmotný majetek	225 454,14
P.I.2. Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek	7 003 132,27
P.I.3. Vyřazené pohledávky	12 690 644,05
P.I.4. Vyřazené závazky	10 406,00
P.I.5. Ostatní majetek	11 083,60
P.III. Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	117 204 940,41
P.V.3. Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů	297 596 307,63
P.V.4. Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů	303 796 416,80
P.VI. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	1 606 224,85
P.VIII.5. Vyrovnávací účet k podrozvahovým účtům	129 318 514,45

Zdroj: účetní závěrka MSp k 31. prosinci 2015.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontrolní akce č. 16/08 bylo prověřit, zda MSp při vedení účetnictví v roce 2015 a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2015 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy. V rámci kontroly bylo mimo jiné prověřováno i plnění jedné ze základních povinností OSS při hospodaření s majetkem státu³, tj. vést majetek v účetnictví a provádět jeho inventarizaci v souladu se zákonem o účetnictví. Současně bylo cílem kontrolní akce identifikovat případná systémová rizika při vedení účetnictví (např. neúplnost vykazovaných

³ Viz ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

údajů), která by potenciálně mohla mít vliv na účetní výkazy za Českou republiku⁴. Jednalo se o první kontrolu účetní závěrky MSp provedenou NKÚ po účetní reformě v oblasti veřejných financí⁵.

Organizační složky státu jsou dle zákona o účetnictví povinny účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření. Informace, které předkládají v účetní závěrce⁶, musí být spolehlivé, srovnatelné, srozumitelné a posuzují se z hlediska významnosti.

Vedení účetnictví

V oblasti vedení účetnictví se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy a správnost používání účetních metod. Byly identifikovány významné transakční cykly a posouzeno nastavení systému účtování. U vybraných účetních případů byla provedena kontrola s cílem ověřit systém účtování a vykazování informací o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví.

Zjištěny byly systémové nedostatky při vedení účetnictví, MSp např.:

- **nesprávně aplikovalo účetní metodu odpisování dlouhodobého majetku** (viz část III.1.1 tohoto kontrolního závěru),
- **vedlo nesprávné a neúplné účetnictví v oblasti transferů** (viz část III.1.2 tohoto kontrolního závěru),
- **vedlo nesprávné a neúplné účetnictví na podrozvahových účtech** (viz část III.1.3 tohoto kontrolního závěru).

Nejvýznamnější nesprávnosti zjištěné při kontrole jsou podrobněji popsány v části III. tohoto kontrolního závěru.

Na základě zjištěných skutečností NKÚ konstatuje, že MSp v roce 2015 nevedlo správné a úplné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 až 3 zákona o účetnictví.

Spolehlivost údajů účetní závěrky sestavené k 31. prosinci 2015

Kontrolou byla ověřena spolehlivost údajů účetní závěrky MSp sestavené k 31. prosinci 2015, která se skládá z výkazu rozvahy, výkazu zisku a ztráty a přílohy.

Pro posouzení spolehlivosti účetní závěrky MSp byla stanovena významnost neboli materialita (tj. hodnota nesprávností, u kterých je možné přiměřeně očekávat, že jednotlivě nebo v součtu ovlivní ekonomická rozhodnutí uživatelů účetní závěrky) ve výši 2 % z aktiv netto vykázaných k 31. prosinci 2015, tj. v částce cca 39 mil. Kč.

⁴ Povinnost sestavovat účetní výkazy za Českou republiku je stanovena vyhláškou č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, byl s účinností od 1. ledna 2010 novelizován zákonem č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony. Pro organizační složky státu byly stanoveny nové účetní metody implementující aktuální principy pro vedení účetnictví a výkaznictví, byla stanovena nová směrná účtová osnova a účetní výkazy. Nově byly také stanoveny povinnosti týkající se předávání údajů do centrálního systému účetních informací státu.

⁶ V souladu s ustanovením § 21a odst. 5 zákona o účetnictví organizační složky státu zveřejňují účetní závěrky prostřednictvím Ministerstva financí způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Tabulka č. 4 – Hladina významnosti a celková nesprávnost (v mil. Kč)

Aktiva netto	Hladina významnosti	Celková nesprávnost
1 969,99	39,00	2 476,18

Zdroj: účetní závěrka MSp k 31. prosinci 2015, vlastní výpočty NKÚ.

Bylo zjištěno, že některé informace v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2015 nevykázalo MSp v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví – v údajích za běžné období byly zjištěny nesprávnosti ve výši téměř 2,5 mld. Kč (viz tabulka č. 5) a jsou ve svém celkovém rozsahu významné.

Tabulka č. 5 – Přehled nesprávností zjištěných v jednotlivých částech ÚZ (v mil. Kč)

Výkaz	Hodnotová chyba		Celková započtená nesprávnost
	Nadhodnocení	Podhodnocení	
Výkaz rozvaha	72,66	1 574,20	823,43
Výkaz zisku a ztráty	15,36	93,47	54,42
Příloha ÚZ (podrozvahové účty)	1 852,88	1 343,80	1 598,34
Celková nesprávnost vykázaných hodnot	1 940,90	3 011,47	2 476,18

Zdroj: účetní závěrka MSp k 31. prosinci 2015, kontrolní činnost NKÚ.

Jak vyplývá z tabulky č. 5, významné nesprávnosti se vyskytují ve všech částech účetní závěrky a mají na účetní závěrku rozsáhlý dopad. **Podle názoru NKÚ, vzhledem ke skutečnostem popsaným výše, účetní závěrka MSp sestavená k 31. prosinci 2015 nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.**

Zjištěné nesprávnosti v účetní závěrce MSp ovlivní účetní výkazy za Českou republiku za rok 2015.

Více než polovinu částky zjištěných celkových nesprávností (1 343,68 mil. Kč) tvoří hodnota nevykázaných podmíněných závazků. Vykázáním nesprávných konečných zůstatků účtů podmíněných závazků je podávána nesprávná informace o nárocích na budoucí rozpočty⁷. Informace o podmíněných závazcích jsou významné z hlediska rozsahu.⁸ Při kontrolách NKÚ jsou v této oblasti zjišťovány významné nedostatky.⁹

⁷ Dle návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (viz senátní tisk č. 349 dostupný na http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3980) by měly být za Českou republiku zveřejňovány vybrané údaje stanovené tímto zákonem. Návrh zákona reaguje na povinnost transponovat do národních právních řádů směrnici Rady č. 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Dle čl. 15 odst. 1 této směrnice byly členské státy povinny uvést v účinnost právní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2013. Mezi povinně zveřejňované údaje patří i informace o podmíněných závazcích, u nichž lze očekávat, resp. nelze vyloučit, potenciálně významný dopad na veřejné finance.

⁸ Viz např. kontrolní závěr z kontrolní akce č. 15/35, zveřejněn byl v částce 4/2016 *Věstníku NKÚ*.

⁹ Viz např. kontrolní závěr z kontrolní akce č. 15/32, zveřejněn byl v částce 4/2016 *Věstníku NKÚ*.

Správní delikty

Vedení účetnictví v rozporu s ustanovením § 8 odst. 2 zákona o účetnictví, který požaduje, aby účetnictví bylo vedeno takovým způsobem, aby to neodporovalo tomuto zákonu a ostatním právním předpisům ani neobcházelo jejich účel, je dle ustanovení § 37a odst. 1 písm. d) tohoto zákona správním deliktem.

Vedení účetnictví v rozporu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona o účetnictví, kde je požadováno, aby účetnictví bylo vedeno takovým způsobem, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, je dle ustanovení § 37a odst. 1 písm. c) tohoto zákona správním deliktem.

Při kontrole bylo také zjištěno, že MSp v roce 2015 porušilo ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), neboť prostředky, kterými disponovalo, nepoužilo na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech, když poskytlo dobrovolný příspěvek do zahraničí ve výši 543 100 Kč bez předchozího souhlasu vlády, který je v takovém případě dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. nezbytný. Porušení ustanovení § 45 odst. 2 tohoto zákona je dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb. porušením rozpočtové kázně (viz část III.2. tohoto kontrolního závěru).

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Nesprávnosti v účetní závěrce a hlavní příčiny těchto nesprávností

Kontrolou byly zjištěny nesprávnosti dle jednotlivých položek ÚZ v návaznosti na jejich obsahové vymezení podle vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky. Tyto nesprávnosti vznikly v důsledku nesprávné aplikace účetních metod a v důsledku nedodržení některých podmínek vedení účetnictví stanovených právními předpisy. V následujících částech kontrolního závěru jsou uvedena některá významná zjištění s vlivem na ÚZ.

1.1 Odpisování dlouhodobého majetku

- **Neprovedení kvalifikovaného odhadu zbývajících doby používání při prvním použití metody**

Od roku 2011 je pro OSS stanovena vyhláškou č. 410/2009 Sb. povinnost odpisovat dlouhodobý majetek, přičemž první použití metody odpisování aplikovaly tyto účetní jednotky k 31. prosinci 2011. V souladu s bodem 7. ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* měly OSS provést k 31. prosinci 2011:

- kvalifikovaný odhad zbývajících doby používání majetku v případě, že zvolily metodu odpisování majetku rovnoměrným, výkonovým nebo komponentním způsobem,
- dopočet oprávek za období, po které dlouhodobý majetek užívaly, ale neodpisovaly.

