

VĚSTNÍK

NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

2018



OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

9. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2018 (IV) 797
(18/03, 18/05, 18/14, 18/18, 18/19, 18/20, 18/22, 18/24, 18/29)

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- 17/33 Zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících 803
17/34 Státní záruky a jejich realizace z prostředků státního rozpočtu 815
17/35 Pořízení a obnova železničních kolejových vozidel 827
17/36 Účetní reforma v oblasti veřejných financí 845
18/01 Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury 871
18/02 Nemovitý majetek a peněžní prostředky státu související s tímto majetkem
určené na zabezpečení úkolů Armády České republiky 889

Část A**Plán kontrolní činnosti****9. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2018 (IV)****Číslo kontrolní akce: 18/19****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynaložené na program *Kulturní aktivity* z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury

*Změna v položce:***Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynaložené na kulturní aktivity z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury
(*původní znění: Peněžní prostředky vynaložené na program Kulturní aktivity z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury*)

Cíle kontroly:

Prověřit poskytování a použití peněžních prostředků určených na kulturní aktivity z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury a ověřit, zda tyto prostředky přispívají k naplňování cílů státní kulturní politiky
(*původní znění: Prověřit poskytování a použití peněžních prostředků určených na program Kulturní aktivity z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury a ověřit, zda tento program přispívá k naplňování cílů státní kulturní politiky*)

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Domingo-Mozart-Prague z. s.;

DW7, o.p.s., Olomouc;

Filharmonie Brno, příspěvková organizace;

Galerie města Plzně, o.p.s.;

MusicOlomouc, spolek;

Národní divadlo Brno, příspěvková organizace;

Plzeň 2015, zapsaný ústav.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XIII/2018 na svém XIII. jednání 15. 10. 2018.



Číslo kontrolní akce: 18/22

Předmět kontroly:

Daňová podpora v oblasti environmentální politiky a uplatňování antidumpingových a antisubvenčních cel

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů
(*původní znění: Daňová podpora v oblasti environmentální politiky a uplatňování antidumpingových a antisubvenčních cel*)

Cíle kontroly:

Provéřit, zda je podpora v oblasti daní, poplatků, mýtného, cel a dalších příjmů veřejných rozpočtů nastavena tak, aby účinně přispívala zejména k naplnění cílů klimaticko-energetické politiky při zachování dlouhodobé udržitelnosti veřejných příjmů
(*původní znění: Provéřit, zda je daňová podpora k naplňování cílů environmentální politiky efektivní a systémová, a prověřit postup celních orgánů při uplatňování antidumpingových a antisubvenčních cel*)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XIII/2018 na svém XIII. jednání 15. 10. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/24

Předmět kontroly:

Podpora veřejné městské a regionální dopravy financovaná v rámci
Integrovaného regionálního operačního programu

Změna v položce:

Časový plán:

- zahájení kontrolní akce: 11/2018
(*původní údaj: 10/2018*)
- předložení KZ ke schválení: 08/2019
(*původní údaj: 07/2019*)

Kontrolované osoby:

– *upřesňuje se:*

Statutární město Ostrava;
ČSAD Havířov a.s.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XIII/2018 na svém XIII. jednání 15. 10. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/29

Předmět kontroly:

Podpora konkurenceschopnosti prostřednictvím projektů na podporu ICT, které jsou financovány z prostředků operačních programů *Podnikání a inovace* a *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *upřesňuje se:*

Agentura pro podnikání a inovace, Praha;
DESO development, s.r.o., Brno;
Sabris CZ s.r.o, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/XIII/2018 na svém XIII. jednání 15. 10. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/05

Předmět kontroly:

Účetnictví Ministerstva financí za rok 2017

Změna v položce:

Časový plán:

– předložení KZ ke schválení: 01/2019
(původní údaj: 11/2018)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XIV/2018 na svém XIV. jednání 5. 11. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/18

Předmět kontroly:

Podpora rozvoje digitalizace výuky v České republice

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Podpora rozvoje digitalizace vzdělávání v České republice
(*původní znění: Podpora rozvoje digitalizace výuky v České republice*)

Cíle kontroly:

Provéřit, zda opatření a projekty rozvoje digitalizace vzdělávání v České republice přispívají efektivním způsobem k naplňování strategických cílů v této oblasti
(*původní znění: Provéřit, zda opatření a projekty rozvoje digitalizace výuky v České republice přispívají efektivním způsobem k naplňování strategických cílů v této oblasti*)

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

C SYSTEM CZ a.s., Brno;

Střední průmyslová škola stavební Brno, příspěvková organizace;

Základní škola, Brno, Kneslova 28, příspěvková organizace.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XIV/2018 na svém XIV. jednání 5. 11. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/19

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynaložené na kulturní aktivity z rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Dům umění města Brna, příspěvková organizace.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XIV/2018 na svém XIV. jednání 5. 11. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/20

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na prevenci kriminality

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *upřesňuje se:*

statutární město Brno;
statutární město České Budějovice;
statutární město Kladno;
statutární město Most;
město Břeclav;
město Dolní Poustevna;
město Jirkov;
město Lomnice nad Lužnicí;
město Mimoň;
město Příbram;
město Ralsko;
město Slaný;
město Velké Hamry;
město Vimperk;
RATOLEST BRNO, z.s.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/XIV/2018 na svém XIV. jednání 5. 11. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/03

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky poskytované nestátním neziskovým organizacím

Změna v položce:

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral
(původní údaj: RNDr. Hana Pýchová)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XV/2018 na svém XV. jednání 26. 11. 2018.

Číslo kontrolní akce: 18/14

Předmět kontroly:

Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky

Změna v položce:

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Stárek
(původní údaj: RNDr. Hana Pýchová)

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XV/2018 na svém XV. jednání 26. 11. 2018.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****17/33****Zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na rok 2017 pod číslem 17/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo zjistit, jak poskytování prostředků na bezpečnost železničního provozu a cestujících přispělo k odstranění rizikových míst a zda byly při realizaci akcí dosaženy stanovené cíle účelně a hospodárně.

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do roku 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od listopadu 2017 do června 2018.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (MD),
Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI),
Správa železniční dopravní cesty (SŽDC).

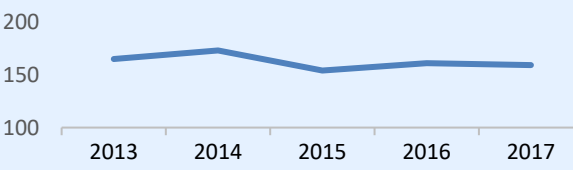
Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD a SŽDC, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách nebyla podána.

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 27. srpna 2018,
schválilo usnesením č. 5/XI/2018
kontrolní závěr v tomto znění:

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



Klíčová fakta

<p>Zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech</p>	<p>Priorita v oblasti modernizace dráhy, na kterou byla kontrola zaměřena.</p>
<p>V roce 2017 bylo 7 870 přejezdů, z toho 1 717 se závorami nebo jinou zábranou</p>	<p>Počet přejezdů se v roce 2017 oproti roku 2013 snížil o 171. Počet přejezdů se závorami nebo jinou zábranou se v roce 2017 oproti roku 2013 zvýšil o 156.</p>
<p>162 nehod na přejezdech, 35 usmrčených a 81 zraněných osob, 100 mil. Kč způsobená škoda</p>	<p>Průměrné roční počty nehod na přejezdech, usmrčených a zraněných osob a průměrná roční způsobená škoda v kontrolovaném období.</p>
<p>2 638 mil. Kč</p>	<p>Peněžní prostředky poskytnuté na zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech v letech 2013 až 2017.</p>
	<p>Počty nehod na přejezdech se v letech 2013 až 2017 významněji neměnily. Česká republika tak zůstala v tomto ohledu jednou z nejhorších zemí v Evropě.</p>
<p>Průměrně se zadávacích řízení účastnili tři uchazeči</p>	<p>Veřejné zakázky byly zadávány v nízkém konkurenčním prostředí, což mohlo negativně ovlivnit hospodárnost nákladů na realizaci akcí.</p>

Pozn.: Údaje o železničních přejezdech se týkají přejezdů (majetku), se kterými hospodařila SŽDC.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Kontroly byly podrobeny peněžní prostředky státu vynakládané na zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech. Kontrola byla zaměřena zejména na plnění záměrů vyplývajících ze strategických materiálů MD a SŽDC a na hospodárnost a účelnost peněžních prostředků použitých na financování akcí.

a) MD ani SŽDC nezpracovaly žádný materiál, ve kterém by byly komplexně řešeny nejrizikovější přejezdy, stanoven časový harmonogram jejich odstraňování a definovány potřebné peněžní prostředky. NKÚ proto nemohl objektivně vyhodnotit, jak peněžní prostředky poskytnuté na zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech přispěly k odstraňování rizikových míst.

- MD a SŽDC zpracovaly několik materiálů zabývajících se bezpečností železničních přejezdů. Žádný z nich však neřešil problematiku komplexně, nestanovoval časový harmonogram odstraňování nejrizikovějších přejezdů a nedefinoval potřebné finanční prostředky. Určitou výjimkou byla analýza, která se zabývala 109 z 340 přejezdů na tranzitních železničních koridorech. Nebyl tak ve výsledku naplněn úkol uložený vládou ministroví dopravy na základě projednání kontrolního závěru z kontrolní akce NKÚ č. 07/25 – *Finanční prostředky určené na zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících*¹.
- Počty nehod na přejezdech se v letech 2013–2017 významněji neměnily. Podle analýzy, kterou nechalo v roce 2017 vypracovat MD, byla Česká republika v přepočtu na jeden milion vlakových kilometrů co do počtu nehod na přejezdech jednou z nejhorších zemí v Evropě.

b) Cíle kontrolovaných akcí byly dosaženy. Zjištění ze zadávacích řízení na výběr dodavatelů stavebních prací a porovnání ocenění vybraných položek dodávek a montáží však ukázaly na potenciál úspor peněžních prostředků vynakládaných na akce.

