

OBSAH

Část A: Plán kontrolní činnosti

- | | | |
|----|---|-----|
| 3. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (V)
(16/03, 16/12, 16/21, 16/26, 16/32) | 363 |
| 4. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2017 (I)
(17/01, 17/03, 17/04, 17/06, 17/07, 17/09, 17/12, 17/17, 17/21) | 367 |

Část B: Kontrolní závěry z kontrolních akcí

- | | | |
|-------|--|-----|
| 16/03 | Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu <i>Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa</i> za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015 | 375 |
| 16/09 | Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu | 407 |
| 16/11 | Peněžní prostředky státu určené na vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením | 429 |
| 16/13 | Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice | 449 |
| 16/14 | Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu místního rozvoje v rámci iniciativy LEADER prostřednictvím <i>Programu rozvoje venkova</i> | 473 |
| 16/15 | Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Národní divadlo | 495 |
| 16/16 | Peněžní prostředky určené na zajištění interoperability na stávajících železničních tratích | 507 |
| 16/17 | Účetnictví Ministerstva zahraničních věcí | 523 |
| 16/18 | Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv | 535 |
| 16/19 | Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly <i>Grantová agentura České republiky</i> | 561 |
| 16/20 | Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na rozvoj a obnovu materiálně technické základny sportu a tělovýchovy | 581 |
| 16/22 | Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR | 597 |
| 16/23 | Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady | 607 |

Část A**Plán kontrolní činnosti****3. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (V)****Číslo kontrolní akce: 16/03****Předmět kontroly:**

Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu *Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa* za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví

*Změna v položce:***časový plán:**

- předložení KZ ke schválení 03/2017
(původní znění: 01/2017)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/III/2017 na svém III. jednání dne 13. 2. 2017.

Číslo kontrolní akce: 16/12**Předmět kontroly:**

Příprava jednotného metodického prostředí pro čerpání podpory EU v programovém období 2014+

*Změna v položce:***časový plán:**

- předložení KZ ke schválení 04/2017
(původní znění: 02/2017)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/IV/2017 na svém IV. jednání dne 27. 2. 2017.



Číslo kontrolní akce: 16/32

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu rozvoje vzájemné spolupráce obcí a rozvoje místních partnerství

Změna v položce:

časový plán:

- předložení KZ ke schválení 08/2017
(původní znění: 06/2017)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/VII/2017 na svém VII. jednání dne 25. 4. 2017.

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:

časový plán:

- předložení KZ ke schválení 06/2017
(původní znění: 04/2017)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2017 na svém VIII. jednání dne 15. 5. 2017.

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:

časový plán:

- předložení KZ ke schválení 08/2017
(původní znění: 06/2017)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VIII/2017 na svém VIII. jednání dne 15. 5. 2017.

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2017 (I)

Číslo kontrolní akce: 17/12

Předmět kontroly:

Správa daně z přidané hodnoty v oblasti elektronického obchodování (e-commerce)

Změna v položce:

časový plán:

- zahájení kontroly 04/2017
(původní znění: 03/2017)
- předložení KZ ke schválení 03/2018
(původní znění: 01/2018)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/II/2017 na svém II. jednání dne 30. 1. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/21

Předmět kontroly:

Správa daně z příjmů právnických osob

Změna v položce:

časový plán:

- zahájení kontroly 09/2017
(původní znění: 08/2017)
- předložení KZ ke schválení 07/2018
(původní znění: 06/2018)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/II/2017 na svém II. jednání dne 30. 1. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/01

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu poskytované z *Programu záchrany architektonického dědictví* na záchranu a obnovu kulturních památek

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

– vybraní příjemci peněžních prostředků:

Arcibiskupství pražské;
Kanonie premonstrátů v Nové Říši;
Komunita Římské unie řádu sv. Voršily v Praze;
Militaris Templariorum Ordo Equitanc Jesu Christi de Templo Salomonis, Stránecká Zhoř;
Rytířský řád Křižovníků s červenou hvězdou, Praha;
Římskokatolická farnost Přibyslavice;
„YMCA v České republice“, Praha;
Město Brtnice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/III/2017 na svém III. jednání dne 13. 2. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/03

Předmět kontroly:

Zdravotnické informační systémy ve správě organizačních složek resortu zdravotnictví

Změna v položce:

kontrolované osoby:

– vypouští se:

Koordinační středisko pro resortní zdravotnické informační systémy, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/III/2017 na svém III. jednání dne 13. 2. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/09**Předmět kontroly:**

Akce stavebního charakteru prováděné za účelem oprav, modernizace a rozvoje sítě silnic II. a III. tříd na území vybraných krajů, spolufinancované z prostředků Evropské unie a národních zdrojů

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

- vybraní příjemci peněžních prostředků:

Moravskoslezský kraj, Ostrava.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/III/2017 na svém III. jednání dne 13. 2. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/06**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynaložené na podporu lesnictví

Změna v položce:

cíle kontroly:

Provéřit cíle a podmínky podpory lesnictví v rámci *Programu rozvoje venkova* a národních dotačních programů Ministerstva zemědělství, a zda byly peněžní prostředky vynaloženy v souladu s právními předpisy účelně a hospodárně
(*původní údaj: Provéřit cíle a podmínky podpory lesnictví v rámci Programu rozvoje venkova a operačního programu Životní prostředí a ověřit, zda byly peněžní prostředky vynaloženy v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně*)

kontrolované osoby:

- vypouští se:

Ministerstvo životního prostředí;
Státní fond životního prostředí ČR, Praha;
Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Praha;

– doplňuje se:

Středočeský kraj, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/IV/2017 na svém IV. jednání dne 27. 2. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/01

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu poskytované z *Programu záchrany architektonického dědictví* na záchranu a obnovu kulturních památek

Změna v položce:

kontrolované osoby:

– doplňuje se:

Českomoravská provincie Římské unie řádu sv. Voršily, Praha;

Římskokatolická farnost Starý Plzenec;

Římskokatolická farnost Tábor;

Římskokatolická farnost Tábor – Klokočy;

MĚSTO TURNOV;

Město Soběslav;

Město Stráž pod Ralskem;

Obec Chotěšov;

Obec Pěnčín;

KUTA a.s., Praha;

Alena Korcová, Záluží 1, Kotovice;

– vypouští se:

Komunita Římské unie řádu sv. Voršily v Praze.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/V/2017 na svém V. jednání dne 20. 3. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/06**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynaložené na podporu lesnictví

Změna v položce:

kontrolované osoby:

– doplňuje se:

Jihomoravský kraj, Brno;
Královéhradecký kraj, Hradec Králové;
Olomoucký kraj, Olomouc;
Ústecký kraj, Ústí nad Labem;
Česká zemědělská univerzita v Praze;
Mendelova univerzita v Brně;
statutární město Most;
statutární město Olomouc;
město Hostomice;
město Nové Město na Moravě;
obec Bělá pod Pradědem, okres Jeseník;
obec Častrov, okres Pelhřimov;
obec Drnovice, okres Blansko;
obec Komárov, okres Tábor;
obec Moravské Bránice, okres Brno-venkov;
obec Rouchovany, okres Třebíč;
ADAPTA Skála, s.r.o., Mnichovo Hradiště;
Arcibiskupské lesy a statky Olomouc s.r.o.;
Bouzovské lesy s.r.o., Bouzov – Bouzov 2;
Collredo-Mannsfeld spol. s r.o., Zbiroh;
Czernin Dymokury s.r.o., Dymokury;
FINE DREAM, s.r.o., Praha;
CHANA - DW, s.r.o., Zábrodí;
JISAM s.r.o., Pardubice;
Košťany Holdings spol. s r.o., Košťany;
Lesní společnost Prylovi s.r.o., Lukavec;
Lesy a parky Trutnov s.r.o;
Lesy Janeček s.r.o., Kvasiny;
Lesy Luže, s.r.o., Luže;
MP LESY, spol. s r.o., Benešov;
SPRÁVA MAJETKU HS s.r.o., Častolovice;
STOPP, s.r.o., Dlouhé;
Teplárna Jindřichovice s.r.o., Jindřichovice pod Smrkem;
Velkostatek Tetín s.r.o., Tetín;
VP STAR s.r.o., Staré Buky;

Lesy České republiky, s.p., Hradec Králové;
Vojenské lesy a statky ČR, s.p., Praha;
Kinský dal Borgo, a.s., Chlumeck nad Cidlinou;
KINSKÝ Žďár, a.s., Žďár nad Sázavou;
Leoš Novotný, a.s., Praha;
Lesy města Brna, a.s., Kuřim;
Městské lesy Hradec Králové a.s.;
Statek Blatná a.s., Praha;
Lesní statek TŘEMEŠEK, v.o.s., Oskava;
Lesy JEZEŘÍ, k.s., Praha;
Singularní společnost Veverská Bítýška z.s.;
Výzkumný ústav lesního hospodářství a myslivosti, v. v. i., Jíloviště;
Správa Krkonošského národního parku, Vrchlabí;
Ústav pro hospodářskou úpravu lesů, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav;
Arcibiskupství pražské, Praha;
Metropolitní kapitula u svatého Václava v Olomouci;
Duben Petr, č.p. 36, Ždírec;
Ing. Miloslav Novotný, č.p. 85, Černá v Pošumaví;
Ivan Deym, č.p. 1, Nemyšl;
Jan Kolowrat-Krakowský, Rychnov nad Kněžnou;
Jana Bošinová, Nebovazy 21, Křimov;
Jiří Blažek, Rokycanská 1325/123, Plzeň;
Joseph Michael Barton Dobenin, Husovo náměstí 1202, Nové Město nad Metují;
Kristina Colloredo-Mansfeldová, Zámecká 5, Opočno;
Miroslav Kučera, Zdešov 51, Jarošov nad Nežárkou.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/V/2017 na svém V. jednání dne 20. 3. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/06

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynaložené na podporu lesnictví

Změna v položce:

kontrolované osoby:

– doplňuje se:

Lesy města Olomouce, a.s., Neředín, Olomouc;
Bělecký Mlýn s.r.o., Olomouc;
MARWOOD s.r.o., Hlína, okres Brno-venkov;
obec Hošťálková, okres Vsetín.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VI/2017 na svém VI. jednání dne 3. 4. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/04

Předmět kontroly:

Odstraňování starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací

Změna v položce:

kontrolní závěr vypracovává:

Ing. Jan Málek
(původní údaj: Ing. Hana Hykšová)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VII/2017 na svém VII. jednání dne 25. 4. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/07

Předmět kontroly:

Rozvoj a obnova materiálně technické základny Policie České republiky

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

– vybraná krajská ředitelství Policie ČR:

Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, České Budějovice;
Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VII/2017 na svém VII. jednání dne 25. 4. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/09

Předmět kontroly:

Akce stavebního charakteru prováděné za účelem oprav, modernizace a rozvoje sítě silnic II. a III. tříd na území vybraných krajů, spolufinancované z prostředků Evropské unie a národních zdrojů

Změna v položce:

kontrolované osoby:

– doplňuje se:

Jihočeský kraj, České Budějovice;

Liberecký kraj, Liberec;

Pardubický kraj, Pardubice;

Správa silnic Moravskoslezského kraje, příspěvková organizace, Ostrava;

Správa a údržba silnic Pardubického kraje, Pardubice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VII/2017 na svém VII. jednání dne 25. 4. 2017.

Číslo kontrolní akce: 17/17

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu poskytované na podporu práce s dětmi a mládeží

Změna v položce:

kontrolní závěr vypracovává:

Ing. Adolf Beznoska

(původní údaj: Ing. Hana Hykšová)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/VII/2017 na svém VII. jednání dne 25. 4. 2017.

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

16/03

Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu *Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa* za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reiesiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo financí při sestavení závěrečných účtů, předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu a vedení účetnictví postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo financí (dále také „MF“).

Kontrolováno bylo období roku 2015 včetně souvisejících skutečností let předcházejících a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od ledna do října 2016.

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

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 3. dubna 2017, **schválilo** usnesením č. 8/VI/2017 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Kontrola prověřovala u MF údaje ze tří základních systémů výkaznictví státu, tj. údaje z účetnictví, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu a údaje závěrečných účtů kapitol spravovaných MF. Mezi hlavní zjištění patří zejména:

- některé údaje o dlužích vykazované v závěrečných účtech nemají stanovená a zveřejněna jasná pravidla, použité metodické postupy pro jejich vykázání nebyly v některých případech stejné s postupy stanovenými nebo používanými v účetnictví MF. NKÚ doporučuje právními předpisy ujasnit metodická pravidla pro vykázání aktiv a pasiv (dluhů) a stanovit povinnost vykázat v rámci státního dluhu nejen závazky vyplývající z vydaných dluhopisů před jejich splatností, ale i závazky po splatnosti;
- údaje o podmíněných závazcích vedených a vykázaných v účetnictví MF mají nízkou vypovídací hodnotu pro externí uživatele, zejména v oblasti garancí. Vykázané informace jsou zatíženy problémy s aplikací právních předpisů, chybami v účetnictví a účetní závěrce MF. Rozsah problému byl zjištěn v řádu desítek mld. Kč. Podle NKÚ je potřebné zajistit lepší vypovídací schopnost údajů o podrozměrových skutečnostech, aby tyto údaje poskytované externím uživatelům jim mohly vhodněji sloužit a aby i jejich konsolidace pro potřeby sestavování účetních výkazů za Českou republiku byla účelnou záležitostí ve smyslu jasné a srozumitelné interpretovatelnosti takovýchto údajů;
- MF netvořilo žádné účetní rezervy a nesnížilo hodnotu některého majetku, přestože kontrola prokázala důvody pro účtování o těchto skutečnostech. Rozsah problému byl zjištěn v řádu desítek mld. Kč. Jeho důsledkem je zkreslení údajů o stavu majetku a pasiv, včetně údajů o výši cizích zdrojů (faktických závazků MF). Tzv. reforma účetnictví státu prováděná od roku 2010 přitom po MF jako organizační složce státu požadovala aplikovat tyto rozvinuté a relativně náročné účetní metody. Upozorňujeme, že právě aplikace i těchto metod je nutným předpokladem pro úspěšné naplňování cíle této reformy účetnictví státu;
- MF v minulosti v některých oblastech uzavíralo smluvní vztahy založené formálně na poskytnutých zárukách tak, aby se vyhnulo zvýšení státního dluhu. Jednalo se o přístup skrytého deficitního financování a kontrola v něm shledala nesprávnosti v účetním postupu a rizika pro vykázání údajů jak v účetní závěrce MF, tak státním závěrečném účtu.

I. Úvod

Ministerstvo financí je v oblasti zachycování ekonomických informací státu a jejich vykazování významným subjektem. Ministerstvo financí:

- je dle § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, **ústředním orgánem státní správy mj. pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky**, státní pokladnu České republiky, finanční hospodaření, finanční kontrolu, **účetnictví**, audit a hospodaření s majetkem státu;

- **zjišťuje účetní záznamy pro potřeby státu včetně sestavování účetních výkazů za Českou republiku** podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví;
- podle zákona o účetnictví **zajišťuje metodickou podporu vybraným účetním jednotkám** v rámci zjišťování účetních záznamů pro potřeby státu;
- podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je organizační složkou státu (dále také „OSS“) a dle zákona o účetnictví **je vybranou účetní jednotkou**;
- podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), **je správcem kapitol 312 – Ministerstvo financí, 396 – Státní dluh (dále také „SD“), 397 – Operace státních finančních aktiv (dále také „OSFA“) a 398 – Všeobecná pokladní správa (dále také „VPS“) a sestavuje závěrečné účty těchto kapitol**;
- podle zákona č. 218/2000 Sb. **vypracovává**, ve spolupráci s jednotlivými správci kapitol, **návrh státního závěrečného účtu** (dále také „SZÚ“).

U jedné účetní jednotky a správce kapitol se v oblasti účetnictví a výkaznictví státu scházejí i zásadní role metodické a legislativní.

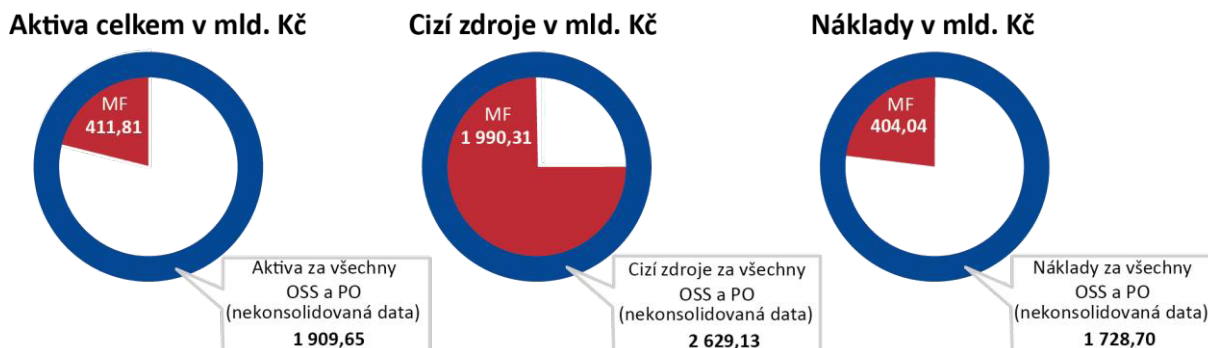
Významnost MF z pohledu účetnictví a výkaznictví zobrazují následující tabulky a graf.

V tabulce č. 1 jsou uvedeny některé údaje z účetní závěrky MF sestavené k 31. 12. 2015 (dále také „ÚZ“).

Tabulka č. 1: Údaje z účetní závěrky MF k 31. 12. 2015 (v mil. Kč)

Položka výkazu	Částka
Aktiva	411 809,94
z toho: stálá	221 432,27
oběžná	190 377,67
Pasiva	411 809,94
z toho: vlastní kapitál	-1 578 496,28
cizí zdroje	1 990 306,23
Náklady	404 035,69
Výnosy	50 557,21
Výsledek hospodaření běžného účetního období	-353 478,47
Podrozvahové účty:	
P.I. Majetek a závazky účetní jednotky	47 745,36
z toho: majetek (včetně vyřazených pohledávek)	47 744,42
vyřazené závazky	0,94
P.II. Krátkodobé podmíněné pohledávky z transferů a krátkodobé podmíněné závazky z transferů	37,71
z toho: podmíněné závazky z transferů	37,71
P.III. Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	4,98
P.IV. Další podmíněné pohledávky	129 006,95
P.V. Dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů a dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	699 750,61
z toho: podmíněné pohledávky z transferů	699 750,61
P.VI. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	1,18
P.VII. Další podmíněné závazky	311 595,49
P.VIII. Ostatní podmíněná aktiva a ostatní podmíněná pasiva a vyrovnávací účty	730 720,07
z toho: ostatní podmíněná aktiva	82 924,22
ostatní podmíněná pasiva	249 920,40

Zdroj: účetní závěrka MF sestavená k 31. 12. 2015; neuváděn údaj o vyrovnávacím účtu k podrozvahovým účtům.

Graf č. 1: Podíl vybraných položek účetní závěrky MF k 31. 12. 2015 na celkových údajích za všechny OSS a všechny státní příspěvkové organizace (dále také „PO“)

Zdroj: informační systém *MONITOR* (nekonsolidované údaje za všechny existující OSS a státní PO), účetní závěrka MF sestavená k 31. 12. 2015.

Významnost MF v roli správce kapitoly vyplývá z údajů o rozpočtových příjmech a výdajích jednotlivých kapitol spravovaných MF a jejich podílu na celkových příjmech a výdajích státního rozpočtu:

Tabulka č. 2: Podíl příjmů a výdajů kapitol 396, 397, 398 a 312 na celkových příjmech a výdajích státního rozpočtu za rok 2015 (v mil. Kč)

Kapitola	Příjmy		Výdaje	
	Částka	Podíl na celkových příjmech státního rozpočtu	Částka	Podíl na celkových výdajích státního rozpočtu
396 – Státní dluh	7 913,74	0,6 %	53 193,70	4,1 %
397 – Operace státních finančních aktiv	3 240,63	0,3 %	262,81	0 %
398 – Všeobecná pokladní správa	608 546,69	49,3 %	125 877,04	9,7 %
312 – Ministerstvo financí	7 938,64	0,6 %	17 265,66	1,3 %
CELKEM	627 639,70	50,8 %	196 599,21	15,1 %

Zdroj: informační systém *MONITOR*; vlastní výpočty podílů.

Pozn.: Celkové příjmy státního rozpočtu za rok 2015 činily 1 234 517 345 059 Kč, celkové výdaje státního rozpočtu za rok 2015 činily 1 297 321 588 341 Kč.

Některé příjmy a výdaje kapitol 312 – *Ministerstvo financí*, 396 – *Státní dluh*, 397 – *Operace státních finančních aktiv* a 398 – *Všeobecná pokladní správa* nejsou předmětem účetnictví MF, ale jiných OSS, a to organizací podřízených MF. Předmětem kontroly byly jen příjmy a výdaje, které jsou současně předmětem účetnictví MF, ty zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 3: Přehled příjmů, výdajů a financování, které byly realizovány v rámci kapitol státního rozpočtu 396, 397, 398 a 312 a byly v roce 2015 předmětem účetnictví MF (v mil. Kč)

Kapitola	Příjmy	Výdaje	Financování
396 – Státní dluh	7 913,74	53 193,70	62 804,24 ³⁾
397 – Operace státních finančních aktiv	3 240,63	262,81	
398 – Všeobecná pokladní správa	-186 623,17 ¹⁾	125 877,04	
312 – Ministerstvo financí	726,97 ²⁾	2 144,21 ²⁾	
CELKEM	-174 741,83	181 477,76	

Zdroj: informační systém *MONITOR*; informační systém MF *AVIS*^{ME}, stav k 31. 12. 2015.

- ¹⁾ MF hradí ze svých příjmových účtů převod sdílených daní, aniž by daně samo inkasovalo (inkasují je některé podřízené organizační složky státu), proto je částka v záporné výši.
- ²⁾ MF realizuje jen část příjmů a výdajů kapitoly, zbylé realizují podřízené organizační složky státu.
- ³⁾ Částka financování odpovídá rozdílu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu, představuje ji tak dosažená výše schodku státního rozpočtu. Financování vymezuje vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a to v třídě 8 – *Financování*.

Kontrola prověřovala, zda Ministerstvo financí postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy:

- při sestavení závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu spravovaných Ministerstvem financí¹ za rok 2015;
- při předkládání údajů pro hodnocení plnění rozpočtu kapitol státního rozpočtu spravovaných Ministerstvem financí za rok 2015;²
- při vedení účetnictví Ministerstva financí za rok 2015.

Kontroly byly podrobeny zejména údaje vedené v účetnictví, dále doklady o příjmech a výdajích státního rozpočtu a financování tříděné rozpočtovou skladbou (za účelem prověření nastavení systému zachycování těchto údajů u MF). Prověřovány byly postupy MF při sestavení závěrečných účtů kapitol spravovaných MF, soulad údajů těchto závěrečných účtů s podkladovými informacemi, včetně údajů předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu a údajů z účetnictví.

Kontrolován nebyl celý rozsah údajů vedených v účetnictví MF, kontrola se zaměřila zejména na oblast státního dluhu (bez derivátových operací), majetkových účastí, návratných finančních výpomocí, nákladů ze sdílených daní a vybraných podmíněných závazků. Kontrolovány byly skutečnosti, které se týkají MF v pozici organizační složky státu, a nikoliv podřízených organizací.

V rámci kontroly byl na základě předložených dokladů zkontrolován následující rozsah příjmů, výdajů, položek financování a účetních případů za rok 2015:

¹ Závěrečný účet kapitoly 312 – *Ministerstvo financí*, závěrečný účet kapitoly 396 – *Státní dluh*, závěrečný účet kapitoly 397 – *Operace státních finančních aktiv* a závěrečný účet kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa*.
² *Výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu (FIN 1-12 OSS)* (dále také „FIN 1-12 OSS“) za kapitoly MF, SD, OSFA a VPS, a to v rozsahu údajů týkajících se MF.

Tabulka č. 4: Rozsah kontrolovaných údajů (v mil. Kč)

Údaje pro hodnocení plnění rozpočtu		Účetnictví MF	
Označení položky	Částka	Označení položky	Částka
Příjmy	206 789,13	Aktiva	97 438,39
Výdaje	30 428,57	Pasiva	176 045,49
Financování	124 913,60	Náklady	37 346,57
		Výnosy	22 506,92
		Podmíněná aktiva	49 350,97
		Podmíněná pasiva	243 195,79

Zdroj: vlastní výpočty.

Pozn.: Kromě údajů uvedených v tabulce byly prověřovány i související účetní případy; jejich objem není možné vyčíslit.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení

Při kontrole NKÚ prověřil, zda Ministerstvo financí postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy při sestavení závěrečných účtů kapitol MF, SD, OSFA a VPS, při předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za kapitoly MF, SD, OSFA a VPS a při vedení účetnictví za MF jako organizační složku státu.

Kontrola se zaměřila především na oblasti účetnictví MF, které mají povahu aktiv a dluhů a jsou vykazovány i v závěrečných účtech spravovaných MF.

Provedená kontrola identifikovala systémové problémy a rizika, jež nebyly nesprávnostmi, ale NKÚ na jejich základě podává doporučení k úpravě právních předpisů nebo provedení systémové změny v přístupu (část 1. *Systémové problémy výkaznictví státu*). Dále zjistila nesprávnosti v účetnictví MF či údajích pro hodnocení plnění rozpočtu jím spravovaných kapitol, týkající se MF v pozici kontrolované osoby odpovědné za tato zjištěná pochybení (část 2. *Zjištěné nesprávnosti*).

1. Systémové problémy výkaznictví státu

1.1 Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu

Právní předpisy neposkytovaly dostatečná pravidla k vykazování aktiv a dluhů v závěrečném účtu kapitoly 396 – *Státní dluh* za rok 2015, tj. jiných údajů než příjmů a výdajů. Tato skutečnost se netýká jen závěrečných účtů kapitol³, ale má přesah i do údajů státního závěrečného účtu. U některých položek státního dluhu může vznikat více variant přístupů vedoucích k různému ocenění a vykazování údajů o státním dluhu, např. z důvodu:

- upřednostnění konceptu ekonomického vlastnictví⁴ před vlastnictvím právním;

³ Závěrečné účty kapitol jsou dle § 29 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. součástí státního závěrečného účtu.

⁴ Upřednostnění konceptu ekonomického vlastnictví před právním vlastnictvím se promítlo tím, že ačkoli původně vlastní dluhopis byl jako kolaterál převeden na externí subjekt, a nebyl tedy po určitou dobu veden na majetkovém účtu MF (nebyl v právním vlastnictví MF, částku dluhopisu ministerstvo dlužilo jinému subjektu), MF k němu stále přistupovalo obdobně jako k dluhopisu vlastnímu a nevykazovalo jej v rámci dluhopisových položek jako součást státního dluhu.

- volby kurzu k ocenění cizoměnových dluhopisů zajištěných proti měnovému riziku (k 31. 12. 2015 zjištěn vliv použité varianty oproti způsobu ocenění v účetnictví ve výši 2,47 mld. Kč).

Uživatelé údaje o státním dluhu nemusí být zřejmé, který z možných přístupů MF aplikovalo.

NKÚ v souvislosti s údaji o majetku a závazcích v závěrečných účtech dále konstatuje, že tzv. reformou účetnictví státu v roce 2010 se zavedla a rozšířila povinnost sledovat v účetnictví OSS množství údajů, které vypovídají zejména o majetku a závazcích státu, avšak v oblasti závěrečných účtů k úpravě pravidel směřujících k využití těchto informací z účetnictví nedošlo. Právě tyto údaje výsledky dosaženého rozpočtového hospodaření přitom dokreslují. Podle NKÚ by údaje o majetku a závazcích měly být při předkládání údajů o výsledcích rozpočtového hospodaření v závěrečných účtech a obecně při sestavování státního závěrečného účtu využívány co nejvíce, a to na základě transparentní vazby s údaji z účetnictví.

NKÚ doporučuje, aby MF zajistilo jasná pravidla pro vykazování údajů charakteru aktiv a dluhů v závěrečných účtech kapitol a vzhledem k návaznosti této problematiky i ve státním závěrečném účtu obecně.

Postup MF při vykazování údajů o státním dluhu, zejména v oblasti použití kurzů pro ocenění dluhopisů, a při aplikaci tzv. konceptu ekonomického vlastnictví by měl být upraven právním předpisem tak, aby byla u vykázaných údajů zajištěna jejich jednoznačná kontrolovatelnost ve vztahu k ustanovením právních předpisů a srovnatelnost v čase. Do doby úpravy právním předpisem by měly být v případě údajů MF takové postupy alespoň zveřejněny.

Do celkové částky státního dluhu vykázaného v závěrečném účtu kapitoly 396 – *Státní dluh* nebyly zahrnuty závazky z vydaných dluhopisů, které jsou po splatnosti (k 31. 12. 2015 částka ve výši 114 mil. Kč). I když je přístup MF v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., NKÚ takové vymezení státního dluhu nepovažuje za vhodné. Nejedná se o kvantitativně významný problém ve vztahu k roku 2015, nárůst jeho významnosti v čase však nelze vyloučit.

NKÚ doporučuje MF iniciovat takovou úpravu zákona č. 218/2000 Sb., jež by pro potřeby závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 396 – *Státní dluh* zajistila v rámci státního dluhu vykazování všech závazků vyplývajících z vydaných dluhopisů, tj. i závazků z vydaných dluhopisů po datu jejich splatnosti.

1.2 Účetnictví

V oblasti účetnictví byla kontrolou zjištěna systémová rizika spočívající v nedostatečné úpravě předpisů pro vedení účetnictví organizačních složek státu a v použitelnosti a vypovídací schopnosti údajů vykázaných v účetní závěrce:

- **nejasné určení míry vlivu u majetkových účastí**, kdy pro potřeby individuální účetní závěrky⁵ organizační složky státu schází kritéria pro určení míry vykonávaného vlivu, což má dopad i na ocenění těchto účastí. Na tento problém s aplikací právních předpisů upozorňuje NKÚ ve svých kontrolních závěrech opakovaně, např. naposledy v kontrolní akci č. 16/17⁶;
- **nezveřejňování přehledu tvorby a použití fondu privatizace** v informačním portálu Ministerstva financí *MONITOR*⁷;
- **nejasná vypovídací hodnota informací o podmíněných aktivech a pasivech**.

Ustanovení předpisů pro vedení účetnictví poskytují účetním jednotkám možnost různého přístupu k ocenění účetních případů vykázaných na podrozvahových účtech a nestanovují jasnou povinnost údaje vykázané na podrozvahových položkách komentovat. MF volilo různé přístupy k ocenění podmíněných pohledávek a závazků, aniž by byl některý ze zvolených způsobů nesprávný.

Komentované informace k významným položkám podmíněných pohledávek a závazků, v případě MF zejména ke garancím, však součástí ÚZ nebyly. Pokud by MF přistupovalo k ocenění jiným způsobem a sjednotilo své přístupy, vykazalo by kontrolované údaje o podmíněných skutečnostech na podrozvahových účtech **o více než 100 mld. Kč odlišně od stavu vykázaného v účetní závěrce MF k 31. 12. 2015**, aniž by se jednalo o porušení právních předpisů.

S ohledem na výše uvedené NKÚ konstatuje, že údaje vedené v účetnictví MF a vykázané na podrozvahových účtech v ÚZ MF nejsou pro externího uživatele bez dalších doplňujících a vysvětlujících informací dostatečně srozumitelné a interpretovatelné. Riziko nejasné vypovídací schopnosti údajů shromážděných o skutečnostech na podrozvahových účtech MF a jejich nesrovnatelnosti s údaji u jiných vybraných účetních jednotek považuje NKÚ za vysoké. Údaje mají mít dostatečnou vypovídací schopnost použitelnou z hlediska konsolidace, srovnatelnosti a dalších informačních potřeb, jinak budou sloužit spíše jen vnitřní potřebě konkrétní účetní jednotky.

NKÚ doporučuje, aby MF zajistilo úpravu prováděcích právních předpisů v oblasti určování míry vlivu organizačních složek státu pro potřeby vykazování majetkových účastí v účetních závěrkách OSS.

NKÚ doporučuje, aby MF zajistilo zveřejňování přehledu tvorby a použití fondu privatizace v informačním portálu Ministerstva financí *MONITOR*.

NKÚ doporučuje MF doplnit a upřesnit předpisy regulující vedení účetnictví OSS tak, aby se eliminovalo riziko věcně neodůvodněné variantnosti, resp. roztržitosti při stanovení ocenění podrozvahových skutečností a účtování o nich.

Předpisy by měly ujasnit a zpřesnit obsah informací z podrozvahových účtů. Účetní jednotky by měly mít jasně stanovenou povinnost srozumitelně tyto údaje komentovat.

⁵ Nikoliv pro potřeby sestavování účetních výkazů za Českou republiku a za dílčí konsolidační celky státu podle vyhlášky č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku a za dílčí konsolidační celky státu.

⁶ Kontrolní akce č. 16/17 – *Účetnictví Ministerstva zahraničních věcí* (dále jen „kontrolní akce č. 16/17“).

⁷ Prostřednictvím systému *MONITOR* se zajišťuje zveřejňování účetních závěrek organizačních složek státu podle § 21a zákona o účetnictví. Zdroj: <http://monitor.statnipokladna.cz/2016/o-aplikaci>.

Údaje z podrozvahových účtů mají být předmětem konsolidace v rámci účetních výkazů státu, proto NKÚ navrhuje zajistit podmínky pro vyšší srovnatelnost údajů mezi účetními jednotkami tak, aby údaje vykázané o nich na konsolidované bázi byly jasně interpretovatelné.

2. Zjištěné nesprávnosti

V oblasti závěrečných účtů kapitol spravovaných MF (v rozsahu přímé odpovědnosti MF za tyto údaje) ani v oblasti údajů z výkazů pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu (v rozsahu údajů vkládaných do rozpočtového systému ze strany MF v jeho odpovědnosti) nebyly zjištěny významné nesprávnosti. Kontrola se však zaměřila jen na část těchto údajů.

V rámci kontroly účetnictví byly zjištěny případy, které MF nesprávně účtovalo a oceňovalo nebo o kterých neúčtovalo, a případy, kdy uvedlo nesprávné informace o některých skutečnostech v příloze v účetní závěrce. Zjištěny byly také nedostatky při používání účetních metod a nesoulad mezi údaji z účetnictví a státního závěrečného účtu.

Kontrolou zjištěné nesprávně, neúplně či neprůkazně zachycené údaje s přímým vlivem na informace vykázané v kontrolovaných výkazech jsou uvedeny v následující tabulce celkových nesprávností:

Tabulka č. 5: Zjištěné celkové nesprávnosti (v mil. Kč)

Výkaz/oblast	Celková zjištěná nesprávnost
Rozvaha	1 779,52
Výkaz zisku a ztráty	714,07
Příloha v ÚZ	
– podrozvahové účty (příloha v ÚZ, část A.4.)	31 594,04
– ostatní části (příloha v ÚZ, části A až N, tj. vyjma části A.4.)	108 890,25
Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu (FIN 1-12 OSS) (příjmy a výdaje za všechny kapitoly spravované MF)	123,81

Zdroj: vlastní výpočty.

Pozn.: Nesprávnosti uvedené v tabulce představují zjištěná porušení právních předpisů s dopadem na vykázanou výši položek příjmů, výdajů a financování kontrolovaných výkazů FIN 1-12 OSS a jednotlivých položek účetní závěrky MF, a to ve stavu k 31. 12. 2015; nedostatky promítnuté pouze do obrátů zachycovaných v průběhu roku nebyly vyčíslovány.

Podrozvahové účty a příloha v účetní závěrce – garance

V rámci kontroly účetnictví byly nejvýznamnější nesprávnosti, a to nesprávnosti s dopadem na ÚZ, zjištěny v oblasti podrozvahových účtů a v oblasti informací zveřejněných v ostatních částech přílohy v ÚZ.

Mezi nejvýznamnější náležely zejména **nedostatky ve vykázání garancí**, kde bylo zjištěno uvedení nesprávných údajů v příloze v ÚZ (nesprávnost ve výši 82 mld. Kč), vykázání případů jako garancí, přestože ve skutečnosti garancemi ve smyslu vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁸ nebyly

⁸ 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.

(přijaté kolaterály ve výši 10,8 mld. Kč), a naopak vykázání garance nesprávně na účtu, který pro garanci určen nebyl (garance ve výši 19,6 mld. Kč ve prospěch mezinárodní organizace).⁹

Zjištění z kontroly v oblasti garancí má přesah i do oblasti státního závěrečného účtu (garance ve výši 19,6 mld. Kč v něm uvedena nebyla¹⁰).

NKÚ z důvodu transparentnosti doporučuje MF stanovit jasnou povinnost vykazovat ve státním závěrečném účtu všechny garance obdobného typu, jako byla garance poskytnutá ve prospěch mezinárodní organizace.

Účetní odhady – zohledňování rizik a snížení hodnoty

MF nezohledňovalo snížení hodnoty majetkových účastí ve společnostech, které jsou v likvidaci, konkurzu nebo v insolvenčním řízení, a nevykázalo rezervy na sanaci ekologických zátěží, čímž do účetnictví nepromítlo předvídatelná rizika. Tuto problematiku lze označit za oblast tzv. účetních odhadů, neboť vyžaduje ze strany účetní jednotky použití zvláštních úsudků přiměřených situaci. Podle NKÚ se přitom jednalo o případy, které byly z hlediska platných pravidel i účetní teorie klasickými případy pro tvorbu takových odhadů; dopad na ÚZ nebyl vyčíslen, může být v řádu desítek mld. Kč.

Nedostatky v oblasti účetních odhadů zjištěné u MF svědčí o existujícím riziku i pro sestavení účetních výkazů za Českou republiku a jejich vypovídací schopnost. Tzv. reformou účetnictví státu byla sice v roce 2010 posílena aktuální povaha účetnictví státu a zaveden pro OSS rozšířený požadavek na účtování o účetních odhadech (např. o rezervách), avšak zjištění u MF ukázala, že očekávání nebylo v souladu s praxí. Opatření k nápravě přijatá MF v oblasti účetních odhadů, budou-li účinná, by mohla být předmětem metodického zobecnění za účelem pomoci dalším vybraným účetním jednotkám při práci s účetními odhady.

NKÚ doporučuje, aby oblast účetních odhadů byla předmětem opatření a zvláštního zájmu ze strany MF nejen v pozici účetní jednotky, ale i jako subjektu odpovědného za oblast účetnictví, metodickou podporu vybraným účetním jednotkám a sestavování výkazů za Českou republiku (konsolidaci).

Finanční zajištění – nedostatky při provedení odchylky od předepsaných účetních metod

MF pro potřeby ÚZ přikročilo v roce 2015 k mimořádnému a v praxi organizačních složek státu ojedinělému postupu – v případě finančních zajištění (kolaterálů) se odchýlilo od explicitně stanovených povinností vymezených prováděcím právním předpisem. NKÚ shledal v daném případě možnost provedení odchylky, avšak konstatuje, že MF nesplnilo související podmínky zákona o účetnictví, když v příloze v ÚZ neuvedlo informace v požadovaném rozsahu. Řádné a úplné informace o provedení odchylky v účetní závěrce považuje NKÚ za mimořádně důležité, protože absence takových informací významně ovlivňuje vypovídací schopnost účetní závěrky. Pouze na základě přesných informací může být vykázáný údaj správně interpretován.

⁹ Souhrnná informace o vykázání garancí MF, zohledňující pochybení i systémové problémy, je uvedena v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

¹⁰ Podle zákona č. 218/2000 Sb. se mají vykazovat státní záruky, tj. jeden z typů garancí.

Skryté deficitní financování

MF v minulosti, před rokem 2001, uzavíralo smluvní vztahy, jejichž smyslem bylo získat úvěr od zahraniční bankovní instituce pro potřeby infrastrukturních projektů České republiky, avšak tak, aby nedošlo ke zvýšení zadlužení v době přijetí úvěru.

Podle názoru NKÚ vyhodnotilo MF pro potřeby účetnictví nesprávně podstatu těchto vztahů, neboť prostředky poskytnuté na splátky vykázalo v podobě finančních nákladů na realizaci záruky. Provedené platby však proběhly v režimu, který měl smysl a povahu transferů poskytnutých na splátky úvěru. Dále NKÚ uvádí, že v důsledku použitého systému skrytého deficitního financování spatřuje další riziko zkreslení jak ÚZ, a to podhodnocení rozvahových závazků MF ve výši až 5,8 mld. Kč, tak i údajů o státním dluhu uváděných ve státním závěrečném účtu. Ve státním závěrečném účtu je daný případ zachycen jako záruka státu, která kryje bankovní úvěr. Je zřejmé, že dlužníkem je z ekonomického pohledu stát, i když formálně je dlužníkem jiný subjekt.

3. Ostatní

Nesoulad mezi údaji státního závěrečného účtu a údaji účetnictví MF

NKÚ upozorňuje, že skutečnosti zjištěné kontrolou účetnictví MF mají svým dopadem přesah i do různých částí státního závěrečného účtu, a to i jiných částí než částí věnovaných závěrečným účtům kapitol. MF ve státním závěrečném účtu za rok 2015 jako součást státních finančních aktiv¹¹ vykázalo „pohledávku z trvalých záloh na financování zastupitelských úřadů“ ve výši 450 mil. Kč. Tato pohledávka se týká prostředků poskytnutých ze strany MF Ministerstvu zahraničních věcí, MF však takovou pohledávku ve svém účetnictví neevidovalo. Údaje z účetnictví MF a údaje státního závěrečného účtu se tak o částku 450 mil. Kč rozcházejí.

Ministerstvo zahraničních věcí závazek z tohoto titulu ve své účetní závěrce k 31. 12. 2015 vykázalo – viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/17.

¹¹ Sešit D. Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk, část IV. Tabulkové přílohy, tabulka č. 1: Podrobnější přehled o vývoji státních finančních aktiv a pasiv, řádek 5. Cenné papíry a ostatní finanční aktiva.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Systémové problémy týkající se systémů výkaznictví státu

Kontrolou byly identifikovány systémové problémy, které mají vliv na použitelnost informací ze systémů výkaznictví státu. Některá ustanovení právních předpisů nejsou podle názoru NKÚ jednoznačně aplikovatelná nebo vedou k možnosti vykazání informace, která není dostatečně srozumitelná a srovnatelná, v důsledku čehož je obtížně interpretovatelná a použitelná. V níže uvedených případech se v zásadě jedná o upozornění na problémy a rizika systémů výkaznictví, nejedná se o uvedení nesprávností způsobených MF (nesprávnosti v odpovědnosti MF v pozici účetní jednotky a subjektu odpovědného za správnost vykázaných údajů jsou uvedeny v části 2. *Zjištěné nesprávnosti*).

1.1 Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu

V závěrečných účtech se uvádějí nejen informace, které mají povahu příjmů, výdajů a financování tříděných rozpočtovou skladbou, ale i údaje o majetku a dlužích. Mezi nejvýznamnější položky tohoto druhu uváděné v závěrečných účtech spravovaných MF náleží údaj o výši a struktuře státního dluhu, jenž k 31. 12. 2015 představoval částku 1 672,98 mld. Kč.

V části 1.1.2 *Majetkové účasti státu v závěrečných účtech kapitol spravovaných MF* upozorňuje NKÚ na důsledky platné právní úpravy ve vztahu k vykazání majetkových účastí MF v závěrečných účtech jím spravovaných kapitol.

1.1.1 Vykázání státního dluhu

Mezi údaji o výši závazků zachycených v účetnictví MF a údaji o výši státního dluhu a jeho struktuře uvedenými v závěrečném účtu kapitoly 396 – *Státní dluh* za rok 2015 existuje vazba, avšak kontrolou byl mezi nimi identifikován rozdíl ve výši zhruba 3 mld. Kč.

1.1.1.1 Metodické rozdíly – ocenění dluhopisů v cizích měnách

Dluhopisy v cizích měnách zajištěné proti měnovému riziku oceňovalo MF pro potřeby vykazání státního dluhu v závěrečném účtu jiným kurzem, než který použilo pro potřeby účetnictví.

Zatímco předpisy pro vedení účetnictví jasně ukládají povinnost použít ocenění podle § 24 odst. 6 písm. b) zákona o účetnictví¹², v případě vykazání státního dluhu pravidlo právními předpisy explicitně nastaveno není. Není stanoveno ani vnitřními předpisy MF a nebylo spolu se závěrečným účtem zveřejněno (ani odkazem na použitou metodiku).

Pro potřeby ocenění státního dluhu v závěrečném účtu použilo MF smluvní kurz plynoucí z confirmací derivátů. Svůj postup zdůvodnilo aplikací metodik, které jsou používány v oblasti statistiky.

K 31. 12. 2015 byl důsledek rozdílu mezi použitými kurzy pro ocenění dluhopisů v účetnictví a státním dluhu ve výši 2,47 mld. Kč (o tuto částku je státní dluh vykázan nižší). Postup MF lze

¹² MF dle toho ve svém účetnictví k 31. 12. 2015 přepočítalo své závazky z dluhopisů vydaných v cizí měně kurzem devizového trhu vyhlášeným Českou národní bankou.

shledat jako vhodný, měl by však být jasně upraven právními předpisy, do té doby by měl být alespoň v přímé souvislosti se závěrečným účtem zveřejněn.

1.1.1.2 Upřednostnění konceptu ekonomického vlastnictví před vlastnictvím právním

Vydané státní dluhopisy v souladu s ustanoveními § 36 odst. 7 a 8 zákona č. 218/2000 Sb. zvyšují státní dluh. Do státního dluhu však nevstupují dluhopisy zapsané při vydání na majetkový účet MF (po dobu, kdy jsou na něm zapsány) ani vlastní dluhopisy.

MF v rámci repo¹³ operace přijalo prostředky ve výši více než 659 mil. Kč, o tuto částku zvýšilo vykázanou výši státního dluhu v podobě nárůstu „krátkodobých zápůjček“. V rámci této repo operace poskytlo MF jako zajištění kolaterál v podobě vlastního dluhopisu v částce 442 mil. Kč. Právní vlastnictví tohoto dluhopisu přešlo na jinou osobu a po omezenou dobu, včetně dne 31. 12. 2015, tak bylo MF z titulu tohoto dluhopisu dlužné jinému subjektu. Právní převod státního dluhopisu na vykázanou výši státního dluhu v rámci položky „střednědobé a dlouhodobé dluhopisy“ vliv neměl.

MF svůj postup zdůvodnilo tím, že v rámci repo operací upřednostnilo koncept ekonomického vlastnictví před vlastnictvím právním.¹⁴ To se projevilo tím, že i když původně vlastní dluhopis (tj. dluhopis vydaný MF a vlastněný MF) byl po právní stránce převeden na jiný subjekt, v důsledku čehož za něj MF k 31. 12. 2015 po právní stránce dlužilo, tj. právně vznikl závazek z vydaných dluhopisů, z ekonomického pohledu ke změně vlastnictví dle MF nedošlo. Tento přístup zdůvodnilo aplikací metodik, které jsou používány v oblasti statistiky.

Vyjádření o přetrvávajícím tzv. ekonomickém vlastnictví kolaterálu odpovídá podstatě repo obchodů, neboť po určité době poskytovatel opět nabyde právní vlastnictví takového kolaterálu v souvislosti se splacením půjčky. V souvislosti s aplikací konceptu „ekonomického vlastnictví“ však NKÚ upozorňuje, že postup zvolený MF není jednoznačně upraven zákonem č. 218/2000 Sb. Převedlo-li MF právní vlastnictví dluhopisu, pak se z právního hlediska již nejedná o dluhopis zapsaný na majetkovém účtu MF, nejedná se ani o vlastní dluhopis. Je-li tedy i takový dluhopis vylučován ze státního dluhu, jedná se o postup, na který ustanovení zákona č. 218/2000 Sb. výslovně nepamatuje.

Výkaznictví používané pro vykazování aktiv a pasiv v závěrečných účtech je samostatným, specifickým druhem výkaznictví, metodická pravidla pro jejich vykazování a oceňování však nejsou jasně upřesněna. Ve vztahu k metodě použité ze strany MF u dluhopisů v cizích měnách (viz výše bod 1.1.1.1) a k použití konceptu tzv. ekonomického vlastnictví (viz výše bod 1.1.1.2) NKÚ uvádí, že inspirace účetnictvím, národními účty či jinými systémy výkaznictví se při neexistenci podrobných pravidel jeví jako přiměřený přístup, uživateli údaje o státním dluhu však nemusí být zřejmé, jaký přístup MF vlastně aplikovalo. Zda

¹³ Repo obchod představuje poskytnutí finančních aktiv (jiných než hotovost) za hotovost se současným závazkem přijmout tato finanční aktiva k přesnému datu za částku rovnající se původní hotovosti a úroku. Jedná se o REPO obchod ze strany dlužníka. Jako finanční aktiva (tzv. kolaterál) se obvykle používají cenné papíry, nejčastěji státní pokladniční poukázky, pokladniční poukázky České národní banky a střednědobé státní dluhopisy.

¹⁴ V oblasti účetnictví OSS platil do roku 2015 pro případy repo operací přístup, který lze označit za přístup upřednostňující vlastnictví právní (srov. § 73 odst. 3 vyhlášky č. 410/2009 Sb.); MF se však od tohoto požadavku v roce 2015 při vedení svého účetnictví odchýlilo (viz bod 2.1.3 části III. kontrolního závěru).

např. přístup používaný v účetnictví, či přístup národních účtů, nebo jiný. Volba konkrétní metody přitom může mít přímý dopad na vykázanou výši dluhu a jeho strukturu.

1.1.1.3 Dluhopisy po splatnosti

MF v závěrečném účtu kapitoly 396 – *Státní dluh* nevykázalo k 31. 12. 2015 ve státním dluhu nesplacené závazky z vydaných dluhopisů ve výši 114 mil. Kč.

Jednalo se o závazky po splatnosti (MF nebylo úspěšné s provedením platby příjemci). Uplynutím doby splatnosti dluhopis v podobě cenného papíru zaniká, ale přetrvávají práva s dluhopisem spojená. Závazek přímo vyplývající z vydaného státního dluhopisu tedy stále existuje a příčinně souvisí se státním dluhem, ale nikoliv již ve formě cenného papíru; závazek pak neodpovídá plně vymezení státního dluhu dle ustanovení § 36 odst. 7 a 8 zákona č. 218/2000 Sb. a není již vykazován ve státním dluhu. V účetnictví MF tyto závazky z vydaných dluhopisů vedeny byly a byly také vykázány v ÚZ.

Postup MF nebyl v rozporu s právními předpisy, podle NKÚ by však systém výkaznictví státního dluhu měl být nastaven tak, aby v rámci státního dluhu byly v závěrečném účtu kapitoly vykázány i závazky z vydaných dluhopisů po splatnosti.

1.1.2 Vykázání majetkových účastí státu v závěrečných účtech kapitol

Přehledy majetkových účastí v tuzemských společnostech, se kterými je příslušné hospodařit MF, nejsou uvedeny ani v jednom ze závěrečných účtů kapitol spravovaných MF, neboť jsou považovány za státní finanční aktiva, se kterými není příslušný hospodařit správce kapitoly.

NKÚ upozorňuje, že ostatní správci kapitol přehledy účastí ve svých závěrečných účtech dle vyhlášky č. 419/2001 Sb.¹⁵ uvádějí, a to i ke stejným účastem, se kterými je příslušné hospodařit MF (např. účast v České exportní bance, a. s.).

Uživatel závěrečných účtů tak nenalezne v závěrečných účtech kapitol spravovaných MF ucelenou informaci o majetkových účastech vlastněných státem, s nimiž je MF příslušné hospodařit. Jeden druh údaje, a to o majetkových účastech, se v závěrečných účtech vykazuje různě podle toho, v jaké roli s majetkovými účastmi organizační složky státu hospodaří.

1.2 Údaje pro hodnocení plnění rozpočtu v kapitole *Všeobecná pokladní správa*

S daňovými příjmy rozpočtově náležejícími do kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* jsou příslušné hospodařit tři organizační složky státu, mezi nimi i Ministerstvo financí, a to zejména z důvodu přerozdělování daní na celostátní úrovni na základě zákona č. 243/2000 Sb.¹⁶

¹⁵ Vyhláška 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.

¹⁶ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

Do rozpočtového systému *Integrovaný informační systém Státní pokladny* však vkládá vstupní údaje o všech těchto příjmech jen MF jako tzv. „finanční místo¹⁷“, nikoliv i zbylé OSS.

Výsledkem je, že výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu (FIN 1-12 OSS), ve kterém se vykazují příjmy a výdaje státního rozpočtu, je sestaven pouze na úrovni správce kapitoly, tj. je k dispozici jen souhrnně za uvedené tři jednotky, a nikoliv i samostatně za jednotlivé organizační složky státu. Z výkazů FIN 1-12 OSS ani z rozpočtového systému *Integrovaný informační systém Státní pokladny* tak nevyplývají informace, jakou výši daňových příjmů inkasovalo MF a jakou zbylé OSS. Zachycen a vykázán je pouze údaj o souhrnném objemu daňových příjmů, který k 31. 12. 2015 dosáhl výše 608,55 mld. Kč. Pokud by se údaje do rozpočtového systému vkládaly za příslušné OSS, pak by byly z výkazů FIN 1-12 OSS k dispozici i následující informace:

- daňové příjmy MF: -186 623 171 660,56 Kč,
- daňové příjmy zbylých OSS: 795 169 861 387,09 Kč.

1.3 Účetnictví

1.3.1 Podmíněná aktiva a pasiva

Účetní předpisy pro oblast podrozvahových účtů nejsou vybraným účetním jednotkám a uživatelům jejich účetních závěrek dostatečnou oporou pro to, aby byly vykázány srozumitelné, srovnatelné a náležitě interpretovatelné informace.

Zákon o účetnictví v § 25 odst. 2 vyžaduje provést ocenění skutečností na podrozvahových účtech v tzv. „**předpokládané výši**“; některá specifika ocenění podmíněných aktiv a pasiv pak uvádí ustanovení § 72 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Existuje možnost různého pohledu účetních jednotek a uživatelů na to, jak chápat „předpokládanou výši“ a jak ji aplikovat pro ocenění podmíněných aktiv a pasiv.

Při kontrole byly zjištěny případy, kdy MF podmíněná aktiva a pasiva oceňovalo v předpokládané výši, kterou stanovilo:

- v maximálně možné výši, která může nastat při splnění určitých podmínek, i když její naplnění MF nepředpokládalo;
- ve zreálněné výši, která není částkou maximálně možnou, ale reálně očekávanou.

Následující tabulky zobrazují některé případy, u kterých MF uvedené způsoby ocenění použilo k vykázání na podrozvahových účtech podmíněných aktiv (pohledávek) nebo pasiv (závazků).

¹⁷ Dokument *Identifikace koruny*, což je metodický materiál vydávaný Ministerstvem financí k *Integrovanému informačnímu systému Státní pokladny* (IISSP) a upravující sledované dimenze rozpočtu v IISSP, k finančnímu místu v části 3.1 uvádí následující: „*Finanční místo zajišťuje v rámci odpovědnostního třídění členění rozpočtu z pohledu organizačního. Nejnižší úrovní je organizační složka státu (OSS).*“
(Zdroj: <http://www.statnipokladna.cz/cs/rispr/metodicke-informace>.)



Tabulka č. 6: Zjištěné případy, kdy MF oceňovalo podmíněná aktiva/pasiva k 31. 12. 2015 ve výši maximálně možného budoucího plnění

Druh případu	Vykázaná výše podmíněného aktiva/pasiva (zaokrouhлено na mld. Kč)	Komentář k ocenění
Podmíněný závazek z avalu (viz část 2.2.3. kontrolního závěru)	20	Vykázaná částka odpovídá jmenovité výši vydané garance. MF však nepředpokládá plnění z ručení (výzvu ke splácení závazku), tj. předpokládané budoucí plnění je významně nižší, blíží se částce ve výši 0 Kč.
Podmíněná pohledávka za společností v konkurzu a likvidaci	1	Vykázaná částka odpovídá jmenovité výši pohledávky za společností, která byla v konkurzu. Vzhledem k výsledkům konkurzu a informacím o něm bylo objektivně možné předpokládat výši budoucího plnění v částce zásadně nižší, blíží se 0 Kč.
Podmíněný závazek z titulu garance poskytnuté konkrétnímu tuzemskému bankovnímu subjektu	83	Vykázaná částka odpovídá výši závazků daného bankovního subjektu krytých státní zárukou. K plnění ze záruky nikdy nedošlo a MF plnění nepředpokládá.
CELKEM	104	

Zdroj: zjištění z kontroly.

Tabulka č. 7: Ocenění podmíněných pasiv použité MF a stanovené k 31. 12. 2015 ve zrealizované výši, nikoli ve výši maximálně možného budoucího plnění

Druh případu	Vykázaná výše podmíněného pasiva (zaokrouhлено na mld. Kč)	Předpokládaná částka maximálně možného plnění při realizaci smluv (odhad v mld. Kč)	Komentář k ocenění
Podmíněný závazek z ručení pojišťovací společnosti	29	220	Nominální výši zajištěné pohledávky představuje částka 220 mld. Kč (výše pojistné angažovanosti). Vykázaná výše podmíněného pasiva odpovídá odhadu plnění zajištěné pohledávky, na jejíž uhrazení by pojišťovací společnost při realizaci plnění neměla dostatek prostředků z pojistných fondů, a tedy – při splnění podmínek – by v dané výši plnilo MF ze záruky.
Rozdíl		191	

Zdroj: zjištění z kontroly.

Pokud by MF v uvedených případech podmíněných aktiv a pasiv postupovalo tak, že by předpokládanou výši stanovilo ve výši předpokládaného maximálně možného plnění, pak by vykázalo na účtech podrozvahových podmíněných závazků částku o 191 mld. Kč vyšší (tabulka č. 7). Pokud by předpokládanou výši stanovilo ve výši reálně očekávané, pak by vykázalo podmíněná aktiva/pasiva v částce až o 104 mld. Kč nižší (tabulka č. 6).

Kontrolou bylo dále zjištěno, že v některých případech MF podmíněná aktiva/pasiva nevykázalo vůbec, neboť podklady, které mělo k dispozici, nepovažovalo za dostatečné k vykázání ocenění přírůstku podmíněných aktiv/pasiv, ke kterému může v budoucnu dojít při splnění podmínek.

Jednalo se např. o podmíněný závazek ze záruky poskytnuté bankovní instituci v České republice z titulu možného odškodnění jiného subjektu. Při případné realizaci této záruky nebyla zajištěna návratnost prostředků zaplacených ze státního rozpočtu; bankovní instituce by si prostředky od MF ponechala jako náhradu za vyplacené odškodnění. MF tuto záruku pro potřeby svého účetnictví neocenilo, neúčtovalo o ní na podrozvahových účtech a informaci o ní ve své ÚZ nevykázalo. Informovalo však o ní ve státním závěrečném účtu – sešitu D, kde ve stavu k 31. 12. 2015 uvedlo její výši v částce přesahující 156 mld. Kč.¹⁸

Dále se jednalo např. o podmíněné závazky vyplývající ze *smluv o úhradě nákladů vynaložených na vypořádání ekologických závazků vzniklých při privatizaci* (dále „ekologické smlouvy“)¹⁹. MF ocenilo výši podmíněného závazku, pokud byla částka možného plnění na vypořádání případných ekologických závazků ve smlouvě uvedena; pokud ne, pak předpokládáno výši podmíněného závazku nestanovilo, přestože podmíněný závazek existoval.

Některé podmíněné závazky, konkrétně ekologické smlouvy, oceňovalo MF ve výši bez daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), jiné, např. tzv. realizační smlouvy uzavírané na konkrétní práce k odstranění ekologické zátěže, ocenilo s DPH. V obou případech je přitom možné předpokládat platbu s DPH; pokud by MF oceňovalo podmíněná pasiva včetně DPH i u ekologických smluv, pak by vykázalo podmíněná pasiva v částce až o 30 mld. Kč vyšší.

Informace o výši podmíněných aktiv a pasiv uvedená v příloze v ÚZ byla významně ovlivněna vlastními potřebami a postupy zvolenými MF. Emitované, avšak v aukci neprodané dluhopisy zůstávají v portfoliu MF (44 mld. Kč k 31. 12. 2015); tyto vlastní dluhopisy byly zaúčtovány na podmíněná pasiva a vykázány v ÚZ. Avšak vlastní dluhopisy vedené v tzv. jaderném portfoliu²⁰ (7 mld. Kč k 31. 12. 2015) v ÚZ vykázány nebyly.

Pokud by MF sjednotilo přístup v rámci obou portfolií, dopad vlastních dluhopisů na vykázané údaje o podrozvahových účtech by k 31. 12. 2015 byl v řádu mld. Kč. Tento příklad dokládá, jak je důležité, aby případný externí uživatel těchto informací měl k dispozici doplňující a vysvětlující informace k vykázaným položkám podrozvahových účtů (zvláště pokud jsou ovlivněny vnitřními potřebami účetní jednotky), jinak nemůže vykázané údaje správně interpretovat.

Z poznatků kontroly účetnictví MF vyplynulo, že záleží na přístupu účetní jednotky ke způsobu stanovení „předpokládané výše“ ocenění podrozvahových skutečností a že vykázaná výše podmíněných aktiv a závazků se v návaznosti na to může zásadně lišit.

¹⁸ O této záruce státu informovala i sama bankovní instituce ve své účetní závěrce sestavené k 31. 12. 2015, zde uvedla, že nečerpaná výše státní záruky činí více než 156 mld. Kč.

¹⁹ V části 2.1.1 tohoto kontrolního závěru je uvedeno, že část těchto podmíněných závazků se týkala rizika, na něž měla být vytvořena rezerva. Účtování o takových závazcích z ekologických smluv na podrozvahových účtech v daném případě nepostačuje, je třeba v rozvaze vykázat rezervu.

²⁰ Jedná se o dluhopisy, které byly zakoupeny z prostředků jaderného účtu.

Podle NKÚ je interpretace a informační hodnota údajů vykázaných na podrozvahových účtech MF pro externí uživatele nejasná. Stím souvisí to, že informace o stavech podrozvahových účtů by měly být komentovány v příloze v účetní závěrce. Vzor přílohy v účetní závěrce uvedený v § 45 vyhlášky č. 410/2009 Sb. však takové komentáře explicitně nevyžaduje, což lze shledat jako významný problém účetního výkaznictví OSS s praktickými dopady na informační hodnotu zveřejněných informací o podrozvahových účtech. Externím uživatelům účetních závěrek MF – ale i účetních závěrek jiných vybraných účetních jednotek – jsou předkládány informace o stavech podrozvahových účtů, k jejich dostatečnému pochopení však mohou scházet důležité doplňující a vysvětlující informace.

Tato skutečnost signalizuje problém s nejasnou vypovídací schopností údajů vykázaných na podrozvahových účtech.

1.3.2 Majetkové účasti státu v obchodních společnostech

Právní předpisy regulující účetnictví a výkaznictví organizačních složek státu nebyly v oblasti majetkových účastí státu v obchodních společnostech v roce 2015 v některých případech jednoznačně aplikovatelné. Není zřejmé, zda organizační složky státu v případě jednotlivých majetkových účastí vykonávaly vliv rozhodující, podstatný či ostatní.

Pokud by měl být vykázan vliv organizační složky státu, je nutné vzít v úvahu především omezení v rozsahu ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., podle kterého práva akcionáře u některých společností vykonává jménem státu, nikoliv jménem organizační složky státu, vládou písemně pověřený zaměstnanec ministerstva. V rozsahu nakládání s právy akcionáře má povinnost postupovat podle právních předpisů a podle písemných pokynů ministra. Některá práva však zákon č. 219/2000 Sb. nedelegoval ani na organizační složku státu, ani na vládou pověřeného zaměstnance, ale pověřil jimi vládu. O některých úkonech tak rozhoduje vládou pověřený zaměstnanec pouze s předchozím souhlasem vlády. V takových případech nemohou ministerstva svůj vliv uplatňovat ve smyslu zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)²¹, tzn. vykonávat hlasovací práva na základě vlastního uvážení bez ohledu na právní důvody a bez ovlivňování²². Ve vztahu k organizačním složkám státu tak nelze hovořit o ovládající osobě. Organizační složka státu je v disponování s majetkovými účastmi státu v obchodních společnostech omezena a dle dlouhodobého názoru NKÚ toto omezení nelze dostatečně přesně kvantifikovat²³. Míra uplatňovaného vlivu a z ní vyplývající způsob zatřídění majetkových účastí MF na příslušné účty dlouhodobého finančního majetku proto také nebyly v rámci kontroly detailněji zkoumány.

Na problém tohoto druhu upozorňuje NKÚ opakovaně, naposled např. v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 16/17.

²¹ Zákon č. 90/2012 Sb., díl 9 *Podnikatelská seskupení*. Dříve ustanovení § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

²² K problematice legislativní úpravy výkonu akcionářských práv se NKÚ vyjádřil v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 15/05 – *Majetkové účasti státu v obchodních společnostech*.

²³ Vyhláška č. 410/2009 Sb. v § 17 stále odkazuje na § 66a již zrušeného obchodního zákoníku, který vymezoval rozhodující vliv. Nově je tato problematika upravena v § 75 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

1.3.3 Nezveřejňování přehledu tvorby a použití fondu privatizace

Výkaz *přehled tvorby a použití fondu privatizace* sestavovaný MF podle vyhlášky č. 410/2009 Sb. je sice součástí přílohy v účetní závěrce, avšak na rozdíl od jiných částí přílohy není zveřejňován v systému *MONITOR*²⁴.

Na problém tohoto druhu upozornil NKÚ již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 14/25²⁵.

2. Zjištěné nesprávnosti

MF v roce 2015 v některých případech nesprávně aplikovalo účetní metody, nesprávně oceňovalo, nedodrželo obsahová vymezení položek účetní závěrky stanovená vyhláškou č. 410/2009 Sb., o některých případech neúčtovalo a neuvedlo správné informace v příloze v účetní závěrce. Uvedené případy představují porušení povinností vyplývajících z vyhlášky č. 410/2009 Sb. nebo zákona o účetnictví.

V některých případech nedodrželo předepsané třídění příjmů a výdajů rozpočtovou skladbou, což představovalo porušení povinnosti stanovené vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Zjištěn byl také případ porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb.

2.1 Aplikace účetních metod

2.1.1 Rezervy

MF ve své ÚZ nevykázalo žádné rezervy. Vykázání rezerv představuje důležitou informaci pro posuzování ekonomické situace účetní jednotky, neboť ovlivňuje zejména strukturu cizích a vlastních zdrojů. Tvorba rezervy je spojena s použitím úsudku, určitá míra nejistoty je tedy ohledně vykázání její výše předpokládána a není důvodem pro to, aby se rezerva netvořila.

MF mělo rezervy tvořit a vykázat v ÚZ, a to minimálně na sanaci ekologických zátěží vzniklých před privatizací v důsledku provozně hospodářské činnosti privatizovaných subjektů.

Provádění sanací původně zajišťoval Fond národního majetku, po jeho zrušení přešla tato povinnost v roce 2006 na MF. Povinnost sanace vyplývá pro MF z uzavřených ekologických smluv²⁶. MF se splnění závazku z těchto smluv ani vzniku nákladů na provedení sanace nemůže vyhnout, ekologické škody existují (vznikly v minulosti). MF v minulosti sanace hradilo a výdaje na ně plánuje i pro následující období.

Podle NKÚ splnilo MF všechny předpoklady a podmínky, aby rezervu na sanační závazky vyplývající z ekologických smluv vytvořilo. Rezervu mělo tvořit na všechna předvídatelná rizika vyplývající z těchto smluv, bez ohledu na to, kdy tato rizika nastala, tj. i když nastala v 90. letech 20. století v období privatizace. Není přitom důležité, že sanace probíhají každý rok zhruba ve stejné výši, tj. že se neočekává významné zvýšení nákladů „mezi“ účetními obdobími. Rezerva měla být vytvořena na celkovou výši rizika z ekologických smluv.

²⁴ Prostřednictvím systému *MONITOR* se zajišťuje zveřejňování účetních závěrek organizačních složek státu podle § 21a zákona o účetnictví (zdroj: <http://monitor.statnipokladna.cz/2016/o-aplikaci>).

²⁵ Kontrolní akce NKÚ č. 14/25 – *Účetnictví Ministerstva financí jakožto správce kapitol státního rozpočtu Ministerstva financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa* (dále jen „kontrolní akce č. 14/25“).

²⁶ Smlouvy o úhradě nákladů vynaložených na vypořádání ekologických závazků vzniklých při privatizaci.

Rezerva se týkala možných závazků z ekologických smluv, o těchto závazcích účtovalo MF v roce 2015 na podrozvahovém účtu 994 – *Ostatní dlouhodobá podmíněná pasiva* a ocenilo je k 31. 12. 2015 ve výši 152,6 mld. Kč. Podle NKÚ nepostačuje, když rizika vyplývající z ekologických smluv účtuje MF pouze na podrozvahových účtech. MF porušilo ustanovení § 25 odst. 3 zákona o účetnictví tím, že o rezervách na sanaci ekologických zátěží neúčtovalo a nevykázalo je ve své rozvaze.

Stanovení výše rezervy je na odborném posouzení MF. Vzhledem k tomu, že MF předpokládá jen na roky 2016–2019 výdaje na odstranění ekologických škod dle ekologických smluv v hodnotě více než 13 mld. Kč, jedná se o údaj představující riziko významného podhodnocení údajů účetní závěrky. Vzhledem k možným závazkům vyplývajícím z ekologických smluv však může následek rizika z těchto smluv přesáhnout částku 150 mld. Kč.

2.1.2 Snížení hodnoty majetkových účastí

Kontrolou bylo zjištěno 18 majetkových účastí vykázaných v ÚZ v celkové hodnotě 8,6 mld. Kč, které se týkaly společností v likvidaci, konkurzu či v insolvenčním řízení. MF však v rozporu s § 29 odst. 1 zákona o účetnictví a § 59 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 410/2009 Sb. nezohledňovalo při provádění inventarizace v roce 2015 případná snížení hodnoty těchto majetkových účastí.

Přesná výše snížení hodnoty není známa, důvody pro úpravu ocenění však existují. MF např. uvedlo, že u společností v konkurzu je zřejmé, že výnos pro akcionáře, tedy MF, je z podstaty konkurzního řízení nulový.

2.1.3 Odchylka od účetních metod

MF se v případě finančních zajištění (kolaterálů) v roce 2015 odchýlilo od účetních metod vymezených prováděcím právním předpisem. Tento postup je zcela mimořádný, zákon o účetnictví jej umožňuje použít, avšak pouze v závažných situacích, kdy dle § 7 odst. 2 zákona o účetnictví „*použití účetních metod stanovených prováděcími právními předpisy bude neslučitelné s povinností*“ podat věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky.

Podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o účetnictví bylo možné, aby se MF za účelem dosažení věrného a poctivého obrazu v tomto zcela specifickém a ojedinělém případě odchýlilo od účetních metod stanovených prováděcími právními předpisy, s tím, že takový postup bude uživatelům účetních závěrek v potřebném rozsahu sdělen, tj. že o něm bude MF řádně informovat v příloze v ÚZ.

MF uvedlo ve své ÚZ informaci²⁷ týkající se odchylky, podle NKÚ však tato informace nebyla dostačující, a MF tak nenaplnilo požadavky stanovené v § 7 odst. 5 zákona o účetnictví, neboť v rámci podání informace v příloze v ÚZ:

- **v případě přijatých zajištění neuvedlo vliv odchylky na majetek a závazky, finanční situaci a výsledek hospodaření účetní jednotky;**

Z informace MF podané v ÚZ si uživatel ÚZ nemůže dostatečně dovodit, jaký vliv tato odchylka měla na položky účetní závěrky a finanční situaci. Není z ní zřejmé, zda byly ovlivněny např. údaje o vykázaných podmíněných závazcích v příloze v účetní závěrce, není jasný vliv odchylky na vykázání položek účetní závěrky z hlediska jejich určení ani rozsahu. MF mohlo a mělo podrobněji informovat o vlivu odchylky s ohledem na své účetní postupy aplikované při odchylce a jejich dopadu na účetní závěrku a její položky, případně o problémech s bližším uvedením takových údajů.

- **v případě přijatých zajištění neuvedlo řádné zdůvodnění odchylky;**

Nepostačí odkaz na potřebu „dosažení věrného a poctivého obrazu“, neboť to je podmínkou pro možnost použití odchylky. MF mělo uvést důvody, proč nemůže aplikace vyhlášky č. 410/2009 Sb. vést k dosažení věrného a poctivého obrazu.

- **v případě poskytnutých zajištění (poskytnutých kolaterálů) neinformovalo o provedení odchylky.**

2.2 Nesprávné účtování a ocenění

MF nesprávně účtovalo o některých případech, popř. je nesprávně ocenilo. Jednalo se zejména o následující případy:

2.2.1 Poskytnuté kolaterály

MF u poskytnutých kolaterálů aplikovalo odchylku od stanovených účetních metod (viz bod 2.1.3 části III. kontrolního závěru) a ve své rozvaze vykázalo přijatou půjčku ve výši 659,9 mil. Kč, nesprávně však vykázalo v rozvaze i hodnotu kolaterálu ve výši 442 mil. Kč v rámci zůstatků účtů 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky* a 453 – *Dlouhodobé závazky z vydaných dluhopisů*, přestože jako kolaterál byl poskytnut vlastní dluhopis spadající do portfolia jaderného účtu (vlastní dluhopis se v rozvaze nevykazuje). MF provedlo odchylku od předepsané metody, neprovedlo ji však v tomto případě tak, aby naplnilo smysl ustanovení § 73 odst. 4 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

2.2.2 Přijaté kolaterály

MF u přijatých kolaterálů z reverzních operací aplikovalo odchylku od stanovených účetních metod (viz bod 2.1.1 části III. kontrolního závěru), v rámci odchylky však o nich účtovalo

²⁷ V příloze v ÚZ Ministerstvo financí k provedení odchylky uvedlo: „ÚJ zvolila účetní metodu za účelem dosažení věrného a poctivého obrazu předmětu účetnictví v případě účtování vybraných druhů finančního zajištění (repo obchody) v souladu s ustanovením § 73 odst. 4 písm. b) vyhlášky č. 410/2009 Sb., kdy účetní jednotka, která je příjemcem finančního zajištění, neúčtuje o přijatém vybraném finančním kolaterálu na účtech hlavní knihy, a to bez ohledu na skutečnost, zda dochází či nikoliv k převodu vlastnického práva k finančnímu kolaterálu.“

nesprávně jako o garancích na účtu 981 – *Krátkodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí jednorázových*. O garanci ve smyslu § 45 písm. k) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se však v případě přijatých kolaterálů nejednalo; nedocházelo zde ke vzniku třístranného vztahu dlužník–věřitel–ručitel. MF mělo zvolit pro zachycení přijatých zajištění jiný podrozvahový účet než účet 981 – *Krátkodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí jednorázových*, neboť ten je specificky určen pouze pro případy záruky ve smyslu garance, nikoliv pro přijaté zástavy k vlastním půjčkám.

Nesprávnost měla vliv na vykázání zůstatku podrozvahového účtu 981 – *Krátkodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí jednorázových* v příloze v ÚZ ve výši 10,8 mld. Kč.

Dále MF porušilo ustanovení § 73 odst. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb. tím, že informace o přijatých finančních kolaterálech neuvedlo v příloze v ÚZ. Informace o těchto kolaterálech nelze v případě MF z přílohy v ÚZ získat. Pro naplnění uvedeného ustanovení nepostačí, že přijaté kolaterály vykázalo v příloze v ÚZ v rámci podrozvahového účtu, neboť z vykázání na podrozvahových účtech nemohla být bez uvedení doplňující informace v roce 2015 získána informace právě o přijatých kolaterálech.

2.2.3 Aval

Ministr financí pravidelně avaluje dokument vydávaný bankovní institucí se sídlem v České republice ve prospěch mezinárodní organizace. K datu 31. 12. 2015 činil závazek vyplývající z tohoto dokumentu 19,6 mld. Kč a týkal se členské kvóty u této mezinárodní organizace. MF o tomto závazku chybně účtovalo na účtu 994 – *Ostatní dlouhodobá podmíněná pasiva* a nesprávně jej vykázalo v příloze v ÚZ, když jej pro potřeby zatřídění na podrozvahové účty nepovažovalo za garanci ve smyslu ustanovení § 45 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 410/2009 Sb. O této garanci zároveň neuvedlo doplňující informace v příloze v účetní závěrce v části K., která je právě pro oblast garancí vyčleněna jako zvláštní část účetní závěrky.

Nesprávnost ovlivnila o 19,6 mld. Kč zůstatek účtu 994 – *Ostatní dlouhodobá podmíněná pasiva* v příloze v ÚZ v části A.4. a dále ovlivnila vykázání specifických informací o garancích v části K. v příloze v ÚZ.

NKÚ upozorňuje na skutečnost související s tímto zjištěním, a to že MF o této záruce neinformovalo v *Návrhu státního závěrečného účtu České republiky za rok 2015* v sešitu D. *Zpráva o stavu a vývoji finančních aktiv a státních záruk*²⁸, přestože se státní záruky a ručení státu obdobného typu v tomto sešitu popisují; to však kontrola nevyhodnotila jako porušení právních předpisů. Nejedná se o standardní státní záruku vydanou podle ustanovení § 73 zákona č. 218/2000 Sb., představuje však ručitelství vztah a týká se významné částky. Požadavek na vykázání státních záruk ve státním závěrečném účtu podle ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. by bylo vhodné upřesnit právním předpisem tak, aby nevznikaly pochyby o tom, jaké typy záruk státu – představujících ručení státu – mají být ve státním závěrečném účtu uváděny. Ve státním závěrečném účtu by tato záruka z důvodu transparentnosti měla být vykázána.

²⁸ Sněmovní tisk 800/0 2016, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=800&CT1=0>.

2.2.4 Ocenění majetkové účasti

Nově nabytou majetkovou účast ocenilo MF v její jmenovité hodnotě (221 mil. Kč), přestože ji dle ustanovení § 25 odst. 6 zákona o účetnictví mělo ocenit v ocenění podle účetnictví předávající účetní jednotky (1 120 mil. Kč).

Nesprávnost ovlivnila v ÚZ zůstatky účtů 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem* a 401 – *Jmění účetní jednotky* o 899 mil. Kč.

MF přetřídilo svou majetkovou účast ve společnosti v likvidaci z účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem* na účet 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* a zaúčtovalo změnu reálné hodnoty ve výši 212,5 mil. Kč na rozvahový účet 407 – *Jiné oceňovací rozdíly*. Jednalo se však o trvalé snížení hodnoty (znehodnocení) cenných papírů, MF proto mělo účtovat v souladu s ustanovením § 59 odst. 3 vyhlášky č. 410/2009 Sb., o snížení hodnoty prostřednictvím účtu nákladů 564 – *Náklady z přecenění na reálnou hodnotu*.

Nesprávnost měla vliv ve výši 212,5 mil. Kč na vykázání výsledku hospodaření v ÚZ.

2.2.5 Oprávky k dlouhodobému nehmotnému majetku

MF v rámci provádění opravy účtování, v návaznosti na zjištění z kontrolní akce č. 14/25, provedlo u jednoho ze svých dlouhodobých nehmotných majetků opravu oprávek (kumulovaných odpisů), avšak nesprávně, neboť v rámci opravy použilo nesprávný počet měsíců pro dopočet oprávek a chybně nastavilo počet měsíců celkové doby odpisování. K 31. 12. 2015 ovlivnila nesprávnost zůstatek účtu 013 – *Software* o 385,2 mil. Kč a dále ovlivnila zůstatky souvztažných účtů 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* (o 438,5 mil. Kč) a 408 – *Opravy předcházejících účetních období* (o –53,3 mil. Kč).

2.3 Nevykázané účetní případy a neprokázané informace

2.3.1 Neúčtování o provozních smlouvách na podrozvahových účtech

MF v roce 2015 neúčtovalo na podrozvahových účtech o krátkodobých a dlouhodobých podmíněných závazcích z jiných smluv, neúčtovalo tak zejména o běžných provozních smlouvách MF, týkajících se např. služeb hrazených z prostředků MF. MF tím v rozporu s ustanovením § 54 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 410/2009 Sb. podhodnocovalo údaje o podmíněných závazcích vykazovaných nejen v účetních závěrkách, ale také v tzv. operativních účetních záznamech²⁹, ve kterých nevykazovalo ani podmíněné závazky nad předepsanou

²⁹ Soupisy podmíněných závazků se prostřednictvím operativních účetních záznamů předávaly do *Centrálního systému účetních informací státu* ještě v průběhu roku 2016. Vyhláškou č. 447/2016 Sb., kterou se mění vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech), byla povinnost předávání těchto soupisů zrušena.

hladinu významnosti 10 mil. Kč³⁰. Např. ze tří kontrolovaných smluv vyplynulo podhodnocení podmíněných závazků v částce 766 mil. Kč.

MF by mělo vnitřním předpisem upravit způsob rozlišení krátkodobosti a dlouhodobosti podmíněných závazků a způsob jejich ocenění podle ustanovení § 72 vyhlášky č. 410/2009 Sb. a dále pravidla stanovení významnosti dle bodu 6.5. českého účetního standardu č. 701 – *Účty a zásady účtování na účtech* či jiná bližší pravidla, pokud jejich výsledkem bude odůvodněné rozhodnutí neúčtovat o některých účetních případech.

2.3.2 Vyřazené pohledávky

MF vykázalo v příloze v ÚZ tzv. vyřazené pohledávky na podrozvahovém účtu 905 – *Vyřazené pohledávky*, u kontrolovaných případů však nedoložilo skutečnosti týkající se jejich vzniku, existence a výše ocenění, tj. zejména vydaná rozhodnutí, smlouvy a podobné základní právní dokumenty. Účetní předpisy z důvodu požadavku na průkaznost neumožňují, a to ani v případě vyřazených pohledávek, účtovat a vykazovat informace o pohledávkách, aniž by je účetní jednotka mohla doložit základními dokumenty dosvědčujícími jejich vznik a existenci.

Neprůkaznost měla vliv ve výši 194,6 mil. Kč na vykázání zůstatku účtu 905 v příloze v ÚZ.

2.4 Informace uvedené v příloze v účetní závěrce

Některé informace uvedené v příloze v účetní závěrce nebyly správné:

2.4.1 Dlouhodobé úvěry MF

MF v příloze v ÚZ uvedlo nesprávnou informaci k dlouhodobým úvěrům vykázaným na účtu 451 – *Dlouhodobé úvěry*.³¹ Uvedlo, že úvěry byly sníženy o 757,8 mil. Kč, ve skutečnosti však došlo k jejich snížení o 2 480,8 mil. Kč. MF tím o částku 1 723 mil. Kč zkreslilo údaj o snížení výše dlouhodobých úvěrů od zahraniční banky.

2.4.2 Garance poskytnuté bankovnímu subjektu

MF v příloze v ÚZ v části K.2. *Doplňující informace k poskytnutým garancím ostatním* vykázalo garanci poskytnutou bankovnímu subjektu ve výši 83,057 mil. Kč, ve skutečnosti však byla garance poskytnuta ve výši 83,057 mld. Kč. O částku 82,97 mld. Kč tím podhodnotilo vykázaný údaj o poskytnuté garanci.

2.4.3 Výnosy z přecenění

MF uvedlo v příloze v ÚZ v části J. *Doplňující informace k položce "B.II.4. Výnosy z přecenění reálnou hodnotou" výkazu zisku a ztráty*, že výnosy z přecenění reálnou hodnotou byly za rok 2015 ve výši 0 Kč. Jedná se o nesprávný údaj, správně měl být uveden údaj z účetních knih

³⁰ Viz: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/operativni-ucetni-zaznamy/2014/informace-o-predavani-operativnich-ucetn-16763>, k soupisu podmíněných závazků: „Pokud podmíněný závazek překročí hranici významnosti 10 mil. Kč, uvede se samostatně, včetně údaje IČ Partner, pokud z jiného právního předpisu nevyplývá omezení nakládání s tímto údajem. V souvislosti s touto skutečností jsou vyplňovány i údaje předpokládané datum splatnosti, částka a případně věcný titul.“

³¹ V části E.1. *Doplňující informace k položkám rozvahy*, šlo o informace k položce rozvahy D.II.

vykázaný na syntetickém účtu 664 – *Výnosy z přecenění reálnou hodnotou* ve výši 4 518,55 mil. Kč.

2.5 Skryté deficitní financování

MF pro potřeby realizace infrastrukturních projektů České republiky uzavíralo v minulosti smluvní vztahy související se získáváním úvěrů od zahraniční bankovní instituce. Jednalo se o projekty realizace dálnice D5 Praha – Norimberk, odstranění škod způsobených povodněmi, projekt českých dálnic – A, opravy silnic I. a II. třídy a dálnic, E-Roads II a projekty vodního hospodářství.

MF přitom postupovalo způsobem, jehož smyslem bylo získat pro potřeby těchto projektů prostředky z úvěru od zahraniční bankovní instituce, zároveň **se však vyhnout zvýšení zadlužení a odložit vliv financování projektů na schodek státního rozpočtu.**

MF v letech 1996 až 2000 uzavřelo s touto institucí řadu smluv o záruce za úvěr poskytnutý tuzemskému peněžnímu ústavu, na základě těchto smluv se MF stalo ručitelem. Smlouvy uzavíralo na základě usnesení vlády. S tímto tuzemským peněžním ústavem také uzavřelo smlouvy na služby finančního manažera projektů. Peněžní ústav se tak stal dlužníkem vůči zahraniční bankovní instituci i finančním manažerem projektů.

MF tedy nepřijalo úvěr od zahraniční bankovní instituce pro potřeby financování infrastrukturních projektů přímo, ale postupovalo formou poskytnutí záruky za úvěr a zároveň uzavření takových vztahů, které dlužníkovi zajistily, že od státu získá prostředky na splácení úvěru.

Od roku 2001 se pak finančním manažerem těchto projektů stala jedna z tuzemských bank, ta se stala i novým dlužníkem vůči zahraniční bankovní instituci namísto původního peněžního ústavu. Protože byla finančním manažerem, MF jí na vyžádání poskytovalo prostředky na splácení jistin úvěrů, jejich příslušenství a veškerých poplatků a výdajů vyplývajících ze smluv o úvěru se zahraniční bankovní institucí.

Poskytnutí prostředků ze strany MF této bance – prostředků určených na splátky úvěru – nemělo povahu plnění ručitele ze záruky, ale jednalo se o poskytování nevratných prostředků na splátky dluhu, provedené na základě smlouvy uzavřené s touto bankou – finančním manažerem. Poskytnutí prostředků ze strany MF na splátky úvěru totiž nevedlo ke vzniku pohledávky MF za touto tuzemskou bankou, k čemuž by došlo, pokud by se jednalo o realizaci záruky.