MSp však kvalifikované odhady zbývající doby používání majetku neprovedlo, a nezohlednilo tak zbývající dobu používání při dopočtu oprávek k 31. prosinci 2011 (např. u budovy v pořizovací ceně 129 151 903,24 Kč, ve které MSp sídlí, odepsalo k 31. prosinci 2011 jednorázově 95 % hodnoty budovy).

Tento systémový nedostatek měl zásadní dopad na správnost vykázaných konečných zůstatků účtů ve výkazu rozvaha a ve výkazu zisku a ztráty v účetních obdobích 2011 až 2015, a to konkrétně u účtů odpisovaného dlouhodobého majetku, účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*, účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* a účtů výsledků hospodaření.

V důsledku neprovedení kvalifikovaného odhadu zbývající doby používání majetku MSp neodpisovalo dlouhodobý majetek po celou dobu jeho používání.

- **Nesprávný dopočet oprávek při prvním použití metody**

V účetním období 2011 si MSp určilo, že dlouhodobý majetek bude odpisovat rovnoměrným způsobem. U tohoto způsobu odpisování ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* v bodě 7. stanovil pro dopočet oprávek k 31. prosinci 2011 povinnost (v případě, že je účetní jednotce znám okamžik zařazení majetku do užívání a výše ocenění tohoto majetku) provést dopočet za období, po které tento majetek účetní jednotka užívala a neodpisovala, a to s přihlédnutím ke zbývající době používání majetku. U Justičního areálu Na Míčáncích ale MSp provedlo k tomuto datu dopočet oprávek ve výši 40 % z pořizovací ceny, přestože byl MSp znám okamžik zařazení tohoto majetku do užívání¹⁰. Takový postup ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* umožňoval pouze v případech, kdy účetní jednotce nebyl znám okamžik zařazení majetku do užívání. Postup zvolený MSp tak vedl k tomu, že k 31. prosinci 2011 jednorázově odepsalo 40 % hodnoty technického zhodnocení Justičního areálu Na Míčáncích, přestože bylo toto zhodnocení užíváno pouhých 5 let. MSp u tohoto majetku vyčíslilo nesprávně oprávkou i v následujících letech 2014 a 2015. V důsledku uvedených skutečností MSp v rozvaze podhodnotilo zůstatek účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* o 744,6 mil. Kč, zůstatek účtu 021 – *Stavby* o 719,6 mil. Kč a dále nadhodnotilo zůstatek na položce *C.III. Výsledek hospodaření* o 12,5 mil. Kč a ve výkazu zisku a ztráty podhodnotilo zůstatek účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* o 12,5 mil. Kč.

V účetním období 2012 MSp nesprávně účtovalo o oprávkách k ocenitelným právům a k ostatnímu dlouhodobému nehmotnému majetku, které zpětně dopočítlo k 31. prosinci 2011 dle bodu 7. ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku*. MSp mělo o této skutečnosti účtovat na účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při změně metody*. Účtovalo ale nesprávně na účtu 408 – *Opravy minulých období* a v důsledku této skutečnosti podhodnotilo ve výkazu rozvaha zůstatek účtu 408 – *Opravy předcházejících účetních období* o 44,4 mil. Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*.

¹⁰ MSp nabylo bezúplatně tento majetek v roce 2003 v ocenění ve výši 190,7 mil. Kč, a to za účelem provedení jeho rekonstrukce a dostavby na Justiční areál Na Míčáncích. Technické zhodnocení spočívající v rekonstrukci a v dostavbě areálu bylo zařazeno do užívání v roce 2006 v hodnotě 2 332,3 mil. Kč.

- **Neodpisování dlouhodobého majetku po celou dobu jeho používání**

Vyhláška č. 410/2009 Sb. a ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* stanovují povinnost odpisovat dlouhodobý majetek po celou dobu jeho používání.

Kontrolní akcí bylo na vzorku majetkových položek zjištěno, že MSp neodpisovalo dlouhodobý majetek po celou dobu jeho používání. Například:

- MSp dlouhodobý nehmotný majetek používaný pro administrativu soudů vůbec v účetním období 2012 a 2014 neodpisovalo, přestože jej používalo. Důvodem neodpisování byla zejména skutečnost, že MSp velkou část majetku odepsalo již v roce 2011, neboť neprovádělo kvalifikované odhady zbývající doby používání, průběžně nezjišťovalo, zda předpokládaná doba používání majetku odpovídá odpisovému plánu, a následně tak ani nezohledňovalo tuto skutečnost v odpisových plánech u jednotlivého majetku.
- U některých majetkových položek neodpisovalo MSp technické zhodnocení po celou dobu jeho používání, ale odepsalo ho jednorázově, a to do výše 95 % hodnoty provedeného technického zhodnocení. Důvodem neodpisování technického zhodnocení v průběhu jeho používání byla mj. skutečnost, že MSp nepřehodnocovalo odpisové plány v souvislosti s provedením technického zhodnocení, což je povinnost stanovená v ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku*.

- **Nesprávné účtování odpisů v průběhu účetního období**

MSp v účetním období 2012 účtovalo o odpisech za 2. čtvrtletí 2012 nesprávně na účtu 408 – *Opravy minulých období*, přestože v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. a ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* mělo účtovat o nákladech na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*. V důsledku uvedené skutečnosti MSp v rozvaze podhodnotilo zůstatek účtu 408 – *Opravy předcházejících účetních období* o 2,1 mil. Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek na položce *C.III. Výsledek hospodaření*.

- **Zbytková hodnota odpisovaného majetku**

MSp si v účetních obdobích před rokem 2014 stanovilo u jednotlivého dlouhodobého odpisovaného majetku hranici významnosti pro zaúčtování zůstatkové ceny dlouhodobého majetku při jeho vyřazení ve výši 5 % z ocenění tohoto majetku tak, jak umožňoval ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* ve znění platném do 31. prosince 2013. Od účetního období 2014 je v ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* nově definována tzv. zbytková hodnota majetku, a to jako zdůvodnitelná odhadovaná částka, kterou by vybraná účetní jednotka mohla získat při vyřazení příslušného majetku. MSp mělo nejpozději k 1. lednu 2015 přehodnotit odpisové plány a stanovit zbytkovou hodnotu majetku pouze u majetku, u kterého předpokládalo, že v okamžiku jeho vyřazení by za něj mohlo získat určitou hodnotu. MSp však nezpracovalo odpisový plán v souladu s platnou účetní regulací a zbytkovou hodnotu ponechalo u veškerého odpisovaného dlouhodobého majetku. V důsledku této skutečnosti existuje riziko podhodnocování nákladů na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* v jednotlivých letech při neodepsání majetku až do výše pořizovací ceny.

1.2 Transfery

- **Transfery, které nebyly k datu účetní závěrky finančně vypořádány**

MSp v souvislosti s přijatými neinvestičními transfery, ve kterých vystupovalo jako příjemce transferu¹¹ a které nebyly k datu 31. prosince 2015 finančně vypořádány, neúčtovalo o:

- dohadných účtech aktivních na účtu 388 – *Dohadné účty aktivní*,
- výnosech na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů*,

a nenaplnilo tak požadavky ČÚS č. 703 – *Transfery*.

V důsledku uvedených skutečností MSp v rozvaze podhodnotilo zůstatek účtu 388 – *Dohadné účty aktivní* o 57,7 mil. Kč a zůstatek na položce *C.III. Výsledek hospodaření* o 11,3 mil. Kč a dále ve výkazu zisku a ztráty podhodnotilo zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* o 46,4 mil. Kč.

- **Transfery, které byly k datu účetní závěrky finančně vypořádány**

MSp v souvislosti s přijatými investičními i neinvestičními transfery, ve kterých vystupovalo jako příjemce transferu¹² a které byly k datu 31. prosince 2015 finančně vypořádané, neúčtovalo o:

- pohledávkách a jejich zúčtování na účtu 344 – *Pohledávky za osobami mimo vybrané vládní instituce*,
- výnosech na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* (v případě neinvestičních přijatých transferů),
- jmění účetní jednotky na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* (v případě investičních přijatých transferů),
- zúčtování dlouhodobých přijatých záloh na účtu 472 – *Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery*,

a nenaplnilo tak požadavky ČÚS č. 703 – *Transfery*.

V důsledku uvedených skutečností MSp v rozvaze nadhodnotilo zůstatek účtu 472 – *Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery* o 69 mil. Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* o 50,1 mil. Kč a dále ve výkazu zisku a ztráty podhodnotilo zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* o 18,8 mil. Kč.

- **Transfery na pomoc obětem trestných činů**

MSp jako správní orgán příslušný podle zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), poskytuje obětem trestných činů peněžitou pomoc. Účelem peněžité pomoci je překlenout zhoršenou sociální situaci způsobenou obětí trestným činem. Tato peněžitá pomoc tak má povahu dávky (podpory) a dle ČÚS č. 703 – *Transfery* je transferem, o kterém se účtuje na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. MSp však o nákladech vyplývajících z poskytování

¹¹ Jednalo se o projekty realizované v rámci operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále jen „OP LZZ“) a o projekt realizovaný v rámci *Programu švýcarsko-české spolupráce*.

¹² V projektech realizovaných v rámci OP LZZ a v projektu realizovaném v rámci *Integrovaného operačního programu*.

peněžitě pomoci obětem trestných činů účtovalo na účtu 549 – *Ostatní náklady z činnosti*. V důsledku této skutečnosti MSp ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo zůstatek účtu 549 – *Ostatní náklady z činnosti* o 11,2 mil. Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*.