- Výši nabídkových cen v zadávacích řízeních na výběr dodavatelů stavebních prací mohl ovlivnit v neprospěch SŽDC nízký počet uchazečů a u tří zadávacích řízení i to, že nabídkové ceny některých uchazečů vycházely zjevně z nabídkové ceny vybraného uchazeče.
- Porovnání ocenění vybraných položek dodávek a montáží ukázalo na významné rozdíly, jejichž opodstatněnost nebylo možné z popisů položek a dokladů předložených ke kontrole objektivně vyhodnotit.

II. Informace o kontrolované oblasti

Kontrolní akce č. 17/33 byla v oblasti bezpečnosti železničního provozu a cestujících zaměřena na akce charakteru rekonstrukcí a modernizací realizované SŽDC, jejichž cílem byla eliminace rizik vznikajících na úrovňovém křížení železniční dopravní cesty s pozemní komunikací (přejezdy). Charakteristika přejezdů je uvedena v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Charakteristika železničních přejezdů

Ukazatel	2013	2014	2015	2016	2017
Počty přejezdů celkem	8 041	8 001	7 969	7 961	7 870
z toho na:					
- silnicích I., II. a III. třídy	2 253	2 249	2 243	2 237	2 203
- místních a účelových komunikací	5 788	5 752	5 726	5 724	5 667
z toho zabezpečené:					
- závorami nebo jinou zábranou	1 561	1 569	1 626	1 667	1 717
- jen světelným zařízením	2 182	2 180	2 246	2 356	2 371
- jen výstražnými kříži	4 298	4 252	4 097	3 938	3 782

Zdroj: přehledy o železničních přejezdech a přechodech na železničních drahách, s kterými hospodařila SŽDC.

¹ Usnesení vlády ze dne 20. října 2008 č. 1303, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 07/25 *Finanční prostředky určené na zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících* (kontrolní závěr z kontrolní akce č. 07/25 byl zveřejněn v částce 3/2008 *Věstníku NKÚ*).

Akce rekonstrukcí a modernizací přejezdů byly financovány z rozpočtu SFDI, přičemž část z nich byla spolufinancována i z prostředků Evropské unie² (EU). SFDI uzavíral na poskytování prostředků se SŽDC každoročně smlouvy o poskytnutí prostředků³. Akce rekonstrukcí a modernizací přejezdů financoval v rámci tří globálních položek, z nichž dvě se týkaly akcí spolufinancovaných z prostředků EU. Přehled smluvně poskytnutých prostředků a jejich skutečného čerpání v letech 2013 až 2017 uvádí tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Smluvně poskytnuté prostředky a skutečné čerpání (v mil. Kč)

Ukazatel	2013	2014	2015	2016	2017	Celkem
Poskytnuté prostředky	319,7	219,7	1 076,3	763,1	395,4	2 774,2
z toho						
- prostředky SFDI	299,7	64,7	322,0	763,1	395,4	1 844,9
- prostředky EU	20,0	155,0	754,3	0	0	929,3
Skutečné čerpání	275,0	214,4	1 032,4	727,0	389,0	2 637,8
z toho						
- z prostředků SFDI	275,0	60,5	278,1	727,0	389,0	1 729,6
- z prostředků EU	0	153,9	754,3	0	0	908,2

Zdroj: finanční vypořádání prostředků poskytnutých z rozpočtu SFDI za roky 2013 až 2017.

Vymezení kontrolovaných osob:

- **MD** odpovídalo za tvorbu dopravní politiky a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Zpracovávalo koncepční a další strategické materiály. V rámci globálních položek schvalovalo k financování z rozpočtu SFDI akce týkající se zvyšování bezpečnosti na železničních přejezdech. Bylo řídicím orgánem operačních programů *Doprava*. V jeho působnosti byl SFDI a vykonávalo funkci zakladatele SŽDC.
- **SFDI** odpovídal za financování akcí týkajících se zvyšování bezpečnosti na železničních přejezdech. Podle zákona č. 104/2000 Sb. měl zajišťovat efektivní využití poskytnutých prostředků podle schváleného rozpočtu. Byl zprostředkujícím subjektem operačních programů *Doprava*.
- **SŽDC** vykonávala veškeré investorské činnosti akcí týkajících se zvyšování bezpečnosti na železničních přejezdech a byla konečným příjemcem peněžních prostředků na jejich financování. V rámci SŽDC byly kontrolovány Generální ředitelství, Stavební správa východ, Olomouc, a Stavební správa západ, Praha. Generální ředitelství řídilo stavební správy, které zabezpečovaly přípravu a realizaci akcí.

III. Rozsah kontroly

Kontroly byly podrobeny peněžní prostředky státu vynakládané na zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech. Prověřováno zejména bylo, zda:

- byla přednostně odstraňována nejrizikovější místa,
- byly v přípravě akcí vytvářeny předpoklady pro jejich hospodárnou a účelnou realizaci,

² V letech 2007 až 2013 šlo o operační program *Doprava* a jeho 1. a 3. prioritní osu. V letech 2014 až 2020 by mělo jít o operační program *Doprava II* (v době kontroly nebyly k financování z něj schváleny žádné akce).

³ Ustanovení § 3 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

- byly při realizaci akcí dosaženy stanovené cíle a finanční, časové a věcné parametry s odpovídajícími náklady.

V letech 2013 až 2017 bylo na zvýšení bezpečnosti na přejezdech vynaloženo 2 638 mil. Kč, z toho z prostředků SFDI 1 730 mil. Kč a z prostředků EU 908 mil. Kč (viz tabulka č. 2). Ke kontrole přípravy a realizace bylo vybráno 10 akcí ukončených v letech 2015 až 2017 s celkovými náklady 731 mil. Kč (viz příloha č. 1). Cílem akcí bylo zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech, u některých i odstranění trvalých omezení traťových rychlostí. Vybranými akcemi bylo rekonstruováno nebo modernizováno 77 přejezdů.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Vymezení rizikových železničních přejezdů

MD a SŽDC zpracovaly několik materiálů zabývajících se bezpečností železničních přejezdů (viz níže body 1.1 a 1.2). **Žádný z materiálů však neřešil problematiku komplexně, neřešil konkrétní přejezdy, nestanovoval časový harmonogram odstraňování nejrizikovějších přejezdů a nedefinoval potřebné finanční prostředky, s výjimkou níže uvedené analýzy zabývající se některými přejezdy na tranzitních železničních koridorech.** Nebyl tak ve výsledku naplněn úkol uložený vládou ministroví dopravy na základě projednání kontrolního závěru z kontrolní akce NKÚ č. 07/25.

MD mělo na základě uvedeného úkolu předložit vládě do 20. 12. 2008 *Analýzu rizikových míst v bezpečnosti železniční dopravy a cestujících* se stanovením časového harmonogramu jejich odstraňování a výše potřebných finančních prostředků. MD analýzu předložilo na jednání vlády v lednu 2009. Analýza se v oblasti přejezdů zabývala nehodami na nich, avšak nevymezovala konkrétní rizikové přejezdy, časový harmonogram ani potřebné finanční prostředky.

1.1 MD se problematikou železničních přejezdů zabývalo nejen ve výše uvedené analýze předložené v lednu 2009 vládě, ale například i v těchto materiálech:

- *Národní strategie bezpečnosti silničního provozu 2011–2020* z roku 2011,
- *Revize a aktualizace Národní strategie bezpečnosti silničního provozu 2011–2020* z roku 2017,
- *Analýza a návrh na opatření pro snížení nehodovosti na železničních přejezdech (AGATHA)* z roku 2009.

V materiálech byla většinou zdůrazňována potřeba zvýšit bezpečnost na přejezdech a uváděna k tomu různá doporučení. V žádném z nich nebyly vytipovány nejrizikovější přejezdy a stanoveny priority, finanční a časová náročnost navrhovaných opatření.

1.2 SŽDC nechala k problematice železničních přejezdů zpracovat zejména tyto materiály:

- *Analýza zvýšení bezpečnosti úroňových přejezdů na tranzitních koridorech* z roku 2016. V analýze bylo posuzováno 109 z 340 přejezdů na železničních koridorech a bylo stanoveno 24 přejezdů, které měly být řešeny přednostně. Celkové náklady na realizaci opatření týkajících se všech posuzovaných přejezdů byly 7 383 mil. Kč, z toho na prioritní přejezdy 1 872 mil. Kč. V době kontroly probíhala příprava staveb 8 přejezdů z 24 prioritních

přejezdů a 2 přejezdů, které nebyly označeny jako prioritní. Jejich předpokládané termíny realizace byly v letech 2020 až 2022 a celkové náklady byly 2 067 mil. Kč bez jednoho přejezdu, u kterého nebyly stanoveny.

- *Seznam klíčových rizik spojených s porušováním zákona o silničním provozu na železničních přejezdech, návrh nástrojů pro jejich ošetření a identifikace zainteresovaných stran a jejich rolí z roku 2017.* Z této analýzy např. vyplynulo, že úroveň zabezpečení železničních přejezdů byla dostatečná a že 99,7 % nehod na přejezdech zavinili řidiči silničních vozidel, cyklisti a chodci.

2. Vývoj nehod na železničních přejezdech

Počty nehod na přejezdech, se kterými hospodařila SŽDC, a způsobená škoda v letech 2013 až 2017 jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Počty nehod na přejezdech a způsobená škoda

Ukazatel	2013	2014	2015	2016	2017
Počet nehod na přejezdech	165	173	154*	161	159
z toho na přejezdech:					
- se závorami nebo jinou zábranou	15	28	24	29	23
- jen se světelným zařízením	80	82	67	74	74
- jen s výstražnými kříži	70	63	63	58	62
Počet usmrcených osob	23	42	32	44	34
z toho na přejezdech:					
- se závorami nebo jinou zábranou	7	15	11	15	13
- jen se světelným zařízením	12	23	13	24	18
- jen s výstražnými kříži	4	4	8	5	3
Počet zraněných osob	81	74	105	66	80
z toho na přejezdech:					
- se závorami nebo jinou zábranou	13	4	22	13	4
- jen se světelným zařízením	45	45	66	32	49
- jen s výstražnými kříži	23	25	17	21	27
Způsobená škoda (v mil. Kč)	62,4	87,7	255,4*	50,4	42,6

Zdroj: informace SŽDC z 30. 1. 2018.