MF zachycovalo náklady z plateb, které poskytovalo uvedené bance na splátky úvěru, v účetnictví jako finanční náklad, tj. jako by se o realizaci záruky jednalo. Platba však nepředstavuje realizaci záruky, nejde tedy o finanční náklad, ale jedná se o poskytnutí nevratného transferu ve smyslu bodu 3.1. písm. a) českého účetního standardu č. 703 – *Transfery*. MF tak ve svém účetnictví nesprávně vyhodnotilo povahu vynaloženého nákladu, náklad měl být vykázán jako náklad z poskytnutých transferů.³² Tato nesprávnost měla v roce 2015 vliv ve výši minimálně 498,6 mil. Kč na vykázanou strukturu nákladů v ÚZ Ministerstva financí.

V daném případě nejde jen o povahu nákladů, ale zejména o riziko zkreslení, respektive podhodnocení skutečného stavu závazků MF. MF bylo zavázáno poskytnout dlužníkovi formou

³² Pro potřeby třídění výdajů rozpočtovou skladbou MF provedené platby rozpočtově jako transfer zatřídíuje. V účetnictví je však zachycuje ve finančních nákladech.

transferu prostředky na splátky vyčerpaného úvěru, závazek z tohoto titulu však MF ve své rozvaze v ÚZ nevykázalo. MF mělo identifikovat, ocenit a ve svém účetnictví zachytit celou výši závazku z povinnosti poskytnout takový transfer. Výši tohoto rozvahového závazku kontrola nevyšetřila, k 31. 12. 2015 však výše rizika z podhodnocení takového závazku představovala celou zbývající výši garance, tj. částku až 5,8 mld. Kč³³.

V této souvislosti NKÚ dále upozorňuje, že MF v textu státního závěrečného účtu označuje banku za „formálního dlužníka“³⁴.

2.6 Údaje pro hodnocení plnění rozpočtu

Při kontrole údajů pro hodnocení plnění rozpočtu nebyly zjištěny významné nedostatky. Nesprávnost byla zjištěna především v podobě chybného zařazení splátek návratné finanční výpomoci v kapitole 398 – *Všeobecná pokladní správa* ve výši 121 mil. Kč, neboť v této výši byly zařazeny jako příjem od obcí, přestože se jednalo o splátky přijaté od krajů. Dalším nedostatkem bylo nesprávné zařazení neinvestičních příjmů z refundací od Národního fondu v rámci kapitoly 312 – *Ministerstvo financí*, neboť příjmy byly nesprávně zařazeny jako převody investiční.

2.7 Rozpočtová kázeň

MF v roce 2014 porušilo ustanovení § 45 odst. 10 zákona č. 218/2000 Sb. tím, že přijaté prostředky ve výši 3,45 mil. Kč z konkurzního řízení nepřevadlo na příjmový účet státního rozpočtu do 10 dnů od jejich přijetí (ale až po 120 dnech), což dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) stejného zákona představuje porušení rozpočtové kázně.

3. Ostatní

3.1 Metodická doporučení a přístup MF

MF účtovalo o výnosech a pohledávce z titulu refundace zahraničních prostředků až k okamžiku proplacení souhrnné žádosti, nikoliv k okamžiku jejího schválení. MF přitom na svých webových stránkách zveřejnilo v rámci metodické podpory účetních jednotek právě pro rok 2015 doporučení, ve kterém jmenovitě uvádí jen jeden příklad, a to zaúčtování výnosu a související pohledávky v okamžiku schválení souhrnné žádosti³⁵. MF se tedy neřídilo příkladem uvedeným v doporučení, které poskytlo jiným OSS.

Způsob určení okamžiku pro účtování o pohledávce a výnosu má přímý vliv na vykazovaný výsledek hospodaření. Pokud by MF ve výše uvedeném případě účtovalo o výnosech k okamžiku schválení souhrnné žádosti, účtovalo by částky ze schválené souhrnné žádosti do výnosů již v roce 2014.

³³ Údaj o stavu bankovních úvěrů krytých státní zárukou a jiných záruk státu uvedený k 31. 12. 2015 v sešitu D. státního závěrečného účtu za rok 2015.

³⁴ Text uvedený v sešitu D. návrhu státního závěrečného účtu za rok 2015.

³⁵ Viz: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/otazky-a-odpovedi-ucetnictvi-statu/otazky-ucetni-metody-a-postupy#16>.

3.2 Zaokrouhlování údajů o zárukách ve státním závěrečném účtu

MF v sešitu D. návrhu státního závěrečného účtu za rok 2015 zaokrouhlilo údaje o objemech ručení státu za závazky určitého bankovního subjektu na celé miliardy Kč směrem nahoru. MF tak v *Návrhu státního závěrečného účtu České republiky za rok 2015* v sešitu D. *Zpráva o stavu a vývoji finančních aktiv a státních záruk* uvedlo záruku za tímto bankovním subjektem ve stavu k 31. 12. 2015 v částce 84 000 mil. Kč místo 83 057,1 mil. Kč. Mezi údaji tak vznikl rozdíl ve výši 942,9 mil. Kč.

Použitý způsob zaokrouhlení při ocenění záruky není konzistentní se zaokrouhlováním ostatních údajů o státních zárukách.

3.3 Nesoulad mezi údaji státního závěrečného účtu a údaji účetnictví MF

MF poskytlo Ministerstvu zahraničních věcí (dále také „MZV“) v letech 1993, 1996 a 1998 prostředky na financování potřeb zastupitelských úřadů (tzv. „stálou zálohu“) celkem ve výši 450 mil. Kč.

V roce 2008 zaúčtovalo MF z titulu této „stálé zálohy“ pohledávku. Do této doby o pohledávce účtováno nebylo. V roce 2012 pak tuto pohledávku odúčtovalo, ve své ÚZ k 31. 12. 2015 ji tedy nevykazuje, zaúčtována není ani na podrozvahových účtech.

Ve státním závěrečném účtu za rok 2015 však pohledávky ze „stálé zálohy“ vykázalo Ministerstvo financí v rámci státních finančních aktiv³⁶ s označením „*pohledávky z trvalých záloh na financování zastupitelských úřadů*“ ve výši 450 mil. Kč.

Z předložených dokladů nebylo možné vyhodnotit, zda má MF vůči MZV právně vymahatelný nárok na vrácení poskytnutých prostředků, tj. zda se jedná o vratnou zálohu, která pro MF představuje pohledávku.

MF tedy vykazuje ve státním závěrečném účtu v rámci státních finančních aktiv pohledávku, u níž kontrole neprokázalo jasnou existenci nároku a jeho podmínek, přičemž se údaj o pohledávce uvedený ve státním závěrečném účtu rozchází s údajem z účetnictví.

V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že MZV vykázalo ve své účetní závěrce k 31. 12. 2015 závazek z titulu stálé zálohy – viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/17.

³⁶ Sešit D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*, část IV. *Tabulkové přílohy*, tabulka č. 1: *Podrobnější přehled o vývoji státních finančních aktiv a pasiv*, řádek 5. *Cenné papíry a ostatní finanční aktiva*.

Příloha č. 1: Informace o vykázání garancí – záruk MF

Vyhláška č. 410/2009 Sb. pro rok 2015 v § 54 odst. 1 písm. g), h), i) a j) vyžadovala, aby účetní jednotka, tedy i MF, účtovala a v příloze v účetní závěrce vykázala podmíněné závazky z poskytnutých garancí, a to na účtech:

- 981 – *Krátkodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí jednorázových,*
- 982 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí jednorázových,*
- 983 – *Krátkodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí ostatních,*
- 984 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí ostatních.*

Tyto účty jsou dále pro potřeby této přílohy označovány jako „účty podmíněných závazků z poskytnutých garancí“.

MF na účtech podmíněných závazků z garancí vykázalo k 31. 12. 2015 následující zůstatky:

- 981: 21,79 mld. Kč
 - 982: 10,68 mld. Kč
 - 983: 0 Kč
 - 984: 112,71 mld. Kč
- CELKEM 145,18 mld. Kč**

V rámci kontrolní akce č. 16/03 byly zjištěny tyto skutečnosti (zjištění uvedená v různých částech kontrolního závěru):

- MF v roce 2015 na účtu 981 účtovalo případy, které nesplňovaly vymezení garance, a proto neměly být na účtu podmíněných závazků z poskytnutých garancí vykázány. Ve stavu k 31. 12. 2015 se jednalo o nesprávné vykázání částky **10,8 mld. Kč**, viz bod 2.2.2 části III. kontrolního závěru.
- MF některé podmíněné závazky z poskytnutých garancí nesprávně účtovalo a vykázalo na jiných podrozvahových účtech; poskytnuté garance tak nebyly vykázány na účtech podmíněných závazků z poskytnutých garancí, a nebyly proto o nich ani poskytnuty podrobnější informace v části K. přílohy v účetní závěrce. Ve stavu k 31. 12. 2015 se jednalo o nesprávné vykázání částky 19,6 mld. Kč, viz bod 2.2.3 části III. kontrolního závěru.
- Některé garance vykazané na účtech podmíněných závazků z poskytnutých garancí ocenilo MF v částce odpovídající výši záruky poskytnuté státem (ve výši maximálně možné, která může nastat při splnění podmínek), u jiného závazku však MF použilo pro ocenění údaj významně nižší, představující určitou zreálněnou výši. MF tak stanovilo různým způsobem „předpokládanou výši“ podmíněného závazku.

Pokud by MF použilo stejný přístup k ocenění, a to ocenění v maximálně možné výši nezohledňující zreálnění výše poskytnuté záruky, pak by ve stavu k 31. 12. 2015 vykázalo na účtech podmíněných závazků z poskytnutých garancí částku odlišnou o více než **191 mld. Kč**, viz bod 1.3.1 části III. kontrolního závěru, tabulka č. 7.

Příčinu odlišnosti v ocenění lze sledovat v tom, jak účetní jednotka definuje „předpokládanou výši“, tj. způsob ocenění vyžadovaný ustanovením § 25 odst. 2 zákona o účetnictví.

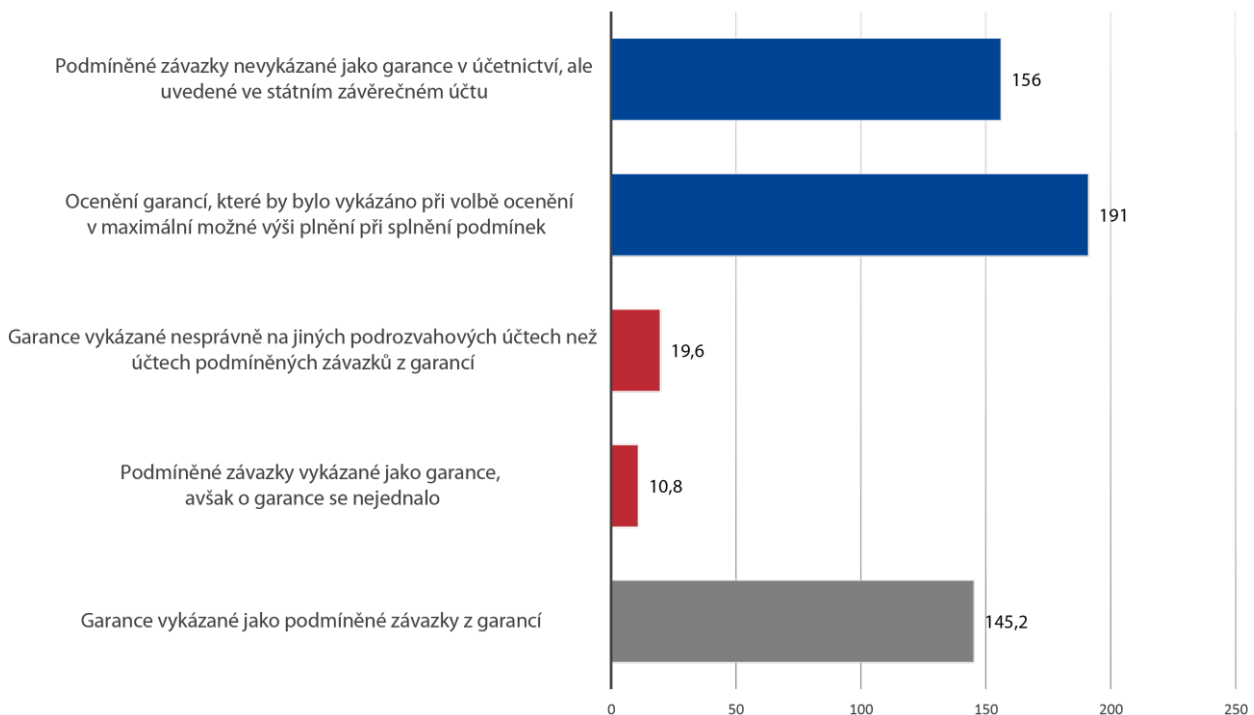
- U některých podmíněných pasiv vznikla nejasnost, zda o nich účtovat jako o podmíněných závazcích z garancí, např. v případě záruky poskytnuté bankovní instituci z titulu možného odškodnění jiného subjektu, viz bod 1.3.1 části III. kontrolního závěru. O této záruce MF vůbec neúčtovalo a nevykázalo ji na podrozvahových účtech, informovalo však o ní ve státním závěrečném účtu. Pokud by vykázalo částku možné realizace této záruky (při splnění podmínek) jako garanci, vykázalo by na podrozvahových účtech ve stavu k 31. 12. 2015 částku vyšší o více než **156 mld. Kč**.

Následující graf zobrazuje, do jaké míry a z jakých důvodů by se změnila výše garancí vykázaných v účetní závěrce MF k 31. 12. 2015,

- pokud by o nich MF účtovalo správně (v grafu vyznačeno červenou barvou),
- pokud by MF stanovilo „předpokládanou výši“ ocenění stejným způsobem (pro příklad zvolen přístup v maximální možné výši plnění) a pokud by za podmíněný závazek z garancí považovalo i záruku poskytnutou bankovní instituci z titulu možného odškodnění jiného subjektu (v grafu jsou tyto případy vyznačeny modrou barvou).

Možné a vykázané výše garancí na podrozvahových účtech MF k 31. 12. 2015

Vykázání garancí MF k 31. 12. 2015 na podrozvahových účtech: nesprávnosti a rizika (v mld. Kč)



Zdroj: zjištění z kontroly.

Údaje o garancích jsou vykázány v příloze v účetní závěrce ve dvou částech tohoto výkazu:

- v části A.4., ve které se vykazují informace o stavu podrozvahových účtů; garance se v této části oceňují v „předpokládané výši“ podle § 25 odst. 2 zákona o účetnictví;
- v části K., ve které se vykazují doplňující informace o garancích; garance se v této části oceňují nominální hodnotou zajištěné pohledávky.

S garancemi souvisí i záruky státu. Ty se uvádějí ve státním závěrečném účtu, pro rok 2015 byly uvedeny v sešitu D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*. Z právních předpisů nevyplývá, jaké ocenění má být pro potřeby ocenění záruk ve státním závěrečném účtu použito.

Následující tabulka zobrazuje vybrané případy záruk a jejich zachycení v účetní závěrce MF k 31. 12. 2015 a ve státním závěrečném účtu za rok 2015, včetně různých částek zvolených ocenění. Z tabulky vyplývá, že údaje o záruce byly vykazovány v různých výkazech a jejich částech v různých výších, ať již z důvodu chyby, nebo jiného přístupu:

Vybrané záruky MF zobrazené ve stavu k 31. 12. 2015 v SZÚ (sešit D.) a v účetní závěrce MF a výše jejich ocenění

Druhy záruky	Údaj v sešitu D. státního závěrečného účtu	Údaj v účetnictví a v příloze v účetní závěrce MF – účet 984	Údaj v části K. v příloze v účetní závěrce	Rozdíl mezi vykázanými údaji
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Záruka za pojišťovací společnosti	220 300 mil. Kč	28 549 mil. Kč	220 298 mil. Kč	191 749 mil. Kč (rozdíl d – c)
Záruka za bankovním subjektem	84 000 mil. Kč	83 057 mil. Kč	83,057 mil. Kč	82 974 mil. Kč (rozdíl c – d) - k rozdílu blíže viz část 2.4.2 kontrolního závěru - k údaji ve sloupci b viz část 3.2 kontrolního závěru – použitý způsob zaokrouhlování
Záruka poskytnutá bankovní instituci za možné odškodnění jiného subjektu	156 950 mil. Kč	0 Kč	0 Kč	156 950 mil. Kč (rozdíl b – d; rozdíl b – c)

Zdroj: inventurní soupisy k 31. 12. 2015 k účtu 984 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí ostatních*, účetní knihy MF za rok 2015, ÚZ MF sestavená k 31. 12. 2015, návrh státního závěrečného účtu – sešit D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk za rok 2015*.

Seznam zkratk

DPH	daň z přidané hodnoty
ekologické smlouvy	smlouvy o úhradě nákladů vynaložených na vypořádání ekologických závazků vzniklých při privatizaci
FIN 1-12 OSS	výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu (FIN 1-12 OSS)
kapitola MF	kapitola státního rozpočtu 312 – <i>Ministerstvo financí</i>
kontrolní akce č. 14/25	kontrolní akce NKÚ č. 14/25 – <i>Účetnictví Ministerstva financí jakožto správce kapitol státního rozpočtu Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa</i>
kontrolní akce č. 16/17	kontrolní akce NKÚ č. 16/17 – <i>Účetnictví Ministerstva zahraničních věcí</i>
MF	Ministerstvo financí
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSFA	kapitola státního rozpočtu 397 – <i>Operace státních finančních aktiv</i>
OSS	organizační složky státu
PO	příspěvková organizace
SD	kapitola státního rozpočtu 396 – <i>Státní dluh</i>
SZÚ	státní závěrečný účet
ÚZ	účetní závěrka Ministerstva financí k 31. 12. 2015
VPS	kapitola státního rozpočtu 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>

16/09

Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/09. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová.

Cílem kontroly bylo prověřit výpočet, evidenci a použití nároků peněžních prostředků z nespotřebovaných výdajů vykazovaných organizačními složkami státu a prověřit důvody vzniku nároků z nespotřebovaných výdajů.

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

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),
Ministerstvo financí (dále také „MF“),
Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“),
Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“),
Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“).

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo zdravotnictví, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námitkách podalo Ministerstvo zdravotnictví, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém I. jednání, které se konalo dne 16. ledna 2017,
schválilo usnesením č. 4/I/2017
kontrolní závěr v tomto znění:



I. Úvod

Kontrolované osoby Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo zemědělství jsou ústředními orgány státní správy dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a organizačními složkami státu (dále také „OSS“) dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Jako správci kapitol státního rozpočtu dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), jsou mj. povinny sestavovat rozpočet OSS ve své působnosti.

Kontroly NKÚ bylo podrobena zpracování rozpočtů kapitol státního rozpočtu 327 – *Ministerstvo dopravy* (dále také „kapitola 327 – MD“), 312 – *Ministerstvo financí* (dále také „kapitola 312 – MF“), 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj* (dále také „kapitola 317 – MMR“), 329 – *Ministerstvo zemědělství* (dále také „kapitola 329 – MZe“) a 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* (dále také „kapitola 335 – MZd“) pro roky 2014, 2015 a 2016, postupy organizačních složek státu MD, MF, MMR, MZe a MZd při sestavování rozpočtu a při provádění jeho změn a kontrola prověřila vybrané rozpočtové položky, u nichž by mohly vznikat nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. U nich byla prověřována tvorba rozpočtu, změny schváleného rozpočtu a byly zjišťovány důvody nečerpání rozpočtovaných výdajů. Dále byly kontrolovány nároky z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“) evidované zejména u vybraných ukončených akcí v EDS/SMVS¹ v kontrolovaném období. U NNV se kontrola zaměřila na jejich výpočet a evidenci, u vybraných rozpočtových položek pak NKÚ prověřil zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů do rozpočtu, důvody tohoto zapojení a případného nečerpání. Kontrole bylo podrobena i zpracování informací o NNV v závěrečných účtech kapitol 327 – MD, 312 – MF, 317 – MMR, 329 – MZe a 335 – MZd za roky 2014 a 2015. Kontrolou byl dále ověřen postup při nastavení počátečního stavu nároků z nespotřebovaných výdajů evidovaných u všech organizačních složek státu v *Rozpočtovém informačním systému* a zpracování informace o NNV ve státních závěrečných účtech za roky 2014 a 2015.

S účinností od 1. 3. 2008 byla zrušena možnost převádět do rezervních fondů OSS rozpočtové prostředky nevyčerpané na plnění úkolů v běžném rozpočtovém roce a určené k použití v letech následujících². Zároveň byl zaveden institut nároků z nespotřebovaných výdajů umožňující čerpat nevyčerpané prostředky v následujících letech. Dřívější postup, kdy byly ze státního rozpočtu převáděny nevyčerpané prostředky na bankovní účty rezervních fondů OSS, čímž docházelo ke zvyšování schodku státního rozpočtu, se změnil. Zavedením institutu NNV se nevyčerpané prostředky nepřevádějí na bankovní účty, ale pouze se evidují.

Protože státní rozpočet schvalovaný pro následující rok Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále také „Poslanecká sněmovna“) neuvažuje s NNV, o jejichž hodnotu mohou OSS překročit svůj rozpočet, přesouvá se riziko zvýšení výpůjční potřeby státu (schodku státního rozpočtu) do dalších rozpočtových období. Překročení rozpočtu výdajů o použití NNV

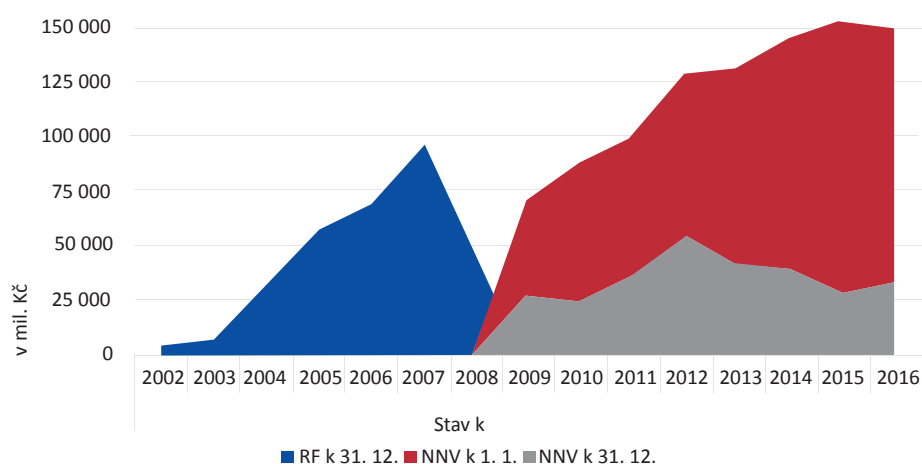
¹ EDS/SMVS – Evidenční dotační systém/Správa majetku ve vlastnictví státu (jedná se o části *Informačního systému programového financování* – ISPROFIN).

² Zákon č. 26/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

je plně v kompetenci OSS, dochází k němu bez souhlasu Poslanecké sněmovny, vlády České republiky (dále také „vláda“) i MF.

Podle zákona č. 218/2000 Sb.³ vypočítávají organizační složky státu NNV ke dni 1. 1. běžného roku⁴. O částku těchto NNV může organizační složka státu překročit rozpočet výdajů běžného roku. Každou částku, o kterou se při využití tohoto práva rozhodne rozpočet překročit, zaneše do evidence NNV a zařadí na příslušnou položku a paragraf rozpočtové skladby. Tím se OSS stane oprávněnou překročit rozpočet výdajů a uvedená částka se stane součástí konečného rozpočtu výdajů. O každou takovou částku se stav NNV sníží.

Graf č. 1 – Stav RF a NNV



Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2005, 2007 a 2009; *Integrovaný informační systém Státní pokladny* (dále také „IISSP“).

Pozn.: Stav NNV k 1. 1. 2017 nebyl v době schválení kontrolního závěru znám; stav NNV k 31. 12. 2016 je pouze předběžný údaj z IISSP (k 10. 1. 2017).

Tabulka č. 1 – Stav NNV

(v mil. Kč)

Rok	Stav k 1. 1.	Snížení NNV	Stav k 31. 12.	Zvýšení NNV
2008	0	0	0	72 492
2009	72 492	44 656	27 386	61 979
2010	89 815	64 520	25 295	75 840
2011	101 135	64 577	36 558	93 375
2012	129 933	74 218	55 715	77 481
2013	133 196	90 372	42 824	103 774
2014	146 598	106 340	40 258	114 681
2015	154 939	126 337	28 602	122 633
2016	151 235	116 380	34 855	.

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2005, 2007 a 2009; IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: „Zvýšení NNV“, tj. rozdíl mezi stavem NNV k 31. 12. běžného roku a k 1. 1. následujícího roku; stav NNV k 1. 1. 2017 nebyl v době schválení kontrolního závěru znám; stav NNV k 31. 12. 2016 je pouze předběžný údaj z IISSP (k 10. 1. 2017).

³ Ustanovení § 47 zákona č. 218/2000 Sb.

⁴ NNV ke dni 1. 1. běžného roku, tj. rozdíl mezi konečným rozpočtem výdajů na minulý rok a skutečnými rozpočtovými výdaji za minulý rok zvýšený o NNV ke dni 31. 12. minulého roku.

Rozdíl mezi konečným rozpočtem a skutečností, který bude k 1. 1. zanesen do evidence NNV, je ovlivněn i výší schváleného rozpočtu. Čím více odrazí schválený rozpočet reálné potřeby OSS, tím nižší je riziko růstu NNV z důvodu převedení výdajů (úkolů) do následujících rozpočtových období.

Výdaje, pro potřeby členění nároků z nespotřebovaných výdajů⁵, jsou rozděleny na:

- **profilující** – účelové, jejichž použití je časově omezeno a rozloženo do několika rozpočtových období;
- **neprofilující** – neúčelové, jejichž použití není časově omezeno.

Nároky z nespotřebovaných výdajů nevznikají u profilujících výdajů na sociální dávky a dále v případě, nejsou-li vykázány za minulý rok ve výkazu⁶ za leden běžného roku.

Podle zákona č. 218/2000 Sb.⁷ do **nároků z nespotřebovaných profilujících výdajů** patří nároky z nespotřebovaných výdajů:

- na platy státních zaměstnanců a na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců (od 20. 2. 2015);
- na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z rozpočtu Evropské unie;
- na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z finančních mechanismů;
- na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část od Organizace Severoatlantické smlouvy;
- na programy podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.;
- účelově určených podle ustanovení § 21 odst. 3 a 4 zákona č. 218/2000 Sb.;
- na výzkum a vývoj.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

1. Nároky z nespotřebovaných výdajů organizačních složek státu a dopad NNV na hospodaření státu

Organizační složky státu jsou oprávněny překročit rozpočet výdajů o použití NNV bez vědomí a souhlasu Poslanecké sněmovny, vlády i MF. V roce 2015 takto organizační složky státu (kapitoly SR 301 až 381) překročily rozpočet o 93,78 mld. Kč, z toho o 12,52 mld. Kč použitím nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. NNV mají pozitivní i negativní dopad na hospodaření státu. Pozitivním dopadem je to, že oproti převádění prostředků z výdajových účtů státního rozpočtu na bankovní účty rezervních fondů OSS se stát nezadluhuje, neboť se žádné prostředky nepřevádějí, ale pouze evidují. Negativním dopadem je to, že překročením rozpočtu výdajů o použití úspor z minulých let vzniká riziko, že se státu zvýší výpůjční potřeba (v závislosti na vývoji ekonomiky). Z toho plyne, že NNV ovlivňují výši výpůjční potřeby státu a státního dluhu, když OSS mohou překročit rozpočet výdajů o NNV.

⁵ Ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

⁶ Ustanovení § 47 odst. 7 zákona č. 218/2000 Sb.

⁷ Ustanovení § 47 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

2. Vykazování nároků z nespotřebovaných výdajů

Vypovídací schopnost výkazu NNV⁸ je omezena, neboť zobrazuje záporné stavy NNV, které mohou být interpretovány nesprávně, a to zejména proto, že výkaz nezohledňuje druh rozpočtu na rozdíl od evidence NNV. Tím dochází k tomu, že ve výkazu o NNV nejsou zachyceny reálné stavy výdajů.

3. Rozpočet

OSS jsou oprávněny překročit závazné ukazatele výdajů, a to mj. o použití úspor z minulých let (NNV). Ve skutečnosti se ve většině případů nejedná o úspory, ale o převody úkolů do následujících rozpočtových období, v nichž však není plnění těchto úkolů schváleným rozpočtem zajištěno. Schváleným rozpočtem nebyly zajištěny prostředky ani pro plánované úkoly rezortů, protože při přípravě rozpočtu byla u některých kontrolovaných osob (MF a MD) brána v úvahu výše NNV, a to tak, že požadavky správců rozpočtových položek byly kráceny.

Pouze dvě z pěti kontrolovaných osob (MZd a MZe) přesně vyčíslily nevyčerpané rozpočtové prostředky z důvodu úspory a z důvodu převedení výdajů (úkolů) do následujících rozpočtových období.

4. Výpočet a evidence nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob

Nevyčerpané prostředky určené na transfery, u kterých nebyl vymezen účel, jsou do evidence NNV zaneseny jako nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. To znamená, že v následujících rozpočtových obdobích organizační složky státu mohou tyto nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů použít na jakékoliv neprofilující výdaje. NKÚ shledává riziko v tom, že OSS může získat (na základě rozpočtového opatření) další prostředky navíc ze státního rozpočtu, ačkoliv je měla původně rozpočtem zajištěné, a to z důvodu, že transfery nejsou vymezeny jako profilující výdaje.

Stávající obecně závazné právní předpisy neupravují, aby identifikace koruny (tj. třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby) počátečních stavů NNV byly při výpočtu stejné, na jakých byly výdaje v předchozím roce rozpočtovány či zapojeny a následně čerpány. Dále nestanovují ani jednoznačný postup při změně identifikace koruny v evidenci NNV. Výše uvedené postupy jsou upraveny pouze metodikou⁹ MF, která není obecně závazným právním předpisem.

5. Snižování nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob

Postup při zapojování nároků z nespotřebovaných výdajů do konečného rozpočtu a také postup při snižování (ukončování) NNV upravuje pouze metodika⁹ MF. Obecně závazné právní předpisy postupy zapojování NNV jasně a jednoznačně neupravují a nezabývají se ani skutečností, že se zapojené NNV nečerpané v běžném roce opětovně zařazují do evidence NNV k 1. 1. následujícího roku, čímž dochází k jejich cyklování.

Kontrolované osoby zapojovaly NNV různě, některé, např. MZd, již začátkem rozpočtového období, aniž znaly skutečné potřeby, jiné kontrolované osoby až v případě potřeby realizace. Prostředky ze zapojených NNV kontrolované osoby nečerpaly v plné výši např. z důvodu úspory z realizovaných výběrových řízení, jejich zrušení, zpoždění při plnění harmonogramu dopravních projektů, přednostního dočerpávání prostředků programového období 2007–2013.

⁸ NAR 1-12 U (pro rok 2014) a NAR 1-12 OSS (pro rok 2015).

⁹ *Metodika zpracování nároků z nespotřebovaných výdajů v IISSP – RISRE* – zveřejněna a aktualizována každý rok na webových stránkách MF a na portále IISSP od roku 2013.

6. Informace o nárocích z nespotřebovaných výdajů v závěrečných účtech kontrolovaných osob

Kontrolované osoby ve svých závěrečných účtech neuvedly vyčíslení stavů nároků z nespotřebovaných výdajů u jednotlivých organizačních složek státu v rámci kapitoly k požadovaným datům, hlavní důvody nespotřebování rozpočtovaných výdajů a nečerpání nároků z nespotřebovaných výdajů z minulých let v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol. Závěrečný účet za rok 2014 zpracovalo v souladu s citovanou vyhláškou pouze MF.

V souvislosti se zjištěnými skutečnostmi Nejvyšší kontrolní úřad vyhodnotil následující rizika:

- Výše příjmů a výdajů státního rozpočtu vč. výsledku hospodaření jsou stanoveny zákonem o SR přijatým Poslaneckou sněmovnou. Zákonem č. 218/2000 Sb. jsou OSS oprávněny k překročení rozpočtu výdajů o použití úspor z minulých let (NNV), to však představuje riziko zvýšení výpůjční potřeby státu, tj. vyššího zadlužení státu.
- Při sestavení rozpočtu nemá MF k dispozici od jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu informaci o předpokládané výši zapojení NNV do konečného rozpočtu, tím vzniká riziko, že MF nebude dostatečně připraveno na situaci, kdy bude muset zajistit finanční prostředky nad rámec schváleného státního rozpočtu.
- Pro roky 2015 a 2016 byl vládou snížen limit pro výdaje jednotlivých kapitol SR, ze kterého správci kapitol vycházeli při sestavování rozpočtů. Ve schváleném státním rozpočtu tak nebyly zajištěny prostředky pro některé plánované úkoly jednotlivých rezortů. Tímto postupem vzniká pro následující rozpočtová období riziko, že rozpočet nemusí odpovídat reálným potřebám jednotlivých rezortů.
- Nevyčerpané prostředky určené na transfery, u kterých nebyl vymezen účel, jsou do evidence NNV zaneseny jako nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. V následujících rozpočtových obdobích organizační složky státu mohou tyto nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů použít na jakékoliv neprofilující výdaje. Vzhledem k tomu, že transfery nejsou vymezeny jako profilující výdaje, existuje riziko, že OSS může získat (na základě rozpočtového opatření) navíc další prostředky ze státního rozpočtu, ačkoliv je měla původně v minulých obdobích rozpočtem zajištěné.
- Nevyčerpané prostředky z mimorozpočtových zdrojů, o které OSS posílily své rozpočty, jsou zaneseny do evidence NNV. OSS tak v následujících rozpočtových obdobích již nemohou použít mimorozpočtové zdroje pro potřeby, které z nich měly být původně hrazeny, ale tyto potřeby budou tzv. kryty NNV. Existuje riziko, že vláda rozhodne o snížení NNV, příp. o jejich zablokování, a OSS tak nebudou moci uhradit potřeby, které nejsou rozpočtem zajištěny.

S ohledem na zjištěné skutečnosti NKÚ doporučuje Ministerstvu financí, aby upravilo obecně závazné právní předpisy v oblasti NNV tak, aby výše uvedená rizika byla minimalizována.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

K bodu 1. Nároky z nespotřebovaných výdajů organizačních složek státu a dopad NNV na hospodaření státu:

NNV nejsou součástí schváleného rozpočtu výdajů, tj. rozpočtu schváleného Poslaneckou sněmovnou, **ale jsou součástí konečného rozpočtu¹⁰** (dále také „RK“), **který není schvalován Ministerstvem financí, vládou ani Poslaneckou sněmovnou**. Z důvodu zapojení NNV do RK byla jeho výše oproti schválenému rozpočtu vyšší v roce 2014 o 105,44 mld. Kč a v roce 2015 o 122,94 mld. Kč. **NNV v době, kdy jsou vedeny v evidenci, ale i v okamžiku zapojení do konečného rozpočtu nejsou kryty žádnými zdroji financování.**

Překročením závazného ukazatele OSS schváleného Poslaneckou sněmovnou o použití úspor z minulých let (NNV) existuje riziko, že nebudou k dispozici prostředky státního rozpočtu (dále také „SR“) pro plnění rozpočtu schváleného Poslaneckou sněmovnou, příp. upraveného rozpočtu¹¹ schváleného ministrem financí, vládou či Poslaneckou sněmovnou. Ministerstvo financí, jako ústřední orgán státní správy mj. pro státní rozpočet a pro státní pokladnu, by muselo zajistit vypořádání vyššího než schváleného schodku státního rozpočtu např. zvýšením stavu státních dluhopisů.

V roce 2015 OSS čerpaly prostředky nad rámec schváleného rozpočtu ve výši 93,78 mld. Kč (z toho 12,52 mld. Kč bylo čerpáno k úhradě neprofilujících výdajů). Celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu a jejich skutečné čerpání dle podkladové jednotky uvádí tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Příjmy a výdaje SR dle podkladové jednotky (v mld. Kč)

	RS 2015	RZ 2015	RK 2015	SK 2015
Příjmy	1 118,46	1 212,90	–	1 234,52
Výdaje	1 218,46	1 312,90	1 432,91	1 297,32
Rozdíl mezi příjmy a výdaji	-100,00	-100,00	-220,01	-62,80
Dle podkladové jednotky:				
	základní rozpočet			31,00
	výdaje kryté nároky z nespotřebovaných výdajů			-93,78
	RF a ostatní mimorozpočtové a podobné prostředky			0,13
	výdaje nad rozpočet podle zvláštních zákonů			-0,16

Zdroj: IISSP.

Pozn.: RS – rozpočet schválený (upravený zákonem o státním rozpočtu České republiky); RZ – rozpočet po změnách (upravený rozpočet); RK – konečný rozpočet (vč. zapojení NNV do rozpočtu); SK – skutečné plnění příjmů a čerpání výdajů; v řádce „Rozdíl mezi příjmy a výdaji“ je ve sloupci „RK 2015“ uveden rozdíl mezi RZ 2015 (příjmy) a RK 2015 (výdaje).

Při sestavování rozpočtu nemá MF k dispozici informaci o předpokládané výši zapojení NNV do konečného rozpočtu od jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu. Vzniká tak riziko plynoucí z možného překročení ukazatelů výdajů, ke kterému jsou OSS oprávněny dle zákona č. 218/2000 Sb. Ministerstvo financí tak není připraveno na situaci, ve které bude muset zajistit

¹⁰ Konečný rozpočet – rozpočet výdajů upravený o všechna rozpočtová opatření, to znamená včetně rozpočtových opatření, kterými byly do rozpočtu zapojeny NNV.

¹¹ Rozpočet po změnách – rozpočet schválený zákonem o státním rozpočtu, upravený o změny rozpočtu (kromě vázání prostředků a povoleného překročení, mj. o použití mimorozpočtových zdrojů, o použití úspor z minulých let).

finanční prostředky nad rámec schodku státního rozpočtu schváleného Poslaneckou sněmovnou.

Níže uvedenými příklady NKÚ upozorňuje na rizikové situace, které nastávají a mají negativní dopad na hospodaření státu:

- Dle finančního výkazu¹² v roce 2015 např. kapitola 327 – MD vykazala rozpočet výdajů po změnách ve výši 54,86 mld. Kč, ze kterých nepoužila peněžní prostředky ve výši 5,79 mld. Kč. Přesto tato kapitola státního rozpočtu překročila rozpočet výdajů o 18,82 mld. Kč, a to v důsledku použití tzv. úspor z minulých let ve výši 30,19 mld. Kč. Pokud by došlo k situaci, že by některá kapitola čerpáním zapojených NNV spotřebovala více prostředků (jako např. kapitola 327 – MD), než kolik jich měla zajištěných schváleným rozpočtem, příp. rozpočtem po změnách, musely by být pro jiné kapitoly zajištěny prostředky:
 - a) vyšším plněním příjmů SR;
 - b) nižším čerpáním výdajů oproti rozpočtu po změnách, k čemuž dochází v důsledku úspor nebo vlivem převedení výdajů (úkolů) do následujících rozpočtových období;
 - c) např. zvýšením stavu státních dluhopisů (zvýšení státního dluhu).
- V roce 2015 organizační složky státu posílily rozpočet výdajů prostředky rezervního fondu o 1 182,25 mil. Kč (v roce 2014 o 713,99 mil. Kč), ze kterých nevyčerpaly 46,35 mil. Kč (v roce 2014 pak 5,54 mil. Kč). Tyto nevyčerpané prostředky nebyly převedeny zpět na účty rezervních fondů OSS, ale byly zaneseny do evidence NNV.

Kromě prostředků z rezervních fondů mohou OSS posílit rozpočet o další mimorozpočtové zdroje. V roce 2015 OSS posílily rozpočet výdajů o 721,52 mil. Kč (v roce 2014 o 697,63 mil. Kč), ze kterých nevyčerpaly 109,89 mil. Kč (v roce 2014 pak 55,50 mil. Kč). Tyto nevyčerpané prostředky nebyly převedeny zpět na účet mimorozpočtových zdrojů, ale byly rovněž zaneseny do evidence NNV.

Z toho plyne, že OSS v následujících obdobích již nemohou použít mimorozpočtové zdroje pro potřeby, které měly být původně hrazeny z těchto zdrojů, ale tyto potřeby budou takzvaně kryty NNV. Existuje riziko, že pokud rozhodne vláda o snížení NNV, příp. o jejich zablokování, OSS nebudou moci provést úhradu potřeby, která není rozpočtem zajištěná.

Ve státních závěrečných účtech za roky 2014 a 2015 (jejichž zpracovatelem je Ministerstvo financí) bylo mj. uvedeno, že na výdajové straně došlo oproti rozpočtu po změnách k úspoře o 28,8 mld. Kč (rok 2014) a o 15,6 mld. Kč (rok 2015). Z textu není zřejmé, zda nižšího rozpočtovaného schodku hospodaření SR bylo na výdajové straně dosaženo úsporou nebo přesunutím výdajů (úkolů) do následujícího rozpočtového období. Dále ve *Státním závěrečném účtu za rok 2015* v tabulce, ve které je uvedeno členění NNV, nejsou ve sloupci *Stav NNV k 1. 1. 2016* uvedeny údaje v souladu s ustanovením § 47 zákona č. 218/2000 Sb., dle kterého mají být mezi profilující výdaje zařazeny také výdaje určené na platy státních zaměstnanců a na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců.

¹² FIN 1-12 OSS – Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu.

K bodu 2. Vykazování nároků z nespotřebovaných výdajů:

Významným zdrojem informací nejen pro kontrolu, ale zejména pro průběžné monitorování pohybů NNV není výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů (jehož struktura a rozsah jsou upraveny právním předpisem¹³, který je stanoven Ministerstvem financí), ale sestavy z *Rozpočtového informačního systému*, z části RISRE (dále také „evidence NNV“), např. je to sestava „*Přehled rozpočtových dokladů*“, která umožňuje zobrazit doklady s druhem rozpočtu „NARC“ (sledován pohyb počátečního stavu), „NARP“ (sledováno pouze zapojení NNV do RK) a „NARK“ (sledováno ukončení NNV v evidenci), nebo „*Operativní výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů OSS*“. Evidence NNV je dostupná pouze uživatelům pracujícím v IISSP v části *Realizace rozpočtu – Závěrkové práce* a podává informace dle detailní identifikace koruny (tj. třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby) včetně jednotlivých způsobů ukončení NNV. Hodnoty vykazované ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů vycházejí z evidence NNV, která se zakládá na vstupních údajích z RISRE. Výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů sestavený ve struktuře stanovené právním předpisem vykazuje správné hodnoty. V případě, že hodnoty v členění podle ustanovení § 47 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. jsou rozšířeny o třídění výdajů, např. o rozpočtové položky, pak výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů již nemusí uvádět správné hodnoty (např. konečný stav NNV tříděných dle druhu výdajů může být záporný).

U OSS MF bylo kontrolou zjištěno, že konečný stav k 31. 12. 2014 na RP 5171 – *Opravy a udržování* (neprofilující) dle evidence NNV je evidován ve výši 3,08 mil. Kč, dle výkazu o NNV je vykazován stav v záporné výši, a to 2,28 mil. Kč. U OSS MD byl kontrolou zjištěn záporný stav k 31. 12. 2014 ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů na RP 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním organizacím* ve výši 92,08 mil. Kč, a to kvůli zapojení NNV do konečného rozpočtu na RP 5171. Tyto přesuny nebyly zachyceny ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů, ale pouze v evidenci NNV.

Výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů nezohledňuje druh rozpočtu, neboli nezohledňuje, zda se jedná o zapojení NNV do konečného rozpočtu z jiného RP, které je možné rozlišit prostřednictvím druhu rozpočtu „NARC“, „NARP“ a „NARK“. Z toho plyne, že hodnoty vykazované v tomto výkazu mohou být interpretovány nesprávně.

Zákon č. 218/2000 Sb. upravuje pouze výpočet částky nároků z nespotřebovaných výdajů k 1. 1., a to jako rozdíl mezi konečným rozpočtem a skutečně čerpanými prostředky (též bez ohledu na to, zda se jedná o profilující nebo neprofilující výdaje). Rozpočtová pravidla na rozdíl od metodiky¹⁴ zpracované MF neupravují, aby identifikace koruny (tj. třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby) počátečních stavů NNV byly při výpočtu stejné, na jakých byly výdaje v předchozím roce rozpočtovány či zapojeny a následně čerpány.

¹³ Vyhláška č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, (do roku 2014) a vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, (od roku 2015).

¹⁴ V *Metodice zpracování nároků z nespotřebovaných výdajů v IISSP – RISRE* je mj. uvedeno, že ke změně identifikace koruny PS NNV dojde pouze u podkladového třídění rozpočtové skladby – v PS NNV bude vždy zdroj s podkladovou jednotkou 4, přitom tato změna je v RISRE pevně předdefinována z úrovně MF.

K bodu 3. Rozpočet:

Závazné ukazatele státního rozpočtu je možné měnit pouze rozpočtovými opatřeními, která by měla být uskutečněna před provedením úhrady rozpočtově nezajištěné potřeby. Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolované osoby zákonem schválené ukazatele příjmů a výdajů, tedy rozpočet, rozepsaly v *Rozpočtovém informačním systému* v třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby. Organizační složky státu jsou oprávněny překročit závazné ukazatele výdajů mj. o použití úspor z minulých let, tj. NNV. Úspory z minulých let však nejsou součástí schváleného rozpočtu, ale konečného rozpočtu, který není schválen MF, vládou ani Poslaneckou sněmovnou.

Při sestavení návrhu rozpočtu výdajů na rok 2015 správci kapitol vycházeli z limitu pro výdaje, který byl mj. snížen o 30 % NNV vzniklých na položce *Nákup ostatních služeb* v roce 2013. Při sestavení návrhu rozpočtu výdajů na rok 2016 správci kapitol vycházeli z limitu pro výdaje, který byl mj. snížen o 10 % stavu NNV k 1. 1. 2015. Informaci o výši schváleného rozpočtu, jeho úprav a plnění vybraných kontrolovaných rozpočtových položek podávají tabulky č. 3 a č. 4.

Tabulka č. 3 – Vybrané kontrolované rozpočtové položky (v mil. Kč)

Organizační složka státu	Rok 2014				
	Rozpočet schválený	Úprava rozpočtu	Rozpočet po změnách	Čerpáno	Zvýšení NNV k 1. 1. 2015 o
Ministerstvo financí	717,78	-84,98	632,80	576,47	56,33
Ministerstvo pro místní rozvoj	419,51	-43,96	375,55	142,37	233,18
Ministerstvo dopravy	18 448,55	-83,91	18 364,64	17 081,69	1 282,95
Ministerstvo zdravotnictví	3 734,32	1 342,73	5 077,05	2 346,39	2 730,66
Ministerstvo zemědělství	4 111,45	-449,51	3 661,94	2 845,25	816,69

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: Rozpočtové položky byly u jednotlivých kontrolovaných osob vybrány zejména s ohledem na svou výši k 1. 1. 2015 v evidenci NNV, to znamená, že u OSS nemusely být vybrány stejné rozpočtové položky.

Tabulka č. 4 – Vybrané kontrolované rozpočtové položky (v mil. Kč)

Organizační složka státu	Rok 2015				
	Rozpočet schválený	Úprava rozpočtu	Rozpočet po změnách	Čerpáno	Zvýšení NNV k 1. 1. 2016 o
Ministerstvo financí	167,43	125,88	293,31	196,34	96,97
Ministerstvo pro místní rozvoj	277,78	-145,33	132,45	52,16	80,29
Ministerstvo dopravy	19 240,77	-8,51	19 232,26	15 518,28	3 713,98
Ministerstvo zdravotnictví	3 218,97	680,53	3 899,50	2 856,94	1 042,56
Ministerstvo zemědělství	5 060,80	-1 322,08	3 738,72	2 945,13	793,59

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: Rozpočtové položky byly u jednotlivých kontrolovaných osob vybrány zejména s ohledem na svou výši k 1. 1. 2015 v evidenci NNV, to znamená, že u OSS nemusely být vybrány stejné rozpočtové položky.

MF

Ministerstvo financí při přípravě rozpočtu zohledňuje výši nároků z nespotebovaných výdajů krácením (snižováním) požadavků správců rozpočtových položek. Tento postup znamená, že to, o čem sníží požadavek správců rozpočtových položek, bude potřebou rozpočtem nezajištěnou. S ohledem na výše uvedené skutečnosti schválený rozpočet MF (OSS, potažmo kapitoly státního rozpočtu) obsahuje nižší potřebu zajištěnou rozpočtem, než je její reálná výše.

Kontrolou vybraných RP¹⁵ bylo zjištěno, že správci rozpočtových položek komentují výši požadovaných prostředků státního rozpočtu na různé úrovni (ne každý z nich uvádí zdůvodnění). V roce 2014 nebyl uveden komentář 16 správci rozpočtových položek u více než 4 % schváleného rozpočtu výdajů, v roce 2015 pak nebyl uveden 10 správci rozpočtových položek u více než 21 % schváleného rozpočtu výdajů.

MMR

Rozpočet kapitoly 317 – MMR obsahoval pouze rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, tj. OSS MMR, nikoliv také rozpočtové příjmy a výdaje OSS PRIVUM pro rok 2014, 2015 a 2016 a OSS Ústav územního rozvoje pro rok 2014. **Tím, že MMR nestanovilo příjmy a výdaje organizačních složek státu ve své působnosti, nepostupovalo v souladu s ustanovením § 10 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.**

MMR provedlo v některých případech změnu rozpočtu v rozpočtovém systému dříve, než byla rozpočtová opatření zpracována a než byla schválena správcem rozpočtu. Z 34 kontrolovaných rozpočtových opatření v kompetenci správce rozpočtu kapitoly tak MMR postupovalo v roce 2014 u 13, přičemž absolutní hodnota provedených změn vztahujících se jen k vybraným rozpočtovým položkám¹⁶ činila 103,85 mil. Kč. Z 31 kontrolovaných rozpočtových opatření provedených v roce 2015 pak MMR postupovalo obdobně u 12 rozpočtových opatření, přičemž absolutní hodnota provedených změn vztahujících se opět pouze k vybraným rozpočtovým položkám činila 290,75 mil. Kč.

MD

Schváleným rozpočtem OSS MD na rok 2016 nebyly z důvodu snížení objemu výdajů zajištěny mj. prostředky:

- ve výši 100–130 mil. Kč pro ČD, a. s., a pro kraje a hl. m. Prahu na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné dráží osobní dopravě (inflační navýšení pro rok 2016);
- ve výši 300 mil. Kč na příspěvek na dopravní cestu nehrazený ze Státního fondu dopravní infrastruktury;
- ve výši 400–500 mil. Kč na výdaje na údržbu silnic I. třídy;
- ve výši 2 441 mil. Kč na úhradu nákupu nádražních budov a souvisejícího majetku.

MZd

V druhé polovině roku 2015 na základě předchozí vzájemné dohody mezi MZd a MF, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a současně mezi Univerzitou Karlovou a Fakultní nemocnicí Motol požádalo Ministerstvo zdravotnictví mj. o převod 20 mil. Kč z vládní rozpočtové rezervy na realizaci investiční akce rekonstrukce objektu H Fakultní nemocnice Motol, přestože mělo možnost použít prostředky svého rozpočtu či úspory z minulých let, tj. NNV. Převedené prostředky OSS MZd v roce 2015 nečerpala, a tak byly ke dni 1. 1. 2016 zaneseny do evidence NNV.

¹⁵ Vybrané rozpočtové položky: 5139 – *Nákup materiálu*, 5164 – *Nájemné*, 5166 – *Konzultační, poradenské a právní služby*, 5167 – *Služby školení a vzdělávání*, 5169 – *Nákup ostatních služeb*, 5171 – *Opravy a udržování*, 5192 – *Poskytnuté náhrady*, 5909 – *Ostatní neinvestiční výdaje jinde nezařazené*.

¹⁶ Vybrané rozpočtové položky se zdrojem 1100000, akce a účel nepřirazeno; 5167 – *Služby školení a vzdělávání* s PVS 5040020011 a 5040050011; 5169 – *Nákup ostatních služeb* s PVS 5010090011, 5020040011 a 5030030011 (pro rok 2015 také s PVS 504002011 a 504005001) a 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním organizacím* s PVS 5010090011 a 5040050011.

Na obdobné případy uvolňování prostředků z vládní rozpočtové rezervy upozornil NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa*, kde vyzval vládu a Poslaneckou sněmovnu, aby se intenzivně zabývaly tím, zda je účel prostředků uvolňovaných z vládní rozpočtové rezervy v souladu s rozpočtovými pravidly.

MZe

Koncem roku 2015 byl rozpočtovým opatřením zvýšen rozpočet výdajů OSS MZe, konkrétně specifický ukazatel „*Podpora agropotravinářského komplexu*“, o 1 mld. Kč z kapitoly SR 396 – *Státní dluh*. NKÚ opakovaně upozorňuje ve *stanoviscích k návrhu státního závěrečného účtu ČR* na přesuny výdajů rozpočtovaných v kapitole SR 396 – *Státní dluh* do jiných kapitol státního rozpočtu ke krytí rozpočtově nezajištěných potřeb. Tato kapitola by neměla sloužit jako další případná rezerva výdajů státního rozpočtu.

Důvody vzniku nároků z nespotřebovaných výdajů

Rozpočet je finanční plán hospodaření pro daný rozpočtový rok. Rozpočet výdajů zahrnuje odhadované výdaje určené k plnění úkolů/priorit, to znamená, že se jedná o úkoly/priority, které jsou rozpočtem zajištěné. Po skončení rozpočtového období jsou správci kapitol povinni dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. mj. hodnotit skutečné plnění státního rozpočtu ve vztahu k rozpočtu po změnách k 31. 12. hodnoceného roku se zdůvodněním odchylek skutečného plnění od rozpočtu.

V hodnocení rozpočtového hospodaření jsou správci kapitol povinni uvádět důvody nečerpání rozpočtovaných výdajů vč. vyčíslení. Mezi hlavní důvody nečerpání rozpočtovaných výdajů patří:

- a) úspora, tj. skutečně ušetřené prostředky rozpočtu (např. uzavření smlouvy za výhodnějších podmínek, nižší úhrada za služby nebo zboží oproti předchozí smlouvě);
- b) převedení úkolů (výdajů) do následujících rozpočtových období – jedná se o úkoly rozpočtem zajištěné, které nemohly být provedeny/uskutečněny v rozpočtovém období např. z důvodu zrušení veřejné zakázky a jejího opětovného vyhlášení; to znamená, že číselné vyjádření nevyčerpaných rozpočtových prostředků je převedeno do nároků z nespotřebovaných výdajů. Nároky z nespotřebovaných výdajů nejsou kryty finančními prostředky. Znamená to tedy, že pokud se OSS rozhodne provést úkol, který převedla z předchozího rozpočtového období, nemusí tím být zatížen státní rozpočet, ale v případě úhrady za provedení úkolu se již bude jednat o úhradu rozpočtem nezajištěné potřeby, která bude pokryta buď převedením jiného úkolu do následujících rozpočtových období, nebo úsporou rozpočtových prostředků v rozpočtu této OSS. Pokud OSS nenajde prostředky ve svém rozpočtu, pak zatíží státní rozpočet, což může znamenat i zvýšení státního dluhu.

Tabulka č. 5 – Vyčíslení úspory a převedení úkolů do násl. rozp. období (v mil. Kč)

Kontrolovaná osoba	Rok	Rozdíl mezi rozpočtem po změnách a skutečnými výdaji	v tom	
			úspora	převedení úkolů do následujících rozp. období
Ministerstvo financí	2014	770	viz text níže	
	2015	991	viz text níže	
Ministerstvo pro místní rozvoj	2014	3 200	viz text níže	
	2015	24 332	viz text níže	
Ministerstvo dopravy	2014	16 351	viz text níže	
	2015	5 739	viz text níže	
Ministerstvo zdravotnictví	2014	3 419	1 000	2 419
	2015	3 371	767	2 604
Ministerstvo zemědělství	2014	17 919	384	17 535
	2015	21 965	869	21 096

Zdroj: IISSP.

MF

OSS MF nevyčíslila údaj v peněžním vyjádření, kterým by bylo možné vyhodnotit, zda MF nastavilo a realizovalo úsporná opatření, či nikoliv. Rovněž nevyčíslila údaj v peněžním vyjádření, který by představoval hodnotu výdajů (úkolů), která by měla být zohledněna při zpracování rozpočtu v následujících rozpočtových obdobích. V roce 2015 se rozhodující část nedočerpaných rozpočtových prostředků týkala profilujících výdajů a v oblasti neprofilujících výdajů měly největší podíl na objemu nevyčerpaných rozpočtových prostředků prostředky přesunuté do rozpočtu MF z kapitoly SR 396 – *Státní dluh*. OSS MF disponuje pouze údaji k výdajům účelově určeným na programové financování.

MMR

OSS MMR uvádí, že rozdíl mezi rozpočtem po změnách a čerpáním v roce 2015 se v převážné většině týká programového financování, ať už vedeného v EDS/SMVS, nebo mimo něj, a že z charakteru programového financování je možno odvodit, že nedočerpání rozpočtu není úsporou. O úsporách lze hovořit pouze u platů a ostatních plateb za provedenou práci, účelových výdajů a neprofilujících výdajů.

MD

Kontrolovaná osoba nevyčíslila údaje, ze kterých by bylo možné vyčíslit úsporu výdajů (úkolů), které jsou převáděny do následujících rozpočtových období. Většinu nevyčerpaných prostředků OSS MD tvoří prostředky fondů EU, které se převádějí do následujících období z důvodu pokračování realizace projektů EU nebo z důvodu pokračování realizace příslušných programů a akcí evidovaných v EDS/SMVS. V případě běžných výdajů, nesouvisejících s fondy EU a programovým financováním, se jedná o uspořené prostředky, zejména z důvodu, že výše nevyčerpaných prostředků je významně ovlivněna klimatickými podmínkami nebo změnami legislativy a následným uzavíráním dodatků ke smlouvě, což jsou faktory, které není možné při sestavování rozpočtu přesně predikovat. Takto uspořené prostředky se pak využívají ke krytí těchto výdajů v následujících obdobích, kdy schválený rozpočet nedosahuje odpovídající výše.

MZd

Kontrolovaná osoba vyčíslila úsporu a výdaje (úkoly), které jsou převáděny do následujících rozpočtových období, přičemž navíc identifikovala, jaká část se vztahovala k profilujícím a neprofilujícím výdajům. Nejvíce nevyčerpaných výdajů se vztahovalo k programu specializačního vzdělávání pracovníků ve zdravotnictví.



MZe

Rozdíl mezi rozpočtem po změnách a čerpáním byl způsoben převážně převedením úkolů do následujících rozpočtových období. Rozhodující vliv na nečerpání prostředků má především odlišný postup vyplácení závazků v rámci společné zemědělské politiky EU (přímé platby a tzv. nárokové platby *Programu rozvoje venkova*), neboť u této politiky je nastaveno rozpočtové období od října do září následujícího roku. Nečerpání prostředků bylo způsobeno i posunem zahájení přípravy a realizace projektů a akcí programového období 2014–2020. Skutečné úspory vznikly zejména u mzdových výdajů včetně jejich příslušenství nebo u ostatních běžných výdajů, jako jsou nákupy energií, nákupy kancelářských potřeb, poskytování služeb v oblasti informačních a komunikačních technologií, poradenských a právních služeb (služby OSS MZe zajišťovala vlastními zaměstnanci, nevýhodné smlouvy byly zrušeny).

K bodu 4. Výpočet a evidence nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob:

Organizační složky státu vypočítávají NNV k 1. 1. běžného roku jako rozdíl mezi konečným rozpočtem výdajů na minulý rok a skutečnými rozpočtovými výdaji za minulý rok a k takto vypočítanému rozdílu přičtou nároky z nespotřebovaných výdajů ke dni 31. 12. minulého roku. Nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů OSS používají od roku 2015 na neprofilující výdaje, tj. na výdaje, které nejsou vymezeny jako profilující (není jim přiřazen účel). Informace o stavu NNV k 1. 1. a k 31. 12., o hodnotě snížení NNV v průběhu roku a o hodnotě, o kterou se zvyšuje stav NNV v následujícím roce, u jednotlivých kontrolovaných osob podává tabulka č. 6.

Tabulka č. 6 – Stavy NNV u kontrolovaných osob

(v mil. Kč)

OSS	Rok	Stav k 1. 1.	Snížení NNV	Stav k 31. 12.	Zvýšení NNV
Ministerstvo financí	2014	1 822	1 244	578	1 832
	2015	2 410	1 376	1 034	1 867
	2016	2 901			
Ministerstvo pro místní rozvoj	2014	22 679	11 634	11 045	6 323
	2015	17 368	14 403	2 965	27 109
	2016	30 074			
Ministerstvo dopravy	2014	34 256	21 945	12 311	24 282
	2015	36 593	31 188	5 405	11 312
	2016	16 717			
Ministerstvo zdravotnictví	2014	5 879	4 070	1 809	5 376
	2015	7 185	5 574	1 611	6 433
	2016	8 044			
Ministerstvo zemědělství	2014	14 654	12 756	1 898	18 932
	2015	20 830	17 938	2 892	25 749
	2016	28 641			

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Mezi nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů jsou zařazeny mj. NNNV vzniklé z transferů, které by měly být poskytovány vždy na stanovený účel a v důsledku toho zahrnovány do NNPV:

- Příkladem neprofilujících výdajů, u kterých nejsou zřejmé důvody pro jejich evidenci v NNV, je příspěvek na provoz zřízeným příspěvkovým organizacím. Tento příspěvek je rozpočtován v případě, že v návrhu rozpočtu příspěvkové organizace, který je sestavován na jedno rozpočtové období, náklady převyšují výnosy.

- Dalším příkladem zařazení nároků z nespotřebovaných výdajů mezi NNNV je případ kapitálového posílení Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s., kdy byl účel stanoven rozhodnutím vlády, ale MF nerozhodlo o přiřazení účelu. V roce 2015 vláda ČR svým usnesením ze dne 20. 11. 2015 č. 964, o kapitálovém posílení Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s., v roce 2015, souhlasila mj. se zvýšením výdajů kapitol 312 – MF, 317 – MMR a 322 – Ministerstvo průmyslu a obchodu v celkové výši 500,08 mil. Kč. Tím, že MF nevyomezilo účel, evidují se tyto nevyčerpané prostředky v nárocích z nespotřebovaných neprofilujících výdajů, nikoliv v nárocích z nespotřebovaných profilujících výdajů. Existuje riziko, že MF, MMR a MPO by mohly tyto NNV zapojit do konečného rozpočtu a použít je na jiný druh výdaje než stanovený rozhodnutím vlády.

Kontrolou bylo ověřeno, že kontrolované osoby postupovaly při výpočtu NNV k 1. 1. 2014, k 1. 1. 2015 a k 1. 1. 2016 v souladu s ustanovením § 47 odst. 1 písm. d) zákona č. 218/2000 Sb. U níže uvedených kontrolovaných osob byly dále zjištěny tyto skutečnosti:

MF

V rámci ukončení vybraných akcí registrovaných v *Informačním systému programového financování* rozhodl správce programu 112090 o převedení nevyčerpaných prostředků v celkové výši 605,13 mil. Kč na akci „*Rezerva v nákladech na projekty ...*“. Financování nových akcí tohoto programu bude zabezpečeno pouze z převedených nároků z nespotřebovaných výdajů, a nebude tak zahrnuto ve schváleném rozpočtu, tj. prostředky nebudou zajištěny prostřednictvím rozpočtu. Dle sdělení MF financování nových akcí nezatíží státní rozpočet. Z toho plyne, že prostředky budou zajištěny na úkor akcí, jejichž výdaje byly uvedeny ve schváleném rozpočtu, ale k jejichž financování nedojde, nebo akcí, u nichž dojde k hospodárnějšímu provedení úkolů.

MZe

OSS MZe vykazovala ve výkazech o nárocích z nespotřebovaných výdajů za roky 2014 a 2015 NNV na RP 5901 – *Nespecifikované rezervy* a 6901 – *Rezervy kapitálových výdajů*, i když ve svém ekonomickém informačním systému je uváděla na rozpočtových položkách¹⁷, které nejsou vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, upraveny.

K bodu 5. Snižování nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob:

Nároky z nespotřebovaných výdajů nejsou součástí schváleného rozpočtu, výdaj, který má být takzvaně kryt NNV, není rozpočtem zajištěn. OSS je povinna zajistit prostředky státního rozpočtu na úhradu rozpočtem nezajištěné potřeby přednostně přesunem prostředků uvnitř svého rozpočtu. Před provedením této úhrady je třeba provést rozpočtové opatření. Zapojení NNV do konečného rozpočtu se provádí prostřednictvím rozpočtového opatření, které musí být zaneseno do chronologické evidence rozpočtových opatření. **Zákon č. 218/2000 Sb. postup zapojení NNV do konečného rozpočtu neupravuje explicitně a jednoznačně.** Například nestanovuje, zda:

- před schválením a provedením rozpočtového opatření musí OSS zajistit prostředky přednostně přesunem finančních prostředků uvnitř svého rozpočtu;

¹⁷ MZe ve svém ekonomickém systému používalo rozpočtové položky 5999 a 6999.

- musí OSS doložit možnost či nemožnost krytí v rámci svého rozpočtu na základě dosavadního skutečného čerpání svého rozpočtu;
- k rozpočtovému opatření musí být přiložena žádost, a nestanovuje ani náležitosti, které musí obsahovat.

5.1 Zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů do konečného rozpočtu

Tabulka č. 7 – Vybrané kontrolované rozpočtové položky (v mil. Kč)

OSS	Rok 2014			Rok 2015		
	Zapojení NNV	Čerpáno	Nečerpáno ze zapoj. NNV	Zapojení NNV	Čerpáno	Nečerpáno ze zapoj. NNV
MF	375,30	61,62	83,58 %	147,00	59,19	59,74 %
MMR	0,00	0,00	0,00 %	40,00	11,63	70,92 %
MD	1 316,32	952,85	27,61 %	347,72	203,68	41,42 %
MZd	3 281,48	1 398,01	57,40 %	4 210,54	1 798,12	57,29 %
MZe	409,09	373,05	8,81 %	951,90	276,27	70,98 %

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: Rozpočtové položky byly u jednotlivých kontrolovaných osob vybrány zejména s ohledem na svou výši k 1. 1. 2015 v evidenci NNV, to znamená, že u OSS nemusely být vybrány stejné rozpočtové položky.

MF

Podle MF je správné přednostně čerpat NNV. Vzhledem k tomu, že finanční prostředky musí být zajištěny vždy před vznikem závazku MF, k uvolnění NNV dochází v počáteční fázi rozpracovanosti projektů/akcí. MF upřednostňuje realizování svých aktivit a úkolů, které nejsou zabezpečeny rozpočtem (schváleným rozpočtem, příp. rozpočtem po změnách).

MMR

Na základě usnesení vlády ČR ze dne 6. 5. 2015 č. 328 převedlo MMR nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů ve výši 486 mil. Kč do NNPV. **Ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů ve sloupci 5 však hodnotu převedených NNV nevykázalo, nepostupovalo tak v souladu s přílohou č. 4 vyhlášky č. 5/2014 Sb.,** o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.

V roce 2015 MMR rozhodlo snížit NNPV určené na výzkum, vývoj a inovace ve výši 1,66 mil. Kč z důvodu pomínutí účelu jejich narozpočtování. Tuto operaci však nerealizovalo, místo toho provedlo přesun ve výši 1,66 mil. Kč z nároků z nespotřebovaných profilujících výdajů do nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. **Tím, že MMR nesnížilo nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů tak, jak mělo v úmyslu, ani tyto NNV nadále neuvádělo ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů v řádku E. Na výzkum, vývoj a inovace, postupovalo v rozporu s přílohou č. 4 vyhlášky č. 5/2014 Sb. O částku 1,66 mil. Kč si tak zvýšilo nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů, tedy NNV, které lze využít na jakýkoliv účel.**

V rámci nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů bylo v některých případech provedeno vrácení prostředků zapojených do konečného rozpočtu zpět do NNV. **Tento postup vedl ke snížení konečného rozpočtu takovým způsobem, který nebyl v souladu s vyhláškou č. 5/2014 Sb.**

MD

OSS MD zapojovala NNV do konečného rozpočtu v průběhu roku, a to s ohledem na pokrytí aktuálních potřeb.

MZd

OSS MZd do roku 2014 zapojovala NNV do konečného rozpočtu až v případě, kdy bylo zřejmé, že prostředky v rámci rozpočtu na dané odvětví nebudou dostatečné. OSS MZd udržovala ve výdajích (v rozpočtu výdajů) určitý objem rezerv na případné nezbytné převody do rozpočtů jiných OSS, pro které nelze NNV použít. V letech 2015 a 2016 byly nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů zapojeny do konečného rozpočtu již při rozpisu rozpočtu, neboť požadavky jednotlivých útvarů nebylo bez zapojení NNV možné v rámci schváleného rozpočtu zabezpečit.

MZe

OSS MZe realizovala dne 5. 12. 2014 přesun NNV do NNPV ve výši 60 mil. Kč na základě usnesení vlády ČR ze dne 24. 11. 2014 č. 979. **Tento přesun OSS MZe nevykázala v souladu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 449/2009 Sb.,** o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.

5.2 Snížení nároků z nespotřebovaných výdajů z jiných důvodů než z důvodu zapojení do rozpočtu

Jiné důvody snížení NNV v roce 2014 a 2015, které kontrolované osoby vykázaly, obsahují tabulky č. 8 a č. 9.

Tabulka č. 8 – Důvody snížení NNV v roce 2014

(v tis. Kč)

OSS	Rok 2014 – důvody snížení NNV			
	Programy a projekty spolufinancované z rozpočtu EU a programy podle § 13 odst. 3 zák. č. 218/2000 Sb.	Programy a projekty spolufinancované z finančních mechanismů	OSS zjistila, že je již nepoužije	Profilující výdaje, u nichž pominul účel
MF	0,00	0,00	0,00	0,00
MMR	23 616,64	0,00	325,00	0,00
MD	1 311,01	0,00	0,00	0,00
MZd	0,00	0,00	0,00	8 000,00
MZe	91 750,76	0,00	0,00	41 390,88

Zdroj: IISSP.

Tabulka č. 9 – Důvody snížení NNV v roce 2015

(v tis. Kč)

OSS	Rok 2015 – důvody snížení NNV				
	Programy a projekty spolufinancované z rozpočtu EU	Programy a projekty spolufinancované z finančních mechanismů	Programy podle § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.	OSS zjistila, že je již nepoužije	Profilující výdaje, u nichž pominul účel
MF	74 148,34	1 894,45	7 098,07	0,00	160,63
MMR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MD	1 056 723,86	0,00	1,28	0,00	0,00
MZd	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MZe	15 854,97	0,00	106 478,91	0,00	0,00

Zdroj: IISSP.

U projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU se ukončuje závěrečné vyhodnocení akcí z programového období 2007–2013 a NNV budou sníženy až po uzavření celého procesu podle ustanovení § 47 odst. 6 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

Nároky z nespotřebovaných výdajů, které budou sníženy z důvodu ukončení programového období 2007–2013, byly vyčísleny OSS MD ve výši 3 067,39 mil. Kč a OSS MZe dokonce ve výši 6 314,77 mil. Kč.

5.3 Důvody nezapojení NNV do konečného rozpočtu a příčiny nečerpání prostředků ze zapojených NNV

MF

MF nevyčíslo nečerpání zapojených NNV vyplývajících z úspor a převedení úkolů (výdajů) do následujících rozpočtových období.

Nečerpání prostředků ze zapojených NNV bylo v roce 2014 ovlivněno rozhodnutím ministra financí omezit zapojování NNV a čerpat již zapojené NNV pouze s jeho souhlasem. V roce 2015 souviselo nečerpání zapojených NNV s obavami z možnosti zablokování zapojení NNV v průběhu roku ze strany vlády z důvodu nepříznivého vývoje schodku státního rozpočtu.

Kontrolovaná osoba nevyčíslo údaje, ze kterých by bylo možné vyhodnotit, zda rozdíl mezi NNV zapojenými do konečného rozpočtu a čerpáním prostředků, které byly tzv. kryty NNV, byl způsoben nedostatkem prostředků ve státním rozpočtu, úsporou nebo opětovným převedením úkolů (výdajů) do následujících rozpočtových období.

MMR

MMR v letech 2014 a 2015 zapojilo NNV podle potřeby realizace a v případě, kdy se realizace neočekávala, nebyly NNV zapojovány. Uvedený přístup byl zvolen i vzhledem k požadavkům ze strany Ministerstva financí, kdy nezapojené NNV neblokuje finanční prostředky ve státním rozpočtu.

MD

K nedočerpání již zapojených nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů u vybraných rozpočtových položek došlo např. v důsledku nerealizování veřejné zakázky na služby spojené s mýtem či v důsledku zpoždění plnění plánovaného harmonogramu dopravních projektů.

MZd

Důvodem nečerpání prostředků ze zapojených NNPV, které souvisejí s peněžními prostředky z EU a z finančních mechanismů, byly v roce 2015 např. úspory z realizovaných výběrových řízení, upuštění od nákupů či od realizace jiných aktivit.

MZe

Výše čerpání a zapojování NNPV z předchozích období byla ovlivněna dočerpáváním prostředků z programového období 2007–2013 a zahájením přípravy a realizace projektů a akcí programového období 2014–2020. U vybrané rozpočtové položky 5321 – *Neinvestiční transfery obcím* nedošlo k čerpání zapojených NNPV v rámci dotačního programu 16. *Udržování a obnova kulturního dědictví* z důvodu zdlouhavých vyjednávání s MMR a organizacemi zastupujícími potenciální příjemce dotací, což mělo za následek zdržení zahájení příjmu žádostí.

K bodu 6. Informace o nárocích z nespotřebovaných výdajů v závěrečných účtech kapitol kontrolovaných osob:**Rok 2014**

Dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. byl správce kapitoly povinen mj. v závěrečném účtu za rok 2014 vyčíslit částky NNV organizačních složek státu k 1. 1. 2014 a k 31. 12. 2014 v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními a komentovat hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů v hodnoceném roce a využití prostředků rezervního fondu. Dále měl samostatně uvést nároky z nespotřebovaných prostředků určených na spolufinancování programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

Při zpracování ZÚ kapitoly nepostupovali v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.:

- správci kapitol 317 – MMR, 327 – MD a 335 – MZd, když nevyčíslili částky nároků z nespotřebovaných výdajů u jednotlivých organizačních složek státu k 1. 1. 2014 a k 31. 12. 2014;
- správce kapitoly 317 – MMR, když nedodržel sestupné členění dílčích profilujících výdajů stanovené ustanovením § 47 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.;
- správce kapitoly 329 – MZe, když nekomentoval hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů;
- správce kapitoly 335 – MZd, když nekomentoval NNV týkající se peněžních prostředků určených na spolufinancování programů nebo projektů z rozpočtu Evropské unie.

Pouze Ministerstvo financí při zpracování závěrečného účtu kapitoly 312 – MF za rok 2014 postupovalo v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.

Rok 2015

Dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. byl správce kapitoly povinen uvést v závěrečném účtu za rok 2015 vyčíslení NNV organizačních složek státu k 1. 1. 2015, skutečné čerpání NNV k 31. 12. 2015 a vyčíslení NNV k 1. 1. 2016 a také komentovat hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů v hodnoceném roce a hlavní důvody nečerpání NNV. Dále měl samostatně uvést NNV, na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z rozpočtu Evropské unie, NNV, na jejichž provedení dostává ČR peněžní prostředky nebo jejich část z finančních mechanismů, a NNV, na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z rozpočtu Evropské unie na společnou zemědělskou politiku.

Při zpracování ZÚ kapitol nepostupovali v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.:

- správci kapitol 317 – MMR, 327 – MD a 335 – MZd, když nevyčíslili částky nároků z nespotřebovaných výdajů u jednotlivých organizačních složek státu k 1. 1. 2015 a k 1. 1. 2016;
- správci kapitol 317 – MMR a 327 – MD, když nevyčíslili skutečné čerpání NNV k 31. 12. 2015;
- správci kapitol 312 – MF, 317 – MMR a 329 – MZe, když nekomentovali hlavní důvody nečerpání NNV z minulých let;
- správce kapitoly 329 – MZe, když nekomentoval hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů;
- správce kapitoly 329 – MZd, když nekomentoval NNV týkající se peněžních prostředků poskytnutých z Evropské unie či z finančních mechanismů.

Seznam zkratek

EDS	<i>Evidenční dotační systém (část Informačního systému programového financování – ISPROFIN)</i>
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
kapitola 312 – MF	kapitola státního rozpočtu 312 – <i>Ministerstvo financí</i>
kapitola 317 – MMR	kapitola státního rozpočtu 317 – <i>Ministerstvo pro místní rozvoj</i>
kapitola 327 – MD	kapitola státního rozpočtu 327 – <i>Ministerstvo dopravy</i>
kapitola 329 – MZe	kapitola státního rozpočtu 329 – <i>Ministerstvo zemědělství</i>
kapitola 335 – MZd	kapitola státního rozpočtu 335 – <i>Ministerstvo zdravotnictví</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
NARC	sledování pohybů počátečního stavu NNV v evidenci NNV
NARK	sledování ukončení NNV v evidenci NNV
NARP	sledování v evidenci NNV pouze zapojení NNV do RK
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
NNNV	nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů
NNPV	nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů
OSS	organizační složka státu
Poslanecká sněmovna	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
PS NNV	počáteční stavy nároků z nespotřebovaných výdajů
PVS	příjmová a výdajová struktura
RF	rezervní fond
RIS	<i>Rozpočtový informační systém</i>
RISRE	<i>Realizace rozpočtu (část RIS)</i>
RK	rozpočet konečný
RP	rozpočtová položka
RS	rozpočet schválený
RZ	rozpočet po změnách
SK	skutečnost (plnění příjmů a čerpání výdajů)
SMVS	<i>Správa majetku ve vlastnictví státu (část Informačního systému programového financování – ISPROFIN)</i>
SR	státní rozpočet
SZÚ	státní závěrečný účet
vláda	vláda České republiky
ZÚ	závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu

16/11

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/11. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

Cílem kontroly bylo prověřit systém podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením a plnění *Národního plánu vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010–2014*.

Kontrolováno bylo období let 2010 až 2015 u Ministerstva práce a sociálních věcí a období let 2012 až 2015 u Úřadu práce České republiky a u vybraných příjemců veřejné finanční podpory (dále jen „příjemci“), v případě věcných souvislostí i předchozí období a období následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března do září 2016.

Kontrolované osoby:

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

Úřad práce České republiky, Praha (dále také „ÚP ČR“);

vybraní příjemci: AB plus CZ s.r.o., Za elektrárnou 419/1, Praha; Centrum MARTIN o.p.s., Chelčického 911/2, Praha; Randi Group s.r.o., Praha; FEHAS group, s.r.o., Dělnická 6, Most; Jan Zykmond, Pražská 2986/2, Teplice; Ing. Vladimír Matoušek, Heroutova 1736/36, Česká Lípa; Gabriela Žehová, Horní Libchava č. popis. 261; DH Liberec, o.p.s., Liberec; STYL PLZEŇ, výrobní družstvo, Plzeň; META Plzeň s.r.o., Plzeň; OBZOR, výrobní družstvo, Plzeň; AVÍZO s.r.o., Zliv; Služba, výrobní družstvo, České Budějovice; VEŘEJNÉ SLUŽBY PÍSEK s.r.o., Písek; FOKUS Vysočina, Havlíčkův Brod; Chráněné dílny Fokus Vysočina, s.r.o., Havlíčkův Brod; ALTREVA-services s.r.o., Třebíč; Jana Vohánková, Břevnice č. popis. 47; FORCORP GROUP spol. s r.o., Olomouc; Perfect Distribution a.s., Prostějov; RAUDO – výrobní družstvo invalidů, Šumperk.



Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce České republiky, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané Úřadem práce České republiky bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVI. jednání, které se konalo dne 19. prosince 2016, **schválilo** usnesením č. 6/XVI/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

MPSV na základě zákona č. 435/2004 Sb.¹ usměrňuje a kontroluje výkon státní správy a dodržování zákonnosti při zabezpečování státní politiky zaměstnanosti. MPSV je odpovědné za plnění opatření *Národního plánu vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010–2014* (dále také „Národní plán 2010–2014“). Národní plán 2010–2014 je od roku 1992 již pátým plánem zaměřeným na oblast osob se zdravotním postižením (dále také „OZP“) a vychází z obecných zásad *Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením*, kterou Česká republika ratifikovala v září 2009. Národní plán 2010–2014 byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 29. března 2010 č. 253, které ukládá jednou ročně do 30. června předložit vládě ČR k projednání zprávu o realizaci jednotlivých opatření Národního plánu 2010–2014 za uplynulý kalendářní rok.

MPSV rovněž řídí ÚP ČR a je jeho nadřízeným správním úřadem. ÚP ČR plní úkoly podle zákona č. 73/2011 Sb.² v oblastech zaměstnanosti. Státní politika zaměstnanosti zahrnuje mimo jiné zabezpečování práva na zaměstnání, opatření na podporu a dosažení rovného zacházení s osobami se zdravotním postižením a opatření pro zaměstnávání fyzických osob se zdravotním postižením a dalších fyzických osob, které mají ztížené postavení na trhu práce.

Osobám se zdravotním postižením se podle zákona č. 435/2004 Sb. poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce. OZP jsou citovaným zákonem definovány jako fyzické osoby, které jsou orgánem sociálního zabezpečení uznány invalidními nebo zdravotně znevýhodněnými (dále také „OZZ“). Zákon č. 155/1995 Sb.³ definuje stupně invalidity podle míry poklesu pracovních schopností osob se zdravotním postižením z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

Zaměstnavatelům s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru je zákonem č. 435/2004 Sb. uložena povinnost zaměstnat OZP ve výši 4% podílu z celkového počtu svých zaměstnanců. Povinný podíl mohou plnit třemi způsoby a jejich vzájemnými kombinacemi, a to přímým zaměstnáním OZP, odvodem peněžních prostředků do státního rozpočtu nebo odebráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % OZP

¹ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

² Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů.

³ Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

z celkového počtu svých zaměstnanců, tzv. náhradním plněním. Zaměstnavatelé zaměstnávající více než 50 % OZP tvoří tzv. chráněný trh práce, ostatní zaměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné, kteří toto kritérium nesplňují, jsou označováni jako volný trh práce. K dalším nástrojům podpory zaměstnávání OZP patří sleva na dani z příjmů fyzických a právnických osob za každého zaměstnance se zdravotním postižením, případně zaměstnance s těžším zdravotním postižením.

Zaměstnavatelé zaměstnávající více než 50 % OZP jsou podle zákona č. 435/2004 Sb. zvýhodněni možností čerpat příspěvek na podporu zaměstnávání OZP na chráněném pracovním místě (dále také „příspěvek podle ustanovení § 78“), kterým jsou nahrazovány skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy v měsíční výši 75 % skutečně vynaložených prostředků, nejvýše však 8 000 Kč⁴ na jednu OZP, a navýšení příspěvku o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání OZP, nejvýše však o 2 000 Kč⁵ na jednu OZP. Zákon č. 592/1992 Sb.⁶ upravuje vyměřovací základ pro výpočet povinného pojistného na veřejné zdravotní pojištění u zaměstnance, kterému byl přiznán invalidní důchod. Dále byli tito zaměstnavatelé do října 2016 zvýhodněni podle zákona č. 137/2006 Sb.⁷ oproti ostatním uchazečům o veřejnou zakázku snížením rozhodné výše nabídkové ceny o 15 %.

Chráněné pracovní místo (dále také „CHPM“) je pracovní místo zřízené zaměstnavatelem pro OZP na základě písemné dohody s ÚP ČR podle zákona č. 435/2004 Sb. a od 1. 1. 2012 musí být obsazeno OZP po dobu 3 let. Chráněným pracovním místem může být i pracovní místo již obsazené OZP, které získá charakter CHPM na základě dohody mezi ÚP ČR a zaměstnavatelem o jeho vymezení. Charakteristika CHPM je dána vyhláškou č. 518/2004 Sb.⁸

NKÚ provedl kontrolu zaměřenou na prověření systému poskytování podpory při zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Kontrola se zabývala koncepční a řídicí činnostmi dané oblasti, plněním *Národního plánu vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010–2014*, výkonem kontrolní činnosti MPSV, ÚP ČR a krajských poboček ÚP ČR a postupem ÚP ČR při poskytování příspěvků určených na podporu zaměstnávání OZP. Dále se kontrola u příjemců zaměřila na plnění uzavřených dohod včetně správnosti použití obdržených příspěvků a jejich zaúčtování a na dodržení stanoveného limitu při poskytování výrobků a služeb nebo splněných zadaných zakázek pro účely splnění povinného podílu zaměstnat OZP v rámci tzv. náhradního plnění.

⁴ Do 31. 12. 2014 byl příspěvek poskytovaný podle ustanovení § 78 jednotný pro obě skupiny OZP a činil měsíčně 8 000 Kč na jednu OZP. Od 1. 1. 2015 byl pro OZZ snížen na nejvýše 5 000 Kč. Od 1. 1. 2016 byl příspěvek pro OZP zvýšen na nejvýše 8 800 Kč, pro OZZ byl příspěvek ponechán ve výši 5 000 Kč.

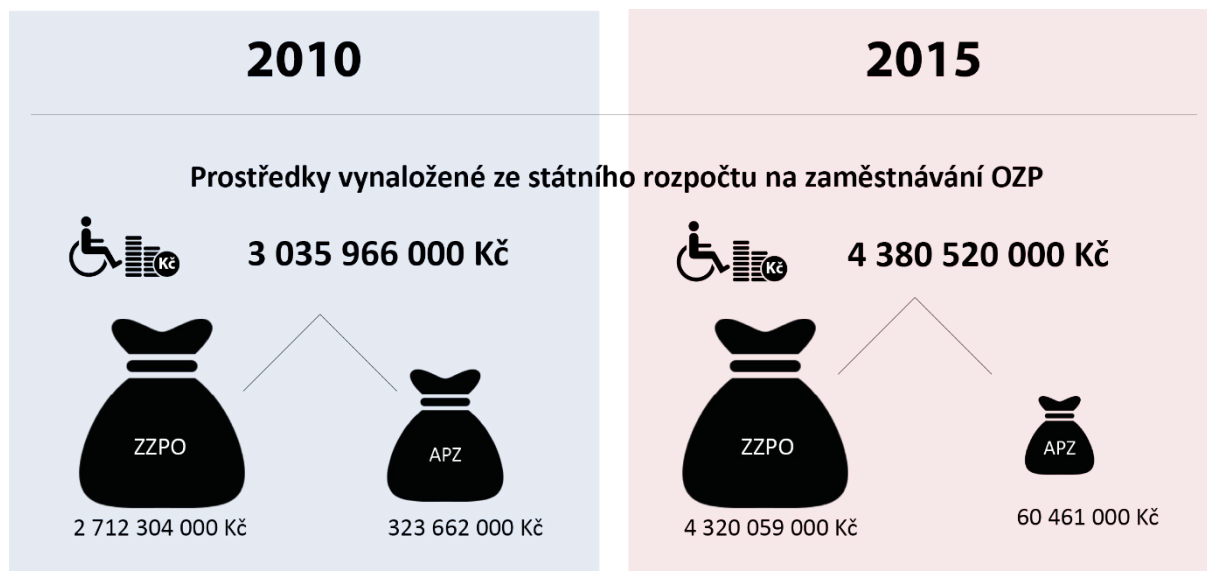
⁵ Do 31. 12. 2014 bylo navýšení příspěvku o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání OZP jednotné pro obě skupiny OZP a činilo měsíčně 2 000 Kč na jednu OZP. Od 1. 1. 2015 bylo sníženo pro OZZ na nejvýše 1 000 Kč. Od 1. 1. 2016 bylo navýšení příspěvku na zaměstnávání OZP zvýšeno na nejvýše 2 700 Kč, pro OZZ bylo navýšení příspěvku ponecháno ve výši 1 000 Kč.