1.3 Podrozvahové účty

- **Vyřazené pohledávky**

MSp na účtu 905 – *Vyřazené pohledávky* vykazovalo i takové pohledávky, u kterých již nepředpokládalo jejich uhrazení a u kterých nemělo potřebu jejich sledování. Jednalo se o zaniklé pohledávky vůči obětem trestných činů, kterým byla v minulosti na základě zákona č. 209/1997 Sb., o poskytnutí peněžitě pomoci obětem trestné činnosti a o změně a doplnění některých zákonů, poskytnuta peněžitá pomoc. Dne 1. srpna 2013 nabyla účinnosti část zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), kterou byla zrušena povinnost oběti trestného činu odvést na účet MSp částky, které obdržela v rámci této peněžitě pomoci. V důsledku uvedených skutečností MSp v příloze ÚZ nadhodnotilo zůstatek účtu 905 – *Vyřazené pohledávky* o 10,2 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

- **Dlouhodobé podmíněné pohledávky z licenčních smluv**

MSp na účtu 924 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou na základě smlouvy o výpůjčce* vykazovalo podmíněné pohledávky na základě licenčních oprávnění k používání softwaru, který:

- odbor informatiky MSp instaloval příslušným odborům MSp,
- MSp zapůjčilo na základě smlouvy o výpůjčce jednotlivým soudům.

Účet 924 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou na základě smlouvy o výpůjčce* je však určen pro vykazování podmíněných pohledávek z titulu případné nemožnosti vrácení majetku MSp užívaného jinou osobou na základě smlouvy o výpůjčce. MSp uvedené případy na podrozvahových účtech vykazovat nemělo, neboť instalaci licencí odborům MSp uvnitř účetní jednotky MSp nelze považovat za výpůjčku jiné osobě a současně ani nemůže nastat skutečnost, která by vedla ke vzniku pohledávek v případě licencí zapůjčených jednotlivým soudům.

MSp tak účtovalo o skutečnostech, které nebyly předmětem účetnictví, a v důsledku toho v příloze ÚZ nadhodnotilo zůstatek účtu 924 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou na základě smlouvy o výpůjčce* o 117 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

- **Dlouhodobé podmíněné pohledávky z projektů norských fondů**

MSp je příjemcem podpory z tzv. norských fondů pro období 2009–2014. V kapitole MSp je realizován program CZ15 – *Budování kapacit a spolupráce v justici a Nápravné služby včetně alternativních trestů* (dále jen „program CZ15“). MSp jako příjemce transferu účtovalo o vzniku

podmíněných pohledávek na účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů*.

V rámci programu CZ15 je realizováno 7 samostatných projektů, přičemž MSp je příjemcem transferu pouze v případě jednoho projektu s alokací ve výši 48,9 mil. Kč. MSp však na účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů* vykázalo očekávané pohledávky i z ostatních projektů, u kterých MSp není příjemcem transferu. Navíc podmíněnou pohledávku ve výši 48,9 mil. Kč MSp na účet 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů* zaúčtovalo dvakrát.

MSp tak účtovalo o skutečnostech, které nebyly předmětem účetnictví, a v důsledku toho v příloze ÚZ nadhodnotilo zůstatek účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů* o 116 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

- **Dlouhodobé podmíněné pohledávky z projektů OP LZZ**

MSp vykázalo u projektu *Nové soukromé právo* podmíněnou pohledávku ve výši 2,6 mil. Kč a u projektu *Bezpečnostní monitoring přístupů k aplikacím a datům MSp* podmíněnou pohledávku ve výši 8,8 mil. Kč, přestože uvedené projekty byly ukončeny a finančně vypořádány v průběhu roku 2015. MSp tak v rámci těchto projektů již neočekávalo přijetí dalších peněžních prostředků.

V rámci inventarizace k 31. prosinci 2015 nebylo zjištěno, že uvedené dlouhodobé podmíněné pohledávky nejsou v souladu se skutečností. MSp tak při inventarizaci v roce 2015 porušilo zákon o účetnictví, neboť při dokladové inventuře nepostupovalo správně, když k rozvahovému dni nezjistilo skutečný stav účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů*.

V důsledku uvedených skutečností MSp v příloze ÚZ nadhodnotilo zůstatek účtu 953 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů* o 11,4 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

- **Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů**

MSp na účtu 954 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů* účtovalo o vzniku podmíněných závazků z projektů, ve kterých MSp vystupovalo v roli příjemce transferu. Účet 954 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů* je však určen pro poskytovatele transferu, a to za účelem vykazování podmíněných závazků z titulu možnosti poskytnutí transferu příjemci se sídlem v zahraničí. MSp tak účtovalo o skutečnostech, které nebyly předmětem účetnictví, a v důsledku toho v příloze ÚZ nadhodnotilo zůstatek účtu 954 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů* o 304 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

- **Dlouhodobé podmíněné závazky ze smluv**

MSp neúčtovalo vůbec o dlouhodobých podmíněných závazcích z titulu uzavřených smluv na účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv*. V rámci inventarizace k 31. prosinci 2015 nebylo zjištěno, že existují podmíněné závazky ze smluv a že tyto závazky nejsou vedeny v účetnictví. MSp tak při inventarizaci v roce 2015 porušilo zákon o účetnictví, neboť při dokladové inventuře nepostupovalo správně, když k rozvahovému dni nezjistilo skutečný stav účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv*. V důsledku toho MSp v příloze ÚZ podhodnotilo zůstatek účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv* o 623,7 mil. Kč¹³. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

- **Podmíněné závazky z titulu náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci**

MSp je dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), odpovědné ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Přestože MSp k 31. prosinci 2015 evidovalo žádosti o odškodnění, ze kterých bylo zřejmé, že v budoucnosti nastanou podmínky pro vyplacení náhrady škody, nevykázalo v ÚZ žádné podmíněné závazky z tohoto titulu.

MSp pravidelně vypracovává kvalifikované odhady potřeby peněžních prostředků pro agendu náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci. Z těchto kvalifikovaných odhadů lze získat hodnotu krátkodobých a dlouhodobých podmíněných závazků z titulu výplaty náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci, a to ve výši 180 mil. Kč v případě krátkodobých závazků a 540 mil. Kč v případě dlouhodobých závazků. V důsledku uvedených skutečností MSp v příloze ÚZ podhodnotilo krátkodobé podmíněné závazky z titulu náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem o 180 mil. Kč a dlouhodobé podmíněné závazky z titulu náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem o 540 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

V rámci inventarizace k 31. prosinci 2015 nebylo zjištěno, že existují podmíněné závazky vyplývající z náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci a že tyto závazky nejsou vedeny v účetnictví. MSp tak při inventarizaci v roce 2015 porušilo zákon o účetnictví, neboť při dokladové inventuře nepostupovalo správně, když k rozvahovému dni nezjistilo skutečný stav těchto závazků.

1.4 Výnosy z poplatků za umožnění vykonání zkoušky insolvenčního správce a za připuštění ke zkoušce mediátora

MSp vybírá poplatky, které dle zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, resp. dle zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů (zákon o mediaci), hradí žadatelé – fyzické osoby za umožnění vykonání zkoušky insolvenčního správce, resp. za připuštění ke zkoušce mediátora. Doklad o zaplacení poplatku vyžadovaného zákonem je nezbytnou přílohou žádosti o vykonání zkoušky insolvenčního správce i žádosti o vykonání

¹³ Částka byla vyčíslena na vzorku dvaceti smluv.

zkoušky mediátora. MSp o výnosech z těchto poplatků účtovalo na účtu 602 – *Výnosy z prodeje služeb*, přestože se nejednalo o výnosy z prodeje služeb, ale o výnosy z úhrady poplatků, a proto měly být účtovány na účtu 639 – *Výnosy z ostatních daní a poplatků*. V důsledku uvedených skutečností MSp ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo zůstatek účtu 602 – *Výnosy z prodeje služeb* o 1,5 mil. Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 639 – *Výnosy z ostatních daní a poplatků*.

1.5 Náklady vyplývající z pořízení jiného drobného dlouhodobého hmotného majetku

MSp o nákladech z titulu pořízení jiného drobného dlouhodobého hmotného majetku účtovalo nesprávně na účtu 558 – *Náklady z drobného dlouhodobého majetku*, přestože dle ČÚS č. 710 – *Dlouhodobý nehmotný majetek a dlouhodobý hmotný majetek* se o nákladech na pořízení majetku vykazovaného na účtu 902 – *Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek* účtuje na účtu 501 – *Spotřeba materiálu*. V důsledku uvedené skutečnosti MSp ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo zůstatek účtu 558 – *Náklady z drobného dlouhodobého majetku* o 1,1 mil. Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 501 – *Spotřeba materiálu*.

1.6 Vzájemné odsouhlasení pohledávek a závazků

MSp v rozporu s vyhláškou č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků, nestanovilo výši ocenění pohledávek a závazků, od které bude provádět jejich vzájemné odsouhlasení, a s výjimkou pohledávek vykazovaných na účtu 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky* toto odsouhlasení v roce 2015 ani neprovádělo¹⁴.