* V roce 2015 byla jedna mimořádná událost se škodou 157,3 mil. Kč, 3 usmrcenými osobami a 16 zraněnými osobami.

V letech 2013 až 2017 bylo na přejezdech způsobeno celkem 812 nehod, usmrceno při nich bylo 175 osob a zraněno 406 osob. Celková způsobená škoda byla 498 mil. Kč. Nejméně nehod bylo na přejezdech zabezpečených závorami nebo jinou zábranou (15 % nehod). Nejvíce nehod bylo na přejezdech zabezpečených jen světelným zařízením (46 % nehod). Na přejezdech zabezpečených jen výstražnými kříži bylo 39 % nehod. Následky nehod na přejezdech zabezpečených jen výstražnými kříži nebyly tak fatální, neboť tyto přejezdy byly zřízeny na méně významných pozemních komunikacích a železničních tratích s nižší traťovou rychlostí.

Počet přejezdů, se kterými hospodařila SŽDC, se snížil z 8 041 v roce 2013 na 7 870 v roce 2017, tj. o 171 přejezdů (tabulka č. 1). Počty nehod na přejezdech se v letech 2013 až 2017 významněji neměnily (v roce 2013 bylo 0,02 nehody/přejezd a v roce 2017 rovněž).

Podle *Analýzy řešení krizových situací na železničních přejezdech*⁴ byla Česká republika v přepočtu na jeden milion vlakových kilometrů co do počtu nehod na přejezdech jednou z nejhorších zemí v Evropě. V počtu usmrcených osob na tom byla obdobně jako Německo, které však mělo dvojnásobek železničních přejezdů. V počtu usmrcených osob na přejezdech byla Česká republika počtem 3 osoby na milion obyvatel nejhorší (v Německu a ve Francii to bylo 0,4 osoby, v Bulharsku 0,5 osoby a v Polsku 1,4 osoby na milion obyvatel).

3. Příprava akcí

3.1 V přípravné fázi od zahájení prací na vypracování přípravné projektové dokumentace⁵ do získání stavebních povolení pro 10 kontrolovaných akcí (viz příloha č. 1) nebyly zjištěny zásadní nedostatky. Docházelo k věcným změnám v průběhu zpracování a schvalování přípravných dokumentací a k problémům při získávání stavebních povolení, což vedlo k prodloužení předpokládaných termínů realizace akcí o 1 až 3 roky.

3.2 Hospodárnost nákladů na realizaci akcí mohly ovlivnit některé skutečnosti, které NKÚ zjistil v zadávacích řízeních na výběr dodavatelů stavebních prací:

- SŽDC zadala v letech 2013 až 2017 na akce zvyšování bezpečnosti na železničních přejezdech celkem 78 veřejných zakázek s celkovou předpokládanou hodnotou 2 500 mil. Kč. Celkové nabídkové ceny vybraných uchazečů byly 2 458 mil. Kč. **Veřejných zakázek se zúčastňoval nízký počet uchazečů.** Uvedených 78 veřejných zakázek se zúčastnilo celkem 16 různých firem, avšak zadávacích řízení se v průměru účastnili tři uchazeči, přičemž 19 zadávacích řízení se zúčastnil jen jeden nebo dva uchazeči. Nejvíce uchazečů, pět nebo šest, bylo jen ve 3 zadávacích řízeních.

To mohlo ovlivnit výše nabídkových cen v neprospěch SŽDC, jak ukázalo porovnání jednotkových cen prací vybraných uchazečů (viz bod 4.2 kontrolního závěru) a orientační porovnání⁶ jednotkových cen vybraných uchazečů s oceněními podle *Oborového třídníku stavebních konstrukcí a prací železničních staveb*, který měl od roku 2015 mj. sloužit pro stanovování předpokládané hodnoty veřejných zakázek na dodavatele stavebních prací.

Z porovnání 10 položek (položky č. 1 až 5, 7 až 10 a 14 v příloze č. 2) kontrolovaných akcí (viz příloha č. 1) vyplynulo, že u poloviny z nich byla ocenění podle oborového třídníku o 5–72 % nižší než vážený průměr stanovený z ocenění vybraných uchazečů (viz příloha č. 2). U druhé poloviny byla ocenění podle oborového třídníku o 1–13 % vyšší než uvedený vážený průměr.

⁴ Analýza byla zpracována pro MD Centrem dopravního výzkumu, v. v. i., v roce 2017.

⁵ Přípravná projektová dokumentace vyjadřuje požadavky SŽDC na stavbu a je například podkladem pro stanovení předpokládaných nákladů, pro vydání územního rozhodnutí a pro zadávací řízení na vypracování projektu stavby.

⁶ Jde o orientační porovnání, neboť zadávací řízení porovnávaných akcí proběhla před rokem 2015, od kterého MD uložilo závazné používání oborového třídníku.

- U tří ze čtyř veřejných zakázek⁷ kontrolovaných na SŽDC – Stavební správě západ (akce č. 7, 8 a 10 v příloze č. 1) bylo zjištěno, že **nabídkové ceny některých uchazečů zjevně vycházely z nabídkové ceny vybraného uchazeče⁸:**

U akce č. 7 byly v zadávacím řízení podány tři nabídky, přičemž jednotkové ceny položkového rozpočtu byly oproti cenám vybraného uchazeče navýšeny u uchazeče na druhém místě koeficientem 1,0117 a u uchazeče na třetím místě koeficientem 1,0170.

U akce č. 8 byly v zadávacím řízení podány tři nabídky, přičemž jednotkové ceny posuzovaných položek rozpočtu byly oproti cenám vybraného uchazeče navýšeny u uchazeče na třetím místě koeficientem 1,080 u dodávek a koeficientem 1,075 u montáže. U uchazeče na druhém místě nebyla závislost zjištěna.

Jednotkové ceny vybraného uchazeče byly shodné s oceněními v přípravné dokumentaci. Projekt stavby vypracovala pro vybraného uchazeče jako subdodavatel stejná společnost, která vypracovala pro SŽDC přípravnou dokumentaci.

U akce č. 10 byly v zadávacím řízení podány dvě nabídky, přičemž jednotkové ceny posuzovaných položek rozpočtu byly oproti cenám vybraného uchazeče navýšeny u uchazeče na druhém místě koeficientem 1,02.

Jednotkové ceny vybraného uchazeče byly shodné s oceněními v přípravné dokumentaci, kterou pro SŽDC vypracoval vybraný uchazeč.

4. Realizace akcí

4.1 Ve fázi realizace byly u kontrolovaných akcí (viz příloha č. 1) **zjištěny méně významné nedostatky**. Například:

- U akcí č. 2, 3 a 9 byl prodloužen termín realizace oproti původnímu smluvnímu termínu o cca 1 rok. Důvodem byly zejména problémy při získávání stavebních povolení a dodatečně požadované práce.
- U akcí č. 3, 7 a 8 nebyly řádně vedeny stavební deníky (nebyly zaznamenány vícepráce a méněpráce nebo množství provedených prací).
- U akce č. 7 uhradila SŽDC za demontáž počítače náprav v době zahájení stavebních prací (říjen 2016) a za jeho následnou montáž 771 tis. Kč. SŽDC nainstalovala počítač náprav v době původně plánovaného termínu zahájení prací (říjen 2015), kdy ještě nebyla vydána stavební povolení.
- U akcí č. 1 a 10 nebyla zajištěna nestrannost dodavatele projekčních a stavebních prací, neboť společnost, která pro SŽDC vypracovala přípravnou projektovou dokumentaci, byla realizátorem projektových dokumentací pro stavební povolení a stavebních prací. Obdobně tomu bylo u akcí č. 8 a 9.

⁷ Veřejné zakázky byly zadávány v otevřených řízeních, hodnotícím kritériem byla nejnižší nabídková cena a předmětem bylo vypracování příslušných projektových dokumentací, zajištění stavebních povolení a provedení stavebních prací, resp. u akce č. 10 jen provedení stavebních prací.

⁸ U akce č. 7 byly porovnávány jednotkové ceny všech stavebních a provozních souborů a u akcí č. 8 a 10 byl porovnáván jeden provozní soubor.

4.2 NKÚ provedl u 15 vybraných položek dodávek a montáží⁹ porovnání jednotkových cen podle ocenění vybraných uchazečů v zadávacích řízeních na dodavatele stavebních prací (viz příloha č. 2). Z porovnání vyplynulo, že **u některých položek byly významné rozdíly jednotkových cen**, přičemž důvody rozdílů nebylo většinou možné z podrobnějších popisů položek a dokladů předložených ke kontrole (projektová dokumentace, technická zpráva apod.) objektivně vyhodnotit. Například:

- V případě položky „*dodávka výstražníku, 1 skříň se závorami*“ (viz příloha č. 2, položka č. 8) byla u akce č. 8 v příloze č. 1 (úsek Sokolov – Kraslice) jednotková cena o 400 % nižší oproti váženému průměru. Naopak u akce č. 7 v příloze č. 1 (úsek Vrané nad Vltavou – Dobříš) byla o 36 % vyšší.
- U akce č. 9 v příloze č. 1 (úsek Březnice – Strakonice) byly ve 29 případech (akcí bylo řešeno 12 přejezdů) jednotkové ceny položek vyšší než NKÚ stanovená odchylka od váženého průměru.
- V případě položky „*montáž skříně (stojanu) logiky reléového zařízení pro přejezd*“ (viz příloha č. 2, položka č. 4) byla u akcí zadávaných SŽDC – Stavební správou východ jednotková cena v průměru 18 tis. Kč, kdežto u akcí zadávaných SŽDC – Stavební správou západ byla 105 tis. Kč, tj. téměř šestkrát vyšší.