⁶ Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

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

⁸ Vyhláška č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Na podporu zaměstnávání OZP bylo v letech 2010 až 2015 z kapitoly MPSV poskytnuto celkem 22 375 mil. Kč⁹, z toho v rámci závazného ukazatele „zaměstnávání zdravotně postižených občanů“ (dále také „ZZPO“) 21 472 mil. Kč a z prostředků určených na „aktivní politiku zaměstnanosti“ (dále také „APZ“) 903 mil. Kč.



NKÚ zkontroloval peněžní prostředky v celkové výši 4 071 mil. Kč, z toho:

- na MPSV 36 mil. Kč vynaložených na realizaci systémových projektů týkajících se oblasti zaměstnávání OZP;
- na generálním ředitelství ÚP ČR 2 999 mil. Kč souvisejících s odvodem do státního rozpočtu a náhradním plněním pro účely plnění povinnosti ÚP ČR zaměstnat OZP;
- na krajských pobočkách ÚP ČR a u příjemců 965 mil. Kč v rámci procesu poskytování a použití peněžních prostředků;
- u příjemců 71 mil. Kč souvisejících s poskytnutým náhradním plněním.

Kontrolou NKÚ bylo prověřeno 380 příspěvků v celkové výši 965 mil. Kč poskytnutých ÚP ČR 21 příjemcům. Zjištěny byly nedostatky při poskytování příspěvku podle ustanovení § 78 ve výši 216 735 Kč a dále nedostatky administrativního charakteru, které ve svém důsledku neměly vliv na výši poskytnutých příspěvků.

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

⁹ Prostředky poskytnuté v rámci závazného ukazatele ZZPO byly určeny pouze pro zaměstnavatele zaměstnávající více než 50 % OZP na chráněných pracovních místech, kteří působí na tzv. chráněném trhu práce. Prostředky z APZ pro OZP byly určeny pro všechny zaměstnavatele působící na trhu práce.

II. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ na základě provedené kontroly a zjištěných skutečností konstatuje:

- **Koncepce politiky zaměstnanosti 2013–2020 ani navazující Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020 nemají pro oblast zaměstnávání OZP stanoveny žádné konkrétní a měřitelné cíle, podle kterých by bylo možné hodnotit míru jejich plnění.**

Opatření Národního plánu 2010–2014, které mělo za účel odstranit nerovnoprávné postavení OZP v odměňování minimální mzdou, nebylo splněno. Opatření bylo dále přeneseno do *Národního plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015–2020* s novým termínem plnění do 1. 1. 2017.

MPSV vychází při tvorbě koncepčních materiálů ze statistických šetření osob se zdravotním postižením prováděných Českým statistickým úřadem, jejichž četnost v oblasti OZP je pro směřování a strategická rozhodnutí MPSV v oblasti zaměstnávání OZP nedostatečná.

Výdaje státního rozpočtu na oblast zaměstnávání OZP vzrostly z 3 036 mil. Kč v roce 2010 na 4 381 mil. Kč v roce 2015, přesto se podíl počtu uchazečů OZP o zaměstnání na celkovém počtu uchazečů o zaměstnání nepodařilo snížit.

- **Ačkoliv hlavní prioritou politiky zaměstnanosti a smyslem všech typů podpor v oblasti zaměstnávání OZP poskytnutých ze státního rozpočtu je podpora přístupu OZP k zaměstnání nebo usnadnění vstupu OZP na volný trh práce a tím i jejich začlenění do většinové společnosti, byl v letech 2010 až 2015 z celkového objemu prostředků vyplacen největší podíl (až 96 %) zaměstnavatelům, kteří působí na chráněném trhu práce. Ostatní instituty určené také pro zaměstnavatele působící na volném trhu práce byly využívány spíše okrajově (meziročně klesaly z 10,6 % v roce 2010 až na 1,38 % v roce 2015 na všech vyplacených prostředcích na zaměstnávání OZP).**

Poskytování příspěvku podle ustanovení § 78 nepřispívá k naplnění hlavního cíle stanovené politiky zaměstnanosti OZP, tj. umístění OZP na volném trhu práce a jejich začlenění do většinové společnosti. Ve svém důsledku tento nárokový příspěvek podporuje vznik nových zaměstnavatelů specializujících se na zaměstnávání OZP a jejich koncentraci na chráněném trhu práce. Peněžní prostředky vynakládané státem na podporu zaměstnávání OZP rostly v období let 2010–2015 jednak z důvodu zvyšování zákonné výše příspěvku, jednak z důvodu vyššího zaměstnávání OZP u zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají více než 50 % OZP.

Náhradní plnění¹⁰ je jedním ze způsobů plnění povinnosti zaměstnavatele zaměstnat OZP. V praxi stále dochází k tzv. přefakturování výrobků a služeb, tj. poskytování náhradního plnění prodejem zboží či služeb od výrobců a dodavatelů, kteří nesplňují podmínku

¹⁰ Ustanovení § 81 zákona č. 435/2004 Sb. stanovuje povinnost pro zaměstnavatele s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru zaměstnávat OZP ve výši 4 % podílu z celkového počtu svých zaměstnanců. Povinný podíl mohou zaměstnavatelé plnit třemi způsoby a jejich vzájemnými kombinacemi, a to přímým zaměstnáváním OZP, odvodem do státního rozpočtu a odebráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % OZP (tzv. náhradním plněním).

zaměstnávání více než 50 % OZP, a nikoli prodejem vlastní výroby či poskytováním služeb vlastními zaměstnanci, kteří jsou OZP. Na kontrolním vzorku 21 příjemců (zaměstnavatelů s více než 50 % OZP) bylo zjištěno, že pouze necelá polovina z nich (42 %) poskytovala náhradní plnění výhradně na základě vlastní činnosti a vlastními zaměstnanci, výše jimi poskytnutého náhradního plnění činila 3 523 680 283 Kč, tj. 22 % z celkového poskytnutého plnění. Zbývající příjemci poskytovali náhradní plnění kombinací obou způsobů. **Základní princip této formy podpory chráněného trhu práce, tj. zajištění odbytu výrobků a služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % OZP a z toho plynoucí vznik a udržení pracovních míst pro OZP prostřednictvím určitého zvýhodnění jejich zaměstnavatelů na trhu práce, tak není naplněn.**

Při překročení stanoveného limitu¹¹ pro poskytnutí náhradního plnění neplynou poskytovateli výrobků či služeb žádné sankce. Důsledkem je, že zaměstnavatelé, kteří od poskytovatele odebrali výrobky či služby nad stanovený limit, nevědomě nesplnili povinnost zaměstnat OZP buď náhradním plněním či odvodem prostředků do státního rozpočtu.

Nástroj pracovní rehabilitace, jehož cílem je usnadnění vstupu OZP na volný trh práce, byl v kontrolovaném období využíván velmi sporadicky (pouze 0,09 % z celkových výdajů vynaložených na podporu zaměstnávání OZP). Ke zlepšení tohoto stavu došlo až v roce 2016 po zavedení pracovní pozice poradce pro pracovní rehabilitaci na krajských pobočkách ÚP ČR.

- **MPSV v kontrolovaném období provádělo podle zákona č. 320/2001 Sb.¹² na ÚP ČR veřejnosprávní kontrolu zaměřenou na užití peněžních prostředků poskytnutých v rámci ukazatele „aktivní politika zaměstnanosti“. Ani jedna z provedených kontrol nebyla zaměřena na poskytování příspěvku na zřízení chráněného pracovního místa nebo příspěvku na částečnou úhradu provozních nákladů na CHPM. MPSV rovněž neprovádělo na ÚP ČR veřejnosprávní kontrolu v souvislosti s poskytováním příspěvku podle ustanovení § 78, který byl poskytován ze závazného ukazatele „zaměstnávání zdravotně postižených občanů“. Veřejnosprávní kontrola MPSV v oblasti podpory zaměstnávání OZP byla nedostatečná.**

Generální ředitelství ÚP ČR provedlo v kontrolovaném období pouze jedno monitorovací šetření na krajských pobočkách ÚP ČR.

ÚP ČR, resp. krajské pobočky ÚP ČR, prováděly v rámci své kontrolní činnosti i kontrolu v oblasti zaměstnávání OZP. Nicméně podíl těchto kontrol na celkovém počtu kontrol se v průběhu let trvale snižoval (z 26 % v roce 2012 na 12 % v roce 2015).

¹¹ Pro účely plnění povinného podílu mohou zaměstnavatelé poskytnout výrobky a služby pouze do výše 36násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího roku za každého přepočteného zaměstnance OZP zaměstnaného v předchozím kalendářním roce.

¹² Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Konceptce zaměstnávání osob se zdravotním postižením

Směřování vývoje oblasti podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením je upraveno v dokumentech, které zpracovalo MPSV. MPSV ke zpracování koncepcí státní politiky zaměstnanosti a k řešení stěžejních otázek na trhu práce využívalo podklady a stanoviska zpracované ÚP ČR. Pro tyto účely ÚP ČR v rámci své působnosti soustavně sledoval a vyhodnocoval celkovou situaci na trhu práce.

Výchozím rámcovým dokumentem je *Koncepce politiky zaměstnanosti 2013–2020*. Jednou z jeho základních priorit je podpora přístupu k zaměstnání, a to zejména pro skupiny ohrožené na trhu práce, mezi které patří mimo jiné i OZP. Jednotlivé základní priority politiky zaměstnanosti nastíněné v koncepci politiky zaměstnanosti dále rozpracovává *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020* do konkrétních strategických opatření. Hlavní cíl a dílčí národní cíle, které jsou v dokumentu uvedeny, navazují na strategii *EVROPA 2020* přijatou vládou ČR. Pro oblast zaměstnávání OZP dílčí cíl ve strategii politiky zaměstnanosti není uveden.

Smyslem dalšího dokumentu *Koncepce podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením pro období 2012–2015* bylo analyzovat systém podpory zaměstnávání OZP a navrhnout směry, které by mohly přispět ke zlepšení situace v dané oblasti. Koncepce zahrnovala opatření zrealizovaná v roce 2012 a pro období 2013–2015 přehled šesti opatření navržených pro oblast zaměstnávání OZP. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že čtyři opatření navržená v daném dokumentu se nepodařilo ve stanoveném termínu provést a v průběhu kontroly NKÚ byly v rozpracovaném stavu.

Pro ÚP ČR definovalo MPSV cíle prostřednictvím normativních instrukcí *Realizace Aktivní politiky zaměstnanosti* platných v příslušném roce. Cíle byly v instrukcích definovány pouze v obecné rovině, a to: „*V oblasti podpory zaměstnávání OZP preferovat jejich uplatnění na volném trhu práce*“.

Cíle stanovené MPSV ve výše uvedených dokumentech upravujících oblast zaměstnávání OZP nesplňovaly kritérium měřitelnosti, podle něhož by bylo možné následně vyhodnotit míru jejich splnění.

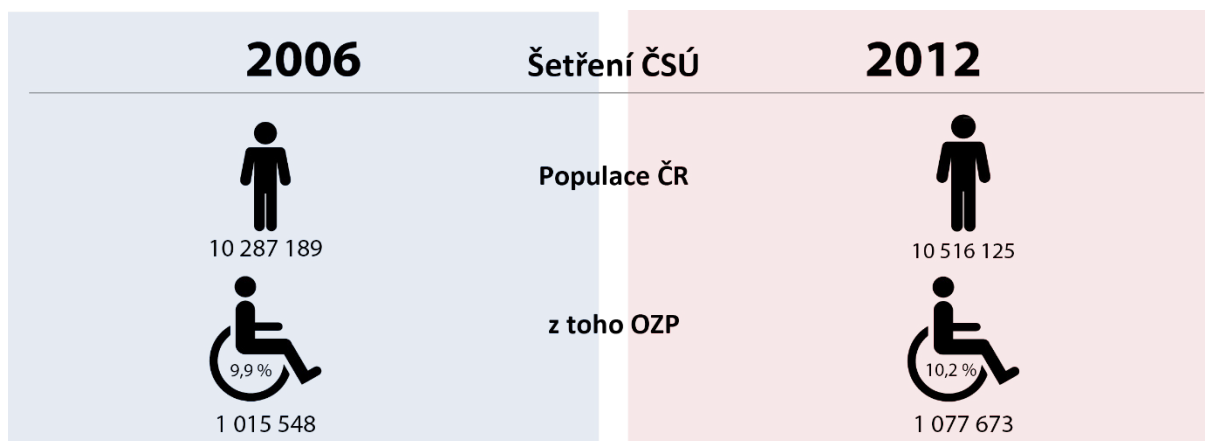
Dalším dokumentem, který definoval problematiku zaměstnávání OZP, byl *Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010–2014*. NKÚ zjistil, že MPSV z vybraného vzorku čtrnácti opatření nesplnilo opatření 12.8: „*Odstranit nerovnoprávné postavení osob se zdravotním postižením v odměňování minimální mzdou*.“ Nařízení vlády č. 246/2012 Sb.¹³ nerovnoprávné odměňování OZP minimální mzdou

¹³ Nařízení vlády č. 246/2012 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 4 citovaného nařízení vlády bylo zrušeno nařízením vlády č. 336/2016, kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální

neodstranilo. Opatření 12.8. bylo dále přeneseno do následujícího *Národního plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015–2020* s novým termínem plnění do 1. 1. 2017.

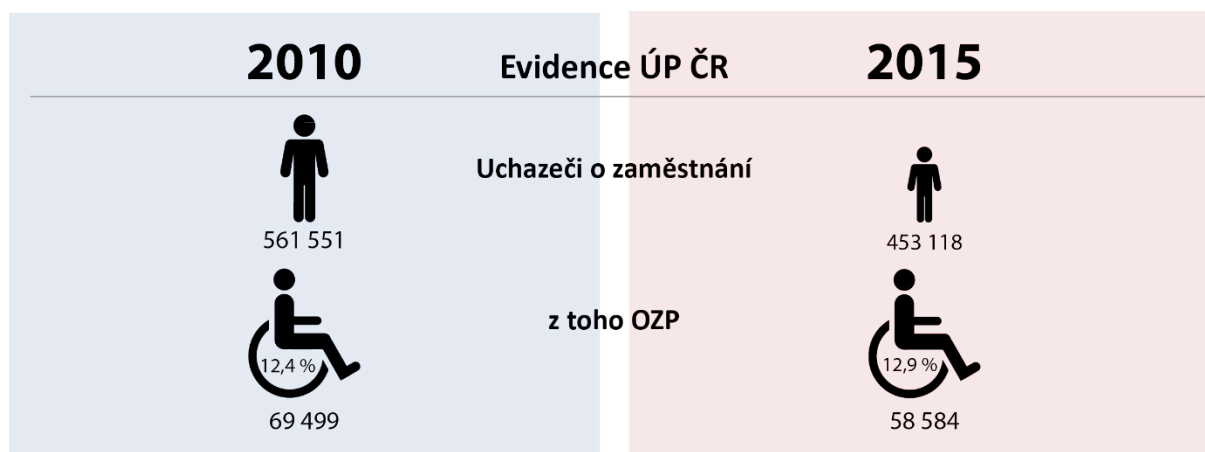
2. Statistické údaje k osobám se zdravotním postižením

Za plnění opatření „statistické údaje“ Národního plánu 2010–2014 je odpovědný Český statistický úřad (dále také „ČSÚ“). Za účelem získání co nejpřesnějších statistických údajů o počtu a struktuře skupiny osob se zdravotním postižením provedl ČSÚ výběrové šetření OZP k datu 31. 12. roku 2006 a 2012. Z porovnání počtu OZP na celkové populaci ČR, které byly zjištěny na základě daných výběrových šetření, vyplývá, že počet zdravotně postižených osob se za posledních 6 let zvýšil o 0,3 %.



MPSV při tvorbě koncepcí vycházelo z údajů o počtech zaměstnaných OZP, které byly zjištěny na základě výběrových šetření ČSÚ. Avšak pravidelnost těchto šetření prováděných v rozmezí 6 let je pro směřování a strategická rozhodnutí v oblasti zaměstnávání OZP dlouhá a nemusí odrážet aktuální vývoj oblasti. MPSV vzhledem k tomu, že nedisponuje aktuálními údaji o celkovém počtu zaměstnaných OZP, nemůže předvídat budoucí finanční výdaje z daného závazného ukazatele určeného na čerpání příspěvku podle ustanovení § 78, který je nárokový a přitom tvoří podstatnou část všech výdajů plynoucích na podporu zaměstnávání OZP. Chybějící údaje o zaměstnaných OZP také neumožňují vyhodnotit efektivitu vynaložených prostředků na podporu zaměstnávání OZP.

MPSV dále využívá statistiky zpracované ÚP ČR, které se vztahují k evidenci uchazečů o zaměstnání včetně evidence uchazečů OZP o zaměstnání.



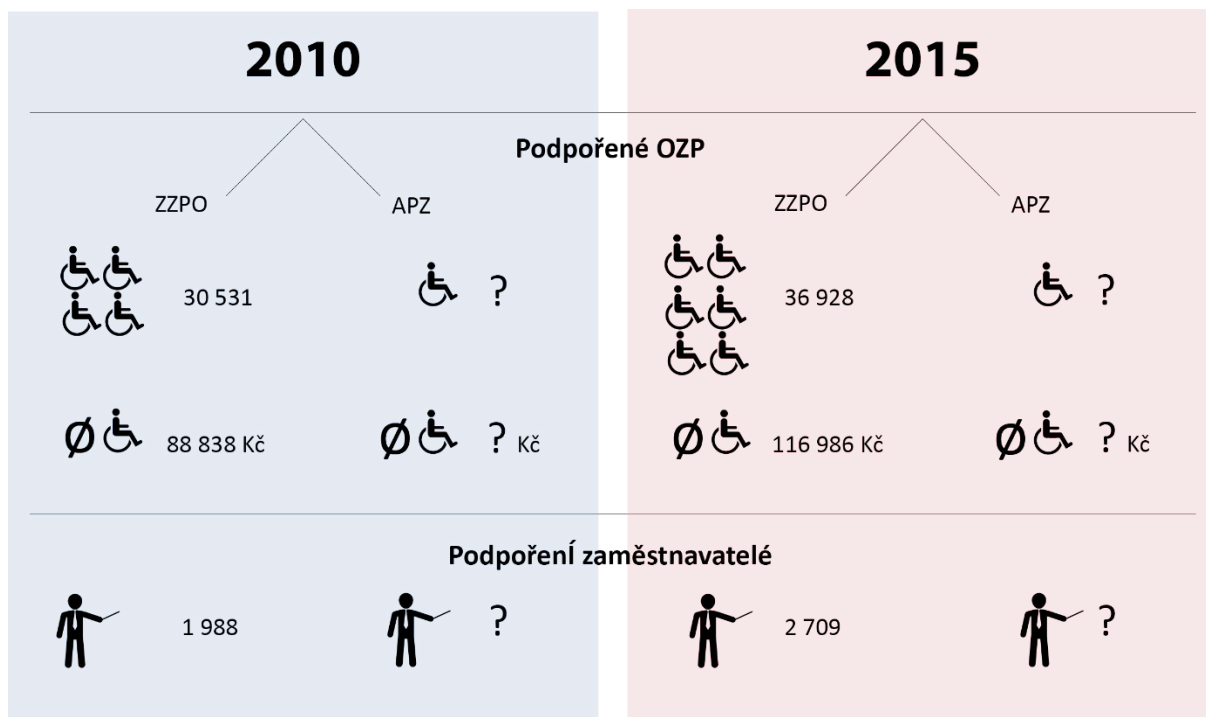
Přestože celkový počet uchazečů o zaměstnání i počet uchazečů OZP o zaměstnání v letech 2010 až 2015 postupně klesal, podíl uchazečů OZP o zaměstnání na celkovém počtu uchazečů o zaměstnání se nepodařilo trvale snížit, ale naopak v letech 2014–2015 měl vzrůstající tendenci.

Tabulka č. 1 – Přehled uchazečů o zaměstnání evidovaných na ÚP ČR k 31. 12. daného roku

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uchazeči o zaměstnání	561 551	508 451	545 311	596 833	541 914	453 118
– z toho: uchazeči OZP o zaměstnání	69 499	63 092	62 038	62 789	61 146	58 584
Podíl počtu uchazečů OZP o zaměstnání na celkovém počtu uchazečů o zaměstnání	12,4	12,4	11,4	10,5	11,3	12,9

Zdroj: statistické ročenky trhu práce v České republice za roky 2010 až 2015, IS *OKpráce*.

V průběhu kontrolovaného období průměrné výdaje za rok na 1 OZP podpořenou z příspěvku podle ustanovení § 78 vzrostly o 31,6 %, tj. z 88 838 Kč na 116 986 Kč, což bylo způsobeno rostoucí výší příspěvku, na který měli zaměstnavatelé nárok. V průběhu kontrolovaného období rostl počet zaměstnavatelů, kteří příspěvek podle ustanovení § 78 čerpali, a počet zaměstnanců OZP, kteří byli v rámci příspěvku podle ustanovení § 78 podpořeni.



Pozn.: Souhrnná data o OZP zaměstnaných na volném trhu práce, které byly podpořeny pouze z prostředků APZ, nejsou k dispozici. ÚP ČR v rámci svých zákonem daných kompetencí sleduje a vyhodnocuje pouze údaje o celkovém počtu uchazečů OZP o zaměstnání.

Růst průměrných výdajů na 1 OZP a růst počtu zaměstnavatelů a zaměstnanců OZP vedly v průběhu kontrolovaného období k nárůstu celkově poskytnutých prostředků z ukazatele ZZPO.

Tabulka č. 2 – Přehled výdajů z ukazatele „zaměstnávání zdravotně postižených občanů“ a počty z něj podpořených zaměstnavatelů a OZP k 31. 12. daného roku

	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015
Výdaje na ukazatel ZZPO (ustanovení § 78) v tis. Kč	2 712 304	3 282 404	3 468 251	3 670 239	4 018 724	4 320 059
Průměrné výdaje na 1 OZP podpořenou z příspěvku podle ustanovení § 78 v Kč	88 838	98 835	-	-	116 168	116 986
Počet zaměstnavatelů čerpajících příspěvek podle ustanovení § 78	1 988	2 272	-	-	2 621	2 709
Počet OZP podpořených z příspěvku podle ustanovení § 78	30 531	33 211	-	-	34 594	36 928

Zdroj: státní závěrečné účty MPSV za roky 2010 až 2015, IS *OKpráce*.

* V letech 2012 a 2013 byl nahrazen IS *OKpráce*, obsahující uvedenou statistiku, informačním systémem, který touto statistikou nedisponoval.

3. Nástroje podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením

Podpora zaměstnávání OZP z kapitoly MPSV byla v letech 2010 až 2015 poskytována jednak v rámci APZ, jednak v rámci závazného ukazatele ZZPO. Prostředky z APZ pro OZP byly určeny pro všechny zaměstnavatele, a to:

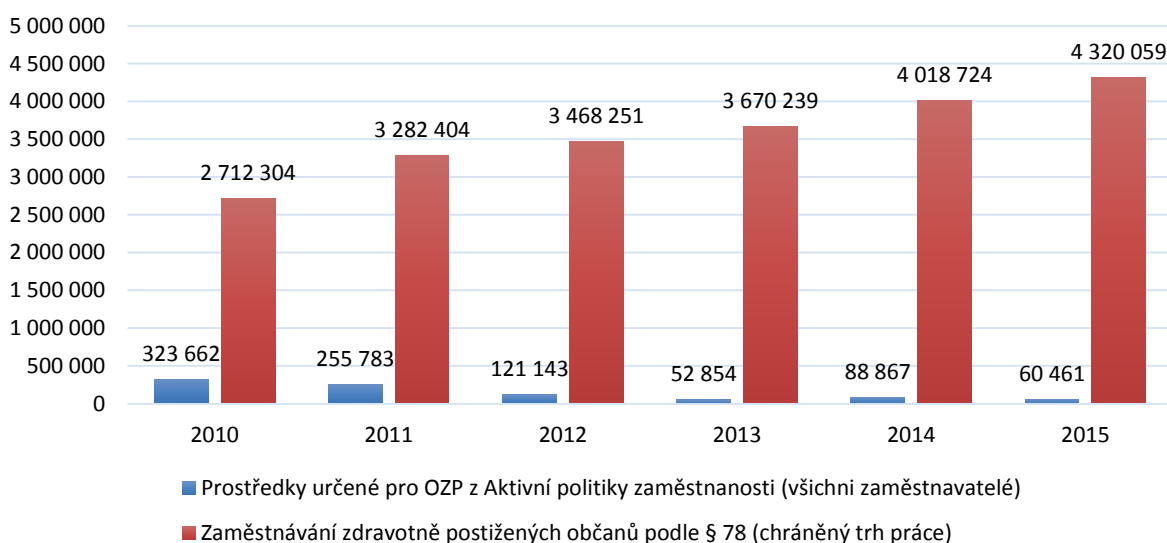
- příspěvek na zřízení chráněného pracovního místa podle ustanovení § 75 zákona č. 435/2004 Sb.;

- příspěvek na částečnou úhradu provozních nákladů chráněného pracovního místa podle ustanovení § 76 zákona č. 435/2004 Sb.;
- prostředky určené na pracovní rehabilitaci.

Prostředky v rámci ukazatele ZZPO, z něhož byly poskytovány prostředky na příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě podle ustanovení § 78 zákona č. 435/2004 Sb., byly určeny pouze pro zaměstnavatele zaměstnávající na chráněných pracovních místech více než 50 % OZP z celkového počtu svých zaměstnanců.

V letech 2010 až 2015 byl z celkového objemu prostředků určených na podporu zaměstnávání OZP vyplacen největší podíl, tj. až 96 %, zaměstnavatelům s více než 50 % OZP. Z důvodu současného nastavení legislativy jsou využívány zejména nástroje podporující zaměstnávání OZP na chráněném trhu práce, čímž nedochází k jednomu ze základních cílů politiky zaměstnanosti OZP, tj. začlenění OZP do většinové společnosti.

Graf č. 1 – Srovnání čerpání prostředků poskytnutých z ukazatele „aktivní politika zaměstnanosti“ a z ukazatele „zaměstnávání zdravotně postižených občanů“



Zdroj: státní závěrečné účty MPSV za jednotlivé roky.

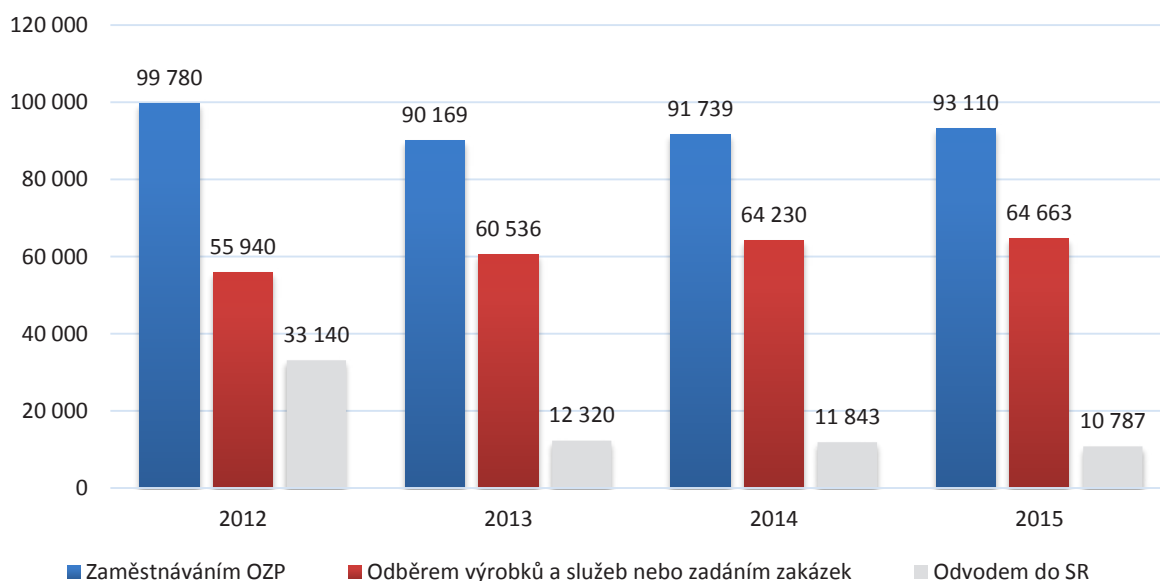
Zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni podle zákona č. 435/2004 Sb. zaměstnat OZP ve výši 4% podílu z celkového počtu svých zaměstnanců. Plnění povinného podílu zaměstnávání OZP včetně zvoleného způsobu plnění je zaměstnavatel s více než 25 zaměstnanci povinen ohlásit písemně krajské pobočce ÚP ČR dle územního obvodu do 15. února následujícího roku.

Plnění povinného podílu ve stanovené 4% výši bylo v souhrnu za zaměstnavatele, kteří plnění ohlásili krajské pobočce ÚP ČR, v letech 2012 až 2015 překročeno a pohybovalo se v rozmezí 6,14–7,06 %. Největší podíl z toho představovalo přímé zaměstnávání OZP, které od roku 2012 vzrostlo z 52,83 % na 55,31 %. Plnění odběrem výrobků a služeb nebo zadáním zakázky se rovněž zvýšilo z 29,62 % na 38,36 %. Způsob plnění odvodem do státního rozpočtu oproti tomu klesal z 17,55 % až na 6,40 %. Blíže viz tabulka č. 3 a graf č. 2.

**Tabulka č. 3 – Způsoby plnění povinného podílu zaměstnat OZP v letech 2012 až 2015**

		2012	2013	2014	2015
Počet zaměstnavatelů s více než 25 zaměstnanci		20 749	20 579	20 372	20 527
Průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců		2 673 161,04	2 650 374,10	2 680 169,99	2 669 315,87
Plnění povinného podílu OZP – 4% výše	Procentuální vyjádření	7,06 %	6,14 %	6,26 %	6,31 %
	Vyjádření v přepočteném počtu OZP	188 860,01	163 025,34	167 811,67	168 559,56
– z toho:	Zaměstnáváním OZP	52,83 %	55,31 %	54,67 %	55,24 %
	Odběrem výrobků a služeb nebo zadáním zakázek	29,62 %	37,13 %	38,28 %	38,36 %
	Odvodem do SR	17,55 %	7,56 %	7,06 %	6,40 %

Zdroj: sumář dle OK systému ÚP ČR – OK centrum.

Graf č. 2 – Způsoby plnění povinného podílu OZP v přepočteném počtu OZP

Zdroj: sumář dle OK systému ÚP ČR – OK centrum.

3.1 Poskytování příspěvků na podporu zaměstnávání OZP

Správnost údajů v žádostech o příspěvek, v uzavřených dohodách a v rozhodnutích o poskytnutí příspěvku podle ustanovení § 78 a splnění podmínek pro poskytnutí jednotlivých příspěvků prověřoval NKÚ na základě dokladů předložených jednotlivými krajskými pobočkami ÚP ČR a vybranými příjemci. Vybraní příjemci byli zaměstnavatelé zaměstnávající více než 50 % OZP na chráněných pracovních místech.

Příspěvek na podporu zaměstnávání OZP na chráněném pracovním místě je jediný příspěvek, který není ÚP ČR poskytován na základě dohody, ale zaměstnavateli na něj vzniká nárok při splnění podmínek. Hlavní podmínkou je zaměstnávání více než 50 % OZP na CHPM z celkového počtu zaměstnanců.

Tabulka č. 4 – Souhrnná tabulka za všechny vybrané příjemce k 31. 12. daného roku

		2012	2013	2014	2015
Celkový přepočtený počet zaměstnanců		2 944	2 839	3 077	3 078
Celkový přepočtený počet zaměstnaných OZP		2 086	2 042	2 191	2 345
– z toho:	zdravotně znevýhodněných	1 723	1 720	1 844	162
	I. nebo II. stupně invalidity				1 822
	osob s těžším zdravotním postižením	363	322	347	361
Počet CHPM celkem		2 019	2 372	2 700	3 020
– z toho:	počet zřízených CHPM	5	9	42	48
	počet vymezených CHPM	2 014	2 363	2 658	2 972
Celková výše příspěvku na zřízení CHPM v Kč		443 800	245 793	1 738 157	745 088
Celková výše příspěvku na částečnou úhradu provozních nákladů v Kč		7 534 444	0	0	0
Celková výše příspěvku dle ustanovení § 78 v Kč		216 713 074	238 320 664	256 086 714	266 618 490

Zdroj: žádosti o příspěvky, dohody o vymezení/zřízení CHPM, rozhodnutí o poskytnutí příspěvku.

Kontrola NKÚ zjistila, že jedna krajská pobočka ÚP ČR neuzavírala na rozdíl od ostatních kontrolovaných poboček dohody o vymezení CHPM ke stávajícím pracovním místům pro OZP v chráněných pracovních dílnách, ale pouze k chráněným pracovním místům, která byla nově vymezena po 1. 1. 2012. Odlišný postup neměl vliv na výši poskytnutých prostředků.

Kontroly NKÚ bylo podrobena 111 žádostí a dohod o vymezení CHPM a 18 žádostí a dohod o příspěvek na vytvoření/zřízení chráněného pracovního místa pro OZP uzavřených mezi příjemci a ÚP ČR. Kontrola NKÚ prověřila 18 příspěvků na vytvoření/zřízení CHPM v celkové vyplacené výši 3 728 038 Kč, dále 37 příspěvků na částečnou úhradu provozních nákladů chráněných pracovních dílen¹⁴ a devět příspěvků na částečnou úhradu provozních nákladů CHPM v celkové vyplacené výši 7 804 244 Kč. Kontrolou byly zjištěny nedostatky formálního charakteru.

Kontrolou NKÚ bylo prověřeno 316 příspěvků na podporu zaměstnávání OZP na CHPM v celkové vyplacené výši 953 418 170 Kč u 21 příjemců:

- Skupina kontrolujících NKÚ zjistila, že v kontrolovaném období ÚP ČR v důsledku nesprávně vydaných rozhodnutí o poskytnutí příspěvku podle ustanovení § 78 vyplatil třem příjemcům neoprávněně tento příspěvek ve výši 21 828 Kč. Ostatní nedostatky ze strany ÚP ČR byly administrativního charakteru a neměly dopad na výši poskytnutých prostředků.
- Skupina kontrolujících NKÚ zjistila u sedmi příjemců nedostatky v celkové výši 194 909 Kč (0,02 % z celkové vyplacené výše příspěvků), v jejichž důsledku byly dle zjištění NKÚ neoprávněně vyplaceny prostředky ve smyslu zákona č. 435/2004 Sb. Nedostatky se týkaly údajů vyplněných v žádostech o příspěvek podle ustanovení § 78, které

¹⁴ Institut chráněná pracovní dílna byl sloučen s institutem chráněné pracovní místo od 1. 1. 2012.

neodpovídaly kontrolou zjištěným skutečností. Tři z kontrolovaných příjemců neoprávněně vyplacené prostředky v souhrnné výši 14 282 Kč vrátili v průběhu kontroly NKÚ na účet příslušné krajské pobočky ÚP ČR. Ostatní čtyři příjemci do doby ukončení kontroly NKÚ u příjemců k vrácení přeplatku v celkové výši 180 627 Kč nepřistoupili (viz příloha č. 1).

3.2 Plnění limitu při poskytování výrobků a služeb pro účely splnění povinného podílu zaměstnávání OZP

Vybraní příjemci byli zaměstnavatelé zaměstnávající více než 50 % OZP, kteří mohou poskytovat tzv. náhradní plnění zaměstnavatelům, kteří stanoveného podílu zaměstnanců se statutem OZP nedosahují. Limit náhradního plnění je v kalendářním roce omezen 36násobkem průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku za každého přepočteného zaměstnance se zdravotním postižením zaměstnaného v předchozím kalendářním roce.

Z 21 příjemců, u kterých kontrola NKÚ probíhala, pouze dva neposkytovali výrobky a služby jako náhradní plnění. Dalších 19 kontrolovaných příjemců poskytlo v období let 2012–2015 náhradní plnění v celkové výši 3 523 680 283 Kč.

Osm z kontrolovaných příjemců (tj. 42 % příjemců) poskytovalo náhradní plnění výhradně prostřednictvím vlastních výrobků či služeb, výše jimi poskytnutého plnění činila 757 963 172 Kč (tj. 22 % z celkového poskytnutého plnění). Zbývající příjemci poskytovali náhradní plnění i prodejem zboží či služeb jiných výrobců a dodavatelů, kteří nesplňovali podmínku zaměstnávání více než 50 % OZP. Čtyři z kontrolovaných příjemců poskytovali náhradní plnění téměř výhradně (z 90–100 %) prodejem zboží a služeb třetích dodavatelů, z toho dva kontrolovaní příjemci uzavřeli smlouvy, na jejichž základě třetí dodavatelé přímo zajišťovali dodávky zboží konečným zákazníkům výměnou za sjednané množstevní slevy ve výši 5–8,1 %.

Z kontroly NKÚ vyplynulo, že příjemci, kteří poskytovali jako náhradní plnění převážně či výhradně vlastní výrobky či služby, dosahovali nižšího procentuálního podílu z možného zákonného limitu náhradního plnění (v průměru 35 %) než příjemci, kteří poskytovali jako náhradní plnění převážně či výhradně zboží či služby od jiných výrobců a dodavatelů (v průměru 82 %).

Jeden z kontrolovaných příjemců v roce 2015 poskytl výrobky a služby pro účely náhradního plnění v celkové výši 115 758 346 Kč bez DPH, a tudíž překročil limit stanovený zákonem č. 435/2004 Sb. o 9 704 398 Kč. Výrobky nebo služby v hodnotě 9 704 398 Kč bez DPH tak nemohly sloužit pro účely náhradního plnění v přepočtu za 53,52 OZP. Odběratelé tak vykázali náhradní plnění, ačkoliv ve skutečnosti náhradního plnění nedosáhli, tudíž nesplnili povinnost uloženou zákonem č. 435/2004 Sb.

Čtyři z kontrolovaných příjemců poskytli náhradní plnění v celkové výši 25 707 167 Kč formou veřejných zakázek, další tři příjemci neevidovali, zda je náhradní plnění poskytováno na základě veřejných zakázek či nikoliv.

3.3 Pracovní rehabilitace

Institut pracovní rehabilitace byl legislativně upraven již v roce 1991 a v zákoně č. 435/2004 Sb. je definován jako souvislá činnost zaměřená na získání a udržení vhodného zaměstnání OZP, kterou na základě žádosti OZP zabezpečují krajské pobočky ÚP ČR a hradí náklady s ní spojené. Cílem pracovní rehabilitace je usnadnění vstupu OZP na volný trh práce a udržení stávajícího zaměstnání u osob, které kvůli zhoršení zdravotního stavu již nejsou schopny vykonávat svoji dosavadní profesi. Na pracovní rehabilitaci mají OZP nárok.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v kontrolovaném období byl tento nástroj aktivní politiky zaměstnanosti samotnými OZP i zaměstnavateli málo využíván. V průběhu let 2010 až 2015 bylo ze státního rozpočtu vynaloženo 19 191 tis. Kč na pracovní rehabilitaci. Prostředky vynaložené na pracovní rehabilitaci byly v porovnání s ostatními nástroji na podporu zaměstnávání OZP na velmi nízké úrovni. V průměru šlo pouze o 0,09 % z celkových výdajů na podporu zaměstnávání OZP, zatímco výdaje na příspěvek podle ustanovení § 78, který váže OZP na chráněném trhu práce, byly 21 471 981 tis. Kč, tj. 96 % z celkových výdajů. V porovnání s obdobím let 2006–2009¹⁵, kdy se jednalo v průměru o 0,12 % z celkových výdajů na podporu zaměstnávání OZP, došlo dokonce ke zhoršení využívání tohoto nástroje. Ke zlepšení využívání pracovní rehabilitace došlo až po zavedení pracovní pozice poradce pro pracovní rehabilitaci na krajských pobočkách ÚP ČR v průběhu roku 2016.

4. Kontrolní činnost v oblasti zaměstnávání OZP

MPSV v období 2012 až 2015 provádělo na ÚP ČR veřejnosprávní kontroly, jejichž předmětem byla aktivní politika zaměstnanosti. Nicméně ani v jednom případě se provedené kontroly netýkaly poskytování příspěvku na zřízení CHPM nebo příspěvku na částečnou úhradu provozních nákladů CHPM. MPSV na ÚP ČR neprovádělo veřejnosprávní kontrolu v souvislosti s poskytováním příspěvku podle ustanovení § 78, který byl poskytován ze závazného ukazatele ZZPO.

Generální ředitelství ÚP ČR mělo v kontrolovaném období provádět podle směrnic generální ředitelky č. 4/2014 a č. 21/2014 monitorovací šetření, jejichž smyslem byla standardizace činností ÚP ČR v rámci celé ČR. Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že na krajských pobočkách a kontaktních pracovištích ÚP ČR bylo provedeno pouze jedno monitorovací šetření za celé období let 2012 až 2015. Z toho vyplývá, že vnitřní kontrola prováděná generálním ředitelstvím ÚP ČR nebyla v kontrolovaném období dostatečná. Ke zvýšení počtu monitorovacích šetření došlo až v roce 2016 (čtyři monitorovací šetření).

Pracovníci interního auditu ÚP ČR uskutečňovali interní audity týkající se zaměstnávání OZP na krajských pobočkách ÚP ČR a jejich vybraných kontaktních pracovištích. Interní audity prověřovaly plnění závazných pravidel pro příspěvek dle ustanovení § 78 a plnění závazných pravidel pro uplatňování chráněných pracovních míst. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v průběhu let 2012 až 2015 byly interní audity ÚP ČR v oblasti zaměstnávání OZP

¹⁵ Období let 2006–2009 bylo kontrolovaným obdobím kontrolní akce 10/03 – *Peněžní prostředky státu určené na podporu a integraci občanů se zdravotním postižením* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2010 Věstníku NKÚ).

uskutečněny pouze u 11 ze 14 krajských poboček ÚP ČR. Nebyly zkontrolovány krajské pobočky pro Liberecký kraj, pro Moravskoslezský kraj a pro Zlínský kraj.

Krajské pobočky ÚP ČR prováděly podle zákonů č. 435/2004 Sb., č. 320/2001 Sb. a č. 255/2012 Sb.¹⁶ kontrolní činnost na základě plánu kontrolní činnosti a dle typu kontroly, tj. veřejnosprávní kontroly předběžné, průběžné a následné. Předběžné a průběžné kontroly byly prováděny věcnými útvary a následné kontroly byly prováděny v rámci kontrolních oddělení jednotlivých poboček ÚP ČR. Předmětem kontrol bylo mj. čerpání příspěvku na zřízení CHPM, čerpání příspěvku na částečnou úhradu provozních nákladů, čerpání příspěvku podle ustanovení § 78 a na plnění podmínek stanovených v dohodách a rozhodnutích uzavřených mezi ÚP ČR a příjemci.

Tabulka č. 5 – Přehled veřejnosprávních kontrol provedených všemi krajskými pobočkami ÚP ČR dle zákona č. 320/2001 Sb.

		2012	2013	2014	2015
Celkový počet veřejnosprávních kontrol provedených u příjemců veřejné finanční podpory		13 491	16 675	13 867	17 391
Kontroly týkající se CHPM	Počet kontrol provedených u příspěvku na zřízení CHPM a příspěvku na částečnou úhradu provozních nákladů	1 082	622	400	928
	Počet kontrol provedených u příspěvku podle ustanovení § 78	2 431	2 209	1 702	1 200
	Celkem	3 513	2 831	2 102	2 128
Podíl kontrol týkajících se CHPM na celkovém počtu veřejnosprávních kontrol		26 %	17 %	15 %	12 %
Počet porušení v souvislosti s podporou zaměstnávání OZP		267	231	16	195

Zdroj: zprávy o činnosti ÚP ČR za roky 2014 a 2015, zpráva o kontrolní činnosti ÚP ČR realizované v roce 2013, přehledy o počtech veřejnosprávních kontrol v roce 2012.

5. Plnění nápravných opatření z kontrolní akce č. 10/03

V roce 2010 byla provedena kontrola NKÚ č. 10/03 – *Peněžní prostředky státu určené na podporu a integraci občanů se zdravotním postižením*, po jejímž dokončení předložilo MPSV dne 4. 1. 2012 vládě ČR informaci o opatřeních přijatých za účelem odstranění zjištěných nedostatků. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že z osmi přijatých opatření nebyla splněna dvě opatření, a to:

- opatření MPSV: „*Požadavek¹⁷ bude naplněn realizací projektu.*“
Chybějící přesný počet OZP v ČR, přesné údaje o zaměstnaných OZP, zaměstnanosti OZP a zjištění, že MPSV u zákonných nástrojů nestanovilo žádné konkrétní a měřitelné cíle, jichž by mělo být v oblasti zaměstnávání OZP dosaženo, nadále trvá;
- opatření MPSV: „*Úřady práce budou instruovány k provádění kontrol ve zvýšené četnosti.*“

¹⁶ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

¹⁷ „*Přesný počet OZP v ČR nebyl v době kontroly znám a k dispozici nebyly ani přesné údaje o ekonomické aktivitě a zaměstnanosti OZP. MPSV u zákonných nástrojů nestanovilo žádné konkrétní a měřitelné cíle, jichž by mělo být v oblasti zaměstnávání OZP dosaženo, nesleduje ani v jaké míře se na zaměstnávání OZP podílejí jednotlivé skupiny zaměstnavatelů. Absence těchto údajů znemožňuje hodnocení a ztěžuje zavedení takových cílů a nástrojů, které by motivovaly všechny skupiny zaměstnavatelů.*“

Podíl kontrolní činnosti ÚP ČR týkající se zaměstnávání OZP měl v kontrolovaném období klesající tendenci. Počet kontrol klesl z 3 513 provedených v roce 2012 na 2 128 provedených v roce 2015, tj. pokles o 40 %.

Seznam použitých zkratk

APZ	aktivní politika zaměstnanosti
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
CHPM	chráněné pracovní místo
IS	informační systém
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Národní plán 2010–2014	<i>Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010–2014</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OZP	osoba se zdravotním postižením
OZZ	osoba zdravotně znevýhodněná
ÚP ČR	Úřad práce České republiky
ZZPO	zaměstnávání zdravotně postižených občanů

Přehled zjištěných nedostatků u čtyř příjemců

Příjemce	Částka (v Kč)	Období	Popis porušení
Randi Group s.r.o.	106 135	1. až 4. čtvrtletí 2012, 3. a 4. čtvrtletí 2013, 2. čtvrtletí 2014, 1. čtvrtletí 2015	Nesprávná výše mzdových nákladů v žádosti o příspěvek podle ustanovení § 78
	9 858	3. čtvrtletí 2013, 1. čtvrtletí 2015	Zvýšení příspěvku za osoby, které nebyly v rozhodném období zaměstnanci
	6 000	2. čtvrtletí 2015	Dvakrát uveden požadavek na zvýšení příspěvku na jednoho zaměstnance
	30 263	2. až 4. čtvrtletí 2013, 1., 2. a 4. čtvrtletí 2014, 1. čtvrtletí 2015	Zvýšení příspěvku (náklady na dopravu) na osoby, které byly celý měsíc v pracovní neschopnosti
Ing. Vladimír Matoušek	8 234	3. a 4. čtvrtletí 2012, 1., 3. a 4. čtvrtletí 2015	Zvýšení příspěvku za provozní zaměstnance a pracovní asistenty v rozsahu, který neodpovídal jejich pomoci OZP
Jana Voháňková	20 137	3. čtvrtletí 2015	Uplatněn nárok na příspěvek za celý měsíc červenec, ačkoli nebyla po dobu 19 dní uzavřena žádná dohoda o vymezení CHPM
Celkem	180 627		

Zdroj: kontrolní protokoly vybraných příjemců.

16/13

Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/13. Kontrolní akci (dále také „KA“) řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost použití peněžních prostředků vynakládaných na rozvoj vzdělávání v České republice se zaměřením na systémy a nástroje hodnocení kvality vzdělávacích programů a výsledků vzdělávací soustavy.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“),
Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále také „CZVV“),
Česká školní inspekce (dále také „ČŠI“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května do listopadu 2016.

Kontrolováno bylo období od ledna 2011 do listopadu 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MŠMT, CZVV a ČŠI, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly CZVV a ČŠI, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 20. března 2017,
schválilo usnesením č. 9/V/2017
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Obecné cíle vzdělávání jsou vymezeny školským zákonem¹. Kvalita vzdělávání a úroveň znalostí a dovedností absolventů základních (dále také „ZŠ“) a středních škol (dále také „SŠ“) mají dopady na jejich uplatnění na trhu práce a následně na hospodářský vývoj země. V České republice (dále také „ČR“) a stejně tak v Evropské unii (dále také „EU“) je významně vyšší míra nezaměstnanosti u populace s nižším sekundárním² či nižším vzděláním v porovnání s průměrnou mírou nezaměstnanosti. Problém nezaměstnanosti není zapříčiněn pouze nízkým stupněm vzdělání, ale také nesouladem mezi kvalifikací požadovanou trhem práce a skutečnou kvalifikací ekonomicky aktivních osob. Dle zjištění Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD“) vykazuje ČR mezi zeměmi OECD jednu z nejvyšších hodnot nesouladu skutečné a požadované kvalifikace pracovní síly na trhu práce a také výrazně nadbytečnou kvalifikaci zaměstnaných³.

Za oblast vzdělávání na národní úrovni, tzn. včetně hodnocení vzdělávacího systému, je zodpovědné MŠMT. Strategické cíle pro oblast vzdělávání předkládá MŠMT vládě ke schválení v dlouhodobém záměru, jehož cíle jsou mj. zaměřeny na zvyšování kvality vzdělávání. Pro období 2011–2015 byly tyto cíle nastaveny v *Dlouhodobém záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2011–2015*⁴ (dále také „DZ 2011–2015“). Na rozvoj a kvalitu vzdělávacího systému jsou zaměřeny rovněž cíle strategie *Evropa 2020*⁵. Vedle MŠMT mají za kvalitu a efektivitu vzdělávání na úrovni jednotlivých ZŠ a SŠ odpovědnost jejich zřizovatelé a vedení těchto škol. Hodnocení vzdělávání v ZŠ a SŠ provádí ČŠI. Hlavní zodpovědností CZVV je zajištění přípravy a realizace společné části maturitní zkoušky⁶ (dále také „SMZ“).

Z rozpočtu MŠMT jsou každoročně realizovány výdaje na regionální školství⁷, na ZŠ a SŠ ve výši přibližně 80 mld. Kč⁸. Na základě republikových normativů MŠMT přiděluje tyto prostředky ve formě účelové dotace krajům a kraje je následně přerozděluje školám na základě krajských normativů⁹. V těchto prostředcích, které jsou používány zejména na platy zaměstnanců škol, nejsou zahrnuty prostředky, které jednotlivým školám poskytují kraje a obce ze svých rozpočtů (např. výdaje spojené s provozem a údržbou škol – opravy, rekonstrukce), dotace z rozvojových programů MŠMT a z prostředků EU. Kromě těchto

¹ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

² Dle mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED se jedná o 2. stupeň ZŠ a odpovídající ročníky víceletých SŠ. Jednotlivé úrovně vzdělávání dle této klasifikace jsou definovány v příloze č. 1.

³ Mezinárodní výzkum dospělých PIAAC (*Programme for International Assessment of Adult Competencies*) realizovaný OECD v roce 2012.

⁴ Dokument schválený usnesením vlády ČR ze dne 16. listopadu 2011 č. 836.

⁵ Usnesením vlády ČR ze dne 7. června 2010 č. 434 byly schváleny národní cíle ČR stanovené na základě hlavních cílů strategie *Evropa 2020*.

⁶ Maturitní zkouška se skládá ze SMZ a profilové části. Žák získá střední vzdělání s maturitou, jestliže úspěšně vykoná obě části maturitní zkoušky. SMZ je zajišťována centrálně CZVV.

⁷ Regionální školství zahrnuje mateřské školy, ZŠ, SŠ a vyšší odborné školy, viz ustanovení § 161 školského zákona. Kontrola NKÚ byla zaměřena na nástroje hodnocení pro ZŠ a SŠ.

⁸ Údaj vychází ze závěrečných účtů kapitoly MŠMT za jednotlivé roky 2011–2015.

⁹ Na základě podmínek stanovených vyhláškou č. 492/2005 Sb., o krajských normativech.

objemově nejvýznamnějších výdajů vyplývajících z republikových normativů MŠMT vynakládá další prostředky na nástroje hodnocení kvality vzdělávání.

Ve školním roce 2015/2016 bylo v základním a středním stupni vzdělávání více než 1,3 milionu žáků. Vzdělávání na ZŠ a SŠ se řídí rámcovými vzdělávacími programy (dále také „RVP“), které vydává MŠMT. RVP vycházejí ze školského zákona¹⁰ a vymezují povinný obsah, rozsah, konkrétní cíle a podmínky vzdělávání v každém oboru základního a středního vzdělání. RVP jsou závazné pro tvorbu školních vzdělávacích programů (dále také „ŠVP“), které si každá škola vytváří samostatně a podle kterých pak uskutečňuje vzdělávání svých žáků. RVP musí odpovídat nejnovějším poznatkům¹¹ a v souladu s těmito poznatky by měly být MŠMT průběžně upravovány. Z RVP by měly vycházet standardy vzdělávání, které by definovaly minimální cílové požadavky na vzdělávání.

Nástroje hodnocení kvality vzdělávání (dále také „nástroje hodnocení“) obecně představují mechanismy sloužící k monitorování úrovně vzdělání žáků a studentů, k hodnocení kvality škol a následně celého vzdělávacího systému. Tyto nástroje hodnocení by měly podávat zpětnou vazbu žákovi, jeho zákonnému zástupci, učiteli, škole a jejímu zřizovateli. Potřeba zavedení těchto mechanismů do vzdělávacího systému ČR byla identifikována již v roce 2001 na úrovni hlavních strategických dokumentů – v tzv. *bílé knize*¹². Na tuto potřebu upozornila opětovně v roce 2012 organizace OECD¹³.

V základním a středním stupni vzdělávání byly postupně připravovány a zaváděny tyto nástroje hodnocení: ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol (dále také „ověřování 5. a 9. tříd“), jednotné přijímací zkoušky na střední školy s maturitní zkouškou (dále také „JPZ“) a společná část maturitní zkoušky. Za realizaci SMZ a JPZ odpovídalo CZVV, za ověřování 5. a 9. tříd ČŠI.

Kontrola NKÚ prověřila:

- výdaje na zavedení¹⁴ a realizaci nástrojů hodnocení z hlediska naplňování jejich cílů a jejich řízení,
- hospodárnost, účelnost a efektivnost použití peněžních prostředků na vybrané veřejné zakázky (dále také „VZ“) k zavedení a realizaci nástrojů hodnocení,
- využití výstupů nástrojů hodnocení pro změny vzdělávací politiky vedoucí ke zvýšení kvality vzdělávání,
- nápravná opatření k vybraným zjištěním z KA č. 11/08 – *Peněžní prostředky použité na přípravu a realizaci státní maturitní zkoušky*¹⁵.

¹⁰ Ustanovení § 4 školského zákona.

¹¹ RVP musí odpovídat poznatkům vědních disciplín, jejichž základy a praktické využití má vzdělávání zprostředkovat, a pedagogiky a psychologie o účinných metodách a organizačním uspořádání vzdělávání přiměřeně věku a rozvoji vzdělávaného (ustanovení § 4 odst. 2 školského zákona).

¹² Jedná se o dokument *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice*, schválen byl usnesením vlády ČR ze dne 7. února 2001 č. 113.

¹³ *Zpráva OECD o hodnocení vzdělávání – Česká republika, 2012*, viz <http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy/zprava-oecd-o-hodnoceni-vzdelavani-v-cr>.

¹⁴ Zavedení SMZ bylo předmětem KA č. 11/08. V KA č. 16/13 byly kontrolovány peněžní prostředky použité na realizaci SMZ a zavedení dalších nástrojů hodnocení kvality vzdělávání.

¹⁵ Kontrolní závěr z KA č. 11/08 byl zveřejněn v částce 1/2012 *Věstníku NKÚ*.

II. Vyhodnocení a shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

A. Vyhodnocení

MŠMT vynakládá na vzdělávání na ZŠ a SŠ ročně cca 80 mld. Kč, jejichž efektivnost je dána mj. dosaženou úrovní kvality vzdělávání. Hodnocení kvality vzdělávání má vycházet mj. z výstupů nástrojů hodnocení, které MŠMT dlouhodobě prosazuje prostřednictvím dlouhodobých záměrů, strategických cílů i konkrétními projekty. Na přípravu a realizaci nástrojů hodnocení MŠMT vynaložilo od roku 2011 celkem 1 179,1 mil. Kč. Českému školství se přitom dlouhodobě nedaří výrazně zlepšit výsledky žáků na základním a středním stupni vzdělávání.

Výsledky kontroly NKÚ ukázaly, že nástroje hodnocení v období 2011–2015 nepřispěly k efektivnímu naplňování strategického cíle vzdělávací soustavy, kterým bylo zvýšení kvality vzdělávání. Jedním z klíčových nástrojů hodnocení na úrovni základního vzdělávání mělo být pravidelné celoplošné ověřování 5. a 9. tříd ZŠ, které však MŠMT za dobu pětileté platnosti DZ 2011–2015 nezavedlo. Na úrovni středního vzdělání byla jako nástroj hodnocení od školního roku 2010/2011 realizována společná část maturitní zkoušky. MŠMT její cíle stanovené v DZ 2011–2015 naplnilo jen částečně – MŠMT nezavedlo do roku 2014 povinnou maturitní zkoušku (dále také „MZ“) z matematiky ve vybraných oborech vzdělání a nezajistilo srovnatelnost a objektivnost výsledků společné části maturitní zkoušky v uvedeném období. Dále nebyly zohledňovány výsledky společné části maturitní zkoušky vysokými školami (dále také „VŠ“) v rámci přijímacího řízení. Nástroj jednotné přijímací zkoušky na střední školy s maturitní zkouškou bude zaveden až od školního roku 2016/2017.

V českém školství tak přetrvává absence pravidelné zpětné vazby o kvalitě dosahovaného vzdělání, a to jak pro subjekty odpovědné za zajištění vzdělávání, tak pro další zainteresované skupiny zapojené do systému vzdělávání, tj. takové vazby, pomocí které by bylo možné lépe vyhodnocovat efektivnost prostředků vynakládaných každoročně na systém vzdělávání. Tato absence zpětné vazby může mít negativní vliv na motivaci jednotlivých škol zvyšovat kvalitu poskytovaného vzdělávání. Motivaci nepodporuje ani systém financování regionálního školství, který kvalitativní ukazatele při financování dosud nezohledňuje.

NKÚ doporučuje MŠMT přijmout opatření k zajištění efektivnosti výdajů, které jsou každoročně v řádu desítek miliard korun realizovány prostřednictvím účelové dotace regionálnímu školství pro zajištění úkolů základního a středního stupně vzdělávání. Zejména se jedná o opatření zavést a používat *nástroje hodnocení kvality vzdělávání*, které podají zpětnou vazbu o úrovni kvality poskytovaného základního a středního vzdělávání jak školám, tak veřejnosti. Taková zpětná vazba je jedním z předpokladů ke zlepšení výsledků žáků, a tedy i efektivnosti výdajů státního rozpočtu, kterými se MŠMT na zabezpečení cílů vzdělávání významně podílí.

B. Shrnutí

1. MŠMT nezavedlo pravidelné celoplošné ověřování kvality vzdělávání v uzlových bodech základního vzdělávání, a nenaplnilo tudíž cíl DZ 2011–2015.

MŠMT plánovalo na základě jednoho z cílů DZ 2011–2015 schváleného vládou zavést od školního roku 2012/2013 **celoplošné každoroční ověřování výsledků žáků ZŠ v uzlových**

bodech, tj. v 5. a 9. ročníku¹⁶. Každý žák, jeho zákonný zástupce, učitelé a školy měli dostat zpětnou vazbu o tom, nakolik žáci dosahují ve vzdělávání minimálních požadovaných znalostí. V roce 2013 MŠMT v rozporu s DZ 2011–2015 od tohoto záměru upustilo a nově přistoupilo k záměru realizovat **celoplošné ověřování pouze ve čtyřletém intervalu**. Zástupci krajů a školských asociací s tímto záměrem nesouhlasili. V roce 2015 schválila vláda *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2015–2020* (dále také „DZ 2015–2020“), ve kterém MŠMT ověřování výsledků žáků ZŠ v uzlových bodech dále zúžilo, a **ověřování má probíhat pouze na výběrovém vzorku ve čtyřletém intervalu**.

Cíl DZ 2011–2015 MŠMT nenaplnilo. V kontrolovaném období tak MŠMT nerespektovalo úkol stanovený vládou a přetrvávala absence pravidelné zpětné vazby v podobě objektivních informací o dosahovaných znalostech všech žáků v uzlových bodech základního vzdělávání. Přitom pro potřeby mj. celoplošného každoročního ověřování znalostí žáků byl vyvinut informační systém, s jehož pořízením jsou spojeny výdaje ve výši 116,1 mil. Kč (viz bod 2).

2. Výdaje na nástroje hodnocení – tj. na ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ a na společnou část maturitní zkoušky – nebyly do doby ukončení kontroly realizovány vždy účelným a efektivním způsobem.

Na přípravu, zavedení a realizaci kontrolovaných nástrojů hodnocení (ověřování 5. a 9. tříd, SMZ, JPZ) bylo v období od ledna 2011 do září 2016 vynaloženo celkem 1 179,1 mil. Kč. NKÚ zjistil pochybení při vynakládání peněžních prostředků zejména v následujících případech:

Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ

Za účelem přípravy nástroje hodnocení – ověřování 5. a 9. tříd – realizovalo MŠMT dvě VZ malého rozsahu (dále také „VZMR“), za jejichž plnění vynaložilo 2,6 mil. Kč vč. DPH. MŠMT u těchto VZ porušilo ustanovení § 18 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále také „ZVZ“), když při jejich zadávání nepostupovalo transparentním způsobem v souladu s ustanovením § 6 ZVZ. NKÚ toto jednání MŠMT vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.¹⁷.

Pro uvedený nástroj hodnocení ČŠI vytvořila informační systém včetně aplikace pro mobilní telefony a tablety, na který vynaložila celkem 116,1 mil. Kč vč. DPH. Informační systém však nesloužil v plné míře pro účely, pro které byl vyvíjen – nesloužil mj. pro celoplošné každoroční ověřování výsledků žáků. V resortu školství tak nebyly peněžní prostředky na vývoj tohoto informačního systému vynaloženy účelně. Navíc 5,5 mil. Kč z těchto peněžních prostředků – prostředky na vývoj aplikace pro mobilní telefony a tablety – vynaložila ČŠI neefektivně.

Společná část maturitní zkoušky

Do doby ukončení kontroly CZVV nezadalo řádným způsobem VZ na zajištění služeb na provoz datového centra a jeho telekomunikační infrastruktury pro SMZ. Služby zajišťovalo na základě plnění ze smlouvy vzešlé z jednacího řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU“), které nebylo zadáno v souladu se ZVZ. NKÚ toto jednání CZVV vyhodnotil jako porušení rozpočtové

¹⁶ Uzlovými body jsou míněny 5. a 9. ročník základního vzdělávání, tzn. konec jeho prvního a druhého stupně, kdy v případě 5. ročníku může dojít k přechodu do víceletého gymnázia či jiné speciálně zaměřené formy základního vzdělávání a v případě 9. ročníku dochází k ukončení základního vzdělávání a přechodu do středního stupně vzdělávání.

¹⁷ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. Za období plnění z uzavřené smlouvy od listopadu 2014 do září 2016 vynaložilo CZVV celkem 82,7 mil. Kč vč. DPH.

3. Systém financování regionálního školství z rozpočtu MŠMT nemotivuje k zvyšování kvality poskytovaného vzdělávání.

Jedním z cílů aktuálně platného DZ 2015–2020 schváleného vládou je zapojit kvalitativní prvky do systému financování regionálního školství.

Financování škol se v současnosti odvíjí od počtu žáků – normativu na žáka. Tento systém financování tedy nezohledňuje kvalitu poskytovaného vzdělávání jednotlivými školami, jak předpokládá aktuálně platný DZ 2015–2020. Ročně jsou prostřednictvím těchto normativů ze státního rozpočtu – kapitoly MŠMT – vynakládány na základní a střední vzdělávání prostředky ve výši cca 80 mld. Kč.

MŠMT připravená změna financování regionálního školství, která by měla být účinná od školního roku 2018/2019¹⁸, nezohledňuje v systému financování kvalitu poskytovaného vzdělávání, a nemotivuje tak vedení škol k jejímu zvyšování. Zvyšování kvality poskytovaného vzdělávání komplikuje také MŠMT nastavený systém RVP, kdy dochází k nesouladům ŠVP s RVP základního (dále také „RVP ZV“) a středního vzdělávání (dále také „RVP SV“), což přispívá k rozdílné výstupní úrovni znalostí a dovedností žáků jednotlivých ZŠ. Ta se negativně projevuje i při přechodu do vyššího stupně vzdělávání (střední vzdělávání). MŠMT bylo na tento problém opakovaně upozorňováno CZVV.

4. Opatření realizovaná MŠMT do doby ukončení kontroly nevedla k výraznému zlepšení výsledků žáků ZŠ a SŠ.

Kritéria pro hodnocení dosahovaných výsledků žáků vychází z minimálních cílových požadavků, tzv. standardů vzdělávání. MŠMT do RVP ZV zapracovalo minimální cílové požadavky pro základní gramotnosti – český jazyk, matematiku a cizí jazyk, a to pro 5. a 9. ročník ZŠ. V dalších předmětech standardy nejsou RVP ZV požadovány, resp. pro ostatní předměty 5. a 9. ročníku ZŠ je MŠMT vydalo jako nezávazné¹⁹. MŠMT nezpracovalo v souladu se svým harmonogramem z roku 2012 do RVP ZV víceúrovňový ročníkový standard vzdělávání (základní, optimální, pro nadané žáky) v předmětech základní gramotnosti – český jazyk a matematika.

Data z mezinárodního šetření PISA²⁰ za období 2003–2015 ukazují, že se nedaří zvrátit dlouhodobě zhoršující se výsledky 15letých žáků (na výstupu ze ZŠ) a ČR se dle těchto výsledků pohybuje na průměrné úrovni členských zemí OECD. Zároveň se od zavedení SMZ ve školním roce 2010/2011 zhoršovala úspěšnost žáků u MZ, tzn. na výstupu ze SŠ.

MŠMT na zhoršující se výsledky vyplývající z šetření PISA a maturitních zkoušek reagovalo opatřeními, z nichž většina v kontrolovaném období nepřinesla požadovaný efekt nebo byla plánována tak, že k jejich realizaci bude přistoupeno až po roce 2016.

¹⁸ V případě úspěšného dokončení legislativního procesu změny školského zákona. Návrh změny školského zákona byl schválen usnesením Senátu Parlamentu ČR ze dne 8. března 2017 č. 1529, viz senátní tisk č. 54, <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/82907/69599>.

¹⁹ Závažnost minimálních cílových požadavků je dána jejich zařazením do RVP ZV.

²⁰ Mezinárodní šetření PISA (*Programme for International Student Assessment*) představuje testování 15letých žáků v matematické, čtenářské a přírodovědné gramotnosti. Jedná se o aktivitu OECD. Aktuální výsledky testování jsou dostupné na <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf> a další výsledky jsou k dispozici na adrese <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/>.

Zhoršující se výsledky žáků a zejména neúspěšnost u MZ ovlivňují míru odchodovosti ze vzdělávání. V době nastavení národních cílů, tj. v roce 2010, které mají přispět k plnění cílů strategie *Evropa 2020*²¹, měla ČR hodnotu indikátoru „podíl osob předčasně odcházejících ze vzdělávání“ na úrovni 4,9 %. Postupně docházelo ke zhoršování až na úroveň 6,2 % v roce 2015²². ČR tak v roce 2015 neplnila stanovený národní cíl.

5. MŠMT reagovalo na vybraná zjištění NKÚ z KA č. 11/08, avšak nápravná opatření nebyla realizována ve všech případech nebo nebyla účinná.

Tím, že MŠMT nevytvořilo podmínky pro zohledňování výsledků MZ vysokými školami v přijímacích řízeních, nerealizovalo nápravné opatření ke zjištění NKÚ z KA č. 11/08 a zároveň nenaplnilo jeden z cílů DZ 2011–2015. Tuto situaci však MŠMT částečně řešilo zavedením nepovinné zkoušky „Matematika+“ od roku 2014²³, kterou některé VŠ akceptovaly jako součást přijímacího řízení.

Dále MŠMT tím, že opakovaně přesouvalo organizační zajištění hodnocení písemných prací z českého jazyka a literatury (dále také „ČJL“) mezi CZVV a školami, nezajistilo srovnatelnost a objektivnost výsledků SMZ v předmětu ČJL. Nápravné opatření MŠMT k zajištění objektivnosti hodnocení písemných prací tak nebylo v období 2011–2016 účinné.

²¹ Strategie *Evropa 2020* stanovila jako jeden z cílů snížení podílu předčasných odchodů ze vzdělávání pod 10 %. Usnesením vlády ČR ze dne 7. června 2010 č. 434 byl nastaven tento cíl na národní úrovni striktněji, a to ve výši 5,5 %.

²² Viz http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40.

²³ V roce 2014 byla „Matematika+“ realizována v pilotní fázi a nebyla zahrnuta do MZ. V letech 2015 a 2016 mohla být „Matematika+“ na základě rozhodnutí ředitele školy zařazena do profilové části MZ.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

K bodu 1 části II: pravidelné celoplošné ověřování výsledků žáků ZŠ

MŠMT si stanovilo v DZ 2011–2015, schváleném usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 836, strategický cíl: „Zavedení standardizovaného hodnocení žáků a škol na úrovni 5. a 9. ročníků ZŠ (včetně odpovídajících ročníků 6 a 8letých gymnázií) a další doprovodné nástroje pro zlepšení kvality základního vzdělávání“. K jeho naplnění mělo přispět mj. pravidelné ověřování výsledků vzdělávání žáků v 5. a 9. třídách ZŠ, které mělo být zajištěno realizací opatření A.2.4 DZ 2011–2015 s termínem plnění do roku 2013. Dle DZ 2011–2015 měly být výsledky pravidelného ověřování výsledků žáků na úrovni 5. a 9. tříd využity pro:

- vlastní hodnocení školy,
- orientaci žáka ve vlastních znalostech, dovednostech a předpokladech pro postup do středního vzdělávání,
- přijímací řízení na SŠ.

Vzhledem k definovanému využití výsledků ověřování 5. a 9. tříd mělo být toto ověřování realizováno každoročně a celoplošně. Ověřování mělo být zavedeno od roku 2013. Ověřovanými předměty byly ČJL, matematika a cizí jazyk.

Dne 10. května 2011 MŠMT schválilo projekt *Národní systém inspekčního hodnocení vzdělávací soustavy v České republice* (dále také „NIQES“) ²⁴, jehož realizátorem se stala ČŠI. V rámci projektu byl vyvinut informační systém *InspIS SET* pro ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd a mobilní aplikace *InspIS SET mobile* s celkovými výdaji ve výši 116 105 500 Kč vč. DPH.

Informační systém *InspIS SET* pro ověřování výsledků žáků byl uveden do ostrého provozu v září 2013. K celoplošnému ani výběrovému ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd v ostrém provozu informačního systému *InspIS SET* ve sledovaném období 2011–2015 nikdy nedošlo.

V říjnu 2013 MŠMT na návrh ČŠI odsouhlasilo ²⁵ změnu každoročního celoplošného ověřování 5. a 9. tříd na ověřování ve čtyřletém cyklu. Došlo tak k odklonu od původního záměru ověřovat každoročně celoplošně výsledky žáků 5. a 9. tříd, což bylo v rozporu s nastavenými cíli a opatřeními v té době platného DZ 2011–2015.

V listopadu 2013 ČŠI a MŠMT o této změně informovaly zástupce krajů a školských asociací, kteří však s touto změnou vyslovili nesouhlas a požadovali ověřování každoroční.

Usnesením vlády ze dne 15. dubna 2015 č. 277 byl schválen DZ 2015–2020, ve kterém MŠMT nastavilo změnu záměru ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd. Ověřování bude od roku 2017 probíhat ve čtyřletých cyklech pouze na vybraném vzorku 5. a 9. tříd ZŠ. Takto nastavená a aktuálně platná podoba ověřování 5. a 9. tříd již nezajišťuje ohledně kvality dosahovaného vzdělání zpětnou vazbu v podobě:

- externího standardizovaného hodnocení všech ZŠ umožňujícího vzájemnou srovnatelnost žáků a škol,
- výsledků externího hodnocení všech škol jejich zřizovatelům a MŠMT,

²⁴ Hlavním cílem projektu NIQES byla transformace a modernizace národního inspekčního systému ČR v souvislosti s probíhajícími změnami ve vzdělávání a s přihlédnutím k návazným změnám ve vzdělávacím systému ČR. V rámci projektu byly realizovány čtyři klíčové aktivity, z nichž jedna byla zaměřena na národní šetření výsledků žáků.

²⁵ 38. porada vedení MŠMT konaná dne 29. října 2013.

- výsledků pro orientaci každého žáka ve vlastních znalostech, dovednostech a předpokladech pro postup do středního vzdělávání.

K zavedení pravidelného celoplošného ověřování 5. a 9. tříd dle nastavení DZ 2011–2015 tedy nedošlo. Výše uvedenými kroky MŠMT zúžilo původní rozsah (z celoplošného na výběrové) a snížilo četnost (z frekvence každý školní rok na jednou za čtyři roky) ověřování, a nenaplnilo tak cíle DZ 2011–2015. Na systémové úrovni tak byly peněžní prostředky (116 105 500 Kč vč. DPH) resortu školství na vývoj informačního systému *InspIS SET* a mobilní aplikace *InspIS SET mobile* v rámci projektu NIQES vynaloženy neúčelně.

K bodu 2 části II: účelnost a efektivnost výdajů na nástroje hodnocení kvality

Na přípravu, vývoj a realizaci nástrojů hodnocení bylo v kontrolovaném období od ledna 2011 do září 2016 vynaloženo celkem 1 179 062 825 Kč. Podrobný přehled uvádí příloha č. 4.

Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ – MŠMT

MŠMT v roce 2011 zadalo dvě VZMR zaměřené na podporu záměru ověřování 5. a 9. tříd:

- *Projektová dokumentace Automatizované testování 5. a 9. tříd základních škol*

MŠMT zahájilo VZ dne 17. ledna 2011 jako VZMR s předpokládanou hodnotou 1 930 000 Kč bez DPH. Předmětem plnění VZ bylo vyhotovení projektové dokumentace pro automatizované testování žáků 5. a 9. tříd. Dne 14. března 2011 MŠMT s vítězným uchazečem uzavřelo *smlouvu o poskytování poradenských služeb*, za jejíž plnění uhradilo celkem 708 000 Kč vč. DPH.

- *Odborná pomoc s vedením projektu Automatizované testování 5. a 9. tříd základních škol*

MŠMT zahájilo VZ dne 17. ledna 2011 jako VZMR s předpokládanou hodnotou 1 960 000 Kč bez DPH. Předmětem plnění VZ byla odborná pomoc s vedením projektu pro automatizované testování žáků 5. a 9. tříd. MŠMT dne 14. března 2011 uzavřelo *smlouvu na odbornou pomoc s vedením projektu „Automatizované testování 5. a 9. tříd základních škol“*, za jejíž plnění uhradilo celkem 1 884 000 Kč vč. DPH.

MŠMT u obou výše uvedených VZ nezdůvodnilo jejich určení jako VZMR objasněním ani relevantním dokladem. Určení kategorie VZ dle jejich předpokládané hodnoty tak není zpětně přezkoumatelné, což znamená, že není v souladu se zásadou transparentnosti. V případě obou VZ bylo hodnotící subkritérium pro hodnocení nabídek nastaveno netransparentním způsobem, který neumožňoval objektivně posoudit míru jeho naplnění v podaných nabídkách. Na základě netransparentně nastaveného způsobu hodnocení nabídek MŠMT vybralo vítězné uchazeče, se kterými podepsalo smlouvy. Dále MŠMT v souvislosti s uchováváním dokladů k VZ postupovalo v době realizace předmětných VZ v rozporu se zákonem č. 499/2004 Sb.²⁶ Na základě takového postupu – neuchování základních dokumentů k VZ – není zadávání VZ zpětně přezkoumatelné.

MŠMT porušilo ustanovení § 18 odst. 3 ZVZ tím, že v průběhu zadávání výše uvedených VZ nepostupovalo v souladu se zásadou transparentnosti stanovenou ustanovením § 6 ZVZ. V důsledku porušení povinností stanovených ZVZ použilo MŠMT peněžní prostředky na realizaci těchto VZ neoprávněně ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb.

²⁶ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

a NKÚ takové jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. až do výše 2 592 000 Kč.

Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ – ČŠI

V rámci projektu NIQES spolufinancovaného z *Evropského sociálního fondu* realizovala ČŠI dvě VZ, které byly zaměřeny na ověřování 5. a 9. tříd:

- Vývoj informačního systému pro ověřování výsledků žáků – *InspIS SET*

ČŠI vyhlásila VZ dne 12. července 2011 a dne 14. listopadu 2011 podepsala s vítězným uchazečem *smlouvu o poskytnutí služby*. ČŠI ke dni 10. června 2014 převzala kompletní plnění z této smlouvy, tzn. informační systém na ověřování výsledků žáků – *InspIS SET*. Výdaje za plnění uvedené smlouvy činily 110 600 000 Kč vč. DPH.

- Doplnění informačního systému pro ověřování výsledků žáků – aplikace pro mobilní telefony a tablety

ČŠI zahájila dne 12. května 2014 otevřené zadávací řízení na realizaci nadlimitní VZ. Předmětem plnění VZ byl vývoj verzí vybraných komponent systému ověřování výsledků žáků pro mobilní telefony a tablety – vývoj aplikace *InspIS SET mobile*, která měla dle ČŠI přispět k masivnějšímu využití informačního systému *InspIS SET*. ČŠI dne 17. září 2014 podepsala s vítězným uchazečem zadávacího řízení VZ *smlouvu o poskytnutí služby*, za jejíž plnění vynaložila 5 505 500 Kč vč. DPH. ČŠI však neuzavřela smlouvu v souladu s ustanovením § 82 odst. 2 ZVZ, neboť uzavřená smlouva neodpovídala nabídce vítězného uchazeče v parametru „*dostupnost provozu aplikace*“. Takové jednání bylo v rozporu se zásadou transparentnosti dle ustanovení § 6 ZVZ. ČŠI tak použila část peněžních prostředků neoprávněně ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb. a NKÚ takové jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. až do výše 385 385 Kč (výše dílčí části plnění *smlouvy o poskytnutí služby*).

Vytvořený informační systém *InspIS SET* doplnila ČŠI v roce 2015 o bezplatnou a veřejně přístupnou aplikaci *InspIS SET mobile* určenou pro mobilní telefony a tablety v hodnotě 5 505 500 Kč vč. DPH. Do ukončení kontroly (11. listopadu 2016), tzn. po 16 měsících a 11 dnech, bylo aplikací vygenerováno a realizováno celkem 1 994 testů, což neodpovídá masivnějšímu využití informačního systému *InspIS SET*. Takové využití aplikace za sledované období NKÚ vyhodnotil jako neúčelné a neefektivní vzhledem k vynaloženým peněžním prostředkům.

Vzhledem k odklonu od původního záměru ověřování 5. a 9. tříd, pro které měl informační systém *InspIS SET* včetně aplikace *InspIS SET mobile* sloužit, byly peněžní prostředky v celkové výši 116 105 500 Kč v resortu školství vynaloženy neúčelně (viz kapitola III., bod 1).

Společná část maturitní zkoušky

Ke dni 31. října 2014 měla skončit účinnost *smlouvy o outsourcingu služeb* na zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb pro řízení a kontrolu SMZ. CZVV proto dne 6. června 2014 zahájilo užší zadávací řízení, tj. pouhé čtyři měsíce před ukončením *smlouvy o outsourcingu služeb*. Předmětem plnění mělo být zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb nezbytných pro řízení a kontrolu SMZ. K podání nabídky CZVV vyzvalo dva uchazeče, z jejichž nabídek vybralo nabídku vhodnější (uchazeč 1). CZVV užší zadávací řízení po vydání předběžného opatření Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se zákazem uzavřít s vítězným uchazečem smlouvu ukončilo dne 8. ledna 2015.

CZVV s odůvodněním krajní naléhavosti (časové tísně) zahájilo dne 27. října 2014 zadávací řízení VZ v JŘBU dle ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) ZVZ, a to s obdobným předmětem plnění, jaký mělo užší zadávací řízení. CZVV mohlo a mělo předvídat, že mohou nastat skutečnosti spojené s využitím opravných prostředků v rámci VZ zadané v užším zadávacím řízení. CZVV tak vzhledem k významnosti VZ a povinnosti zajistit řádný průběh SMZ nezahájilo užší zadávací řízení s dostatečným časovým předstihem a podmínky pro použití JŘBU dle ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) ZVZ tím nebyly naplněny.

Dne 31. října 2014 uzavřelo CZVV s uchazečem 1 na základě JŘBU *smlouvu o outsourcingu služeb* s předmětem plnění zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb nezbytných pro řízení a kontrolu SMZ. Plnění mělo být dle CZVV poskytováno po nezbytně dlouhou dobu. Celkové výdaje na plnění z této smlouvy k 30. 9. 2016 činily 82 660 456,10 Kč vč. DPH.

Dne 11. září 2015 uveřejnilo CZVV oznámení o VZ zadávané v užším řízení s názvem *CZVV – zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb pro řízení a kontrolu společné části maturitní zkoušky*, na základě kterého uzavřelo dne 28. dubna 2016 *smlouvu o dodání HW infrastruktury a poskytování služeb ICT podpory realizace MZ* opět s uchazečem 1. Nově uzavřená smlouva však svým předmětem neodpovídala tak docela *smlouvě o outsourcingu služeb* vzešlé z JŘBU, protože neobsahovala poskytování služeb provozu datového centra a poskytování služeb provozu telekomunikační infrastruktury datového centra. Uchazeč 1 tak i po uzavření nové smlouvy nadále poskytoval služby provozu datového centra ze *smlouvy o outsourcingu služeb* vzešlé z JŘBU, jež CZVV zadalo v rozporu se ZVZ.

CZVV do ukončení kontroly, tedy ani za dva roky po uzavření *smlouvy o outsourcingu služeb*, neučinilo žádné kroky, aby provoz datového centra a provoz telekomunikační infrastruktury datového centra zajistilo v rámci řádného zadávacího řízení dle ZVZ. Tyto služby nadále zajišťovalo na základě JŘBU zadaného v rozporu se ZVZ. NKÚ takové jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

Jednotlivá zkouška

CZVV zajišťuje dle školského zákona jednotlivou zkoušku, která svým obsahem a formou odpovídá zkoušce SMZ. Technicko-organizační procesy jednotlivé zkoušky CZVV zajistilo prostřednictvím *Portálu jednotlivé zkoušky*. Tento portál byl vytvořen na základě *smlouvy o dílo*, kterou CZVV uzavřelo dne 7. března 2012. Za plnění ze smlouvy uhradilo celkem 3 291 602,12 Kč vč. DPH.

Portál byl dokončen v dubnu 2012, a ačkoliv se první jednotlivá zkouška měla konat v září 2012, CZVV zajistilo podmínky k jejímu konání až od roku 2013. Náklady CZVV na vývoj a provoz portálu po odečtení výnosů²⁷ za období 2012–2016 činily 3 303 331 Kč vč. DPH. V letech 2013 až 2016 absolvovalo jednotlivou zkoušku 17 studentů, uskutečnilo se tedy 17 jednotlivých zkoušek, které se skládaly ze 42 dílčích zkoušek²⁸. Průměrné náklady na konání jedné dílčí zkoušky činily 78 651 Kč a na konání jedné jednotlivé zkoušky (jednoho předmětu) 194 314 Kč. Vzhledem k četnosti využití portálu a počtu uskutečněných dílčích

²⁷ Dle ustanovení § 50 odst. 1 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, za konání jednotlivé zkoušky platí uchazeč o její vykonání úplatu nejvýše 1 500 Kč.

²⁸ Jednotlivá zkouška z jednoho předmětu se může skládat z více dílčích zkoušek (písemná práce, didaktický test, ústní zkouška).

zkoušek za sledované období 2012–2016 byly peněžní prostředky na uvedený způsob zajištění technicko-organizačních procesů jednotlivé zkoušky vynaloženy neefektivně. Zejména pak v porovnání s náklady na zajištění SMZ, kdy průměrné náklady za období 2011–2015 na jednu dílčí zkoušku činily 406 Kč.

K bodu 3 části II: systém financování regionálního školství z rozpočtu MŠMT

Vzdělávání na úrovni regionálního školství je financováno z rozpočtu MŠMT. MŠMT poskytuje krajům formou dotace prostředky dle skutečného počtu žáků (dle školní matriky pro příslušný školní rok) ve školách a školských zařízeních, a to na základě republikových normativů²⁹. MŠMT stanovuje republikové normativy jako celkovou výši neinvestičních výdajů (mzdové prostředky, odvody a ostatní neinvestiční výdaje) připadajících na vzdělávání a školské služby na jednoho žáka příslušné věkové kategorie za kalendářní rok. Tento normativ činil v roce 2016 v případě základních škol 53 922 Kč, v případě středních škol 62 352 Kč.

Příslušný krajský úřad následně přiděluje a poskytuje³⁰ školám a školským zařízením, které zřizují kraje, obce a dobrovolné svazky obcí, ze svého rozpočtu finanční prostředky na základě krajských normativů.