1.7 Neúplnost textové přílohy ÚZ

Příloha ÚZ neobsahovala zejména informace o některých použitých účetních metodách (např. o odpisování majetku, tvorbě opravných položek k majetku, časovém rozlišení nákladů a výnosů, oceňování podmíněných aktiv a pasiv), i když uvádění těchto informací stanovuje zákon o účetnictví a návazně i vyhláška č. 410/2009 Sb.

2. Porušení rozpočtové kázně

MSp poskytlo v roce 2015 dobrovolný příspěvek do zahraničí ve výši 543 100 Kč. Pro uskutečnění tohoto výdaje nemělo MSp předchozí souhlas vlády, přitom dle příslušných ustanovení zákona č. 218/2000 Sb. je pro poskytnutí příspěvku, jehož platba je dobrovolná, souhlas vlády nezbytný. Rozpočtová pravidla umožňují používat prostředky, kterými OSS disponují, jen na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech. Právně závazným důvodem pro poskytnutí dobrovolného příspěvku tak může být jedině předchozí souhlas vlády. Poskytnutí dobrovolného příspěvku do zahraničí jen v důsledku rozhodnutí MSp bez předchozího souhlasu vlády nelze považovat za použití prostředků na krytí nezbytných potřeb či na opatření zakládající se na právních předpisech. Tato skutečnost je dle rozpočtových pravidel porušením rozpočtové kázně.

¹⁴ Povinnost provádět vzájemné odsouhlasení pohledávek a závazků stanovuje od počátku účetního období 2015 i § 22 vyhlášky č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

**Použité zkratky:**

- ČÚS – české účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky
- kapitola MSp – kapitola státního rozpočtu 336 – *Ministerstvo spravedlnosti*
- MSp – Ministerstvo spravedlnosti
- NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad
- OP LZZ – operační program *Lidské zdroje a zaměstnanost*
- OSS – organizační složka státu
- program CZ15 – program CZ15 – *Budování kapacit a spolupráce v justici a Nápravné služby včetně alternativních trestů* (program financovaný z norských fondů)
- ÚZ – účetní závěrka MSp k 31. prosinci 2015

16/10

Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků určených na ochranu a péči o přírodu a krajinu.

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od března do září 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“); Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále také „AOPK“); Doležal Jaromír, Rudé armády 310, Počátky; obec Dětmarovice; Kliment Stanislav, Ždírec 3, Ždírec; Kužílek Tomáš, Osek nad Bečvou 15, Osek nad Bečvou; Manner, občanské sdružení; Maveus s.r.o.; město Jablonné v Podještědí; město Rokycany; Plzák Josef, Křivá 7, Plzeň – Červený Hrádek; SAGITTARIA – Sdružení pro ochranu přírody střední Moravy; Soukup David, Královský vršek 3551/54, Jihlava; Společnost pro Jizerské hory, o.p.s.; obec Staré Hodějovice; statutární město Ostrava; Votava Petr, Újezd 71, Znojmo.

Námítky proti kontrolním protokolům nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém XVI. jednání, které se konalo dne 19. prosince 2016, **schválilo** usnesením č. 5/XVI/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Souhrn

NKÚ provedl kontrolu poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků vybraných dotačních programů zaměřených na ochranu a péči o přírodu a krajinu.

Peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu jsou poskytovány ze zdrojů EU¹ v rámci operačních programů životního prostředí a také ze státního rozpočtu v rámci národních dotačních programů². MŽP je řídicím orgánem operačních programů životního prostředí a správcem národních dotačních programů.

Vyčerpané peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu v rámci kontrolovaných dotačních programů u MŽP v letech 2013 až 2016 dosáhly výše cca 9,4 mld. Kč. Čerpání peněžních prostředků je uvedeno v následující tabulce.

Tabulka č. 1 Čerpání peněžních prostředků na vybrané programy (v Kč)

Program	2013	2014	2015	2016*	Celkem
PO 6, OPŽP 2007–2013	1 247 709 237	3 886 550 874	3 293 062 246	298 885 399	8 726 207 756
POPFK	28 538 000	39 514 000	54 777 000	7 280 000	130 109 000
PPK	136 475 000	135 697 000	125 650 000	100 400 000	498 222 000
Celkem	1 412 722 237	4 061 761 874	3 473 489 246	406 565 399	9 354 538 756

Zdroj: MŽP.

Pozn.: * Za rok 2016 je uvedeno čerpání peněžních prostředků k 30. červnu 2016. V rámci prioritní osy 4, OPŽP 2014–2020 nebyly do doby ukončení kontroly čerpány peněžní prostředky.

Legenda:

PO 6, OPŽP 2007–2013 – prioritní osa 6 operačního programu *Životní prostředí* na programové období 2007–2013, POPFK – *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny*, PPK – *Program péče o krajinu*.

V kontrolní akci bylo prověřeno, zda peněžní prostředky poskytnuté na ochranu a péči o přírodu a krajinu přinesly předpokládané výsledky a zda MŽP sledovalo a vyhodnocovalo účelnost programu ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny. Za tím účelem NKÚ provedl kontrolu u MŽP, SFŽP a AOPK a dále prověřil na místě 60 projektů spolufinancovaných z prostředků EU a národních dotačních programů.

NKÚ při kontrole zjistil:

Zhodnocení účelnosti vynaložených prostředků bránila skutečnost, že MŽP nestanovilo konkrétní a měřitelné cíle, kterých by mělo být prostřednictvím programů dosaženo. Přes významné vynaložené částky přitom nedošlo u řady ukazatelů stavu přírody a krajiny k zásadnímu pozitivnímu vývoji, resp. u některých došlo ve sledovaném období ke zhoršení.

1. Nastavené cíle dotačních programů sice odpovídají cílům státní politiky životního prostředí, ale MŽP stanovilo cíle kontrolovaných programů pouze obecně. Zároveň MŽP nekvantifikovalo hodnoty, kterých má být podporou dosaženo, zejména s ohledem na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. MŽP i nadále závazně nestanovilo žádné závazné indikátory a parametry pro hodnocení národního *Programu péče o krajinu*.

¹ Peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu v rámci operačních programů životního prostředí jsou poskytovány prostřednictvím *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále také „ERDF“).

² Program *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny* a *Program péče o krajinu*.

2. Předpokládané cílové hodnoty většiny indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly podhodnoceny, neboť skutečně dosažené hodnoty byly mnohonásobně vyšší (např. byla revitalizována plocha území o rozloze 214 km², zatímco předpokládaná cílová hodnota byla 10 km²). Dosažené hodnoty programových indikátorů jednoznačně nevyčísľují přínos pro ochranu a péči o přírodu a krajinu. Národní *Program péče o krajinu* není stále vyhodnocován.
3. Ačkoliv je podpora biodiverzity³ a ekologické stability krajiny základním cílem a zásadní prioritou financování oblasti ochrany přírody a krajiny a bylo na ni od ledna 2013 do konce června 2016 vynaloženo cca 9,4 mld. Kč, většina měřitelných ukazatelů stavu přírody a krajiny doposud nezaznamenala zásadní pozitivní vývoj. Naopak došlo např. k úbytku zemědělské půdy, k poklesu rozlohy nefragmentované krajiny⁴ a nadále přetrvává nepříznivý stav vodních toků (např. vysoká intenzita využití stojatých vod nebo omezení biologické rozmanitosti vodních a na vodu vázaných organismů).
4. MŽP v rámci národního programu *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny* a národního *Programu péče o krajinu* nenastavilo pro příjemce dotací některé obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací, zejména v souvislosti s povinností doložit způsob výběru zhotovitele a povinností doložit smlouvy o dílo.
5. Přínosy konkrétních projektů nebylo možné vyhodnotit, neboť jednotlivé projekty konkrétně nekvantifikovaly přínos pro žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. Ve vazbě na cíle programů a zároveň změnu stavu přírody a krajiny nelze z předložených podkladů přínos jednoznačně vyčísľit. U jednoho projektu prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly zjištěny nedostatky, které NKÚ oznámil příslušnému správci daně.

Doporučení:

Předpokladem pro vyhodnocení dotačních programů ve vazbě na stav přírody a krajiny je monitorování přínosů vynaložených peněžních prostředků programů a projektů k zastavení poklesu biodiverzity a k zastavení poklesu ekologické stability krajiny jako základním cílům SPŽP. Nastavené hodnocení dotačních programů v kontrolovaném období toto sledování a vyhodnocování přínosů neumožňovalo.

NKÚ proto doporučuje, aby MŽP důsledně při vyhlašování všech evropských a národních dotačních titulů se zaměřením na ochranu a péči o přírodu a krajinu:

- nastavilo kvantifikované a měřitelné cíle programů tak, aby přínos programů bylo možné jednoznačně vyčísľit ke stavu přírody a krajiny;
- nastavilo ověřitelné indikátory s uvedením počáteční a reálně dosažitelné cílové hodnoty, což by umožnilo vyčísľit dosažený přínos a dopad poskytnuté podpory ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny;

³ Biodiverzita je biologická rozmanitost neboli variabilita všech žijících organismů, která zahrnuje rozdílnost v rámci druhů, mezi druhy i rozdílnost ekosystémů. Je základním cílem ochrany a péče o přírodu a krajinu.

⁴ Fragmentace krajiny znamená nepříznivý jev rozdělení přírodních lokalit či územních celků v krajině na menší a izolovanější jednotky.