Seznam zkratk

EU	Evropská unie
MD	Ministerstvo dopravy
nehoda	mimořádná událost na přejezdu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
přejezd	úrovňové křížení železniční dopravní cesty s pozemní komunikací
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty

⁹ Vybrány byly nákladově nejvýznamnější položky, které se vyskytovaly u většiny z 10 posuzovaných akcí, uvedených v příloze č. 1. Tyto položky představovaly cca 33 % stavebních nákladů akcí.

Kontrolované akce

Akce	Počet přejezdů	Zahájení přípravy*	Ukončení stavební realizace	Celkové náklady (v mil. Kč)	
				předpokl.	skutečné
1. Rek. zab. zařízení ve stanici Potštejn a přejezdů na trati Letohrad – Týniště nad Orlicí	2	2011	2016	24,9	23,2
2. Přejezdy na trati Hradec Králové – Turnov	13	2013	2016	139,1	132,6
3. Přejezdy na trati Trutnov – Teplice nad Metují	14	2013	2016	115,8	107,6
4. Rek. přejezdové konstrukce v km 6,0 trati Brno hl. n. – Přerov	1	2013	2015	19,9	18,4
5. Přejezdy na trati Valašské Meziříčí – Rožnov pod Radhoštěm	5	2012	2015	55,5	49,3
6. Rek. zabezpečení přejezdu v km 24,3 trati Valašské Meziříčí – Kojetín	1	2011	2015	16,4	15,6
7. Zvýšení bezpečnosti na přejezdech v úseku Vrané nad Vltavou (mimo) – Dobříš	23	2013	2017	239,0	231,3
8. Zvýšení bezpečnosti na přejezdech v úseku Sokolov – Kraslice	4	2014	2016	28,8	26,7
9. Zvýšení bezpečnosti na přejezdech v úseku Březnice – Strakonice	12	2013	2016	114,1	103,8
10. Modernizace přejezdů na trati Pňovany – Bezdržice	2	2011	2016	22,6	22,4
Celkem	77	x	x	776,1	730,9

* Zahájení prací na zpracování přípravné dokumentace.

Akce č. 1 až 6 realizovala SŽDC – Stavební správa východ, Olomouc, a akce č. 7 až 10 realizovala SŽDC – Stavební správa západ, Praha.

Jednotkové ceny vybraných položek dodávek a montáží

(v tis. Kč)

Název položky	M. j.	Vážený průměr ¹	Minimální cena	Maximální cena	OTSKP ²
1. Dodávka reléového domku izolovaného s klimatizací a vnitřní výstrojí	ks	320,4	246,0	430,0	357,9
2. Montáž reléového domku izolovaného s klimatizací a vnitřní výstrojí	ks	71,2	48,9	94,7	72,5
3. Dodávka skříně (stojanu) logiky reléového zařízení pro přejezd	ks	672,0	520,0	762,5	757,5
4. Montáž skříně (stojanu) logiky reléového zařízení pro přejezd	ks	68,2	15,7	231,4	19,3
5. Dodávka počítače náprav, 1 bod (venkovní část)	ks	82,5	64,7	184,5	63,0
6. Dodávka počítače náprav (vnitřní část)	ks	461,4	231,9	1 368,0	x
7. Dodávka výstražníku, 1 skříň bez závor	ks	89,6	57,0	108,7	93,5
8. Dodávka výstražníku, 1 skříň se závorami	ks	286,0	57,0	387,3	271,5
9. Dodávka výstražníku, 2 skříně bez závor	ks	167,9	145,0	184,3	148,5
10. Dodávka výstražníku, 2 skříně se závorami	ks	406,5	343,0	457,5	324,1
11. Dodávka bezúdržbové baterie 24V	ks	153,5	38,3	277,1	x
12. Dodávka metalického dvouplášťového kabelu do 24P 1,0	m	0,2	0,1	0,3	x
13. Dodávka metalického dvouplášťového kabelu do 16P 1,0	m	0,1	0,1	0,2	x
14. Zřízení kolejového lože z kameniva drceného	m ³	1,2	0,9	1,5	1,3
15. Železniční přejezdy pryžové, se závěrnou zídkou	m	57,8	48,7	77,8	x

Zdroj: nabídky vybraných uchazečů.**Poznámky:**

- 1 Vážený průměr vypočtený z ocenění vybraných uchazečů v zadávacích řízeních na dodavatele stavebních prací. Zvolen byl z toho důvodu, že respektuje významnost položky na základě jejího množství.
- 2 *Oborový třídník stavebních konstrukcí a prací železničních staveb* v cenové úrovni roku 2017 (zpracoval SFDI). Třídník sloužil pro oceňování a kontrolu cen stavebních prací. Údaje jsou uvedeny jen pro informaci, neboť příprava akcí probíhala většinou před rokem 2015, od kterého bylo používání třídníku povinné.

M. j. – měrná jednotka.

x – oborový třídník příslušnou položku neobsahoval.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

17/34

Státní záruky a jejich realizace z prostředků státního rozpočtu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2017 pod číslem 17/34. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisinger, MPA.

Cílem kontroly bylo posoudit, zda Ministerstvo financí postupuje při vzniku, evidenci a realizaci státních záruk v souladu s právními předpisy a zda jsou nastavena a dodržována pravidla pro hospodaření s pohledávkami z realizovaných státních záruk tak, aby byla minimalizována rizika vzniku ztrát pro státní rozpočet.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2013 až 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla u kontrolované osoby prováděna od prosince 2017 do května 2018.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo financí (dále také „MF“).

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, které se konalo dne 17. září 2018,

schválilo usnesením č. 8/XII/2018

kontrolní závěr v tomto znění:

Klíčová fakta

Stav státních záruk k 31. 12. 2016

 Celkem 438,5 mld. Kč	6,7 mld. Kč	Stav standardních státních záruk k 31. 12. 2016. V kontrolovaném období 2013–2016 neposkytlo MF žádnou novou standardní státní záruku a jejich stav poklesl celkem o 14,9 mld. Kč.
	156,7 mld. Kč	Stav nestandardních státních záruk k 31. 12. 2016. V roce 2017 se stav snížil na 20 mld. Kč, což představuje zůstatek záruky ve prospěch České národní banky.
	275,1 mld. Kč	Stav státních záruk poskytovaných v souvislosti s pojišťováním a financováním vývozu se státní podporou k 31. 12. 2016.

Stav pohledávek z realizovaných státních záruk evidovaných k 31. 12. 2016

 Celkem 4,9 mld. Kč	4,3 mld. Kč Promlčené pohledávky	0,6 mld. Kč Ostatní (SŽDC, s.o.)
	87 %	Více než 87 % těchto pohledávek je promlčených, zbylá část pohledávek je průběžně promíjena.

Peněžní prostředky uhrazené v letech 2013–2016 ze státního rozpočtu

13,6 mld. Kč	Peněžní prostředky uhrazené v kontrolovaném období 2013–2016 ze státního rozpočtu v souvislosti se státními zárukami a ručením.
---------------------	---

Ručení státu za závazky příspěvkových organizací k 31. 12. 2016

34 mld. Kč	V letech 2014 až 2016 se celková výše závazků příspěvkových organizací zvýšila o 42 %. Závěrečné účty neobsahují informace o stavu a vývoji závazků, za které ručí stát.
-------------------	--

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu státních záruk, zejména prověřoval, zda MF v kontrolovaném období (2013–2016) při jejich správě postupovalo v souladu s právními předpisy, usneseními vlády, smluvními podmínkami a zda MF dodržovalo předpisy při evidenci státních záruk a při nakládání s pohledávkami vzniklými z jejich realizace. V kontrolovaném období dosáhla výše peněžních prostředků uhrazených ze státního rozpočtu v souvislosti se státními zárukami a ručením částky 13 620 mil. Kč.

Kontrolou byly zjištěny pouze dílčí nedostatky při evidenci státních záruk, jejich vykazování v účetnictví a zveřejňování ve státním závěrečném účtu. Postupy MF pro správu pohledávek byly v kontrolovaném období vnitřními předpisy nastaveny a dodržovány.

Závazky příspěvkových organizací, za které dle zákona č. 218/2000 Sb. ručí stát¹, vzrostly v letech 2014 až 2016 o 42 % na cca 34 mld. Kč. Podle platné legislativy však informace o stavu a vývoji těchto závazků nejsou povinnou součástí státního závěrečného účtu (dále také „SZÚ“) ani závěrečných účtů příslušných kapitol státního rozpočtu. **NKÚ doporučuje stanovit pravidla a právními předpisy upravit povinnost informovat o výši závazků příspěvkových organizací, za které ručí stát.**

MF nevyhodnotilo záruku ve výši 280 mil. Kč jako rizikovou a neevidovalo ji k 31. 12. 2016 v účetnictví, ani ji neuvedlo v SZÚ, přestože z důvodu změny legislativy² byl zřejmý fakt o nevyhnutelnosti splatit zaručený úvěr. Záruka byla v roce 2017 realizována a MF úvěr uhradilo.

Stav standardních státních záruk evidovaný v účetnictví k 31. 12. 2014 se lišil oproti údaji uvedenému ve státním závěrečném účtu. Ministerstvo financí uvedlo v SZÚ částku o 15,6 mil. Kč nižší, než byl stav správně vedený v účetnictví ve výši 12 761,7 mil. Kč.

U pohledávek z realizovaných státních záruk sleduje MF v současné době už jen pohledávky za státní organizací Správa železniční dopravní cesty (dále také „SŽDC“). V kontrolovaném období vláda na základě svých usnesení prominula SŽDC závazky ve výši téměř 7,6 mld. Kč. Ostatní pohledávky z realizovaných státních záruk ve výši 4 305,9 mil. Kč, které představují více než 87 % ze všech evidovaných pohledávek k 31. 12. 2016, jsou promlčené, přičemž jejich vznik spadá do devadesátých let minulého století.