MŠMT si v DZ 2015–2020 stanovilo jako jeden z cílů realizaci komplexní reformy systému financování regionálního školství, která by měla mj. zajistit zapojení kvalitativních prvků do systému financování. MŠMT si k tomuto cíli stanovilo mj. záměr zohledňovat v systému financování SŠ úspěšnost žáků v oboru vzdělání konkrétní školy na výstupu ze vzdělávání.

Nesoulad ŠVP s RVP

ČŠI provádí kontroly souladu ŠVP s RVP ZV a RVP SV v rámci své inspekční činnosti. Např. ve školním roce 2013/2014 ČŠI zjistila více než 14% nesoulad ŠVP s RVP ZV z hlediska učebních osnov, v případě středního odborného vzdělávání byl nesoulad ŠVP v oblasti učebních osnov s RVP SV 22 %, u ŠVP gymnázií pak 17 %.³¹ ČŠI v návaznosti na tato zjištění upozornila na problém vzdělávání žáků stejného oboru v různých ročnících dle různých ŠVP a z toho plynoucí nesplnění závazných cílových požadavků na výstupu ze vzdělávání. Důsledky se negativně projevují při přechodu žáků do vyššího stupně vzdělávání, kdy např. na SŠ přicházejí ze ZŠ žáci s rozdílnou či nízkou úrovní znalostí. CZVV na tuto skutečnost MŠMT upozorňovalo v letech 2012–2014. Tento problém se následně odráží také v neúspěšnosti žáků u MZ (viz kapitola III., bod 4). K řešení uvedeného problému by mělo přispět zavedení JPZ, které budou realizovány od školního roku 2016/2017.

Návrh změny školského zákona

Dne 8. března 2017 schválil Senát Parlamentu ČR návrh změny školského zákona, týkající se mj. financování regionálního školství.³² V případě úspěšného dokončení legislativního procesu změny školského zákona nastane od školního roku 2018/2019 změna v systému normativního financování pedagogické práce. Namísto financování na základě počtu žáků bude toto financování založeno na počtu odučených hodin.

²⁹ Dle ustanovení § 160 odst. 1 písm. c) a d), ustanovení § 161 odst. 1 školského zákona.

³⁰ Na základě podmínek stanovených vyhláškou č. 492/2005 Sb., o krajských normativech.

³¹ Výroční zpráva České školní inspekce za školní rok 2013/2014.

³² Senátní tisk č. 54.

Návrh změny školského zákona však nezavádí ukazatele financování zaměřené na úspěšnost žáků v oboru vzdělání konkrétní školy. Problém zavedení ukazatelů postihujících kvalitu výstupů vzdělávání na úrovni jednotlivých ZŠ souvisí rovněž s absencí výstupů z každoročního celoplošného ověřování žáků ZŠ (viz kapitola III., bod 1), které mělo dle DZ 2011–2015 sloužit mj. také pro hodnocení škol. Uvedené skutečnosti zvyšují riziko nenaplnění cíle, který byl pro oblast reformy financování regionálního školství stanoven v DZ 2015–2020.

K bodu 4 části II: opatření MŠMT přijatá v reakci na zhoršující se výsledky žáků ZŠ a SŠ

Na zhoršující se výsledky žáků poukazovalo CZVV ve svých zprávách o průběhu a výsledcích MZ a ve výročních zprávách za období 2011–2015 a ČŠI ve svých výročních a tematických zprávách. Upozorňovaly na související problémy vzdělávacího systému jak v základním, tak středním stupni vzdělávání.

Standardy základního vzdělávání nepokrývají základní gramotnosti ve všech ročnících ZŠ

Pro základní vzdělávání vydalo MŠMT jeden RVP³³ s platností od 1. září 2005. Vzdělávání v jednotlivých školách probíhá dle ŠVP, které vydává ředitel školy. ŠVP musí být v souladu s příslušným RVP. Dle ustanovení § 4 odst. 4 školského zákona může MŠMT v závažných případech RVP měnit s účinností nejdříve od následujícího školního roku. MŠMT si v roce 2016³⁴ nastavilo standardní postup pro komplexní revize RVP a jejich následné zapracování do ŠVP. Doba trvání „životního cyklu“ RVP do zahájení jeho revize závisí na době zapracování RVP do ŠVP (max. 2 roky od vydání RVP) a době vzdělávání v příslušném stupni (základní/střední vzdělávání) a oboru vzdělání (příloha č. 3).

V roce 2012 si MŠMT stanovilo³⁵ dopracovat nový RVP ZV, který měl být účinný od 1. září 2016. S účinností od 1. září 2013 MŠMT do RVP ZV zařadilo *standardy základního vzdělávání pro 5. a 9. ročník* pro předměty ČJL, cizí jazyk a matematika. Změnou RVP ZV s účinností od 1. září 2016 MŠMT do RVP ZV doplnilo pouze podporu pro žáky se speciálním vzdělávacím programem a pro žáky nadané, *standardy základního vzdělávání* však zůstaly ve znění účinném od 1. září 2013³⁶, tj. bez původně plánovaného systému více úrovní (základní, optimální, pro nadaného žáka) závazných ročníkových standardů pro ČJL a matematiku, které by měly pomoci eliminovat problémy při přestupu žáka mezi školami. MŠMT tak nerealizovalo úpravy RVP dle harmonogramu a podařilo se mu do RVP ZV zařadit pouze *standardy základního vzdělávání pro 5. a 9. ročník* pro základní gramotnosti. *Standardy základního vzdělávání* pro další gramotnosti³⁷ mají pro školy pouze doporučující charakter.

³³ MŠMT pro obory středního vzdělávání vydalo 281 RVP – pro každý obor středního vzdělávání byl vydán jeden RVP (výchozí stav roku 2012). Seznam oborů středního vzdělávání uvádí příloha č. 1 nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělávání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání.

³⁴ *Tvorba a revize kurikulárních dokumentů pro předškolní, základní a střední vzdělávání na národní úrovni*, materiál byl schválen dne 5. dubna 2016.

³⁵ Dokument *Informace o úpravách rámcových vzdělávacích programů, standardech vzdělávání a testování žáků (současný stav, záměry)* ze dne 24. září 2012.

³⁶ Zjištěno ze zdroje: Národní ústav pro vzdělávání – http://www.nuv.cz/uploads/RVP_ZV_2016.pdf, ke dni 31. října 2016.

³⁷ Člověk a jeho svět, informační a komunikační technologie, dějepis, výchova k občanství, fyzika, chemie, přírodopis, zeměpis, hudební výchova, výchova ke zdraví, tělesná výchova, člověk a svět práce – viz <http://digifolio.rvp.cz/view/view.php?id=9832>.

Rozšíření vzdělávání ukončeného MZ na úkor úspěšnosti u MZ

Zprávy CZVV upozorňovaly na masové rozšíření maturitního vzdělávání, přičemž do maturitních oborů nastupují i žáci, kteří nemají předpoklady pro úspěšné složení MZ. Důsledkem je pak vysoká neúspěšnost u MZ zejména u žáků středních odborných učilišť a žáků nástaveb s maturitou (příloha č. 2). Na vzdělávání těchto žáků MŠMT vynakládá prostřednictvím financování regionálního školství peněžní prostředky, které jsou v případě neúspěchu u MZ vynaloženy bez předpokládaného efektu.

MŠMT ohledně řešení problému odkázalo na strategické dokumenty vzdělávání pro období od roku 2016 a jako jedno z opatření uvedlo reformu financování regionálního školství, která by dle MŠMT měla zamezit přijímání žáků za účelem zlepšení ekonomické situace školy. Dále MŠMT uvedlo zavedení jednotných přijímacích zkoušek, které by měly u SŠ nastavit vstupní úroveň znalostí žáků při vstupu do oborů s MZ a selektovat žáky s předpoklady pro úspěšné složení MZ. JPZ budou zavedeny od školního roku 2016/2017. Jedná se tedy o opatření s realizací po roce 2016.

Díličí opatření nevedla ke zlepšení výsledků žáků v předmětu matematika

CZVV a ČŠI v průběhu období 2011–2015 analyzovaly příčiny zhoršujících se výsledků v předmětu matematika a na počátku roku 2015 MŠMT na základě těchto analýz vypracovalo přehled plánovaných opatření. V opatřeních byl kladen důraz mj. na realizaci průběžného ověřování žáků ZŠ v matematice (minimálně 5. a 9. tříd ZŠ) a každoroční vyhodnocení výsledků tohoto ověřování. Opatření potvrzují odůvodněnost cílů původní podoby ověřování 5. a 9. tříd a význam jeho výsledků pro zvýšení kvality vzdělávání. Přesto MŠMT toto ověřování nezavedlo (viz kapitola III., bod 1).

Dále MŠMT např. zajišťovalo prostřednictvím ČŠI a Národního institutu pro další vzdělávání metodické pomůcky a kurzy pro pedagogy v předmětu matematika. V období 1. pololetí 2012 až 2. pololetí 2014 se těchto kurzů zúčastnilo 1 757 pedagogů ZŠ, ale pouze 51 pedagogů SŠ. Dopad tohoto opatření na SŠ tak byl minimální.

Ačkoliv měla být povinná MZ z matematiky pro vybrané obory zavedena dle cílů DZ 2011–2015 do roku 2014, bude zavedena až s účinností od školního roku 2020/2021³⁸. Od roku 2014 však MŠMT realizovalo za účelem zvýšení matematické gramotnosti zkoušku „Matematika+“ jako nepovinný předmět profilové části MZ. Dále MŠMT legislativně³⁹ upravilo povinnost zavedení JPZ od školního roku 2016/2017. JPZ by měly být u žáků přijímaných na SŠ zajištěny předpoklady pro úspěšné studium a složení MZ, mj. také z matematiky.

Opatření, která MŠMT v kontrolovaném období realizovalo, neměla v tomto období dopad na výsledky žáků v předmětu matematika, další opatření jsou plánována s realizací po roce 2016.

Předčasné ukončení vzdělávání či odborné přípravy

Usnesením vlády ČR ze dne 27. dubna 2011 č. 314 byl schválen *Národní program reformy 2011*, který představuje mj. příspěvek ČR k plnění cílů strategie *Evropa 2020*. Jedním z cílů

³⁸ Zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Dto.

strategie *Evropa 2020* v oblasti vzdělávání bylo snížit předčasné odchody ze vzdělávání pod úroveň 10 %. Na tento cíl navazoval národní cíl, který v roce 2010 nastavila vláda striktněji, a to ve výši 5,5 %. Ukazatel předčasného ukončení vzdělávání či odborné přípravy se ověřuje na vzorku populace ve věku 18–24 let a ukazuje, jaký podíl této populace dosáhl nejvýše nižšího sekundárního vzdělání (ISCED 2 – příloha č. 1) a zároveň se nezapojil do dalšího procesu vzdělávání nebo odborné přípravy. V ČR byl tento ukazatel v roce 2010 na poměrně nízké úrovni 4,9 %, následně došlo k jeho nárůstu na úroveň 6,2 % v roce 2015. ČR tak v roce 2015 průběžně neplnila národní cíl stanovený k přispění k plnění strategie *Evropa 2020*.

Dosaženou hodnotu ukazatele ovlivňují zhoršující se výsledky žáků a zejména neúspěšnost u MZ (příloha č. 2), neboť neúspěšní žáci často končí po čtyřech letech vzdělávání pouze se základním vzděláním, což znamená, že splňují definici ukazatele předčasných odchodů ze vzdělávání. Dle výsledků mezinárodního srovnání PISA, které má MŠMT k dispozici, se dlouhodobě nezlepšuje ani úroveň znalostí a dovedností žáků ZŠ v základních gramotnostech (příloha č. 2).

K bodu 5 části II: nápravná opatření MŠMT ke zjištěním NKÚ z KA č. 11/08

KA č. 16/13 se zaměřila mj. na ověření nápravných opatření k vybraným zjištěním z KA č. 11/08. Na výsledky KA č. 11/08 reagovalo MŠMT stanoviskem⁴⁰, které předložilo vládě, a navrhlo v něm nápravná opatření. Tato opatření nereagovala explicitně na všechny nedostatky zjištěné u kontrolovaných osob v KA č. 11/08. Vláda na základě svého usnesení ze dne 4. července 2012 č. 491 uložila ministru školství, mládeže a tělovýchovy navržená nápravná opatření realizovat.

Spolupráce s vysokými školami

NKÚ v KA č. 11/08 zjistil, že MŠMT nezajistilo podmínky pro zohledňování výsledků MZ při přijímacím řízení na VŠ. MŠMT tak zavedením SMZ nedosáhlo ve školním roce 2010/2011 stanoveného strategického cíle pro oblast reformy MZ.

Ani v období 2011–2015 nebyl naplněn cíl A.3.6 stanovený DZ 2011–2015, a to v části dosažení dohody s VŠ o využití objektivizovaných výsledků SMZ pro výběr a přijetí uchazečů na VŠ. Tato skutečnost byla ovlivněna změnou modelu MZ. MŠMT při nastavování tohoto cíle – spolupráce s VŠ – uvažovalo o využití dvouúrovňového modelu MZ. Změnou modelu od školního roku 2012/2013 na jednoúrovňový se však změnil podmínky pro možné využití výsledků maturitních zkoušek ze strany VŠ. MZ v této podobě ověřuje pouze minimální úroveň znalostí, které musí žák na výstupu ze středního vzdělávání mít, a neprověřuje „vyšší“ úroveň znalostí, kterou by VŠ mohly využít při výběru uchazečů o studium. Ačkoliv MŠMT nenaplnilo cíl DZ 2011–2015, připravilo kompenzaci dvouúrovňové MZ v předmětu matematika v podobě výběrové zkoušky „Matematika+“, kterou vybrané VŠ akceptovaly. V letech 2015 a 2016 byla „Matematika+“ zařazena do profilové části MZ, od školního roku 2016/2017 bude však realizována jako samostatná zkouška mimo MZ.

Změna systému hodnocení písemných prací

MŠMT v rámci nápravného opatření č. 2.5 přesunulo hodnocení písemných prací z ČJL a cizích jazyků na centrální úroveň (tj. na CZVV) s cílem zajistit vyšší objektivnost hodnocení

⁴⁰ Stanovisko Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k závěrům Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 11/08 „Peněžní prostředky použité na přípravu a realizaci státní maturitní zkoušky“ včetně opatření rezortu k zajištění optimálního procesu realizace nového modelu maturitní zkoušky z května roku 2012, čj. MSMT-11182/2012-23.

písemných prací a snížit administrativní zátěž pro školy. Tato změna byla realizována na základě zákona č. 472/2011 Sb.⁴¹ a v roce 2012 bylo hodnocení zajištěno prostřednictvím hodnotitelů CZVV. V tomto roce byla zjištěna dílčí pochybení jednotlivých hodnotitelů CZVV při hodnocení písemných prací z ČJL. Následně došlo na základě zákona č. 370/2012 Sb.⁴² ke změně, kdy se hodnocení písemných prací z ČJL od školního roku 2012/2013 vrátilo zpět na úroveň jednotlivých škol.⁴³

V jarním termínu MZ v roce 2014 došlo k přehodnocení písemných prací z ČJL. Celková neúspěšnost maturantů během „ostrého“ hodnocení dosáhla hodnoty 1,8 %, při přehodnocení nezávislymi hodnotiteli CZVV došlo k nárůstu na hodnotu 10,1 %. V roce 2016 tak MŠMT na základě zákona č. 178/2016 Sb. vrátilo hodnocení písemných prací z ČJL zpět na centrální úroveň hodnocení CZVV. Časté a nekoncepční změny v průběhu let 2011–2016 v organizačním zajištění hodnocení písemných prací z ČJL – kdy povinnost hodnotit písemné práce přecházela střídavě ze škol na CZVV a zase zpět – mají negativní dopad na srovnatelnost a objektivnost výsledků SMZ v předmětu ČJL, potažmo celé MZ.

⁴¹ Zákon č. 472/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Zákon č. 370/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Hodnocení písemných prací z cizího jazyka zajišťovalo během celého kontrolovaného období CZVV.

Seznam zkratk

CZVV	– Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání
ČJL	– český jazyk a literatura
ČR	– Česká republika
ČŠI	– Česká školní inspekce
DPH	– daň z přidané hodnoty
DZ 2011–2015	– <i>Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2011–2015</i>
DZ 2015–2020	– <i>Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2015–2020</i>
ESF	– <i>Evropský sociální fond</i>
EU	– Evropská unie
<i>InspIS SET</i>	– informační systém pro ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol
<i>InspIS SET mobile</i>	– aplikace systému <i>InspIS SET</i> určená pro mobilní telefony a tablety
JPZ	– jednotné přijímací zkoušky na střední školy
JŘBU	– jednacím řízení bez uveřejnění
KA	– kontrolní akce
MŠMT	– Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MZ	– maturitní zkouška
nástroje hodnocení	– nástroje hodnocení kvality vzdělávání
NIQES	– <i>Národní systém inspekčního hodnocení vzdělávací soustavy v České republice</i>
NKÚ	– Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	– Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
ověřování 5. a 9. tříd	– ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol
RVP	– rámcový vzdělávací program
RVP ZV	– rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání
RVP SV	– rámcový vzdělávací program pro střední vzdělávání
SMZ	– společná část maturitní zkoušky
SOŠ	– střední odborné školy
SŠ	– střední škola
ŠVP	– školní vzdělávací program
ZŠ	– základní škola
VŠ	– vysoká škola
VZ	– veřejná zakázka
VZMR	– veřejná zakázka malého rozsahu
ZVZ	– zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách



Příloha č. 1: Jednotlivé úrovně vzdělání dle klasifikace ISCED (International Standard Classification of Education)

Kód	Úroveň vzdělání	Zařazení českých vzdělávacích programů do klasifikace ISCED
0	Preprimární vzdělávání	Mateřské školy
1	Primární vzdělávání	1. stupeň základní školy
2	Nižší sekundární vzdělávání	2. stupeň základní školy a odpovídající stupeň víceletých středních škol
3	Vyšší sekundární vzdělávání	Střední školy (gymnázia, učiliště, konzervatoře apod.)
4	Postsekundární neterciární vzdělávání	Pomaturitní studium
5	Krátký cyklus terciárního vzdělávání	Vzdělávání v posledních dvou ročních konzervatořích
6	Bakalářská nebo jí odpovídající úroveň	Bakalářské studium VŠ, studium vyšší odborné školy
7	Magisterská nebo jí odpovídající úroveň	Magisterské studium VŠ
8	Doktorská nebo jí odpovídající úroveň	Doktorské studium VŠ
9	Vzdělávání jinde neuvedené	–

Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_vzdelani_cz_isced_2011.

Příloha č. 2: Výsledky MZ, výsledky mezinárodního šetření PISA**Celková úspěšnost u MZ v letech 2011–2016**

Celková úspěšnost maturantů konajících MZ (v %)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Celkem	90,50	91,10	90,90	89,40	88,40	86,88
- z toho víceletá gymnázia	99,50	99,50	99,40	99,20	99,00	98,78
- z toho čtyřletá gymnázia	98,60	98,50	98,70	98,30	97,90	97,48
- z toho <i>nástavba s maturitou</i>	76,90	77,70	76,40	72,80	66,70	61,40
- z toho SOŠ umělecké	90,30	90,70	92,30	88,40	89,60	86,55
- z toho <i>ostatní školy s maturitou (kromě gymnázií, nástaveb a uměleckých SOŠ)</i>	89,90	90,30	89,70	87,70	86,20	84,23

Zdroj: doklady a informace CZVV.

Úspěšnost u MZ v předmětu matematika v letech 2011–2016

Úspěšnost (v %)	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	J	P	J	P	J	P	J	P	J	P	J	P
Celkem	85,89	47,02	80,80	43,66	73,81	47,25	69,24	55,07	69,65	40,16	69,76	35,12
- z toho víceletá gymnázia	99,12	86,49	99,04	83,82	98,76	77,63	98,04	88,00	97,99	77,17	97,64	62,37
- z toho čtyřletá gymnázia	98,31	81,25	97,34	78,11	97,14	82,65	94,62	86,12	94,24	68,78	93,86	64,50
- z toho <i>nástavba s maturitou</i>	69,35	38,99	62,19	35,00	47,17	37,36	39,57	42,58	35,83	27,10	35,21	22,10
- z toho SOŠ umělecké	63,30	33,33	62,77	23,64	56,65	50,77	50,00	32,89	53,90	22,64	42,86	33,33
- z toho <i>ostatní školy s maturitou (kromě gymnázií, nástaveb a uměleckých SOŠ)</i>	84,55	50,28	79,95	46,19	71,43	49,47	63,33	57,20	61,81	42,24	60,53	36,59

Zdroj: doklady a informace CZVV.

J – jarní termín,

P – podzimní termín

Bodové výsledky ČR v mezinárodním šetření PISA v letech 2003, 2006, 2009, 2012, 2015

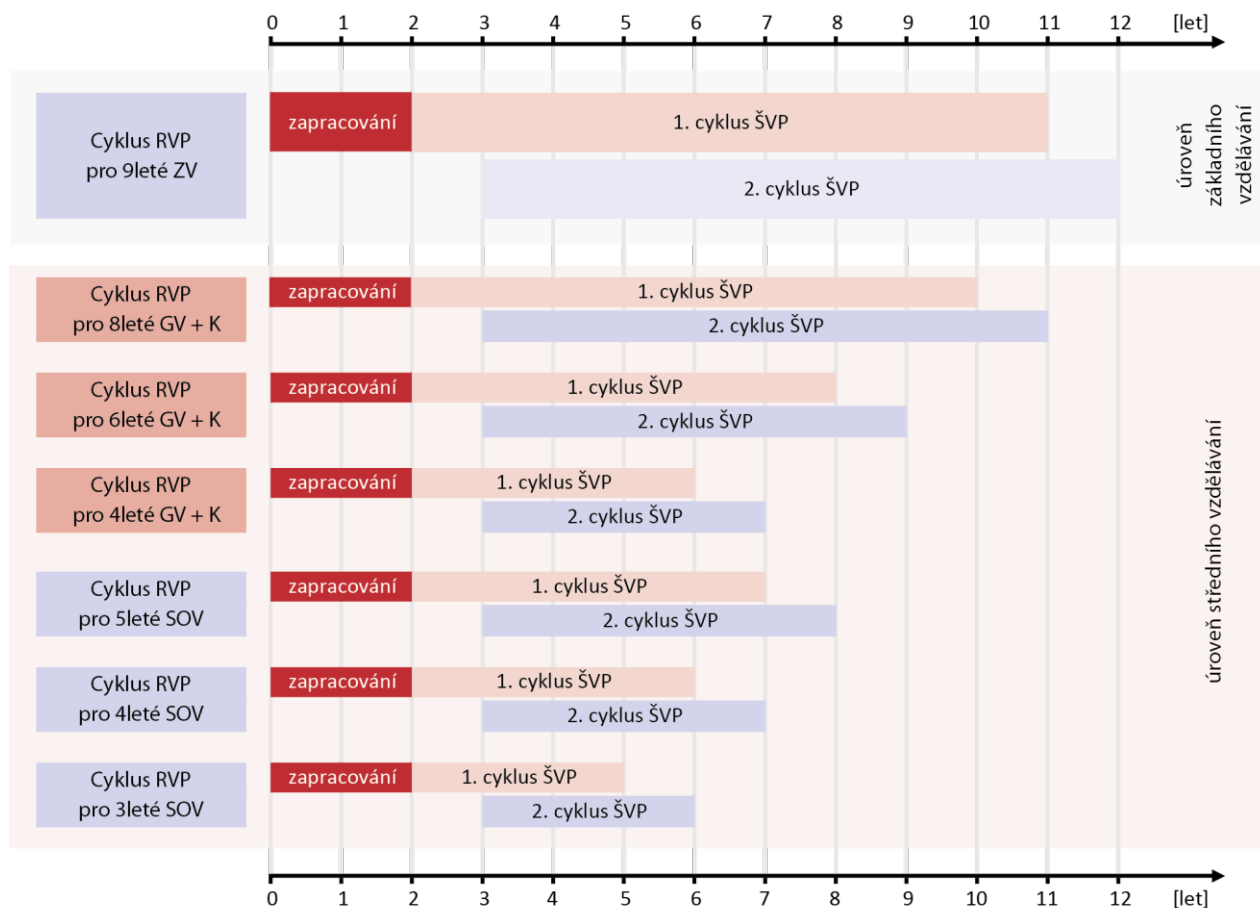
Gramotnost	Území	2003	2006	2009	2012	2015
– čtenářská	ČR	489	483	478	493	487
	OECD průměr	494	489	493	496	493
– matematická	ČR	516	510	493	499	492
	OECD průměr	500	494	495	494	490
– přírodovědná	ČR	523	513	500	508	493
	OECD průměr	496	498	501	501	493

Zdroj: vlastní zpracování na základě publikací OECD k jednotlivým mezinárodním šetřením PISA za roky 2003, 2006, 2009, 2012 a 2015 (<https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/>).

Pozn.: Vyšší bodové hodnocení představuje lepší výsledek žáků v dané gramotnosti.

Příloha č. 3: Grafické znázornění „životních cyklů“ RVP

Schéma 1: Doba trvání jednotlivých životních cyklů RVP základního a středního vzdělávání



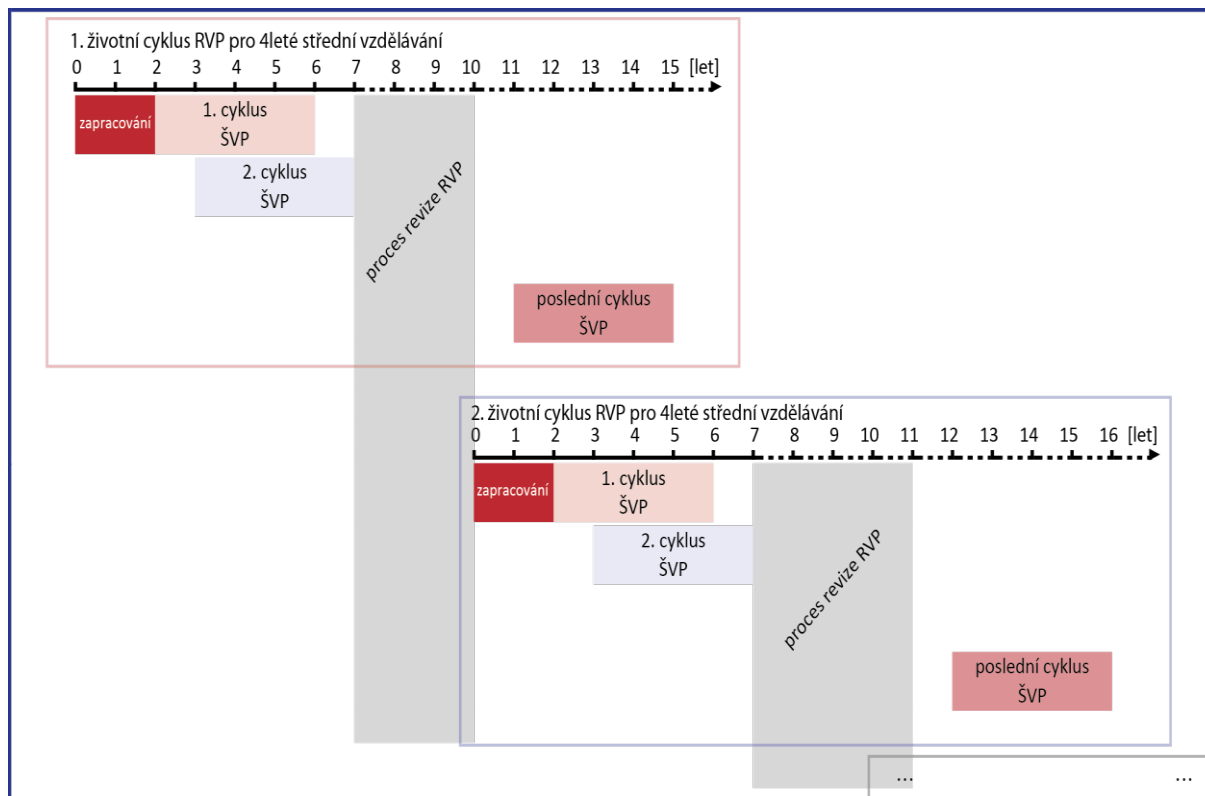
Legenda: V roce 2012 existovalo 281 oborů středního vzdělávání, tedy bylo i zpracováno 281 RVP.

RVP – rámcový vzdělávací program
 ŠVP – školní vzdělávací program










ZV – základní vzdělávání
 GV – gymnaziální vzdělávání

K – konzervatoře
 SOV – střední odborné vzdělávání

Schéma 2: Detailní grafické zobrazení životních cyklů RVP pro čtyřleté střední vzdělávání (gymnázia, konzervatoře a střední odborné vzdělávání)



Legenda: Životní cyklus RVP = doba realizace vzdělávání dle RVP, tj. zpracování RVP do příslušného ŠVP + 1. a 2. cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP + další cykly vzdělávání dle vypracovaného ŠVP až do schválení nového či aktualizovaného RVP, jeho zpracování do příslušného nového ŠVP a zavedení do 1. ročníku příslušné úrovně/oblasti a oboru vzdělávání, tedy včetně doby doběhu vzdělávání podle původního ŠVP až do konce posledního ročníku příslušné úrovně/oblasti a oboru vzdělávání.

-  = 1. životní cyklus RVP
-  = 2. životní cyklus RVP
-  = další navazující životní cyklus RVP
-  = zpracování = zpracování RVP do příslušného ŠVP
-  = 1. cyklus ŠVP = 1. cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP
-  = 2. cyklus ŠVP = 2. cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP
-  = poslední cyklus ŠVP = poslední cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP
-  = proces revize RVP = časově neohraničené/neomezené a proměnlivé období, kdy dochází k revizi RVP
-  = část časové osy s proměnlivým, časově neohraničeným/neomezeným obdobím revize RVP

Zdroj: vlastní zpracování na základě dokladů a informací MŠMT.

Příloha č. 4: Přehled peněžních prostředků vynaložených na nástroje hodnocení od ledna 2011 do září 2016

Nástroj hodnocení	Realizátor	Účel vynaložení peněžních prostředků	Vynaložené peněžní prostředky (v Kč)
Společná část maturitní zkoušky*	CZVV	Příprava a realizace SMZ vč. zajištění provozu datové infrastruktury	1 046 565 989 (z toho 115 173 580 Kč financováno z ESF)
Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol	MŠMT	Projektová dokumentace a odborná pomoc s vedením projektu	2 592 000
	ČŠI	Vývoj elektronického systému <i>InspIS SET</i> a aplikace pro mobilní telefony a tablety <i>InspIS SET mobile</i>	116 105 500 (z toho 98 689 675 Kč financováno z ESF)
Jednotné přijímací zkoušky na střední školy**	CZVV	Příprava JPZ a pokusné ověřování	13 799 336
Celkem		1 179,1 mil. Kč	

Zdroj: vlastní zpracování na základě dokladů a informací MŠMT, CZVV a ČŠI.

* Přípravou a realizací SMZ v období od roku 2005 do 30. 6. 2011 se zabývala kontrolní akce NKÚ č. 11/08, za toto období bylo na SMZ vynaloženo celkem 1 189 717 000 Kč.

** V případě JPZ se jedná o prostředky vynaložené k datu 31. 8. 2016.

16/14

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu místního rozvoje v rámci iniciativy LEADER prostřednictvím *Programu rozvoje venkova* byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a zda je nastavený systém řízení a kontroly účinný a nevykazuje závažné nedostatky.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od května do listopadu 2016.

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

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);

Státní zemědělský intervenční fond (dále též „SZIF“);

18 místních akčních skupin:

MAS Labské skály z.s., Jílové; MAS Karlštejnsko, z.ú., Všeradice; MAS Sedlčansko, o.p.s., Petrovice; Lípa pro venkov z.s., Zbraslavice; Místní akční skupina SVATOJIŘSKÝ LES, z.s., Loučeň; MAS Sdružení Západní Krušnohoří, z.s., Droužkovice; MAS 21, o.p.s., Velká Hleďsebe; MAS Český sever, z.s., Varnsdorf; Ekoregion Úhlava, z.s., Nýrsko; Místní akční skupina POŠUMAVÍ, zapsaný spolek, Klatovy; MAS Mikulovsko o.p.s., Mikulov; Živé pomezí Krumlovsko-Jevišovicko, z.s., Moravský Krumlov; Místní akční skupina Mezi Úpou a Metují, z.s., Česká Skalice; Místní akční skupina Podještědí, z.s., Proseč pod Ještědem; Střední Haná, o.p.s., Kojetín; Místní akční skupina Kelečsko – Lešensko – Starojicko, z.s., Police; MAS Hrubý Jeseník, z.s., Bruntál; Rozvoj Krnovska o.p.s., Osoblaha;

9 konečných příjemců dotace:

Sušárna Kolečovice, občanské sdružení; CHOPOS; CH 3 000, s.r.o.; obec Lehotice; Zámek Hrádek, s.r.o.; Sv. Ignác s.r.o.; Petrovický spolek pro obnovu a zachování tradic, z.s.; SH ČMS – Sbor dobrovolných hasičů Údlice; VEGET SERVICE s.r.o.

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

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 13. února 2017, **schválilo** usnesením č. 15/III/2017 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Předmětem kontrolní akce byly prostředky poskytované prostřednictvím *Programu rozvoje venkova* v rámci iniciativy LEADER. Kontrolováno bylo především poskytování dotací v programovém období 2007–2013, na systémové úrovni bylo prověřeno rovněž nastavení poskytování dotací pro programové období 2014–2020.

Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (dále též „PRV“) je definován programovým dokumentem, který umožňuje čerpání finančních prostředků z *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* (dále jen „EZFRV“). Dotace z PRV jsou financovány z EZFRV a ze státního rozpočtu. PRV byl realizován prostřednictvím pěti prioritních os a jejich opatření. Kontrola NKÚ se zaměřila na opatření prioritní osy IV PRV. Účelem osy IV PRV bylo především zlepšení kvality života ve venkovských oblastech, posílení ekonomického potenciálu a zhodnocení přírodního a kulturního dědictví venkova spolu s posílením řídicích a administrativních schopností na venkově.

Cílem iniciativy LEADER je podpora rozvoje venkovských oblastí uskutečňovaná na základě strategií místního rozvoje. Výsledkem iniciativy LEADER není pouze realizace projektů, ale zejména zapojení místních obyvatel do rozvoje venkovského území a rozvoj partnerství a spolupráce mezi místními aktéry. Iniciativa LEADER znamená propojení aktivit rozvíjejících venkovskou ekonomiku na principu zdola nahoru. To znamená, že veškeré náměty a projekty ke zlepšení kvality života na venkově vycházejí z místních potřeb a potenciálu na základě podnětů místních obyvatel a podnikatelů. K tomu se předpokládá vytváření sítí, partnerství a spolupráce místních aktérů prostřednictvím místních akčních skupin (dále též „MAS“).

MAS aktivizují občany na svém území, podporují partnerství a spolupráci mezi veřejnou a soukromou sférou. Úkolem MAS je stanovit a provádět strategii místního rozvoje (strategický plán iniciativy LEADER – dále též „SPL“), získávat a rozdělovat peněžní prostředky na realizaci jednotlivých projektů, které musí odpovídat svým obsahem strategii místního rozvoje a současně podmínkám jednotlivých opatření os I až III *Programu rozvoje venkova*. MAS rozhodují o tom, které projekty budou financovány, vybrané projekty částečně administrují a kontrolují, ale platby dotací provádí platební agentura, tj. SZIF.

MAS žádaly o finanční podporu na realizaci strategie místního rozvoje (SPL) pomocí vybraných projektů (opatření IV.1.2), ale současně žádaly o přímou dotaci pro sebe na provoz, administrativu a poradenství spojené s realizací SPL (v rámci opatření IV.1.1). Kromě

toho MAS (v rámci opatření IV.2.1) uskutečňovaly projekty spolupráce. Šlo o spolupráci mezi místními akčními skupinami s cílem uskutečnění společných aktivit/výstupů, předávání zkušeností a využívání příkladů dobré praxe.

Příspěvek z EZFRV vyhrazený pro osu IV PRV musel činit nejméně 5 % z celkového příspěvku pro PRV. Skutečný podíl osy IV PRV na prostředcích vyčerpaných v rámci PRV 2007–2013 činil 5,65 %.

V tabulce č. 1 je uveden přehled opatření osy IV PRV včetně alokace peněžních prostředků.

Tabulka č. 1 – Alokace osy IV PRV v programovém období 2007–2013

Opatření		Celkové veřejné výdaje	
		v mil. eur ¹	v mil. Kč ²
Osa IV PRV celkem		199	5 394
z toho	IV.1.1 <i>Místní akční skupina</i>	33	884
	IV.1.2 <i>Realizace místní rozvojové strategie</i>	147	3 983
	IV.2.1 <i>Realizace projektů spolupráce</i>	19	527

Zdroj: aktualizovaná verze PRV schválená Evropskou komisí v prosinci 2015.

¹ Z toho 80 % z EZFRV, tj. 159 673 380 €.

² Přepočteno kurzem ČNB k 31. 12. 2015: 27,025 Kč/€.

K 31. 12. 2015 bylo z alokace pro osu IV PRV vyčerpáno 198 507 765 eur, tj. 99,46 %.

Ministerstvo zemědělství je jako řídicí orgán odpovědné za implementaci PRV. Pro realizaci opatření osy IV PRV vydalo MZe *Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 pro opatření IV.1.1, IV.1.2 a IV.2.1* (dále též „Pravidla“).

Státní zemědělský intervenční fond jako platební agentura provádí administraci a kontrolu žádostí o dotaci, provádí platby, zasílá hlášení o uskutečněných výdajích Evropské komisi, metodicky řídí administraci a kontroly uplatňování opatření PRV.

Místní akční skupiny jsou organizace místního partnerství zastupující veřejné a soukromé místní socioekonomické zájmy (skupiny občanů, neziskové organizace, subjekty soukromé podnikatelské sféry, subjekty veřejné správy, obce, svazky obcí apod.). MAS může mít formu partnerství s právní subjektivitou, kdy se partneři spojí a vytvoří společnou strukturu, nebo může mít formu partnerství bez právní subjektivity v rámci organizační složky právnické osoby na základě smluv mezi touto právnickou osobou a partnery.

V programovém období 2007–2013 bylo v rámci opatření IV.1.1 podpořeno 112 MAS. Z přidělených finančních prostředků mohly MAS využít až 20 % na podporu své činnosti související s realizací SPL (maximálně 2 500 000 Kč ročně) a zbylých minimálně 80 % přidělených finančních prostředků přerozdělovaly MAS na projekty konečných příjemců v rámci opatření IV.1.2.

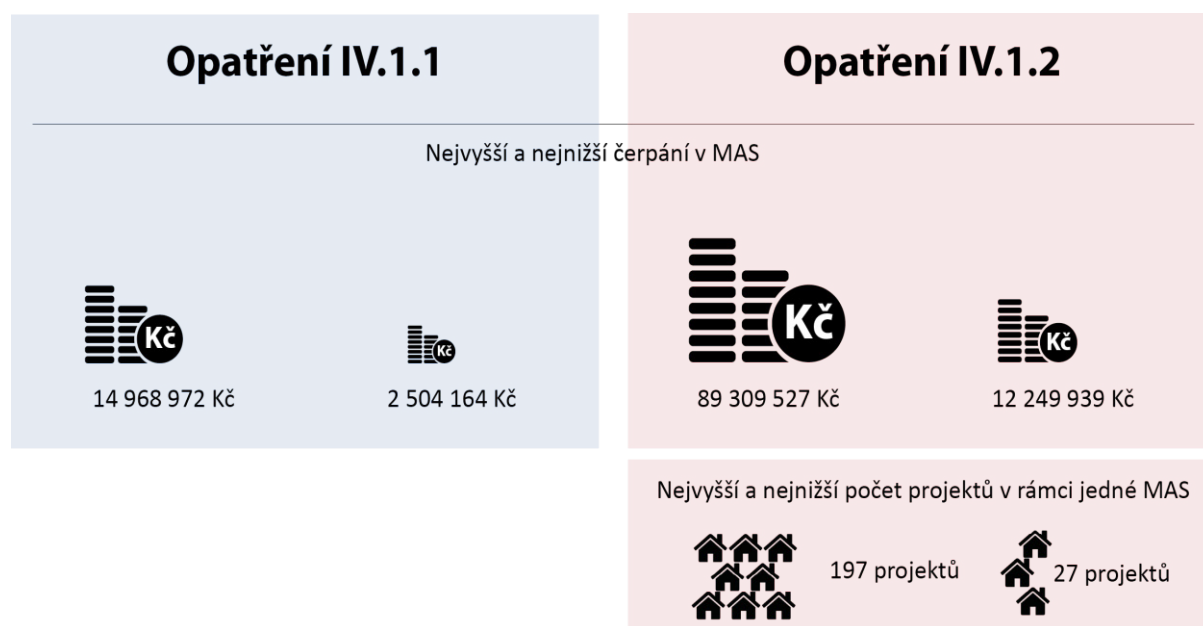
Projekty k realizaci v rámci opatření IV.1.2 vybírala MAS podpořená v rámci opatření IV.1.1 na základě předem stanovených bodovacích kritérií prostřednictvím své výběrové komise. Výběr projektů MAS měl probíhat minimálně jednou do roka. Konečné schválení poskytnutí

dotace konečným žadatelům (předkladatelům projektů) prováděl SZIF na základě žádosti o dotaci, dohody o poskytnutí dotace anebo žádosti o proplacení výdajů.

Dále mohly MAS čerpat dotace v rámci opatření IV.2.1 *Realizace projektů spolupráce*. Spolupráce představuje účast MAS na společném projektu s jinou MAS nebo se skupinou, která uplatňuje přístup iniciativy LEADER v jiném regionu, členském státu, nebo dokonce ve třetí zemi.

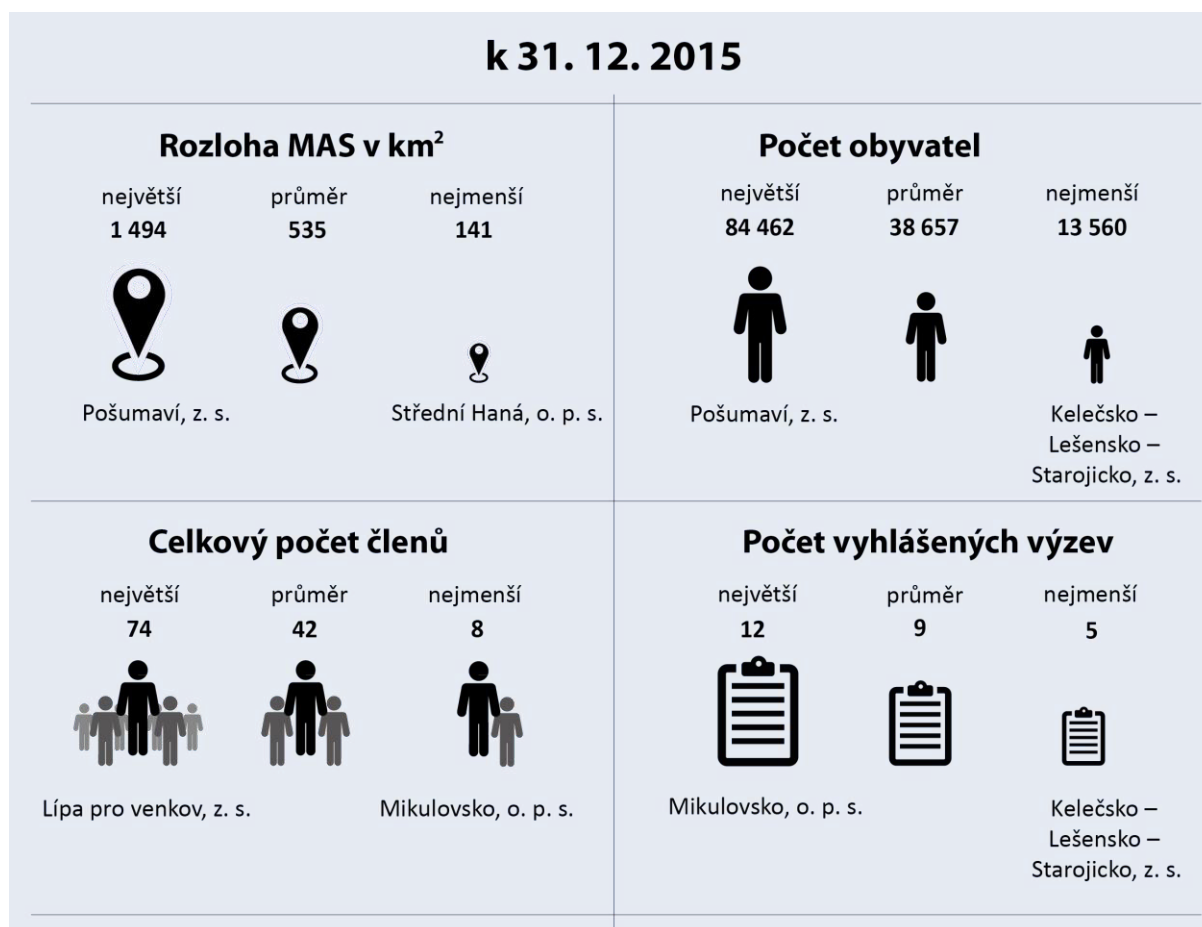
Mezi 112 MAS podpořenými z PRV 2007–2013 existovaly velké rozdíly. Jak je uvedeno v následujícím schématu, MAS čerpaly z opatření IV.1.1 na svůj provoz od 2,5 mil. Kč do cca 15 mil. Kč. MAS vybíraly projekty konečných příjemců a spolufinancovaly je z opatření IV.1.2. Na tyto projekty SZIF vyplatil od cca 12 mil. Kč do 89 mil. Kč v rámci jedné MAS. Počet těchto projektů administrovaných jednou MAS se pohyboval od 27 do 197.

Schéma č. 1 – MAS v číslech – s využitím údajů týkajících se MAS podpořených z PRV 2007–2013



Další schéma znázorňuje některé statistické údaje zjištěné u 18 kontrolovaných MAS ke dni 31. 12. 2015 za programové období 2007–2013. I zde existují značné rozdíly. Rozloha kontrolovaných MAS byla od 141 do 1 494 km². Počet obyvatel na území jednotlivých MAS se pohyboval od 13,5 tisíce do 84,5 tisíce obyvatel. Obdobně rozdílný byl i celkový počet členů MAS, a to od 8 do 74. Počet vyhlášených výzev pro příjem projektů konečných příjemců spolufinancovaných z opatření IV.1.2 se pohyboval od 5 do 12.

Schéma č. 2 – Kontrolované MAS v číslech (stav k 31. 12. 2015)



Výsledkem realizace osy IV PRV za programové období 2007–2013 (k 31. 12. 2015) bylo mj. 112 podpořených MAS v rámci opatření IV.1.1, celková rozloha území v ČR pokrytá těmito MAS činila 51 tisíc km² a zahrnovala celkem 3,8 mil. obyvatel ČR. Z opatření IV.1.2 bylo celkově spolufinancováno 9 617 projektů konečných příjemců. V rámci opatření IV.2.1 *Realizace projektů spolupráce* bylo zrealizováno 202 projektů.

Koneční příjemci dotací realizovali projekty v rámci opatření IV.1.2 PRV. Kategorie příjemců podpory byly specifikovány v SPL a jednotlivých výzvách. MAS specifikovaly kategorie příjemců podle podmínek jednotlivých opatření os I až III. Příjemce musel působit na území působnosti MAS.

Prověřeno bylo rovněž nastavení systému pro poskytování dotací v programovém období 2014–2020. V programovém období 2014–2020 se nově používá pojem „komunitně vedený místní rozvoj“ (dále také „CLLD“). Oproti programovému období 2007–2013 je do implementace iniciativy LEADER v období 2014–2020 zapojeno více subjektů a CLLD je realizován v rámci čtyř operačních programů, a to *Programu rozvoje venkova*, operačního programu *Životní prostředí*, operačního programu *Zaměstnanost* a *Integrovaného regionálního operačního programu*. Předmětem kontroly bylo pouze nastavení systému iniciativy LEADER v rámci PRV 2014–2020, tedy v resortu MZe. Do realizace CLLD jsou zapojeny MAS, které však musely projít povinnou standardizací, kterou provedlo MZe. Celkem bylo standardizováno 182 MAS. K datu 1. 9. 2016 nebyla finančně podpořena žádná MAS.

Nastavení komunitně vedeného místního rozvoje pro programové období 2014–2020 vychází z předpisů EU a dokumentu *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020 Česká republika*¹; dokument schválila Evropská komise 26. srpna 2014. Schválená dohoda o partnerství mezi ČR a Evropskou komisí je zásadním dokumentem pro možnost implementace podpory EU v ČR.

Tabulka č. 2 – Porovnání základních charakteristik kontrolovaných programových období

	Programové období 2007–2013	Programové období 2014–2020
Počet MAS (schválených/standardizovaných)	112	182
Orgán zodpovědný za oblast Leader/CLLD	MZe	MMR
Finanční zdroj	PRV	IROP, PRV, OPŽP, OPZ ²
Zahájení čerpání dotací z evropských fondů	2008, 2. rok programového období	Předpoklad: 2017, 4. rok programového období

V rámci kontrolní akce provedl NKÚ anonymní dotazníkové šetření u 180 MAS. Na otázky týkající se implementace iniciativy LEADER odpovědělo 161 MAS. Některé výsledky dotazníkového šetření jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

U SZIF, MAS a konečných příjemců NKÚ zkontroloval 189 projektů. Objem kontrolovaných prostředků činil 160 milionů Kč.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky určené na realizaci osy IV *Programu rozvoje venkova*. Kontrolováno bylo především poskytování dotací v programovém období 2007–2013. NKÚ prověřil u Ministerstva zemědělství plnění činností řídicího orgánu, u Státního zemědělského intervenčního fondu činnosti související s výkonem funkce platební agentury, u MAS rozhodovací a administrativní činnosti související s realizací SPL a u konečných příjemců dotací realizaci vybraných projektů spolufinancovaných v rámci opatření IV.1.2 PRV. Na systémové úrovni bylo prověřeno rovněž nastavení poskytování dotací pro programové období 2014–2020.

Celkové vyhodnocení

Kontrolní akcí byl prověřen systém řízení a kontroly při realizaci opatření v rámci osy IV PRV na programové období 2007–2013. Byly zjištěny nedostatky zejména v oblasti řízení, a proto lze hodnotit systém řízení a kontroly pouze jako částečně účinný.

¹ Kapitola 3 bod 3.1.1 *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020 Česká republika*.

² IROP – *Integrovaný regionální operační program*, PRV – *Program rozvoje venkova na období 2014–2020*, OPŽP – *operační program Životní prostředí*, OPZ – *operační program Zaměstnanost*.

MZe jako řídicí orgán PRV nenastavilo optimální podmínky pro čerpání dotací. MZe nemonitorovalo dostatečně realizované projekty, nesledovalo naplnění strategií MAS a nemělo informace pro vyhodnocení splnění cílů strategických plánů iniciativy LEADER. V některých případech MZe nezohledňovalo principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. MZe nevyhodnocuje, čeho bylo za poskytnuté veřejné prostředky skutečně dosaženo. MZe nemá kvalitativní informace o tom, jaký byl konkrétní přínos projektů za cca 4 miliardy Kč.

Proces administrace žádostí o dotace prováděl SZIF jako platební agentura v některých částech duplicitně s MAS, proces byl proto administrativně a časově náročnější. MAS chybovaly zejména při nastavování cílů svých strategických plánů, při výběru projektů a při jejich administraci. Příjemci v některých případech porušovali dotační podmínky.

Hodnocení účinnosti řídicího a kontrolního systému ovlivnily zejména tyto zjištěné skutečnosti:

- Nedostatky v nastavení Pravidel – zejména časté změny, zpětná účinnost, absence limitů některých způsobilých výdajů, nepřesné definování způsobilých výdajů, nedostatečné nastavení povinných preferenčních kritérií.
- MZe stanovilo pro projekty spolupráce realizované v rámci mimořádného 22. kola příjmu žádostí v rámci opatření IV.2.1 podmínky pro přijatelnost projektů, výběr a hodnocení projektů a kontrolu vynaložených výdajů, které nebyly v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Tyto podmínky MZe neumožňovaly řádně sledovat a vyhodnocovat účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládaných prostředků. MZe stanovilo v Pravidlech kritéria přijatelnosti, která dostatečně nezohledňovala potřebnost projektů.
- MZe dostatečně nesledovalo a nevyhodnocovalo přínosy projektů spolufinancovaných z opatření IV.1.2, které byly klíčové pro naplňování strategií MAS.
- Při realizaci osy IV PRV se nepodařilo splnit plánovanou hodnotu monitorovacího indikátoru „celkový počet vzniklých pracovních míst“ ve výši 400 za celé programové období. MZe vykázalo stav celkem 267 nově vzniklých pracovních míst za celé programové období.
- MZe neposkytlo MAS při tvorbě SPL informaci, jakou celkovou maximální finanční částku za celé období realizace SPL budou moci administrovat vůči konečným příjemcům z opatření IV.1.2 PRV. MAS pak obtížně stanovovaly cíle, kterých chtějí prostřednictvím svého SPL dosáhnout. Samotné SPL obsahovaly často nejasné cíle a nevhodně stanovené monitorovací indikátory.
- Proces administrace projektů byl administrativně náročný a zdoluhavý, především kvůli duplicitnímu provádění některých částí administrace.
- MAS chybovaly při administraci projektů. V některých případech hodnotily projekty chybně, případně nebylo hodnocení přezkoumatelné.
- MAS zpravidla nebyly schopné na začátku realizace SPL nastavit cíle reálně. Následně je buď nesplnily, nebo naopak překročily i o stovky procent. Nastavené monitorovací indikátory a jejich cílové hodnoty často neměly žádnou vypovídací schopnost ohledně účinnosti poskytované podpory.

V programovém období 2014–2020 se podpora komunitně vedeného místního rozvoje financovaného z iniciativy LEADER (CLLD), potýká se závažnými problémy, zejména kvůli vícefondovému přístupu a zapojení více subjektů do implementace. Systém implementace CLLD/LEADER se stal složitějším a vyžaduje zvýšenou míru koordinace mezi implementačními orgány. Problémy jsou především se zdoluhavým schvalováním strategií CLLD a s tím spojeným výpadkem financování MAS a zpožděným zahájením čerpání dotací. Za první tři roky současného programového období nebyly v rámci CLLD čerpány žádné finanční prostředky z evropských fondů.

Na základě výsledku kontrolní akce Nejvyšší kontrolní úřad identifikuje pro programové období 2014–2020 následující rizika:

- nebudou vyčerpány dotační prostředky v důsledku zdoluhavého procesu schvalování strategií CLLD,
- v důsledku zpoždění v zahájení čerpání prostředků na projekty CLLD následná snaha o zrychlené čerpání prostředků povede k výběru a realizaci projektů nesplňujících požadavky hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti,
- při implementaci nové struktury iniciativy LEADER (komunitně vedeného místního rozvoje – CLLD) v současném programovém období 2014–2020, zejména v souvislosti se zapojením dalších subjektů (koordinační a řídicí orgány), nejsou dostatečně využity zkušenosti MZe a SZIF s fungováním administrace projektů prostřednictvím MAS z programového období 2007–2013, v důsledku čehož hrozí zbytečné opakování chyb,
- nekonkrétní a nejednoznačné definice způsobilých výdajů na činnost MAS související s realizací strategií CLLD povedou k proplácení nezpůsobilých výdajů,
- nedostatečný monitoring a hodnocení cílů strategií a opatření LEADER, resp. CLLD, povedou k tomu, že cíle nebudou dosaženy nebo že budou nevyhodnotitelné.

III. Podrobné informace o zjištěných skutečnostech

A. Programové období 2007–2013

1. Nedostatky zjištěné u Ministerstva zemědělství

Kontrolováno bylo, jak MZe plnilo ve vztahu k ose IV PRV v období let 2007–2015 povinnosti řídicího orgánu stanovené zejména čl. 75 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

1.1 Nedostatky Pravidel

MZe vydalo Pravidla, kterými se SZIF, MAS i koneční příjemci dotací byli povinni řídit v rámci realizace a administrace projektů z osy IV PRV. Pravidla byla vydávána zvlášť pro jednotlivá opatření a byla průběžně aktualizována. Pravidla vydaná MZe obsahovala níže uvedené nedostatky mající nepříznivý dopad na administraci a realizaci projektů:

- **Vysoký počet verzí Pravidel**

V období 2007–2015 MZe vydalo pro jednotlivá opatření mnoho verzí Pravidel, konkrétně:

- pro opatření IV.1.1 – 13 verzí Pravidel,
- pro opatření IV.1.2 – 11 verzí Pravidel,
- pro opatření IV.2.1 – 13 verzí Pravidel.

Verze Pravidel umožňovaly řídicímu orgánu reagovat na vývoj a změny, ale zároveň **vysoký počet těchto verzí snižoval uživatelský komfort MAS a konečných příjemců, pro které bylo obtížné se s tak vysokým počtem změn Pravidel seznamovat**, navíc za situace, kdy MAS musely znát Pravidla všech tří opatření.

- **Zpětná účinnost Pravidel**

Některé změny Pravidel schválilo MZe se zpětnou účinností. Jednalo se o následující verze Pravidel pro opatření IV.1.1:

- ze dne 12. 9. 2013, účinná od 1. 1. 2013,
- ze dne 10. 7. 2014, účinná od 1. 1. 2013,
- ze dne 24. 11. 2014, účinná od 1. 1. 2014.

Změny Pravidel se zpětnou účinností narušovaly jistotu MAS při čerpání dotací, kdy MAS nemohly spoléhat na to, že správnost některých jejich postupů a činností bude následně potvrzena novou verzí Pravidel se zpětnou účinností. V okamžiku uskutečnění nebyly tyto výdaje v souladu s Pravidly a teprve následně byly potvrzeny řídicím orgánem. Takový postup je v rozporu s principem legitimního očekávání.

- **Absence limitů výdajů na mzdy pracovníků MAS**

V rámci opatření IV.1.1 (provozní výdaje MAS) bylo nejvíce finančních prostředků určeno na mzdy pracovníků MAS. Kontrola se tedy zaměřila na tuto finančně nejvýznamnější položku způsobilých výdajů MAS a úpravu způsobilosti výdajů Pravidly v této oblasti.

MZe v Pravidlech platných od 1. 1. 2011 neupravilo maximální limity pro mzdy a odměny pracovníků MAS. MZe pouze stanovilo, že osobní a cestovní náklady nesmí v úhrnu za rok přesáhnout 90 % výdajů, ze kterých je stanovena dotace. Absence limitů byla rizikem pro dodržení zásady hospodárnosti při stanovování výše mzdových prostředků MAS, které tvořily převážnou část (až 90 %) způsobilých výdajů v rámci opatření IV.1.1.

- **Nepřesné definování způsobilých výdajů souvisejících s realizací SPL**

MZe v Pravidlech pro opatření IV.1.1 definovalo způsobilé výdaje nejasně, když Pravidla neobjasňovala pojem „výdaje spojené s realizací SPL“. Nebylo tak zcela zřejmé, zda MAS může v rámci způsobilých výdajů uplatňovat provozní výdaje vynaložené na celou svou

činnost související s realizací SPL³ včetně činností mimo PRV, nebo pouze výdaje přímo související s realizací SPL prostřednictvím PRV. Při absenci této definice bylo obtížné posoudit, které provozní výdaje MAS spojené s realizací SPL mohou být způsobilé a které již nikoli.

- **Nedostatečné nastavení povinných preferenčních kritérií**

MZe zavedlo v Pravidlech pro opatření IV.1.2 povinná preferenční kritéria pro hodnocení projektů, ale nestanovilo váhu těchto kritérií, resp. bodovou škálu pro hodnocení. MAS tak mohla povinná preferenční kritéria hodnotit dle vlastního uvážení.

MAS si mohla nastavit vlastní preferenční kritéria a jejich váhy, resp. bodové škály, což však mohlo význam povinných preferenčních kritérií stanovených ministerstvem pro hodnocení projektu zcela marginalizovat. Rovněž hodnocení povinných kritérií mohlo být bez stanovení dalších podrobností Pravidly zcela formální, kdy body za tato kritéria dostávaly téměř všechny projekty, a kritéria pak neměla eliminační charakter a nezvýhodňovala vhodné projekty žádoucím způsobem.

- **Neúčelné výdaje na studie obnovitelnosti**

MZe prostřednictvím Pravidel umožňovalo financovat zpracování studií obnovitelnosti a další výdaje související s návrhem na opravu či rekonstrukci majetku třetích osob, aniž by tyto třetí osoby byly k rekonstrukci či opravě majetku zavázány. Ve výsledku tyto projekty vedly ke zmařeným investicím, neboť byly vynaloženy výdaje v řádu milionů Kč na studie obnovitelnosti (rekonstrukce) kulturních památek, avšak k rekonstrukci památek následně nedošlo.

1.2 Mimořádné 22. kolo – opatření IV.2.1 – Realizace projektů spolupráce

MZe stanovilo pro projekty spolupráce zrealizované v rámci mimořádného 22. kola příjmu žádostí stanovilo MZe podmínky, které nebyly v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

22. kolo příjmu žádostí o dotaci se uskutečnilo v období 12. až 16. 1. 2015. Jednalo se o mimořádné kolo pro opatření IV.2.1 *Realizace projektů spolupráce*. Účelem mělo být posílení spolupráce mezi MAS a předávání dobré praxe a postupů. Vlastní realizace projektů mohla probíhat již od 1. 9. 2014. Finanční objem byl stanoven na 95 mil. Kč. Míra dotace byla 100 % výdajů, ze kterých je stanovena dotace. Způsobilými výdaji byly mzdové náklady, provozní výdaje a náklady na služby. Přitom mzdové náklady musely činit minimálně 80 % výdajů, ze kterých je stanovena dotace. Limit hrubé mzdy pracovníka byl stanoven na 200 Kč na hodinu práce. Všechny výdaje v rámci projektu spolupráce musely být zaplacený v období od 1. 9. 2014 do 30. 6. 2015.

³ MAS nevykonávaly činnosti pouze v rámci PRV, které byly hrazeny z EZFRV a státního rozpočtu, ale rovněž další činnosti hrazené z jiných zdrojů (vlastních či jiných dotačních zdrojů). Výdaje na mzdy, cestovné, nájem kanceláří, poplatky za energie, telefony, účetní a daňové poradenství a další nemusely nutně souviset pouze s činnostmi MAS v rámci PRV.

Pravidla neobsahovala podmínky (pro přijatelnost projektů, výběr a hodnocení projektů a kontrolu vynaložených výdajů) v takové podobě, aby MZe mohlo sledovat a vyhodnocovat účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládaných prostředků v rámci 22. kola příjmu žádostí o dotaci z PRV.

MZe nesystémově snížilo požadavky na kvalitu projektů a jejich výstupů v rámci 22. kola příjmu žádostí o dotaci z PRV. MZe si nevytvořilo vhodné podmínky, aby mohlo jako správce kapitoly soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů. Tím MZe nepostupovalo v souladu s § 39 odst. 1 a 3 zákona č. 218/2000 Sb.⁴

- **Účel projektů**

Z číselníku způsobilých výdajů a vymezení časové způsobilosti výdajů vyplývá, že hlavním účelem 22. kola příjmu žádostí bylo proplatit mzdy pracovníků MAS za období od 1. 9. 2014 do 30. 6. 2015. Podle Pravidel muselo být minimálně 80 % prostředků použito na mzdy zaměstnanců MAS. Šlo tedy o aktivitu MZe, jejímž účelem bylo poskytnout MAS peněžní prostředky na provoz za situace, kdy v letech 2014 a 2015 již MAS nemohly dotace na provoz čerpat z opatření IV.1.1 PRV. Do 24 projektů bylo zapojeno 171 MAS, kterým bylo proplaceno cca 80 mil. Kč. Každá MAS mohla dostat až 500 tisíc Kč. V jednom projektu mohl být sdružen libovolný počet MAS.

MZe prostřednictvím projektů spolupráce podpořených v rámci 22. kola příjmu žádostí o dotaci z PRV poskytlo MAS provozní prostředky na období let 2014–2015, což bylo zcela nesystémové řešení. Za předpokladu včasného náběhu financování programového období 2014–2020 by MAS tyto prostředky mohly čerpat z prostředků IROP. MZe touto aktivitou pouze suplovalo adekvátnější dotační zdroje a částečně řešilo nekoncepční přístup České republiky k ukotvení MAS v implementační struktuře z hlediska kontinuálního financování jejich provozních výdajů.

- **Kritéria přijatelnosti**

MZe v Pravidlech pro 22. kolo příjmu žádostí pro opatření IV.2.1 stanovilo kritéria přijatelnosti projektů, která musí žadatel splnit, v podstatně nižším rozsahu, než tomu bylo u předchozích kol příjmu žádostí. Chyběla podmínka společného výstupu, který by nevznikl v takové kvalitě, pokud by projekt zpracovávala každá MAS samostatně; podmínka efektivně vynaložit finanční prostředky – tzv. dobrá investice; účelnost, smysluplnost a komplexnost projektu; poptávka po projektu; zapojení veřejnosti; udržitelnost. Kritéria přijatelnosti byla

⁴ Ustanovení § 39 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), stanoví:

„(1) Správce kapitoly je odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole.

(...)

(3) Správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole.“

stanovena pouze v minimálním rozsahu. **MZe v Pravidlech stanovilo kritéria přijatelnosti, která dostatečně nezohledňovala potřebnost projektů.**

- **Preferenční kritéria pro hodnocení projektů**

MZe v Pravidlech pro projekty spolupráce stanovilo v rámci 22. kola příjmu žádostí preferenční kritéria (počet spolupracujících MAS, účast alespoň tří schválených MAS, počet schůzek koordinační pracovní skupiny, minimálně 10 ukazatelů v metodice) pro hodnocení projektů, která měla být spíše podmínkami/kritérii přijatelnosti než preferenčními kritérii.

MZe nestanovilo žádná preferenční kritéria pro hodnocení projektů, která by zohledňovala zásady 3E, tedy efektivnost, účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků na realizaci projektů. Žádným způsobem nebyla hodnocena potřebnost projektu, tedy zda projekt řeší reálné potřeby. Tato preferenční kritéria pro hodnocení projektů byla stanovena naprosto odlišně od požadavků Pravidel pro projekty spolupráce v předchozích kolech příjmu žádostí, kdy byla zohledňována kritéria účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při výběru a realizaci projektů.

- **Výstupy projektů**

Výstupem projektů spolupráce byly metodiky a vzájemná spolupráce MAS. MAS tedy získala dotaci, pokud vypracovala a zveřejnila metodiku na vybrané téma, zúčastnila se semináře, na kterém byly prezentovány výsledky projektu, a zveřejnila výstupy projektu na stránkách národní sítě místních akčních skupin České republiky. Metodiky nemohly mít praktický dopad na další administraci projektů spolufinancovaných z osy IV PRV, neboť projekty byly realizovány časově již v novém programovém období a praxi iniciativy LEADER z let 2007–2013 již nijak ovlivnit nemohly. Současně nemohly projekty plnohodnotně reagovat ani na úpravu iniciativy LEADER (CLLD) v novém programovém období, jelikož Evropská komise schválila finální znění základního programového dokumentu PRV na období 2014–2020 až dne 26. 5. 2015. Výstupem projektu bylo 24 metodik.

Cílem projektů bylo pouze vypracování metodik a sdílení zkušeností. MZe neuvedlo, k čemu konkrétně metodiky sloužily, a nedoložilo, zda a jak byly metodiky využity.

Jednotlivé MAS ani pracovníci zapojení do projektů neměli povinnost předložit a v některých kontrolou zjištěných případech nepředložili výstupy, kterými přispěli k tvorbě metodiky a na které čerpali mzdové náklady. Některé MAS si zadaly externí vypracování metodiky, a to zpravidla za cenu cca 100 000 Kč za jednu metodiku. Většina kontrolovaných MAS nebyla schopna doložit využití výstupů projektů.

MZe v Pravidlech nenastavilo měřitelné indikátory týkající se výstupů těchto projektů.

1.3 Chyby v nastavení indikátorů a nedostatečné hodnocení cílů

• Nevhodně nastavené monitorovací indikátory na úrovni projektů

MZe v Pravidlech pro opatření IV.1.2 nestanovilo pro projekty monitorovací indikátory, které by sloužily pro hodnocení plnění cílů projektů, potažmo cílů opatření. MAS si v souladu s Pravidly samy stanovily indikátory výsledku a výstupu projektů; celkem jich bylo stanoveno 1 121. MZe tak nezajistilo provázanost indikátorů na úrovni projektů s indikátory na úrovni opatření. MZe nemohlo na základě značného množství různorodých indikátorů na úrovni projektů a omezených informací o plnění SPL vyhodnotit přínosy opatření.

MZe u projektů spolufinancovaných z opatření IV.1.2 eviduje pouze jejich počet, výši dotace, názvy projektů, jména příjemců a počet vytvořených pracovních míst. **MZe nevyhodnocuje, čeho bylo za poskytnuté veřejné prostředky skutečně dosaženo. MZe nemá kvalitativní informace o tom, jaký byl konkrétní přínos projektů za cca 4 miliardy Kč.**

• Částečně naplněné cíle a monitorovací indikátory na úrovni osy IV PRV

Cíle osy IV PRV dle programového dokumentu byly:

- růst konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví a kvality života na venkově a diverzifikace ekonomiky,
- zavedení místní rozvojové strategie do systému programů rozvoje venkova,
- uplatnění principů iniciativy LEADER,
- rozvoj a propagace spolupráce a nejlepších výsledků a projektů.

Plnění cílů bylo sledováno prostřednictvím níže uvedených indikátorů.

Za programové období 2007–2013 bylo od roku 2007 do roku 2015⁵ dosaženo:

- 100% splnění indikátoru „počet MAS“ s dosaženou hodnotou 112 MAS,
- 119% splnění indikátoru „celková rozloha oblastí MAS“ s dosaženou hodnotou 51 tisíc km²,
- 117% splnění indikátoru „celková populace v oblasti MAS“ s dosaženou hodnotou 3 860 tisíc obyvatel,
- 9 617 projektů MAS, což představuje 137% splnění indikátoru „počet projektů financovaných MAS“,
- 202 projektů spolupráce, což je 144% splnění indikátoru „počet podporovaných projektů spolupráce“.

Prostřednictvím realizace osy IV PRV se nepodařilo splnit hodnotu monitorovacího indikátoru „celkový počet vzniklých pracovních míst (vlivem metody LEADER)“ ve výši 400 za celé programové období. MZe vykázalo stav celkem 267 nově vzniklých pracovních míst za celé programové období, což je 67% plnění.

Cílové hodnoty monitorovacích indikátorů (dále také „MI“) byly splněny, s výjimkou MI „celkový počet vzniklých pracovních míst“.

⁵ Výroční zpráva o implementaci Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 za rok 2015.

Prostřednictvím osy IV PRV byla podpořena činnost 112 MAS, které pokrývaly cca $\frac{2}{3}$ území ČR s cca $\frac{1}{3}$ obyvatel ČR. V programovém období 2007–2013 došlo k nárůstu počtu podpořených MAS oproti předchozímu období, a došlo tedy k nárůstu pokrytí území ČR. Vzhledem k nedostatkům v monitorování však není možné vyhodnotit, jaký měla poskytnutá podpora konkrétní přínos v zapojených regionech. MZe neupravilo indikátory pro monitorování realizace projektů spolufinancovaných z opatření IV.1.2. Monitorovací indikátory nastavené MAS často neměly žádnou vypovídací schopnost ohledně účinnosti poskytované podpory.

Na základě takto stanovených indikátorů nemohly MAS ani MZe vyhodnotit přínosy a dopady projektů pro rozvoj regionů ani posoudit úspěšnost a účinnost podpory poskytované prostřednictvím osy IV PRV.

1.4 Další nedostatky zjištěné u MZe

- **Nedostatky financování MAS**

Metodika stanovení roční alokace MAS byla složitá a v jednotlivých letech se měnila. **MAS neznaly předem svou celkovou alokaci, kterou budou mít určenou na dané programové období.** Za těchto okolností pro ně bylo velice obtížné nastavovat cíle svých SPL a kvantifikovat cílové hodnoty MI, kterých chtějí prostřednictvím realizace SPL dosáhnout.

- **Nevyužití výsledky hodnocení MAS**

MZe provedlo hodnocení MAS v letech 2010, 2011 a 2012. Při těchto hodnoceních hodnotící komise zjistily, že některé MAS vykazují závažné nedostatky ve fungování. Hodnotící komise předložily návrhy na řešení této situace (zejména provedení hloubkové kontroly špatně fungujících MAS a případné ukončení administrace v případě nezlepšení), **MZe však návrhy neakceptovalo a nepřijalo konkrétní opatření, jejichž cílem by bylo odstranění chyb a slabých míst a zlepšení činnosti špatně hodnocených MAS.**

- **Nejednotný systém řízení o opravných prostředcích**

Kontrolou bylo zjištěno, že systém odvolání, žádostí o přezkum a podávání stížností byl pro jednotlivá opatření osy IV PRV nejednotný a často byl v Pravidlech měněn. **V jednotlivých případech nebyl uplatňován jednotný postup ze strany SZIF a MZe. Nejednotný postup svědčí o nerovném přístupu k žadatelům/příjemcům dotací.**

V oblasti odvolání a žádostí o přezkum nebyly pro programové období 2007–2013 ve vnitřních předpisech PRV (s jedinou výjimkou – lhůta sedmi pracovních dnů, kterou má neúspěšný žadatel (IV.1.2) / konečný žadatel (IV.1.1) k podání žádosti o přezkoumání postupu MAS na konkrétní MAS) stanoveny lhůty pro odvolatele ani pro subjekty, které odvolání řeší.

- **Analýza rizik nezohledňující specifika osy IV PRV**

Analýza rizik pro opatření osy IV PRV byla v zásadě totožná s analýzou rizik pro všechna opatření PRV, takže nezohledňovala specifika iniciativy LEADER spočívající zejména v zapojení MAS do procesu administrace, kdy MAS hodnotí a vybírají projekty k poskytnutí dotace.

2. Nedostatky zjištěné u SZIF

U SZIF byly zjištěny především nedostatky formálního charakteru, kdy SZIF v některých případech nedodržel vůči žadatelům o dotaci lhůty stanovené pro jednotlivé úkony administrace projektů (např. lhůty pro administraci hlášení o změnách nebo lhůty pro proplacení žádostí o dotaci).

Dále bylo zjištěno pochybení při kontrole zadávacího řízení. SZIF například nezjistil, že příjemce dotace nevyloučil uchazeče z důvodu nesplnění kvalifikačních předpokladů. Kontrolou byly zjištěny i případy věcného nesouladu mezi údaji v žádosti o dotaci, žádosti o platbu a kolaudačním souhlasem, který byl její povinnou přílohou. Žádné z těchto pochybení nemělo finanční dopad.

Kontrolní systém SZIF je v zásadě účinný. Některé úkony v rámci administrace žádostí prováděl jak SZIF, tak MAS (zejména kontroly žádostí o dotaci a žádostí o proplacení). Proces administrace byl administrativně náročný, v některých částech duplicitní a zdlouhavý.

3. Nedostatky zjištěné u MAS

U MAS byly zjištěny následující nedostatky:

- **Nesprávně nastavené cíle a monitorovací indikátory**

MAS stanovily cíle místního rozvoje ve strategických plánech iniciativy LEADER často nekonkrétně. Cíle nebyly formulovány dle zásad SMART, zejména nebyly konkrétní, měřitelné a dosažitelné. Je také problematické posoudit, nakolik cíle odpovídaly skutečným potřebám území, jelikož MAS mohla v rámci opatření IV.1.2 vybírat jen projekty spadající pod definovaná opatření os I–III PRV 2007–2013.

Pravidla pro opatření IV.1.1 nestanovila pro MAS povinnost dosáhnout stanovených cílů a splnit cílové hodnoty monitorovacích indikátorů. Z tohoto důvodu nehrozila MAS za nenaplnění cílů SPL a hodnot monitorovacích indikátorů žádná korekce/sankce.

MAS zpravidla nebyly schopné na začátku realizace SPL nastavit cíle reálně. Následně je buď nesplnily, nebo naopak překročily i o stovky procent. Nastavené monitorovací indikátory a jejich cílové hodnoty často neměly žádnou vypovídací schopnost o účinnosti poskytované podpory. Takto místními akčními skupinami zvolené MI neplnily svůj účel a neumožňovaly posuzovat realizované projekty z pohledu kvality a míry dosažení



stanovených cílů. V některých případech nebyly monitorovací indikátory provázány s cíli SPL. Některé indikátory výstupu a výsledku projektu byly pouze statistickými ukazateli o plnění věcného záměru projektu, a neplnily tedy svůj účel, protože často neumožňovaly sledovat kvalitu a míru dosažení stanovených cílů a dopadů realizace projektů na rozvoj regionu. Rovněž nezohledňovaly potřebnost a význam projektů pro region. Na základě takto stanovených indikátorů nemohly MAS a následně ani MZe vyhodnotit přínosy a dopady na rozvoj regionů ani posoudit úspěšnost a účinnost podpory poskytované prostřednictvím osy IV PRV.

- **Chyby při administraci projektů konečných příjemců**

Kontrolou bylo zjištěno, že **MAS chybovaly při administraci projektů a při administrativních kontrolách**. I když MAS prováděly administrativní kontrolu projektů, SZIF při vlastní administrativní kontrole často objevil nedostatky a projekty vrátil žadatelům o dotaci k doplnění a odstranění zjištěných nedostatků. Ze vzorku 105 projektů spolufinancovaných z opatření IV.1.2 vrátil SZIF konečnému příjemci žádost o dotaci k opravě v 78 případech, ačkoli MAS tyto žádosti o dotaci postoupily na SZIF jako „bez závad“.

Postupy některých MAS pro administraci, hodnocení a monitoring projektů nezajišťovaly existenci jasné auditní stopy. U některých MAS bylo kontrolou zjištěno, že nevypracovávaly kontrolní listy ani jiné doklady, které by prokazovaly, že MAS provedly kontrolu přijaté žádosti o dotaci.

- **Chybné hodnocení projektů**

Hodnocení projektů bylo zcela v kompetenci MAS. **V některých případech bylo zjištěno, že MAS bodovaly projekty chybně. V mnoha případech bylo zjištěno, že způsob bodování nastavený MAS nebyl objektivní, takže výsledky bodování byly nepřezkoumatelné.** MAS hodnotily a vybíraly projekty netransparentním způsobem (např. bylo zjištěno, že hodnoticí kritéria nebyla objektivní, byla nastavena obecně bez vazby na definované cíle, chyběla specifikace dokladů pro doložení splnění kritérií žadatelem, výběr projektů nebyl řádně zdůvodněn, počet přidělených bodů neodpovídal nastaveným a zveřejněným pravidlům hodnocení, pravidla hodnocení nebyla jednoznačná a umožňovala subjektivní výklad při hodnocení, proces hodnocení nebyl z důvodu chybějícího záznamu přezkoumatelný).

- **Nevhodná preferenční kritéria**

V některých případech MAS stanovovaly pro hodnocení projektů preferenční kritéria, která nesouvisela s předmětem projektu. **Často také preferenční kritéria stanovená MAS nezohledňovala zásadu řádného finančního řízení** (efektivnost, hospodárnost a účelnost), tj. zejména to, aby byly při výběru preferovány projekty, u kterých bude cíle dosaženo s minimálními náklady, respektive projekty, u nichž bude s omezenými zdroji dosaženo maximálního efektu. Nastavení preferenčních kritérií v některých případech nemělo vazbu na cíle SPL. MAS nekontrolovaly plnění preferenčních kritérií v době udržitelnosti.

- **Nevhodné zastupování příjemce manažerem MAS**

Kontrolou bylo u některých projektů zjištěno, že se příjemce dotace nechal zastupovat při realizaci úkonů spojených s administrací projektu manažerem MAS. **V případě zastupování příjemce manažerem MAS v průběhu administrace projektu může docházet ke střetu zájmů** a je ohrožena nestrannost, nezávislost a objektivita při administraci a kontrole projektu ze strany MAS.

4. Nedostatky zjištěné u konečných příjemců

Nedostatky byly zjištěny u dvou z devíti kontrolovaných konečných příjemců:

- U projektu *Penzion Březiny – dobudování 2. NP* příjemce dotace CH 3000, s.r.o., byly zjištěny nedostatky v procesu zadávání zakázky a smluvním zabezpečení díla. Dále bylo zjištěno, že příjemce obdržel body za preferenční kritéria, která následně nenaplnil. Např. se jednalo o kritérium „*zaměření projektu na ženy a mladé lidi*“, které měl plnit realizací tematických víkendových pobytů. Kontrolou bylo zjištěno, že za tři roky příjemce dotace zrealizoval pouze dva takovéto pobyty. Tento příjemce pochybil rovněž při účtování o majetku pořízeném z dotace a při plnění povinností souvisejících s publicitou projektu. Rovněž v případě projektu *Multifunkční hřiště penzionu* příjemce CH 3000, s.r.o., neplnil povinnosti vyplývající z výše uvedených preferenčních kritérií. U tohoto projektu příjemce také pochybil při účtování o majetku pořízeném z dotace.
- Při účtování o majetku pořízeném z dotace pochybil rovněž příjemce dotace obec Lehotice, a to v projektu *Lehotice – Náves – Regenerace zeleně* a v projektu *Prodejna a rekondiční centrum v Lehoticích*. U druhého projektu příjemce navíc nenahlásil poskytovateli dotace změnu některých monitorovacích indikátorů ani skutečnost, že předmět projektu pronajal, ačkoli měl povinnost tyto změny hlásit.

B. Programové období 2014–2020

Z prověření nastavení úpravy iniciativy LEADER (CLLD) v programovém období 2014–2020 vyplynula následující zjištění:

1. Standardizace bez kvalitativního aspektu

Implementace podpory místního rozvoje na základě iniciativy LEADER (komunitně vedený místní rozvoj) v programovém období 2014–2020 nově zahrnovala fázi standardizace MAS. Standardizace probíhala na základě ujednání dohody o partnerství pro období 2014–2020 uzavřené mezi ČR a EU. Za proces standardizace bylo zodpovědné MZe.

Standardizace byla primárně založena na ověření formálních požadavků na institucionální zajištění a prokázání schopnosti MAS implementovat programy financované z evropských strukturálních a investičních fondů. Standardizace však neobsahovala kvalitativní aspekt, který by zohledňoval výsledky hodnocení MAS z let 2010, 2011 a 2012 a celkově znalost MZe a SZIF o činnosti MAS v programovém období 2007–2013. Při hodnoceních MAS, které byly zahrnuty do okruhu příjemců prostředků z EU, byly zjištěny skutečnosti, na jejichž základě byly některé MAS hodnoceny jako podprůměrné (byl podán i návrh případného ukončení administrace), v takovém případě hrozí, že podprůměrná nebo neuspokojivá

činnost MAS bude rizikem pro efektivní vynakládání finančních prostředků EU a státního rozpočtu. Proces standardizace byl založen na ověření formálních náležitostí a byl administrativně i časově náročný.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že metodika hodnocení MAS v části týkající se finančního zdraví neobsahuje mezní hodnoty, jejichž nedodržení by bylo jedním z důvodů, které by vedly k tomu, že by MAS nebyla schválena, resp. nebyla doporučena k udělení *osvědčení o splnění standardů MAS*. Metodika hodnocení v části hodnocení finančního zdraví také neobsahuje mezní hodnoty, resp. rozpětí hodnot pro zařazení do jednoho ze tří hodnotících stupňů, a tedy nelze vyloučit riziko nejednotného posuzování MAS, které by vyplývalo ze subjektivního názoru hodnotitele. V důsledku toho nelze vyloučit riziko neobjektivity celkového hodnocení. MZe v tomto případě nedodržuje zásadu transparentnosti hodnocení, ztěžuje možnosti jeho objektivního přezkoumání, a v důsledku toho nemůže posuzovat ani správnost hodnocení. Všechny MAS splnily podmínky standardizace a obdržely osvědčení o standardizaci.

2. Nedostatky a rizika v nastavení iniciativy LEADER pro období 2014–2020

- **Zpoždění zahájení procesu schvalování strategií**

Ministerstvo pro místní rozvoj vyhlásilo dne 1. 8. 2015 výzvu k předkládání žádostí o podporu strategií komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD), v rámci které probíhalo schvalování strategií CLLD. **Zahájení příjmu žádostí o podporu bylo stanoveno na 1. 9. 2015, tedy 20 měsíců po zahájení nového programového období.** Na toto zpoždění mělo vliv rovněž pozdní schválení evropských právních předpisů a následné pozdní schválení operačních programů v ČR a nastavení metodického prostředí.

- **Složitější proces implementace**

Oproti programovému období 2007–2013 je v programovém období 2014–2020 v důsledku vícefondového nastavení systému implementace CLLD zapojeno více subjektů (MMR jako koordinátor, řídicí orgány a zprostředkující subjekty operačních programů). **Důsledkem je mj. složitější a časově náročnější proces implementace CLLD.**

- **Náročnější tvorba strategií**

MAS navrhovaly strategie podle svých představ a znalostí iniciativy LEADER v rámci PRV 2007–2013. Z kontroly vyplynulo, že tvorbu strategií zahájily MAS zpravidla v roce 2013. Při tvorbě strategií měly MAS vycházet z potřeb území, současně však musely respektovat nastavení evropských strukturálních a investičních fondů a musely také vycházet z možností daných jednotlivými operačními programy. To znamená, že MAS musely strategie zpracovat tak, aby splňovaly podmínky závazně stanovené pro opatření v jednotlivých operačních programech.

V programovém období 2007–2013 se MAS musely přizpůsobit pouze požadavkům PRV a řídit se Pravidly vydávanými MZe. **V programovém období 2014–2020 se MAS musí přizpůsobit požadavkům až čtyř operačních programů a čtyř resortů. Splnění takových**

požadavků je proto mnohem náročnější než v minulém programovém období. Vzhledem k tomu, že MAS jsou subjekty vzniklé zezdola (z území) a nejsou profesionální součástí implementační struktury, jsou pro ně tyto požadavky často velmi náročné.

- **Zpoždění v procesu schvalování strategií**

MZe nedodržovalo lhůtu 30 pracovních dnů pro provedení věcného hodnocení strategií určenou v metodice pro integrované nástroje. Zjištěné zpoždění bylo 26–90 pracovních dnů. Tím docházelo k nárůstu již tak velkého zpoždění při schvalování strategií. V první výzvě podalo žádost o schválení strategií 165 MAS, ke dni 28. 10. 2016 uspěly a akceptační dopisy od MMR o schválení strategie obdržely čtyři MAS.