- nastavilo pro realizované projekty takové parametry akce, ze kterých bude možné určit alespoň lokální přínos ke změně stavu přírody a krajiny;
- průběžně sledovalo a vyhodnocovalo plnění cílových indikátorů a v případě odchylek od očekávaných výstupů a přínosů provedlo analýzu takového vývoje a následně kroky k úpravě pravidel programů tak, aby bylo cílů dosaženo. V případě zásadních rozdílů z důvodu nevhodně stanovených původních cílových ukazatelů přistoupilo k jejich přehodnocení a úpravě;
- vyhodnocovalo poskytnutou podporu v rámci dotačních programů ve vazbě na aktuální stav přírody a krajiny, což umožní odhadnout potřebnou výši peněžních prostředků k žádoucí změně.

NKÚ zároveň navrhuje aktualizovat podmínky pro poskytování dotací v rámci národních dotačních programů tak, aby byly obdobné jako podmínky dotačních programů ze zdrojů EU. Jedná se o doplnění nebo úpravy těchto podmínek:

- povinnost doložení smluv o dílo;
- povinnost doložení způsobu výběru zhotovitele;
- sjednocení dokladování právních vztahů žadatelů k pozemkům.

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

I. Úvod do kontrolované problematiky

A. Koncepční činnost MŽP

Státní politika životního prostředí ČR (dále také „SPŽP“) na období 2004–2010 vymezila základní rámec pro dlouhodobé a střednědobé směřování rozvoje environmentálního rozměru udržitelného rozvoje ČR. Navazující SPŽP pro léta 2012–2020 určila plán na realizaci efektivní ochrany životního prostředí v ČR do roku 2020. SPŽP byly schváleny usneseními vlády ČR.⁵

Mezi tři základní cíle SPŽP v oblasti ochrany přírody a krajiny patří ochrana a posílení ekologických funkcí krajiny, zachování přírodních a krajinných hodnot a zlepšení kvality prostředí v sídlech. Základní cíle SPŽP jsou vymezeny prostřednictvím dílčích cílů (zvýšení ekologické stability krajiny, obnova vodního režimu krajiny, omezení a zmírnění dopadů fragmentace krajiny, omezení úbytku původních druhů a přírodních stanovišť a další).

SPŽP v působnosti MŽP je realizována prostřednictvím operačních a národních dotačních programů. Hlavním úkolem OPŽP je zlepšování stavu přírody a krajiny. Národní dotační programy se orientují zejména na obnovu stavu přírody a krajiny.

⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 17. března 2004 č. 235, o *Státní politice životního prostředí*, a usnesení vlády ČR ze dne 9. ledna 2013 č. 6, o *aktualizované Státní politice životního prostředí České republiky na léta 2012 až 2020*.

B. Operační programy životního prostředí

EU podporuje ochranu přírody a krajiny prostřednictvím operačních programů životního prostředí, ve kterých MŽP plní funkci řídicího orgánu. SFŽP je zprostředkující subjekt zajišťující administraci projektů a AOPK vypracovává odborné posudky k realizovaným projektům.⁶

Operační program *Životní prostředí* v programovém období 2007–2013 podporoval zlepšování stavu přírody a krajiny v rámci prioritní osy 6. V následujícím programovém období 2014–2020 jsou ochrana přírody a péče o přírodu a krajinu podporována v prioritní ose 4 OPŽP. Míra spolufinancování byla u obou operačních programů stanovena ve výši maximálně 85 % z celkových způsobilých výdajů.

Globálním cílem zlepšování stavu přírody a krajiny v rámci prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 bylo zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny. Investiční prioritou⁷ prioritní osy 4 OPŽP 2014–2020 je zachování a ochrana životního prostředí.

C. Národní dotační programy

Podpora ze státního rozpočtu na ochranu a péči o přírodu a krajinu je poskytována investičním programem *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny* a neinvestičním programem *Program péče o krajinu*. MŽP je správcem těchto národních dotačních programů. Administrace programů je zajišťována prostřednictvím MŽP a AOPK. U obou národních dotačních programů může být dotace příjemci poskytnuta až do výše 100 % celkových nákladů.

Účelem národního programu POPFK je podpora investičních i neinvestičních záměrů realizujících adaptační opatření zmírňující dopady klimatické změny na vodní, lesní i mimolesní ekosystémy⁸. Národní program POPFK byl vyhlášen pro období let 2009 až 2018.

Cílem národního programu PPK je realizace opatření k udržení a systematickému zvyšování biologické rozmanitosti a takovému uspořádání funkčního využití území, které zajistí ochranu přírodních i kulturních hodnot krajiny. Národní program PPK byl vyhlášen poprvé v roce 1996.

Národní dotační programy jsou nástroje, které slouží k zabezpečení cílů v ochraně přírody a krajiny, které nejsou schopny zabezpečit programy ze zdrojů EU.

D. Peněžní prostředky vynaložené na ochranu přírody a péči o přírodu a krajinu

Porovnáním výše alokací ERDF na podporu biologické rozmanitosti a ochranu přírody v členských zemích EU k datu 31. prosince 2012⁹ měla ČR v poměru k celkovému financování

⁶ V programovém období 2014–2020 plní AOPK v rámci operačního programu *Životní prostředí* a zároveň i roli zprostředkujícího subjektu, a to u prioritní osy 4.

⁷ Pojem *investiční priorit*a prioritní osy 4 nahradil v OPŽP 2014–2020 dřívější termín *globální cíl* prioritní osy 6 z OPŽP 2007–2013.

⁸ Ekosystém = funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.

⁹ Údaj o alokacích členských států EU za aktuálnější období nebyl v době kontroly k dispozici.

z ERDF po Španělsku druhý největší podíl alokovaných prostředků ERDF na podporu biodiverzity (2,28 %).

V období od ledna 2013 do konce června 2016 bylo v rámci prioritní osy 6 OPŽP čerpáno 8 726 207 757 Kč. Z toho 8 189 499 028 Kč z prostředků ERDF, 36 443 614 Kč z prostředků státního rozpočtu a 500 265 116 Kč z prostředků SFŽP. Nejvýznamněji byla podpora směřována do oblastí optimalizace vodního režimu krajiny, dosáhla celkové výše 2 761 665 373 Kč, což představuje 31,65 % čerpání prioritní osy 6 ve stejném období.

Ve vztahu k alokaci ERDF pro prioritní osu 6 (13 133 194 987 Kč)¹⁰ bylo čerpáno k 30. červnu 2016 za celé programové období od roku 2007 celkem 13 142 974 794 Kč, což představuje 100,07 %¹¹ alokace.

V rámci kontrolovaných národních dotačních programů bylo na ochranu a péči o přírodu a krajinu od roku 2013 až do I. pololetí 2016 poskytnuto celkem 628 331 000 Kč (130 109 000 Kč v rámci národního programu POPFK a 498 222 000 Kč v rámci národního programu PPK).

Celkem bylo na podporu ochrany a péče o přírodu a krajinu vynaloženo v kontrolovaném období 9 354 538 756 Kč.

E. Zaměření kontroly

Tato kontrolní akce navázala na kontrolní akci č. 10/12¹², při níž NKÚ prověřil programy zaměřené na financování opatření k zlepšování stavu přírody a krajiny. Z předcházející kontrolní akce vyplynula především tato zjištění:

- vysoký podíl peněžních prostředků na ochranu přírody a krajiny věnovaný obnově a výstavbě vodních nádrží, jež byly podporovány i na úkor dalších opatření;
- nastavení nízkých cílových hodnot části indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013, tyto indikátory byly splněny již v roce 2010, a nebyly tedy plně využitelné pro hodnocení úspěšnosti programů;
- absence konkrétních cílů a indikátorů u dotačního programu PPK, zároveň přínos programu nebyl vyhodnocován.

Kontrolní akci č. 16/10 bylo prověřeno, zda poskytnuté peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu přinesly předpokládané výsledky a zda MŽP sledovalo a vyhodnocovalo účelnost programů ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

¹⁰ Pro přepočítání alokace ERDF na české koruny byl použit kurz ČNB 27,275 Kč/1 € ke dni 18. června 2015, tj. ke dni schválení implementačního dokumentu OPŽP 2007–2013.

¹¹ Čerpání alokace ve výši 100,07 % bylo ovlivněno skutečností, že alokace je stanovena v eurech a čerpání probíhá v korunách, které se každý měsíc účtují průběžně dle měsíčního kurzu Evropské centrální banky. Zároveň dojde ke korekcím v důsledku kontrolní činnosti v době udržitelnosti projektů.

¹² Kontrolní akce č. 10/12 – *Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny* (kontrolní závěr byl schválen Kolegiem NKÚ na VII. zasedání, konaném dne 28. března 2011, a zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*).

Zároveň byly stanoveny tyto dílčí cíle kontroly:

- ověřit, zda byly stanoveny kvantifikované, reálné a měřitelné cíle kontrolovaných dotačních programů;
- prověřit, zda byly dosažené výsledky poskytnuté podpory vyhodnocovány a bylo dosaženo předpokládaných cílových hodnot kontrolovaných dotačních programů;
- ověřit, zda přinesly poskytnuté peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu předpokládané výsledky;
- prověřit, zda byly nastaveny obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací;
- zjistit, zda byly dodrženy podmínky čerpání a použití dotace stanovené poskytovatelem dotace a zda byly dodržovány obecně závazné právní předpisy.