MF realizovalo platby za zaručené úvěry čerpané v cizí měně prostřednictvím Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s., (dále také „ČMZRB“) v souladu s uzavřenou smlouvou v českých korunách. Konverzí splátek jistin a úroků z úvěrů do českých korun kurzem ČMZRB v porovnání s vyhlášeným kurzem ČNB byly výdaje u vybraného vzorku tří kontrolovaných úvěrů jen v roce 2016 vyšší o částku 1,8 mil. Kč, než kdyby MF provádělo platby přímo v cizí měně. MF tím, že neiniciovalo změnu smluvně stanovených úhrad tak, aby byly hrazeny přímo

¹ Ustanovení § 74 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

² Zákon č. 128/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

v cizí měně, nevyužilo možnost snížit výdaje související s konverzí a nevyužilo možnost optimalizovat eurovou likviditu státní pokladny, přičemž v letech 2014 až 2016 ve snaze vyhnout se zápornému úročení převádělo přebytek eurové likvidity mimo státní pokladnu. Vzhledem k tomu, že NKÚ nehodnotí takový postup jako nejvhodnější, doporučuje iniciovat změnu smluvně stanového způsobu úhrad.

II. Informace o kontrolované oblasti

Státní záruky a ručení státu

Poskytování státních záruk a ručení státu vymezuje zákon č. 218/2000 Sb.³ a zákon č. 219/2000 Sb.⁴. Realizací státní záruky se rozumí zaplacení zaručené částky státem za dlužníka, jehož ručitelem byl stát, věřiteli dlužníka na základě ručitelské smlouvy, kterou stát s věřitelem ve prospěch dlužníka uzavřel, ručitelského prohlášení nebo záruční listiny, které stát věřiteli ve prospěch dlužníka vystavil, nebo zákona, který státu ručitelskou povinnost ukládá. Přílohu státního závěrečného účtu tvoří kromě jiných údajů i přehled o státních zárukách⁵. Podle zákona č. 218/2000 Sb. stát také ručí za závazky příspěvkových organizací vzniklé v souvislosti s provozováním jejich hlavní činnosti.

Před nabytím účinnosti zákona č. 218/2000 Sb. poskytovala Česká republika státní záruky na základě ručitelské smlouvy, kterou stát s věřitelem ve prospěch dlužníka uzavřel, ručitelského prohlášení nebo záruční listiny, které stát věřiteli ve prospěch dlužníka vystavil.

MF rozděluje státní záruky na standardní, tj. záruky vydané v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., a nestandardní, kdy se jedná o záruky, které nesplňují všechny podmínky stanovené zákonem č. 218/2000 Sb. nebo které byly poskytnuty před jeho účinností. Kromě standardních a nestandardních státních záruk, jejichž předmětem jsou smluvně určené konkrétní úvěrové či jiné závazky, existují i záruky vyplývající ze zákonů č. 58/1995 Sb.⁶ a č. 77/2002 Sb.⁷.

Stav státních záruk a pohledávek z realizovaných státních záruk v kontrolovaném období je uveden v tabulkách č. 1 až č. 4.

Standardní státní záruky zahrnují zejména státní záruky ve prospěch společností České dráhy, a.s., a SŽDC. Od nabytí účinnosti zákona č. 218/2000 Sb. bylo poskytnuto v letech 2002 až 2007 celkem sedm standardních státních záruk. Od roku 2008 nebyla poskytnuta žádná.

³ Ustanovení § 73 a § 74 zákona č. 218/2000 Sb.

⁴ Ustanovení § 56 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁵ Ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

⁶ Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ 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.

Tabulka č. 1: Změna stavu standardních státních záruk v kontrolovaném období (v mil. Kč)

Standardní státní záruky	Stav k 31. 12. 2012	Vyúčtování úroků a poplatků	Splátky od dlužníků	Realizace st. záruk	Úhrada ze SR (EIB)	Kurzové rozdíly	Stav k 31. 12. 2016
Zaručené úvěry od tuzemských bank	862,2	2,9	-553,9	-349,9	0,0	38,7	0,0
Zaručené zahraniční úvěry	20 698,7	2 112,6	-6 239,6	-6 555,0	-6 715,2	3 364,9	6 666,4
Celkem	21 560,9	2 115,5	-6 793,5	-6 904,9	-6 715,2	3 403,6	6 666,4

Použité zkratky: SR – státní rozpočet; EIB – Evropská investiční banka.

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2012–2016, vlastní výpočty.

Do nestandardních státních záruk zahrnuje MF záruky ve prospěch České národní banky (dále také „ČNB“) a Československé obchodní banky, a. s. (dále také „ČSOB“), poskytnuté při prodeji Investiční a Poštovní banky, a. s. (dále také „IPB“), a dále státní záruku na zajištění půjčky ČNB pro Mezinárodní měnový fond (dále také „MMF“).

Tabulka č. 2: Stav nestandardních státních záruk v letech 2012–2016 (v mil. Kč)

Nestandardní státní záruky	Stav k 31. 12. 2012	Stav k 31. 12. 2013	Stav k 31. 12. 2014	Stav k 31. 12. 2015	Stav k 31. 12. 2016
– ve prospěch ČNB na odškodnění strategického investora IPB	156 950,5	156 950,5	156 950,5	156 950,5	156 656,4
– ve prospěch ČSOB za nekvalitní aktiva IPB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– MMF – půjčky od ČNB na posílení zdrojů	-	3 759,2	2 179,2	398,1	0,0
Úhrn nestandardních státních záruk	156 950,5	160 709,7	159 129,7	157 348,6	156 656,4

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2012–2016.

Záruka ve prospěch ČNB na odškodnění strategického investora IPB

Státní záruku vydalo MF dne 23. 6. 2000 České národní bance na základě usnesení vlády⁸ při řešení finanční situace Investiční a Poštovní banky, a. s. Dne 6. 11. 2002 obdržela ČNB jednostranné závazné prohlášení ČSOB, podle kterého budou veškeré nároky na peněžité plnění ČNB ve prospěch ČSOB na základě slibu odškodnění ze strany ČSOB uplatněny do 31. 12. 2016 a celková částka odškodnění dosáhne maximálně 160 mld. Kč. K datu 31. 12. 2016 tak došlo k zániku práv ČSOB na plnění ze záruky s výjimkou uplatněných, ale nevypořádaných nároků. K 31. 12. 2017 uvedlo MF v SZÚ zůstatek záruky ve výši 20 mld. Kč z důvodu dosud probíhajícího soudního sporu. Od vzniku záruky do 31. 12. 2016 uhradilo MF celkem 3 344 mil. Kč, z toho v kontrolovaném období 294 mil. Kč.

⁸ Usnesení vlády ze dne 15. 6. 2000 č. 622, o postupu řešení finanční situace Investiční a Poštovní banky, a. s., a usnesení vlády ze dne 21. 6. 2000 č. 644, k plnění úkolů místopředsedy vlády a ministra financí při řešení finanční situace Investiční a Poštovní banky, a. s.

Záruka ve prospěch ČSOB, a.s., za nekvalitní aktiva IPB, a.s.

Dne 19. 6. 2000 byla mezi ČR – MF a ČSOB uzavřena smlouva, ve které se MF zaručilo za vybraná aktiva IPB. Plnění z této záruky, které probíhalo v letech 2003–2012, dosáhlo celkové výše 2 790 mil. Kč. V kontrolovaném období k plnění z této státní záruky nedošlo.

V rámci obou výše uvedených záruk poskytnutých při prodeji IPB uhradilo MF od vzniku záruk do 31. 12. 2016 celkem 6 134 mil. Kč, z toho v kontrolovaném období 294 mil. Kč.

Záruka ve prospěch ČNB za půjčky MMF

Na základě zákona č. 216/2013 Sb.⁹ poskytlo MF státní záruku na zajištění půjček poskytnutých Českou národní bankou Mezinárodnímu měnovému fondu v celkové výši 2,53 mld. €. K plnění ze záruky nedošlo a její platnost již vypršela. Ministerstvo financí v souvislosti s poskytnutím půjček MMF hradilo ČNB náklady ušlé příležitosti, transakční náklady a náklady na zajištění proti kurzovému riziku. Za tyto náklady zaplatilo MF do 31. 12. 2016 celkem 121 mil. Kč, z toho v kontrolovaném období 37 mil. Kč. Uzavření nové smlouvy na zajištění půjčky ČNB pro MMF na úvěrový rámec ve výši 1,5 mld. € očekává MF v průběhu roku 2018.

Záruky za závazky Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., a České exportní banky, a.s.

Součástí zákona č. 58/1995 Sb. jsou ustanovení týkající se státních záruk poskytovaných v souvislosti s pojišťováním a financováním vývozu se státní podporou. Stát ručí za závazky Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. (dále také „EGAP“) z pojištění vývozních úvěrových rizik¹⁰ a za závazky České exportní banky, a.s. (dále také „ČEB“) ze splácení finančních zdrojů a za závazky z operací ČEB na finančních trzích¹¹.

Tabulka č. 3: Stav záruk ze zákona č. 58/1995 Sb. v letech 2012 až 2016 (v mil. Kč)

Záruky ze zákona č. 58/1995 Sb.	Stav k 31. 12. 2012	Stav k 31. 12. 2013	Stav k 31. 12. 2014	Stav k 31. 12. 2015	Stav k 31. 12. 2016
– za závazky exportní pojišťovny (EGAP)	203 000,0	228 742,0	214 000,0	220 300,0	201 182,0
– za závazky exportní banky (ČEB)	78 400,0	90 100,0	93 000,0	84 000,0	73 955,3
Úhrn záruk ze zákona č. 58/1995 Sb.	281 400,0	318 842,0	307 000,0	304 300,0	275 137,3

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2012–2016.

K plnění z těchto záruk v kontrolovaném období nedošlo. Zhoršující se finanční pozici ČEB a EGAP řešilo MF poskytnutím dotací ze státního rozpočtu (pro ČEB ve výši 3,82 mld. Kč v roce 2016; pro EGAP ve výši 5,62 mld. Kč v roce 2015 a 2,37 mld. Kč v roce 2016) a navýšením základního kapitálu (ČEB o 1 mld. Kč v roce 2016 a EGAP o 2,775 mld. Kč také v roce 2016).