- **Problémy při financování MAS**

Vzhledem k dlouhému schvalování strategií mají MAS finanční problémy. Financování provozních výdajů MAS probíhalo z PRV plnohodnotně do roku 2013. V roce 2014 se ještě dočerpávaly nevyčerpané prostředky, u některých MAS ovšem už pouze v minimální výši. V roce 2015 a převážnou část roku 2016 nebyly provozní náklady MAS z PRV ani jiných operačních programů financovány. Provozní náklady MAS budou financovány z *Integrovaného regionálního operačního programu*.

- **Opožděné čerpání prostředků**

Za první tři roky současného programového období nebyly v rámci CLLD čerpány žádné finanční prostředky z evropských fondů. Lze předpokládat, že v roce 2017 MAS začnou vyhlášovat výzvy a postupně začne nabíhat i čerpání (spíše až koncem roku 2017). Příjemci v rámci CLLD budou mít tedy pouze rok 2018 k plnohodnotnému čerpání předtím, než bude probíhat v roce 2019 přezkum výkonnosti (milníky programu jsou stanoveny k 31. 12. 2018).

3. Přetrvávající nedostatky

- **Nenastavené monitorovací indikátory**

Rovněž pro programové období 2014–2020 nenastavilo MZe pro šest aktivit financovaných z iniciativy LEADER v rámci PRV monitorovací indikátory výsledku. Konkrétně jde o tyto aktivity: zemědělská infrastruktura, zavádění preventivních protipovodňových opatření v lesích, investice do ochrany melioračních a zpevňujících dřevin, neproduktivní investice v lesích, sdílení zařízení a zdrojů a horizontální a vertikální spolupráce mezi účastníky krátkých dodavatelských řetězců a místních trhů.

- **Chybějící lhůty pro odvolání/přezkum**

Stejně jako v předchozím programovém období nejsou v řadě případů stanoveny lhůty, ve kterých mají být jednotlivé úkony realizovány. Absence lhůt byla zjištěna zejména u úkonů prováděných MZe a SZIF, proto i zde hrozí riziko netransparentnosti postupu orgánů implementační struktury při posuzování jednotlivých případů odvolání, žádostí o přezkum a stížností na diskriminace jednotlivých žadatelů/příjemců.

Seznam zkratk

CLLD	komunitně vedený místní rozvoj (z angl. <i>community-led local development</i>)
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAS	místní akční skupina
MI	monitorovací indikátor(y)
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MS2014+	<i>Monitorovací systém evropských strukturálních a investičních fondů pro programové období 2014–2020</i>
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NS MAS	národní síť MAS
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost</i>
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí</i>
Pravidla	<i>Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 pro opatření IV.1.1, IV.1.2 a IV.2.1</i>
projekty spolupráce	projekty spadající pod opatření IV.2.1 – <i>Realizace projektů spolupráce</i>
PRV	<i>Program rozvoje venkova</i>
SCLLD	strategie komunitně vedeného místního rozvoje
SPL	strategický plán iniciativy LEADER
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond

Dotazníkové šetření

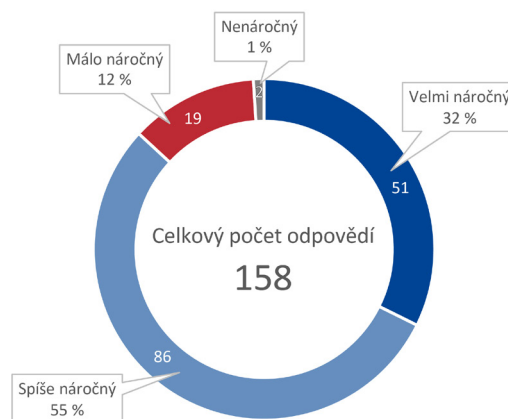
Nejvyšší kontrolní úřad v rámci realizace kontrolní akce oslovil MAS se žádostí o sdělení jejich názorů a zkušeností s implementací opatření osy IV PRV v programovém období 2007–2013 a s implementací iniciativy LEADER v rámci CLLD v programovém období 2014–2020.

Účast v dotazníkovém šetření byla dobrovolná, průzkum byl proveden na celém území ČR a NKÚ zaručil respondentům anonymitu. Osloveno bylo 180 MAS, z nichž 161 odpovědělo.

Dotazníkovým šetřením byly zjištěny následující skutečnosti týkající se standardizace MAS a tvorby a schvalování SCLLD:

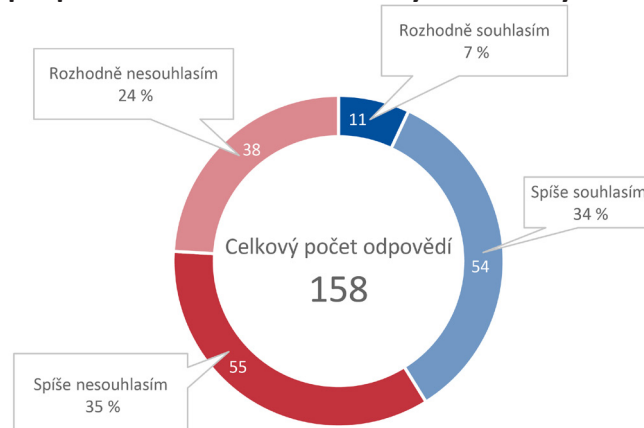
1. Standardizace MAS

Jak hodnotíte proces standardizace MAS pro programové období 2014–2020 z hlediska administrativní náročnosti ze strany MAS?



V dotazníkovém šetření 87 % MAS označilo proces standardizace za spíše náročný nebo velmi náročný.

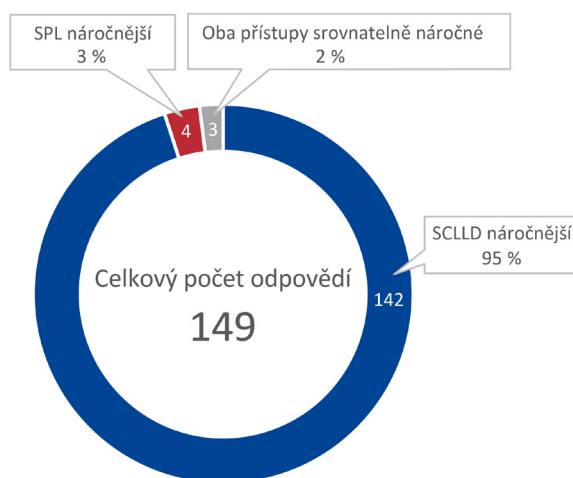
Přispěl proces standardizace ke zvýšení kvality činnosti MAS?



V dotazníkovém šetření 59 % MAS nesouhlasilo s tím, že by standardizace přispěla ke zvýšení kvality činnosti MAS.

Nejčastěji uváděné zkušenosti MAS se standardizací:

- administrativně náročný, formální a zbytečný proces,
- zdoluhavý proces, který má dopad na zpoždění při schvalování strategií a čerpání dotací,
- standardizace nepřispěla ke zvýšení kvality práce MAS,
- nutnost změny zakladatelských dokumentů a změny vnitřní struktury MAS,
- nejasná metodika pro standardizaci.

2. Tvorba a schvalování SCLLD**Když srovnáte systém a tvorbu strategie komunitně vedeného místního rozvoje (SCLLD) a strategického plánu iniciativy LEADER (SPL), co bylo podle Vás náročnější?**

V dotazníkovém šetření 95 % MAS označilo systém a tvorbu strategie komunitně vedeného místního rozvoje oproti strategickému plánu iniciativy LEADER za náročnější.

Nejčastěji uváděné zkušenosti MAS s tvorbou a schvalováním SCLLD:

- neúměrně dlouhý proces, velké zpoždění, nepřipravený a neefektivní systém (zejména nepřipravenost ze strany MMR), nedodržování stanovených lhůt ze strany MMR a řídicích orgánů;
- administrativní zatížení, náročný a složitý proces;
- nedostatečná metodická pomoc, nejasná a měnící se metodika, nekompetentnost a neodbornost úředníků, nedostatečné kapacity pro hodnocení strategií, špatné hodnocení ze strany MMR;
- popření principu iniciativy LEADER – priority a cíle nevychází z reálných potřeb, ale musí se podřít podmínkám a opatřením operačních programů;
- problémy s informačním systémem MS2014+, nefunkčnost MS2014+.

16/15

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Národní divadlo

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/15. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Národní divadlo.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2013 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od května do listopadu 2016.

Kontrolovaná osoba: Národní divadlo (dále také „ND“).

Námitka proti kontrolnímu protokolu, kterou podalo ND, byla vypořádána vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 13. února 2017,
schválilo usnesením č. 16/III/2017
kontrolní závěr v tomto znění:



I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na prověření hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Národní divadlo. Dalším cílem kontroly bylo zjistit, zda transformace Státní opery Praha (dále také „SOP“) přispěla k účelnému a hospodárnému nakládání s peněžními prostředky a majetkem státu a zda bylo dosaženo předpokládané úspory. ND je státní příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo kultury (dále také „MK“). Je reprezentativní scénou České republiky a dle zřizovací listiny je jeho posláním mj. provozování divadelní, výstavní, vzdělávací a výchovné činnosti.

Ke kontrole byl vybrán vzorek majetku v hodnotě 1 701 971 tis. Kč. Objem kontrolovaných finančních prostředků za kontrolované období činil 270 093 tis. Kč.

V tabulce č. 1 je uveden přehled stavů majetku, se kterým bylo ND příslušné hospodařit k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015.

Tabulka č. 1 – Stav majetku k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015 v brutto hodnotě

(v Kč)

Název položky	k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014	k 31. 12. 2015
AKTIVA	4 633 628 015	4 690 871 450	4 750 276 523
Stálá aktiva	4 361 609 968	4 430 570 898	4 519 177 636
Dlouhodobý nehmotný majetek	22 753 505	23 302 804	23 063 416
Dlouhodobý hmotný majetek	4 338 856 463	4 407 268 094	4 496 114 220

Zdroj: rozvahy ND sestavené k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015.

V tabulce č. 2 jsou uvedeny vybrané výnosy z hlavní činnosti ND v letech 2011 až 2015.

Tabulka č. 2 – Vybrané výnosy z hlavní činnosti ND v letech 2011 až 2015

(v Kč)

Název položky výkazu zisku a ztráty	2011	2012	2013	2014	2015
VÝNOSY CELKEM	710 613 296	948 211 831	1 006 916 362	1 021 858 364	1 048 219 075
- výnosy z transferů	462 628 483	636 010 479	674 014 772	674 467 370	681 782 778
- z toho příspěvek na provoz*	439 974 000	629 415 000	626 013 000	606 179 000	625 319 890
- výnosy z prodeje služeb	174 246 980	270 291 763	292 686 066	289 750 117	313 307 139
- z toho výnosy ze vstupného**	172 350 000	245 334 000	248 998 000	260 658 000	269 518 000
- ostatní výnosy***	73 737 833	41 909 589	40 215 524	57 640 877	53 129 158

Zdroj: výkazy zisku a ztráty ND sestavené k 31. 12. 2011 za účetní období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, k 31. 12. 2012 za účetní období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012, k 31. 12. 2013 za účetní období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 za účetní období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015 za účetní období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015; výroční zprávy o činnosti a hospodaření Národního divadla za roky 2011 až 2015.

* Zdrojem údajů jsou výroční zprávy o činnosti a hospodaření ND za roky 2011 až 2015.

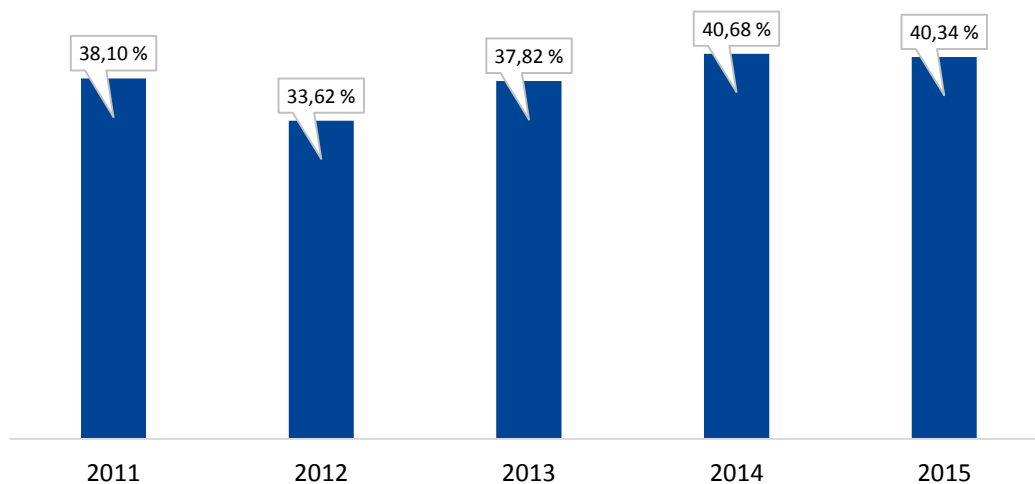
** Jedná se o celkové tržby z prodaných vstupenek za všechny umělecké soubory ND. Zdrojem tohoto údaje jsou výroční zprávy, v nichž byla částka uvedena v tis. Kč, proto není v tabulce použita přesná částka.

*** Hodnota „ostatních výnosů“ byla získána odečtením výnosů z transferů a výnosů z prodeje služeb od celkových výnosů.

Celkové výnosy ND se v letech 2013 až 2015 pohybovaly v rozmezí 1 007 mil. Kč až 1 048 mil. Kč. Výnosy ND ze vstupného činily v roce 2015 téměř 270 mil. Kč. Poměr celkových

výnosů z hlavní činnosti bez příspěvku na provoz k celkovým výnosům z hlavní činnosti v roce 2015 překročil 40 %. Vývoj tohoto ukazatele v letech 2011 až 2015 znázorňuje graf č. 1.

Graf č. 1 – Poměr celkových výnosů z hlavní činnosti bez příspěvku na provoz k celkovým výnosům z hlavní činnosti v letech 2011 až 2015



Zdroj: zpracováno na základě údajů uvedených ve výročních zprávách o činnosti a hospodaření ND za roky 2011 až 2015.

Pozn.: Významný podíl na celkových výnosech bez příspěvku na provoz mají výnosy z prodeje služeb, které jsou tvořeny především výnosy ze vstupného. Např. v roce 2015 výnosy ze vstupného tvořily 86 % výnosů z prodeje služeb. Podíl výnosů ze vstupného na celkových výnosech ND se v letech 2011 až 2015 pohyboval mezi 24 % a 26 %.

V tabulce č. 3 je uveden přehled údajů o celkové návštěvnosti ND, průměrné ceně vstupenky a průměrných tržbách za jedno představení. V roce 2011 se jedná o údaje před transformací.

Tabulka č. 3 – Celková návštěvnost ND v letech 2011 až 2015

Rok	Počet představení	Počet nabízených vstupenek	Počet diváků	Návštěvnost (v %)	Celkové tržby z prodeje vstupenek (v tis. Kč)	Průměrná cena* vstupenky (v Kč)	Průměrné tržby za 1 představení (v tis. Kč)
2011	898	553 796	402 457	72,67	172 350	428,24	191,93
2012	1 105	825 258	578 942	70,15	245 334	423,76	222,02
2013	1 080	802 615	565 643	70,48	248 998	440,20	230,55
2014	1 071	800 491	562 031	70,21	260 658	463,78	243,38
2015	1 043	763 998	551 555	72,19	269 518	488,65	258,41

Zdroj: výroční zprávy o činnosti a hospodaření Národního divadla za roky 2011 až 2015; vlastní výpočet.

Vysvětlivka:

* „Průměrná cena vstupenky“ byla vypočítána tak, že celkové tržby z prodaných vstupenek byly vyděleny počtem diváků v daném roce.

Celková návštěvnost ND se v letech 2013 až 2015 pohybovala od 70,21 % do 72,19 %. Od roku 2013 se snižoval počet představení ND, čemuž odpovídá klesající počet nabízených vstupenek a s tím souvisí i klesající počet diváků. Oproti tomu docházelo ve sledovaném období každý rok k nárůstu tržeb ze vstupného. V roce 2015 ND utržilo za jedno představení v průměru 258 tis. Kč. V roce 2012 průměrná cena vstupenky mírně klesla v porovnání s předchozím rokem, ale od roku 2013 se již hodnota tohoto ukazatele zvyšuje. V roce 2012 činila průměrná

cena vstupenky 428 Kč a v roce 2015 téměř 489 Kč. V tomto roce na každou 1 Kč z ceny vstupenky do ND přispíval stát částkou 2,53 Kč.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

1. Kontrolou bylo zjištěno, že transformace SOP nepřinesla deklarovanou úsporu nákladů. Sloučení státní příspěvkové organizace SOP s ND mělo přinést ekonomicky a organizačně stabilní a umělecky výkonnou organizaci, která bude dále „budovat povědomí o kvalitě svých značek nejen v tuzemsku, ale také v zahraničí“¹. ND nesledovalo celkové náklady transformace SOP, přičemž na vlastní přípravu transformace bylo vynaloženo minimálně 1,4 mil. Kč. V souvislosti s transformací SOP byla očekávána úspora nákladů především v ekonomické oblasti. V roce 2012, tj. po sloučení SOP s ND, došlo sice oproti předchozímu roku k mírnému snížení celkových nákladů, a to o 8,3 mil. Kč (tj. o 0,87 %), avšak od roku 2013 již dochází k neustálému růstu jak nákladů z činnosti, tak celkových nákladů (viz příloha č. 1).

2. Nebyly zjištěny systémové nedostatky v hospodaření Národního divadla. Zjištěnými dílčími nedostatky jsou například tyto skutečnosti:

- **ND v roce 2015 čerpalo prostředky rezervního fondu na úhradu potřeb nezajištěných výnosy příspěvkové organizace ve výši 12,4 mil. Kč, přestože byla pro tento rok rozpočtována pouze částka 10,3 mil. Kč.**
- **ND nesprávně vykazovalo výsledek hospodaření z hlavní a hospodářské činnosti, když do nákladů hlavní činnosti zahrnuje v roce 2013 náklady ve výši cca 1,5 mil. Kč, v roce 2014 přibližně 1,5 mil. Kč a v roce 2015 náklady ve výši 1,48 mil. Kč, přestože se jednalo o náklady činnosti jiné (hospodářské).**
- **NKÚ se zabýval kontrolou nákladů a výnosů souvisejících s realizací inscenací a zahraničních zájezdů a zjišťoval, zda tyto akce nebyly realizovány se ztrátou. Bylo zjištěno, že ND vykazovalo neúplné náklady a výnosy kontrolovaných inscenací a zahraničních zájezdů. Náklady např. nezahrnovaly mzdové náklady včetně zákonných odvodů, náklady související s dopravou zajišťovanou ND, náklady na pojištění. Proto nebylo možné provést ekonomické vyhodnocení výsledků těchto inscenací a zahraničních zájezdů, a to jak ze strany kontrolované osoby, tak ani ze strany NKÚ. Vykazované údaje nebyly dostatečným podkladem pro kvalitní řízení této oblasti.**
- **Ve dvou zjištěných případech ND zakoupilo hudební nástroj, jehož pořizovací cena činila více než 600 000 Kč (pořizovací cena houslí byla 720 000 Kč, pořizovací cena flétny byla 643 720 Kč), avšak při jeho předání do užívání zaměstnanci s ním neuzavřelo dohodu o odpovědnosti za ztrátu svěřené věci.**

Dále ND před uzavřením dvou smluvních vztahů o přenechání majetku, který organizace dočasně nepotřebuje, neprovedlo úkony, které by vedly ke zjištění, zda je nájemné

¹ Zdroj: Ministerstvo kultury: *Koncepce transformace státních příspěvkových organizací Státní opera Praha a Národní divadlo*, viz <http://www.proculture.cz/cultureinfo/kulturni-politika-v-cr/mkcr-kroky-sloucení-narodního-divadla-a-státní-opery-do-roku-2014-2851.html>.

sjednáváno nejméně ve výši obvyklé v daném místě a čase, jak stanoví zákon č. 219/2000 Sb.² Dle názoru NKÚ v této oblasti selhal vnitřní kontrolní systém.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole

K bodu II.1

Transformace Státní opery Praha nepřinesla očekávanou úsporu nákladů

Ministerstvo kultury rozhodlo o zrušení státní příspěvkové organizace Státní opera Praha ke dni 31. 12. 2011. Závazky SOP, které do 31. 12. 2011 nezanikly, stejně jako práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů, jejichž nositelem byla SOP a které do 31. 12. 2011 nebyly ukončeny, převzalo od 1. 1. 2012 Národní divadlo. Dále je ND od 1. 1. 2012 příslušné hospodařit s majetkem, s nímž byla příslušná hospodařit SOP.

MK očekávalo, že transformací vznikne ekonomicky a organizačně stabilní, výkonná a umělecky dravá organizace, která bude dále „budovat povědomí o kvalitě svých značek nejen v ČR, ale také v zahraničí“³. Dílčími cíli transformace bylo zkvalitnění a rozšíření poskytovaných kulturních služeb, zvýšení motivace uměleckých souborů pro další zvýšení jejich kvality, zajištění efektivnějšího hospodaření a rozvoje organizace a zlepšení možností dlouhodobého plánování a investic.

Informace o celkových nákladech transformace SOP nebyla v účetním systému ND sledována. Kontrolou však bylo zjištěno, že náklady související s přípravou transformace byly minimálně ve výši 1,4 mil. Kč.

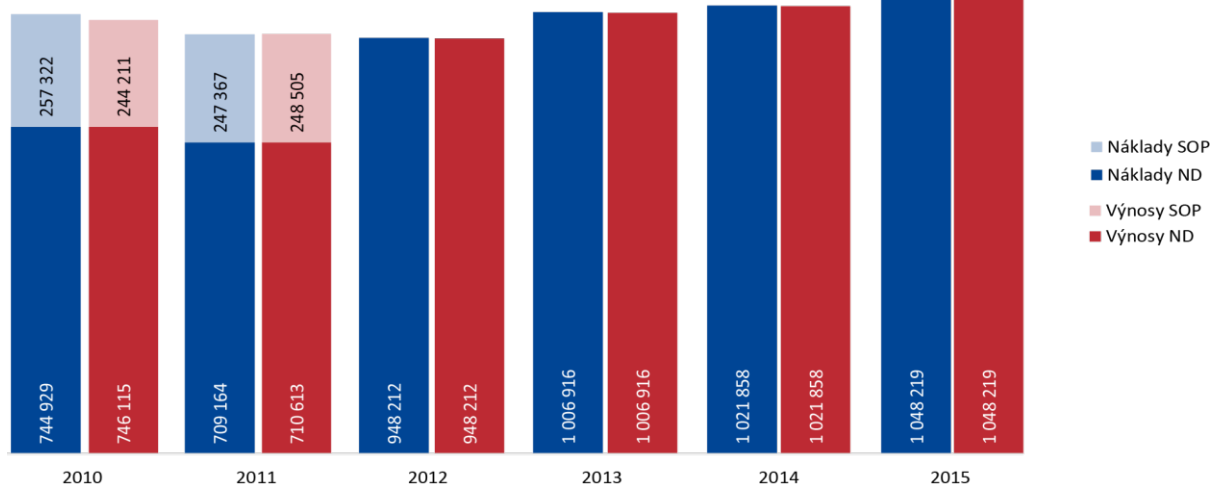
Dle MK měla transformace SOP mj. přinést úsporu nákladů. V příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru je uveden vývoj jednotlivých položek nákladů a výnosů za roky 2010 až 2015, přičemž za roky 2010 a 2011 jsou tyto údaje za obě organizace sečteny. Kontrolou údajů získaných z výkazů zisku a ztráty ND za roky 2010 až 2015 a z výkazů zisku a ztráty SOP za roky 2010 a 2011 bylo zjištěno, že v roce 2012, tj. po sloučení Státní opery Praha s Národním divadlem, sice došlo oproti předchozímu roku k mírnému poklesu celkových nákladů, a to o více než 8,3 mil. Kč (tj. o 0,87 %), ale např. u mzdových nákladů, nákladů na opravy a udržování a spotřebu energie byl zaznamenán výraznější meziroční nárůst. Od roku 2013 dochází k neustálému růstu jak nákladů z činnosti, tak celkových nákladů.

Vývoj celkových nákladů a výnosů Státní opery Praha v letech 2010 a 2011 a Národního divadla v letech 2010 až 2015 znázorňuje graf č. 2.

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

³ Viz pozn. pod čarou č. 1.

Graf č. 2 – Vývoj celkových nákladů a výnosů SOP v letech 2010 a 2011 a ND v letech 2010 až 2015 (v tis. Kč)



Zdroj: zpracováno na základě dat uvedených v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

K bodu II.2

Kontrola byla zaměřena na vybrané náklady a výnosy v letech 2013 až 2015.

- **ND čerpalo z rezervního fondu více, než bylo rozpočtováno**

Kontrola byla mimo jiné zaměřena i na sestavování rozpočtu ND v letech 2013 až 2015, vypořádání příspěvku na provoz, sledování jiné činnosti ND a stanovení odvodu odpisů a účtování o něm.

ND při sestavování rozpočtu nákladů a výnosů na rok 2015 nerozpočtovalo částku ve výši 2 129 876,64 Kč, o kterou v tomto roce překročilo skutečně čerpané prostředky rezervního fondu na úhradu potřeb nezajištěných výnosy příspěvkové organizace ve výši 12 449 876,64 Kč. Původní rozpočtovaná částka byla ve výši 10 320 000 Kč.

O použití prostředků rezervního fondu ve výši 2 136 113,62 Kč v roce 2013, 26 005 957,21 Kč v roce 2014 a 22 271 438,66 Kč v roce 2015 určených k překlenutí časového nesouladu mezi výnosy a náklady účtovalo ND nesprávně ve prospěch účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů*. Účetnictví ND tak nebylo v účetních obdobích let 2013 až 2015 správné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb.⁴

- **ND nesprávně vykazovalo výsledky hospodaření za činnost hlavní a hospodářskou**

Dle zřizovací listiny vykonává Národní divadlo vedle své hlavní činnosti také jinou činnost, která slouží k lepšímu využití majetku, se kterým ND hospodaří.

ND účtuje do hlavní a jiné (hospodářské) činnosti náklady, které jsou přímo spojeny s realizací těchto činností. Náklady vynaložené společně na hlavní a jiné (hospodářské) činnosti byly

⁴ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

vykázány pouze v činnosti hlavní. ND tudíž nepostupovalo v souladu s ustanovením § 63 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.⁵, neboť náklady ve výši cca 1 500 000 Kč v roce 2013, přibližně 1 500 000 Kč v roce 2014 a 1 478 000 Kč v roce 2015 vykázalo v nákladech hlavní činnosti, přestože se jednalo o náklady činnosti jiné (hospodářské). Na pokrytí těchto nákladů ND použilo prostředky účtované do výnosů hlavní činnosti. Tím byla porušena věcná souvislost nákladů s výnosy, neboť k výnosům účtovaným v hlavní činnosti byly nesprávně přiřazeny i náklady, které s nimi nesouvisí. Zároveň ND v letech 2013 až 2015 neúčtovalo o nákladech na daň z příjmů právnických osob do nákladů hlavní činnosti, přestože do základu daně z příjmů právnických osob byly zahrnuty výnosy z činnosti hlavní.

V důsledku výše uvedeného postupu ND nejednalo v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁶, neboť ve výkazech zisku a ztráty za roky 2013 až 2015 vykázalo k rozvahovému dni nesprávné konečné zůstatky syntetických účtů nákladů a výnosů a výsledek hospodaření před zdaněním. Nesprávným vykázáním výsledku hospodaření z hlavní a hospodářské činnosti tak ND nezabezpečilo potřebnou vypovídací schopnost výkazů zisku a ztráty.

- **ND nesledovalo konečnou výši skutečně vynaložených nákladů na inscenace a zahraniční zájezdy a neprovádělo správně jejich vyhodnocení**

Kontrolou byl proveden rozbor tří zahraničních zájezdů a dále tří inscenací nově uvedených v kontrolovaném období, a to za účelem jejich ekonomického vyhodnocení.

Bylo zjištěno, že rozpočet kontrolovaných zahraničních zájezdů nezohledňoval mzdové náklady včetně zákonných odvodů zaměstnanců ND, kteří se zúčastnili zájezdů, případně náklady související s dopravou zajišťovanou ND, náklady na pojištění ani možné nutné vedlejší výdaje vynaložené v souvislosti se zahraniční pracovní cestou. ND i při účtování skutečných nákladů a výnosů spojených se zahraničním zájezdem nesledovalo veškeré náklady související se zájezdem.

U vybraných zahraničních zájezdů bylo rovněž zjištěno, že ND neposkytlo účastníkům těchto zájezdů zahraniční stravné ve správné výši, navíc pro určení korunové hodnoty zahraničního stravného v dohodnuté měně nepoužilo kurz vyhlášený Českou národní bankou a platný v den vyplacení zálohy. Jednalo se o chybu v celkové výši 14 599 Kč.

Stejně tak ND v rozpočtu nákladů a výnosů spojených s přípravou a uváděním divadelního představení a při účtování skutečných nákladů a výnosů nesledovalo veškeré náklady, které souvisí s představením. Jednalo se především o mzdové náklady včetně zákonných odvodů.

V zájmu řádného ekonomického vyhodnocování výsledků a kvalitnějšího finančního řízení je účelné sledovat veškeré náklady vynaložené na tyto akce a veškeré výnosy z nich plynoucí.

⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁶ 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.

- **Nedostatky při nakládání s majetkem**

NKÚ provedl kontrolu evidence majetku, nabývání, pozbývání a pronájmy majetku.

V oblasti **nákupů majetku** bylo zjištěno, že ND nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 14 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., neboť v období od předání hudebních nástrojů do užívání zaměstnancům až po uzavření dohod o odpovědnosti za ztrátu svěřených věcí (tj. v případě houslí čtyři měsíce a v případě flétny tři měsíce) nechránilo pořízený majetek před poškozením, ztrátou, odcizením a zneužitím. ND rovněž nesplnilo povinnost uvedenou v ustanovení § 255 zákona č. 262/2006 Sb.⁷, když předalo zaměstnancům do užívání housle v pořizovací ceně 720 000 Kč a flétnu v pořizovací ceně 643 720 Kč, aniž by s nimi ihned uzavřelo dohody o odpovědnosti za ztrátu svěřených věcí.

Kontrolou **úbytků nepotřebného majetku** byly zjištěny případy, kdy byla část vyřazovaného majetku ponechána k dalšímu využití pro potřeby ND, např. demontováním věci a použitím na náhradní díly a jako další materiál. Jednalo se zejména o případy likvidace dekorací inscenací po derniérách. Pořizovací cena vyřazovaného majetku činila 6 314 509 Kč, zůstatková cena 47 335 Kč. Materiál byl využíván v dílnách sekce výroby ND. ND však nemá vnitřním předpisem upraven postup pro tyto případy, nemá stanoveny povinnosti pro zpracování a předání podkladů pro oddělení účtárny za účelem provedení účetních operací účtování o zásobách, a proto o těchto případech neúčtuje.

V oblasti **pronájmu majetku, který organizace dočasně nepotřebuje, jiným osobám** bylo kontrolou zjištěno, že ND před uzavřením dvou smluvních vztahů neposoudilo ekonomickou výhodnost pronájmu, tj., že neproověřilo, zda je nájemné sjednáno nejméně ve výši obvyklé v daném místě a čase (jak ukládá ustanovení § 27 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.) a zda navrhované řešení naplňuje z hlediska cílů finanční kontroly hospodárný výkon veřejné správy.

- **V účetnictví ND byly zjištěny nesprávnosti a neúplnost**

Na kontrolovaném vzorku bylo v některých případech zjištěno nedodržení postupů stanovených pro vedení účetnictví, např.:

- Při účtování o prostředcích z přijatého účelově určeného peněžního daru ve výši 150 000 Kč byla porušena časová a věcná souvislost nákladů a výnosů.
- ND v účetním období 2013 nesprávně účtovalo o tvorbě rezervního fondu z titulu přijatých peněžních darů, ačkoliv tyto peněžní prostředky charakter peněžního daru neměly. Zároveň ND účtovalo do výnosů v účetním období 2013 o použití rezervního fondu ve výši 730 472,62 Kč, přestože tato částka časově a věcně souvisela s náklady účetního období 2011.
- ND v roce 2013 nesprávně účtovalo o zařazení majetku v pořizovací ceně 229 057,80 Kč, který nabylo změnou příslušnosti hospodaření již v roce 2011, a o nabytí majetku darem v hodnotě celkem 333 198 Kč, který převzalo od dárce v roce 2012. Tento nesprávný postup ovlivnil výši odpisů dlouhodobého hmotného majetku v letech 2012 a 2013. ND rovněž pochybilo při provádění fyzické inventarizace majetku k 31. 12. let 2011 a 2012, když nezjistilo nesoulad mezi skutečným stavem majetku a stavem majetku v účetnictví.

⁷ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

- ND v roce 2014 účtovalo s prodlevou šesti měsíců o nabytí darovaného majetku, jehož hodnota byla 1 800 000 Kč. Tím došlo k pozdnímu zahájení odpisování majetku, přičemž ND neprovedlo dopočet odpisů za těchto šest měsíců.
- ND neúčtovalo v účetních knihách roku 2014 o vyřazení dvou pozemků, které byly vydány v rámci restitučního řízení. O úbytku majetku v hodnotě 3 108 Kč bylo účtováno až v roce 2015.
- ND neúčtovalo o vyřazení dlouhodobého hmotného majetku v celkové pořizovací ceně 100 754 Kč v účetních knihách roku 2013 ani v účetních knihách roku 2014, ačkoliv byl majetek v prosinci 2013 předán k fyzické likvidaci. O úbytku majetku bylo účtováno až v únoru 2015. Navíc ND s majetkem naložilo dříve, než bylo písemně rozhodnuto o jeho nepotřebnosti, což je v rozporu s ustanovením § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb.
- ND v letech 2013 až 2015 nesledovalo na podrozvahových účtech najatý majetek, v důsledku čehož podhodnotilo příslušné podrozvahové účty v přílohách účetních závěrek sestavených k 31. 12. roku 2013, 2014 a 2015, a to minimálně o částku 531 840 Kč.

ND výše uvedenými postupy porušilo ustanovení § 3 odst. 1, § 4 odst. 8 a § 8 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. a v účetních závěrkách ve výkazech rozvaha a výkazech zisku a ztráty vykázalo nesprávné údaje.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
MK	Ministerstvo kultury
ND	Národní divadlo
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SOP	Státní opera Praha

Název položky výkazu zisku a ztráty	Účet	Období					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Výnosy celkem		990 327 196,74	959 118 005,62	948 211 831,47	1 006 916 361,59	1 021 858 363,68	1 048 219 074,57
<i>Výnosy z činnosti</i>		<i>369 223 524,96</i>	<i>374 541 266,73</i>	<i>311 456 150,20</i>	<i>330 248 960,24</i>	<i>347 261 901,83</i>	<i>366 338 496,48</i>
Výnosy z prodeje služeb	602	237 412 546,84	277 822 356,45	270 291 763,29	292 686 066,08	289 750 117,31	313 307 139,33
Výnosy z pronájmu	603	21 500 504,60	31 309 712,35	17 950 666,21	20 852 452,72	26 168 111,00	26 131 429,94
Výnosy z prodaného zboží	604	4 726 314,90	5 577 475,53	4 150 142,93	4 004 957,23	4 182 059,67	4 077 043,99
Smluvní pokuty a úroky z prodlení	641	896 624,99	114 408,55	168 417,91	159 759,14	13 524,00	115 798,93
Výnosy z prodeje materiálů	644	0,00	0,00	0,00	0,00	8 144,56	2 401,52
Výnosy z prodeje dlouhodobého hmotného majetku kromě pozemků	646	158 432,00	326 368,20	503 862,15	208 721,00	340 630,57	131 752,05
Výnosy z prodeje pozemků	647	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Čerpání fondů	648	55 056 866,00	6 232 919,26	8 059 660,05	3 460 065,27	16 439 465,16	18 487 570,34
Ostatní výnosy z činnosti	649	24 792 178,15	30 900 040,80	9 954 503,98	8 710 790,55	10 358 035,96	4 061 354,04
<i>Finanční výnosy</i>		<i>834 535,07</i>	<i>1 088 328,32</i>	<i>745 202,19</i>	<i>2 652 629,67</i>	<i>129 092,31</i>	<i>97 800,58</i>
Úroky	662	42 916,75	77 172,06	117 918,37	65 165,95	26 151,74	14 504,66
Kurzové zisky	663	139 962,10	462 811,51	176 944,36	1 016 462,05	102 940,57	83 295,92
Výnosy z přecenění reálnou hodnotou	664	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ostatní finanční výnosy	669	651 674,55	548 326,42	450 339,46	1 571 001,67	0,00	0,00
Výnosy z nároků na prostředky státního rozpočtu / výnosy ústředních rozpočtů z transferů**	671	616 449 610,00	583 488 410,57	636 010 479,08	674 014 771,68	674 467 369,54	681 782 777,51
<i>Výsledek hospodaření</i>							
Výsledek hospodaření před zdaněním	–	–11 924 328,28	2 587 070,00	2 613 985,00	1 226 921,00	4 983,90	133 802,63
Výsledek hospodaření po zdanění / výsledek hospodaření běžného účetního období***	–	–13 530 109,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Zdroj: výkazy zisku a ztráty SOP sestavené k 31. 12. 2010 za účetní období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010 a k 31. 12. 2011 za účetní období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011; výkazy zisku a ztráty ND sestavené k 31. 12. 2010 za účetní období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010, k 31. 12. 2011 za účetní období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, k 31. 12. 2012 za účetní období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012, k 31. 12. 2013 za účetní období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 za účetní období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014, k 31. 12. 2015 za účetní období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015.

* Název účtu 571 se ve sledovaném období měnil. Od roku 2012 je jeho název „Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery“.

** Název účtu 671 se ve sledovaném období měnil. Od roku 2012 je jeho název „Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů“.

*** Od roku 2012 je název položky „Výsledek hospodaření běžného účetního období“.

16/16**Peněžní prostředky určené na zajištění interoperability
na stávajících železničních tratích**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ) na rok 2016 pod číslem 16/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na zajištění interoperability na stávajících železničních tratích.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do listopadu 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola u kontrolovaných osob byla prováděna od května do listopadu 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále MD), Státní fond dopravní infrastruktury (dále SFDI) a Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (dále SŽDC).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI a SŽDC, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání podána nebyla.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 13. února 2017,

schválilo usnesením č. 17/III/2017

kontrolní závěr v tomto znění:



I. Úvodní informace

Interoperabilitou se rozumí zajištění technických a provozních podmínek železničních tratí, které umožní bezpečný a nepřerušovaný pohyb vlaků různých dopravců v rámci transevropského železničního systému. Cílem je především zpřístupnění železničního trhu širšímu okruhu dopravců a zvýšení atraktivity a konkurenceschopnosti železniční nákladní dopravy ve srovnání se silniční. Požadavky pro nově budovanou nebo modernizovanou železniční infrastrukturu spojené se zajištěním interoperability vychází ze záměrů Evropské unie a konkrétně je stanovila Evropská komise.

Předmětem kontroly byl klíčový subsystém pro zajištění interoperability, a to řízení a zabezpečení transevropského železničního systému (zařízení pro zajištění bezpečnosti, ovládání a řízení pohybu vlaků). Subsystém se opírá o evropský systém řízení železniční dopravy (dále ERTMS), jehož globální strategii definovala Evropská komise v roce 1995. Přínosem ERTMS má být především zvýšení bezpečnosti, plynulosti a rychlosti železniční dopravy.

ERTMS se skládá z radiokomunikačního systému (dále GSM-R) a evropského vlakového zabezpečovacího systému (dále ETCS). Podmínkou pro zavedení ERTMS je vybudování infrastrukturních částí systémů GSM-R a ETCS a zajištění odpovídající vybavenosti kolejových vozidel palubními částmi obou systémů.

GSM-R je komunikační platformou pro ETCS. Umožňuje hlasovou a datovou komunikaci pro potřeby železničního provozu prostřednictvím palubních jednotek umístěných v kolejových vozidlech. Systém GSM-R může být využit i pro komunikaci mezi provozními pracovníky železnic (např. strojvedoucí, dispečeři, posunovači, traťoví dělníci). Je obdobou veřejné mobilní sítě, avšak se zvláštními požadavky na kvalitu a spolehlivost spojení a s možností využití funkcionalit specifických pro železniční provoz.

ETCS umožňuje zejména předávání potřebných informací pro jízdu vlaku strojvedoucím (povolení k jízdě, stanovení rychlostního profilu a rychlostních omezení apod.). Úkolem ETCS je zajištění bezpečnosti vlakové dopravy, včetně aktivního zásahu do řízení vlaku při selhání strojvedoucího. Zavádění ETCS je úzce spojeno s projekty modernizace železničních tratí.

Kontrolované osoby vykonávaly v procesu zavádění ERTMS tyto činnosti:

- **MD** odpovídalo za stanovení a realizaci koncepce zavádění ERTMS v železniční dopravě. Plnilo funkci řídicího orgánu operačních programů Doprava¹, ze kterých bylo zavádění ERTMS spolufinancováno (zejména schvalovalo projektové žádosti, sledovalo průběh realizace projektů a posuzovalo případné změny schválených věcných, časových a finančních parametrů). Bylo správcem programu č. 127 330 – *Interoperabilita v železniční dopravě*², jehož prostřednictvím bylo zavádění ERTMS také financováno.

¹ Operační program *Doprava* (dále OPD) schválený Evropskou komisí v prosinci 2007 a navazující operační program *Doprava 2014–2020* schválený Evropskou komisí v květnu 2015.

² Program registrovaný v informačním systému programového financování spravovaném Ministerstvem financí.

- **SFDI** (zřízený zákonem č. 104/2000 Sb.³, v působnosti MD) odpovídal za finanční zajištění projektů a plnil funkci zprostředkujícího subjektu operačních programů Doprava (zejména uzavíral smlouvy se SŽDC na financování projektů schválených MD jako řídicím orgánem operačních programů Doprava a sledoval dodržování podmínek pro poskytování a čerpání finančních prostředků).
- **SŽDC** (státní organizace zřízená zákonem č. 77/2002 Sb.⁴) vykonávala veškeré investorské činnosti v oblasti přípravy a realizace projektů GSM-R a ETCS na železniční infrastrukturu (zejména vypracovávala investiční záměry a projektové žádosti, uzavírala smlouvy s dodavateli a odpovídala za hospodárnou realizaci staveb).

NKÚ především posuzoval, zda byly vytvořeny dostatečné předpoklady pro hospodárné, efektivní a účelné vynakládání peněžních prostředků na zavádění ERTMS. U kontrolovaných osob ověřoval:

- naplňování koncepčních záměrů,
- zabezpečení účelného, hospodárneho a efektivního zavádění ERTMS,
- zadávání veřejných zakázek na realizaci projektů infrastrukturních částí GSM-R,
- realizaci projektů GSM-R.

Podrobně byly kontrolovány čtyři projekty na infrastrukturní část GSM-R (příloha 1) a dva projekty na vybavení kolejových vozidel palubní částí GSM-R (příloha 2).

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

Česká republika je podle záměrů Evropské unie povinna zavést ERTMS na cca 2 500 km železničních tratí zařazených do transevropské dopravní sítě TEN-T⁵ (jde o cca 1 300 km koridorových tratí a 1 200 km dalších celostátních tratí⁶). Cílového stavu má dosáhnout do roku 2030, nejpozději do roku 2050.

Náklady na zavedení ERTMS nebylo možno s dostatečnou přesností zjistit. Na základě údajů MD a SŽDC je lze odhadnout na několik desítek miliard korun. Nejvýznamnějším zdrojem financování projektů ERTMS mají být prostředky Evropské unie poskytované prostřednictvím operačních programů Doprava a dále pak prostředky z rozpočtu SFDI. Z prostředků OPD byly

³ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

⁴ Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Transevropská dopravní síť TEN-T je síť silničních a železničních koridorů, mezinárodních letišť a vodních cest schválená Evropským parlamentem v roce 1993.

⁶ Celostátní dráha (trať) slouží mezinárodní a celostátní veřejné železniční dopravě (§ 3 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách).

podporovány projekty zaměřené přímo na zavádění ERTMS⁷ a dále bylo zavádění ERTMS podporováno i v rámci projektů modernizace železničních tratí. Předmětem kontroly byly jen projekty zaměřené přímo na zavádění ERTMS.

V rámci projektů zaměřených přímo na zavádění ERTMS bylo vybaveno systémem GSM-R 1 629 km železničních tratí s náklady 3 341 mil. Kč (příloha 1) a palubními jednotkami systému GSM-R 1 421 kolejových vozidel s náklady 629 mil. Kč (příloha 2). Systém ETCS byl zaveden v rámci pilotního projektu na 22 km trati s náklady 321 mil. Kč.

1. Kontrolou byly zjištěny nedostatky, které snižovaly účinnost systému řízení zavádění ERTMS:

- MD nestanovilo závazný časový a finanční plán zavádění ERTMS pro jednotlivé roky, vycházelo pouze z časově vzdáleného termínu roku 2030, resp. roku 2050, do kterého má být systém ERTMS v České republice zaveden. O projektech systému ERTMS rozhodovalo ad hoc, tj. bez zřejmé míry jejich koordinace s ostatními projekty, včetně projektů modernizace železničních tratí. Nezabývalo se zpožděním zavádění systému ETCS oproti původním předpokladům. Přitom očekávaných přínosů z realizace projektů ERTMS může být dosaženo jen zavedením obou jeho částí, tedy GSM-R a ETCS.
- MD nevytvořilo soustavu indikátorů, která by umožnila vyhodnotit účelnost a efektivnost prostředků vynaložených na financování projektů ERTMS z OPD a z programu č. 127 330. Stanovené indikátory neumožní u projektů vyhodnotit ani naplnění očekávaných přínosů uváděných SŽDC v projektových žádostech. Nebude také možno objektivně vyhodnotit plnění cílů a přínosů pro železniční dopravu ze zavádění systému ERTMS, uváděných v koncepčních materiálech.

2. Výběr dodavatelů projektů (staveb) infrastrukturních částí GSM-R neprobíhal v konkurenčním prostředí:

- SŽDC vyhlášovala na výběr dodavatelů projektů GSM-R otevřená řízení, ale řízení se účastnil jen dodavatel pilotního projektu z roku 2005, resp. po novele zákona č. 137/2006 Sb.⁸, účinné od dubna 2012 (kdy by SŽDC byla povinna zrušit zadávací řízení v případě, že by se ho zúčastnil nebo byl hodnocen jen jeden uchazeč), se účastnil ještě jeden další uchazeč, ale jeho nabídka byla hodnocena vždy jako druhá v pořadí. Důvodem nízké účasti uchazečů o tyto veřejné zakázky mohly být požadavky a technické podmínky stanovené SŽDC v zadávacích dokumentacích. Vznikl tak faktický monopol jednoho dodavatele s možnými dopady na hospodárnost realizace projektů GSM-R a ETCS.

3. Kontrolou pořizování palubních jednotek a mobilních terminálů GSM-R bylo zjištěno:

- U jednoho ze dvou kontrolovaných projektů existovala možnost hospodárnějšího řešení, kterou však MD neposuzovalo. U druhého projektu bylo zjištěno riziko, že palubní jednotky GSM-R pořízené z programu č. 127 330 nebudou využity v souladu s podmínkami OPD.

⁷ Prostředky poskytované z OPD v rámci prioritní osy 1 *Modernizace železniční sítě TEN-T* a její oblasti podpory 1.2 *Zajištění interoperability na stávajících železničních tratích, zajištění souladu s TSI a rozvoj telematických systémů*. Poznámka: TSI = technické specifikace pro interoperabilitu.

⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

- SŽDC pořizovala terminály GSM-R do kolejových vozidel a mobilní terminály GSM-R (telefony GSM-R) bezdůvodně v rámci některých staveb infrastrukturních částí GSM-R. Jejich pořízení tak neproběhlo v soutěžním prostředí.

Výše uvedená zjištění mohla negativně ovlivnit hospodárnost, efektivnost a účelnost použití peněžních prostředků na zavádění ERTMS.

NKÚ doporučuje mj. analyzovat příčiny neúčasti většího počtu uchazečů o veřejné zakázky na realizaci infrastrukturní části systému GSM-R a v souvislosti s tím posoudit možnosti zvýšení konkurenčnosti prostředí zadávání projektů týkajících se interoperability.

III. Zjištěné skutečnosti

1. Naplňování koncepčních záměrů

Výchozími koncepčními dokumenty MD byly v kontrolovaném období *dopravní politiky České republiky* na roky 2005–2013 a na roky 2014–2020, schválené v letech 2005 a 2013 vládou. Dopravní politiky obsahovaly cíle, priority a opatření i pro oblast zajištění interoperability na železničních tratích. Na dopravní politiku na léta 2005–2013 měl navazovat *Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury* z roku 2006, který však vláda neschválila. K dopravní politice na léta 2014–2020 vypracovalo MD v roce 2013 *Dopravní sektorové strategie 2. fáze*. **Žádný z těchto dokumentů neobsahoval ukazatele, které by umožňovaly sledovat plnění cílů pro oblast interoperability na železničních tratích.**

MD k hodnocení výsledků a dopadů realizovaných projektů uvedlo, že plnění cílů zatím sleduje prostřednictvím indikátorů OPD a indikátorů uvedených v dokumentaci programu č. 127 330 a že přínosy zavádění ERTMS se plně projeví až po zprovoznění obou jeho částí GSM-R a ETCS. **MD stanovená soustava indikátorů však neumožňuje objektivní provedení uvedených hodnocení** (podrobněji viz následující bod 2).

Základním koncepčním dokumentem pro zajištění interoperability na železničních tratích byl **Národní implementační plán ERTMS** ze září 2007. Plán řešil zavádění ERTMS samostatně pro GSM-R a ETCS. Vybavením kolejových vozidel palubními částmi obou systémů se nezabýval. Podle implementačního plánu mělo být:

- systémem GSM-R do roku 2011 vybaveno 1 094 km železničních tratí a do roku 2016 dalších 446 km tratí, jejichž vybavení bylo vázáno na probíhající modernizaci III. a IV. železničního koridoru⁹;
- systémem ETCS do roku 2016 vybaveno 1 332 km tratí s tím, že realizace na 548 km tratí je vázána na probíhající modernizaci III. a IV. železničního koridoru.

MD schválilo v roce 2015 aktualizaci **Národního implementačního plánu ERTMS** pro období let 2014–2020. V aktualizaci bylo uvedeno, že v roce 2014 bylo vybaveno systémem GSM-R 1 132 km tratí a systémem ETCS 22 km trati v rámci pilotního projektu v úseku

⁹ Modernizace III. a IV. železničního koridoru měla být dokončena do roku 2016, její dokončení se však o několik let posunulo.

Poříčany – Kolín. Předpokládané zavádění GSM-R a ETCS po roce 2014 je uvedeno v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Vybavení tratí ERTMS (km)

Systém	Do roku 2014	2015–2016	2017–2020	Po roce 2020	Celkem
GSM-R	1 132	818	414	289	2 653
ETCS	22	277	1 082	1 244	2 625

Zdroj: Národní implementační plán ERTMS pro období let 2014–2020 z listopadu 2014.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že předpoklad zavedení ERTMS do roku 2020 na více než 2 600 km železničních tratí je, pokud jde o celkovou délku tratí, na kterých má být zaveden, v souladu se závazkem České republiky aplikovat ERTMS na cca 2 500 km tratí do roku 2030, resp. nejpozději do roku 2050.

Systémem GSM-R mělo být do roku 2016 vybaveno 1 950 km železničních tratí. Podle MD, které sleduje údaje za projekty podpořené z oblasti podpory 1.2 OPD⁷, bylo systémem GSM-R vybaveno 1 428 km tratí (bez pilotního projektu GSM-R – příloha 1). Podle údajů SŽDC mělo být do konce roku 2016 vybaveno systémem GSM-R 1 751 km tratí.

Využití traťové části systému GSM-R je podmíněno příslušnou vybaveností kolejových vozidel tímto systémem. Podle údajů programu č. 127 330, ze kterého MD financovalo vybavení kolejových vozidel palubními jednotkami (viz dále bod 2.2.2), bylo palubní částí GSM-R vybaveno 1 421 vozidel (příloha 2). Tento údaj však nezahrnuje nová nebo modernizovaná kolejová vozidla pořízená dopravci, která již byla tímto systémem vybavena.

K výraznému zpoždění dochází v zavádění systému ETCS. Podle implementačního plánu z roku 2007 měl být do roku 2016 systém zaveden na 1 332 km tratí. Aktualizací plánu z roku 2014 byla tato délka snížena na 299 km tratí. Ve skutečnosti byl systém ETCS do doby ukončení kontroly zaveden jen na 22 km trati v rámci výše zmíněného pilotního projektu.

Náklady na zavedení ERTMS nebyly v implementačním plánu konkrétně vyčísleny. Bylo jen uvedeno, že na zavádění traťové části GSM-R jsou odhadovány na 3,0 mil. Kč/km a u palubní části na 0,5 mil. Kč/vozidlo, přičemž potřeba palubních částí v počáteční fázi měla být 1,2 ks na jeden kilometr a v pozdějším období 0,6 ks na jeden kilometr. V případě systému ETCS byly náklady na traťovou část odhadovány na 4,5 mil. Kč/km a náklady na přípravu staničních, traťových a přejezdových zařízení na 7 mil. Kč/km s tím, že tato položka bude významně klesat v souvislosti s nasazováním ETCS na modernizované tratě. Náklady na palubní část ETCS byly odhadovány na 6 mil. Kč/km, přičemž bez bližší specifikace bylo uvažováno s postupnou instalací 1 550 těchto zařízení do kolejových vozidel.

2. Zabezpečení účelného, hospodárneho a efektivního zavádění ERTMS

2.1 Předpokladem pro plné využití systému ERTMS je vybudování systémů GSM-R a ETCS, včetně zabezpečení odpovídající vybavenosti kolejových vozidel palubními jednotkami obou systémů. Z dokladů a informací SŽDC dále vyplynulo, že realizace projektů ETCS je podmíněna předchozí modernizací příslušných traťových úseků.

MD však nestanovilo žádný závazný harmonogram pro zavádění systémů GSM-R a ETCS. Nebylo tak možno podrobněji vyhodnotit postup v zavádění systému ERTMS ve vztahu k předpokladům. MD v souvislosti se schvalováním investičních záměrů a projektových žádostí neřešilo věcnou a časovou koordinaci projektů GSM-R a ETCS ani koordinaci s modernizací příslušných traťových úseků. **Projekty byly schvalovány a zařazovány k financování z rozpočtu SFDI jednotlivě a bez zřejmé věcné a časové návaznosti na související projekty.**

Systém ETCS nebyl v podstatě dosud zaveden, kromě krátkého 22km úseku, kde byl zaveden v rámci pilotního projektu (viz výše bod 1.). **Realizovaný systém GSM-R tak zatím nemohl být plnohodnotně využit.**

2.2 Podle předpisů upravujících čerpání prostředků Evropské unie je důležitým předpokladem pro posouzení účinnosti řízení využití finančních prostředků správné nastavení soustavy indikátorů tak, aby umožňovala hodnotit dopady a efektivnost intervencí. Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v březnu 2006 *Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci*, podle kterých mají:

- **indikátory výstupu** podávat informace o výstupech projektů v rámci operačního programu,
- **indikátory výsledku** mít vazbu na bezprostřední (přímý a okamžitý) přínos daného programu a mají umožnit měřit výsledek intervence,
- **indikátory dopadu** informovat o souvislostech, které překračují rámec okamžitých účinků, a sloužit k měření plnění rozhodujících cílů programu.

MD nenastavilo soustavu indikátorů v OPD a v dokumentaci programu č. 127 330 tak, aby umožňovala hodnotit plnění předpokládaných záměrů a účinnost peněžních prostředků vynaložených na zavádění ERTMS (viz následující body 2.2.1 a 2.2.2).

2.2.1 Podpora zavádění interoperability v železniční dopravě byla v OPD přiřazena prioritní ose 1 *Modernizace železniční sítě TEN-T*. Konkrétně ji řešila oblast podpory 1.2 zaměřená na zajištění interoperability na stávajících železničních tratích, zajištění souladu s technickými specifikacemi pro interoperabilitu¹⁰ a rozvoj telematických systémů. Intervence měly řešit zejména zavádění systému ERTMS a dálkového řízení provozu, včetně souvisejících úprav kolejových vozidel.

MD stanovilo pro prioritní osu 1 čtyři indikátory výstupu, dva indikátory výsledku a tři indikátory dopadu. Při aktualizaci v roce 2015 přidalo ještě jeden indikátor výstupu. Žádný z indikátorů však neměl jasnou vazbu na zavádění interoperability (oblast podpory 1.2). Na tyto indikátory nenavazovaly indikátory jednotlivých projektů, jejichž obsahem je zajištění interoperability železničních tratí. **Stanovené indikátory tak neumožní objektivně hodnotit účelnost a efektivnost (účinnost) peněžních prostředků poskytnutých z OPD v rámci oblasti podpory 1.2 na příslušné projekty (viz dále i bod 4.1).**

¹⁰ Technické specifikace jednotlivých subsystémů ERTMS, přijímané na základě směrnice 2008/57/ES, o interoperabilitě železničního systému ve Společenství.

2.2.2 Pro naplňování cílů OPD v oblasti interoperability vytvořilo MD v roce 2007 program č. 127 330 – *Interoperabilita v železniční dopravě*. Program rozčlenilo na čtyři podprogramy. Dobu jeho realizace stanovilo na roky 2004 až 2015 (dobu do roku 2007 označilo v dokumentaci programu jako „realizaci programu před schválením jeho dokumentace“) a finanční potřebu na 3 780 mil. Kč. Kryta měla být z prostředků Evropské unie ve výši 2 927 mil. Kč, z prostředků SFDI ve výši 592 mil. Kč a vlastními prostředky účastníků programu ve výši 261 mil. Kč.

Z programu však byl do roku 2009 financován pouze pilotní projekt ETCS v 22 km dlouhém úseku Poříčany – Kolín. MD program v říjnu 2009 aktualizovalo. Realizaci programu upravilo na říjen 2009 až prosinec 2015. Finanční potřebu programu snížilo o 38 % na 2 358 mil. Kč (měla být kryta z prostředků Evropské unie ve výši 838 mil. Kč, z prostředků SFDI ve výši 153 mil. Kč, z dotací ze státního rozpočtu ve výši 133 mil. Kč, mimorozpočtovými prostředky organizačních složek státu ve výši 229 mil. Kč a vlastními prostředky účastníků programu ve výši 1 005 mil. Kč). Program byl již zaměřen pouze na vybavení kolejových vozidel palubními jednotkami. Aktualizovanou dokumentaci schválilo Ministerstvo financí podle návrhu MD v prosinci 2009.

MD v aktualizaci z roku 2009 stanovilo pro čtyři podprogramy soustavu sedmi indikátorů a čtyř parametrů. **Žádný z těchto indikátorů ani parametrů neměl zřejmou vazbu (návaznost) na indikátory prioritní osy 1 OPD, k jejímuž naplňování byl program 127 330 stanoven.**

Ani realizace aktualizovaného programu neprobíhala podle předpokladů. Program měl být ukončen v roce 2015, avšak v době kontroly z něj bylo vyčerpáno jen 1 310 mil. Kč, což představovalo 55 % předpokládané částky. Z prostředků Evropské unie bylo vyčerpáno 451 mil. Kč, ze státního rozpočtu 163 mil. Kč a vlastní prostředky účastníků programu byly 696 mil. Kč. MD poskytlo prostředky programu na 11 projektů vybavení kolejových vozidel palubními jednotkami GSM-R s celkovými náklady 629 mil. Kč (příloha 2), na 7 projektů telematických aplikací v nákladní dopravě s celkovými náklady 360 mil. Kč a na pilotní projekt ETCS v úseku Poříčany – Kolín s náklady 321 mil. Kč.

Podle příslušného indikátoru mělo být palubními jednotkami GSM-R do konce roku 2015 vybaveno 2 065 vozidel. Ve skutečnosti jimi bylo vybaveno jen 1 421 vozidel, což je o 31 % méně (příloha 2).

2.3 Všechny projekty na zavádění infrastrukturní části systému GSM-R na železničních tratích (příloha 1) realizoval stejný dodavatel – vítěz obchodní veřejné soutěže¹¹ na pilotní projekt, kterou připravily České dráhy, státní organizace, v roce 2002. Od 1. 1. 2003 přešla příprava projektu na SŽDC a České dráhy, akciovou společnost (dále ČD). Smlouvu s dodavatelem uzavřely v květnu 2004 jako objednatelé SŽDC a ČD. Předmětem smlouvy bylo zpracování projektu a vybudování infrastrukturní části systému GSM-R v úseku Děčín, st. hr. – Praha – Kolín dlouhém 201 km a vybavení kolejových vozidel radiostanicemi a mobilními terminály (telefony GSM-R). Termín dokončení byl červen 2005 a cena byla 255 mil. Kč bez DPH (SŽDC ji v květnu 2005 dodatkem ke smlouvě zvýšila o 5,5 % na 269 mil. Kč).

¹¹ § 4 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Podle materiálu *Analýza přirozených monopolů výrobců jednotlivých součástí dráhy* z dubna 2015¹² nebylo při zavádění systému GSM-R na železniční tratě vytvořeno konkurenční prostředí. Dále v něm bylo uvedeno, že na trhu v Evropě působí ještě jeden dodavatel systémů ERTMS s platnou certifikací. **Ke vstupu konkurenčního dodavatele je v materiálu konstatováno, že je při splnění určitých podmínek možný v rámci staveb, které budou probíhat v budoucnosti.**

3. Zadávání veřejných zakázek na realizaci projektů infrastrukturních částí GSM-R

3.1 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu **GSM-R dokončení I. národního železničního koridoru** (projekt č. 2 v příloze 1) zahájila SŽDC v lednu 2007. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla 684,9 mil. Kč, včetně 10% rezervy. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizace stavby. Zadávací dokumentaci si vyzvedlo 10 dodavatelů, nabídku však podal jen jeden (dodavatel pilotního projektu – viz výše bod 2.3). SŽDC s ním uzavřela smlouvu v červenci 2007 s cenou 682,9 mil. Kč bez DPH (včetně 10% rezervy).

Jeden z dodavatelů podal námitku na nezákonnost postupu zadavatele spočívající ve zvýhodnění jednoho dodavatele na úkor jiných. SŽDC a následně i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále ÚOHS) ji zamítly z důvodu opožděného podání.

Podle NKÚ mohly k tomu, že z deseti dodavatelů podal nabídku jen jeden, vést některé požadavky SŽDC uvedené v zadávací dokumentaci. Například v části zadávací dokumentace týkající se centrálních částí systému, ve kterých měly být doplněny stávající komponenty, SŽDC uvedla, že z důvodu bezpečnosti, zachování záruky a plné kompatibility není možné do těchto částí systému nasazovat nebo doplňovat jinou technologii. V jiné části zadávací dokumentace přitom podmínila nabídku jiné technologie doložením certifikátu autorizované osoby.

3.2 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu GSM-R pro úsek **Děčín – Všetaty – Kolín** (projekt č. 5 v příloze 1) zahájila SŽDC v červnu 2011. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla 470,0 mil. Kč. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizování stavby.

Obdobně jako v případě předchozí veřejné zakázky si zadávací dokumentaci vyzvedlo 10 dodavatelů, ale nabídku podal jen stejný dodavatel jako u předchozího projektu. SŽDC s ním uzavřela smlouvu v prosinci 2011 s cenou 331,4 mil. Kč bez DPH (bez rezervy). Požadavky SŽDC a zadávací podmínky uvedené v zadávací dokumentaci byly obdobné jako u předchozí veřejné zakázky. SŽDC upravila na základě námitek dvou dodavatelů zadávací dokumentaci, ÚOHS však ve svém rozhodnutí konstatoval, že neprodloužila přiměřeně lhůtu pro podání nabídek a to mohlo podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. **Podle NKÚ mohly uvedené skutečnosti vést k tomu, že nabídku podal jen jeden uchazeč.**

¹² Podle SŽDC byl materiál zpracován jako podklad pro veřejnou diskusi nad tématem přirozených monopolů výrobců jednotlivých součástí dráhy. Materiál projednalo v dubnu 2015 i MD.



3.3 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu **GSM-R Kolín – Havlíčkův Brod – Křižanov – Brno** (projekt č. 9 v příloze 1) zahájila SŽDC v říjnu 2013. Předpokládaná hodnota zakázky byla 602,5 mil. Kč. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizování stavby.

Zadávací dokumentaci si vyzvedlo osm dodavatelů a nabídku podali dva z nich. V té době platila novela zákona č. 137/2006 Sb., podle které byl zadavatel povinen zrušit zadávací řízení, pokud obdržel pouze jednu nabídku nebo po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka. Vítězem zadávacího řízení se stal stejný dodavatel jako u předchozích dvou veřejných zakázek. SŽDC s ním uzavřela smlouvu v březnu 2014 s cenou 601,9 mil. Kč.

Rovněž u této veřejné zakázky podali dva dodavatelé námitky proti zadávacím podmínkám týkající se porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. SŽDC jejich námitky zamítla. V únoru 2014 podali oba dodavatelé návrh k ÚOHS na přezkoumání úkonů zadavatele (SŽDC). ÚOHS příslušné řízení v květnu 2014 zastavil z důvodu, že žádosti navrhovatelů se po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky staly zjevně bezpředmětnými.

Požadavky SŽDC a zadávací podmínky v zadávací dokumentaci byly obdobné jako u předchozích veřejných zakázek. **Podle NKÚ mohly některé z nich vést k tomu, že nabídku podali jen dva uchazeči.**

SŽDC si v zadávací dokumentaci mj. vyhradila, že část plnění předmětu veřejné zakázky nesmí být prováděna subdodavatelem. Nebylo z ní však zcela jasné, kterých konkrétních prací nebo dodávek se toto omezení týkalo. Dále SŽDC stanovila povinnost v nabídce popsat a specifikovat způsob realizace předmětu veřejné zakázky tak, aby bylo zřejmé, jakým konkrétním způsobem, jakými prostředky, technickými postupy a materiály nebo technologickými zařízeními budou plněny stanovené požadavky.

Jak bylo uvedeno výše, nabídku do zadávacího řízení podali dva uchazeči. Z nabídky uchazeče, který nebyl vybrán, vyplývalo, že zamýšlel plnit 96 % nabídkové ceny prostřednictvím subdodavatelů. Na rozdíl od vybraného uchazeče byl jeho popis navrženého řešení velmi stručný (v rozsahu tří stran). Z nabídky nebyly dostatečně zřejmé například způsob realizace nebo technické postupy v části dotčené subdodavatelským omezením.

3.4 Zadávací řízení (otevřené řízení) na výběr dodavatele projektu **GSM-R uzel Praha** (projekt č. 8 v příloze 1) zahájila SŽDC v prosinci 2013. Předpokládaná hodnota zakázky byla 338,3 mil. Kč. Předmětem zakázky bylo zpracování projektu a realizování stavby.

Zadávací dokumentaci si vyzvedlo šest dodavatelů a nabídku podali dva z nich. V té době platila novela zákona č. 137/2006 Sb., podle které byl zadavatel povinen zrušit zadávací řízení, pokud obdržel pouze jednu nabídku nebo po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka. Vítězem zadávacího řízení se stal stejný dodavatel jako u předchozích tří veřejných zakázek. SŽDC s ním uzavřela smlouvu v březnu 2014 s cenou 338,1 mil. Kč.

U této veřejné zakázky byly zjištěny obdobné skutečnosti jako v případě předchozích zakázek a i zde mohly podle NKÚ vést k tomu, že nabídku podal jen jeden, resp. dva uchazeči.

4. Realizace projektů systému GSM-R

4.1 Pořízení infrastrukturní části systému GSM-R bylo kontrolováno u 4 projektů (příloha 1). Kontrolovanými projekty byla pořízena infrastrukturní část GSM-R na 787 km železničních tratí s celkovými náklady 1 984,5 mil. Kč, z toho 1 589,7 mil. Kč bylo hrazeno z OPD.

Kontrolou byly zjištěny zejména nedostatky ve stanovení indikátorů pro hodnocení předpokládaných dopadů z realizace projektů. Zjištěno bylo, že **MD nestanovilo žádný indikátor, který by u projektů umožnil vyhodnotit splnění očekávaných přínosů uváděných SŽDC v projektových žádostech**, např. zvýšení rychlosti, zvýšení bezpečnosti železničního provozu nebo snížení negativních vlivů železniční dopravy na obyvatelstvo. Dosažení významnější míry přínosů uváděných SŽDC v projektových žádostech je realizací jednotlivého projektu diskutabilní.

SŽDC ve dvou závěrečných projektových zprávách schválených MD (u ostatních kontrolovaných projektů nebyly závěrečné zprávy ještě schváleny) obecně uváděla, že k očekávaným přínosům došlo. Údaje, které by umožňovaly ověřit správnost tohoto konstatování, doloženy nebyly.

Například v roce 2015 byl dokončen projekt *GSM-R uzel Praha (Beroun – Praha – Benešov)* s celkovými náklady 352,3 mil. Kč, z toho z prostředků OPD bylo uhrazeno 287,9 mil. Kč. Systém GSM-R byl zaveden na 120 km tratí. MD stanovilo pro projekt tyto indikátory:

- „*počet projektů podporujících dopravu a dopravní infrastrukturu*“ s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 1,
- „*hodnota úspory času v železniční dopravě v EUR*“ s výchozí hodnotou 0 EUR/rok a cílovou hodnotou 565 046,25 EUR/rok,
- „*délka rekonstruovaných železničních tratí TEN-T (GSM-R)*“ s výchozí hodnotou 0 km a cílovou hodnotou 120 km.

Žádný z těchto indikátorů neumožňoval objektivně vyhodnotit splnění očekávaného dopadu – zjednodušení a zrychlení železničního provozu a na to navazujících cílů – „*zvýšení přeprav alternativní nákladní dopravou*“, „*zatraktivnění alternativní nákladní dopravy za účelem snížení negativních vlivů dopravy na životní prostředí a veřejné zdraví v důsledku snížení podílu silniční nákladní dopravy na celkových přepravách*“ a „*snížení nehodovosti způsobené silniční nákladní dopravou převedením části výkonů nákladní dopravy na alternativní dopravu*“.

Indikátor „*hodnota úspory času v železniční dopravě v EUR*“ stanovilo MD i u dvou dalších kontrolovaných projektů. Již však nestanovilo, jakým způsobem budou hodnoty vykazovány nebo měřeny.

4.2a) Pořízení palubních částí systému GSM-R bylo kontrolováno u 2 projektů z 11 financovaných z programu č. 127 330 (příloha 2). Kontrolovanými projekty byly pořízeny palubní části GSM-R pro 381 kolejových vozidel s celkovými náklady 171,8 mil. Kč, z toho 72,7 mil. Kč bylo hrazeno z OPD. **Zjištěny byly tyto nedostatky, které mohly nebo mohou**



mít negativní dopad na hospodárnost vynakládání peněžních prostředků určených na pořízení palubních částí systému GSM-R:

Projekt Vybavení vozidel systémem GSM-R, TSS Cargo

Podle projektu měla být palubní částí GSM-R vybavena speciální hnací vozidla (šlo zejména o pracovní stroje určené k údržbě a opravám tratí). MD projekt schválilo, aniž by posoudilo, zda by vzhledem k charakteru vozidel a omezené míře jejich využití nebylo v souladu s platnou legislativou hospodárnější podpořit pořízení menšího počtu přenosných palubních jednotek GSM-R, které by využívala právě provozovaná vozidla, popř. vybavit je podstatně levnějšími mobilními telefony GSM-R.

Projekt Vybavení kolejových vozidel ČD, a.s., systémem GSM-R – 2. etapa

Podpora z OPD má být poskytována na vybavení kolejových vozidel systémem ERTMS, která jsou používána na tratích sítě TEN-T. Z kontrolovaného projektu bylo především podpořeno vybavení vozidel pro regionální dopravu. Z projektové žádosti ani jiných dokladů předložených MD nebyl zřejmý rozsah provozu podpořených vozidel na tratích sítě TEN-T.

4.2b) Dále bylo zjištěno, že SŽDC pořizovala terminály GSM-R do kolejových vozidel a mobilní terminály (telefony GSM-R) jako dodávky v rámci projektů infrastrukturní části GSM-R (viz předchozí bod 3). **Jejich pořízení tak neproběhlo v rámci soutěžního prostředí, neboť jejich dodavatelem byl dodavatel infrastrukturní části.** Dodávky přitom netvořily jeden funkční celek pouze s příslušným projektem. U dvou kontrolovaných projektů uvedených v předchozím bodě 4.2a) dodali terminály GSM-R do kolejových vozidel dva různé dodavatelé.

Například SŽDC pořídila v rámci projektu (stavby) infrastrukturní části *GSM-R dokončení I. národního železničního koridoru* (projekt č. 2 v příloze 1) 343 ks mobilních terminálů (telefonů GSM-R) v ceně 6,7 mil. Kč. Mobilní terminály měly sloužit pro komunikaci zaměstnanců zajišťujících provozování a provozuschopnost dráhy se zaměstnanci obsluhy dráhy (výpravčí, dispečeri). V rámci projektu (stavby) *GSM-R uzel Praha* (projekt č. 8 v příloze 1) pořídila 7 ks terminálů GSM-R do kolejových vozidel v ceně 3,9 mil. Kč a 500 ks mobilních terminálů (telefonů GSM-R) v ceně 11,5 mil. Kč.

Velký rozptyl cen byl zjištěn u dodávek mobilních terminálů (telefonů GSM-R) označených jako „OPH“, které SŽDC pořídila v rámci infrastrukturních projektů uvedených v příloze 1 pod čísly 1, 4, 8 a 9. Ceny byly 63 979 Kč/ks (projekt č. 1), 55 000 Kč/ks (projekty č. 8 a 9) a 39 600 Kč/ks (projekt č. 4). Naopak u mobilních terminálů (telefonů GSM-R) označených jako „GPH“ byl rozptyl cen minimální, a to od 14 891 Kč/ks do 15 000 Kč/ks.

Seznam zkratk

ČD	České dráhy, akciová společnost
ERTMS	Evropský systém řízení železniční dopravy
ETCS	Evropský vlakový zabezpečovací systém
GSM-R	Radiokomunikační systém ERTMS
MD	Ministerstvo dopravy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPD	Operační program <i>Doprava na léta 2007 až 2013</i>
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
TSI	Technické specifikace pro interoperabilitu
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Infrastrukturní projekty GSM-R

Č.	Projekt	Ukončení realizace (měsíc/rok)	Délka trati (km)	Celkové náklady (mil. Kč)	Příspěvek OPD (mil. Kč)
1.	Pilotní projekt GSM-R Děčín, st. hr. – Praha – Kolín	6/2005 ¹⁾	201	269,2 ¹⁾	x
2.	GSM-R, dokončení I. národního železničního koridoru	1/2009	293	661,9	553,5
3.	GSM-R Břeclav – Přerov – Petrovice u Karviné	9/2010	207	363,7	297,9
4.	GSM-R v úseku Ostrava – st. hr. SR a Přerov – Česká Třebová	4/2013	230	535,8	401,0
5.	GSM-R Děčín – Všetaty – Kolín	10/2013	172	350,4	277,0
6.	GSM-R Benešov – Votice	7/2015	19	66,1 ²⁾	16,3
7.	GSM-R III. koridor Beroun – Plzeň – Cheb	11/2015	185	121,9	95,0
8.	GSM-R uzel Praha (Beroun – Praha – Benešov)	11/2015	120	352,3	287,9
9.	GSM-R Kolín – Havlíčkův Brod – Křižanov – Brno	7/2016	202	619,9 ²⁾	471,3
	Celkem:		1 629	3 341,2	2 399,9

Zdroj: informace MD ze dne 30. 11. 2016 a *Národní implementační plán ERTMS* z listopadu 2014.

Pozn.:

1) Údaj ze smlouvy s dodavatelem pilotního projektu z 27. 5. 2004 a jejího dodatku č. 1 z 20. 5. 2005.

2) Předběžný údaj, neboť finanční vypořádání projektu ještě nebylo ukončeno.

Kontrolovány byly projekty č. 2, 5, 8 a 9.

Příloha 2

**Projekty vybavení kolejových vozidel palubní částí GSM-R
financované z programu č. 127 330 – *Interoperabilita v železniční dopravě***

Č.	Projekt	Ukončení realizace (měsíc/rok)	Počet vozidel (ks)	Celkové náklady (mil. Kč)	Příspěvek OPD (mil. Kč)
1.	Vybavení železničních kolejových vozidel Českých drah systémem GSM-R	6/2012	600	265,7	112,9
2.	Radiostanice GSM-R ČD Cargo	6/2012	197	88,2	37,5
3.	Radiostanice pro traťové lokomotivy	8/2012	17	5,9	2,5
4.	Realizace digitální mobilní radiové sítě GSM-R	12/2012	5	3,0	0,9
5.	Implementace GSM-R terminálu do lokomotiv	3/2013	19	5,9	2,2
6.	Zavedení mobilní digitální sítě pro lokomotivy AWT a.s.	9/2013	56	20,1	5,7
7.	Vybavení vozidel systémem GSM-R, Traťová strojní společnost, a.s.	8/2014	32	15,7	5,4
8.	Vybavení kolejových vozidel ČD, a.s., systémem GSM-R – 2. etapa	9/2014	355	163,3	69,4
9.	Radiostanice GSM-R ČD Cargo v letech 2013–2014	9/2014	104	48,3	20,3
10.	Vybavení železničních kolejových vozidel společnosti IDS CARGO, a.s., terminálem GSM-R	10/2014	10	4,4	1,6
11.	Vybavení vozidel systémem GSM-R, TSS Cargo	11/2014	26	8,5	3,3
	Celkem:		1 421	629,0	261,7

Zdroj: informace MD ze dne 30. 11. 2016.

Pozn.: Kontrolovány byly projekty č. 8 a 11.

16/17

Účetnictví Ministerstva zahraničních věcí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo zahraničních věcí při vedení účetnictví v roce 2015 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba: Ministerstvo zahraničních věcí (dále také „MZV“).

Kontrolováno bylo období roku 2015 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od června do prosince 2016.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MZV podalo, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání v roce 2017, které se konalo dne 27. února, **schválilo** usnesením č. 8/IV/2017 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Účetnictví Ministerstva zahraničních věcí v kontrolovaném roce 2015 bylo nesprávné, neúplné, neprůkazné a nesrozumitelné.

Kontrolou byly v účetnictví zjištěny nesprávnosti v celkové výši 2,682 mld. Kč, na kterých se podílelo především chybné účtování účetních případů zastupitelských úřadů (dále také „ZÚ“), podmíněných závazků z transferů a prostředků na financování záloh ZÚ.

MZV nezaúčtovalo do účetního období roku 2015 všechny účetní případy, které se účetního období roku 2015 týkaly. MZV nestanovilo účetní období roku 2015 v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť pro účetní případy týkající se zastupitelských úřadů (s výjimkou nákladů) stanovilo účetní období od listopadu 2014 do října 2015; v důsledku toho:

- nezaúčtovalo žádné pohyby peněžních prostředků ani žádné výnosy za období listopad a prosinec 2015;
- nevykázalo peněžní prostředky, pohledávky, závazky a zásoby ZÚ v účetní závěrce k 31. prosinci 2015, ale ve stavu k 31. říjnu 2015;
- účetní zápisy za ZÚ (více než 302 tis., tj. 59 % všech zápisů MZV v roce 2015) zaúčtovalo prostřednictvím dvou souhrnných účetních dokladů ze dne 31. prosince 2015 bez jasné vazby na podklady pro účetní zápisy, účetnictví v této oblasti tak bylo neprůkazné.

I. Úvod

MZV bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb.¹, podle kterého je ústředním orgánem státní správy pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc, koordinuje vnější ekonomické vztahy, podílí se na sjednávání mezinárodních sankcí a koordinuje postoje České republiky k nim.

MZV zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením, koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce, s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva spravedlnosti.

MZV je organizační složkou státu (dále také „OSS“), účetní jednotkou a správcem kapitoly státního rozpočtu 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí*. V roce 2015 MZV zajišťovalo provoz 116 zastupitelských úřadů – velvyslanectví, stálých zastoupení, generálních konzulátů a konzulátů.

Základním předpisem pro vedení účetnictví je zákon č. 563/1991 Sb.², který stanoví rozsah a způsob vedení účetnictví a požadavky na jeho průkaznost. Údaje z účetnictví musí být spolehlivé, srozumitelné, srovnatelné a správné.

Hlavní funkcí účetnictví je poskytovat spolehlivé informace o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, dále o nákladech a výnosech nebo o příjmech a výdajích a o výsledku hospodaření účetních jednotek za určité období. Informace z účetnictví a z účetních závěrek jsou základním informačním zdrojem zejména pro operativní i strategické

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

² Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

řízení na úrovni účetních jednotek i státu a pro účely statistik. Současně poskytují zpětnou vazbu pro vyhodnocování účinků již přijatých rozhodnutí.

Z uvedených důvodů je důležitá spolehlivost údajů z účetnictví, které proto musí být správné, úplné, průkazné a srozumitelné.

Údaje z účetnictví subjektů státu jsou základním informačním zdrojem národních účtů České republiky, které sestavuje Český statistický úřad.

Kontroly byly podrobeny skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a o kterých MZV účtovalo nebo mělo účtovat v průběhu roku 2015.

Kontrolována byla také správnost používání účetních metod a ostatních podmínek vedení účetnictví stanovených účetními předpisy s účinností pro kontrolované období. Účetní zápisy byly ke kontrole vybrány s ohledem na významnost jednotlivých položek účetní závěrky MZV sestavené k 31. prosinci 2015 (dále také „ÚZ“) a s ohledem na vyhodnocená rizika nesprávného účtování.

Tabulka č. 1: Základní údaje účetní závěrky MZV k 31. prosinci 2015 (v Kč)

Ukazatel	Účetní hodnota
Aktiva ³	12 985 110 248,30
Pasiva	12 985 110 248,30
Náklady ⁴	6 559 040 451,86
Výnosy ⁴	861 240 129,01
Výsledek hospodaření běžného účetního období ⁴	-5 697 800 322,85
Podrozvahové účty	
<i>P.I. Majetek účetní jednotky</i>	44 927 693,45
<i>P.VII. Další podmíněné závazky</i>	8 443 473,59
<i>P.VIII.5 Vyrovnávací účet k podrozvahovým účtům</i>	36 484 219,86

Zdroj: účetní závěrka MZV sestavená 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. 16/17 bylo prověřit, zda MZV při vedení účetnictví v roce 2015 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy. Vzhledem k tomu, že se jednalo o první komplexní kontrolu vedení účetnictví MZV, nebylo cílem kontrolní akce vyhodnotit, zda účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky.

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

³ Hodnota aktiv je uvedena v netto hodnotě, brutto hodnota aktiv byla v ÚZ vykázána ve výši 18 204 581 545,64 Kč (korekce činily 5 219 471 297,34 Kč).

⁴ Náklady, výnosy i výsledek hospodaření byly v ÚZ vykázány pouze ve sloupci „hlavní činnost“.

účetování. U vybraných účetních případů byla provedena kontrola s cílem prověřit systém účetování a vykazování informací o skutečnostech, které byly předmětem účetnictví.

Kontrola prověřila rovněž účetování dvou ze 116 zastupitelských úřadů, a to velvyslanectví ČR v Bratislavě a velvyslanectví ČR v Moskvě.

Při kontrole byly zjištěny nesprávnosti s vlivem na ÚZ sestavenou k 31. 12. 2015 ve výši 2,682 mld. Kč. Na této celkové částce se podílelo jednak nesprávné účetování a vykazování podmíněných závazků (nesprávnosti přesahující 1,5 mld. Kč) a také chybné účetování na rozvahových a výnosových účtech (zde nesprávnosti přesáhly 1 mld. Kč).

Uvedené zjištěné nesprávnosti jsou ve svém celkovém rozsahu významné. Na základě zjištěných skutečností NKÚ konstatuje, že MZV v roce 2015 nevedlo správné, úplné, průkazné a srozumitelné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 až 5 zákona o účetnictví.

V oblasti vedení účetnictví byly mj. zjištěny následující **systémové nedostatky**:

- **MZV neúčtovalo účetní operace za zastupitelské úřady průběžně, ale jednorázově. Více než 302 tis. účetních zápisů (59 % všech zápisů MZV v roce 2015) zaúčtovalo dvěma souhrnnými účetními doklady** s datem 31. prosince 2015, které nesplňovaly zákonné náležitosti účetních dokladů (zejména byly bez vazby na prvotní doklad, proto z účetního zápisu nebylo zřejmé, čeho se týká a které dokumenty dokládají jeho správnost).
- **Účetní období pro zastupitelské úřady neodpovídalo v následujících případech kalendářnímu roku 2015**, bylo nesprávně stanoveno na období listopad 2014 až říjen 2015:
 - Do účetního období roku 2015 neúčtovalo MZV o pohybech peněžních prostředků, pohledávek, závazků a výnosů na zastupitelských úřadech za období listopad a prosinec 2015; naopak je v roce 2015 vykázalo za listopad a prosinec roku předchozího.
 - MZV za listopad a prosinec 2015 za ZÚ zaúčtovalo náklady (na rozdíl od roku 2014), do účetního období roku 2015 tak zahrnulo náklady za 14 měsíců (tj. za listopad 2014 až prosinec 2015), souvztažně s náklady však účtovalo prostřednictvím nesprávně použitého účtu časového rozlišení (383 – *Výdaje příštích období*), neboť v uvedeném případě výdaje z bankovních účtů (resp. z pokladen) byly v roce 2015 provedeny.
 - MZV nezjistilo skutečný stav majetku a závazků k 31. prosinci 2015, neboť peněžní prostředky, zásoby, pohledávky a závazky na zastupitelských úřadech vykázalo v účetní závěrce ve stavu k 31. říjnu 2015.
- **MZV nerozlišovalo mezi hotovostními a bezhotovostními pohyby peněžních prostředků**, neúčtovalo prostřednictvím účtu 261 – *Pokladna*, ale veškeré hotovostní operace účtovalo jako pohyby na bankovních účtech, v důsledku toho nesouhlasil účetní zůstatek bankovních účtů jednotlivých ZÚ se stavem peněžních prostředků uvedeným na výpise z bankovního účtu.
- **MZV neúčtovalo o předpisech závazků a pohledávek na zastupitelských úřadech** v průběhu roku 2015, stav pohledávek a závazků zaúčtovalo až na konci roku jako rozdíl mezi stavem k 31. říjnu 2014 a k 31. říjnu 2015.
- **MZV neúčtovalo o kurzových rozdílech** vzniklých při úhradě pohledávek a závazků v cizí měně a dále nepřecenilo pohledávky a závazky k rozvahovému dni.
- **Prostředky na financování záloh zastupitelských úřadů ve výši 200 mil. Kč vykázalo MZV jako závazek, přestože se jednalo o vlastní rozpočtové prostředky ministerstva.**

- V knihách podrozvahových účtů neúčtovalo Ministerstvo zahraničních věcí o významných skutečnostech, např. o dlouhodobých podmíněných závazcích ze zahraničních transferů či o dlouhodobých podmíněných závazcích z jiných smluv.
- MZV neprovedlo kvalifikovaný odhad zbývající doby používání majetku na začátku jeho odpisování a neodpisovalo majetek po celou dobu jeho používání, aplikovalo tedy nesprávně účetní metodu odpisování dlouhodobého majetku.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Zjištěné nesprávnosti a hlavní příčiny těchto nesprávností

MZV v roce 2015 nevedlo správné, úplné, průkazné ani srozumitelné účetnictví, nedodrželo obsahová vymezení položek účetní závěrky stanovená vyhláškou č. 410/2009 Sb.⁵, nesprávně aplikovalo účetní metody a neprovedlo úplnou inventarizaci veškerého majetku a závazků. Nedostatky byly zjištěny zejména v níže uvedených případech.