V rámci této kontrolní akce byla také provedena kontrola u 60 projektů na ochranu přírody a krajiny s celkovou výší schválené podpory přes 828 mil. Kč. Z toho bylo 40 projektů spolufinancovaných z OPŽP 2007–2013 a 20 projektů, na které byla poskytnuta dotace z národních dotačních programů, tedy POPFK nebo PPK. Kontrola byla provedena především z pohledu legality, účelovosti vynaložených peněžních prostředků a dosažení stanovených cílových parametrů projektů, provedeny byly také fyzické kontroly na místě realizace projektů. Pro výběrový vzorek kontrolovaných projektů bylo využito kritérium výše poskytnuté dotace (nejvyšší objem dotace v teritoriálním rozdělení dle krajů ČR), kritérium věcné zaměření projektu (zastoupení všech specifických oblastí podpory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013), kritérium cíle a účelu projektu (zastoupení všech typů podporovaných projektů) a kritérium doby ukončení projektu.

II. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. MŽP nestanovilo kvantifikované a měřitelné cíle dotačních programů

Stanovení kvantifikovaných a měřitelných cílů dotačních programů je základním předpokladem pro možnost zhodnocení úspěšnosti programů ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny. Cíle programů musí být jasně definovány a podloženy měřitelnými indikátory s uvedením počátečních a reálných předpokládaných cílových hodnot a vazbou na ověřitelné vyhodnocení přínosů programů.

NKÚ ověřil, zda kontrolované dotační programy zaměřené na ochranu a péči o přírodu a krajinu měly jednoznačně stanovené, kvantifikované a měřitelné cíle.

Zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny (cíle SPŽP) jsou realizovány prostřednictvím specifických oblastí podpory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013, jakými jsou např. podpora biodiverzity, obnova krajinných struktur nebo optimalizace vodního režimu krajiny.

V rámci specifických oblastí podpory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly stanoveny dílčí obecné operační cíle bez uvedení počátečních a cílových hodnot. Dílčí obecné operační cíle oblastí podpory byly definovány jako např. posílení populací ohrožených druhů rostlin

a živočichů a jejich biotopů, posílení biologické rozmanitosti, zlepšení přírodních poměrů v lesích, zvyšování retenční schopnosti krajiny a další.

MŽP tak definovalo globální cíl a operační cíle prioritní osy 6 pouze obecně. Cíle neobsahovaly kvantifikované hodnoty, kterých má být podporou dosaženo, zejména s ohledem na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. Kvůli nejednoznačně definovaným cílům prioritní osy 6 je obtížné vyčíslit přínos realizovaných aktivit k naplnění těchto cílů.

Pro hodnocení prioritní osy 6 byly pouze stanoveny základní hodnotící indikátory výstupů (revitalizovaná plocha, podíl evropsky významných lokalit, počet realizovaných akcí v rámci obnovy stabilního vodního režimu krajiny a počet realizovaných akcí zaměřených na zlepšování stavu přírody a krajiny). Indikátory byly charakterizovány prostřednictvím měrné jednotky a počátečního a cílového stavu. Zároveň byly stanoveny další indikátory na úrovních specifických oblastí podpory prioritní osy 6. Jednalo se o počet provedených opatření v rámci daného operačního cíle nebo velikost plochy regenerované krajiny, nebyly však uvedeny počáteční a cílové hodnoty.

Nastavení takových základních hodnotících indikátorů prioritní osy 6 nemohlo nahradit kvantifikované a ověřitelné cíle v oblasti přínosů (dopadů) pro stav přírody a krajiny, ačkoliv realizací projektů obecně dochází k pozitivnímu vlivu na stav přírody a krajiny. MŽP tak bez konkrétně kvantifikovaných cílů nemohlo posuzovat úspěšnost programu.

Zároveň dosažené cílové hodnoty indikátorů jednoznačně nezachycují přínos ve vztahu ke globálnímu cíli a operačním cílům prioritní osy 6 ve vazbě na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. Tato skutečnost byla zjištěna již předcházející kontrolní akcí a zároveň při auditu Evropského účetního dvora (dále také „EÚD“) v roce 2014.

V roce 2014 provedl EÚD obdobně zaměřenou kontrolu efektivnosti financování projektů z ERDF (zvláštní zpráva EÚD č. 12/2014)¹³. Kontrola byla provedena u 32 projektů ve vybraných členských státech EU¹⁴. Ze zprávy EÚD mimo jiné vyplynulo, že je třeba, aby byly vyvíjeny snahy k monitorování aktuálního přispění projektů k ochraně biodiverzity a přírody a krajiny. Zpráva EÚD uvedla, že k monitorování úspěchu projektu byly používány pouze indikátory tzv. hmotných výsledků, např. počet a druhy rostlin vysázených v revitalizované oblasti, počet hektarů, kde je prováděno zalesňování, počet chráněných druhů rostlin a živočichů apod. EÚD konstatoval, že chybí indikátory, které by hodnotily skutečné zvýšení počtu druhů rostlin a živočichů, tedy zvýšení biodiverzity.

K pozitivnímu posunu došlo v novém programovém období 2014–2020. Investiční priorita prioritní osy 4 OPŽP 2014–2020 se specifickými cíli, jako jsou posílení biodiverzity a přirozené funkce krajiny nebo zlepšení kvality prostředí v sídlech, stanovuje oproti předcházejícímu období strukturované ukazatele pro kvantifikované specifické cíle. V porovnání s indikátory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 se již nejedná pouze o počty realizovaných opatření, ale o nastavené měrné jednotky definovaných ukazatelů.

¹³ Zvláštní zpráva EÚD č. 12/2014: *Financuje EFRR účinně projekty, které přímo podporují biologickou rozmanitost v rámci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020?*

¹⁴ Česká republika, Španělsko, Francie, Polsko a Rumunsko.

Cílem národního programu POPFK je naplňovat povinnosti vyplývající zejména z plánů péče o zvláště chráněná území, souhrnů doporučených opatření pro ptačí oblasti, záchranných programů a programů péče pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů.

Obdobně jako u OPŽP 2007–2013 nestanovilo MŽP konkrétní, měřitelné a ověřitelné cíle národního programu POPFK, a v důsledku toho nemohlo vyhodnotit úspěšnost programu. Byla vymezena pouze konkrétní opatření, která lze prostřednictvím jednotlivých podprogramů POPFK realizovat, a zároveň byly stanoveny měřitelné indikátory pro všechny podprogramy. Jednalo se o indikátory výstupů, např. délka obnovených nebo vybudovaných stezek, plocha revitalizovaných koryt vodních toků, plocha obnovených nebo vytvořených tůní, počet zprůchodněných migračních překážek na tocích a další. Indikátory mají stanoveny hodnoty cílového stavu v absolutním vyjádření za celé období realizace programu (2009–2018).

V rámci národního programu PPK jsou poskytovány peněžní prostředky pro naplňování opatření vyplývajících ze zákona č. 114/1992 Sb.¹⁵ a ze schválených plánů péče pro zvláště chráněná území (dále také „ZCHÚ“), zároveň pro zlepšování dochovaného přírodního a krajinného prostředí a pro zajištění péče o ohrožené a handicapované živočichy. **MŽP nestanovilo konkrétní cíl programu PPK. Zároveň MŽP nedefinovalo u národního programu PPK závazné hodnotící indikátory programu a podprogramů ani cílové hodnoty, kterých má být poskytnutou podporou dosaženo.** MŽP vymežilo pouze podprogramy a související typy podporovaných opatření.

V tomto směru je přístup MŽP k hodnocení účelnosti programu horší než u předchozích dvou kontrolovaných programů (OPŽP 2007–2013 a POPFK). Toto zjištění je o to závažnější, že tato skutečnost byla zjištěna již předchozí kontrolní akcí č. 10/12. **Nadále trvá stav, kdy přínos programu PPK k ochraně přírody a krajiny nelze bez závazně nastavených indikátorů vyhodnotit.** MŽP jako správce národního programu PPK ani neverifikovalo sadu indikátorů používanou AOPK interně pro hodnocení vybrané části projektů PPK.

Nastavené cíle dotačních programů sice odpovídají cílům státní politiky životního prostředí, ale MŽP stanovilo cíle kontrolovaných programů pouze obecně. Zároveň MŽP nekvantifikovalo hodnoty, kterých má být podporou dosaženo, zejména s ohledem na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. MŽP i nadále závazně nestanovilo žádné závazné indikátory a parametry pro hodnocení národního *Programu péče o krajinu*.

2. MŽP dostatečně nehodnotilo plnění indikátorů dotačních programů

I přes nedostatky v nastavení měřitelných cílů dotačního programu popsané v předchozí části je stále zásadním předpokladem řádného řízení dotačního programu, aby dosažené výsledky byly pravidelně sledovány a vyhodnocovány ve vztahu k nastaveným indikátorům. Takové sledování a vyhodnocování poskytuje správci programu ujištění, že program postupuje k naplnění svého účelu a cílových hodnot bude dosaženo. Naopak v případě, že se dosahované výsledky odcházejí od plánovaných hodnot, může správce analyzovat, proč tomu tak je, a provést potřebné úpravy, aby bylo dosaženo nápravy a předpokladu dosažení cílů programu.

¹⁵ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Kontrolou bylo proto ověřeno, zda dosažené výsledky poskytnuté podpory v rámci kontrolovaných dotačních programů odpovídaly stanoveným předpokládaných cílových hodnotám indikátorů, prověřena byla také činnost MŽP při sledování a vyhodnocování průběhu programu.