⁹ Zákon č. 216/2013 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění půjčky České národní banky pro Mezinárodní měnový fond.

¹⁰ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 58/1995 Sb.

¹¹ Ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 58/1995 Sb.

Záruky za úvěry SŽDC

K 1. lednu 2003 došlo na základě zákona č. 77/2002 Sb. k transformaci státní organizace České dráhy a převodu podstatné části jejích závazků na státní organizaci Správa železniční dopravní cesty. Podle ustanovení § 19 a ustanovení § 20 zmíněného zákona se stal stát ručitelem za závazky SŽDC, což ve svém důsledku znamenalo vedle standardních úvěrů zajištěných státní zárukou i ručení státu za komerční úvěry čerpané v minulosti státní organizací České dráhy.

Pro splnění podmínek čerpání prostředků z Evropských fondů bylo nezbytné řešit závazky SŽDC tak, aby společnost bylo možné považovat za bezdlužnou. Proto vláda rozhodla svým usnesením¹² o promíjení závazků SŽDC vzniklých z realizace státních záruk. Dle důvodové zprávy nevytváří SŽDC zdroje, ze kterých by byla schopna splácet vysoké dluhy vyplývající ze závazků vzniklých nebo vznikajících z dříve uzavřených smluvních vztahů bývalých Českých drah. V kontrolovaném období vláda souhlasila s prominutím závazků SŽDC ve výši téměř 7,6 mld. Kč.

Tabulka č. 4: Stav pohledávek z realizovaných státních záruk a změny jejich stavu (v mil. Kč)

+ zvýšení stavu pohledávek - snížení stavu pohledávek	Stav pohledávek k 31. 12. 2012	Změny za roky 2013 až 2016			Stav pohledávek k 31. 12. 2016
		realizace záruk (+)	úhrada dlužníkem (-)	jiné změny (+,-)*	
Správa železniční dopravní cesty, s.o.	1 410,6	6 822,8	0,0	-7 597,2	636,2
Cheteng (Chepos Engineering, s.r.o.)	812,5	0,0	0,0	280,7	1 093,2
Alumina Plant Project of Iran	1 216,5	0,0	0,0	420,3	1 636,8
VLT Brno, a.s. (ZETOR, s.p., Brno)	1 575,9	0,0	0,0	0,0	1 575,9
Mitas a. s.	90,3	0,0	90,3	0,0	0,0
Kongresové centrum Praha, a. s.	78,6	82,1	160,7	0,0	0,0
Celkem	5 184,4	6 904,9	251,0	-6 896,2	4 942,1

* Jiné změny – kurzové rozdíly, prominutí části závazků SŽDC, s.o.

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2012–2016.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce byla zaměřena na realizaci a evidenci státních záruk, hospodaření s pohledávkami vzniklými z jejich realizace, na výdaje spojené se státními zárukami a údaje uváděné ve státním závěrečném účtu v souvislosti se státními zárukami. Kontrolní akce se dále zabývala tím, jak jsou zveřejňovány informace o závazcích, za které ručí stát dle zákona č. 218/2000 Sb.

V rámci kontrolovaného období byly prověřeny výdaje v souvislosti s realizací státních záruk a ručením ve výši 8 510,4 mil. Kč (více než 62 % z kontrolovatelného objemu). Dále byly prověřeny příjmy z poplatků za poskytnutí státních záruk ve výši 6,6 mil. Kč a pohledávky z realizovaných státních záruk ve výši 14 406,7 mil. Kč.

¹² Usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1553, k oddlužení státní organizace Správa železniční dopravní cesty ve vztahu ke státnímu rozpočtu České republiky.

IV. Podrobnosti ke skutečnostem zjištěným kontrolou

K 31. 12. 2016 byl uveden v SZÚ souhrnný objem státních záruk ve výši 438,5 mld. Kč, z toho nejvýznamnější podíl tvořily záruky poskytované v rámci podpory exportního financování a pojišťování.

Objem poskytnutých záruk v posledních letech klesal. Poslední standardní státní záruka byla poskytnuta v roce 2007 na základě zákona č. 297/2007 Sb.¹³ a jejich objem se postupně snižoval na 6,7 mld. Kč k 31. 12. 2016.

V rámci nestandardních státních záruk byla v kontrolovaném období poskytnuta pouze jedna státní záruka, a to v roce 2013 na zajištění půjčky České národní banky pro Mezinárodní měnový fond. Významný pokles stavu nestandardních státních záruk nastal v roce 2017 tím, že u státní záruky poskytnuté při prodeji IPB došlo k datu 31. 12. 2016 k zániku práv ČSOB na plnění ze záruky s výjimkou uplatněných, ale nevypořádaných nároků. Stav nestandardních státních záruk tak v roce 2017 poklesl o 136,7 mld. Kč.

1. Evidence státních záruk

1.1 MF neevidovalo v účetnictví, ani neuvedlo v SZÚ záruku ve výši 280 mil. Kč

Na základě zákona č. 77/2002 Sb. došlo k převodu podstatné části závazků státní organizace České dráhy na státní organizaci SŽDC s tím, že ručitelem za závazky SŽDC se stal stát, který tak vedle dosavadního ručení v rámci v minulosti poskytnutých standardních záruk ručil od roku 2003 ze zákona i za splácení státními zárukami nezajištěných komerčních úvěrů čerpaných v minulosti Českými drahami. V SZÚ v sešitu D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* uvádělo MF v kontrolovaném období k ručení státu podle zákona č. 77/2002 Sb. informaci, že zahrnuje pouze záruku za kontokorentní úvěr, který SŽDC čerpá dle potřeby a úroky hradí z vlastních zdrojů. Zatímco v SZÚ uvádělo MF k tomuto ručení nulovou hodnotu, na svých internetových stránkách uvádělo hodnotu 0,28 mld. Kč.

Novelou zákona č. 218/2000 Sb.¹⁴ se s účinností od 10. května 2016 stala státní organizace SŽDC povinným klientem státní pokladny, což znamená, že nemůže vést účty u obchodních bank a veškeré své peněžní prostředky musí mít převedeny na účty vedené ČNB. V souvislosti s touto změnou tak SŽDC musela splatit kontokorentní úvěr. MF nevykázalo záruku za úvěr v SZÚ za rok 2016 ani neevidovalo v účetnictví podmíněný závazek z poskytnutých garancí ve výši 280 mil. Kč s odůvodněním, že záruku nevyhodnotilo jako rizikovou, přestože vzhledem k datu účinnosti novely byl zřejmý fakt o nutnosti splatit zaručený úvěr. Účetnictví MF tak nebylo v kontrolované oblasti týkající se podmíněných závazků z poskytnutých garancí v roce

¹³ Zákon č. 297/2007 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru poskytnutého společností EUROFIMA za účelem financování nákupu železničních kolejových vozidel.

¹⁴ Zákon č. 128/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

2016 úplně ve smyslu ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Jistinu kontokorentního úvěru ve výši 280 mil. Kč uhradilo MF v roce 2017.

1.2 Nesoulad závazků ze státních záruk evidovaných v účetnictví a uvedených v SZÚ

MF promítlo stav státních záruk v kontrolovaném období do účetnictví, a to jako podmíněné závazky na podrozvahové účty, a jejich skutečný stav zjišťovalo k 31. 12. let 2012 až 2016 dokladovými inventurami.

Stav podmíněných závazků evidovaný v účetnictví k 31. 12. 2014 se lišil oproti údaji uvedenému ve státním závěrečném účtu, v sešitě D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*. Ministerstvo financí uvedlo v SZÚ částku o 15,6 mil. Kč nižší, než byl stav správně vedený v účetnictví ve výši 12 761,7 mil. Kč.

1.3 Stát ručí za závazky příspěvkových organizací vzniklé v souvislosti s provozováním hlavní činnosti, ale právní předpisy nestanovují povinnost informovat o jejich souhrnné výši v SZÚ ani v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu

Podle zákona č. 218/2000 Sb.¹⁵ stát ručí za závazky příspěvkových organizací vzniklé v souvislosti s provozováním jejich hlavní činnosti. Ručení státu za závazky příspěvkových organizací bylo schváleno například z důvodu odvrácení hrozeb prohlášení konkurzů na nemocnice.¹⁶

Z veřejně dostupných zdrojů¹⁷ lze čerpat údaje o závazcích jednotlivých příspěvkových organizací, nikoli o závazcích souvisejících s provozováním jejich hlavní činnosti. Souhrnný stav závazků příspěvkových organizací podle výpočtu NKÚ činil k 31. 12. 2016 celkem 34 mld. Kč a oproti roku 2014 se zvýšil o 42 %. Náklady z hospodářské činnosti příspěvkových organizací jsou oproti nákladům z jejich hlavní činnosti nevýznamné, a hospodářská činnost by proto neměla zásadně ovlivnit celkový stav závazků. Pro ilustraci: náklady příspěvkových organizací z hospodářské činnosti dosáhly v roce 2016 částky 1,6 mld. Kč oproti 130,6 mld. Kč z hlavní činnosti.¹⁸ Závazky příspěvkových organizací kapitoly 335 – *Ministerstvo zdravotnictví*, ke kterým patří zejména nemocnice, představují téměř 50 % celkového objemu závazků všech příspěvkových organizací státu.

K 31. 12. 2016 byl stav závazků příspěvkových organizací pětikrát vyšší než stav státních standardních záruk. Jelikož stát za tyto závazky ručí, představují potenciální riziko pro státní rozpočet. Informace o jejich stavu a vývoji nejsou však dle platné legislativy součástí SZÚ ani závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

¹⁵ Ustanovení § 74 zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁶ Důvodová zpráva k ustanovení § 74 zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁷ *Rozvaha – PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE* z <https://monitor.statnipokladna.cz>.

¹⁸ *Výkaz zisku a ztráty – PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE* z <https://monitor.statnipokladna.cz>.