1.1 Účtování zastupitelských úřadů – nesprávné, neúplné a neprůkazné účetnictví MZV

Zastupitelské úřady, jako vnitřní organizační jednotky MZV, hospodaří na základě schváleného rozpočtu. Oproti řádnému rozpočtovému roku, který je shodný s kalendářním rokem, je rozpočtové období pro ZÚ o dva měsíce posunuto, tj. začíná 1. listopadu a končí 31. října následujícího roku.

V případě zastupitelských úřadů MZV nestanovilo účetní období v roce 2015 v souladu se zákonem o účetnictví od ledna do prosince, ale shodně s rozpočtovým obdobím od listopadu 2014 do října 2015 a účetní případy (vyjma nákladů) týkající se ZÚ za období listopad a prosinec 2015 zaúčtovalo v účetním období roku 2016, čímž nedodrželo věcné a časové souvislosti jednotlivých účetních případů.

MZV v roce 2015 do svého účetnictví zaúčtovalo dvěma souhrnnými vnitřními účetními doklady 302 tis. účetních zápisů (59 % všech zápisů MZV v roce 2015) týkajících se účetních případů jednotlivých ZÚ za období listopad 2014 až říjen 2015. Tyto souhrnné doklady nesplňovaly zákonné náležitosti účetních dokladů, neboť neobsahovaly údaj o okamžiku uskutečnění účetního případu, podpisový záznam osoby odpovědné za jeho zaúčtování a zejména identifikátor, kterým lze nezaměnitelně určit vzájemnou vazbu mezi účetním záznamem a účetním dokladem, včetně souvisejících skutečností, čímž MZV porušilo povinnost zajištění průkaznosti a srozumitelnosti účetnictví dle zákona o účetnictví.

Veškeré uvedené účetní zápisy za zastupitelské úřady zaúčtovalo MZV s datem 31. prosince 2015, čímž v rozporu se zákonem o účetnictví neuvádělo v hlavní knize denní obraty strany „má dáti“ a „dal“⁶.

⁵ 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.

⁶ Dle ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb.

1.1.1 Nesprávné účtování o pohybech peněžních prostředků ZÚ

– Nesprávné použití účtu 245 – Jiné běžné účty

V roce 2015 ZÚ financovaly své provozní činnosti ze záloh⁷, které obdržely z ústředí MZV ze zvláštního bankovního účtu⁸ stále mimorozpočtové zálohy. MZV dále zřídilo bankovní účty⁹ pro jednotlivé ZÚ u bank v zahraničí.

O peněžních prostředcích na těchto účtech MZV v průběhu roku nesprávně účtovalo prostřednictvím účtu 245 – *Jiné běžné účty* namísto účtu 241 – *Běžný účet*¹⁰, neboť se nejednalo o cizí prostředky ve smyslu ustanovení § 45 odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb.

V případě bankovního účtu stále mimorozpočtové zálohy mělo nesprávné účtování vliv na konečné zůstatky účtů 245 – *Jiné běžné účty* a 241 – *Běžný účet* ve výši 252,75 mil. Kč (stav peněžních prostředků na tomto účtu k 31. prosinci 2015).

V ÚZ sestavené k 31. prosinci 2015 vykázalo MZV zůstatek peněžních prostředků jednotlivých ZÚ (bankovní účty i pokladny) ve výši 249,66 mil. Kč, což byl stav k 31. říjnu 2015. Účtování o těchto prostředcích bylo předmětem kontroly pouze u prověřovaných ZÚ, tj. u vzorku účetních případů, z tohoto důvodu nebyl vyčíslen dopad nesprávného účtování o peněžních prostředcích ZÚ na konečné zůstatky účtů 245 – *Jiné běžné účty*, 241 – *Běžný účet* a 261 – *Pokladna* k 31. prosinci 2015.

– Neúplné účtování o peněžních prostředcích

MZV do účetního období roku 2015 neúčtovalo o pohybech peněžních prostředků na zastupitelských úřadech za období listopad a prosinec, veškeré peněžní transakce za tyto dva měsíce zaúčtovalo až v účetním období roku 2016.

MZV v případě převodu peněžních prostředků z bankovního účtu stále mimorozpočtové zálohy na financování provozní činnosti ZÚ účtovalo prostřednictvím účtu 262 – *Peníze na cestě* a 245 – *Jiné běžné účty*. O prostředcích, které ZÚ přijaly na bankovní účty v zahraničí a do svých pokladen v listopadu a prosinci 2015, MZV v roce 2015 neúčtovalo, ale vykázalo je v ÚZ sestavené k 31. 12. 2015 na účtu 262 – *Peníze na cestě*, a to ve výši 362,65 mil. Kč.

Kontrolou bylo zjištěno, že MZV u prověřovaných zastupitelských úřadů nezjistilo ani inventarizací skutečný stav majetku a vykázalo k 31. prosinci 2015 zůstatky peněžních prostředků na těchto ZÚ ve stavu k 31. říjnu 2015, tj. k jinému okamžiku, než ke kterému sestavilo řádnou účetní závěrku.

Jednalo se o systémový nedostatek, v případě dvou prověřovaných ZÚ toto nesprávné účtování ovlivnilo především zůstatek účtu 262 – *Peníze na cestě* o 4,33 mil. Kč a zůstatek účtu 241 – *Běžný účet* o 4,29 mil. Kč.

MZV k 31. prosinci 2015 zaúčtovalo vnitřním účetním dokladem náklady za všechny ZÚ za období listopad a prosinec 2015. MZV sice náklady uskutečněné v listopadu a prosinci 2015 na zastupitelských úřadech správně zaúčtovalo do účetního období roku 2015, souvztažně však proti příslušným nákladovým účtům zaúčtovalo časové rozlišení ve formě výdajů příštích období. MZV tak použilo nesprávně metodu časového rozlišení, neboť

⁷ Dle ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁸ Zřízení dle ustanovení § 45 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb.

⁹ Zřízeny dle ustanovení § 52 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁰ Na účtu 241 – *Běžný účet* se dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 410/2009 Sb. účtují u organizačních složek státu prostředky podle jiných právních předpisů.

v uvedeném případě výdaje z bankovních účtů (resp. z pokladen) byly v roce 2015 provedeny.

Toto nesprávné účtování ovlivnilo zůstatky účtů 383 – *Výdaje příštích období* a 241 – *Běžný účet* (resp. 261 – *Pokladna*) o 168,92 mil. Kč.

– Nesprávné účtování o hotovostních pohybech peněžních prostředků

MZV nerozlišovalo mezi hotovostními a bezhotovostními pohyby peněžních prostředků, neboť neúčtovalo prostřednictvím účtu 261 – *Pokladna*, ale veškeré hotovostní operace účtovalo jako pohyby na bankovních účtech.

MZV nedodrželo obsahové vymezení účtu (v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2015 veškeré peněžní prostředky ZÚ vykázalo na účtu 245 – *Jiné běžné účty* místo na účtu 241 – *Běžný účet*), nerozlišovalo mezi hotovostními a bezhotovostními pohyby peněžních prostředků, tj. neúčtovalo prostřednictvím účtu 261 – *Pokladna*, ale veškeré hotovostní operace účtovalo jako pohyby na bankovních účtech ZÚ v zahraničí, a nesprávně provedlo inventarizaci peněžních prostředků. Tím ovlivnilo za prověřované ZÚ zůstatek účtu 241 – *Běžný účet* o 18,63 mil. Kč a zůstatek účtu 261 – *Pokladna* o 2,33 mil. Kč. Opět se jednalo o systémové nedostatky.

– Výnosy ZÚ

Zastupitelské úřady realizují výnosy především z výběru správních poplatků. MZV vykázalo v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2015 výnosy uskutečněné na ZÚ v Moskvě a v Bratislavě v období listopad a prosinec 2014, naopak výnosy za období listopad a prosinec 2015 v této ÚZ nevykázalo.

Toto nesprávné účtování za prověřované ZÚ ovlivnilo především zůstatky účtů 241 – *Běžný účet* o 4,87 mil. Kč, 605 – *Výnosy ze správních poplatků* ve výši 5,22 mil. Kč a 245 – *Jiné běžné účty* o 5,23 mil. Kč; opět se jednalo o systémový nedostatek.

– Poskytování záloh a kaucí u ZÚ

Zálohy a kauce účtovalo MZV u ZÚ zejména v případech, kdy platilo kauce na byty, které používají zaměstnanci MZV při pobytu v zahraničí, dále např. na frankovací stroje a elektroměry. MZV v průběhu roku 2015 účtovalo zaplacené zálohy a kauce prostřednictvím účtu 518 – *Ostatní služby* místo příslušného rozvahového účtu. O pohledávkách plynoucích ze záloh a kaucí účtovalo MZV v roce 2015 pouze jednou (31. prosince 2015), a to ve stavu k 31. říjnu 2015, přičemž tento účetní zápis v lednu následujícího roku stornovalo. MZV o zálohách a kaucích vyplacených v období listopad a prosinec 2015 účtovalo až v účetním období roku 2016.

Jelikož MZV neúčtovalo pohledávky průběžně prostřednictvím příslušných účtů, nezachycovalo ani kurzové rozdíly vzniklé rozdílným kurzem účetního případu při poskytnutí záloh a kaucí u ZÚ, při jejich vypořádání a na konci rozvahového dne. Částky, které by odpovídaly případným kurzovým rozdílům, tak zůstaly vykázány nesprávně na účtu 518 – *Ostatní služby*.

MZV o zálohách a kaucích, které měly charakter dlouhodobé pohledávky, účtovalo prostřednictvím účtu 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky* namísto účtu 469 – *Ostatní dlouhodobé pohledávky*, čímž ovlivnilo zůstatky těchto účtů minimálně o 1,95 mil. Kč.

– Náhrady zvýšených životních nákladů

MZV dle nařízení vlády č. 62/1994 Sb.¹¹ poskytuje náhrady zvýšených životních nákladů (dále jen „NZŽN“) zaměstnancům, kteří mají místo výkonu práce v zahraničí určené jako pravidelné pracoviště.

MZV o závazcích z titulu NZŽN v roce 2015 účtovalo prostřednictvím účtu 331 – *Zaměstnanci* namísto účtu 333 – *Jiné závazky vůči zaměstnancům*. MZV vykázalo k datu 31. prosince 2015 jako neuhrazené závazky ZÚ i ty závazky, které ve skutečnosti byly k datu 31. prosince 2015 uhrazeny. Tyto závazky byly uhrazeny na jednotlivých ZÚ v období listopad a prosinec 2015, účetní zápisy o těchto skutečnostech však byly provedeny až v účetním období roku 2016.

Toto nesprávné účtování ovlivnilo zůstatek účtu 331 – *Zaměstnanci* o 306,53 mil. Kč, účtu 333 – *Jiné závazky vůči zaměstnancům* minimálně o 110,65 mil. Kč, účtu 245 – *Jiné běžné účty* o 306,53 mil. Kč a zůstatek účtu 241 – *Běžný účet* minimálně o 110,65 mil. Kč.

1.1.2 Inventarizace na ZÚ

MZV na prověřovaných ZÚ nezjistilo inventarizaci skutečné stavy bankovních účtů, pokladen, pohledávek, závazků a zásob k okamžiku, ke kterému sestavilo řádnou účetní závěrku. K 31. prosinci 2015 tak vykázalo za prověřované ZÚ zůstatky zjištěné k 31. říjnu 2015.

V případě peněžních prostředků však nebyl vykázán správný stav ani k 31. říjnu 2015, neboť v zůstatku účtu 245 – *Jiné běžné účty* byly zahrnuty výše jak bankovních účtů jednotlivých ZÚ, tak jejich pokladen.

1.2 Dlouhodobý závazek

MZV vykázalo v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2015 na účtu 459 – *Ostatní dlouhodobé závazky* částku ve výši 650,6 mil. Kč, přičemž:

- částka 0,6 mil. Kč byla poskytnuta vnitřní organizační jednotce – vlastní závodní jídelně;
- částka 200 mil. Kč představovala prostředky určené na financování záloh pro zastupitelské úřady, jednalo se o peněžní prostředky poskytnuté z vlastních zdrojů MZV;
- částka ve výši 450 mil. Kč představovala prostředky, které byly rovněž určeny k financování záloh pro zastupitelské úřady, byla však poskytnuta Ministerstvem financí z rozpočtu kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa*. V průběhu kontroly nepředložilo MZV k této částce podklady, ze kterých by bylo možné vyvodit, že v případě vztahu mezi MF a MZV se jednalo o závazek MZV poskytnuté peněžní prostředky vrátit. Z tohoto důvodu nebylo možné jednoznačně prokázat správnost zaúčtování a vykázání závazku v ÚZ. Tato skutečnost je však významná, proto ji MZV mělo uvést v příloze účetní závěrky.

V případě peněžních prostředků ve výši 200,6 mil. Kč MZV pouze převádělo prostředky mezi vlastními bankovními účty, nejednalo se o vznik závazku za jiným subjektem s vlastní právní subjektivitou. MZV tak o tuto částku ovlivnilo zůstatek účtu 459 – *Ostatní dlouhodobé závazky*.

1.3 Pozdní účtování o zmařené investici

MZV o nákladech z titulu odpisu zmařené investice ve výši 20,49 mil. Kč účtovalo nesprávně až v roce 2015, ačkoli o zrušení záměru na výstavbu nového objektu bylo rozhodnuto na

¹¹ Nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí.

základě usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2014 č. 903. K tomuto okamžiku mělo MZV nedokončenou investiční akci z účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* odúčtovat.

Toto nesprávné účtování ovlivnilo o 20,49 mil. Kč zůstatky účtů 547 – *Manka a škody* a 432 – *Výsledek hospodaření předcházejících účetních období*.

1.4 Investiční transfery poskytnuté zřízeným příspěvkovým organizacím

MZV o dotacích na pořízení dlouhodobého majetku, které poskytlo ve výši 13 mil. Kč vlastním příspěvkovým organizacím, účtovalo nesprávně jako o transferu prostřednictvím účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. Dle ČÚS č. 703 – *Transfery* se prostředky zřizovatele určené na pořízení dlouhodobého majetku pro jím zřízenou příspěvkovou organizaci za transfer nepovažují. V souladu s ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* mělo MZV o těchto prostředcích účtovat prostřednictvím účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*.

Toto nesprávné účtování ovlivnilo o 13 mil. Kč zůstatky účtů 401 – *Jmění účetní jednotky* a 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*.

1.5 Pozdní zařazení majetku do užívání

MZV evidovalo v roce 2015 na účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* investiční akce, které již byly uvedeny do stavu způsobilého k užívání a jejichž zařazení mělo být účtováno již před rokem 2015.

Toto nesprávné účtování ovlivnilo o 16,07 mil. Kč zůstatky účtů 021 – *Stavby* ve sloupci BRUTTO a 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*. Dále mělo vliv na vykázaný výsledek hospodaření, a to ve výši nezaúčtovaných odpisů.

1.6 Podrozvahové účty

1.6.1 Vykazování podmíněných závazků

MZV v roce 2015 neúčtovalo a v ÚZ nevykázalo následující podmíněné závazky:

- podmíněné závazky ve výši 1 428,34 mil. Kč z titulu povinnosti dané MZV usneseními vlády, např. hradit příspěvky mezinárodním organizacím, jichž je Česká republika členem, na účtu 954 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů*;
- podmíněný závazek ve výši 3,69 mil. Kč vyplývající ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku na účtu 971 – *Krátkodobé podmíněné závazky ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku*;
- krátkodobé podmíněné závazky ve výši 6,6 mil. Kč z titulu uzavřených smluv nájemních a na poskytování služeb na účtu 973 – *Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv*;
- dlouhodobé podmíněné závazky ve výši 149,28 mil. Kč z titulu uzavřených smluv nájemních a na poskytování služeb na účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv*.

1.6.2 Vykazování cizího majetku

MZV vykázalo v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2015 na účtu 909 – *Ostatní majetek* propůjčený majetek, ke kterému nemělo příslušnost hospodaření; zároveň se nejednalo o majetek, který by MZV jako zřizovatel předalo své příspěvkové organizaci k hospodaření. Toto nesprávné účtování ovlivnilo o 1,62 mil. Kč zůstatek účtu 909 – *Ostatní majetek*.

1.7 Nesprávná aplikace účetní metody odpisování dlouhodobého majetku

MZV v roce 2015 nesprávně a nedostatečně upravilo účetní metodu odpisování dlouhodobého majetku dle povinností stanovených vyhláškou č. 410/2009 Sb. a ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého hmotného majetku*. Jednalo se o následující systémové nedostatky:

- MZV neprovedlo kvalifikovaný odhad zbývajících doby používání majetku při prvním použití metody, čímž nezohlednilo zbývajících dobu používání při dopočtu oprávek k 31. prosinci 2011. Kromě toho MZV v důsledku neprovedení kvalifikovaného odhadu zbývajících doby používání majetku neodpisovalo dlouhodobý majetek po celou dobu jeho používání.
- Dále MZV nezjišťovalo, zda předpokládaná doba používání dlouhodobého majetku odpovídá odpisovému plánu, a nezohlednilo tuto skutečnost při úpravě odpisových plánů.
- MZV k 1. lednu 2015 vypracovalo odpisový plán, který byl v rozporu s účetní regulací, a u většiny odpisovaného majetku ponechalo zbytkovou hodnotu bez ohledu na to, zda předpokládá, že v okamžiku vyřazení (např. prodejem) získá za vyřazený majetek určitou hodnotu, či nikoliv.

1.8 Inventarizace

MZV k 31. 12. 2015 neprovedlo úplnou inventarizaci majetku a závazků a neověřilo, zda zjištěný skutečný stav odpovídá stavu majetku a závazků v účetnictví, neboť v rozporu s vyhláškou č. 270/2010 Sb.¹²:

- neprovedlo dokladovou inventuru nemovitostí;
- nestanovilo výši ocenění pohledávek a závazků, od které bude provádět jejich vzájemné odsouhlasení.

Kontrolou bylo dále zjištěno nesprávné provedení inventarizace na zastupitelských úřadech (viz část III.1.1.2 tohoto kontrolního závěru).

1.9 Neúplnost textové části přílohy ÚZ

Příloha ÚZ neobsahovala informace, popřípadě doplňující informace:

- o použitých účetních metodách, přestože tuto povinnost stanovuje zákon o účetnictví v ustanovení § 7 odst. 5 a návazně i vyhláška č. 410/2009 Sb.;
- o počtu jednotlivých věcí souborů majetku (nebo seznam tohoto majetku), který byl oceněn podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. k) zákona o účetnictví, přestože MZV je příslušné hospodařit s kulturními památkami oceněnými pořizovací cenou ve výši 1 Kč;
- k jiným částem ÚZ, přestože se jednalo o významné informace dle ustanovení § 19 odst. 6 zákona o účetnictví (např. MZV neuvedlo, že na účtu 245 – *Jiné běžné účty* vykázalo skutečnosti týkající se ZÚ k datu 31. října 2015 místo k datu 31. prosince 2015, kromě toho na účtu 245 – *Jiné běžné účty* vykázalo i zůstatky pokladen ZÚ, dále v příloze ÚZ neuvedlo a nevysvětlilo skutečnosti týkající se účtu 459 – *Ostatní dlouhodobé závazky*);
- k položkám, které MZV vykázalo v ÚZ na účtu 984 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí ostatních* ve výši 2,8 mil. Kč.

¹² Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

2. Porušení zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

MZV v kontrolovaném roce 2015, i v roce předešlém provozovalo závodní jídelnu a kantýnu. MZV tím uskutečňovalo činnost, při které se podle zákona č. 235/2004 Sb. považuje za osobu povinnou k dani. Výše obrátu z této činnosti přesáhla hranici, od které vzniká osobě povinné k dani povinnost podat na místně příslušný finanční úřad přihlášku k registraci a stát se plátcem daně z přidané hodnoty. MZV tuto zákonnou povinnost nesplnilo, neboť v rozporu se zákonem č. 235/2004 Sb. nepodalo přihlášku k registraci a příslušnou daň neodvedlo.

3. Nedostatečná právní úprava – majetkové účasti státu v obchodních společnostech

MZV vykázalo v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2015 na účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* částku ve výši 540 mil. Kč.

Právní předpisy regulující účetnictví a výkaznictví OSS vybraných účetních jednotek v oblasti majetkových účastí státu zůstaly i pro rok 2015 nedostatečné a nejednoznačné. OSS má ve svém finančním majetku vykazovat majetkovou účast státu v obchodní společnosti podle vlivu, který má v dané obchodní společnosti. Z právní úpravy však není zřejmé, zda organizační složky státu v případě jednotlivých majetkových účastí vykonávaly vliv rozhodující, podstatný či ostatní.

Pokud by měl být vykázán vliv OSS, je nutné vzít v úvahu, že je vždy omezen v rozsahu ustanovení zákona č. 219/2000 Sb.¹³, podle kterého jsou práva akcionáře vykonávána jménem státu, nikoliv jménem OSS. Některými právy zákon č. 219/2000 Sb. pověřil přímo vládu. Z tohoto důvodu je o některých úkonech rozhodováno pouze s jejím předchozím souhlasem. Žádné ministerstvo tedy nemůže vykonávat hlasovací práva na základě vlastního uvážení bez ohledu na právní důvody a bez ovlivňování. Ve vztahu k OSS tak nelze hovořit o ovládající osobě. Z uvedeného je zřejmé, že účtující OSS je v disponování s těmito majetkovými účastmi státu v obchodních společnostech omezena.

Pokud by měl být vykázán vliv státu, není to možné, protože jiné OSS mohou mít příslušnost hospodařit s dalšími majetkovými účastmi ve stejné společnosti, které vykazují ve svých účetních závěrkách, a vliv státu je tak možné určit až na základě součtu majetkových účastí u všech OSS.

Organizační složka státu je v disponování s majetkovými účastmi státu v obchodních společnostech omezena a dle dlouhodobého názoru NKÚ toto omezení nelze dostatečně přesně kvantifikovat.

¹³ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
ČÚS	český účetní standard
MF	Ministerstvo financí
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NZŽN	náhrady zvýšených životních nákladů
OSS	organizační složka státu
ÚZ	účetní závěrka
ZÚ	zastupitelské úřady

KA 16/18

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/18. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2013 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od června do prosince 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“);

Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále také „SÚKL“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MZd a SÚKL, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutí o námitkách podaly MZd a SÚKL, byla vypořádána usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 3. dubna 2017,
schválilo usnesením č. 9/VI/2017
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolou byly prověřeny peněžní prostředky vynaložené na úhradu vybraných nákladů z činnosti SÚKL v celkové výši 155 431 665 Kč a výdaje SÚKL spojené zejména s budováním *Centrálního úložiště elektronických receptů* (dále také „CÚER“) v letech 2007 až 2016 ve výši 292 956 290 Kč. Celkový objem kontrolovaných finančních prostředků činil 448 387 955 Kč. Ke kontrole byl dále vybrán vzorek majetku v hodnotě 159 864 522 Kč.

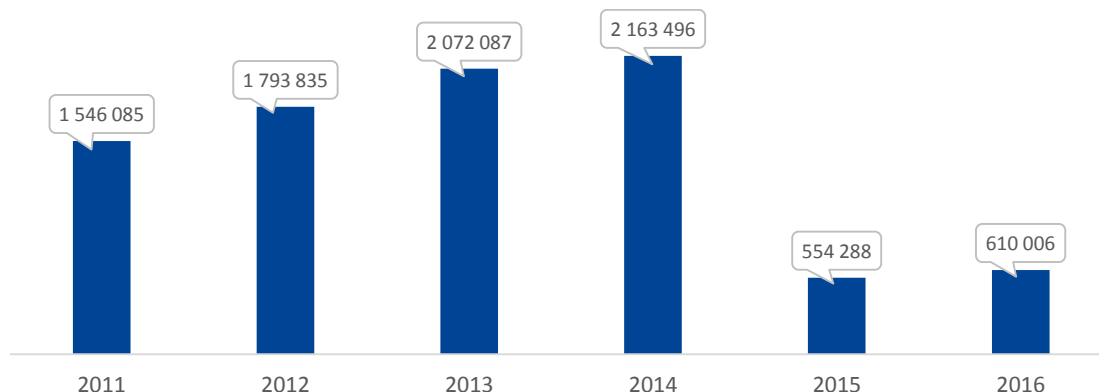
Státní ústav pro kontrolu léčiv je organizační složkou státu. Podle zákona č. 378/2007 Sb.¹ jde o správní úřad, který je podřízen Ministerstvu zdravotnictví.

SÚKL vybírá na základě zákona č. 378/2007 Sb., zákona č. 296/2008 Sb.² a zákona č. 268/2014 Sb.³ náhrady výdajů za provedení odborných úkonů. Tyto náhrady výdajů nejsou příjmem státního rozpočtu, jde o mimorozpočtové zdroje, které SÚKL používá pro zajištění své činnosti a jsou příjmem zvláštního účtu vedeného u České národní banky (dále také „ČNB“). Jen v letech 2013 až 2015 SÚKL takto získal celkem 1,55 mld. Kč, což představuje příjem v průměru cca 517 mil. Kč za rok. Za stejné období SÚKL čerpal z těchto mimorozpočtových zdrojů částku 1,09 mld. Kč. Podíl zdrojů státního rozpočtu na celkových výdajích SÚKL v roce 2013 činil 26 % a v letech 2014 a 2015 činil 22 %.

Ke konci roku 2014 vykazoval SÚKL zůstatek mimorozpočtových prostředků ve výši 2,16 mld. Kč. K významnému snížení těchto prostředků došlo v roce 2015 v důsledku novelizace zákona č. 378/2007 Sb. a následným odčerpáním 1,7 mld. Kč ze zvláštního účtu Ministerstvem zdravotnictví do státního rozpočtu.

Graf č. 1: Vývoj stavu zůstatků na zvláštním účtu SÚKL

(v tis. Kč)



Zdroj: účetní závěrky SÚKL za roky 2013 až 2015; MONITOR – informační portál Ministerstva financí.

Z pohledu aktiv jsou přijaté náhrady vykazovány v rozvaze jako oběžná aktiva na položce *Běžné účty fondů organizačních složek státu*. Z pohledu zdrojů SÚKL vykazuje mimorozpočtové prostředky v pasivech na položce *Rezervní fond z ostatních titulů*.

¹ Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech).

² Zákon č. 296/2008 Sb., o zajištění jakosti a bezpečnosti lidských tkání a buněk určených k použití u člověka a o změně souvisejících zákonů (zákon o lidských tkáních a buňkách).

³ Zákon č. 268/2014 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

V tabulkách č. 1 a 2 je uveden přehled stavu majetku (aktiv) a přehled zdrojů (pasiv) SÚKL v kontrolovaném období. V grafu č. 2 je vyjádřen podíl stálých a oběžných aktiv a v grafu č. 3 je uveden podíl *Rezervního fondu z ostatních titulů* na celkových pasivech. Přehled vybraných nákladů a výnosů SÚKL je uveden v tabulce č. 3.

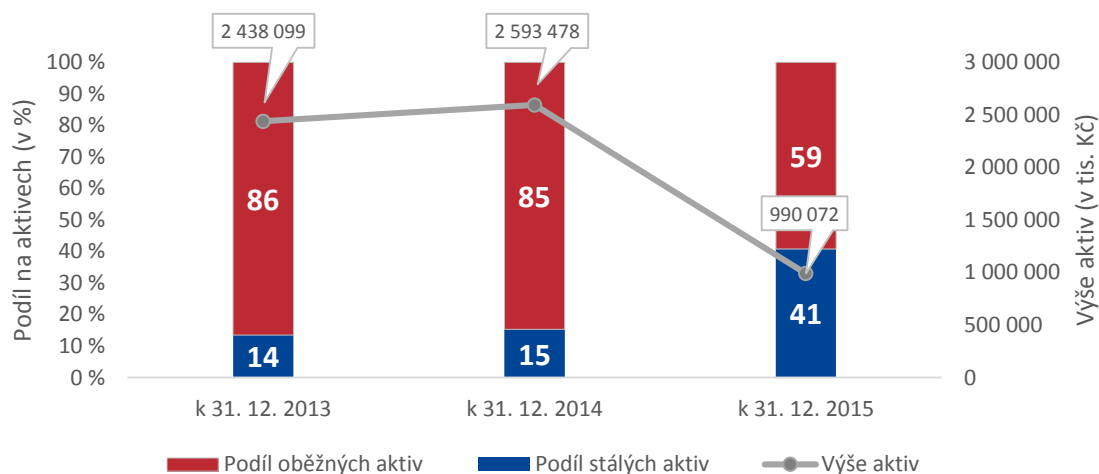
Tabulka č. 1: Stav majetku k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015 v netto hodnotě

(v Kč)

Název položky	k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014	k 31. 12. 2015
Aktiva	2 438 099 303	2 593 478 225	990 072 213
<i>Stálá aktiva</i>	329 727 754	397 592 282	403 672 799
Dlouhodobý nehmotný majetek	92 353 389	159 448 487	132 665 744
Dlouhodobý hmotný majetek	237 374 366	238 143 795	271 007 055
<i>Oběžná aktiva</i>	2 108 371 548	2 195 885 943	586 399 414
Zásoby	52 238	63 455	73 647
Krátkodobé pohledávky	9 018 345	2 152 838	4 016 433
Krátkodobý finanční majetek	2 099 300 966	2 193 669 650	582 309 333
<i>Běžné účty fondů organizačních složek státu</i>	2 072 087 335	2 163 495 524	554 288 017

Zdroj: rozvahy SÚKL sestavené k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015.

Graf č. 2: Poměr stálých a oběžných aktiv SÚKL k 31. 12. daného roku



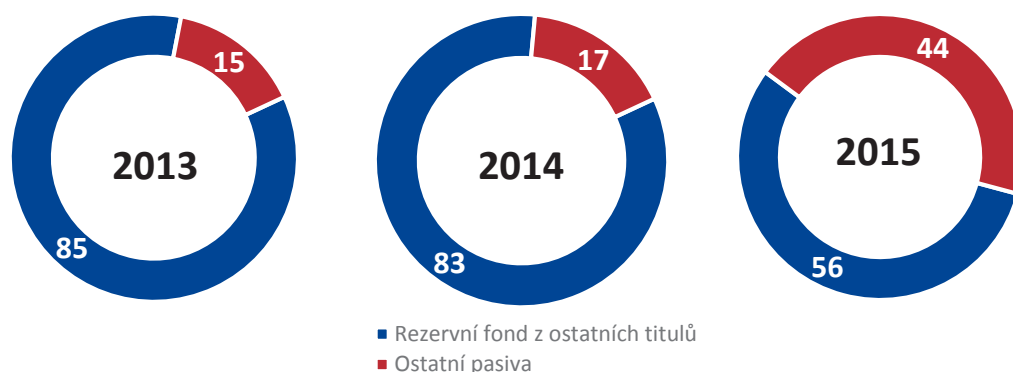
Zdroj: rozvahy SÚKL sestavené k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015.

Tabulka č. 2: Přehled pasiv k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015

(v Kč)

Název položky	k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014	k 31. 12. 2015
PASIVA	2 438 099 303	2 593 478 225	990 072 213
<i>VLASTNÍ KAPITÁL</i>	2 410 494 611	2 511 138 093	936 906 690
Jmění účetní jednotky a upravující položky	219 914 907	226 709 384	226 284 508
Fondy účetní jednotky	2 073 281 212	2 165 081 535	555 599 426
<i>Rezervní fond z ostatních titulů</i>	2 072 087 335	2 163 495 524	554 288 017
Výsledek hospodaření	-196 937 221	-272 933 013	-326 760 238
<i>CIZÍ ZDROJE</i>	27 604 692	82 340 132	53 165 523
Dlouhodobé závazky	20 411	20 411	20 411
Krátkodobé závazky	27 584 281	82 319 721	53 145 112

Zdroj: rozvahy SÚKL sestavené k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015.

Graf č. 3: Podíl *Rezervního fondu z ostatních titulů* na pasivech v letech 2013 až 2015 (v %)

Zdroj: rozvahy SÚKL sestavené k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015.

Tabulka č. 3: Přehled nákladů a výnosů SÚKL v letech 2013 až 2015 (v Kč)

Název položky	Účet	2013	2014	2015
NÁKLADY CELKEM	-	460 109 213	522 851 876	525 296 306
<i>NÁKLADY Z ČINNOSTI</i>	-	459 980 750	522 310 290	525 048 491
<i>Spotřeba materiálu</i>	501	5 554 810	6 339 626	6 380 110
<i>Spotřeba energie</i>	502	6 171 961	5 939 949	5 758 707
<i>Opravy a udržování</i>	511	3 720 523	4 870 841	3 752 094
<i>Cestovné</i>	512	5 262 841	6 069 091	5 184 352
<i>Ostatní služby</i>	518	98 790 664	131 050 183	103 380 419
<i>Mzdové náklady</i>	521	210 164 968	230 924 541	255 476 282
<i>Zákonné sociální pojištění</i>	524	69 112 710	76 751 151	84 920 569
<i>Zákonné sociální náklady</i>	527	1 814 095	2 390 820	2 463 717
<i>Jiné sociální náklady</i>	528	3 755 792	4 434 276	4 781 268
<i>Odpisy dlouhodobého majetku</i>	551	41 584 997	44 885 769	44 560 735
<i>Náklady z drobného dlouhodobého majetku</i>	558	10 552 061	7 378 937	6 829 596
FINANČNÍ NÁKLADY		128 464	541 587	247 814
VÝNOSY CELKEM	-	280 256 304	446 856 084	471 469 081
<i>VÝNOSY Z ČINNOSTI</i>	-	276 917 425	446 843 225	471 391 954
<i>Výnosy ze správních poplatků</i>	605	29 602 443	28 485 293	27 692 284
<i>Jiné výnosy z vlastních výkonů</i>	609	5 493 901	5 927 166	5 537 370
<i>Čerpání fondů</i>	648	241 653 000	412 335 594	437 352 792
FINANČNÍ VÝNOSY	-	74 466	12 860	77 126
VÝNOSY Z TRANSFERŮ	-	3 264 412	0,00	0,00

Zdroj: výkazy zisku a ztráty (dále také „VZZ“) sestavené za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013, od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 a od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015.

II. Shrnutí a vyhodnocení

1. Financování SÚKL z mimorozpočtových zdrojů není v souladu s právními předpisy

➤ Kontrolou byl zjištěn systémový nedostatek ve způsobu financování činnosti SÚKL prostřednictvím tvorby a čerpání rezervního fondu z mimorozpočtových zdrojů včetně způsobu vykazování mimorozpočtových zdrojů v účetnictví. SÚKL aplikovaný postup nemá oporu v zákoně č. 378/2007 Sb., v zákoně č. 218/2000 Sb.⁴ ani v právních předpisech pro vedení účetnictví a stanovení způsobů zveřejňování informací z účetnictví.

➤ V důsledku zjištěného systémového nedostatku se mění pohled na finanční situaci účetní jednotky, je zásadně ovlivňována účetní závěrka SÚKL, a tím je významně ovlivňován také úsudek uživatelů účetní závěrky.

Tabulka č. 4: Chyby v účetní závěrce v důsledku zjištěného systémového nedostatku (v Kč)

Údaj	2013	2014	2015
Podhodnocení výnosů, resp. výsledku hospodaření ve VZZ	242 510 916	24 580 465	14 847 933
Zkreslení poměru vlastních a cizích zdrojů v rozvaze	360 450 284	406 338 712	158 353 531

Zdroj: účetní závěrky SÚKL za roky 2013 až 2015, EIS RIS, skutečnosti zjištěné kontrolou.

2. Hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů SÚKL nebyly ze strany MZd sledovány a vyhodnocovány

➤ MZd nepostupovalo v souladu s ustanovením § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., když v letech 2013 až 2015 nesledovalo a nevyhodnocovalo hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů u SÚKL. Jedná se o systémový nedostatek, neboť vzhledem k nastavenému systému hospodaření SÚKL s náhradami výdajů za provedené odborné úkony podle § 112 zákona č. 378/2007 Sb. MZd nedisponuje kontrolou nad využitím peněžních prostředků převedených ze zvláštního účtu na příjmový účet SÚKL.

3. Informační systémy SÚKL byly budovány a řízeny nekoncepčně

➤ SÚKL neměl v kontrolovaném období ani v období předcházejícím vypracovanou a schválenou platnou informační koncepci, ani žádný jiný strategický dokument, podle kterého by byly budovány a řízeny v SÚKL informační systémy veřejné správy (dále také „ISVS“), čímž SÚKL nesplnil povinnosti uložené zákonem č. 365/2000 Sb.⁵ a vyhláškou č. 529/2006 Sb.⁶ SÚKL do 22. 4. 2015 vytvářel, rozvíjel, spravoval a provozoval informační systémy veřejné správy bez informační koncepce, která by zajišťovala zejména koncepční a systematický přístup k budování informačních systémů. SÚKL neměl ani ucelenou koncepci a strategii v oblasti řízení kvality informačních systémů (dále také „IS“) a informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) včetně jejich dat.

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

⁵ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

⁶ Vyhláška č. 529/2006 Sb., o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce a provozní dokumentace a o požadavcích na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy (vyhláška o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy).



4. Postup budování *Centrálního úložiště elektronických receptů* nelze považovat za efektivní

- SÚKL budoval CÚER bez investičního záměru, studie proveditelnosti či jiného obdobného dokumentu. Současně SÚKL vytvářel, rozvíjel, provozoval a spravoval ISVS CÚER do května 2015 bez informační koncepce a provozní dokumentace, čímž nepostupoval v souladu se zákonem č. 365/2000 Sb. a vyhláškou č. 529/2006 Sb.
- SÚKL v období let 2007 až 2016 vynaložil v souvislosti s budováním CÚER a sdílené informační a komunikační infrastruktury pro provoz informačních systémů peněžní prostředky minimálně ve výši 317 660 609 Kč.
- Pro období let 2017 až 2020 lze očekávat na základě smluv uzavřených v prosinci 2016 další výdaje spojené se správou a provozem CÚER minimálně ve výši 17 762 800 Kč.
- V období od srpna 2011 do října 2016 bylo vystaveno 308 318 916 lékařských předpisů, z toho 4 784 850 elektronických receptů. Počet vydaných elektronických receptů se na celkovém počtu vydaných receptů podílel 1,55 %.⁷
- V důsledku nekonceptního řízení v oblasti IS a ICT v letech 2007 až 2015 docházelo k nedostatečné smluvní úpravě v oblasti autorských práv. SÚKL si ve smlouvách uzavíraných do roku 2016 nevyhradil zejména možnost vyvinutý software modifikovat a možnost modifikovat software třetí osobou. SÚKL se uvedeným postupem vystavil riziku nevyjasněnosti autorských práv k CÚER, které vyústilo v soudní spor.

5. Nekonceptní řízení IS a ICT vedlo k porušení autorského zákona

- SÚKL v letech 2009 až 2014 porušoval zákon č. 121/2000 Sb.⁸ tím, že neoprávněně nakládal s dílem, aniž by k tomu získal potřebnou licenci. Tím také došlo na straně SÚKL k bezdůvodnému obohacení. K nápravě této skutečnosti došlo na základě dohody o narovnání č. 55/14 ze dne 26. 5. 2014, ve které se SÚKL zavázal uhradit dodavateli licenčních oprávnění 119 416 526 Kč včetně DPH.
- SÚKL zvolil nákladné technologické řešení, na jehož základě vznikají značné licenční náklady. SÚKL neprovedl ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. d), ve spojení s ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.⁹, zda navrhované řešení naplňuje z hlediska cílů finanční kontroly hospodárný výkon státní správy.

6. NKÚ zjistil dále dílčí nedostatky:

- v oblasti účtování o majetku SÚKL;
- v oblasti zadávání veřejných zakázek souvisejících s pořízením majetku SÚKL;

⁷ Zákon č. 378/2007 Sb. ukládá s účinností od 1. 1. 2018 povinnost vystavovat lékařské předpisy v elektronické podobě. Vystavení lékařského předpisu v listinné podobě bude přípustné jen výjimečně z objektivních důvodů. (viz zákon č. 70/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů).

⁸ Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

⁹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

- v oblasti prostředků vynakládaných na opravy a udržování majetku;
- v oblasti prostředků vynakládaných na nájemné, právní služby a servisní služby ICT.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole

K části II. bodu 1:

Financování SÚKL z mimorozpočtových zdrojů není v souladu s právními předpisy

SÚKL vybírá na základě zákona č. 378/2007 Sb., zákona č. 296/2008 Sb. a zákona č. 268/2014 Sb. náhrady výdajů za provedené odborné výkony, které nejsou příjmem státního rozpočtu. Jedná se o mimorozpočtové příjmy, které slouží k zajištění činností SÚKL (dále také „mimorozpočtové zdroje“ či „mimorozpočtové prostředky“). Odborné úkony hradí žadatelé na zvláštní účet vedený u ČNB. Odborné úkony jsou žadateli hrazeny předem na základě jejich žádosti a následného vygenerování platebního příkazu. Přehled přijatých záloh za odborné úkony SÚKL v kontrolovaném období jsou uvedeny v tabulce č. 4.

Tabulka č. 5: Přehled mimorozpočtových příjmů SÚKL v letech 2013 až 2015 (v tis. Kč)

Přijaté zálohy za odborné úkony	k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014	k 31. 12. 2015
Konzultace	1 230	1 266	1 413
Registrace	337 679	321 600	324 506
Inspekce	7 204	6 272	5 529
Laboratorní rozborů léčiv	7 091	4 411	3 858
Klinická hodnocení	31 614	32 140	33 705
Udržovací platby	133 744	129 559	134 653
Zdravotnické prostředky	-	-	260
Příjmy za překlady EMA ¹	1 343	8 496	24 221
Celkem	519 905	503 744	528 145

Zdroj: zprávy o hospodaření SÚKL za roky 2013 až 2015, přílohy účetní závěrky SÚKL za roky 2013 až 2015.

Vysvětlivka:

¹ EMA = European Medicines Agency.

Neinvestiční výdaje SÚKL jsou financovány především z mimorozpočtových zdrojů, ale část zejména mzdových nákladů je financována i ze zdrojů státního rozpočtu. Investiční výdaje SÚKL byly v kontrolovaném období financovány pouze z mimorozpočtových zdrojů. Podíl zdrojů státního rozpočtu na celkových výdajích SÚKL v roce 2013 činil 26 % a v letech 2014 a 2015 činil 22 %.

Tabulka č. 6: Struktura výdajů SÚKL v letech 2013 až 2015 dle zdrojů financování (v tis. Kč)

Položka	2013	2014	2015
Neinvestiční výdaje SÚKL	426 815	470 816	484 209
<i>Rozpočtové výdaje</i>	113 241	114 907	122 798
<i>Nároky z nespotřebovaných výdajů</i>	84 427	0	429
<i>Mimorozpočtové výdaje</i>	229 147	355 909	360 982
Investiční výdaje SÚKL (mimorozpočtové)	12 236	56 268	76 172
CELKEM VÝDAJE	439 051	527 084	560 381
CELKEM MIMOROZPOČTOVÉ VÝDAJE	241 383	412 177	437 154

Zdroj: zprávy o hospodaření SÚKL za roky 2013 až 2015, rozpočtová data SÚKL za roky 2013 až 2015.

SÚKL z mimorozpočtových prostředků tvoří rezervní fond, ze kterého na základě rozpočtových opatření v průběhu běžného roku převádí mimorozpočtové zdroje na svůj příjmový účet a dále je používá prostřednictvím státního rozpočtu na úhradu své činnosti, resp. k financování činností souvisejících s výdaji odborných útvarů, které provádějí odborné úkony, a také k financování činností útvarů podpůrných.

Postup, který aplikuje SÚKL, nemá oporu v obecně závazných právních předpisech, neboť:

- zákon č. 378/2007 Sb. neuvádí, že by náhrady výdajů vybírané SÚKL byly zdrojem tvorby *Rezervního fondu z ostatních titulů* v návaznosti na definování této položky rozvahy ve vyhlášce 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;
- zákon č. 218/2000 Sb. vymezuje zdroje rezervního fondu tvořeného organizačními složkami státu v ustanovení § 48 odst. 2 taxativně a mimorozpočtové zdroje vybírané SÚKL na základě zákona č. 378/2007 Sb., zákona č. 296/2008 Sb. a zákona č. 268/2014 Sb. nejsou zahrnuty mezi zdroje rezervního fondu podle tohoto zákona;
- právní předpisy pro vedení účetnictví a stanovení způsobu zveřejňování informací z účetnictví neupravují oblast mimorozpočtových zdrojů vybíraných SÚKL v návaznosti na jejich definování zákonem č. 378/2007 Sb., zákonem č. 296/2008 Sb. a zákonem č. 268/2014 Sb. a ve vztahu k tvorbě rezervního fondu.

Farmaceutické společnosti jako plátcí zasílají úhrady za odborné úkony na zvláštní účet mimorozpočtových zdrojů, který byl na základě § 112 odst. 5 zákona o léčivech pro tento účel zřízen u ČNB. SÚKL o zaplacených úhradách účtuje formou krátkodobě přijatých záloh (závazky z titulu předplacených odborných výkonů). Přijaté zálohy jsou následně kontrolovány ze strany příslušných odborných útvarů SÚKL. Zálohy, kterým je ze strany odborných útvarů přidělen atribut „ZZ“ (zkontrolováno, zaúčtovat) jsou na konci čtvrtletí (poslední pracovní den) přeúčtovány do *Rezervního fondu z ostatních titulů*.

Současně je vždy na konci čtvrtletí také proveden převod zbývajících finančních prostředků na účtu krátkodobých přijatých záloh do *Rezervního fondu z ostatních titulů* pro zpracování čtvrtletní uzávěrky. První pracovní den následujícího čtvrtletí je však proveden převod těchto finančních prostředků zpět z *Rezervního fondu z ostatních titulů* na účet *Krátkodobých přijatých záloh* ve stejné výši.

SÚKL v rozvaze sestavené k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015 nevykazoval žádné krátkodobé cizí zdroje v položce *D.III.7. Krátkodobé přijaté zálohy*, inkasované formou přijatých záloh např. od farmaceutických společností, které si předplatily požadované odborné úkony ze strany SÚKL. SÚKL přijaté prostředky vykazoval v rozvaze jako vlastní zdroje v položce *C.II.4. Rezervní fond z ostatních titulů*.

NKÚ vyhodnotil postup účtování o mimorozpočtových zdrojích jako nesprávný, protože do doby ukončení odborných úkonů SÚKL se jedná o nevypořádané krátkodobé přijaté zálohy, resp. závazky SÚKL např. vůči farmaceutickým společnostem. K 31. 12. 2013 se jednalo o nevypořádané krátkodobé přijaté zálohy v celkové výši 361 332 928 Kč, k 31. 12. 2014 v celkové výši 406 338 712 Kč a k 31. 12. 2015 v celkové výši 158 353 531 Kč.

Zvolený postup účtování a vykazování mimorozpočtových zdrojů SÚKL významně ovlivňuje účetní závěrku také tím, že o odborných úkonech, které na žádost daných subjektů SÚKL provede, není ve věcné a časové souvislosti účtováno jako o výnosech z titulu provádění odborných výkonů, resp. poskytování služeb, ale je o nich účtováno jako o tvorbě *Rezervního fondu z ostatních titulů*. Mimorozpočtové zdroje SÚKL se vlivem tohoto způsobu účtování promítají do výnosů ne při realizaci služby (odborného úkonu), ale až při uskutečňování běžných či kapitálových výdajů na základě rozpočtových opatření formou čerpání fondů.

SÚKL zvoleným postupem účtování o mimorozpočtových zdrojích SÚKL významně ovlivnil účetní závěrku sestavenou k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015, a to zejména tím, že:

- příjmy související s ukončením odborných výkonů, které SÚKL provádí na základě žádosti např. farmaceutických společností, nezachytil ve věcné a časové souvislosti jako výnosy z titulu poskytnutých služeb, čímž významně podhodnotil výsledek hospodaření;
- ke dni účetní závěrky 31. 12. 2013, 31. 12. 2014 a 31. 12. 2015 přeúčtoval *Krátkodobé přijaté zálohy* (SÚ 324) ve prospěch tvorby *Rezervního fondu z ostatních titulů* (SÚ 414), čímž sice neovlivnil celkovou hodnotu pasiv, nicméně významně změnil poměr vlastních a cizích zdrojů, a tím významně ovlivnil úsudek uživatele účetní závěrky.

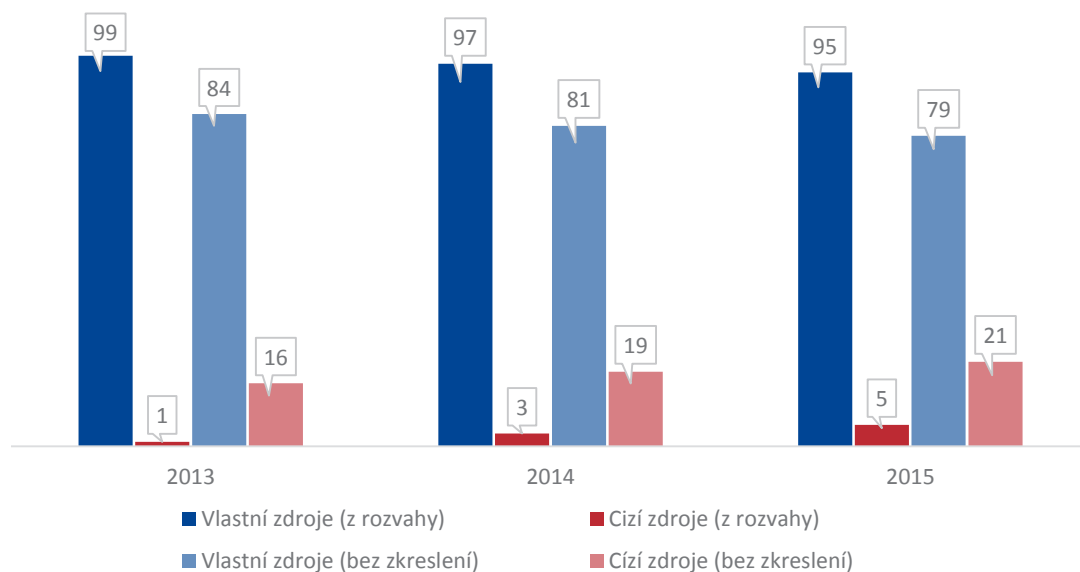
Uvedeným způsobem SÚKL:

- podhodnotil výnosy, resp. položku výkazu zisku a ztráty „C.2. Výsledek hospodaření běžného účetního období“ k 31. 12. 2013 minimálně o 242 510 916 Kč, k 31. 12. 2014 minimálně o 24 580 465 Kč a k 31. 12. 2015 minimálně o 14 847 933 Kč;
- SÚKL zkreslil ke dni účetní závěrky poměr vlastních a cizích zdrojů podhodnocením položky rozvahy D.III.7. *Krátkodobé přijaté zálohy* a současně nadhodnocením položky rozvahy C.II.4 *Rezervní fond z ostatních titulů* v roce 2013 ve výši 360 450 284 Kč, v roce 2014 ve výši 406 338 712 Kč a v roce 2015 ve výši 158 353 531 Kč.

➤ Z výše uvedeného plyne, že minimálně v kontrolovaném období došlo k významným nesprávnostem v účetnictví SÚKL. Jedná se o systémový nedostatek, který mění významným způsobem pohled na finanční situaci účetní jednotky, významně ovlivňuje účetní závěrku SÚKL, a tím také významně ovlivňuje úsudek uživatelů účetní závěrky. Nesprávnosti v účetnictví jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru, kde je vyjádřen vliv zjištěných nesprávností na rozvahu a výkaz zisku a ztrát SÚKL.

Graf č. 4: Ovlivnění pohledu na finanční situaci SÚKL

(v %)



Zdroj: rozvahy SÚKL sestavené k 31. 12. 2013, k 31. 12. 2014 a k 31. 12. 2015, skutečnosti zjištěné kontrolou.

K části II. bodu 2:

Hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů SÚKL nebyly ze strany MZd sledovány a vyhodnocovány

SÚKL hradí od roku 2009 veškeré investice z mimorozpočtových zdrojů, a tak není povinen řídit se povinnostmi stanovenými zákonem č. 218/2008 Sb. ve vztahu k programovému financování, např. vypracovávat investiční záměr a předávat jej MZd (správci kapitoly) ke schválení. Při realizaci investic hrazených z mimorozpočtových prostředků SÚKL nemá povinnost zpracovávat investiční záměr či jiný obdobný dokument.

MZd nepostupovalo v souladu s ustanovením § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., když v letech 2013 až 2015 nesledovalo a nevyhodnocovalo hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů u SÚKL. Jedná se o systémový nedostatek, neboť vzhledem k nastavenému systému hospodaření SÚKL s náhradami výdajů za provedené odborné úkony podle § 112 zákona č. 378/2007 Sb. MZd nemá kontrolu nad využitím peněžních prostředků převedených ze zvláštního účtu na příjmový účet SÚKL. Pokud SÚKL nepředloží investiční záměr MZd, nemá příslušný odbor MZd informace o činnosti nebo nečinnosti SÚKL v oblasti investic.

MZd vydalo v roce 2008 pro SÚKL pravidla účtování, v nichž upravilo postup pro účtování, čerpání a využití mimorozpočtových prostředků vybíraných SÚKL dle ustanovení § 112 zákona č. 378/2007 Sb., přičemž uvedené postupy nemají oporu v zákonech č. 218/2000 Sb., č. 378/2007 Sb. a v právních předpisech pro vedení účetnictví a stanovujících způsob zveřejňování informací z účetnictví, např. zákon č. 563/1991 Sb.

V roce 2013 podepsali tehdejší ředitel SÚKL a ministr zdravotnictví dokument nazvaný „STATUT Státního ústavu pro kontrolu léčiv ze dne 6. 8. 2013“. Od nabytí účinnosti zákona

č. 378/2007 Sb. již právní řád neukládá povinnost upravovat statut SÚKL. Vydání statutu v roce 2013 nemělo oporu v právních předpisech.

K části II. bodu 3:

OBLAST IS A ICT

Informační systémy SÚKL byly budovány a řízeny nekoncepčně

SÚKL jako orgán veřejné správy v rozsahu své zákonné působnosti provádí výběr technických a programových prostředků a dalších produktů pro provoz jím vytvářených a spravovaných informačních systémů veřejné správy, kterými jsou *Centrální úložiště elektronických receptů, Registr pro léčebné přípravky s omezením, Centrální databáze nežádoucích účinků, Správní řízení databáze léčivých přípravků* a od roku 2015 také *Registr zdravotnických prostředků*. K zabezpečení dlouhodobého řízení ISVS zákon č. 365/2000 Sb. ukládá orgánům veřejné správy povinnost vytvářet a vydávat informační koncepci, kterou orgány veřejné správy uplatňují v praxi a vyhodnocují její dodržování. Povinnosti dané § 5a zákona č. 365/2000 Sb., resp. i jiné povinnosti uložené orgánům veřejné správy tímto zákonem se nevztahují na provozní informační systémy, které jsou nutné pro vnitřní provoz a které nesouvisí bezprostředně s výkonem veřejné správy.

SÚKL vydal první verzi informační koncepce SÚKL až dne 22. 4. 2015 s platností ode dne 1. 5. 2015. V informační koncepci si SÚKL stanovil své dlouhodobé cíle v oblasti řízení kvality a bezpečnosti spravovaných informačních systémů, zásady a postupy pro pořizování, vytváření, provozování a plánování rozvoje ISVS, způsob financování IS SÚKL a postupy pro vyhodnocování plnění informační koncepce IS SÚKL. V této koncepci SÚKL mimo jiné uvedl, že předchozí verze tohoto dokumentu nebyla pořizena z důvodu neexistence strategie SÚKL, a v bodě 3 dále uvedl, že v době vydání první koncepce nebyla v rámci SÚKL ucelena koncepce a strategie v oblasti řízení kvality IS a jejich dat a nebyl implementován ucelený systém jakosti dle ISO 9001, který by nařizoval a určoval řízení kvality informačního systému veřejné správy v SÚKL.

➤ SÚKL v kontrolovaném období (do 22. 4. 2015) ani v období předcházejícím neměl vypracovanou a schválenou platnou informační koncepci SÚKL ani žádný jiný strategický dokument, podle kterého by byly budovány a řízeny v SÚKL informační systémy veřejné správy.

SÚKL nepostupoval v souladu s ustanovením § 5a odst. 1 a 2 zákona č. 365/2000 Sb., neboť do 22. 4. 2015 nevytvořil a nevydal informační koncepci a provozní dokumentaci k jednotlivým ISVS, i když dle čl. II bodu 2 zákona č. 81/2006 Sb.¹⁰ měl SÚKL jako orgán veřejné správy povinnost splnit povinnosti podle § 5a odst. 1 a 2 zákona č. 365/2000 Sb. do 1. 1. 2009.

➤ Výše uvedeným postupem tedy SÚKL do května 2015 vytvářel, rozvíjel, spravoval a provozoval informační systémy veřejné správy bez informační koncepce, která by zajišťovala

¹⁰ Zákon č. 81/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

zejména koncepční a systematický přístup k budování informačních systémů. SÚKL neměl ani ucelenou koncepci a strategii v oblasti řízení kvality IS a jejich dat.

K části II. bodu 4:

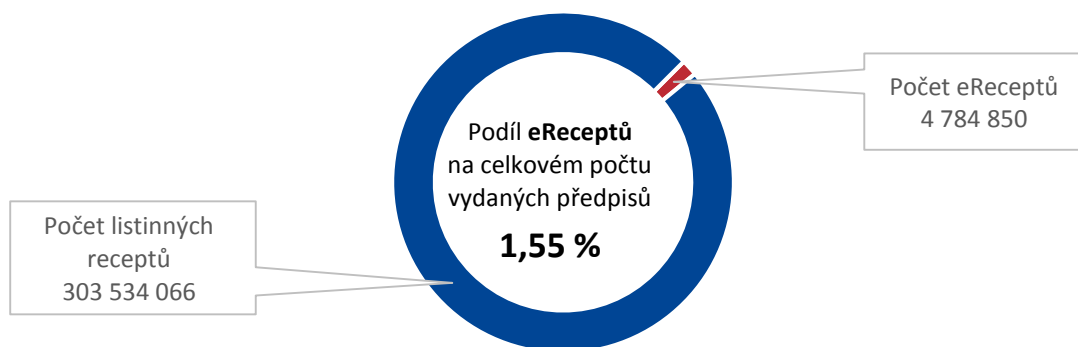
Postup budování *Centrálního úložiště elektronických receptů* nelze považovat za efektivní

Kontrolou byl prověřen vznik a vývoj informačního systému veřejné správy *Centrální úložiště elektronických receptů*¹¹, kterým se rozumí informační a komunikační systém pro evidenci elektronických receptů a práci s nimi. CÚER byl zřízen na základě zákona č. 378/2007 Sb. Aplikační systém eRecept plní čtyři základní funkce: umožňuje lékaři vystavit elektronický předpis, tomuto předpisu přiděluje eRecept jedinečný identifikační znak (na základě identifikačního znaku umožňuje lékárně tento předpis načíst a zaznamenat výdeje na tento elektronický předpis), umožňuje zdravotní pojišťovně načítat předpisy pro potřeby kontrolní činnosti a zaznamenávat přiznanou úhradu výdeje na elektronický předpis a umožňuje lékaři i lékárně načítat předpisy i související doklady (výdeje, úhrady) na základě identifikačního znaku předpisu. Podrobný popis vzniku a vývoje CÚER je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

NKÚ kontrolou procesu vzniku a vývoje CÚER zjistil, že:

- SÚKL budoval CÚER bez investičního záměru, studie proveditelnosti či jiného obdobného dokumentu. Současně SÚKL vytvářel, rozvíjel, provozoval a spravoval ISVS CÚER do května 2015 bez informační koncepce a provozní dokumentace, čímž nepostupoval v souladu se zákonem č. 365/2000 Sb. a vyhláškou č. 529/2006 Sb.;
- SÚKL v období let 2007 až 2016 vynaložil v souvislosti s budováním CÚER a sdílené informační a komunikační infrastruktury pro provoz informačních systémů peněžní prostředky minimálně ve výši 317 660 609 Kč;
- pro období let 2017 až 2020 lze očekávat na základě smluv uzavřených v prosinci 2016 další výdaje spojené se správou a provozem CÚER minimálně ve výši 17 762 800 Kč;
- současně bylo v období od srpna 2011 do října 2016 vystaveno 308 318 916 lékařských předpisů, z toho 4 784 850 elektronických receptů. Počet vydaných elektronických receptů se na celkovém počtu vydaných receptů podílel 1,55 %.

Graf č. 5: Vydané lékařské předpisy v období od srpna 2011 do října 2016



Zdroj: evidence SÚKL.

¹¹ CÚER nebo také eRecept (elektronický recept) či eRp – aplikační systém eRecept.

Mezi prvky koncepčního budování informačních systémů patří smluvní zajištění práva užívat software všemi známými způsoby, právo software modifikovat včetně možnosti modifikace nezávislou třetí osobou a povinnosti zhotovitele předat objednateli zdrojové kódy softwaru, který pro objednatele vyvinul, a to včetně potřebné technické dokumentace.

➤ V důsledku nekonceptního řízení v oblasti IS a ICT v letech 2007 až 2015 docházelo k nedostatečné smluvní úpravě v oblasti autorských práv. SÚKL si ve smlouvách uzavíraných do roku 2016 nevyhradil zejména možnost vyvinutý software modifikovat a možnost modifikovat software třetí osobou. SÚKL se uvedeným postupem vystavil riziku nevyjasněnosti autorských práv k CÚER, které vyústilo v soudní spor.

Od 1. 11. 2015 nebyla smluvně zajištěna technická podpora a provoz CÚER a dalších softwarových aplikací. Softwarové aplikace byly provozovány SÚKL bez servisní podpory dodavatele do prosince 2015, kdy bylo předběžným opatřením Městského soudu v Praze ze dne 11. prosince 2015 nařízeno zdržet se jakéhokoli užití SW aplikace *eRecept (eRp) – Centrální úložiště elektronických receptů*.¹²

SÚKL provoz zastaveného systému již neobnovil, neboť 8. února 2016 na základě jednacího řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU“) č. 01/2016 ve věci „*zajištění úpravy CÚER a zajištění jeho provozu*“, odůvodněném **existencí krajně naléhavého případu**, tj. hrozby závažné škody spočívající v dlouhodobé nefunkčnosti eReceptu, uzavřel smlouvu o dílo č. 15/16 na dodání díla, jehož předmětem bylo vytvoření a dodávka aplikačního softwaru pro CÚER a souvisejících uživatelských rozhraní, včetně zpracování jeho prováděcí a technické dokumentace. Od 31. března 2016 bylo na základě uvedené smlouvy spuštěno náhradní řešení provozu CÚER. SÚKL současně uzavřel také smlouvu č. 14/16 na poskytování služeb servisní podpory a zajištění rozvoje CÚER.¹³

- **SÚKL svým jednáním způsobil krajně naléhavý případ, který mohl předvídat, zejména:**
- když nedostatečnou úpravou autorských práv v uzavřených smlouvách, potažmo opomenutím dostatečné úpravy autorských práv k vytvořenému původnímu CÚER na základě smlouvy č. 10/09,
 - a následně když od roku 2012 uzavíral postupně servisní smlouvy, které neobsahovaly ustanovení vztahující se k autorským právům v případech, kdyby na jejich základě docházelo k vytvoření nových aplikací, což je v současnosti předmětem soudního sporu, čímž nenaplnil veškeré taxativně vymezené podmínky stanovené zákonem č. 137/2006 Sb.¹⁴ pro použití JŘBU.

SÚKL v případě veřejné zakázky č. 01/2016 nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., když zadal veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, i když nebyly naplněny veškeré taxativně vymezené podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. SÚKL se ocitl v krajní nouzi způsobenou vydáním předběžného opatření

¹² Předběžné opatření Městského soudu v Praze bylo vydáno na návrh společnosti zajišťující servisní podporu CÚER do 31. 10. 2015 (dodavatel „B“).

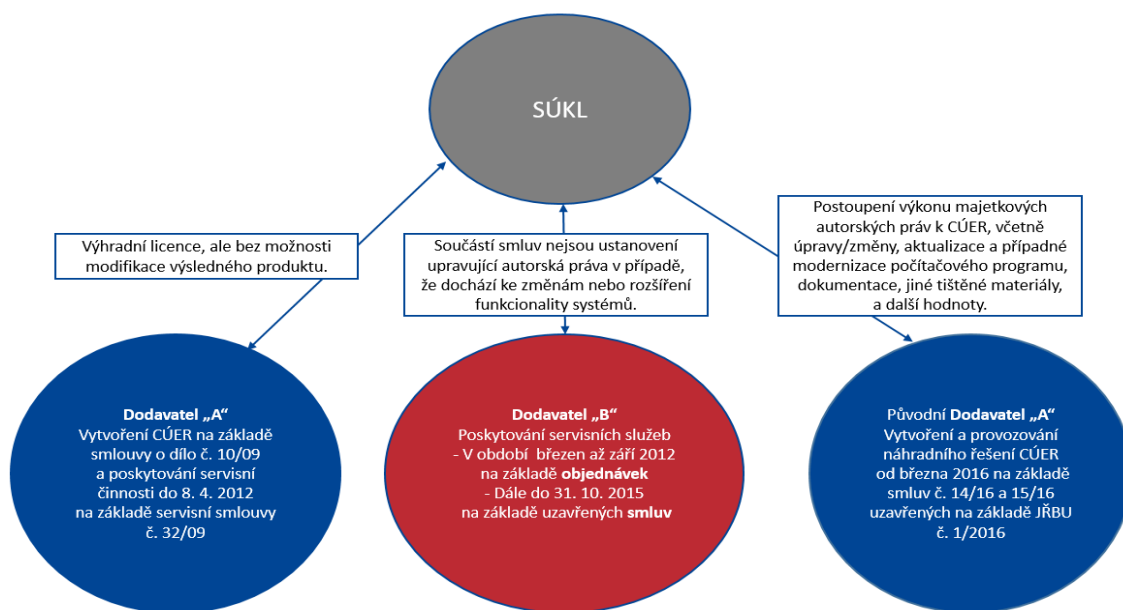
¹³ Smlouvy č. 14/16 a 15/16 uzavřel SÚKL s původním dodavatelem, který vytvořil a provozoval CÚER na základě smlouvy č. 10/09 do roku 2012 (dodavatel „A“).

¹⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Městského soudu v Praze, nicméně této krajní nouzi mohl předcházet svým předchozím jednáním.

➤ Na základě uzavřené smlouvy o dílo č. 15/16 a smlouvy o servisní podpoře č. 14/16 SÚKL ukončil ve vztahu k CÚER svou závislost jako uživatele na službách od konkrétního dodavatele, kterého není možné jednoduše a bez vysokých nákladů vyměnit za jiné srovnatelné řešení (tzv. vendor lock-in).

Schéma č. 1: Přehled smluvních vztahů k CÚER



Zdroj: předložené smlouvy¹⁵.

NKÚ na základě výše uvedených zjištěných skutečností vyhodnotil, že postup budování CÚER nelze považovat za efektivní, a to zejména s ohledem na tvorbu, rozvoj, provoz a správu ISVS CÚER v rozporu se zákonem č. 365/2000 Sb., v jehož důsledku docházelo k nedostatečné smluvní úpravě autorských práv, a také s ohledem na výši vynaložených peněžních prostředků ve vztahu k zjištěným informacím o využitelnosti předepisování lékařských předpisů formou elektronických receptů.

K části II. bodu 5:

Nekoncepční řízení IS a ICT vedlo k porušení autorského zákona

SÚKL dne 26. 5. 2014 uzavřel dohodu o narovnání č. 55/14 s dodavatelem licenčních oprávnění, jejímž předmětem bylo narovnání sporných práv, resp. nároků dodavatele vzešlých z provedení licenčního auditu. Výsledkem licenčního auditu bylo zjištění chybějících licencí k vybraným softwarovým produktům (dále také „SW produkty“). K porušení licenčních práv došlo při přechodu na novou ICT architekturu v letech 2005 až 2009 a v důsledku rozhodnutí ředitele SÚKL ze dne 28. 5. 2012 o vytvoření rozsáhlého datového skladu na základě veřejné zakázky č. 19/2012.

¹⁵ V prosinci 2016 byly s novým dodavatelem uzavřeny smlouvy o dílo a o poskytování servisní podpory a zajištění rozvoje informačního systému eRecept na 48 měsíců.

V dohodě o narovnání se smluvní strany dohodly na narovnání sporných práv, resp. **SÚKL se zavázal uhradit dodavateli licenčních oprávnění částku ve výši 98 691 344 Kč bez DPH, tj. 119 416 526 Kč včetně DPH.** Uzavřením této dohody o narovnání a řádným uhrazením uvedené částky dodavatel licenčních oprávnění potvrdil, že SÚKL disponuje řádnými podlicencemi k potřebnému množství uživatelských práv k SW produktům, které umožní jejich užívání ze strany SÚKL dle hardwarové a softwarové specifikace obsažené v auditní zprávě.

SÚKL od roku 2009 do roku 2014 užíval více SW produktů, příp. jiným způsobem, než odpovídalo poskytnutým licencím v minulosti, čímž porušoval zákon č. 121/2000 Sb. a bezdůvodně se obohatil. Výsledky licenčního auditu potvrdily také dva audity, posudky, které si SÚKL v návaznosti na zaslanoou zprávu z licenčního auditu nechal zpracovat.

Problematikou SW produktů v prostředí SÚKL se zabýval také forenzní audit a analýza licencí. Obě šetření byla realizována u SÚKL externími dodavateli v roce 2014. Zpráva z forenzního auditu mimo jiné uvádí, že je zapotřebí přesunout dané servery mimo virtualizační platformu, a tak snížit cenu za licence k SW produktům, jejichž cena byla při stávající konfiguraci enormně vysoká (desítky milionů Kč ročně). Nákladovost zvoleného technologického řešení potvrdila i provedená analýza licencí, která mimo jiné uvedla, že hlavním důvodem vysokých licenčních nákladů na SW produkty v prostředí SÚKL je jejich provozování v daném virtualizovaném prostředí, ve kterém je nutnost licencovat všechny servery v clusteru.

SÚKL v odpovědi NKÚ uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry auditu v oblasti problematiky provozu SW produktů v prostředí dané virtualizace a provádí postupné kroky k jejich naplnění, nicméně z důvodu zachování vlastností a vysoké dostupnosti databází i ostatních systémů a při snaze o zachování výkonnostních parametrů ostatních částí používané sdílené virtuální platformy není možné doporučení realizovat na stávajícím HW vybavení. Optimalizace je spojena zejména s projektem datového centra, jehož výsledkem by mimo jiné mělo být splnění požadavků na provoz systému eRecept v režimu povinné elektronické preskripce od 1. 1. 2018.

NKÚ analýzou podkladů vztahujících se k licencování SW produktů a v souvislosti s vyhodnocením řízení IS a ICT v prostředí SÚKL vyhodnotil, že v důsledku nekonceptního budování a řízení IS a ICT:

- SÚKL v letech 2009 až 2014 porušoval zákon č. 121/2000 Sb. tím, že neoprávněně nakládal s dílem, aniž by k tomu získal potřebnou licenci; tím také došlo na straně SÚKL k bezdůvodnému obohacení, resp. na straně toho, kdo neoprávněně nakládal s dílem, aniž by k tomu získal potřebnou licenci. K nápravě této skutečnosti došlo na základě dohody o narovnání č. 55/14, ve které se SÚKL zavázal uhradit dodavateli licenčních oprávnění 119 416 526 Kč včetně DPH.
- SÚKL zvolil nákladné technologické řešení, neboť SW produkty, zejména databáze a aplikační servery byly instalovány převážně ve virtualizovaném prostředí, čímž vznikají značné licenční náklady.

Tím, že SÚKL v prostředí nekonceptního budování a řízení IS a ICT zvolil v letech 2005 až 2009 a následně v roce 2012 k zajištění provozu daných SW produktů nákladné technologické řešení, díky němuž vznikly značné licenční náklady mimo jiné i na základě



dohody o narovnání č. 55/14 s dodavatelem licenčních oprávnění, neprověřil ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. d), ve spojení s ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., zda navrhované řešení naplňuje z hlediska cílů finanční kontroly hospodárný výkon státní správy.

K části II. bodu 6:

Jiné zjištěné skutečnosti

1. Nakládání s majetkem SÚKL

NKÚ kontrolou prověřil nakládání s majetkem SÚKL v celkové hodnotě 159 864 522 Kč. Kontrolou byla zjištěna dále popsaná porušení právních předpisů:

- **Účtování o majetku SÚKL**

Na kontrolovaném vzorku bylo v některých případech zjištěno nedodržení postupů stanovených právními předpisy pro vedení účetnictví. Jednalo se zejména o nedostatky v účtování o pořizování, odepisování a vyřazování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku.

SÚKL tak nepostupoval v souladu s ustanovením § 3 odst. 1, § 4 odst. 8 a § 8 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. a v účetních závěrkách ve výkazech rozvaha a výkazech zisku a ztráty vykázal nesprávné údaje.

Vlivem nesprávného účtování SÚKL neodpisoval majetek v souladu s odpisovým plánem a ve správné výši. Nesprávným účtováním SÚKL nadhodnotil i podhodnotil účty uvedené v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

- **Veřejné zakázky související s pořízením majetku SÚKL**

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SÚKL ve dvou případech při pořizování osobních automobilů formou zakázek malého rozsahu nepostupoval v souladu s ustanovením § 18 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb., když porušil jednu ze základních zásad stanovenou v ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., a to zákaz diskriminace. SÚKL porušil zákaz diskriminace tím, že nevhodně formuloval technické specifikace v zadávací dokumentaci. Technické specifikace byly formulovány tak, že určitým dodavatelům zaručovaly konkurenční výhodu a jiným vytvořily neodůvodněné překážky v zapojení se do hospodářské soutěže. Ačkoliv byl SÚKL na totožná pochybení v minulosti upozorňován, nezjednal žádnou nápravu.

Dále bylo kontrolou zjištěno, že v jednom případě pořizování majetku SÚKL nepostupoval v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb. tím, že neuvedl ve zjednodušeném oznámení délku zadávací lhůty ani její konec datem a neuveřejnil na profilu zadavatele písemnou zprávu zadavatele.

2. Peněžní prostředky státního rozpočtu na zajištění činnosti SÚKL

Kontrolou byly prověřeny náklady na opravy a udržování, cestovné, ostatní služby a mzdové náklady. Celková výše nákladů ke kontrole NKÚ vybraných nákladových účtů na zajištění činnosti SÚKL v letech 2013, 2014 a 2015 byla 155 431 665 Kč.

• Ostatní služby

a) Nájemné

SÚKL využívá ke své činnosti i nemovitosti, které si pronajímá od jiných subjektů. Mimo jiné si SÚKL od září roku 2013 pronajímá administrativní prostory v celkové výměře 1 067 m² v budově v Praze 10. V letech 2013 až 2015 vynaložil SÚKL za takto pronajaté administrativní prostory 7 859 761 Kč.

Kontrolou údajů zapsaných v *Centrálním registru administrativních budov* (dále též „CRAB“) bylo zjištěno, že SÚKL do CRAB neposkytl informace o výše uvedených pronajímaných prostorech, čímž neuvedl v CRAB úplné a pravdivé údaje o nemovitých věcech, resp. budovách a dalších souvisejících nemovitých věcech nebo jejich částech na území státu, které nejsou v jeho vlastnictví, ale jsou pro správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu SÚKL užívány nebo používány. SÚKL uvedeným postupem porušil § 14a odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.¹⁶ ve smyslu § 14a odst. 1 písm. b) zákona č. 219/2000 Sb.

b) Právní služby

Při kontrole peněžních prostředků vynaložených na právní služby byly zjištěny následující skutečnosti:

- SÚKL v roce 2014 neoprávněně uhradil za právní služby poskytované v měsíci říjnu advokátní kanceláří fakturovanou částku ve výši 31 460 Kč, která byla SÚKL fakturovaná v rozporu s podkladem pro fakturu (věcnou specifikací poskytnutých právních služeb). SÚKL porušil ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že důsledně nevyužíval všechny právní prostředky při hájení práv státu jako vlastníka, neboť uhradil celou fakturovanou částku ve výši 164 991 Kč, aniž by požadoval po advokátní kanceláři, aby vystavila fakturu v souladu s podkladem pro fakturu, resp. v souladu s věcnou specifikací poskytnutých právních služeb. Uvedeným způsobem SÚKL zaplatil za 74,12 hodin poskytovaných právních služeb, i když podle podkladu pro fakturu advokátní kancelář vykázała za dané období 54,12 hodin poskytování právních služeb. Tímto postupem se SÚKL dopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb.
- Ve třech případech SÚKL nepostupoval v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. a současně s ustanovením § 69 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 410/2009 Sb. tím, že náklady na ostatní služby ve výši 609 600 Kč, 102 590 Kč a 111 320 Kč za právní služby poskytnuté v období 12/2012, 12/2013 a 12/2014 zaúčtoval do účetního období, se kterým věcně a časově nesouvisely, a současně tyto náklady časově nerozlišil ve formě výdajů příštích období.

¹⁶ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

c) Servisní služby ICT

- SÚKL nepostupoval v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. a současně s ustanovením § 69 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 410/2009 Sb. tím, že náklady na ostatní služby ve výši 2 449 980 Kč v roce 2012, 2 470 397 Kč v roce 2013 a 2 563 995 Kč v roce 2014 za služby spojené s ICT poskytnuté v období 12/2012, 12/2013 a 12/2014 zaúčtoval do účetního období, se kterým věcně a časově nesouvisely, a současně tyto náklady časově nerozlišil ve formě výdajů příštích období.

NKÚ zjistil významné nedostatky v účetnictví, na jejichž základě konstatoval, že účetnictví SÚKL nebylo v účetním období let 2013, 2014 a 2015 správné a úplné. Nesprávným účtováním SÚKL nadhodnotil i podhodnotil účty uvedené v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Seznam zkratk

CRAB	<i>Centrální registr administrativních budov</i>
ČNB	Česká národní banka
CÚER	<i>Centrální úložiště elektronických receptů</i>
EIS RIS	Ekonomický informační systém RIS
EMA	European Medicines Agency
HW	Hardware
ICT	Informační a komunikačních technologie
IS	Informační systémy
ISVS	Informační systémy veřejné správy
JŘBU	Jednací řízení bez uveřejnění
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SÚKL	Státní ústav pro kontrolu léčiv
SW	Software
VZZ	Výkaz zisku a ztráty

Příloha č. 1**Vznik a vývoj CÚER**

Přípravy na zřízení elektronického receptu probíhaly přibližně od roku 2007. Předchůdcem elektronického receptu bylo elektronické hlášení lékáren o vydaných léčivých přípravcích. V letech 2007 až 2009 probíhalo budování infrastruktury pro sběr informací včetně vybudování bezpečného přenosu dat z lékáren a zdravotnických zařízení do SÚKL. Takto vybudovaná infrastruktura byla následně využita i pro CÚER.

Samotný systém Centrálního uložení elektronických receptů byl vytvořen dodavatelem „A“ na základě smlouvy č. 10/09 ze dne 26. 2. 2009 s termínem dodání díla do 9. 6. 2009. SÚKL ve smlouvě č. 10/09 neupravil možnost provádět úpravy či změny díla přímo či prostřednictvím třetích osob. Na základě smlouvy č. 32/09 stejný dodavatel zajišťoval do 8. 4. 2012 poskytování podpory a servisu aplikačního SW pro CÚER.

SÚKL od února do září 2012 postupně uzavíral smlouvy formou objednávek na plnění služeb s dodavatelem „B“ a „C“, na jejichž základě realizoval zajištění servisních činností na softwaru (včetně CÚER) externími dodavateli. Tento postup uzavírání smluv SÚKL prostřednictvím jednotlivých objednávek byl předmětem šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který shledal, že se SÚKL dopustil správního deliktu tím, že nedodržel postup stanovený v zákoně č. 137/2006 Sb., když předmět veřejné zakázky rozdělil na 25, resp. 14 samostatných zakázek (objednávek služeb), čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejných zakázek pod finanční limity stanovené v zákoně č. 137/2006 Sb., a nezadal veřejné zakázky, které byly realizovány na základě objednávek, v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v zákoně č. 137/2006 Sb., přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

Forenzní audit realizovaný u SÚKL v roce 2014 mimo jiné upozornil na skutečnost, že společnost (dodavatel „B“), která v roce 2012 začala servisovat aplikační software SÚKL včetně CÚER, byla založena lidmi zastávajícími v této společnosti pozice členů představenstva, kteří měli sjednanou dohodu o pracovní činnosti v SÚKL od 1. 2. 2010 do 31. 12. 2011, přičemž sjednaný pracovní úkol byl: programátorské, analytické konzultační práce na ICT systémech SÚKL.

V roce 2012 SÚKL postupně zadal dodavatelům „B“ tyto veřejné zakázky:

- VZ27/2012 *Servisní podpora systémů Integrovaná infrastruktura* (smlouva č. 114/12);
- VZ28/2012 *Podpora provozu aplikačního software LEK13 a DIS13 a zajištění provozu kontaktního centra pro podporu klientů...* (smlouva č. 79/12);
- VZ31/2012 *Servisní podpora infrastruktury* (smlouva č. 111/12);
- VZ42/2012 *Podpora provozu aplikačního software* (smlouva č. 115/12);
- VZ43/2012 *Podpora provozu aplikačního software eRecept* (smlouva č. 135/12).

Všech pět servisních smluv na služby z roku 2012 uzavřené vždy na období 24 měsíců s celkovým plněním cca 2 041 tis. Kč bez DPH měsíčně bylo uzavřeno s velmi podobným plněním jednotlivých smluv a ze zadání nebylo zřejmé, zda se nepřekrývají. Jednalo se zejména o činnosti dohledu, monitoringu a v případě servisních smluv č. 79/12 a 135/12 o poskytování kontaktního centra. Uvedené servisní smlouvy neobsahují ustanovení o vypořádání autorských práv v případě, kdy dochází ke změnám nebo rozšíření funkcionalit systémů.



Následně SÚKL uzavřel s dodavatelem „B“ dne 7. 10. 2014 smlouvu o poskytování služeb technické podpory a smlouvu o budoucí smlouvě licenční č. 89/14 na období do 31. 8. 2015. Smlouva byla uzavřena na základě JŘBU č. 02/2014 z důvodu existence výhradních (autorských) práv k předmětnému aplikačnímu softwaru na straně zájemce. Předmětem plnění smlouvy bylo poskytovat objednateli služby spočívající v zajištění technické a servisní podpory provozu následujících softwarových systémů: softwarový aplikační systém LEK13 a DIS13; softwarový systém integrační infrastruktury; systém hardwarové infrastruktury a systém serverových operačních systémů („OS“) a virtuálních prostředí; systém aplikačního softwaru eRecept. Účelem smlouvy bylo zajištění spolehlivého a bezvadného provozu softwarových systémů. **Smlouva neobsahuje ustanovení o možné modifikaci díla přímo nebo prostřednictvím třetí osoby.**

V roce 2015 vyhlásil SÚKL formou otevřeného řízení veřejnou zakázku č. 21/2015 na zajištění servisní podpory a rozvoje vybraného SW. V dodatečných informacích v rámci zadávacího řízení SÚKL uvedl, že k veškerému aplikačnímu programovému vybavení mimo aplikačního SW RLPO má nevýhradní licenci a doplnil jejich rozsah. Jelikož ve stanovené lhůtě nebyly podány žádné nabídky, SÚKL zrušil otevřené zadávací řízení.

SÚKL se poté obrátil formou JŘBU dne 4. 9. 2015 na dodavatele „B“ s výzvou k jednání o podlimitní veřejné zakázce na služby, jejímž předmětem bylo zajištění plynulého pokračování provozu vybraných aplikačních SW, a to pouze po nezbytně nutnou dobu. Důvodem zadání zakázky prostřednictvím JŘBU bylo odvolání na skutečnost, že v předchozím otevřeném zadávacím řízení nebyly podány žádné nabídky.

Nabídka od dodavatele „B“ byla podána dne 11. 9. 2015, téhož dne byl vyhotoven i zápis z kontroly podané nabídky, kde byla nabídka shledána jako vyhovující. Ve stejný den bylo vyhotoveno rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Protože se jednalo pouze o jediné nabídce, byla vybrána právě tato nabídka. Téhož dne uzavřel SÚKL smlouvu č. 213/15 s dodavatelem „B“, která byla sjednána na dobu 49 dnů tj. do 30. 10. 2015. Smlouva obsahuje smluvní ujednání k autorským právům, ze kterých vyplývá, že SÚKL na základě této smlouvy nemůže modifikovat dílo přímo nebo prostřednictvím třetí osoby.

SÚKL porušil ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb. tím, že uzavřel smlouvu dříve, než stanovuje blokační lhůta dle § 82 odst. 2. zákona č. 137/2006 Sb. Zadavatel rozhodl o výběru nabídky dne 11. 9. 2015, ve stejný den, tj. dne 11. 9. 2015 došlo také k uzavření písemné smlouvy mezi zadavatelem a poskytovatelem.

Od 1. 11. 2015 nebyla smluvně zajištěna technická podpora a provoz CÚER a dalších softwarových aplikací, např. LEK13 a DIS13. Následně SÚKL zahájil JŘBU č. 45/2015 s dodavatelem „B“. JŘBU odůvodnil SÚKL tím, že v předcházejícím otevřeném zadávacím řízení nebyla podána nabídka a současně s přihlédnutím k „autorskému právu“, resp. že veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem. Z důvodu nepodání nabídky SÚKL zrušil JŘBU a dne 7. 12. 2015 zahájil nové JŘBU č. 53/2015 opět s dodavatelem „B“ a se stejným odůvodněním. Dodavatel „B“ podal dne 22. 12. 2015 nabídku, v níž uvedl nabídkovou cenu 47 132 088 Kč bez DPH, tj. o 7 132 088 Kč více, než byla stanovena předpokládána hodnota

VZ. SÚKL 11. 1. 2016 zrušil JŘBU z důvodu obdržení nabídky s nabídkovou cenou vyšší, než byla stanovená předpokládaná hodnota VZ.