Poskytnutou podporou v prioritní ose 6 OPŽP 2007–2013 bylo dosaženo následujících hodnot základních hodnoticích indikátorů:

- plocha revitalizovaného území **214 km²** (předpokládaná cílová hodnota 10 km²);
- podíl evropsky významných lokalit, které jsou připraveny k zařazení mezi ZCHÚ či ke smluvní nebo základní ochraně, z celkového počtu českých evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu dosáhl **54,61 %** (předpokládaná cílová hodnota 80 %);
- v rámci obnovy stabilního vodního režimu krajiny a prvků ekologické stability bylo realizováno celkem **890 akcí** (předpokládaná cílová hodnota 15 akcí);
- bylo realizováno **2 213 projektů** zaměřených na zlepšování stavu přírody a krajiny (předpokládaná cílová hodnota 150 akcí).

Dosažené hodnoty tří ze čtyř indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly k datu 31. prosince 2015 mnohonásobně překročeny. Z výše uvedeného vyplývá, že předpokládané cílové hodnoty indikátorů prioritní osy 6 byly při nastavení značně podhodnoceny. Zároveň to znamená, že sledování a hodnocení plnění nastavených indikátorů bylo ze strany MŽP nedostatečné a spíše formální.

U národního programu POPFK provedlo MŽP dílčí vyhodnocení programu za období 2009–2012. Vyhodnocení se týkalo stavu naplňování indikátorů podprogramů za sledované období. Dle dosažených výsledků byly provedeny změny cílových hodnot jednotlivých indikátorů a parametrů podprogramů.

Údaje o aktuálním plnění konkrétních indikátorů předložilo MŽP za období od zahájení programu v roce 2008 do 2. srpna 2016. Z porovnání cílových a dosažených hodnot, které provedl NKÚ, vyplývá, že cca 3 roky před závěrečným vyhodnocením programu nejsou ve většině případů naplňovány cílové hodnoty. Některé indikátory byly mnohonásobně překročeny, zatímco u některých nebyly realizovány žádné projekty/akce. Např.:

- u indikátoru „plocha lesních porostů se zlepšenou druhovou, věkovou nebo prostorovou skladbou“ nebo „plocha s asanovanou dřevní hmotou“ bylo podpořeno 43 akcí na **653 ha** (předpokládaná cílová hodnota 8 500 ha);
- bylo realizováno 439 akcí na ploše **664 ha** obnovených nebo vytvořených biotopů nebo stanovišť (předpokládaná cílová hodnota 400 ha);
- neproběhla realizace projektů u indikátorů „počet záchranných programů“ s cílovou hodnotou 8 akcí nebo „počet zprůchodněných migračních překážek na tocích“ s cílovou hodnotou 27 akcí.

V nastavení, sledování a hodnocení plnění národního programu POPFK ze strany MŽP byly zjištěny stejné nedostatky, jako jsou uvedeny v předchozích odstavcích pojednávajících o OPŽP 2007–2013. Nastavení cílových hodnot indikátorů přitom nebylo napraveno ani jejich změnou provedenou po roce 2012. Navíc MŽP od roku 2012 již dále nehodnotilo dosažené přínosy v porovnání s předpokládanými cílovými hodnotami. MŽP

k vyhodnocování POPFK sdělilo, že další dílčí vyhodnocení za období 2013–2016 bude provedeno v roce 2017. Finálně bude program vyhodnocen po uplynutí doby, na kterou byl schválen, tj. v roce 2019.

MŽP neprovádělo hodnocení národního programu PPK. MŽP nevytvořilo ucelený systém hodnocení programu za všechny podprogramy PPK a zároveň nevyšetřilo přínosy podpory z národního programu PPK k žádoucí změně stavu přírody a krajiny. Dílčí monitoring provedla pouze AOPK na základě interních nezávazných indikátorů, a to pouze za část podprogramů PPK, které administruje. Monitoring byl proveden v říjnu 2013 pro období let 2008 až 2013.

Tato skutečnost je o to závažnější, že MŽP tím zcela nenaplnilo usnesení vlády ČR ze dne 22. června 2011 č. 472¹⁶, které mu uložilo realizovat opatření k nápravě nedostatků zjištěných při předchozí obdobně zaměřené kontrolní akci č. 10/12.

Předpokládané cílové hodnoty většiny indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly podhodnoceny, neboť skutečně dosažené hodnoty byly mnohonásobně vyšší. Dosažené hodnoty programových indikátorů jednoznačně nevyšetřují přínos pro ochranu a péči o přírodu a krajinu. Národní *Program péče o krajinu* stále není vyhodnocován.

3. Stav přírody a krajiny nezaznamenal pozitivní vývoj

Základním předpokladem pro vyhodnocení vývoje stavu přírody a krajiny je konkrétní vymezení přínosů jednotlivých dotačních programů s vazbou na odhad potřebné výše poskytnutých peněžních prostředků, která je nutná k zastavení negativního vývoje přírody a krajiny či jeho zlepšení.

Při absenci nastavení cílových hodnot přínosu (dopadu) programů k ochraně přírody a krajiny bylo kontrolou ověřeno z dostupných informací, zda v průběhu realizace programů došlo k zastavení negativního vývoje či k pozitivnímu trendu ve stavu ochrany přírody a krajiny.

Ze střednědobého vyhodnocení SPŽP, provedeného MŽP v prosinci 2015, vyplývá, že ve většině případů nebyl zaznamenán pozitivní trend v plnění stanovených cílů v oblasti ochrany přírody a krajiny, které mají vazbu na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. Tato skutečnost je doložena vývojem vybraných měřitelných ukazatelů SPŽP, např.:

- Celková výměra zemědělské půdy ČR stále klesá. V období 2000–2014 došlo k poklesu výměry zemědělské půdy o více než 64 tis. ha, což je téměř 1 % území ČR. Důvodem poklesu je rozšiřování zastavěných a ostatních ploch na úkor výměry orné půdy. Zastavěné a ostatní plochy tvořily v roce 2014 již přes 10,7 % území ČR.
- Byl zaznamenán mírný růst půdního fondu v porovnání let 2010 až 2014 u lesních pozemků (o 9 tis. ha) a trvalých travních porostů (o 11,4 tis. ha).
- V současné době nadále zůstává na území ČR potenciálně ohroženo 63,6 % zemědělské půdy vodní erozí a 18,1 % erozí větrnou. Na většině ploch erozí ohrožených půd není prováděna systematická ochrana, která by omezovala ztráty půdy.

¹⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 22. června 2011 č. 472, *ke kontrolnímu závěru NKÚ z kontrolní akce č. 10/12 Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny.*

- U cíle obnovy vodního režimu krajiny stále přetrvává nepříznivý stav vodních toků (např. narušení jejich přirozené morfologie¹⁷, vysoká intenzita využití stojatých vod a s tím spojená eutrofizace¹⁸, omezení biologické rozmanitosti vodních a na vodu vázaných organismů).
- Rozloha dopravou nefragmentované krajiny klesla z 54 tis. km² v roce 2000 (68,6 % celkové rozlohy ČR) na 50 tis. km² v roce 2010 (63,4 % celkové rozlohy ČR), zároveň se předpokládá její další úbytek v následujících letech. Rozlohu nefragmentované krajiny negativně ovlivňuje rozvoj dopravy a zástavby. Dle katastru nemovitostí se kategorie ostatní plochy, do které patří i dopravní infrastruktura, v období 2000–2014 rozšířila o 28,3 tis. ha (o 4,2 %).
- Monitoring stavu evropsky významných živočišných a rostlinných druhů z let 2006 a 2012 konstatoval zlepšení.

Ačkoliv je podpora biodiverzity a ekologické stability krajiny základním cílem a zásadní prioritou financování oblasti ochrany přírody a krajiny a bylo na ni od ledna 2013 do konce června 2016 vynaloženo cca 9,4 mld. Kč, většina měřitelných ukazatelů stavu přírody a krajiny doposud nezaznamenala zásadní pozitivní vývoj. Naopak došlo např. k úbytku zemědělské půdy, poklesu rozlohy nefragmentované krajiny a nadále přetrvává nepříznivý stav vodních toků.

4. MŽP nestanovilo pro příjemce obvyklé podmínky pro poskytování dotací

Nastavení základních a v praxi obvyklých podmínek pro poskytování dotací je jedním z předpokladů jejich řádného, transparentního a efektivního použití a kritériem pro ověření oprávněnosti použití vynaložených peněžních prostředků.

Kontrola ověřila, zda v rámci národních dotačních programů na ochranu a péči o přírodu a krajinu byly nastaveny obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací, používané např. v případě spolufinancování z operačních programů.

Podmínky pro poskytování dotací v rámci národních programů POPFK a PPK byly obsahem směrnic MŽP. Kontrolou vybraného vzorku 20 projektů financovaných z programů POPFK a PPK bylo zjištěno, že MŽP jako správce programů nestanovilo příjemcům povinnost doložit smlouvy o dílo mezi žadatelem a zhotovitelem ani povinnost doložit způsob výběru zhotovitele. Dále u čtyř projektů národního programu POPFK nebyl plně doložen právní vztah žadatele k pozemkům, na nichž mělo být dané opatření realizováno. Kontrola NKÚ tak nemohla v plném rozsahu ověřit oprávněnost použití peněžních prostředků, jak je obvyklé u projektů financovaných ze zdrojů EU. Pokud nebude možné ověřit oprávněnost použití peněžních prostředků, hrozí riziko netransparentnosti či např. použití dotace k jinému než stanovenému účelu.