2. Realizace státních záruk

Souhrnná výše peněžních prostředků uhrazených ze státního rozpočtu na realizaci státních záruk za kontrolované období 2013 až 2016 dosáhla výše 6 905 mil. Kč. Dalších 6 715 mil. Kč uhradilo MF Evropské investiční bance prostřednictvím Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s.

MF realizovalo úhrady státních záruk z úvěrů čerpaných v cizí měně v souladu s uzavřenými smlouvami. Od poloviny roku 2014 provádělo MF úhrady v cizí měně přímo z eurového účtu souvztažně s převodem korunového ekvivalentu z výdajového účtu v rámci účtů MF a nahradilo tím dříve aplikovaný postup, při kterém platbu v cizí měně realizovalo z výdajového (korunového) účtu nákupem cizí měny. MF změnou postupu snížilo poplatky za nákup cizí měny, eliminovalo kurzové rozdíly a využívalo přebytku eurové likvidity, když ČNB od roku 2014 vyhlásila zápornou úrokovou sazbu na souhrnném účtu státní pokladny vedeném v jednotné evropské měně.

V případě splátek jistin úvěrů a úroků z úvěrů čerpaných v eurech a hrazených prostřednictvím Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s., však MF nadále převádělo platby v českých korunách za směnný kurz ČMZRB, a to i v letech 2014 až 2016, tj. v době, kdy ve snaze vyhnout se zápornému úročení převádělo přebytek eurové likvidity mimo státní pokladnu.

Kontrolou nebylo zjištěno, že by MF postupovalo v rozporu se smluvní dokumentací. MF však tím, že neiniciovalo změnu tohoto smluvně stanoveného způsobu úhrad s ČMZRB, nevyužilo možnost optimalizovat eurovou likviditu státní pokladny a snížit výdaje z titulu konverze měny. Jen v roce 2016 byly u tří kontrolovaných úvěrů (z celkového počtu šesti zaručených úvěrů) splátky jistin a úroků z úvěrů vyšší o 1,8 mil. Kč z důvodu konverze do českých korun prováděné kurzem ČMZRB v porovnání s platným kurzem vyhlášeným ke stejnému dni ČNB.

3. Správa pohledávek z realizovaných státních záruk

V kontrolovaném období byly vnitřními předpisy nastaveny postupy MF pro správu pohledávek. Stav evidovaných pohledávek z realizovaných státních záruk se v kontrolovaném období pohyboval okolo 5 mld. Kč. Úhrada pohledávek dlužníky v letech 2013 až 2016 činila pouze 251 mil. Kč. Pohledávky ve výši 4 305,9 mil. Kč, tj. 87,13 % z evidovaných pohledávek k 31. 12. 2016, jsou promlčené.

Seznam použitých zkratk

ČD	České dráhy
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.
ČNB	Česká národní banka
ČSOB	Československá obchodní banka, a. s.
EIB	Evropská investiční banka
IPB	Investiční a poštovní banka, a. s.
MF	Ministerstvo financí
MMF	Mezinárodní měnový fond
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SR	Státní rozpočet
SZÚ	Státní závěrečný účet
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, státní organizace

Kontrolní závěr z kontrolní akce

17/35

Pořízení a obnova železničních kolejových vozidel

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2017 pod číslem 17/35. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Málek.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost podpory poskytované železničním dopravcům na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel (dále také „ŽKV“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od listopadu 2017 do května 2018.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2012 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),
České dráhy, a.s. (dále také „ČD“).

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 27. srpna 2018,

schválilo usnesením č. 6/XI/2018

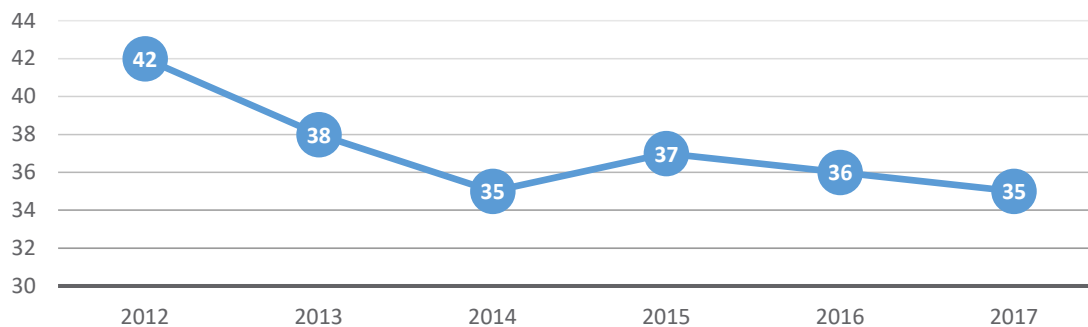
kontrolní závěr v tomto znění:

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

Klíčová fakta

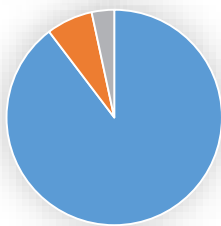
20,8 roku = průměrné stáří ŽKV ČD k 31. 10. 2017

Podíl ŽKV ČD starších 30 let v letech 2012–2017 (v %)¹



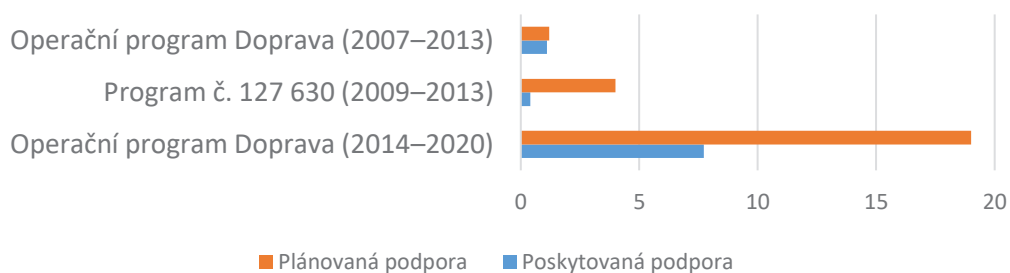
44,5 mld. Kč = částka, kterou vynaložily ČD na pořízení a modernizaci ŽKV od roku 2008 do dubna 2018 (bez DPH)

Zdroje financování obnovy ŽKV ČD v letech 2008–2018²



- 39,9 mld. Kč (89,6 %) vlastní a externí zdroje ČD kromě dotací
- 3,1 mld. Kč (7,0 %) regionální operační programy
- 1,5 mld. Kč (3,4 %) dotační programy v působnosti MD

Podpora na obnovu ŽKV poskytovaná z programů v působnosti MD (v mld. Kč)³



¹ Zdroj: informace poskytnuté ČD. Údaje vycházejí z evidenčního stavu bez historických a zrušených ŽKV. V roce 2017 údaj k 31. 10.

² Zdroj: informace poskytnuté ČD. Externí zdroje = bankovní úvěry a dluhopisy.

³ Zdroj: dokumentace programů. Údaje o podpoře poskytnuté z operačního programu *Doprava* (2014–2020) jsou předběžné, neboť o jejím poskytnutí na základě již předložených žádostí MD do doby ukončení kontroly NKÚ nerozhodlo.

I. Shrnutí a vyhodnocení

- NKÚ identifikoval riziko nedostatečné efektivnosti a účelnosti podpory poskytované na podporu obnovy a modernizace ŽKV.
V koncepčních a na ně navazujících dokumentech MD stanovilo cíle pro obnovu ŽKV jen obecně a bez věcně, finančně a časově vymezených konkrétních systémových opatření, účinně řešících problém obnovy zastaralého vozového parku ŽKV v České republice. MD nenavrhl žádný závazný dlouhodobý ukazatel, který by umožnil objektivně měřit míru pokroku v této oblasti.
- MD se blíže nezabývalo vyhodnocením účinků poskytnuté podpory z pohledu její dostatečnosti a účinnosti.
 - V dokumentaci programu č. 127 630⁴ (schválena v březnu 2008) MD označilo průměrný věk ŽKV v České republice za „kriticky vysoký“.
 - V dokumentaci programu č. 127 65⁵ (schválena v listopadu 2015) MD mj. uvedlo, že značná část dopravních služeb je dosud zajišťována ŽKV zcela nevyhovující kvality a stárí a odhadlo investiční potřebu obnovy ŽKV na 5–8 mld. Kč ročně a na více než 100 mld. Kč celkem.

MD zároveň uvedlo, že tato potřeba obnovy ŽKV přesahuje rozpočtové možnosti veřejných rozpočtů i kapacitní možnosti výrobců a možnosti přípravy kvalitních provozních konceptů. Žádný konkrétní způsob řešení této situace MD nenavrhl.

- Objem podpory poskytnuté na obnovu ŽKV z programů v působnosti MD byl výrazně nižší, než MD původně předpokládalo. Důsledky této situace se MD nezabývalo.
 - Podle schválené dokumentace programu č. 127 630 měla být na pořízení a modernizaci ŽKV v letech 2009–2013 poskytnuta podpora ve výši 4 mld. Kč (800 mil. Kč ročně). MD však z tohoto programu v důsledku úsporných opatření poskytlo dotace jen ve výši 300 mil. Kč v roce 2009, 100 mil. Kč v roce 2010 a v letech 2011–2013 z něj nepodpořilo žádné projekty.
 - V dokumentaci programu č. 127 65 bylo na podporu obnovy ŽKV z operačního programu *Doprava* pro programové období 2014–2020 (dále také „OPD2“) počítáno s částkou 19,1 mld. Kč. Ve skutečnosti však MD v OPD2 na tento účel vyčlenilo jen 7,7 mld. Kč. První výzvu k předkládání žádostí o poskytnutí dotace MD vyhlásilo až v červnu 2017 a o poskytnutí podpory na základě předložených žádostí do doby ukončení kontroly NKÚ nerozhodlo.
- Podpora pořízení ŽKV úzce souvisí se zajišťováním dopravní obslužnosti v závazku veřejné služby. Harmonogram otevírání trhu železniční osobní dopravy schválený vládou v roce 2011 a aktualizovaný v roce 2014 MD nedodrželo. Poskytování podpory na obnovu ŽKV vázané na poskytování dopravních služeb v závazku veřejné služby, které není výsledkem nabídkového řízení s možnou účastí širšího okruhu zájemců, ale přímého zadání,

⁴ Program č. 127 630 – *Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel*.