CÚER, resp. i další softwarové aplikace byly provozovány SÚKL bez servisní podpory dodavatele do prosince 2015, kdy bylo SÚKL na návrh dodavatele „B“ předběžným opatřením Městského soudu v Praze ze dne 11. prosince 2015 nařízeno zdržet se jakéhokoli užití SW aplikace eRecept (eRp) – Centrální úložiště elektronických receptů. Dále bylo SÚKL předběžným opatřením Městského soudu v Praze ze dne 14. prosince 2015 nařízeno zdržet se jakéhokoli užití dalších softwarových aplikací, např. LEK13, DIS13 aj.

SÚKL podal proti oběma předběžným opatřením odvolání k Vrchnímu soudu v Praze. V obou případech změnil Vrchní soud v Praze usnesení soudu prvního stupně a návrhy na nařízení předběžného opatření zamítl. V případě CÚER rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 3. 2016.

SÚKL provoz zastaveného systému již neobnovil, neboť 8. února 2016 na základě JŘBU č. 01/2016 *Zajištění úpravy CÚeR a zajištění jeho provozu* uzavřel smlouvu o dílo č. 15/16 s původním dodavatelem „A“ na dodání díla, jehož předmětem bylo vytvoření a dodávka aplikačního softwaru pro CÚER a souvisejících uživatelských rozhraní, vč. zpracování jeho prováděcí a technické dokumentace. Od 31. března 2016 bylo na základě uvedené smlouvy spuštěno náhradní řešení pro elektronickou preskripci. SÚKL s původním dodavatelem „A“ uzavřel také smlouvu č. 14/16 na poskytování služeb servisní podpory a zajištění rozvoje CÚER.

SÚKL v odůvodnění zadání JŘBU uvedl existenci krajně naléhavého případu, tj. hrozby závažné škody spočívající v dlouhodobé nefunkčnosti eReceptu, která bude nepochybně vyšší než 0,5 mil. Kč a může se na navazujících systémech navýšit řádově až na jednotky mil. Kč. Dále SÚKL uvedl, že veřejnou zakázku současně nebylo možné z časových důvodů zadat v jiném druhu zadávacího řízení a za účelem rychlého a efektivního vyřešení krajně naléhavého případu SÚKL začal jednat s původním dodavatelem „A“, který je na základě smlouvy č. 10/09 z roku 2009 autorem aplikace CÚER a vlastníkem zdrojových kódů k této aplikaci nutných pro provedení úprav.

Z výkladu zákona č. 137/2006 Sb. plyne, že jednacího řízení bez uveřejnění ve smyslu ustanovení § 23 odst. 4) písm. b) lze použít pouze tehdy, dojde-li k současnému splnění všech předpokladů, a zadavatel musí být vždy schopen prokázat, že objektivně došlo k naplnění všech podmínek. Těmito podmínkami jsou:

- existence krajně naléhavého případu;
- krajně naléhavý případ, který zadavatel svým jednáním nezpůsobil;
- zadavatel tento krajně naléhavý případ nemohl předvídat;
- z časových důvodů není možné zadat veřejnou zakázku v jiném druhu zadávacího řízení.

Za nepředvídatelné případy nelze považovat situace, které vznikly v důsledku jednání zadavatele, nebo pro jejichž vznik zadavatel připravil podmínky, ať už svým jednáním či opomenutím. Krajně naléhavý případ SÚKL definoval jako situaci, kdy Městský soud v Praze svým předběžným opatřením zakázal SÚKL jakékoli užití aplikace eRp, což ve svém důsledku znamenalo naprosté zablokování stávajícího způsobu elektronické preskripce léčiv. Podle tvrzení SÚKL tím došlo ke značně naléhavé krizové situaci, která nejenže nebyla zadavatelem způsobena, ale ani nemohla být z jeho strany předvídána.



SÚKL se do ukončení platnosti smlouvy ani v následujících JŘBU nepodařilo oboustranně vyřešit dlouhodobý spor v oblasti autorských práv k servisovaným softwarovým aplikacím s dodavatelem „B“. Nedostatečná úprava autorských práv spočívala zejména v nemožnosti na základě poskytnutých licencí modifikovat či jinak upravovat původní softwarové aplikace. V průběhu let 2012 až 2015 však docházelo k úpravám a nasazování nových verzí softwarových aplikací, které realizoval dodavatel „B“.

SÚKL v souvislosti s budováním informační a komunikační infrastruktury ve vztahu k CÚER vynaložil v letech 2007 až 2016 peněžní prostředky minimálně ve výši 317 660 609 Kč. V této částce nejsou zahrnuty peněžní prostředky vynaložené na právní a jiné poradenské služby v souvislosti s řešením sporů v oblasti autorských práv, jiné kontrolou nezjištěné smluvní vztahy zajišťující provoz CÚER, zejména další náklady spojené se zajištěním provozu informační a komunikační infrastruktury SÚKL a ani odhad nákladů souvisejících s probíhajícím soudním sporem.

Příloha č. 2

Statistika využitelnosti elektronických receptů od roku 2011 ve vztahu k receptům vydávaným v tištěné podobě vychází z dat, které eviduje SÚKL

Tabulka č. 1: Statistika vydaných eReceptů

Údaj ¹	Hodnota
Počet přístupů celkem, z toho:	12 832
– lékaři	5 253
– zdravotnická zařízení	695
– lékárníci	5 223
– lékárný	1 661
Počet vystavených eReceptů netto (ks) ²	4 784 574
Počet vystavených eReceptů netto na konopí (ks)	276
Počet vystavených eReceptů netto celkem (ks)	4 784 850
Hodnota úhrady vydaných eReceptů (v tisk. Kč) ²	2 570 274

Zdroj: evidence SÚKL, úprava vlastní.

Vysvětlivky:

¹ Údaje jsou zpracovány od 1. srpna 2011 do 31. října 2016.

² Za listopad a prosinec 2015 nejsou údaje k dispozici, v lednu až březnu 2016 nebyly vystavovány elektronické recepty, neobsahuje eRecepty na konopí.

Tabulka č. 2: Přehled vystavených lékařských předpisů v období od srpna 2011 do října 2016

Období	Počet vydaných eReceptů			Počet vydaných listinných receptů	Počet vydaných receptů celkem	Poměr vydaných eReceptů na vydaných receptech (%)
	bez konopí	na konopí ³	celkem			
2011	36 267	0	36 267 ¹	25 696 649	25 732 916	0,14
2012	257 368	0	257 368	57 608 342	57 865 710	0,44
2013	808 303	0	808 303	60 445 226	61 253 529	1,32
2014	1 100 340	0	1 100 340	62 503 171	63 603 511	1,73
2015	1 455 949	54	1 456 003	60 781 435	62 237 438	2,34
2016 ²	1 126 347	222	1 126 569	36 499 243	37 625 812	2,99
CELKEM	4 784 574	276	4 784 850	303 534 066	308 318 916	1,55

Zdroj: evidence SÚKL, úprava vlastní.

Vysvětlivky:

¹ Statistika obsahuje i leden 2012.

² Statistika za leden až říjen 2016.

³ Do roku 2015 nebylo konopí dostupné na trhu.

Pozn.: SÚKL nijak neeviduje papírové recepty vystavené poskytovateli zdravotní péče (lékaři), ale eviduje pouze data o vydaných léčivých přípravcích z lékáren.

Přehled obsahuje pouze vydané papírové (listinné) recepty z těch lékáren, které SÚKL poskytují hlášení podle pokynu SÚKL LEK-13 o vydaných léčivých přípravcích, v souladu s § 82 odst. 3 písm. d) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů. Hlášení je prováděno podle přidělených kódů jednotlivých pracovišť (lékáren). Lékárný hlásí výdeje o jednotlivých vydaných léčivých přípravcích, přičemž na jednom receptu mohou být maximálně dva druhy léčivých přípravků. Data jsou následně zpracována a na základě výdeje léčivých přípravků je vytvořen přehled jednotlivých papírových (listinných) receptů, na které byly léčivé přípravky vydány.

Příloha č. 3

Tabulka č. 1: Vliv na účetní výkazy SÚKL

Rok	Část KZ	Předmět kontroly	Účet	Rozvaha		Výkaz zisku a ztráty		Výsledek hospodaření	
				Aktiva	Pasiva	Náklady	Výnosy		
2011	II. bod 6	Technické zhodnocení NM 77/0, odpisy	041	-197 000,40					
			013	197 000,40					
			Celkem		0,00				
2012	II. bod 6	Poskytování právních služeb	518			609 600,00		-609 600,00	
			383		609 600,00				
		Poskytování servisních služeb ICT	518			2 449 980,00		-2 449 980,00	
			383		2 449 980,00				
		Technické zhodnocení NM 77/0, odpisy	041	-197 000,40					
			013	197 000,40					
			551				-227 652,00		227 652
		Manka a škody HM 907 Volvo S60	388	80 000,00				80 000,00	-80 000,00
			649						
		Celkem			80 000,00	3 059 580,00	3 059 580,00	80 000,00	-3 139 580,00
2013	II. bod 2	Mimorozpočtové prostředky	648				-241 653 000,00	241 653 000,00	
			602				484 163 916,00	-484 163 916,00	
			414		-360 450 284,34			0,00	
			324		360 450 284,34			0,00	
	II. bod 6	Poskytování právních služeb	518			-498 280,00		498 280,00	
			389		111 320,00				
		Poskytování servisních služeb ICT	518			20 416,50		-20 416,50	
			383		2 470 396,50				
		Technické zhodnocení NM 77/0, odpisy	041	-197 000,40					
			013	197 000,40					
			551				-227 652,00		227 652,00
		Vyřazení majetku	553				-924 653,33		924 653,33
			022	4 343 958,53					
			549				-111 219,00		111 219,00
	Nepoužití 5 % zůstatkové ceny, chybné vyřazení majetku HM 833 a HM 11 a špatné časové a věčné období u HM 907	551				-333 729,00		333 729,00	
	Celkem			0,00	2 581 716,50	-2 075 116,83	242 510 916,00	-240 435 799,17	
2014	II. bod 2	Mimorozpočtové prostředky	648				-412 335 594,00	412 335 594,00	
			602				436 916 059,00	-436 916 059,00	
			414		-406 338 712,19				
			324		406 338 712,19				
	II. bod 6	Poskytování právních služeb	518			102 590,00		-102 590,00	
			383		102 590,00				
		Poskytování servisních služeb ICT	518			93 598,34		-93 598,34	
			384		2 563 994,84				
		Technické zhodnocení NM 77/0, odpisy	551				-244 887,00	244 887,00	
		Vyřazení majetku	022	4 139 882,10					
	Nepoužití 5 % zůstatkové ceny, chybné vyřazení majetku HM 833 a HM 11 a špatné časové a věčné období u HM 907	551				376 224,00		-376 224,00	
	Celkem			4 139 882,10	2 666 584,84	327 525,34	24 580 465,00	-24 907 990,34	

2015	II. bod 2	Mimorozpočtové prostředky	648				-437 352 792,00	437 352 792,00
			602				452 200 725,00	-452 200 725,00
			414		-158 353 531,36			
			324		158 353 531,36			
	II. bod 6	Poskytování právních služeb Poskytování servisních služeb ICT Technické zhodnocení NM 77/0, odpisy Vyřazení majetku Manka a škody Nepoužití 5 % zůstatkové ceny, chybné vyřazení majetku HM 833 a HM 11 a špatné časové a věčné období u HM 907	518			-213 910,00		213 910,00
			518			-2 563 994,84		2 563 994,84
			551			-250 632,00		250 632,00
			022	4 139 882,10				
			547			-21 003,00		
			557			21 003,00		
			551			352 418,00		-352 418,00
	Celkem			4 139 882,10	0,00	-2 676 118,84	14 847 933,00	-12 171 814,16

Zdroj: NKÚ zpracoval na základě zjištěných účetních nesprávností.

16/19**Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Grantová agentura České republiky***

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Grantová agentura České republiky*.

Kontrolováno bylo období od roku 2011 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od června 2016 do prosince 2016.

Kontrolované osoby:

Grantová agentura České republiky, Praha (dále také „GA ČR“); Univerzita Karlova v Praze; Masarykova univerzita, Brno; Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem; Univerzita Palackého v Olomouci; Univerzita Pardubice; Biofyzikální ústav AV ČR, v.v.i., Brno; Ústav experimentální botaniky AV ČR, v.v.i., Praha; Ústav fyzikální chemie J. Heyrovského AV ČR, v. v. i., Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly kontrolované osoby – GA ČR a Univerzita Karlova, vypořádali jednotliví vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námítkách podaly GA ČR a Univerzita Karlova, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 20. března 2017, **schválilo** usnesením č. 10/V/2017 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Souhrn

NKÚ provedl kontrolu poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Grantová agentura České republiky*.

GA ČR je organizační složkou státu a správcem rozpočtové kapitoly. Řídí se zákonem č. 130/2002 Sb.¹ (dále také „zákon“) a zabezpečuje zejména vyhlášení veřejných soutěží ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích (dále také „VaVal“) na podporu základního výzkumu². V letech 2011 až 2015 poskytla GA ČR na podporu grantových projektů základního výzkumu 15,3 mld. Kč. Specifikace jednotlivých skupin grantových projektů je uvedena v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Kontrolou bylo zejména prověřeno, zda peněžní prostředky na podporu základního výzkumu poskytovala GA ČR v souladu s národními koncepčními dokumenty a právními předpisy transparentním způsobem a zda tyto prostředky přinesly předpokládané výsledky.

NKÚ provedl kontrolu u GA ČR a osmi příjemců podpory, u kterých prověřil 33 projektů.

NKÚ při kontrole zjistil:

GA ČR neplnila povinnost spolupodílet se na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu³, která jí byla uložena *Národní politikou výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009–2015*. GA ČR nepodporovala orientovaný základní výzkum⁴, přestože z národních koncepčních dokumentů tato potřeba jednoznačně vyplývá. U veřejné soutěže na podporu standardních grantových projektů na rok 2012 postupovala v rozporu se zákonem. Kontrolou byly zjištěny skutečnosti, které negativně ovlivnily transparentnost výběru projektů. Cíle již ukončených kontrolovaných projektů byly splněny. Kvalitu dosahovaných výsledků GA ČR souhrnně za poskytnutou podporu nesledovala, celkové dopady podpory tak nebylo možné vyhodnotit. V kvalitě základního výzkumu Česká republika za evropským průměrem zaostává.

¹ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací).

² Základní výzkum byl v kontrolovaném období zákonem č. 130/2002 Sb. definován jako teoretická nebo experimentální práce prováděná zejména za účelem získání nových vědomostí o základních principech jevů nebo pozorovatelných skutečností, která není primárně zaměřena na uplatnění nebo využití v praxi. S účinností od 2. 7. 2016 se základním výzkumem rozumí experimentální nebo teoretická práce vykonávaná především za účelem získání nových poznatků o základních principech jevů a pozorovatelných skutečností, která není zaměřena na přímé komerční uplatnění nebo využití.

³ Aplikovaný výzkum, experimentální vývoj a realizace jejich výsledků v inovacích.

⁴ Orientovaný základní výzkum je definován ve strategickém dokumentu *Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací*. Orientovaný základní výzkum se provádí s očekáváním získání nových poznatků, které vytvoří širokou znalostní základnu pro řešení současných nebo očekávaných problémů, využití současných nebo očekávaných příležitostí.

1. Grantové agentuře České republiky byla uložena povinnost spolupodílet se na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu, přesto GA ČR tuto provázanost nesledovala, nevyhodnocovala a systematicky nepodporovala. Podpora projektů zahrnujících všechny fáze inovačního procesu přitom vede k zefektivnění činnosti výzkumných organizací.
2. GA ČR nepodporovala orientovaný základní výzkum s cílem podpořit oblasti s vyšším předpokladem návaznosti a využití výsledků v následných fázích inovačního procesu. Namísto koncentrace části podpory do strategických oblastí upřednostňovala rovnoměrné rozložení podpory grantových projektů do všech pěti vědních oborů, které postihují všechny oblasti základního výzkumu. Z národních koncepčních dokumentů i z interních materiálů GA ČR přitom vyplývá potřeba strategického orientování části základního výzkumu do stanovených prioritních oblastí VaVal.
3. V oblasti veřejných soutěží na podporu standardních grantových projektů na rok 2012 a na „podporu excellence“ na rok 2014 byly kontrolou zjištěny skutečnosti, které negativně ovlivnily transparentnost výběru projektů. V rozporu se zákonem GA ČR změnila podmínky již vyhlášené veřejné soutěže. Vytvořila tak nerovné soutěžní podmínky, čímž mohla některé uchazeče zvýhodnit. Předsednictvo GA ČR rozhodlo o poskytnutí podpory jiným projektům, než které navrhla oborová komise na základě hodnocení projektů, které bylo výsledkem odborných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů, včetně zahraničních. Hodnoticí kritéria uvedená v zadávacích dokumentacích nebyla zcela totožná s kritérii, která hodnotili posuzovatelé v hodnoticích protokolech. GA ČR nevytvářela písemné záznamy o hodnocení veškerých kritérií, a jejich zohlednění tak nebylo ověřitelné.
4. GA ČR vyplácela podporu na druhý a další roky řešení projektů vždy až po uzavření dodatku ke smlouvě o poskytnutí podpory na daný rok. Těmito dodatky přitom nebyly ve většině případů měněny již sjednané podmínky. Nutnost uzavření těchto dodatků vedla k administrativně náročnému systému pro GA ČR i příjemce a rovněž k opožděnému vyplácení podpory příjemcům.
5. GA ČR nesledovala kvalitu dosahovaných výsledků za jednotlivé vědní obory ani souhrnně za poskytnutou podporu, a nemohla proto adekvátně vyhodnotit celkové dopady této podpory.
6. V kvalitě základního výzkumu Česká republika nedosahuje evropského průměru. Zaostává za evropským průměrem v indikátorech měřících kvalitu publikací, které jsou téměř výhradním výstupem základního výzkumu a měřítkem úspěšnosti jejich autorů. Česká republika rovněž není úspěšná v mezinárodním srovnání v získávání grantů Evropské výzkumné rady.
7. Cíle již ukončených kontrolovaných projektů příjemci splnili, neměli však povinnost smluvně se zavázat ke konkrétnímu počtu a kvalitě dosažených výsledků (výstupů z cílů, především ve formě publikační činnosti). U 13 projektů bylo zjištěno porušení podmínek čerpání poskytnuté podpory, které NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně.

Finanční kontroly⁵ provedené GA ČR poukazují na nárůst zjištěných porušení oprávněného použití finančních prostředků i počtu podaných oznámení finančnímu úřadu.

Doporučení:

NKÚ doporučuje, aby GA ČR:

- sledovala, vyhodnocovala a systematicky podporovala provázanost grantových projektů základního výzkumu s dalšími fázemi inovačního procesu;
- cíleně směřovala podporu i do orientovaného základního výzkumu;
- odstranila ze zadávacích dokumentací veřejných soutěží na podporu projektů možnost prodloužit soutěžní lhůtu, což je v rozporu s ustanovením § 17 odst. 2 zákona č. 130/2002 Sb.;
- sjednotila hodnoticí kritéria uvedená v zadávacích dokumentacích s hodnoticími kritérii uvedenými v hodnoticích protokolech a vytvářela písemný a ověřitelný záznam o hodnocení veškerých hodnoticích kritérií;
- uzavírala dodatky ke smlouvám o poskytnutí podpory jen v opodstatněných případech;
- sledovala a vyhodnocovala kvalitu výsledků souhrnně za všechny podpořené projekty.

I. Úvod do kontrolované problematiky

A. Činnost GA ČR

GA ČR byla zřízena zákonem č. 300/1992 Sb.⁶ a svou činnost zahájila v roce 1993. V současné době se řídí zákonem č. 130/2002 Sb. GA ČR poskytuje účelovou podporu grantových projektů základního výzkumu formou veřejných soutěží ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích. Je povinna svoji činnost řídit příslušnými právními předpisy a národními koncepčními materiály upravujícími oblast VaVal. Na léta 2016–2020 má GA ČR rovněž vypracovanou vlastní koncepci činnosti.

GA ČR zabezpečuje zejména přípravu a realizaci skupin grantových projektů, hodnocení a výběr návrhů projektů, kontrolu plnění smluv o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory a čerpání, hodnocení a kontrolu průběhu řešení, spolupráci s obdobnými zahraničními agenturami.

B. Objem a struktura poskytnuté účelové podpory

Přehled účelové podpory GA ČR v období let 2011 až 2015 dle skupin projektů zobrazuje následující tabulka.

⁵ Finanční kontrola dle ustanovení § 13 odst. 3 zákona.

⁶ Zákon č. 300/1992 Sb., o státní podpoře výzkumu a vývoje.

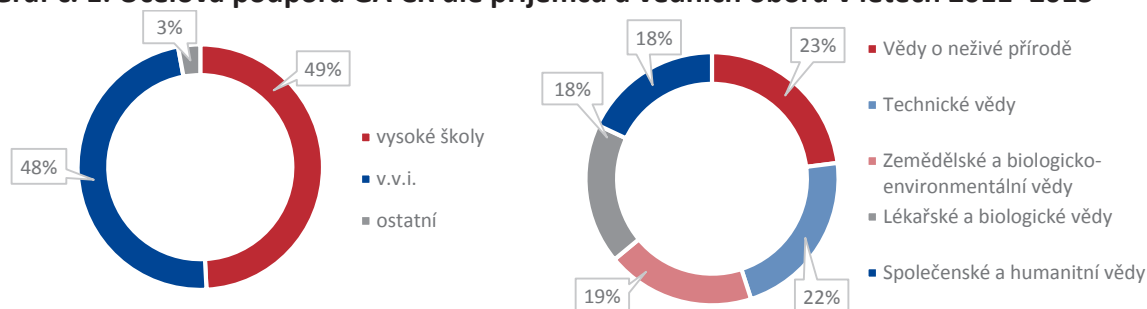
Tabulka č. 1: Účelová podpora GA ČR dle skupin projektů v letech 2011 až 2015 (v tis. Kč)

Skupiny projektů	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem	Podíl celkem
Standardní projekty	1 955 230	2 288 403	2 505 378	2 552 850	2 752 629	12 054 490	78,6 %
Postdoktorские projekty	192 299	478 890	248 237	278 215	177 377	1 375 018	9,0 %
Projekty na podporu excelence	-	36 276	328 428	468 169	485 517	1 318 390	8,6 %
Doktorské projekty	159 448	39 380	-	-	-	198 828	1,3 %
Mezinárodní projekty	40 270	42 432	22 446	36 212	52 518	193 878	1,3 %
Juniorské granty	-	-	-	-	89 791	89 791	0,6 %
Bilaterální projekty	-	-	32 314	13 386	2 038	47 738	0,3 %
EUROCORES	16 172	12 591	8 696	543	-	38 002	0,2 %
LA granty	-	-	-	-	14 855	14 855	0,1 %
Celkem	2 363 419	2 897 972	3 145 499	3 349 375	3 574 725	15 330 990	100 %

Zdroj: přehled účelové podpory GA ČR.

Pozn.: Bez započítání vrátek grantů.

Největšími příjemci účelové podpory základního výzkumu byly veřejné výzkumné instituce a vysoké školy. V letech 2011 až 2015 obdržely celkem 15,3 mld. Kč. Účelovou podporu GA ČR členila do pěti vědních oborů⁷. Rozdělení účelové podpory dle příjemců a vědních oborů uvádí následující graf.

Graf č. 1: Účelová podpora GA ČR dle příjemců a vědních oborů v letech 2011–2015

Zdroj: data poskytnutá GA ČR.

V letech 2011 až 2015 rozdělila GA ČR účelovou podporu mezi jednotlivé obory rovnoměrně. Podíl na celkové podpoře se pohyboval od 18 % u společenských a humanitních věd, do 23 % u věd o neživé přírodě.

Průměrná předpokládaná podpora jednoho standardního projektu v letech 2011 až 2016 činila 5,5 mil. Kč. U projektů na „podporu excelence“ činila průměrná předpokládaná podpora jednoho projektu s počátečním rokem řešení 2012 téměř 93 mil. Kč a s počátečním rokem řešení 2014 téměř 64 mil. Kč.

C. Proces hodnocení návrhů projektů

GA ČR využívá metodu hodnocení návrhů projektů „peer review“, neboli hodnocení návrhů projektů experty. Každý návrh projektu musí mít minimálně dva nezávislé posudky.

⁷ Vědy o neživé přírodě, technické vědy, zemědělské a biologicko-environmentální vědy, lékařské a biologické vědy, společenské a humanitní vědy.

K projektům, které postoupí do další fáze posuzování, musí být následně vypracován alespoň jeden zahraniční posudek.

Projekty jsou hodnoceny experty v rámci hodnotících panelů, poté jsou hodnoceny oborovými komisemi. O poskytnutí účelové podpory s přihlédnutím k výsledkům tohoto hodnocení rozhoduje předsednictvo GA ČR.

Podmínky pro uchazeče o poskytnutí podpory jsou zakotveny v zadávací dokumentaci vyhlášené veřejné soutěže. Kritérii hodnocení jsou cíle projektu, návrh způsobu řešení, návrh výstupů řešení, zahraniční spolupráce uchazeče, posouzení předchozí spolupráce uchazeče s GA ČR a přiměřenost finančních požadavků.

D. Zaměření kontroly

Při kontrolní akci bylo prověřeno, zda poskytovaná účelová podpora zabezpečovala úkoly a cíle stanovené národními koncepčními dokumenty výzkumu, vývoje a inovací, zda GA ČR sledovala a vyhodnocovala dopady této podpory a zda byl proces výběru projektů transparentní. Dále bylo provedeno mezinárodní srovnání úrovně základního výzkumu.

Kontrola byla zaměřena na následující dílčí otázky:

- zda GA ČR poskytovala účelovou podporu základního výzkumu v souladu se zákonem a národními koncepčními materiály v oblasti VaVal;
- zda byly veřejné soutěže vypsané GA ČR transparentní;
- zda GA ČR nastavila a realizovala efektivní systém kontroly průběhu řešení projektů;
- zda GA ČR sledovala a vyhodnocovala dosažené výsledky u jednotlivých podpořených projektů a souhrnně za celou poskytnutou podporu;
- mezinárodní srovnání úrovně základního výzkumu;
- zda byly dodrženy podmínky čerpání a použití dotace stanovené poskytovatelem dotace a obecně závazné právní předpisy.

V rámci kontrolní akce byla také provedena kontrola u 33 projektů základního výzkumu. Kontrolováno bylo 27 již ukončených standardních projektů, 1 standardní projekt s předpokládaným ukončením v roce 2017 a 5 projektů na „podporu excelence“ s předpokládaným ukončením v roce 2018. Kontrola byla provedena především z pohledu legality, účelovosti vynaložených peněžních prostředků a dosažení stanovených cílů projektů. Ke kontrole byly vybrány projekty ze skupiny standardních projektů, na kterou GA ČR poskytla přes tři čtvrtiny celkové podpory, a projekty na „podporu excelence“, jelikož se jedná o skupinu projektů s jednoznačně největší průměrnou schválenou podporou na jeden projekt. Kritériem výběru konkrétních projektů byla především výše udělené podpory a doba ukončení projektu.

Pozn.: Právní předpisy jsou v textu kontrolního závěru aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. GA ČR nesledovala, nevyhodnocovala a systematicky nepodporovala provázanost grantových projektů základního výzkumu s dalšími fázemi inovačního procesu, a nepostupovala tak v souladu s národními koncepčními materiály v oblasti VaVal

Činnost poskytovatele podpory musí být v souladu se všemi pro něj závaznými předpisy a dokumenty. Poskytovatel řídí svoji činnost rovněž podle podrobnějších vlastních koncepčních materiálů, které by měly být se závaznými předpisy a dokumenty v souladu.

Kontrolou bylo prověřeno, zda GA ČR řídila svoji činnost v souladu s vnitřními materiály a národními koncepčními dokumenty VaVal.

Strategickým dokumentem na národní úrovni, který udává hlavní směry v oblasti VaVal a zastřešuje ostatní související strategické dokumenty České republiky, je *Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky* (dále také „NP VaVal“). Ve statutu Grantové agentury České republiky, který schvaluje vláda, má GA ČR stanoveno, že účelovou podporu poskytuje v souladu s NP VaVal. Další významné související strategické dokumenty v oblasti VaVal představují především *Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací* (dále také „Národní priority“) a *Národní inovační strategie České republiky*.

Do roku 2015 neměla GA ČR vytvořenu koncepci, podle které by svoji činnost řídila. Následně GA ČR vypracovala *Koncepci činnosti Grantové agentury České republiky na léta 2016–2020* (dále také „Koncepce 2016“).

GA ČR nesledovala, nevyhodnocovala a systematicky nepodporovala provázanost grantových projektů základního výzkumu s dalšími fázemi inovačního procesu. Jak vyplývá z národních koncepčních dokumentů, ke zlepšení efektivity využívání nových poznatků VaVal v praxi je nutné podporovat zejména projekty, které zahrnují všechny fáze inovačního procesu. Tímto způsobem zároveň dojde k zefektivnění činnosti výzkumných organizací a rozvoji jejich spolupráce s aplikační sférou, včetně vyššího zapojení podniků do výzkumu. Na rozdíl např. od Finska a Švédska, které patří k evropským lídrům v oblasti VaVal, Česká republika striktně rozlišuje mezi základním a aplikovaným výzkumem, o to větší důraz by měl být kladen na jejich provázanost.

Spoluodpovědnost za zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu byla Grantové agentuře České republiky stanovena v *Národní politice výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009–2015*. Potřeba zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu a nutnost podporovat inovační proces jako celek je zdůrazněna i v dalších národních koncepčních materiálech, kterými je GA ČR na základě usnesení vlády povinna řídit svoji činnost. Zmiňuje ji i Koncepce 2016 a důvodová zpráva k zákonu č. 110/2009 Sb.⁸

⁸ Zákon č. 110/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje).



Podpora projektů zahrnujících všechny fáze inovačního procesu vede k zefektivnění činnosti výzkumných organizací. Grantové agentuře České republiky byla uložena povinnost spolupodílet se na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu, přesto GA ČR tuto provázanost nesledovala, nevyhodnocovala a systematicky nepodporovala.

2. GA ČR nepodporovala orientovaný základní výzkum

Poskytovatel podpory by měl nastavit a realizovat systém alokace této podpory, který bude v souladu s jeho působností, pravomocemi a odpovědností a vytvoří ideální podmínky pro dosažení požadovaných výsledků.

Kontrolou byl prověřen způsob, jakým GA ČR rozhodovala o alokaci prostředků na jednotlivé skupiny a obory grantových projektů a zda poskytovaná účelová podpora zabezpečovala úkoly a cíle stanovené národními koncepčními dokumenty VaVal.

V Národních prioritách je definováno celkem šest prioritních oblastí a ke každé z nich několik prioritních podoblastí s definovanými konkrétními cíli. Hlavním přínosem a smyslem formulace těchto prioritních oblastí je strategické orientování části (zejména aplikovaného, ale i části základního) národního výzkumu, vývoje a inovací do oblastí, které napomohou řešit zásadní současné a předvídatelné budoucí problémy a výzvy České republiky a umožní využít potenciální příležitosti pro její vyvážený rozvoj.

Z národních koncepčních materiálů, kterými je GA ČR na základě usnesení vlády povinna řídit svoji činnost, jednoznačně vyplývá důležitost podpory orientovaného výzkumu a skutečnost, že orientace na prioritní oblasti by se měla týkat rovněž základního výzkumu, a tedy především činnosti GA ČR, jakožto jediného poskytovatele účelové podpory základního výzkumu v České republice. Vhodnosti a potenciálu podpory orientovaného základního výzkumu si byla vědoma i GA ČR, o čemž svědčí Koncepce 2016 i příslušné zápisy ze zasedání předsednictva GA ČR.

Posláním GA ČR je podpora základního výzkumu, který může být tzv. badatelského (*blue-sky*) charakteru, spočívajícího primárně na principu stanovení tematického zaměření a cílů realizovaných projektů VaVal zdola, tedy samotnými výzkumníky, nebo orientovaného charakteru. GA ČR směřovala podporu pouze do výzkumu badatelského charakteru a orientovaný výzkum nepodporovala.

GA ČR nepodporovala ani nepodporuje žádné projekty přihlášené k některé oblasti nebo podoblasti Národních priorit. GA ČR nepodporovala orientovaný základní výzkum, podporu směřovala a směřuje do neorientovaného základního výzkumu. Z národních koncepčních dokumentů přitom vyplývá, že u neorientovaného základního výzkumu je nižší předpoklad návaznosti a využití výsledků v následném aplikovaném výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích, které by měly pro Českou republiku přinášet praktické přínosy a přispět k růstu její konkurenceschopnosti a k naplňování důležitých potřeb rozvoje společnosti. GA ČR upřednostňovala rovnoměrné rozložení podpory grantových projektů do všech pěti vědních oborů, které postihují všechny oblasti základního výzkumu.

Z národních koncepčních dokumentů i z interních materiálů GA ČR vyplývá potřeba strategického orientování části základního výzkumu do oblastí, které napomohou řešit zásadní současné a předvídatelné budoucí problémy a výzvy České republiky a umožní využít potenciální příležitosti pro její vyvážený rozvoj. Tyto oblasti jsou definovány v národním koncepčním dokumentu Národní priority. GA ČR však upřednostňovala rovnoměrné rozložení podpory grantových projektů do všech pěti vědních oborů, které postihují všechny oblasti základního výzkumu a orientovaný základní výzkum nepodporovala.

3. Kontrolou byly zjištěny skutečnosti, které negativně ovlivnily transparentnost výběru projektů

Stanovení, zveřejnění a dodržení pravidel pro hodnocení návrhů projektů v rámci vypsaných veřejných soutěží je základním předpokladem pro transparentní proces hodnocení a výběr podpořených projektů. Pravidla musí být známa všem potenciálním zájemcům o účast ve veřejné soutěži, zajišťovat jim rovné podmínky, musí být stanovena jasně a srozumitelně nesmí být měněna v průběhu již vypsané veřejné soutěže.

Kontrolou bylo prověřeno, zda GA ČR nastavila a dodržovala interní postupy, hodnotící i rozhodovací procesy o podporách projektů tak, aby byly minimalizovány možnosti ovlivňování, subjektivního a netransparentního rozhodování a byly vytvořeny rovné podmínky pro všechny uchazeče o podporu.

U již vypsané veřejné soutěže na podporu standardních grantových projektů na rok 2012 GA ČR o šest dnů prodloužila soutěžní lhůtu. Tuto změnu podmínek GA ČR nezveřejnila v Obchodním věstníku a o prodloužení soutěžní lhůty informovala pouze na svých webových stránkách, a to den před jejím ukončením. V té době již přibližně polovina uchazečů svoje soutěžní návrhy projektů podala. Prodloužením soutěžní lhůty tak GA ČR změnila vyhlášené podmínky veřejné soutěže, čímž porušila ustanovení § 17 odst. 2 zákona. Změnou podmínek GA ČR vytvořila uchazečům nerovné podmínky, čímž mohla některým uchazečům poskytnout zvýhodnění.

Soutěžní lhůty GA ČR stejným způsobem prodloužila rovněž u veřejných soutěží postdoktorických a bilaterálních projektů s počátečním rokem řešení 2012. GA ČR poskytla podporu projektům s počátečním rokem řešení 2012 v případě standardních projektů ve výši 2 836 805 tis. Kč, v případě postdoktorických projektů ve výši 303 351 tis. Kč a v případě bilaterálních projektů ve výši 41 103 tis. Kč. Veškerou tuto podporu GA ČR poskytla úspěšným uchazečům z veřejných soutěží, u kterých po vyhlášení změnila podmínky, čímž porušila zákon a mohla uchazečům vytvořit nerovné podmínky.

GA ČR si v zadávacích dokumentacích veškerých veřejných soutěží na podporu grantových projektů základního výzkumu s počátečním rokem řešení 2013 a všech následujících až do roku 2017 stanovila možnost prodloužit soutěžní lhůtu již vypsaných veřejných soutěží, a tím změnit jejich podmínky, což je v rozporu se zákonem.

V rámci veřejné soutěže na „podporu excelence“ na rok 2014 předsednictvo GA ČR rozhodlo o poskytnutí podpory jiným projektům, než které navrhla oborová komise. Oborová komise navrhla k podpoře čtyři projekty seřazené od nejlepšího po nejhorší. První dva projekty byly předsednictvem GA ČR přehodnoceny jako projekty k neudělení dotace, zároveň projekty

na třetím a čtvrtém místě byly vyhodnoceny jako lepší, a tudíž se předsednictvo GA ČR rozhodlo podpořit tyto projekty. Po vyhlášení výsledků bylo podáno pět stížností na rozhodnutí předsednictva GA ČR. Stížnosti na rozhodnutí předsednictva GA ČR byly podány dvěma členy oborové komise a dále třemi navrhovateli projektů. Stížnostmi se zabývala kontrolní rada GA ČR, která vydala závazné stanovisko. Tímto stanoviskem se předsednictvo GA ČR řídilo a rozhodlo o dodatečném udělení podpory prvním dvěma projektům na „podporu excelence“ a současně rozhodlo o snížení podpory u všech čtyř podpořených projektů.

Vytváření databáze hodnotitelů a jejich výběru věnuje GA ČR značnou pozornost. Hodnotitelé by měli představovat záruku odbornosti a orientace na problematiku řešenou v konkrétním projektu. Pořadí návrhů projektů sestavené oborovými komisemi je výsledkem četných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů, včetně zahraničních. Předsednictvo GA ČR při přehodnocení projektů vybraných k podpoře jednalo v rámci svých kompetencí a své stanovisko zdůvodnilo. Předsednictvo GA ČR však rozhodlo o poskytnutí podpory jiným projektům, než které navrhla oborová komise na základě hodnocení projektů, které bylo výsledkem odborných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů, včetně zahraničních, a mělo by tak být zárukou odborného, nezávislého a transparentního posouzení.

U kontrolovaných veřejných soutěží nebyla hodnocí kritéria uvedená v zadávací dokumentaci zcela totožná s kritérii, která hodnotili posuzovatelé v hodnocících protokolech. Hodnocí kritérium zahraniční spolupráce, které GA ČR uvedla v zadávací dokumentaci, nebylo součástí hodnocení posuzovatelů v hodnocících protokolech. Dle vyjádření GA ČR jsou při odborném hodnocení návrhů projektů na zasedání oborových komisí posuzována veškerá kritéria dle zadávací dokumentace, nicméně záznam o tomto hodnocení jednotlivých návrhů projektů GA ČR nevytváří, takže zohlednění kritéria zahraniční spolupráce nebylo ověřitelné.

V rozporu se zákonem GA ČR změnila podmínky již vyhlášené veřejné soutěže. Vytvořila tak uchazečům nerovné podmínky, čímž mohla některým uchazečům poskytnout zvýhodnění. Předsednictvo GA ČR rozhodlo o poskytnutí podpory jiným projektům, než které navrhla oborová komise na základě hodnocení projektů, které bylo výsledkem četných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů, včetně zahraničních, a mělo by tak být zárukou odborného, nezávislého a transparentního posouzení. Hodnocí kritéria uvedená v zadávacích dokumentacích nebyla zcela totožná s kritérii, která hodnotili posuzovatelé v hodnocících protokolech. GA ČR nevytvářela písemné záznamy o hodnocení veškerých kritérií. Jejich zohlednění tak nebylo ověřitelné. Výše uvedené skutečnosti negativně ovlivnily transparentnost výběru projektů.

4. GA ČR nastavila a realizovala administrativně náročný systém kontroly průběhu řešení projektů, který vedl k pozdějšímu vyplácení podpory

Zásadním předpokladem řádného sledování a vyhodnocování poskytnuté podpory je správně nastavený systém kontroly průběhu řešení projektů. Takový systém dává poskytovateli ujištění, že podpora u jednotlivých projektů směřuje k naplnění svého účelu. Naopak v případě, že dosavadní průběh řešení neodpovídá původnímu předpokladu, umožňuje poskytovateli podporu zastavit, krátit či změnit podmínky jejího dalšího poskytování. Tuto kontrolu by měl poskytovatel realizovat před vyplácením podpory na další rok řešení projektů. Zároveň by

neměla nadměrně zatěžovat příjemce ani poskytovatele a vést k neopodstatněnému zdržování podpory na další rok řešení projektů.

Kontrolou bylo prověřeno, zda GA ČR nastavila a realizovala efektivní systém kontroly průběhu řešení projektů z hlediska naplňování jejich cílů.

GA ČR kontrolovala průběh řešení u všech projektů ještě před zasláním podpory na další rok řešení projektu. Hodnocení průběhu řešení grantového projektu každoročně prováděla oborová komise, do jejíž působnosti grantový projekt spadal, a to především na základě posouzení dílčích zpráv, které příjemci zasílali v polovině ledna následujícího roku. Hodnoceno bylo mj. dosavadní řešení grantového projektu a plán řešení projektu na další rok, a to především z hlediska naplňování stanovených cílů. Byly-li splněny předpoklady pro pokračování podpory grantového projektu a předsednictvo GA ČR rozhodlo o pokračování podpory grantového projektu, zaslala GA ČR příjemcům návrh dodatku ke smlouvě o poskytnutí podpory.

Zákon stanovuje, že u víceletých projektů ve druhém roce a dalších letech řešení je povinností poskytovatele začít poskytovat podporu do 60 kalendářních dnů od začátku kalendářního roku v případě, že jsou mj. splněny závazky příjemce vyplývající ze smlouvy o poskytnutí podpory. Poskytování podpory na druhý rok a další roky řešení je dle GA ČR nastaveného systému vázáno na splnění podmínek, mezi kterými je mj. i povinnost příjemce podepsat dodatek ke smlouvě o poskytnutí podpory. Tato povinnost je stanovena v zadávací dokumentaci i uzavřené smlouvě o poskytnutí podpory.

Na vzorku 11 standardních projektů NKÚ zjistil, že v roce 2013 poskytla GA ČR podporu příjemcům v průměru až na konci května a v letech 2014 a 2015 v průměru na začátku dubna. Kontrola průběhu řešení projektů zakončená návrhem dodatku ke smlouvě o poskytnutí podpory trvala v roce 2013 v průměru do konce března a v letech 2014 a 2015 v průměru do konce února. Pozdní termíny vyplácení podpory byly způsobeny zejména procesem uzavírání dodatků ke smlouvám o poskytnutí podpory. Tento proces trval v roce 2013 v průměru téměř 2 měsíce a v letech 2014 a 2015 v průměru více než měsíc.

Zaslání podpory příjemcům bylo dle nastavených podmínek možné až po uzavření dodatku ke smlouvě o poskytnutí podpory, a to i u projektů, u kterých tímto dodatkem nebyly měněny již sjednané podmínky. Takovýchto projektů bylo přitom v rámci standardních projektů téměř 90 %. Vzhledem k množství každoročně řešených projektů byl tento systém administrativně značně náročný a rovněž vedl k pozdějšímu vyplácení podpory příjemcům.

GA ČR vyplácela podporu na druhý a další roky řešení projektů vždy až po uzavření dodatku ke smlouvě o poskytnutí podpory na daný rok. Těmito dodatky přitom nebyly ve většině případů měněny již sjednané podmínky. Povinnost uzavření těchto dodatků vedla k administrativně náročnému systému pro GA ČR i příjemce a rovněž k pozdějšímu vyplácení podpory příjemcům.

5. GA ČR nesledovala kvalitu dosahovaných výsledků souhrnně za poskytnutou podporu

Zásadním předpokladem řádné činnosti poskytovatele je sledování a vyhodnocování poskytnuté podpory. Takové sledování a vyhodnocování dává poskytovateli ujištění, že poskytovaná podpora přináší požadované výsledky a v případě jejich nedosažení možnost upravit systém poskytování této podpory.

Kontrolou bylo proto prověřeno, zda GA ČR sledovala a vyhodnocovala dosažené výsledky u jednotlivých podpořených projektů a souhrnně za celou poskytnutou podporu.

V letech 2011 až 2015 došlo ke každoročnímu nárůstu účelové podpory základního výzkumu GA ČR. V roce 2015 činila tato podpora 3,57 mld. Kč, tedy o 1,21 mld. Kč více, tj. o 51 % více než v roce 2011. V rámci celkových dopadů poskytnuté podpory GA ČR monitorovala především počet dosažených výsledků. Nejčastějším druhem výsledku v letech 2011 až 2015 byl článek v odborném periodiku. Informační systém VaVal v této kategorii nerozlišuje periodika impaktovaná a neimpaktovaná⁹. Vývoj počtu výsledků projektů podporovaných GA ČR je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 2: Počet dosažených výsledků základního výzkumu podporovaného GA ČR za roky 2011 až 2015

Výsledek	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem
Článek v odborném periodiku	5 663	6 215	5 900	6 424	9 292	33 494
Článek ve sborníku	3 704	2 987	2 381	2 514	2 669	14 255
Ostatní výsledky	864	835	665	734	1 033	4 131
Kapitola resp. kapitoly v odborné knize	745	1 141	585	565	666	3 702
Výsledky aplikovaného výzkumu ¹⁰	517	432	294	298	265	1 806
Odborná kniha	285	246	235	260	292	1 318

Zdroj: informace GA ČR – data z IS VaVal za roky 2011 až 2013 ke dni 20. 5. 2015 a za roky 2014 a 2015 ke dni 25. 5. 2016.

Kromě roku 2015 v kategorii článků v odborném periodiku nebyl v letech 2011 až 2015 v počtu dosažených výsledků výrazný nárůst.

O úrovni základního výzkumu vypovídá spíše než četnost dosažených výsledků především jejich kvalita. Důležitými ukazateli kvality výsledků základního výzkumu, které představuje téměř výhradně publikační činnost, jsou především citovanost výstupů a impaktní faktor periodika, ve kterém byly výstupy publikovány.

GA ČR monitoruje kvalitu výstupů na základě závěrečných zpráv v rámci jednotlivých projektů. Přehled o citovanosti a impaktních faktorech za jednotlivé vědní obory a souhrnně za celou poskytnutou podporu však nemá. GA ČR nesledovala kvalitu výsledků souhrnně za poskytnutou podporu, a nemohla tedy adekvátně vyhodnotit celkové dopady této podpory.

⁹ Impaktované periodikum je periodikum s přiděleným impaktním faktorem, což je podíl množství citací článků z určitého časopisu v daném roce, které byly vydány v předchozích dvou letech, k počtu všech publikovaných článků v časopise v předchozích dvou letech. Čím vyšší impaktní faktor, tím je v daném oboru periodikum prestižnější. Impaktovaná periodika jsou obecně považována za prestižnější než neimpaktovaná.

¹⁰ Výsledky aplikovaného výzkumu – rovněž základní výzkum může vést k výsledku jako je např. patent, prototyp, funkční vzorek apod.

Zásadním předpokladem řádné činnosti poskytovatele je sledování a vyhodnocování poskytované podpory. GA ČR nesledovala kvalitu dosahovaných výsledků za jednotlivé vědní obory ani souhrnně za poskytnutou podporu, a nemohla tak adekvátně vyhodnotit celkové dopady této podpory.

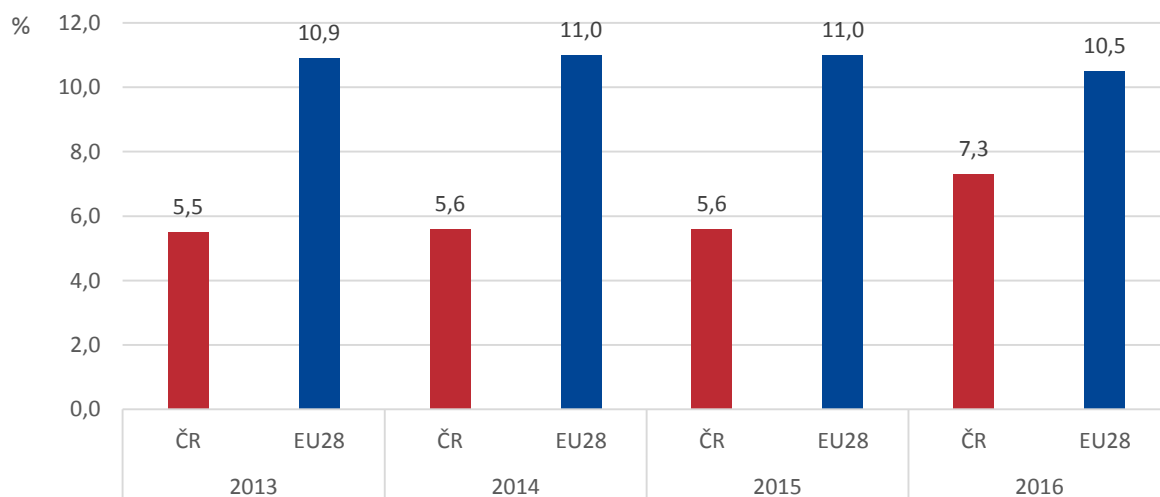
6. V kvalitě základního výzkumu Česká republika za evropským průměrem zaostává

Pro možnost komplexního vyhodnocení poskytované podpory je nezbytné mít přehled o výsledcích a dopadech této podpory nejen v rámci České republiky, ale rovněž v mezinárodním srovnání. Toto srovnání může upozornit na oblasti, ve kterých má Česká republika největší rezervy a zároveň příležitosti ke zlepšení.

V rámci kontroly byla srovnána úroveň základního výzkumu v České republice s ostatními, především evropskými zeměmi.

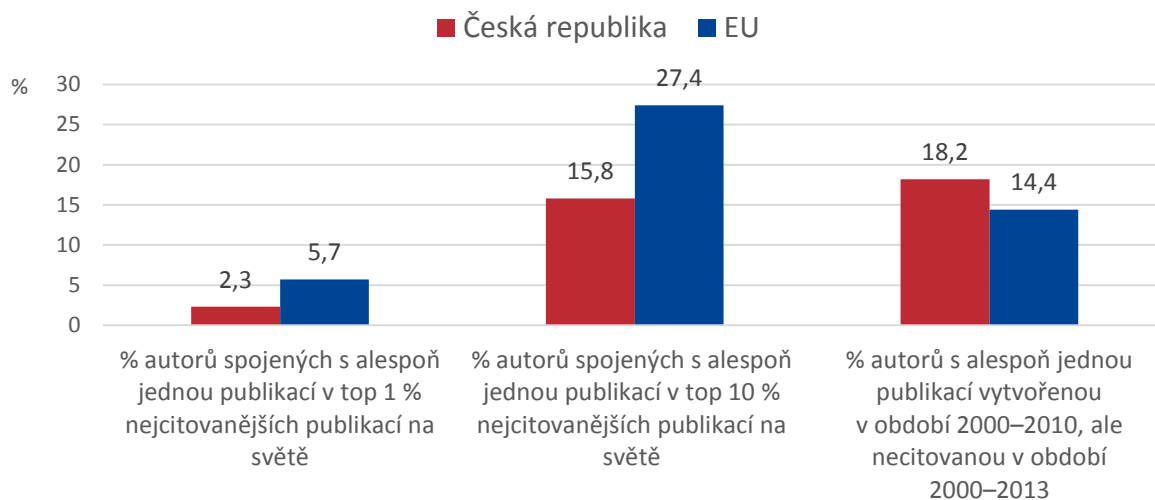
Pro srovnání kvality základního výzkumu je relevantní zejména úroveň publikací, jelikož publikační činnost je téměř výhradním výstupem základního výzkumu. Jako indikátor kvality publikací je možno použít ukazatel podílu 10 % světově nejcitovanějších publikací na celkovém počtu publikací. Tento ukazatel je v rámci srovnání úrovně v oblasti VaVal využíván Evropskou komisí. Jak zobrazuje následující graf, v tomto ukazateli Česká republika oproti evropskému průměru výrazně zaostává.

Graf č. 2: Srovnání ČR a EU – podíl 10 % světově nejcitovanějších publikací na celkovém počtu publikací



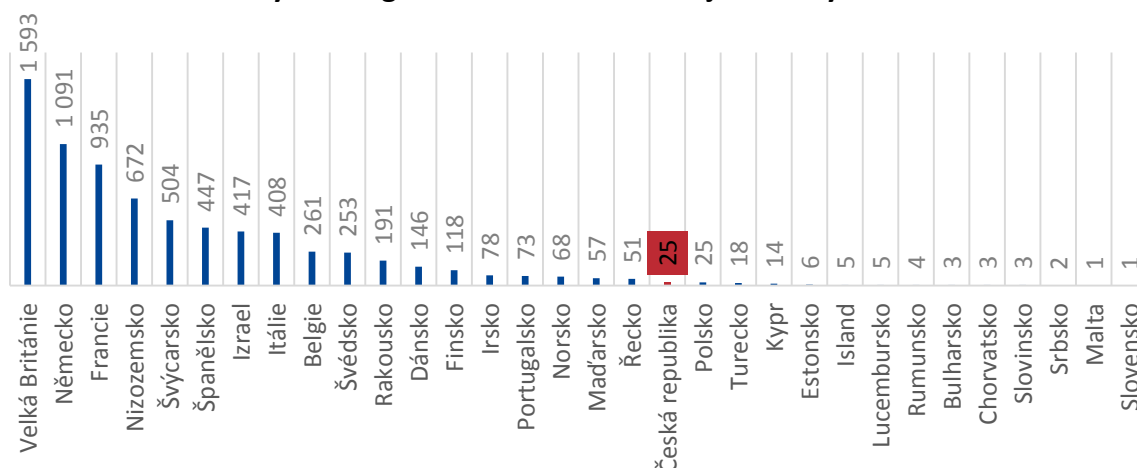
Zdroj: *Innovation Union Scoreboard* za roky 2013, 2014, 2015 a 2016.

Česká republika vykazuje v porovnání s evropským průměrem výrazně nižší podíl autorů spojených alespoň s jednou publikací v nejcitovanějších publikacích na světě a naopak vyšší podíl autorů s vytvořenými publikacemi, které nebyly citovány. Tyto ukazatele v rámci detailní analýzy výkonnosti evropských států v oblasti VaVal využívá Evropská komise. Jejich přehled zobrazuje následující graf.

Graf č. 3: Srovnání ČR a EU – ukazatele tvorby a kvality publikací zveřejněné v Science, Research and Innovation performance of the EU 2016

Zdroj: Science, Research and Innovation performance of the EU 2016.

V roce 2007 byla Evropskou komisí zřízena European Research Council (Evropská výzkumná rada, dále také „ERC“) jako první celoevropská grantová agentura pro financování hraničního výzkumu¹¹. Česká republika není v mezinárodním srovnání v získávání ERC grantů příliš úspěšná. Toto srovnání zobrazuje následující graf.

Graf č. 4: Počet získaných ERC grantů od roku 2007 dle jednotlivých zemí

Zdroj: European Research Council, ke dni 12. 1. 2017.

¹¹ Hraničním výzkumem se rozumí výzkum na hranici lidského poznání bez ohledu na to, zda je základní, či aplikovaný. Jedná se o výzkum originální, často interdisciplinární povahy. Vědci při jeho uskutečňování používají nových, nekonvenčních metod a přístupů, mají jasnou ambici překročit hranice současného poznání. Projekty jsou rizikové, ale mohou výrazně ovlivnit daný obor, posunout jeho hranice či otevřít zcela nové výzkumné perspektivy nebo směry.

V indikátorech měřících kvalitu publikací, které jsou téměř výhradním výstupem základního výzkumu a úspěšnosti jejich autorů, nedosahuje Česká republika evropského průměru. Česká republika zaostává i v mezinárodním srovnání úspěšnosti v získávání grantů Evropské výzkumné rady.

7. Zjištění u příjemců podpory

Předpokladem dosažení účelu poskytnuté podpory je na straně příjemců dodržení stanovených podmínek jejího využití a splnění očekávaných přínosů jednotlivých projektů.

Kontrolou bylo prověřeno, zda byly dodrženy podmínky čerpání a použití podpory stanovené GA ČR a obecně závazné právní předpisy a zda příjemci dosáhli stanovených cílů projektu.

Kontrola bylo podrobena celkem 33 projektů. Ze skupiny grantových projektů „standardní projekty“ bylo 28 projektů (jeden neukončen k datu 31. 12. 2016) a pět projektů ze skupiny grantových projektů „excelence“ v základním výzkumu (žádný projekt nebyl ukončen k datu 31. 12. 2016). S výjimkou jednoho projektu činila u všech ostatních kontrolovaných projektů míra podpory 100 % celkových uznaných nákladů.

U již ukončených kontrolovaných projektů příjemci dosáhli stanovených cílů (zejména získání nových vědomostí a poznatků). Příjemci však neměli povinnost se smluvně zavázat ke konkrétnímu počtu a kvalitě dosažených výsledků, tj. výstupů z cílů, především ve formě publikační činnosti.

Kontrola byly podrobena uznané náklady u příjemců v celkové výši 317 mil. Kč. U 13 projektů byly zjištěny nedostatky, které NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně v celkové výši 24,3 mil. Kč a o této skutečnosti zaslal oznámení příslušnému správci daně.

Příjemci porušili rozpočtovou kázeň např. tím, že:

- v pracovních smlouvách nespecifikovali druh činnosti nebo práce a jejich rozsah a neuvedli souvislost s řešeným grantovým projektem,
- z poskytnuté podpory hradili náklady nesouvisející s řešením projektu,
- hradili cestovní náhrady při pracovní cestě osobám, se kterými neuzavřeli pracovní právní ani jiný smluvní vztah,
- vynaložili náklady, které časově a věcně nesouvisely s řešením projektu.

Dalším zjištěným nedostatkem byla např. skutečnost, že příjemci nepřeváděli vždy včas příslušnou část účelové podpory dalším účastníkům. V každoročních dílčích zprávách byly zjištěny nesrovnalosti, i přesto byly zprávy vždy ze strany GA ČR schváleny.

Dle zákona je GA ČR povinna provádět finanční kontrolu u příjemců podpory nejméně u 5 % objemu podpory poskytnuté v daném kalendářním roce. U poskytnuté podpory za roky 2012 až 2014 GA ČR provedla finanční kontrolu vždy nejméně u 6 % objemu, a tím splnila zákonnou podmínku. Přehled finančních kontrol realizovaných GA ČR v letech 2013 až 2015 vztahujících se k poskytnuté podpoře let 2012 až 2014 zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 3: Přehled finančních kontrol realizovaných GA ČR v letech 2013 až 2015 vztahujících se k poskytnuté podpoře let 2012 až 2014

Rok	Zkontrolovaný objem (v tis. Kč)	Porušení oprávněného použití finančních prostředků (v tis. Kč)	Počet oznámení finančnímu úřadu
2012	162 956	218	31
2013	189 716	830	62
2014	206 728	2 647	104

Zdroj: závěrečné účty GA ČR za roky 2013, 2014 a 2015.

Z tabulky je zřejmý nárůst v kontrolovaném objemu, počtu zjištěných porušení oprávněného použití finančních prostředků i počtu oznámení finančnímu úřadu.

Příjemcům již ukončených kontrolovaných projektů se podařilo dosáhnout stanovených cílů, neměli však povinnost smluvně se zavázat ke konkrétnímu počtu a kvalitě dosažených výsledků. U 13 z 33 kontrolovaných projektů příjemci porušili podmínky použití podpory způsobem, který NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně, a to v celkové výši 24,3 mil. Kč. Na porušení oprávněného použití finančních prostředků poukazují i výsledky finančních kontrol provedené GA ČR.

III. Závěrečné zhodnocení

Největší příležitost k zefektivnění systému poskytování účelové podpory základního výzkumu Grantovou agenturou České republiky spatřuje NKÚ především v realizaci stanovených koncepcí a strategií.

GA ČR se systematicky nepodílela na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu. Česká republika striktně rozlišuje mezi základním a aplikovaným výzkumem, o to větší důraz by měl být kladen na jejich provázanost. Tato provázanost je důležitým předpokladem na jedné straně lepší identifikace oblastí zajímavých pro aplikační sféru a na druhé straně vyššího reálného uplatnění výsledků základního výzkumu. Z pozice jediného poskytovatele účelové podpory základního výzkumu v České republice může GA ČR významně přispět k zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu.

GA ČR nepodporovala orientovaný základní výzkum. Česká republika disponuje určitými finančními prostředky a výzkumnými kapacitami. Rovnoměrné rozložení podpory do všech vědních disciplín zákonitě vyčerpává tyto omezené zdroje, které tak nemohou být koncentrovány do výzkumných směrů, které by mohly dosahovat v oblasti orientovaného základního výzkumu průlomových objevů, nalézt větší uplatnění a v konečném důsledku přispět k růstu konkurenceschopnosti České republiky. GA ČR by měla nastavit systém poskytování podpory tak, aby část této podpory směřovala do orientovaného základního výzkumu. Lepších výsledků lze dosáhnout koncentrací stávajících zdrojů. Tento závěr je v souladu s Konceptí 2016, ve které GA ČR mj. uvádí: „V oborech, kde je to možné, bude účelné motivovat výzkumné týmy, které se zaměřují na orientovaný základní výzkum. Vzhledem k nevyužitému potenciálu je tato příležitost využitelná i bez zásadních investic.“

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
ERC	European Research Council (Evropská výzkumná rada)
EU	Evropská unie
EU28	28 členských zemí Evropské unie
GA ČR	Grantová agentura České republiky
Koncepce 2016	strategický dokument <i>Koncepce činnosti Grantové agentury České republiky na léta 2016–2020</i>
Národní priority	strategický dokument <i>Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NP VaVal	strategický dokument <i>Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky</i>
VaVal	výzkum, experimentální vývoj a inovace
zákon	zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací)

Standardní projekty

Standardní projekty představují hlavní typ projektů, které GA ČR podporuje od svého vzniku, tj. od roku 1993. Délka trvání projektů je 2 až 5 let. Téma projektu volí navrhovatel v rámci všech oblastí základního výzkumu. Uchazečem může být právnická či fyzická osoba, organizační složka státu nebo územního samosprávného celku, organizační jednotka Ministerstva obrany nebo Ministerstva vnitra zabývající se výzkumem a experimentálním vývojem. Projekt řeší jedna osoba nebo tým vědeckých pracovníků z jedné nebo více institucí. Veřejná soutěž na podporu standardních projektů je vyhlašována vždy jednou za rok, zpravidla v únoru. Hodnoticí proces následně probíhá do podzimu a výsledky této veřejné soutěže jsou zveřejněny před koncem příslušného kalendářního roku. Hlavními kritérii hodnocení návrhů projektů jsou originalita a kvalita návrhu projektu, dále také odborné předpoklady navrhovatele dosáhnout deklarovaných cílů a přiměřenost nákladů.

Postdoktorské projekty

Postdoktorské projekty jsou zaměřeny na podporu začínajících vědců, kteří mají ukončené doktorské studium. Jedná se o projekty jednoho řešitele podporované GA ČR od roku 1998. Poslední veřejnou soutěž na podporu postdoktorských projektů GA ČR vypsal v roce 2013 s počátečním rokem řešení 2014. Podpora této skupiny projektů měla být ukončena v roce 2016.

Projekty na „podporu excelence“

Projekty na „podporu excelence“ jsou zaměřeny na špičkový základní výzkum, pro jehož uskutečnění nelze vytvořit podmínky v rámci existujících skupin grantových projektů GA ČR. Jedná se o projekty, které jsou multidisciplinární a na jejichž řešení se podílí více účastníků. GA ČR vypsal dvě veřejné soutěže na podporu „projektů excelence“, a to s počátečním rokem řešení 2012 a 2014. Projekty z obou veřejných soutěží by měly být ukončeny v roce 2018.

Doktorské projekty

Doktorské projekty jsou zaměřeny na podporu a koordinaci vědecké činnosti v rámci doktorských studijních programů s dobou trvání 1 až 4 roky. Podporu této skupiny projektů GA ČR ukončila v roce 2012.

Mezinárodní (bilaterální) projekty

Mezinárodní grantové projekty jsou v GA ČR podporovány od roku 2005, kdy GA ČR navázala spolupráci s jihokorejskou agenturou National Research Foundation of Korea a s německou agenturou Deutsche Forschungsgemeinschaft. V roce 2008 byla mezinárodní spolupráce rozšířena o nového partnera, a to tchajwanskou agenturu National Science Foundation, nyní Ministry of Science and Technology. Délka trvání projektů je 2 až 3 roky. Téma projektu volí český navrhovatel ve spolupráci se zahraničním navrhovatelem. U této skupiny mezinárodních projektů hodnocení probíhá nezávisle v obou partnerských agenturách. Podmínkou poskytnutí podpory mezinárodnímu projektu ze strany GA ČR je jeho schválení oběma národními poskytovateli. Každý národní poskytovatel financuje aktivity týkající se části řešení projektu v rámci svého teritoria.

Juniorské projekty

Juniorské grantové projekty jsou zaměřeny na vytvoření příležitosti pro excelentní mladé vědecké pracovníky s cílem vybudovat si nezávislou skupinu s několika spolupracovníky a moderním vybavením. Jejich cílem je oživit současnou strukturu základního výzkumu v ČR. GA ČR podporuje tuto skupinu projektů od roku 2015.

EUROCORES

V programu EUROCORES spojily European Science Foundation a její členské organizace své úsilí a prostředky k podpoře společných projektů umožňujících zapojení vědeckých týmů evropských zemí do široké interdisciplinární spolupráce v rámci tematicky vymezených oblastí. Podporu této skupiny projektů GA ČR ukončila v roce 2014.

LA granty (Lead Agency)

Tento typ projektů je zaměřen na podporu mezinárodní spolupráce v základním výzkumu na základě podepsaných mezinárodních dohod o spolupráci se zahraničními partnerskými organizacemi. Hodnocení mezinárodních grantových projektů probíhá s využitím principu „lead agency“, tj. na základě dohod mezi agenturami jsou návrhy grantových projektů posuzovány pouze u jedné z národních agentur, druhá výsledky hodnotícího procesu přijímá. GA ČR podporuje tuto skupinu projektů od roku 2015.

16/20**Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem školství,
mládeže a tělovýchovy na rozvoj
a obnovu materiálně technické základny sportu a tělovýchovy**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu vynakládaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na rozvoj a obnovu materiálně technické základny sportu a tělovýchovy.

Kontrolováno bylo období let 2013–2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od června 2016 do ledna 2017.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“); Fotbalový klub mládeže VYSOČINA JIHLAVA, z.s.; Autoklub České republiky, Praha; Česká unie sportu, z.s., Praha; Habrůvka tradiční vesnicí z.s.; HC Slavoj Český Krumlov, z.s.; Jihomoravská sportovní, z.s., Břeclav; Národní olympijské centrum vodních sportů, z.s., Praha; Sdružení sportovních svazů České republiky, z.s., Praha; SK ZLATANA, z.s., Břeclav; SPORTOVNÍ AREÁL PRAHA, spolek; SPORTOVNÍ KLUB NOVÉ MĚSTO NA MORAVĚ z.s.; Sportovní klub Véska, spolek; Tělovýchovná jednota Baník Stříbro, spolek; Tělovýchovná jednota BÍLÍ TYGŘI LIBEREC, z.s.; Tělovýchovná jednota Malše Roudné z.s.; Tenisový klub Prostějov, spolek; TJ Velké Hamry z.s.; TK Slavia Plzeň z.s.; VIKTORIA PLZEŇ - fotbal, z.s.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MŠMT, Fotbalový klub mládeže VYSOČINA JIHLAVA, z.s., Autoklub České republiky, Praha, Česká unie sportu, z.s., Praha, HC Slavoj Český Krumlov, z.s., Národní olympijské centrum vodních sportů, z.s., Praha, Sportovní klub Véska, spolek, Tělovýchovná jednota BÍLÍ TYGŘI LIBEREC, z.s., a Tenisový klub Prostějov, spolek, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podaly Autoklub České republiky, Praha, Česká unie sportu, z.s., Praha, Sportovní klub Véska, spolek, a Tenisový klub Prostějov, spolek, vypořádalo Kolegium NKÚ usneseními o odvolání.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 25. dubna 2017,
schválilo usnesením č. 8/VII/2017
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MŠMT je ústředním orgánem státní správy¹ mj. pro státní péči o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu. MŠMT je správcem kapitoly státního rozpočtu 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*.

Zákon o podpoře sportu² vymezuje **postavení sportu** ve společnosti jako veřejně prospěšné činnosti a stanoví úkoly ministerstev, jiných správních úřadů a působnost územních samosprávných celků při podpoře sportu, přičemž pojem sport zde představuje všechny formy tělesné činnosti, které si prostřednictvím organizované i neorganizované účasti kladou za cíl harmonický rozvoj tělesné i psychické kondice, upevňování zdraví a dosahování sportovních výkonů v soutěžích všech úrovní.

Základními úkoly MŠMT jsou podle zákona o podpoře sportu mimo jiné vypracovávání návrhů koncepcí státní politiky ve sportu a jejich předkládání vládě ke schválení, koordinace uskutečňování vládou schválené koncepce, zabezpečování finanční podpory ze státního rozpočtu a vytváření podmínek pro státní sportovní reprezentaci, přípravu sportovních talentů, rozvoj sportu pro všechny a pro sport zdravotně postižených občanů.

Kontrola byla zaměřena na podporu rozvoje a obnovy materiálně technické základny sportu a tělovýchovy, kterou MŠMT poskytovalo prostřednictvím programu 133510 – *Podpora materiálně technické základny sportu*³ (dále také „Program 133510“).

Hlavním cílem Programu 133510 bylo vytvářet a zlepšovat technické podmínky k zabezpečení nekomerčních oblastí sportu pro všechny a pro přípravu státní sportovní reprezentace včetně talentované mládeže a současně zajistit přístupnost sportovišť co největšímu počtu sportovců včetně zdravotně postižených občanů. Příjemci podpory z Programu 133510 mohou být nestátní neziskové organizace z oblasti sportu, resortní sportovní centra a v některých případech také obce. Program 133510 se dělil na dva podprogramy:

- 133512 – *Podpora materiálně technické základny sportovních organizací,*
- 133513 – *Podpora materiálně technické základny sportovní reprezentace.*

Celková podpora sportu z rozpočtu kapitoly MŠMT se v jednotlivých letech období 2013–2015 pohybovala okolo 3 mld. Kč. Tyto výdaje byly realizovány prostřednictvím výdajového specifického ukazatele *Podpora činnosti v oblasti sportu*, který zahrnuje dvě oblasti – *Sportovní reprezentaci bez programu 133510* a *Všeobecnou sportovní činnost vč. programu 133510*. Podíl prostředků kontrolovaného Programu 133510 na celkovém ukazateli se v jednotlivých letech kontrolovaného období pohyboval mezi 19 % a 29 %.

¹ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu.

³ Jedná se o program evidovaný v *Informačním systému programového financování* podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Tabulka č. 1: Rozdělení peněžních prostředků ukazatele *Podpora činnosti v oblasti sportu* v letech 2013–2015 (v tis. Kč)

Ukazatel	Skutečnost		
	2013	2014	2015
Podpora činnosti v oblasti sportu	3 005 458,5	3 116 074,8	2 753 338,2
v tom:			
Sportovní reprezentace bez programu 133510	848 928,7	805 222,1	749 396,1
Všeobecná sportovní činnost vč. programu 133510	2 156 529,8	2 310 852,7	2 003 942,1
v tom:			
Program 133510	799 005,8	896 426,8	519 739,3
Všeobecná sportovní činnost	1 357 524,0	1 414 425,9	1 484 202,8

Zdroj: závěrečné účty kapitoly 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za roky 2013–2015.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

1. MŠMT v oblasti investic do sportu a sportovní infrastruktury neplnilo řadu úkolů stanovených *Koncepcí státní podpory sportu v České republice*, kterou vláda schválila v roce 2011. MŠMT se tak neřídilo zákonem o podpoře sportu⁴, který mu ukládal koordinovat vládou schválenou koncepcí, ani usnesením vlády⁵, jímž byla koncepce schválena.

Stanovené cíle a priority Programu 133510 postrádaly konkrétní a měřitelné indikátory a parametry, které by umožňovaly vyhodnocení jejich naplňování. Program tak nenavazuje na principy účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. MŠMT nesleduje průběžně naplňování cílů a priorit Programu 133510. MŠMT tak do značné míry pouze přerozdělovalo prostředky státního rozpočtu jednotlivým sportovním organizacím, resp. obcím.

Závěrečné vyhodnocení Programu 133510 MŠMT dosud neprovedlo, a to vzhledem k opakovanému prodlužování termínu jeho ukončení. Aktuálně má Program 133510 trvat do roku 2018.

MŠMT nedisponuje kompletním přehledem sportovních zařízení na území České republiky. To mu znemožňuje činit účelné kroky při sledování cíle Programu 133510 „doplňovat nabídku stávajícího počtu sportovních zařízení s cílem vyrovnávání regionálních deficitů“. Neexistence systematického celostátního přehledu o počtu a kvalitě sportovních zařízení byla jako problém identifikována již v *Koncepci státní podpory sportu v České republice* v roce 2011, kdy byla konstatována nekoordinovanost výstavby sportovních zařízení a realizace investic bez prověření skutečných potřeb. Novela zákona o podpoře sportu účinná od 1. 1. 2017 mj. již stanovuje povinnost MŠMT zřídit rejstřík sportovních organizací, sportovců a sportovních zařízení, a to nejpozději do poloviny roku 2018.

2. Základní dokumenty Programu 133510 neobsahovaly stejné informace v jednotlivých materiálech platných pro konkrétní roky kontrolovaného období. Ne zcela patrná hierarchie

⁴ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 115/2001 Sb.

⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 9. března 2011 č. 167, o *Koncepci státní podpory sportu v České republice*.



dokumentů, odlišné pokyny a informace obsažené v jejich textech mohly působit zmatečně při podávání žádostí a následně také při jejich vyhodnocování, čímž mohly vznikat nerovné podmínky pro žadatele o dotace, resp. jejich příjemce.

3. Při administraci žádostí a výběru akcí pro zařazení do Programu 133510 MŠMT nevyřadilo žádosti, které byly podány po stanoveném termínu nebo nebyly kompletní. Následně MŠMT v některých případech:

- poskytlo dotace žadatelům, kteří nesplňovali podmínky pro zařazení do programu;
- poskytlo dotace na akce, jejichž účel byl v rozporu s cíli programu;
- poskytlo dotace odpovídající vyššímu podílu spolufinancování ze státního rozpočtu, než umožňovala pravidla programu.

Při závěrečném vyhodnocení akcí MŠMT akceptovalo nedodržení závazných podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta.

MŠMT nepostupovalo v souladu se zásadami Programu 133510, které samo stanovilo. Uvedenými pochybeními MŠMT v kontrolovaném období vytvářelo pro žadatele o dotace, resp. jejich příjemce nerovné podmínky.

Pro vyhodnocování žádostí o dotace MŠMT deklarovalo několik kritérií, která neměla stanoveny váhy dle jejich významnosti. MŠMT NKÚ nedoložilo a nesdělilo, jakým způsobem a zda vůbec žádosti v kontrolovaném období podle těchto kritérií hodnotilo. MŠMT v letech 2013 a 2014 rozhodovalo o přidělení dotací také v nesystémových a pravidly nezajištěných změnových řízeních. **Postup MŠMT při výběru akcí pro zařazení do Programu 133510 byl v letech 2013–2015 netransparentní a pro žadatele o dotace vytvářel nerovné podmínky.**

Téměř 249 mil. Kč, tedy více než desetina veškerých prostředků Programu 133510 v letech 2013–2015, bylo poskytnuto pouze jedinému příjemci z celkových téměř tří set podpořených.

Čerpání prostředků dotací bylo příjemcům určeno pro daný kalendářní rok. K zařazení akcí do Programu 133510 však docházelo v polovině roku (v roce 2015 až v srpnu). Rozhodnutí o poskytnutí dotace byla v některých případech vydávána až v posledních měsících roku a jen několik dní před termínem stanoveným pro ukončení realizace akce. **Nastavení termínů v procesu poskytování dotací bylo z hlediska časové náročnosti realizace akcí problematické, zejména z důvodu pozdního rozhodování MŠMT o poskytnutí dotací. Některým subjektům bez dostatečného finančního zázemí mohl takový postup MŠMT také působit překážky v přístupu k podpoře ze státního rozpočtu.**

4. MŠMT v letech 2013–2015 zkontrolovalo poskytnuté dotace ve výši pouze 2,4 mil. Kč u jednoho příjemce. **Takový rozsah kontroly považuje NKÚ za nedostatečný vzhledem k tomu, že ročně byly prostřednictvím Programu 133510 vydávány prostředky v řádu stovek milionů korun.**

5. NKÚ kontrolou 35 akcí u příjemců dotací v některých případech zjistil, že se příjemci dopustili porušení závazných podmínek, za kterých jim byly prostředky státního rozpočtu poskytnuty.

Příjemci chybovali při výběru dodavatelů, když postupovali v rozporu se závaznými metodikami MŠMT a zákonem o veřejných zakázkách⁶. Jednalo se jak o pochybení, která neměla vliv na výběr nejvhodnější nabídky, tak o závažnější nedostatky.

Kontrolou NKÚ bylo také zjištěno nedodržení závazných technických parametrů akcí stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace, překročení termínu pro ukončení akce, nesplnění minimálního podílu vlastních zdrojů na financování akce či proplácení prací před jejich provedením.

U šesti příjemců vyhodnotil NKÚ zjištěné nedostatky jako porušení rozpočtové kázně⁷ a předal oznámení příslušnému správci daně.

Některé problémy zjištěné u příjemců byly způsobeny i samotným MŠMT, a to jak nastavením systému poskytování dotací z Programu 133510, tak i dílčími pochybeními.

III. Podrobné informace ke skutečnostem zjištěným při kontrole

1. Konceptní rámec a cíle Programu 133510

1.1 Koncepce podpory sportu

Dle zákona o podpoře sportu vypracovává MŠMT mj. návrhy koncepcí státní politiky ve sportu, koordinuje uskutečňování vládou schválené koncepce a zabezpečuje finanční podporu sportu ze státního rozpočtu. Zodpovídá tedy za nastavení cílů a priorit státní politiky v této oblasti a zároveň zajišťuje prostředky k jejich realizaci. Vláda ČR schválila svým usnesením ze dne 9. 3. 2011 č. 167 *Koncepci státní podpory sportu v České republice* (dále také „Koncepce 2011“).

Koncepce 2011 velmi obecně vymezovala deset okruhů cílů a celkem čtyři oblasti priorit. Zařazena byla mj. priorita „*Sportovní infrastruktura, systémová údržba, provoz a investiční podpora*“, která zahrnovala „*Investiční obnovu a výstavbu sportovních zařízení*“, a dále také priorita „*Financování sportovního prostředí*“.

Koncepce 2011 neobsahovala žádný časový horizont ani parametry, podle kterých by bylo možné sledovat naplňování cílů či priorit, a neobsahovala ani způsoby vyhodnocení. Materiál jen částečně stanovoval úkoly pro následující neurčené období, nebyla v něm však vymezena odpovědnost za jejich plnění.

Na Koncepci 2011 nenavazoval žádný další dokument, ve kterém by bylo stanoveno, jak má být cílů a priorit dosahováno. **Cíle nebyly konkretizovány a dále rozpracovány do dílčích úkolů s definováním odpovědností za jejich plnění a stanovením časového harmonogramu, parametrů plnění a způsobu jejich ověřování.**

⁶ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁷ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) a j) zákona č. 218/2000 Sb.

MŠMT v oblasti investic do sportu a sportovní infrastruktury v kontrolovaném období nekoordinovalo naplňování vládou schválené koncepce. MŠMT se tak neřídilo příslušnými ustanoveními zákona o podpoře sportu⁸ ani usnesením vlády ČR ze dne 9. března 2011 č. 167, přestože mu to ukládá zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky⁹. MŠMT tak do značné míry pouze přerozdělovalo prostředky státního rozpočtu jednotlivým sportovním organizacím, resp. obcím.

Usnesením vlády ČR ze dne 27. června 2016 č. 591 byla schválena nová *Koncepce podpory sportu 2016–2025 – SPORT 2025* a zároveň jím bylo pro MŠMT uloženo, aby vládě předkládalo dvouleté akční plány naplňující tuto koncepci.

K posouzení naplnění Koncepce 2011 MŠMT vypracovalo *Vyhodnocení realizace cílů státní politiky ve sportu České republiky*. MŠMT zde samo konstatovalo, že se nezasadilo o splnění stanovených úkolů v řadě oblastí.

1.2 Cíle Programu 133510

Kromě hlavního cíle Programu 133510 vytvářet a zlepšovat technické podmínky k zabezpečení nekomerčních oblastí sportu pro všechny, pro přípravu sportovní reprezentace včetně talentované mládeže a zajistit přístupnost sportovišť co největšímu počtu sportovců specifikuje dokumentace Programu 133510 pět věcných cílů:

- technické zhodnocení sportovních zařízení, které povede ke zlepšení jejich hygienické úrovně v souladu se zájmy ochrany přírody;
- rozvíjení sportovně technických parametrů sportovišť tak, aby splňovaly požadavky předepsané národními a mezinárodními sportovními federacemi a aby sportovní zařízení byla bezpečná pro sportovce i pro ostatní veřejnost;
- doplňování nabídky stávajícího počtu sportovních zařízení s cílem vyrovnávání regionálních deficitů;
- umožnění rovného přístupu ke sportovištím co nejširšímu počtu zájemců o sportování, zejména s ohledem na handicapované sportovce;
- zajištění dobudování sportovní infrastruktury pro významné sportovní akce pořádané na území ČR.

Cíle Programu 133510 obsahovaly v obdobném znění také uveřejňované zásady Programu 133510¹⁰.

Stanovené cíle a priority programu postrádají konkrétní a měřitelné parametry, kterých mělo být dosaženo a které by umožňovaly vyhodnocovat naplňování těchto cílů.¹¹ Jediná

⁸ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 115/2001 Sb.

⁹ Ustanovení § 21 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb.

¹⁰ Tento dokument navazuje na vyhlášení státní podpory v oblasti investic a komplexně popisuje metodu poskytování podpory v investiční oblasti, určuje cíle a priority programu, vymezuje příjemce dotací, kritéria výběru, podmínky pro realizaci vybraných akcí, postup při čerpání dotací a při jejich závěrečném zúčtování a vyhodnocování.

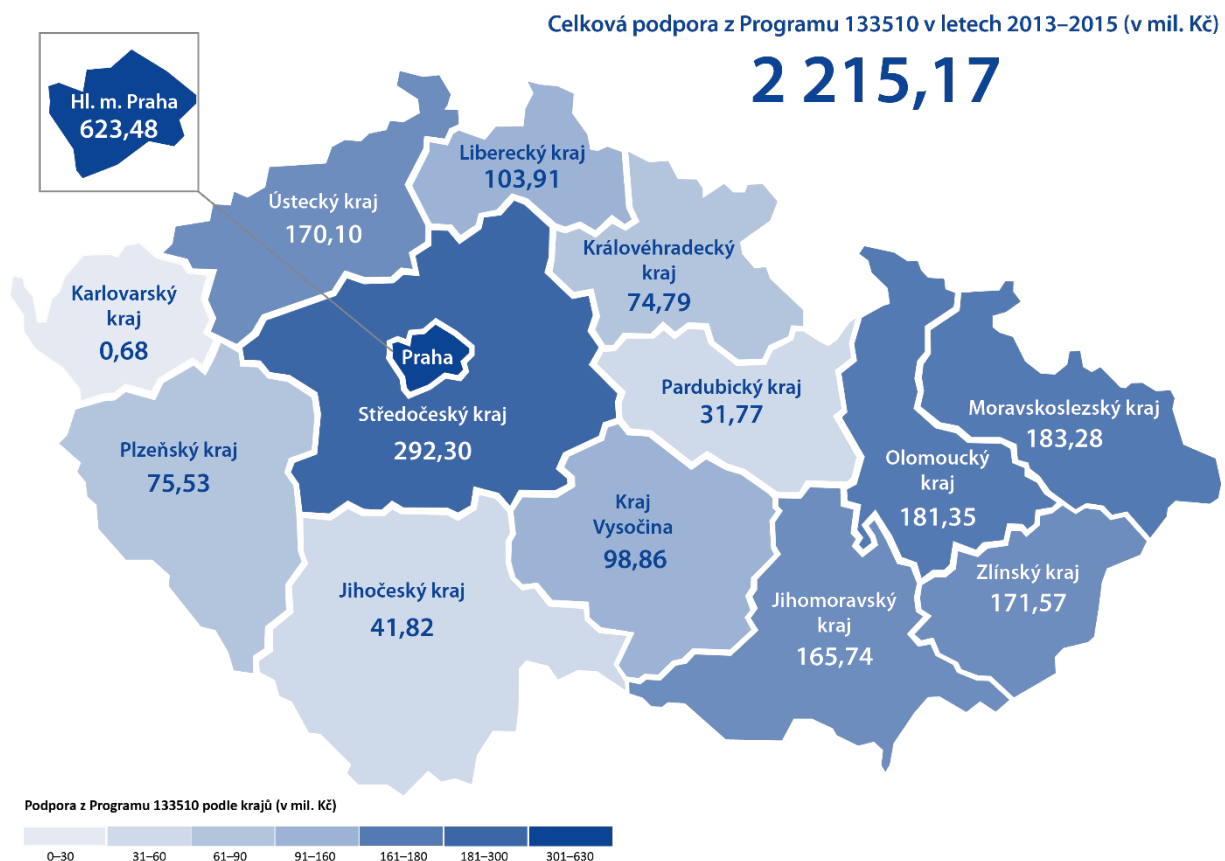
¹¹ Pro porovnání odkazujeme na materiál Nejvyššího kontrolního úřadu Slovenské republiky s názvem *Správa o výsledku kontroly vynakladania verejných prostriedkov na plnenie úloh Národného programu rozvoja športu*. Z této zprávy vyplývá, že na Slovensku byly pro kontrolované programy a podprogramy vyhlášené v oblasti sportu stanoveny konkrétní měřitelné cíle. Jednalo se např. o počet km obnovených, udržovaných a značených turistických a cykloturistických tras.

měřitelná kritéria – stanovená jako závazná Ministerstvem financí – jsou maximální podíly státního rozpočtu na celkových nákladech podpořených akcí. Takto nastavené parametry však neodpovídají cílům Programu 133510.

MŠMT nesledovalo průběžně naplňování cílů a priorit Programu 133510 a vyhodnocení dle svého sdělení provede až po ukončení programu. Tím se MŠMT dopustilo porušení zákona o rozpočtových pravidlech¹², který mu jako správci kapitoly ukládá soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů.