MŽP jako správce národního programu PPK nestanovilo v závazných směrnících povinnost předkládat ke konečnému vyúčtování skutečných nákladů ve formě čestného prohlášení i vystavené faktury za provedené úkony.

¹⁷ Morfologie = biologická disciplína zabývající se vnější stavbou organismů.

¹⁸ Eutrofizace = proces obohacování vod o živiny, zejména o dusík a fosfor.

Při realizaci projektů hrozí riziko, že příjemce dotace i přes podepsané čestné prohlášení o pravdivosti uváděných informací uplatní odpočet daně z přidané hodnoty u výkonů, které jsou hrazeny z prostředků dotace, a zároveň neodvede odpovídající částku odpočtu na účet finančního vypořádání.

MŽP v rámci národního programu obnovy přirozených funkcí krajiny a národního *Programu péče o krajinu* nenastavilo pro příjemce dotací některé obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací, zejména nestanovilo povinnost doložit způsob výběru zhotovitele a povinnost doložit smlouvy o dílo.

5. Zjištění ve vztahu k příjemcům dotací

Předpokladem pro vyhodnocení přínosů programů zaměřených na stav přírody a krajiny je jednoznačné stanovení cílových hodnot dopadů konkrétních realizovaných projektů k definovaným cílům programů a jejich vyhodnocování.

Kontrola prověřila, zda byly prostředky vynaloženy na stanovený účel a zda byly dodrženy podmínky čerpání a použití dotace stanovené poskytovatelem dotace a obecně závazné právní předpisy. Kontrolou bylo zároveň ověřeno, zda příjemci dotací u kontrolovaných projektů vyhodnocovali kvantifikované přínosy ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

Kontrola byla provedena u 60 projektů s celkovou výší schválené podpory přes 828 mil. Kč. V rámci kontroly bylo prověřeno celkem 40 projektů v prioritní ose 6 OPŽP 2007–2013 a celkem 20 projektů v národních dotačních programech POPFK a PPK.

Pokud jde o dodržení stanovených pravidel, byla u jednoho projektu prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 porušena podmínka rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť poskytovateli nebyly předloženy podklady k závěrečnému vyhodnocení akce ve stanoveném termínu k 30. červnu 2016. Podklady nebyly předloženy poskytovateli ani v termínu do doby ukončení kontroly. NKÚ vyhodnotil zjištěnou skutečnost jako neoprávněné použití peněžních prostředků ve vztahu k poskytnutým peněžním prostředkům ve výši 6 619 100,29 Kč a zaslal oznámení o této skutečnosti příslušnému správci daně.

U dalšího projektu prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 nebyly příjemcem dotace předloženy veškeré požadované doklady ke kontrole, a proto NKÚ nemohl ověřit správnost a úplnost všech kontrolovaných údajů.

U zbývajících projektů nebylo zjištěno porušení podmínek pro čerpání dotací ani porušení obecně závazných předpisů.

Přínosy konkrétních projektů nebylo možné vyhodnotit, neboť jednotlivé projekty neobsahovaly konkrétně kvantifikované přínosy ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny. Ve vazbě na cíle programů a zároveň změnu stavu přírody a krajiny nelze z předložených podkladů přínos jednoznačně vyčíslit.

III. Závěrečné zhodnocení

Tato kontrolní akce prověřila, zda peněžní prostředky poskytnuté na ochranu a péči o přírodu a krajinu přinesly předpokládané výsledky a zda MŽP sledovalo a vyhodnocovalo účelnost programů ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

NKÚ zjistil, že zhodnocení účelnosti prostředků vynaložených z OPŽP a národních dotačních programů bránila skutečnost, že MŽP nestanovilo konkrétní a měřitelné cíle, kterých mělo být prostřednictvím programů dosaženo. Přes významné vynaložené částky přitom nedošlo u řady ukazatelů stavu přírody a krajiny k zásadnímu pozitivnímu vývoji, resp. u některých došlo ve sledovaném období ke zhoršení.

Mezi členskými zeměmi EU měla ČR druhý největší podíl (přes 2 %) peněžních prostředků z ERDF alokovaných na podporu biologické rozmanitosti a ochranu přírody. Na ochranu a péči o přírodu a krajinu bylo v období od ledna 2013 do konce června 2016 vynaloženo cca 9,4 mld. Kč. Přesto stav přírody a krajiny prozatím nezaznamenal zásadní pozitivní vývoj. Dokládá to stav základních měřitelných ukazatelů cílů *Státní politiky životního prostředí*. Došlo např. k úbytku zemědělské půdy, poklesu rozlohy nefragmentované krajiny a nadále přetrvává nepříznivý stav vodních toků.

Realizací projektů z kontrolovaných dotačních programů dochází k ovlivňování stavu přírody a krajiny. MŽP však v OPŽP 2007–2013 a obou národních dotačních programech nevyšlo konkrétní měřitelný očekávaný přínos a neprovedlo hodnocení dopadů vynaložených peněžních prostředků na stav přírody a krajiny. Důvodem byla skutečnost, že MŽP nevymezilo konkrétně definované cíle přínosu (dopadu) programů a navíc stanovilo často podhodnocené cílové hodnoty ukazatelů výstupů programů. V porovnání se stejně zaměřenou kontrolou NKÚ z roku 2010 se stav hodnocení dotačních programů příliš nezměnil. Pozitivní skutečností je nastavení strukturovaných ukazatelů cílových hodnot přínosů v novém OPŽP na programové období 2014–2020.

Obdobné nedostatky byly zjištěny a podobné závěry vyhodnoceny při kontrole EÚD¹⁹, která byl zaměřena na efektivnost financování projektů z ERDF a která proběhla ve vybraných zemích EU včetně ČR. Hlavním zjištěním EÚD bylo použití pouze hmotných výsledků (výstupů) pro hodnocení úspěchu projektu bez monitorování aktuálního přispění k podpoře biodiverzity a ochraně přírody a krajiny.

Zkontrolováno bylo rovněž 60 projektů zaměřených na ochranu a péči o přírodu a krajinu s celkovou výší schválené podpory přes 828 mil. Kč. Ve vazbě na cíle programů nelze u kontrolovaných projektů vyčíslit jejich konkrétní přínos k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

Doporučení

Předpokladem pro vyhodnocení dotačních programů ve vazbě na stav přírody a krajiny je monitorování přínosů vynaložených peněžních prostředků programů a projektů k zastavení

¹⁹ Viz http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_12/QJAB14012CSC.pdf.

poklesu biodiverzity a zastavení poklesu ekologické stability krajiny jako základním cílům SPŽP. Nastavené hodnocení dotačních programů v kontrolovaném období toto sledování a vyhodnocení přínosů neumožňovalo.

NKÚ proto doporučuje, aby MŽP důsledně u všech evropských a národních dotačních titulů se zaměřením na ochranu a péči o přírodu a krajinu:

- nastavilo kvantifikované a měřitelné cíle programů tak, aby přínos programů bylo možné jednoznačně vyčíslit ke stavu přírody a krajiny;
- nastavilo ověřitelné indikátory s uvedením počáteční a reálně dosažitelné cílové hodnoty, která umožní vyčíslit dosažený přínos a dopad poskytnuté podpory ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny;
- nastavilo pro realizované projekty takové parametry akce, ze kterých bude možné určit alespoň lokální přínos ke změně stavu přírody a krajiny;
- průběžně sledovalo a vyhodnocovalo plnění cílových indikátorů a v případě odchylek od očekávaných výstupů a přínosů provedlo analýzu takového vývoje a následně učinilo kroky k úpravě pravidel programů, aby bylo cílů dosaženo; v případě zásadních rozdílů z důvodu nevhodně stanovených původních cílových ukazatelů přistoupilo k jejich přehodnocení a úpravě;
- vyhodnocovalo podporu poskytnutou v rámci dotačních programů ve vazbě na aktuální stav přírody a krajiny, což umožní odhadnout výši peněžních prostředků potřebných k žádoucí změně.

NKÚ zároveň navrhuje aktualizovat podmínky pro poskytování dotací v rámci národních dotačních programů tak, aby byly obdobné jako podmínky dotačních programů financovaných ze zdrojů EU. Jedná se o doplnění nebo úpravy těchto podmínek:

- povinnost doložení smluv o dílo;
- povinnost doložení způsobu výběru zhotovitele;
- sjednocení dokladování právních vztahů žadatelů k pozemkům.

Seznam použitých zkratk

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
EK	Evropská komise
EÚD	Evropský účetní dvůr
ECB	Evropská centrální banka
ERDF	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
ha	hektar
km ²	kilometr čtvereční
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPŽP 2007–2013	operační program <i>Životní prostředí</i> na programové období 2007–2013
OPŽP 2014–2020	operační program <i>Životní prostředí</i> na programové období 2014–2020
PO 6	prioritní osa 6 – <i>Zlepšování stavu přírody a krajiny</i>
PO 4	prioritní osa 4 – <i>Ochrana a péče o přírodu a krajinu</i>
POPFK	program <i>Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny</i>
PPK	<i>Program péče o krajinu</i>
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
SPŽP	<i>Státní politika životního prostředí</i>
ZCHÚ	zvláště chráněné území

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu
Ročník XXV (2017)

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 198

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 1/2017 vyšla dne 31. ledna 2017

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)