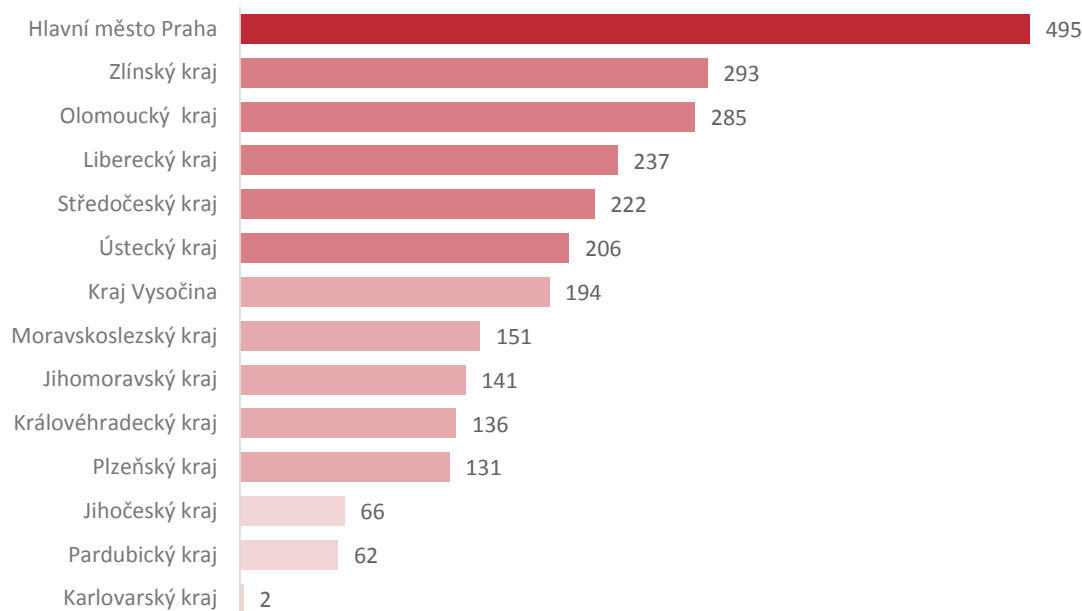
MŠMT nedisponuje kompletním přehledem sportovních zařízení na území České republiky, což mu znemožňuje činit účelné kroky při sledování cíle „doplňovat nabídku stávajícího počtu sportovních zařízení s cílem vyrovnávání regionálních deficitů“. Neexistence systematického celostátního přehledu o počtu a kvalitě sportovních zařízení byla jako problém identifikována již v Konceptci 2011, kdy byla konstatována nekoordinovanost výstavby sportovních zařízení a realizace investic bez prověření skutečných potřeb. Novela zákona o podpoře sportu účinná od 1. 1. 2017 mj. již stanovuje povinnost MŠMT zřídit rejstřík sportovních organizací, sportovců a sportovních zařízení, a to nejpozději do poloviny roku 2018.

Následující obrázek znázorňuje rozdělení celkové částky podpory z Programu 133510 poskytnuté v letech 2013–2015 podle kraje, do kterého byla směřována. Graf č. 1 uvádí přepočtení této částky na jednoho obyvatele kraje.



Zdroj: informace MŠMT.

¹² Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

Graf č. 1: Podpora z Programu 133510 celkem za roky 2013–2015 dle krajů v Kč na jednoho obyvatele

Zdroj: informace MŠMT. Pro přepočítání na jednoho obyvatele byly použity údaje Českého statistického úřadu o počtu obyvatel v jednotlivých krajích k 1. 1. 2015.

2. Vyhlašování programu

Metodický postup poskytování dotací upravovaly v jednotlivých letech zásady Programu 133510 vydávané MŠMT (dále také „Zásady 2013–2014“, resp. „Zásady 2015“). Vyhlášení programu probíhalo na základě uveřejnění dokumentu *Státní podpora sportu*, který je vydáván vždy pro příslušný rok. V podané žádosti a následně i v podmínkách, které byly součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace, se žadatelé, resp. příjemci zavazovali postupovat podle zásad Programu 133510.

V letech 2013 a 2014 dostali žadatelé rozdílné informace týkající se požadavků na dokumenty, které měli přiložit k žádosti. Zásady 2013–2014 např. uváděly požadavek na prostou kopii smlouvy o zřízení běžného účtu, dokumenty *Státní podpora sportu pro rok 2013* a *Státní podpora sportu pro rok 2014* pak požadovaly kopii ověřenou. Zásady 2013–2014 obsahovaly některé další požadavky, které ve *Státní podpoře sportu pro rok 2013* ani ve *Státní podpoře sportu pro rok 2014* uvedeny nebyly. V Zásadách 2013–2014 byla navíc chybně nastavena tabulka určující maximální výši spolufinancování ze státního rozpočtu.

Pro rok 2015 byly v Zásadách 2015 a v dokumentu *Státní podpora sportu pro rok 2015* uvedeny dvě různé sady kritérií, podle kterých měly být žádosti hodnoceny. MŠMT však nestanovilo, podle kterých bude postupovat.

Rozdíly nebyly pouze mezi příslušnými zásadami a *Státní podporou sportu*, ale nesoulad bylo možné najít i v rámci jednoho dokumentu. V textu *Státní podpory sportu pro rok 2015* bylo např. uvedeno, že minimální spoluúčast žadatele na celkových nákladech musí být 30 %, resp. maximální podíl státního rozpočtu 70 %, přičemž výjimky k jejímu snížení se neudělují. Stejný dokument pak v tabulkách vymezujících finanční spoluúčast státního rozpočtu určoval

tento podíl pro podprogram 133512 ve výši max. 85 % a pro podprogram 133513 pak ve výši až 100 %, což odporovalo předchozímu ustanovení.

Program 133510 neobsahoval v jednotlivých základních dokumentech platných pro konkrétní roky kontrolovaného období stejné informace. Obsahové rozdíly byly zjištěny jak mezi jednotlivými texty, tak uvnitř jednotlivých dokumentů. Ne zcela patrná hierarchie dokumentů a odlišné pokyny a informace obsažené v jejich textech, které jsou pro žadatele, resp. příjemce dotace závazné, mohly působit zmatečně při podávání žádostí a následně také při jejich vyhodnocování, čímž mohly vznikat nerovné podmínky pro jednotlivé žadatele, resp. příjemce dotace v rámci Programu 133510.

Dokumenty také obsahovaly **nejednoznačná ustanovení a chybné odkazy** na zásadní metodiky, kterými se měli příjemci řídit.

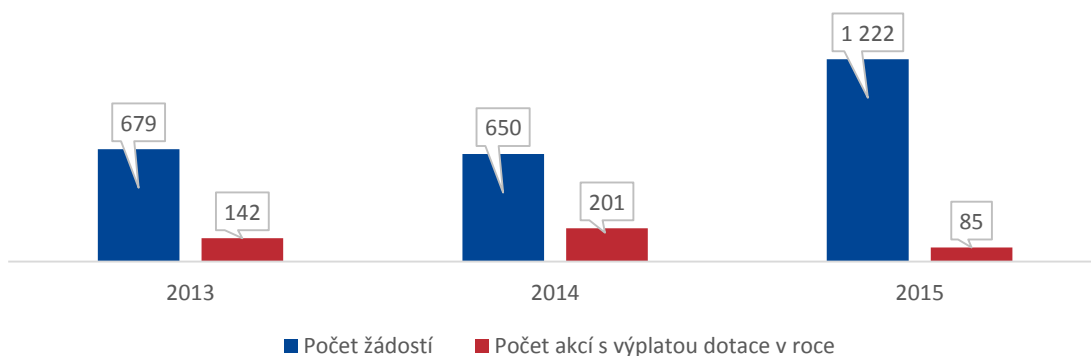
V Zásadách 2013–2014 MŠMT uvádělo, že výše spoluúčasti žadatele je jedním z hlavních parametrů, a proto je též hodnotícím kritériem. Současně však MŠMT stanovilo, že toto kritérium nelze uplatňovat vždy. MŠMT schvalovalo výjimky z nutnosti dodržet stanovenou míru spolufinancování. MŠMT tímto postupem dávalo žadatelům, resp. příjemcům nejasné a zavádějící informace. **MŠMT nejasným nastavením podmínek pro spolufinancování a schvalování výjimek z dofinancování při poskytování dotací vytvářelo netransparentní prostředí a nerovné podmínky pro žadatele o dotace.**

Zásady Programu 133510 hovořily také o tzv. mimořádných záležitostech, v rámci kterých nemusely být uplatňovány některé stanovené podmínky. Tento pojem však nebyl nikde blíže vymezen. V letech 2013 a 2014 byla část žádostí schvalována k realizaci v tomto režimu. **Postup, kdy MŠMT přidělovalo dotace ze státního rozpočtu v neoficiálním a pravidly nezajištěném schvalovacím procesu, byl nesystémový. MŠMT poskytováním dotací v režimu tzv. mimořádných záležitostí vytvářelo netransparentní prostředí a nerovné podmínky pro žadatele o dotace.**

3. Rozhodování o podpoře

Za roky 2013–2015 bylo v rámci Programu 133510 vyplaceno více než 2,2 mld. Kč. MŠMT příjemce každoročně vybíralo ze stovek žádostí.

Graf č. 2: Počty žádostí o podporu v letech 2013–2015 a počty akcí s výplatou podpory v daném roce



Zdroj: informace MŠMT.

Tabulka č. 2: Základní termíny dotačního řízení v letech 2013–2015

Rok	Vyhlášení	Podávání žádostí	Schválení rozdělení prostředků
2013	13. 7. 2012	10. 9. – 30. 9. 2012	25. 6. 2013
2014	3. 7. 2013	10. 9. – 30. 9. 2013	19. 5. 2014
2015	15. 12. 2014	5. 1. – 31. 1. 2015	11. 8. 2015
2015 – 2. kolo	4. 11. 2015	4. 11. – 11. 11. 2015	24. 11. 2015

Zdroj: informace MŠMT, dokumenty *Státní podpora sportu* pro roky 2013–2015, materiály z jednání porady vedení MŠMT.

Kromě řádných procesů přidělování dotací uvedených v tabulce proběhlo v letech 2013 a 2014 i několik změnových řízení, popř. jejich dodatků. Během nich byly schvalovány změny objemu poskytnuté podpory, rušení či zařazování nových akcí do Programu 133510, výjimky ze zásad apod. Z dokladů, které MŠMT předložilo skupině kontrolujících NKÚ, nebylo zřejmé, jakým způsobem docházelo v rámci změnových řízení v letech 2013 a 2014 k výběru akcí pro doplnění do Programu 133510. Vybírány byly jak akce, u kterých byly podány žádosti spolu s ostatními v rámci řádného termínu v září příslušného roku, tak i akce, o jejichž podporu bylo požádáno mimo standardní řízení, tj. po datu řádného termínu. **Postup dodatečného zařazování akcí do Programu 133510, který MŠMT v letech 2013 a 2014 uplatňovalo, byl netransparentní.**

Poskytování dotací bylo z hlediska realizace akcí problematické zejména z důvodu pozdního rozhodování MŠMT o poskytnutí dotací. Zásady Programu 133510 stanovily, že čerpání poskytnuté dotace je určeno pro daný kalendářní rok a jeho přesun do roku dalšího nebude MŠMT zásadně projednávat. Za této podmínky může zařazení investičních akcí do Programu 133510 v polovině roku, jak tomu bylo v kontrolovaném období, způsobit žadatelům, resp. příjemcům problémy s časovým zabezpečením akcí. Vzhledem k časové a finanční náročnosti některých investičních akcí začali někteří příjemci s realizací mnohem dříve, než jim byla přiznána dotace, což vyplynulo z dokumentace předložených akcí. Vzhledem k charakteru většiny příjemců – jsou to většinou nestátní neziskové organizace – by však **mohl takový postup MŠMT některým subjektům bez dostatečného finančního zázemí působit překážky v přístupu k podpoře ze státního rozpočtu.**

Některé akce byly už před zařazením do Programu 133510 v pokročilé fázi realizace. Např. na akci, jejímž předmětem byla rekonstrukce povrchu víceúčelového hřiště, resp. stavba hřiště nového, podal příjemce žádost dne 11. 11. 2015, zařazení do Programu 133510 projednalo MŠMT dne 24. 11. 2015. Rozhodnutí o poskytnutí dotace ve výši 6,6 mil. Kč bylo vydáno dne 10. 12. 2015 s termínem pro dokončení realizace akce do 31. 12. 2015, tj. za 21 dní. O zařazení jiné akce s dotací 10,0 mil. Kč, jejímž předmětem byla rekonstrukce umělého povrchu fotbalového hřiště, bylo rozhodnuto dne 15. 10. 2013. Rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno dne 19. 11. 2013 s termínem pro dokončení 30. 11. 2013, tj. za 11 dní. Tento termín příjemce dodržel.

MŠMT v zásadách Programu 133510, popř. v dokumentu *Státní podpora sportu*, deklarovalo několik kritérií pro posuzování žádostí. Jednotlivá kritéria však neměla přiřazeny žádné váhy podle významnosti. **Nebylo tak zřejmé, jakým způsobem bude pomocí těchto kritérií MŠMT žádosti hodnotit.**

V dokumentu *Státní podpora sportu pro rok 2016* a v zásadách pro rok 2016 již MŠMT vymezilo, jakým způsobem bude podle kritérií, která stanovilo, jednotlivé žádosti hodnotit a jaké bodové ohodnocení lze u každého kritéria získat.

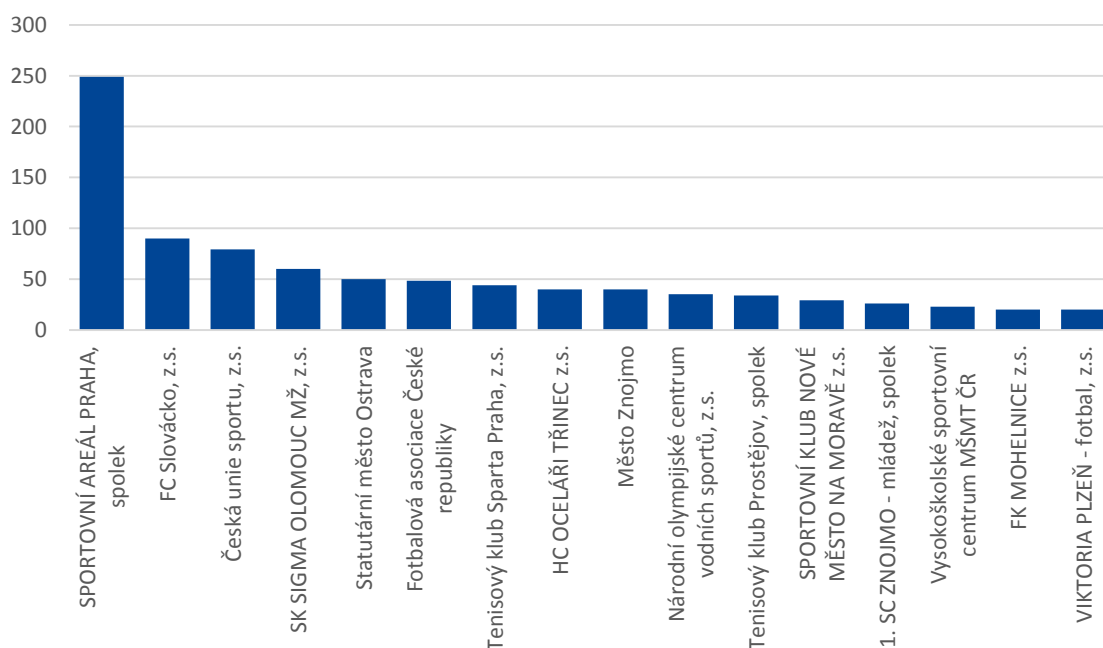
Zásady Programu 133510 uváděly, že výběr akcí k realizaci provede expertní komise. Z předložených zápisů z jednání expertních komisí¹³, popř. Národní rady pro sport¹⁴ a z podkladů pro poradu vedení MŠMT vyplývá, že expertní komise, resp. Národní rada pro sport projednávaly již připravené návrhy akcí k podpoře, které byly po případných drobných úpravách schvalovány. K samotnému hodnocení podle kritérií a výběru akcí k podpoře komisí tak nedocházelo. MŠMT NKÚ nedoložilo a nesdělilo, kdo a jakým způsobem vypracovával návrhy rozdělení prostředků, které následně projednala expertní komise či Národní rada pro sport. **Není tak zřejmé, jakým způsobem a zda vůbec byla deklarovaná kritéria výběru aplikována.**

Vzhledem k uvedenému se jeví **činnost expertních komisí**, resp. Národní rady pro sport v rámci procesu poskytování dotací pouze jako **formální** schvalování přehledů akcí k podpoře, které byly dle vyjádření MŠMT sestaveny již dříve v sekci sportu.

Postup výběru akcí pro zařazení do Programu 133510 byl v letech 2013–2015 netransparentní.

Následující graf zobrazuje subjekty, které z Programu 133510 v letech 2013–2015 získaly v souhrnu za všechny podpořené akce 20 mil. Kč a více.

Graf č. 3: Příjemci s největším objemem dotací poskytnutých z Programu 133510 v letech 2013–2015



Zdroj: přehledy poskytnutých dotací MŠMT.

¹³ Pro rok 2015; zápisy pro rok 2013 MŠMT nepředložilo vůbec.

¹⁴ Pro rok 2014.

Z hlediska objemu získaných dotací ostatní příjemce výrazně převyšuje SPORTOVNÍ AREÁL PRAHA, spolek. V kontrolovaném období získal na realizaci tří akcí téměř 249 mil. Kč, což představuje více než 11 % celkového objemu prostředků poskytnutých v letech 2013–2015 z Programu 133510 téměř třem stům příjemců.

3.1 Skutečnosti zjištěné na vybraném vzorku akcí u MŠMT

Kontrolou u MŠMT a současně u příjemců dotací byl prověřen vzorek 35 akcí, které byly realizovány 19 příjemci. MŠMT na tyto akce poskytlo celkem 518 mil. Kč.

MŠMT nevyřadilo žádosti, které byly podány po stanoveném termínu nebo byly nekompletní.

- Ve 12 případech byly žádosti o dotace předloženy MŠMT po stanoveném termínu pro předkládání žádostí o poskytnutí dotace. MŠMT tyto žádosti nevyřadilo a poskytlo na jejich základě dotace v celkové výši 315,8 mil. Kč.
- Ve 14 případech nebyl v dokumentaci akcí doložen okamžik předložení žádosti o poskytnutí dotace. MŠMT popsany a doložený systém evidování žádostí o dotace nelze považovat za průkazný. MŠMT na tyto akce poskytlo dotace v celkové výši 99,6 mil. Kč.
- Složky vybraného vzorku akcí ve 30 případech neobsahovaly povinné doklady k žádostem, příp. je obsahovaly v nesprávné formě, příp. byly tyto doklady doloženy až po termínu určeném pro předkládání žádostí o dotace. MŠMT tyto žádosti nevyřadilo a poskytlo na jejich základě dotace v celkové výši 481,8 mil. Kč.

MŠMT poskytlo dotace žadatelům, kteří nesplňovali předpoklady pro zařazení do Programu 133510. MŠMT stanovilo v zásadách Programu 133510 podmínky podpory, a přesto následně poskytovalo dotace žadatelům, kteří je nesplňovali. Nedodržení podmínek se týkalo těchto oblastí:

Vztahy k předmětným nemovitostem

MŠMT poskytlo dotace v celkové výši 26,6 mil. Kč na dvě akce, přestože žadatelé nebyli vlastníky pozemků, na kterých měly být realizovány nové stavby – tento postup byl v rozporu se zásadami Programu 133510.

MŠMT poskytlo dotaci ve výši 9,0 mil. Kč, aniž by žadatel doložil, že je oprávněn všechny pozemky související s projektem dlouhodobě využívat.

MŠMT v rozporu se zásadami Programu 133510 poskytlo dotace v celkové výši 18,3 mil. Kč na dvě akce, jejichž cílem byla rekonstrukce objektu, na který bylo vázáno zástavní právo.

Nevyrovnané závazky se státním rozpočtem

MŠMT v rozporu se zásadami Programu 133510 poskytlo dotace v celkové výši 15,0 mil. Kč na tři akce, přestože žadatelé měli v době podání žádosti nevyrovnané závazky se státním rozpočtem.

MŠMT poskytlo dotaci na akce, jejichž účel byl v rozporu s cíli Programu 133510. Program 133510 je určen na financování investic do sportovních zařízení a sportovišť. MŠMT v rámci tohoto programu mj. poskytlo:

- dotaci ve výši 1,3 mil. Kč na projekt, který spočíval v pořízení informační a reprodukční techniky, zejména počítačů a kopírek;

- dotace v celkové výši 6,0 mil. Kč na dvě akce, jejichž předmětem byly investice do vzduchotechniky v budově sídla organizace, která není sportovním zařízením;
- část dotace ve výši 0,3 mil. Kč, za kterou byl pořízen osobní automobil určený pro potřeby zastřešující organizace, nikoliv pro provozování sportu.

Účelem výše uvedených projektů nebylo financování investic do sportovních zařízení a sportovišť. MŠMT schválením dotací na podporu těchto projektů neplnilo věcně ani formálně cíle Programu 133510.

MŠMT poskytlo dotace odpovídající vyššímu podílu spolufinancování ze státního rozpočtu, než umožňovala pravidla Programu 133510. MŠMT stanovilo v zásadách Programu 133510 maximálně možný podíl financování z prostředků státního rozpočtu pro jednotlivé kategorie projektů. V některých případech schvalovalo výjimky. Na podporu tří akcí poskytlo dotace v celkové výši 58,5 mil. Kč, což činilo vždy 100 % celkových nákladů projektů, přestože dle zásad Programu 133510 mohly získat nejvýše 70 %. Výjimka z dofinancování byla schválena pouze u jedné z nich, a to až po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace.

MŠMT vytvářelo pro příjemce nerovné podmínky, když akceptovalo nedodržení závazných podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta. MŠMT v rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovilo příjemcům jako jeden z hlavních závazných parametrů termín pro ukončení realizace akce, a to jako maximální. Zároveň pro překročení této lhůty nastavilo toleranci 30 dní. Termínem dokončení akce se dle závazných podmínek v případě stavby, na kterou bylo vydáno stavební povolení, rozumí datum vydání kolaudačního souhlasu. V případě pěti akcí, jimž bylo poskytnuto celkem 72,8 mil. Kč, bylo kolaudační rozhodnutí vydáno po termínu stanoveném v rozhodnutí o poskytnutí dotace, u jedné z akcí až více než dva měsíce po uplynutí této lhůty. MŠMT přesto vydalo závěrečné vyhodnocení akcí bez připomínek s tím, že termíny byly dodrženy, popř. že MŠMT za věcné dokončení považuje okamžik předání a datum kolaudace je chápáno pouze evidenčně.

MŠMT provádělo kontrolu podle zákona o finanční kontrole nedostatečně.

MŠMT vydávalo rozhodnutí o poskytnutí dotace z Programu 133510 před provedením předběžné řídicí kontroly správcem rozpočtu¹⁵.

Na kontrolovaném vzorku 35 akcí bylo v 8 případech zjištěno, že přes nedostatky akcí zřejmě z předložených spisů ukončilo MŠMT závěrečné vyhodnocení bez připomínek.

4. Kontrola MŠMT u příjemců

Kontrolu MŠMT provádělo pouze na základě písemných dokladů při administraci jednotlivých akcí. Kontrolu u příjemce provedlo v letech 2013–2015 pouze u dvou akcí Programu 133510 (jedna akce byla realizována v roce 2011, druhá v roce 2012), na které bylo vyplaceno celkem 7,6 mil. Kč. Jednalo se o jednoho příjemce, prostřednictvím něhož byly prostředky poskytnuty sedmadvaceti organizacím. MŠMT provedlo kontrolu na místě u osmi z nich. Ty získaly celkem 2,4 mil. Kč. V letech 2013–2015 nebyla zkontrolována žádná akce z let 2013 a 2014.

¹⁵ Ustanovení § 26 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), § 10 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.



Rozsah kontroly, kterou provádělo MŠMT u příjemců, považuje NKÚ vzhledem k objemu prostředků státního rozpočtu ročně vynakládaných prostřednictvím Programu 133510 za nedostatečný.

5. Skutečnosti zjištěné na vybraném vzorku akcí u příjemců dotací

Kontrola byla provedena u 19 příjemců dotací, kterým byly v letech 2013–2015 poskytnuty prostředky z Programu 133510 na realizaci vybraných 35 akcí. Na vybraném vzorku akcí bylo v některých případech zjištěno, že se příjemci dotací dopustili porušení ustanovení závazných podmínek, které byly součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Příjemci nepostupovali při výběru dodavatele podle zákona o veřejných zakázkách.

- V jednom případě příjemce dotace ve výši 10 mil. Kč nepostupoval při výběru zhotovitele díla způsobem stanoveným pro veřejného zadavatele podle zákona o veřejných zakázkách, jak mu bylo určeno závaznými podmínkami. V souvislosti s tím se tak dopustil řady porušení tohoto zákona. V rámci zadávacího řízení mj. nepostupoval v souladu se zásadou rovného zacházení, když jeho hodnoticí komise nevyřadila nabídku, kde naceněný výkaz výměr neobsahoval některé položky¹⁶, přičemž tato nabídka se následně stala vítěznou. Příjemce dotace dodatkem ke smlouvě také umožnil podstatnou změnu předmětu smlouvy, resp. doplnil položkový rozpočet a změnil jednotkové ceny některých položek¹⁷.
- Příjemce dvou dotací v celkové výši téměř 18,3 mil. Kč nepoužil pro zadání veřejné zakázky na stavební práce správný druh zadávacího řízení¹⁸. Zakázku neoprávněně rozdělil na dvě, u kterých použil zjednodušené podlimitní řízení, ačkoliv obě akce spolu úzce souvisely, jednalo se o plnění stejného druhu, které mělo být zadáno jako zakázka jedna. Součet předpokládaných hodnot veřejných zakázek přesáhl zákonem stanovený limit 10 mil. Kč pro použití zjednodušeného podlimitního řízení.
- NKÚ zjistil pochybení při zadávání veřejných zakázek i u dalších sedmi příjemců dotací.

Příjemci nesplnili termín ukončení realizace¹⁹ a propláceli práce před jejich provedením.

- Příjemci dotace ve výši 35 mil. Kč byl vydán kolaudační souhlas s užíváním stavby, jejíž realizace byla předmětem podpory, 72 dnů, resp. 42 dnů při započtení tolerance, po maximálním termínu ukončení realizace stanoveném v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Faktury za provedené práce byly propláceny, přestože práce nebyly ke dni jejich proplacení provedeny v plném rozsahu. Projekt nebyl úplně realizován ani ke dni fyzické kontroly NKÚ, tj. téměř po roce od deklarovaného ukončení realizace a proplacení všech faktur z dotace. Příjemce v tomto případě navíc porušil závazné podmínky i tím, že neuchoval stavební deník, který by umožnil řádné provedení kontroly.
- Nedodržení termínu bylo zjištěno i u dalších čtyř akcí s celkovou dotací ve výši 37,8 mil. Kč realizovaných třemi příjemci, kterým byly vydány kolaudační souhlasy s užíváním staveb, jejichž realizace byla předmětem podpory, 31 až 55 dnů, resp. 1 den až 25 dnů při započtení tolerance, po termínu ukončení realizace stanoveném v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

¹⁶ Ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.

¹⁷ Ustanovení § 82 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb.

¹⁸ Ustanovení § 21 zákona č. 137/2006 Sb.

¹⁹ Dle závazných podmínek, které jsou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace, se „... termínem dokončení akce, na kterou bylo vydáno stavební povolení, rozumí datum kolaudačního souhlasu...“

- Příjemce dotace ve výši 9 mil. Kč proplatil faktury za provedení prací, které nebyly v době proplacení dokončeny nebo nebyly provedeny vůbec.

Ve všech uvedených případech, kdy byl vydán kolaudační souhlas po termínu pro ukončení realizace akce, vydalo MŠMT závěrečné vyhodnocení akce s tím, že termín pro dokončení považuje za splněný (viz kapitola III.4. tohoto kontrolního závěru).

Příjemce nesplnil závazný technický parametr.

Příjemce dotace ve výši 9 mil. Kč nedodržel závaznou hodnotu parametru „zpevněná plocha zámkové dlažby“, přesto v podkladech pro závěrečné vyhodnocení akce uvedl, že tento parametr byl splněn.

Příjemce nesplnil povinné dofinancování z vlastních zdrojů.

Příjemce dotace ve výši 0,8 mil. Kč nedodržel závaznou hodnotu parametru „vlastní zdroje účastníka programu“; akci měl spolufinancovat částkou 269 tis. Kč, avšak ve skutečnosti do projektu vložil jen 84 tis. Kč.

Příjemce převáděl finanční prostředky na jiný účet.

Příjemce dotací převáděl z projektových účtů tří kontrolovaných akcí finanční prostředky určené na úhradu DPH na jiný vlastní účet, což závazné podmínky pro čerpání dotace neumožňovaly. Dále příjemce dotací ve finančním vypořádání všech tří akcí uvedl, že dotace k 31. 12. 2014 vyčerpal, přestože dotace v daném roce, tj. 2014, v plné výši nevyčerpal a jejich část určenou na úhradu DPH z faktur proplacených v prosinci 2014 zadržel a použil až v roce následujícím. Příjemce tímto postupem porušil vyhlášku, kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem²⁰.

Příjemce poskytl zálohu z dotace.

Příjemce dotace ve výši 10 mil. Kč poskytl zhotoviteli zálohu ve výši 1 mil. Kč, přestože to závazné podmínky pro čerpání dotace výslovně zakazovaly.

U šesti příjemců vyhodnotil NKÚ zjištěné nedostatky jako porušení rozpočtové kázně²¹ a předal oznámení příslušnému správci daně.

²⁰ Ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem.

²¹ Ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

16/22**Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit
státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ) na rok 2016 pod číslem 16/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR.

Kontrolováno bylo období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla u kontrolované osoby prováděna od července 2016 do února 2017.

Kontrolovaná osoba:

Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále ŘSD).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly ŘSD – Generální ředitelství a Správa České Budějovice, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 25. dubna 2017,

schválilo usnesením č. 9/VII/2017

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvodní informace

ŘSD je státní příspěvková organizace, která byla zřízena k 1. 1. 1997 bývalým Ministerstvem dopravy a spojů. Předmětem činnosti ŘSD je zejména hospodaření se součástmi a příslušenstvím dálnic a silnic I. třídy vymezenými v zákoně č. 13/1997 Sb.¹ a zabezpečení výstavby a modernizace dálnic a silnic I. třídy, včetně jejich údržby a oprav a pořízování majetku nutného pro hospodaření s nimi. ŘSD v rámci svého předmětu činnosti zabezpečuje výkon majetkové správy (například vedení evidence, nájem a pronájem nemovitostí). Jeho statutárním orgánem je generální ředitel, kterého jmenuje ministr dopravy.

ŘSD se člení na Generální ředitelství (dále GŘ), dva závody a 11 správ. Kontrolovány byly majetek státu a peněžní prostředky, se kterými hospodaří GŘ, závod Praha a správy České Budějovice, Liberec, Olomouc a Plzeň. V rámci GŘ nebyla kontrolována střediska správ a údržby dálnic. Kontrolovány nebyly také činnosti související přímo s dálnicemi a silnicemi I. třídy (tj. jejich údržba, opravy, výstavba apod.), které NKÚ prověřuje jinými kontrolními akcemi.

Kontrola byla především zaměřena na plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných předchozí kontrolní akcí č. 12/31², kterou NKÚ provedl v roce 2013. Kontrolován byl:

- vybraný nemovitý majetek, samostatné movité věci a drobný dlouhodobý hmotný majetek,
- náklady a výnosy související s kontrolovaným nemovitým majetkem, náklady na dopravní prostředky a na ostatní služby (zejména náklady na právní, poradenské a konzultační služby).

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

Vybrané údaje o majetku a nákladech ŘSD jsou uvedeny v příloze č. 1. ŘSD hospodařilo v roce 2015 s pozemky, stavbami, samostatnými movitými věcmi a drobným dlouhodobým hmotným majetkem v hodnotě (brutto) 393 736 mil. Kč, z toho kontrolované organizační jednotky ŘSD hospodařily s tímto majetkem v hodnotě (brutto) 81 808 mil. Kč. Náklady ŘSD v roce 2015 byly 25 026 mil. Kč, z toho náklady kontrolovaných organizačních jednotek ŘSD byly 18 340 mil. Kč.

Nedostatky zjištěné předchozí kontrolní akcí č. 12/31 byly odstraněny. Výjimkou byly peněžní prostředky vynakládané na právní služby, kde některé problémy přetrvávaly. Ke zlepšení stavu došlo až v závěru roku 2016. Konkrétně bylo zjištěno:

¹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

² Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 12/31 byl zveřejněn v částce 3/2013 *Věstníku NKÚ*. Vláda k němu přijala usnesení ze dne 2. ledna 2014 č. 4, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 12/31 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic České republiky*.

1. Nehospodárné vynakládání nebo riziko nehospodárného vynakládání peněžních prostředků na právní služby. GŘ za ně uhradilo v období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2016 celkem 291 mil. Kč. Pozitivní bylo, že tyto výdaje od roku 2013 každoročně klesaly.

- ŘSD objednávalo právní služby na základě 17 prováděcích smluv k rámcové smlouvě z roku 2007, jejíž platnost skončila v listopadu 2010. V období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2016 za ně uhradilo celkem 206 mil. Kč. Plnění na základě uvedené rámcové smlouvy bylo předmětem kritiky NKÚ v předchozí kontrolní akci č. 12/31.

Tři nové rámcové smlouvy na poskytování právních služeb uzavřelo ŘSD v období září až prosinec 2016 s hodinovými sazbami o více než 60 % nižšími než v rámcové smlouvě z roku 2007. Do doby ukončení kontroly neuzavřelo na jejich základě žádnou smlouvu.

V případech, jako jsou například neuzavřené soudní spory, mají uvedené prováděcí smlouvy své opodstatnění. U některých z nich však hrozí riziko nehospodárně vynaložených peněžních prostředků. **NKÚ proto doporučuje individuálně posoudit nezbytnost trvání prováděcích smluv k rámcové smlouvě z roku 2007.**

- ŘSD zajišťovalo běžné činnosti často prostřednictvím externích právních poradců. Podle NKÚ je v některých případech mělo ŘSD zabezpečit vlastními zaměstnanci. V těchto případech ŘSD nepostupovalo v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb.³ V předmětech výše uvedených rámcových smluv, uzavřených v roce 2016, je rovněž zajišťování běžné činnosti, jako jsou například tvorba vnitřních předpisů nebo administrace zadávacích řízení. **NKÚ v zájmu hospodárného vynakládání peněžních prostředků doporučuje přijmout opatření k minimalizaci externího zajišťování běžných činností ŘSD, které mohou vykonávat vlastní zaměstnanci.**
- ŘSD rozdělilo v roce 2013 neoprávněně předmět veřejné zakázky na poradenství související s mýtným systémem do 12 samostatných zakázek. Nedodrželo tím zákon č. 137/2006 Sb.⁴ Celkové finanční plnění bylo podle smluv 3,0 mil. Kč. Skutečné plnění bylo nižší, a to 1,9 mil. Kč.

2. ŘSD nemá z pohledu hospodárnosti uspokojivě vyřešenou problematiku dislokace pracovišť v Praze, která byla umístěna v několika objektech, přičemž tři z nich si ŘSD najímalo. Současně hospodařilo s nevyužitými pozemky v Praze 4 – Michli o rozloze 19 870 m² (pro potřeby ŘSD by stačila zhruba jejich třetina). Návratnost investice na výstavbu sídla na těchto pozemcích by byla podle analýzy, kterou nechalo zpracovat ŘSD, 9 let.

ŘSD iniciovalo zejména v roce 2015 řadu jednání ohledně výstavby svého sídla, ale ta nepřinesla do doby ukončení kontroly žádné konkrétní výsledky či rozhodnutí k řešení

³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Podle ustanovení § 53 odst. 4 je příspěvková organizace povinna mj. dbát, aby plnila určené úkoly nejehospodárnějším způsobem.

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Podle ustanovení § 13 odst. 3 nesmí zadavatel rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod limity stanovené v tomto zákoně.

stávající finančně náročné dislokaci pracovišť ŘSD v Praze. **NKÚ proto doporučuje urychleně rozhodnout o řešení umístění pracovišť ŘSD v Praze a o způsobu naložení s nevyužitými pozemky ve vlastnictví státu v Praze 4 – Michli**, a to i s ohledem na skutečnost, že nájemní smlouva v hlavní budově sídla GŘ končí v roce 2022.

3. ŘSD při hospodaření s majetkem státu nedodržovalo v některých případech zákony č. 219/2000 Sb.⁵ a č. 563/1991 Sb.⁶ Z pohledu věcného charakteru, četnosti výskytu nebo finančních objemů, kterých se zjištěné nedostatky týkaly, nešlo o zásadní nedostatky.

III. Zjištěné skutečnosti

1. Náklady na právní služby

Rozhodující část nákladů na právní služby hradilo GŘ. V kontrolovaném období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2016 za ně uhradilo celkem 291 mil. Kč. Náklady na tyto služby každoročně klesaly. V roce 2013 byla výše nákladů na právní služby 120 mil. Kč a v roce 2015 byla 61 mil. Kč. Náklady tedy klesly o 59 mil. Kč, tj. o 49 %. Oproti stavu, který byl zjištěn předchozí kontrolní akcí č. 12/31, kdy tyto náklady naopak rostly, došlo ke zlepšení.

V kontrolovaném období se zvýšil počet zaměstnanců právního odboru GŘ z 8 na 13 a roční náklady na ně z 3,5 mil. Kč na 6,4 mil. Kč (k 30. 11. 2016).

Kontrolou bylo zjištěno, že **GŘ zajišťovalo běžné činnosti prostřednictvím externích právních poradců**. Podle NKÚ mělo ŘSD v některých případech tyto činnosti zabezpečit vlastními zaměstnanci (například běžnou administraci veřejných zakázek, tvorbu vnitřních předpisů nebo vzorových dokumentů ŘSD). **Nezajišťovalo tak vždy uvedené činnosti nejehospodárnějším způsobem, jak má uloženo v § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.**

1.1 Předchozí kontrolní akcí č. 12/31 bylo v oblasti právních služeb mj. zjištěno, že ŘSD využívalo k jejich zadávání prováděcí smlouvy k rámcové smlouvě z roku 2007⁷, jejíž platnost skončila v listopadu 2010, přičemž:

- poskytovaná plnění neodpovídala předmětu plnění vymezenému v rámcové smlouvě z roku 2007 nebo v prováděcích smlouvách k ní,
- ŘSD zadávalo právní služby i na činnosti, které mělo vykonávat vlastními zaměstnanci (například rámcová kontrola zadávací a realizační projektové dokumentace, pasportizace majetku, úprava vnitřních směrnic apod.).

Prováděcí smlouvy k rámcové smlouvě z roku 2007 využívalo ŘSD k zabezpečování právních služeb i v období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2016. Využilo jich celkem 17 a uhradilo za ně 206 mil. Kč. Hodinové sazby se v rámcové smlouvě pohybovaly od 3 500 Kč do 4 800 Kč.

⁵ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁶ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁷ Rámcová smlouva uzavřená Ministerstvem dopravy, Ředitelstvím vodních cest, ŘSD a Správou železniční dopravní cesty.

Na poskytování právních služeb uzavřelo ŘSD tři nové rámcové smlouvy až 13. 9. 2016, 3. 10. 2016 a 15. 12. 2016. Jejich celkové předpokládané plnění bylo 280 mil. Kč. Hodinové sazby se v rámcových smlouvách pohybovaly od 800 Kč do 1 800 Kč. Byly tak podstatně nižší oproti sazbám v rámcové smlouvě z roku 2007 i oproti sazbám ve stávajících smlouvách na poskytování právních služeb. **ŘSD neuzavřelo do doby ukončení kontroly žádnou smlouvu na základě těchto rámcových smluv.**

ŘSD mělo podle opatření přijatých k odstranění nedostatků zjištěných předchozí kontrolní akcí č. 12/31 dokončit do 31. 3. 2014 zadávací řízení na poskytování právních služeb na období čtyř let. Úkol splnilo s více než 2,5letým zpožděním až v závěru roku 2016. K věcnému naplnění do doby ukončení kontroly nedošlo, neboť ŘSD neuzavřelo na základě rámcových smluv z roku 2016 žádnou smlouvu, jak bylo uvedeno. Neplnění opatření zdůvodnilo Ministerstvo dopravy koncem roku 2014 v materiálu předloženém pro schůzi vlády⁸ střídáním vedoucích zaměstnanců ŘSD.

V předmětech rámcových smluv na právní služby uzavřených koncem roku 2016 jsou i běžné činnosti ŘSD související s tvorbou vnitřních předpisů nebo administrací zadávacích řízení. **Hrozí tak riziko nehospodárného nakládání s peněžními prostředky i v následujících letech.**

1.2 ŘSD uzavřelo v dubnu 2012 smlouvu s advokátní kanceláří na právní služby při přípravě a zadávání veřejných zakázek na služby, za které v období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2016 uhradilo 463 tis. Kč (od uzavření smlouvy uhradilo celkem 1,8 mil. Kč). Hodinová sazba za tyto právní služby byla 3 400 Kč. Z věcného plnění vyplynulo, že advokátní kancelář vykonávala například tyto činnosti:

- příprava podkladů pro jednání hodnotící komise,
- fyzická kontrola beden s dokumenty,
- kontrola obsahu nabídek,
- účast na jednáních komisí.

Věcným plněním byly běžné činnosti týkající se zadávacích řízení, jejichž vykonávání vlastními zaměstnanci ŘSD by bylo hospodárnější. ŘSD přitom mělo od jiné advokátní kanceláře zpracovány vzorové dokumenty pro zadávání veřejných zakázek na služby a stavební práce (vzorové zadávací dokumentace, kvalifikační dokumentace, obchodní podmínky a další související dokumenty), za něž v kontrolovaném období uhradilo 21,5 mil. Kč.

1.3 ŘSD uzavřelo v roce 2013 s další advokátní kanceláří 12 smluv na poradenství k veřejným zakázkám zadávaným v souvislosti s provozem mýtného systému. Smlouvy uzavřelo bez zadávacího řízení jako veřejné zakázky malého rozsahu. Hodinová sazba u všech smluv byla 3 500 Kč. Celkové plnění mělo podle smluv být 3,0 mil. Kč. Skutečné plnění bylo 1,9 mil. Kč.

ŘSD uvedeným postupem nedodrželo § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., neboť rozdělilo předmět veřejné zakázky tak, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod limity

⁸ Informace o plnění usnesení vlády ČR ze dne 2. ledna 2014 č. 4 vztahující se ke Kontrolnímu závěru NKÚ z kontrolní akce č. 12/31 – „Majetek a peněžní prostředky státu, s kterými je příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR“ z prosince 2014.

stanovené v zákoně č. 137/2006 Sb. ŘSD mělo uvedené služby zadat v zadávacím řízení zákonem stanoveným pro podlimitní veřejnou zakázku.

Od roku 2014 zabezpečovalo ŘSD poradenství k veřejným zakázkám, týkajících se mýta, na základě nově uzavřené rámcové smlouvy.

2. Dislokace pracovišť ŘSD v Praze

Zaměstnanci GŘ byli v Praze umístěni ve 3 najatých objektech. V Praze dále sídlil v budově ve vlastnictví státu Závod Praha. K 30. 9. 2016 mělo GŘ 434 zaměstnanců a Závod Praha 115 zaměstnanců.

Za najaté objekty v Praze uhradilo GŘ v roce 2015 nájemné v celkové výši 45 mil. Kč. V roce 2016 by mělo být nájemné nižší, neboť GŘ ukončilo od září 2016 nejdražší nájem v objektu v Praze 4 – Braníku, kde byly umístěni zaměstnanci úseku elektronického mýta. Tito zaměstnanci byli přemístěni do budovy Ministerstva dopravy ve vlastnictví státu. GŘ si od září 2016 najalo další objekt v Praze 10 – Záběhlicích, kde hradí nejnižší nájemné z najatých budov. Hlavní sídlo GŘ je v objektu Praha 4 – Kačerov, Čerčanská 12. Výše nájemného v najatých budovách v roce 2016 je uvedena v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Najaté objekty ŘSD a výše nájmu v roce 2016

Objekt	Doba nájmu (měsíc/rok)	Najatá plocha (v m ²)	Měsíční nájemné (v Kč)	Měs. nájem na plochu (v Kč/m ²)
Praha 4 – Kačerov, Čerčanská 12	11/04–12/22	6 394	2 655 249	415,27
Praha 4 – Kačerov, Čerčanská 18	09/14–08/18	539	286 593	531,71
Praha 4 – Braník, Zelený pruh	12/05–08/16	682	597 302	875,81
Praha 10 – Záběhlice, Práčská	09/16–08/24	1 528	515 979	337,68

Zdroj: nájemní smlouvy a účetnictví ŘSD.

GŘ si nechalo v březnu 2015 vypracovat pro řešení umístění zaměstnanců *Analýzu dislokace Ředitelství silnic a dálnic v Praze*, kterou byla porovnávána stávající situace s variantou vybudování vlastního sídla na pozemcích v Praze 4 – Michli, které jsou ve vlastnictví státu. **ŘSD má k těmto pozemkům o celkové rozloze 19 870 m² příslušnost hospodařit, ale v době kontroly je nevyužívalo.** Pro výstavbu sídla by ŘSD potřebovalo zhruba jednu třetinu uvedené velikosti pozemků. Zbylou část pozemků by tak bylo možno prodat nebo pronajmout, popř. využít pro jiné potřeby státu.

Návratnost investice na výstavbu vlastního sídla s kancelářskou plochou 9 000 až 10 000 m² v porovnání s náklady na nájemné **by byla podle uvedené analýzy 9 let** (počítáno bylo i se sídlem Závodu Praha v této budově).

ŘSD na základě výsledků analýzy jednalo v roce 2015 o problematice zajištění svého sídla s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, který sdělil, že v Praze nedisponuje vhodnou administrativní budovou. Následně pak jednalo o záměru výstavby vlastního sídla s Ministerstvem dopravy, které záměr vyhodnotilo jako legitimní. **Jednání mezi ŘSD**

a Ministerstvem dopravy probíhala i v roce 2016, avšak do doby ukončení kontroly bez konkrétních výstupů a výsledků.

3. Hospodaření s majetkem státu

3.1 Kontrolované organizační jednotky ŘSD ve 14 zjištěných případech nedodržely zákon č. 219/2000 Sb. Nejednalo se však o nedostatky, které by měly významný dopad do hospodaření s majetkem státu. Například:

- GŘ ukončilo k 31. 12. 2014 smlouvu s vlastníkem objektu Čerčanská 12 na poskytování služeb ostrahy a úklidu. Na základě ústní dohody poskytoval vlastník objektu tyto služby ještě následující tři měsíce v roce 2015 za cenu 185 tis. Kč/měs., která byla stejná jako v předchozím období. Písemnou smlouvu na služby v uvedeném období uzavřelo ŘSD až v březnu 2016. V období od 1. 1. do 31. 3. 2015 tak nebyly dostatečně hájeny práva státu a chráněn příslušný majetek před neoprávněnými zásahy (nedodržení § 14 odst. 4).
- Správy Liberec a České Budějovice pronajímaly v letech 2013 až 2016 majetek státu bez písemného rozhodnutí o nepotřebnosti tohoto majetku (nedodržení § 14 odst. 7).
- Správa Plzeň dlouhodobě nevyužívala dvě kanceláře a garáž v budově v Klatovech. Správa České Budějovice nesjednala u dvou smluv zvyšování nájemného o míru inflace (jednalo se přibližně o částku 287 tis. Kč). Správa Plzeň nezvýšila 11 let nájemné za garáž (nájem ukončila k 31. 12. 2016). V těchto případech byl snižován výnos z majetku státu (nedodržení § 14 odst. 1).

Předchozí kontrolní akcí č. 12/31 bylo v řadě případů zjištěno, že majetek státu nebyl využíván účelně a hospodárně k plnění stanovených činností a že byl snižován výnos z tohoto majetku (nedodržení § 14 odst. 1 a § 27 zákona č. 219/2000 Sb.). Zjištěné nedostatky se týkaly zejména účelnosti a hospodárnosti provozu osobních vozidel a cen za nájem pozemků a ploch k provozování obchodních aktivit nájemců. Zjištění z této kontrolní akce č. 16/22 ukázala, že v oblasti hospodaření s majetkem státu se stav na ŘSD zlepšil.

3.2 Kontrolované organizační jednotky ŘSD ve 29 zjištěných případech nedodržely zákon č. 563/1991 Sb. Například:

- GŘ při inventarizacích v roce 2013 a 2014 nezjistilo skutečný stav staveb, neboť účetní stav byl vyšší o 2,9 mil. Kč oproti skutečnému stavu (nedodržení § 29 a § 30).
- Závod Praha účtoval ve čtyřech případech nesprávně o zařazení majetku v celkové pořizovací ceně 4,9 mil. Kč v účetním období roku 2016, přestože majetek byl převzat v letech 2014 a 2015. Správa České Budějovice obdobně neúčtovala ve čtyřech případech do správného účetního období o zařazení majetku v celkové hodnotě 14 060 tis. Kč (nedodržení § 3 odst. 1).
- Správa České Budějovice zaúčtovala v roce 2015 náklady na opravu administrativní budovy ve výši 232 tis. Kč nesprávně jako technické zhodnocení (nedodržení § 4 odst. 8).



Příloha č. 1

Vybrané údaje o majetku a nákladech ŘSD v roce 2015

1. Počet zaměstnanců a spravovaná délka silnic a dálnic

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Počet zaměstnanců	1 776	412	104	39	26	26	38
Délka silnic a dálnic (v km)	7 007	-	999	650	411	598	418

2. Pozemky (brutto)

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Stav celkem	28 273 230	1 236	9 720 738	1 260 434	947 390	1 507 432	926 122
Stav na jednoho zaměstnance	15 920	3	93 469	32 319	36 438	57 978	24 372
Stav na kilometr silnic a dálnic	4 035	-	9 730	1 939	2 305	2 521	2 216

3. Stavby (brutto)

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Stav celkem	353 342 468	2 477 540	22 392 720	11 331 911	10 146 704	7 110 813	9 184 741
Stav na jednoho zaměstnance	198 954	6 013	215 315	290 562	390 258	273 493	241 704
Stav na kilometr silnic a dálnic	50 427	-	22 415	17 434	24 688	11 891	21 973

4. Samostatné movité věci a drobný dlouhodobý hmotný majetek (brutto)

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Stav celkem	12 120 783	4 455 927	110 823	46 499	112 415	32 912	41 877
Stav na jednoho zaměstnance	6 825	10 815	1 066	1 192	4 324	1 266	1 102
Stav na kilometr silnic a dálnic	1 730	-	111	72	274	55	100

5. Náklady celkem (v tis. Kč)

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Výše celkem	25 025 732	14 572 819	1 516 994	716 105	575 217	626 607	332 300
Výše na jednoho zaměstnance	14 091	35 371	14 586	18 362	22 124	24 100	8 745
Výše na kilometr silnic a dálnic	3 572	-	1 519	1 102	1 400	1 048	795

6. Náklady na opravy a udržování (v tis. Kč)

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Výše celkem	11 101 052	2 442 296	1 259 516	652 436	521 767	586 154	267 657
Výše na jednoho zaměstnance	6 251	5 928	12 111	16 729	20 068	22 544	7 044
Výše na kilometr silnic a dálnic	1 584	-	1 261	1 004	1 270	980	640

7. Náklady na ostatní služby (v tis. Kč)

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Výše celkem	3 749 092	3 207 348	124 220	27 387	31 851	13 118	37 822
Výše na jednoho zaměstnance	2 111	7 785	1 194	702	1 225	505	995
Výše na kilometr silnic a dálnic	535	-	124	42	77	22	90

8. Náklady mzdové, včetně s nimi souvisejících nákladů (v tis. Kč)

	ŘSD	GŘ	Závod Praha	Správa Č. Buděj.	Správa Liberec	Správa Olomouc	Správa Plzeň
Výše celkem	916 850	253 586	60 676	19 983	13 809	13 924	19 678
Výše na jednoho zaměstnance	516	616	583	512	531	536	518
Výše na kilometr silnic a dálnic	131	-	61	31	34	23	47

16/23**Peněžní prostředky určené na realizaci
opatření v oblasti nakládání s odpady**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady.

Kontrolováno bylo období let 2012 až 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od srpna 2016 do ledna 2017.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Státní fond životního prostředí České republiky, Praha (dále také „SFŽP“); AZS 98, s.r.o., Plzeň; Petr Beneš, Klenčí pod Čerchovem č. popis. 255; město Klatovy; město Humpolec; OVO - IMONT Třebíč, spol. s r.o., Kožichovice; ODAS ODPADY s.r.o., Žďár nad Sázavou; TRANSFORM a.s. Lázně Bohdaneč; AGRO CS a.s., Říkov; MIROS MAJETKOVÁ a.s., Pardubice; město Vimperk; KAPEX s.r.o., České Budějovice; RUMPOLD 01 - Vodňany s.r.o.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podalo Ministerstvo životního prostředí, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 25. dubna 2017,
schválilo usnesením č. 10/VII/2017
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod do kontrolované problematiky

Ministerstvo životního prostředí je podle zákona č. 2/1969 Sb.¹ orgánem vrchního dozoru ve věcech životního prostředí a je ústředním orgánem státní správy mj. pro odpadové hospodářství. MŽP vypracovává plány odpadového hospodářství ČR (dále také „POH ČR“) v rozsahu stanoveném zákonem o odpadech². Pro operační program *Životní prostředí 2007–2013* (dále také „OPŽP 2007–2013“) a operační program *Životní prostředí 2014–2020* (dále také „OPŽP 2014–2020“) je MŽP řídicím orgánem, který odpovídá za jejich celkovou efektivnost, správnost řízení a realizaci.

Státní fond životního prostředí České republiky byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.³ Jeho správcem je MŽP. V oblasti odpadového hospodářství SFŽP zajišťuje u programů podporovaných z fondů EU jejich spolufinancování z národních zdrojů. V rámci OPŽP 2007–2013 a OPŽP 2014–2020 vykonává úlohu zprostředkujícího subjektu, jehož povinnosti byly stanoveny v delegačních dohodách⁴ uzavřených mezi MŽP a SFŽP. Podporu z prostředků EU a kapitoly 315 – MŽP poskytuje SFŽP na základě vydaného *rozhodnutí o poskytnutí dotace* (dále také „ROPD“) a podporu z prostředků SFŽP na základě uzavřené *smlouvy o poskytnutí podpory* (jen u OPŽP 2007–2013).

Příjemci podpory jsou veřejné nebo soukromé subjekty zodpovědné za zahájení, realizaci či udržení operace spolufinancované z fondů EU, které na základě právního aktu o poskytnutí/převodu finanční podpory (ROPD) a při splnění v něm stanovených podmínek předkládají žádosti o platbu a přijímají nárokované finanční prostředky z veřejných rozpočtů.

A. Koncepční činnost v oblasti odpadového hospodaření

Základním koncepčním materiálem je POH ČR, který je nástrojem pro řízení odpadového hospodářství ČR a pro realizaci dlouhodobé strategie odpadového hospodářství. Platnost POH ČR pro období 2003–2013 byla prodloužena do konce roku 2014 a od roku 2015 je v platnosti POH ČR pro období 2015–2024. Hlavními cíli POH ČR 2015–2024 jsou předcházení vzniku odpadů a snižování měrné produkce odpadů, minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí, udržitelný rozvoj společnosti, přiblížení se k evropské „recyklační společnosti“, maximální využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů a přechod na oběhové hospodářství. Součástí POH ČR 2015–2024 je i *Program předcházení vzniku odpadů*, který se zaměřuje na upřednostnění způsobů nakládání s odpady podle celoevropské odpadové hierarchie a plnění evropských cílů ve všech oblastech nakládání s odpady.

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

² Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

³ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

⁴ *Dohoda o delegování některých činností a pravomocí Ministerstva životního prostředí jako řídicího orgánu Operačního programu Životní prostředí na Státní fond životního prostředí České republiky* ze dne 4. prosince 2007 a *Dohoda o delegování některých činností a pravomocí Ministerstva životního prostředí jako řídicího orgánu Operačního programu Životní prostředí v programovém období let 2014–2020 na Státní fond životního prostředí České republiky* ze dne 17. června 2015.

B. Peněžní prostředky poskytované na oblast nakládání s odpady

Peněžní prostředky na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady byly poskytovány z prostředků *Fondu soudržnosti* (dále také „FS“) prostřednictvím OPŽP 2007–2013 a OPŽP 2014–2020. Oba operační programy jsou nástrojem pro realizaci cílů POH ČR a zacílení aktivit podporovaných těmito programy je v souladu s POH ČR.

V rámci OPŽP 2007–2013 poskytovalo MŽP peněžní prostředky na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady prostřednictvím oblasti podpory 4.1 – *Zkvalitnění nakládání s odpady*. V programovém období 2007–2013 byly podpořeny projekty typu výstavba, rozšíření, modernizace a dovybavení systémů separace a svozu odpadů, kompostáren, sběrných dvorů a překladišť odpadů, zařízení na třídění, úpravu odpadů a jejich materiálové a energetické využití (tj. třídící, recyklační linky, bioplynové stanice) a dále také projekty rekultivace starých skládek a odstranění černých skládek.

Tabulka č. 1: Přehled čerpání peněžních prostředků v rámci OPŽP 2007–2013 pro oblast nakládání s odpady

Alokace v mil. Kč*	Počet podpořených projektů s ukončenou fyzickou realizací**	Celkové způsobilé výdaje v mil. Kč	Proplacené výdaje z FS v mil. Kč	Certifikované výdaje z FS v mil. Kč	Národní dotační prostředky v mil. Kč
13 569,660	4 015	18 751,348	13 975,821	13 970,517	1 108,756

Zdroj: informace MŽP k datu 30. ledna 2017.

* Dle informace MŽP při kurzu ECB v lednu 2016 27,029 Kč/€.

** Projekty s ukončenou realizací do 31. prosince 2015, tj. do konce doby způsobilosti výdajů OPŽP 2007–2013.

V rámci OPŽP 2014–2020 poskytuje MŽP peněžní prostředky na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady prostřednictvím prioritní osy 3 – *Odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika* a její investiční priority 1, která zahrnuje tři specifické cíle:

- 3.1 – *Prevence vzniku odpadů,*
- 3.2 – *Zvýšit podíl materiálového a energetického využití odpadů,*
- 3.3 – *Rekultivovat staré skládky.*

Do doby ukončení kontroly MŽP vyhlásilo celkem 5 výzev, v jejichž rámci byly podporovány projekty typu domácí kompostéry, sběrné sítě kontejnerů na textilní a oděvní odpady, centra pro opětovné použití či systémy opětovného použití napojené na obec, systémy pro separaci plastů, papíru, skla, kovů, textilu, nápojových kartonů a biologicky rozložitelného odpadu z nezemědělské činnosti, sběrné dvory, kompostárny, bioplynové stanice, třídící a dotřídňovací linky komunálních odpadů, zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady a rekultivace starých technicky nezabezpečených skládek. Skutečný finanční objem vyhlášených výzev činil 4 109 mil. Kč, tj. 46,77 % celkové alokace pro investiční prioritu 1 prioritní osy 3. Do doby ukončení kontroly nebyl v rámci specifického cíle 3.1 v realizaci žádný projekt, v rámci specifických cílů 3.2 a 3.3 bylo v realizaci 60 projektů a proplaceny výdaje ve výši 141,183 mil. Kč, tj. 1,61 % celkové alokace pro investiční prioritu 1 prioritní osy 3.

Tabulka č. 2: Přehled čerpání peněžních prostředků v rámci OPŽP 2014–2020 pro oblast nakládání s odpady

Alokace v mil. Kč	Počet schválených projektů	Celkové způsobilé výdaje v mil. Kč	Příspěvek z FS v mil. Kč	Proplacené výdaje z FS v mil. Kč	Certifikované výdaje z FS v mil. Kč
8 784,795 *	231	1 050,410	887,828	141,183	0

Zdroj: informace MŽP k datu 7. ledna 2017.

* Pro přepočítání byl použit kurz ČNB 27,43 Kč/€ platný ke dni 30. dubna 2015.

C. Zaměření kontroly

Kontrolní akcí bylo prověřeno, zda peněžní prostředky poskytnuté na oblast nakládání s odpady přinesly předpokládané výsledky a zda MŽP sledovalo a vyhodnocovalo přínosy podpory ve vztahu k odpadovému hospodářství ČR. Dále se kontrola zaměřila zejména na:

- činnost MŽP při zpracování a vyhodnocení POH ČR a plnění cílů evropských směrnic⁵ vztahujících se k odpadovému hospodářství;
- činnost MŽP jako řídicího orgánu OPŽP 2007–2013 a OPŽP 2014–2020;
- činnost SFŽP jako zprostředkujícího subjektu obou operačních programů při poskytování a čerpání peněžních prostředků;
- plnění povinností vybraných příjemců podpory z OPŽP 2007–2013 v době udržitelnosti jednotlivých projektů;
- ověření realizace nápravných opatření přijatých na základě předchozí kontrolní akce NKÚ č. 10/14⁶.

V rámci kontrolní akce bylo prověřeno 16 projektů z OPŽP 2007–2013 s celkovými způsobilými výdaji v souhrnné výši 410,4 mil. Kč. Kontrola byla provedena především z pohledu dodržování povinností příjemců v době udržitelnosti podpořených projektů a sledování skutečného využití podpořených kapacit.

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

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, o odpadech a o zrušení některých směrnic; směrnice Rady 1999/31/ES, o skládkách odpadů; směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES, o obalech a obalových odpadech; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES, o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES, o vozidlech s ukončenou životností.

⁶ Kontrolní akce NKÚ č. 10/14 – *Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady*, kontrolní závěr z této akce byl schválen dne 2. května 2011 a zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*.

II. Shrnutí zjištěných skutečností

V oblasti odpadového hospodářství realizovalo MŽP v rámci OPŽP 2007–2013 celkem 4 015 projektů s celkovými způsobilými výdaji ve výši 18 751 mil. Kč. Dosud však MŽP nevyhodnotilo, jakých přínosů bylo dosaženo, a vzhledem k nevhodně nastavenému systému monitorovacích ukazatelů bude toto hodnocení obtížně proveditelné. MŽP se v roce 2013 nepodařilo naplnit cíl snížit množství biologicky rozložitelného komunálního odpadu ukládaného na skládky na úroveň stanovenou směrnicí o skládkách odpadů⁷ a existuje riziko, že cíl stanovený touto směrnicí nebude splněn ani v roce 2020. MŽP nemá přehled o výši kapacit zařízení a výši peněžních prostředků potřebných pro zajištění plnění cílů této směrnice. Čerpání v rámci OPŽP 2014–2020 se zpožďuje. Do doby ukončení kontroly bylo vyčerpáno pouze 1,61 % z celkové alokace pro investiční prioritu 1 prioritní osy 3 operačního programu *Životní prostředí 2014–2020*. U SFŽP docházelo ke zpoždění procesu schvalování závěrečných vyhodnocení projektů. U příjemců dotací nebyly zjištěny zásadní nedostatky.

III. Vyhodnocení zjištěných skutečností

1. MŽP nastavilo systém pro hodnocení přínosů podpory zkvalitnění nakládání s odpady z OPŽP 2007–2013 pomocí indikátorů, jejichž hodnoty jsou ovlivňovány řadou jiných faktorů nebo jsou na podpoře částečně či zcela nezávislé. V důsledku toho bude obtížné vyhodnotit přínosy podpory z OPŽP 2007–2013 pro stav odpadového hospodářství ČR. Přetrvává tak nedostatek zjištěný kontrolou NKÚ v roce 2011.
2. MŽP nevyhodnotilo přínosy projektů podpořených z OPŽP 2007–2013 ve vztahu k plnění cílů POH ČR, přitom tuto oblast znovu podporuje z OPŽP 2014–2020. Vyhodnocení přínosů zamýšlí MŽP provést do konce roku 2018. Takovéto vyhodnocení považuje NKÚ za neaktuální vzhledem k tomu, že nové programové období je v polovině své realizace.
3. ČR neplní cíl směrnice o skládkách odpadů pro rok 2013, a to ukládat na skládky o 50 % biologicky rozložitelného komunálního odpadu méně než v roce 1995, a podle dosavadního vývoje nemusí dojít ani ke splnění dalšího cíle stanoveného touto směrnicí, tj. ukládat v roce 2020 na skládky pouze 35 % tohoto odpadu. Navíc MŽP nezná výši kapacit zařízení potřebnou pro zajištění plnění tohoto cíle a ani s tím související výši potřebných peněžních prostředků.
4. V období od září 2007 do července 2012 MŽP umožňovalo realizovat projekty v rámci OPŽP 2007–2013 i na pozemcích zastavených ve prospěch třetích osob. Tímto postupem však mohlo MŽP takovéto projekty vystavit riziku nesplnění jejich účelu a nedodržení podmínky udržitelnosti. Od srpna 2012 změnou pravidel MŽP možnost realizovat projekty na pozemcích zastavených ve prospěch třetích osob zakázalo. V průběhu realizace OPŽP 2007–2013 tak MŽP uplatňovalo nejednotný přístup k příjemcům podpory.
5. MŽP dosud nedořešilo problematiku vykazování statistických dat pro oblast odpadového hospodářství, kdy MŽP vykazuje hodnoty produkce odpadu v ČR pomocí jiného zdroje dat a pomocí jiné metodiky než ČSÚ. Tato skutečnost je jedním z důvodů proč Evropská

⁷ Směrnice Rady 1999/31/ES, o skládkách odpadů.

komise odmítla financovat výstavbu nových velkých zařízení pro energetické využití odpadu v ČR.

6. U SFŽP byly zjištěny značné prodlevy při posuzování závěrečných vyhodnocení projektů. SFŽP u 14 kontrolovaných projektů podpořených z OPŽP 2007–2013 dosud neukončil závěrečné vyhodnocení akcí, přestože u poloviny z nich příjemci podpory předložili veškeré podklady pro jejich schválení již před více než pěti lety.

Na základě zjištěných skutečností NKÚ identifikoval následující rizika:

- nesplnění cíle stanoveného směrnicí o skládkách odpadů pro rok 2020 z důvodu nepříznivého vývoje množství biologicky rozložitelného komunálního odpadu uloženého na skládky v letech 2014 a 2015 (viz graf č. 1);
- vyhodnocení přínosů podpor poskytnutých v rámci oblasti podpory 4.1 OPŽP 2007–2013 ke stavu odpadového hospodářství ČR bude obtížné, a to z důvodu nevhodného nastavení programových indikátorů a některých projektových indikátorů;
- kvantifikovatelné a měřitelné ukazatele v rámci investiční priority 1 prioritní osy 3 OPŽP 2014–2020 neumožní průběžné vyhodnocování přínosů podpořených projektů pro stav odpadového hospodářství ČR;
- v důsledku nízkého čerpání v rámci investiční priority 1 prioritní osy 3 OPŽP 2014–2020 může následná snaha o zrychlené čerpání prostředků vést k výběru a realizaci projektů nespĺňujících požadavky na hospodárnost, účelnost a efektivnost.

IV. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Nevhodně nastavená soustava monitorovacích ukazatelů

MŽP nastavilo pro oblast podpory 4.1 OPŽP 2007–2013 celkem čtyři programové indikátory: podíl recyklovaných odpadů, objem komunálního odpadu, podíl využitého komunálního odpadu a počet projektů zaměřených na nakládání s odpady. Žádný z těchto indikátorů neumožňuje vyhodnotit míru přínosu projektů podpořených v rámci OPŽP 2007–2013 ke zlepšení stavu odpadového hospodářství ČR. První tři indikátory jsou pouze statistickými indikátory sledovanými za celou ČR a nevyjadřují míru přínosu projektů podpořených z OPŽP 2007–2013. Jejich hodnoty jsou ovlivňovány řadou jiných faktorů nebo jsou na podpoře z OPŽP 2007–2013 zcela nezávislé. Čtvrtý programový indikátor podchycuje pouze počet projektů podpořených z OPŽP 2007–2013. Nastavení takovýchto indikátorů je zcela nevhodné pro sledování míry přínosu projektů podpořených z OPŽP 2007–2013 ke stavu odpadového hospodářství ČR. Na toto nevhodné nastavení programových indikátorů upozornil NKÚ již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 10/14. Změnu nastavení programových indikátorů pro oblast podpory 4.1 OPŽP 2007–2013 v rámci realizace nápravných opatření MŽP neprovedlo, přestože to vláda svým usnesením⁸ MŽP uložila. MŽP

⁸ Vláda ČR svým usnesením ze dne 21. března 2012 č. 188, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 10/14 „Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady*, uložila ministru životního prostředí realizovat opatření k nápravě zjištěných nedostatků uvedená ve stanovisku MŽP ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 10/14.

tak tento požadavek v rámci plnění usnesení vlády nesplnilo a uvedený nedostatek nadále přetrvává.

Na úrovni projektů stanovilo MŽP projektové indikátory, tj. závazné parametry stanovené v ROPD, v podobě kapacity zařízení, resp. systému na nakládání s odpady. Hodnoty projektových indikátorů u projektů, u kterých došlo na základě poskytnuté podpory k rozšíření již existujících zařízení, resp. systémů na nakládání s odpady, v sobě zahrnují jak hodnotu kapacity těchto zařízení před poskytnutím podpory, tak i údaj o navýšení kapacity těchto zařízení po poskytnutí podpory na jejich rozšíření, modernizaci či dovybavení. Příjemci podpory na základě takto nastavených projektových indikátorů vykazují pro MŽP v rámci následného monitoringu skutečného využití kapacit v době udržitelnosti úhrnný údaj o skutečném využití kapacity podpořeného zařízení jako celku, nikoli údaj za tu část, která byla na základě poskytnuté podpory vybudována.

V důsledku nevhodného nastavení programových indikátorů a některých projektových indikátorů tak bude obtížné vyhodnotit přínosy podpory poskytnuté z OPŽP 2007–2013 ke zlepšení stavu odpadového hospodářství ČR, a to i v rámci plánovaného vyhodnocení přínosů projektů podpořených z oblasti podpory 4.1 OPŽP 2007–2013 k plnění cílů POH ČR 2003–2013.

Na rozdíl od nastavení programových indikátorů pro OPŽP 2007–2013 soustava závazných ukazatelů relevantních pro investiční prioritu 1 prioritní osy 3 OPŽP 2014–2020 zahrnuje vedle statistických ukazatelů výsledku nově i ukazatele výstupu, které vyjadřují zejména nově vybudovanou kapacitu, resp. přírůstek kapacity podpořených zařízení, včetně stanovení jejich cílových hodnot. Zdrojem dat pro hodnoty plnění ukazatelů výsledku jsou statistické údaje vztahované na celou ČR, které vycházejí z *Informačního systému odpadového hospodářství* (dále také „ISOH“) a představují skutečně vykázané nakládání s odpady za daný rok v ČR, výjimku tvoří dva indikátory, u nichž je zdrojem údajů MŽP. Zdrojem dat pro hodnoty plnění ukazatelů výstupu jsou předložené projektové žádosti. Ukazatele výstupu v rámci investiční priority 1 prioritní osy 3 OPŽP 2014–2020 nejsou nastaveny tak, aby umožňovaly průběžné vyhodnocování přínosů podpořených projektů.

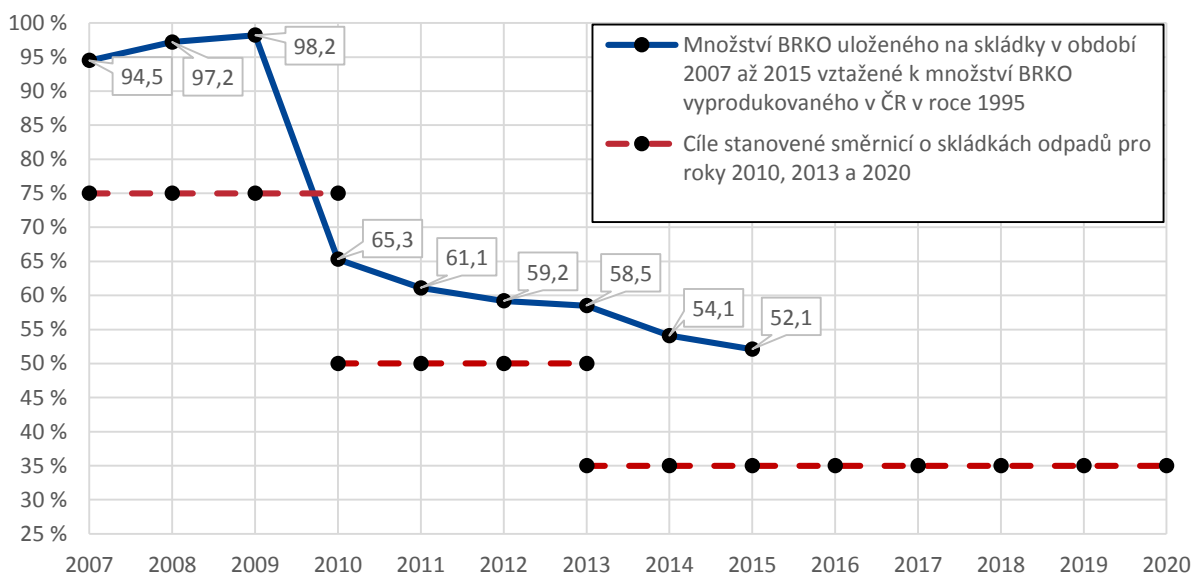
2. Nevyhodnocení přínosů OPŽP 2007–2013 k plnění cílů POH ČR

Do doby ukončení kontroly MŽP nevyhodnotilo přínos projektů podpořených v rámci oblasti podpory 4.1 OPŽP 2007–2013 k dosažení cílů POH ČR 2003–2013 a cílů POH ČR 2015–2024. MŽP plánuje provést takovéto hodnocení v časovém horizontu do konce roku 2018 a odůvodňuje to tím, že je nutné vyčkat do ukončení fyzické realizace všech podpořených projektů. Realizace podpořených projektů v rámci oblasti podpory 4.1 OPŽP 2007–2013 byla ukončena do 31. prosince 2015. V současné době disponuje MŽP zpracovanou metodikou hodnocení míry přínosů podpořených projektů oblasti podpory 4.1 ve vztahu k plnění cílů POH ČR 2003–2013. Aktualizaci této metodiky ve vztahu k plnění cílů POH ČR 2015–2024 do doby ukončení kontroly dosud nezpracovalo.

3. Neplnění cílů směrnice o skládkách odpadů

ČR v roce 2010 splnila cíl směrnice o skládkách odpadů snížit množství biologicky rozložitelného komunálního odpadu (dále také „BRKO“) ukládaného na skládky na úroveň max. 75 % z celkového množství BRKO vyprodukovaného v roce 1995. Přestože ukazatel „množství BRKO ukládaného na skládky“ od roku 2010 vykazuje klesající trend, dosáhnout dalšího cíle snížit množství BRKO ukládaného na skládky na úroveň max. 50 % do 16. července 2013 se ČR nepodařilo. V roce 2013 bylo v ČR uloženo na skládky 58,5 % BRKO ve vztahu k celkovému množství BRKO vyprodukovaného v roce 1995. V roce 2014 úroveň množství BRKO ukládaného na skládky činila 54,1 % v poměru k celkovému množství BRKO vyprodukovaného v roce 1995, tj. 4,1 procentního bodu nad limitem stanoveným pro rok 2013 ve směrnici o skládkách odpadů. V roce 2015 úroveň množství BRKO ukládaného na skládky činila 52,1 %, tj. 2,1 procentního bodu nad limitem pro rok 2013 (viz graf č. 1). NKÚ upozorňuje na možné riziko nesplnění cíle snížit množství BRKO ukládaného na skládky na úroveň max. 35 % v roce 2020, a to vzhledem k vývoji množství BRKO uloženého na skládky v letech 2014 a 2015.

Graf č. 1: Přehled vývoje množství BRKO uloženého na skládky v období 2007–2015 ve vztahu k množství BRKO vyprodukovaného v roce 1995 (v %)



Zdroj: informace MŽP.

Pozn.: Data za rok 2016 nebyla do doby ukončení kontroly k dispozici.

Pro naplnění cíle směrnice o skládkách odpadů pro rok 2020 přijalo MŽP řadu opatření na úrovni strategických, legislativních i ekonomických nástrojů. Na úrovni strategických opatření MŽP schválilo POH ČR 2015–2024, *Program předcházení vzniku odpadu*, krajské POH a OPŽP 2014–2020. Na úrovni legislativních opatření MŽP zavedlo povinné třídění bioodpadů, zakázalo skládkování recyklovatelných a využitelných odpadů od roku 2024 a připravilo nový zákon o odpadech. Na úrovni ekonomických nástrojů využívá MŽP peněžní prostředky v rámci OPŽP 2014–2020 a národního programu *Životní prostředí*. MŽP však nemá přehled, jaká je konkrétní potřeba kapacit zařízení pro zpracování BRKO a s tím související potřeba peněžních prostředků pro jejich vytvoření, aby ČR splnila cíl směrnice o skládkách odpadů stanovený pro rok 2020.

4. Nejednotný přístup k příjemcům podpory z OPŽP 2007–2013

Pravidla MŽP pro přidělení podpory během programového období 2007–2013 nejdříve umožňovala schválení takových projektů, u kterých v době podání žádosti o podporu existovalo na pozemcích pro jejich realizaci zástavní právo smluvní ve prospěch třetí osoby. Od srpna 2012 MŽP pravidla upravilo tak, aby podporu realizace projektů na pozemcích se zástavním právem smluvním ve prospěch třetí osoby již neumožňovala. V průběhu realizace OPŽP 2007–2013 tak MŽP uplatňovalo nejednotný přístup k příjemcům podpory.

Např. u projektu *Rozšíření úpravárenské linky pro vytríděné plastové odpady z komunálních zdrojů a zvýšení kapacity výrobních linek pro zpracování plastového odpadu v a.s. Transform Lázně Bohdaneč* byly pozemky pro jeho realizaci zatíženy zástavním právem smluvním ve prospěch třetí osoby. Příjemci podpory byla v roce 2008 v souladu s pravidly poskytnuta dotace. Tímto postupem MŽP vystavilo tento projekt riziku nesplnění jeho účelu a nenaplnění podmínky udržitelnosti. Toto riziko zaniklo uplynutím doby udržitelnosti projektu ke dni 14. října 2016. Naopak u projektu *Sběrný dvůr Kožichovice* příjemce podpory předložil podklady pro vydání ROPD v listopadu 2012. Před vydáním ROPD byla k pozemku pro realizaci projektu evidována v katastru nemovitostí zástavní práva smluvní ve prospěch třetích osob. K vydání ROPD ze strany MŽP došlo až v srpnu 2013 poté, co příjemce podpory doložil zrušení zástavních práv smluvních k předmětnému pozemku.

5. Rozdílné hodnoty ve vykazování dat o produkci odpadů v ČR

MŽP v programovém období 2007–2013 a 2014–2020 usilovalo o poskytnutí podpory v rámci OPŽP 2007–2013 i OPŽP 2014–2020 na projekty výstavby nových velkých zařízení na energetické využití odpadu (dále také „ZEVO“). MŽP se však nepodařilo Evropské komisi prokázat potřebnost navýšování kapacity energetického využití odpadu v ČR.

Na konci programového období 2007–2013 došlo ke změně postoje EK k poskytování peněžních prostředků z fondů EU na budování nových velkých ZEVO v členských státech EU. EK posiluje roli prevence, recyklace a opětovného využití odpadu, směřuje k omezení energetického využití odpadu na nerecyklovatelné materiály a k postupnému ukončování skládkování recyklovatelných a využitelných odpadů. EK v současné době omezila poskytování peněžních prostředků z fondů EU na budování nových velkých ZEVO a poskytuje podpory jen u řádně odůvodněných případů, kdy neexistuje riziko vzniku nadměrné kapacity a jsou plně respektovány cíle hierarchie způsobů nakládání s odpady.

Jedním z významných faktorů, které ve svém důsledku vedly k zamítavému postoji EK k poskytnutí podpory na výstavbu nových velkých ZEVO v ČR, je skutečnost, že v ČR existují značné rozdíly v hodnotách o produkci odpadu vykazovaných ČSÚ a vykazovaných MŽP. ČSÚ vykazuje hodnoty o produkci odpadů v souladu s požadavky evropské legislativy a dále je poskytuje Eurostatu. MŽP vychází z dat ISOH, který eviduje data od původců odpadů dle požadavků národní legislativy. Objem produkce odpadu, zejména komunálního odpadu, je výrazně vyšší dle dat MŽP. Data MŽP dle ISOH však nejsou pro EK směrodatná. Zatímco závěry analýz založených na datech MŽP predikují možnost navýšit kapacitu energetického využití odpadu, EK vycházející z dat Eurostatu zastává názor, že výstavba nových velkých ZEVO by

mohla vést k nadměrné kapacitě zařízení pro energetické využití odpadu a v důsledku toho působit proti zvyšování míry opětovného použití a recyklace odpadu. Ke konsenzuálnímu řešení vedoucímu ke sjednocení statistických dat o odpadovém hospodářství ČR dospělo MŽP v průběhu roku 2016. MŽP uzavřelo s ČSÚ a s Úřadem vlády ČR v srpnu 2016 dohodu, která obsahuje plán, jak dosáhnout postupně sjednocení dat o odpadech v ČR a zajistit plnění požadavků evropského statistického systému s využitím dat informačního systému MŽP v časovém horizontu čtyř let.

6. Prodlevy při schvalování závěrečných vyhodnocení akcí

NKÚ zjistil u SFŽP prodlevy v procesu schvalování závěrečných vyhodnocení projektů podpořených z OPŽP 2007–2013. U kontrolního vzorku 16 projektů schválil SFŽP do doby ukončení kontroly závěrečné vyhodnocení akce (dále také „ZVA“) pouze dvěma projektům. Např. u projektu *Pořízení moderní technologie pro recyklaci stavebních odpadů* byl odstup mezi termínem pro předložení podkladů příjemcem podpory pro schválení ZVA a schválením ZVA ze strany SFŽP 6 let a 3 měsíce. V případě dalších 14 projektů ke schválení ZVA ze strany SFŽP v průběhu kontroly nedošlo, přičemž v sedmi případech uplynulo již více než 5 let od doby, kdy příjemci podpory předložili veškeré podklady potřebné pro schválení ZVA. Např. u projektu *Vybavení pro svoz a zpracování stavebních a demoličních odpadů* činila prodleva v době ukončení kontroly 5 let a 8 měsíců a u projektu *Systém separace a mobilního sběru bioodpadu* 5 let a 6 měsíců. Prodlení v procesu schvalování ZVA vysvětlil SFŽP pouze konstatováním, že z různých technických, kapacitních a metodických důvodů byl proces schvalování ZVA spuštěn později.

Seznam zkratk

BRKO	biologicky rozložitelný komunální odpad
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ECB	Evropská centrální banka
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
FS	<i>Fond soudržnosti</i>
ISOH	<i>Informační systém odpadového hospodářství</i>
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPŽP 2007–2013	operační program <i>Životní prostředí 2007–2013</i>
OPŽP 2014–2020	operační program <i>Životní prostředí 2014–2020</i>
POH ČR	plán odpadového hospodářství České republiky
ROPD	rozhodnutí o poskytnutí dotace
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
ZEVO	zařízení pro energetické využití odpadů
ZVA	závěrečné vyhodnocení akce



Příloha č. 1

Kontrolované projekty podpořené z OPŽP 2007–2013

Číslo projektu	Název projektu	Příjemce podpory	Celkové způsobilé výdaje	Příspěvek z FS	Výše účasti státního rozpočtu	Ukončení realizace projektu	Konec doby udržitelnosti projektu
115D242000014	Rozšíření úpravárenské linky pro vyřídění plastové odpady z komunálních zdrojů a zvýšení kapacity výrobních linek pro zpracování plastového odpadu v a.s. Transform Lázně Bohdaneč	TRANSFORM a.s. Lázně Bohdaneč	27,198	11,559	2,040	14. 10. 2011	14. 10. 2016
115D242000045	Pořízení moderní technologie pro recyklaci stavebních odpadů	AZS 98, s.r.o.	18,640	7,288	1,286	19. 12. 2008	19. 12. 2013
115D242000162	Rozšíření portfolia služeb - zpracování a recyklace stavebních odpadů	OVO - IMONT Třebíč, spol. s r.o.	18,729	9,552	1,686	30. 6. 2010	30. 6. 2015
115D242000177	Systém nakládání s bioodpady Vimperk	Město Vimperk	31,386	26,678	1,569	26. 7. 2011	26. 7. 2016
115D242000185	Bioplynová stanice na zpracování biologicky rozložitelných odpadů Žoár nad Sázavou	ODAS ODPADY s.r.o.	102,577	35,748	6,309	7. 10. 2011	7. 10. 2016
115D242000272	Kompostárna Humpolec	Město Humpolec	54,319	46,171	2,716	2. 11. 2010	2. 11. 2015
115D242000288	Rozšíření a zkvalitnění nakládání s odpady na bioplynové stanici v Jaroměři	AGRO CS a.s.	30,844	10,487	1,851	26. 9. 2011	26. 9. 2016
115D242000369	Modernizace a rozšíření kompostárny ve vazbě na bioplynovou stanici v Jaroměři	AGRO CS a.s.	41,321	14,049	2,479	21. 9. 2011	21. 9. 2016
115D242000502	Vybavení pro svoz a zpracování stavebních a demoličních odpadů	MIROS MAJETKOVÁ a.s.	14,700	10,172	1,795	16. 11. 2010	16. 11. 2015
115D242 000573	Systém separace a mobilního sběru bioodpadu	KAPEX s.r.o.	14,600	10,468	1,847	31. 3. 2011	31. 3. 2016
115D242000575	Mobilní technologie pro recyklaci stavebních odpadů – Petr Beneš	Petr Beneš	17,354	10,576	1,866	7. 12. 2010	7. 12. 2015
115D242000641	Centrum odpadového hospodářství Klatovy – I. etapa	Město Klatovy	16,482	13,789	0,811	30. 4. 2013	30. 4. 2018
115D242 000811	Kompostárna Rumpold Vodňany	RUMPOLD 01 - Vodňany s.r.o.	9,948	7,610	1,343	20. 10. 2011	20. 10. 2016
115D242001152	Sběrný dvůr Kožichovice	OVO - IMONT Třebíč, spol. s r.o.	3,570	2,731	0,482	31. 7. 2013	31. 7. 2018
115D242001830	Sběrný dvůr Dolní Třeboň	KAPEX s.r.o.	5,014	3,835	0,677	31. 12. 2013	31. 12. 2018
115D242002066	Kompostárna pro domácnosti ve městě Klatovy	Město Klatovy	3,684	3,132	0,184	20. 10. 2014	20. 10. 2019

Zdroj: kontrolovaná rozhodnutí o poskytnutí dotace; závěrečné monitorovací zprávy projektů.

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 3/2017 vyšla dne 31. května 2017

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