⁵ Program č. 127 65 *Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel*. Program byl určen pro implementaci projektů zaměřených na podporu obnovy ŽKV v rámci oblasti podpory 1.3 OPD1 a v rámci specifického cíle 1.5 OPD2.

popř. prodloužení smluv objednatele s jediným dopravcem, nelze považovat za dostatečně transparentní.

- Vliv podpory, o níž rozhodovalo MD, na změnu nevyhovující věkové struktury ŽKV v České republice byl nevýznamný.

Jediným příjemcem podpory z prostředků státního rozpočtu a Evropské unie (dále také „EU“) na pořízení nových ŽKV byly ČD. Podíl ČD na trhu osobní železniční dopravy v České republice představuje cca 85 % přepravního výkonu⁶. V období od roku 2008 do dubna 2018 ČD modernizovaly nebo nově pořídily ŽKV v celkové hodnotě 44,5 mld. Kč bez DPH.

Z toho podpora poskytnutá:

- z dotačních programů v působnosti MD (program č. 127 630 a operační program *Doprava 2007–2013* – dále také „OPD1“) činila 1,5 mld. Kč, tj. 3,4 %.
- z regionálních operačních programů (dále také „ROP“) mimo působnost MD činila 3,1 mld. Kč, tj. 7,0 %.

Převážnou část obnovy ŽKV ve výši 39,9 mld. Kč (tj. 89,6 %) ČD financovaly z vlastních a externích zdrojů (bankovních úvěrů a dluhopisů).

- Financování obnovy ŽKV zajišťované z různých zdrojů bez dostatečné koordinace a vyhodnocení účinků poskytnuté podpory jsou spojeny s rizikem neúčelného, neekonomického a neefektivního vynakládání veřejných prostředků.

Nedořešena je koordinace postupu při pořizování ŽKV určených pro nadregionální dopravu v působnosti MD a pro regionální dopravu v působnosti jednotlivých krajů.

Podmínky pro poskytnutí dotací z programů v působnosti MD a jednotlivých ROP se významně lišily. Při hodnocení ekonomické efektivity obdobných projektů ČD postupovaly různým způsobem a vycházely přitom z předpokladů, jejichž správnost a objektivnost nebylo možné ověřit s ohledem na použití blíže nevysvětlených nákladových položek a odhadů ve výpočtech.

- Kromě podpory na pořízení nových ŽKV MD poskytly podporu na modernizaci dvou ŽKV jednomu dalšímu příjemci. Tento příjemce porušil podmínky poskytnuté dotace, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně⁷, neboť neoprávněně použil peněžní prostředky v celkové výši 2,09 mil. Kč.

- Výběr dodavatele ŽKV neproběhl v dostatečně konkurenčním prostředí. ČD v rámci šesti projektů kontrolovaných NKÚ pořídily 28 ŽKV za 4,3 mld. Kč. ČD veřejné zakázky na dodávku ŽKV pro tyto projekty zadaly ve čtyřech zadávacích řízeních, v nichž vybraly dodavatele ŽKV vždy na základě posouzení jen jediné nabídky. Tímto postupem nebyla ověřena výhodnost ceny a podmínek dodávek v rámci soutěže více dodavatelů. Tato okolnost mohla mít vliv na hospodárnost realizace projektů.

- I přes postupné snižování průměrného stáří vozového parku ŽKV ČD neodpovídá jeho věková struktura stávajícím a očekávaným budoucím požadavkům objednatelů dopravních

⁶ Údaj z dokumentu ČD *Strategické záměry rozvoje společnosti České dráhy, a.s. v období po roce 2019* z října 2016.

⁷ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) a § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

služeb a veřejnosti na zajištění kvalitní a moderní osobní železniční dopravy v regionální i dálkové dopravě.

Více než třetinu vozového parku ČD tvoří ŽKV starší 30 let, tzn. ŽKV na nebo za hranicí morální a technické životnosti. Podíl železniční osobní dopravy na osobní dopravě, k jehož nárůstu měla přispět mj. i obnova ŽKV, se dlouhodobě nedaří navyšovat.

Tento stav svědčí o nedostatečné účinnosti a efektivnosti podpory poskytované na pořízování a modernizaci ŽKV.

- Úvěry se státní zárukou v celkové výši 165 mil. €, které v letech 2002–2007 získaly ČD od společnosti EUROFIMA⁸ na nákup ŽKV, byly k 31. 12. 2017 řádně splaceny.

II. Informace o kontrolované oblasti

Kvalitní a bezpečná přeprava cestujících v rámci zajištění dopravní obslužnosti je veřejným zájmem, jehož plnění stát zabezpečuje na základě smluv s dopravci v režimu závazku veřejné služby. Dopravce nejpozději ke dni nabytí účinnosti smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících mj. musí mít zajištěna příslušná vozidla, personál a technické zázemí a splňovat standardy kvality a bezpečnosti dopravy.⁹

MD je ústředním orgánem státní správy, který zodpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování.¹⁰ Je správcem programů č. 127 630 a č. 127 65 a řídicím orgánem OPD1 a OPD2, z nichž byla, resp. je poskytována podpora na pořízení a modernizaci ŽKV. MD zároveň jako objednatel veřejných služeb na zajištění dopravních potřeb státu zajišťuje dopravní obslužnost v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy, které mají nadregionální nebo mezinárodní charakter (dálková doprava).¹¹

Zajištění dopravní obslužnosti v územních obvodech krajů a obcí (regionální doprava) spadá do jejich samostatné působnosti.¹² Podpora na pořízení a modernizaci ŽKV zajišťujících regionální dopravu v krajích byla v programovém období 2007–2013 poskytována z regionálních operačních programů (ROP) pro regiony soudržnosti (NUTS II). Každý ROP byl řízen samostatně regionální radou příslušného regionu soudržnosti.

ČD jsou dopravcem s dominantním postavením na trhu osobní železniční dopravy v České republice. Jsou akciovou společností, která vznikla transformací státní organizace České dráhy.¹³ Stát v ČD vykonává akcionářská práva prostřednictvím sedmičlenného řídicího

⁸ Úvěry poskytnuté na základě přistoupení ČR k *Úmluvě o založení Evropské společnosti pro financování železničních vozů EUROFIMA*.

⁹ Ustanovení § 8 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

¹⁰ Ustanovení § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹¹ Ustanovení § 4 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

¹² Ustanovení § 3 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

¹³ ČD vznikly podle zákona 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.

výboru, v němž jsou tři zaměstnanci MD. ČD jsou příjemcem peněžních prostředků ze státního rozpočtu, prostředků EU a z úvěrů se státní zárukou určených na pořízení a obnovu ŽKV.

Pojem „železniční kolejové vozidlo“ (ŽKV) pro osobní železniční dopravu zahrnuje hnací vozidla (vozidla vybavená vlastní pohonnou jednotkou – zejména lokomotivy), železniční vozy (vagóny), elektrické a motorové jednotky. Jednotky bývají složeny z několika vozů (motorových, řídicích, vložených), které jsou navzájem pevně spojeny do jednoho ŽKV.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akci č. 17/35 bylo prověřeno nakládání s prostředky státního rozpočtu a prostředky Evropské unie určenými na podporu projektů pořízení a modernizace ŽKV realizovaných v rámci programů č. 127 630, č. 127 65, OPD1 a OPD2 v působnosti MD a v rámci čtyř ROP. Celkový objem způsobilých výdajů kontrolovaných projektů činil 4 319 mil. Kč.

Kontrola na MD byla zaměřena zejména na:

- stanovení cílů v oblasti pořízení a modernizace ŽKV a vytvoření systému ukazatelů umožňujícího objektivně vyhodnocovat míru jejich dosažení,
- stanovení postupu řešení problému zastaralého vozového parku ŽKV,
- účelnost a efektivnost poskytování podpory na pořízení a modernizaci ŽKV z programů v působnosti MD a transparentnost poskytování této podpory,
- vyhodnocení účinků poskytnuté podpory z pohledu její dostatečnosti a účinnosti.

Kontrola u ČD byla zaměřena zejména na:

- hospodárnost a soulad postupu ČD při pořizování a modernizaci ŽKV s právními předpisy, zejména se zákonem č. 137/2006 Sb.¹⁴,
- vývoj věkové struktury parku ŽKV a zdroje financování jeho obnovy,
- splácení úvěrů se státní zárukou.

Kontrola navázala na kontrolní akci č. 10/24¹⁵, kterou NKÚ prověřil poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu určených na pořízení a obnovu ŽKV v období od roku 2003 do března 2011. Kontrolní akci č. 10/24 bylo mj. zjištěno, že MD dostatečně nezabezpečilo cílenou a efektivní alokaci prostředků státního rozpočtu určených na podporu obnovy ŽKV. Konstatovány byly nedostatky v oblasti stanovení indikátorů programů a jejich vyhodnocování a dále bylo zjištěno, že věková struktura parku ŽKV ČD se v letech 2006–2010 významněji nezlepšila.

¹⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁵ Kontrolní akce č. 10/24 – *Peněžní prostředky určené na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*).

IV. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

Koncepce, cíle, indikátory

MD v koncepčních dokumentech popsalo problémy a rizika týkající se zajištění dopravní obslužnosti a s tím související obnovy zastaralého vozového parku ŽKV. V oblasti zajištění dopravní obslužnosti stanovilo priority, cíle, opatření a jim příslušející monitorovací ukazatele. Podporou obnovy ŽKV se ale zabývalo spíše jen v obecné rovině, bez věcně, finančně a časově vymezených konkrétních systémových opatření účinně řešících problém obnovy zastaralého vozového parku ŽKV. MD nenavrhlo žádný závazný dlouhodobý ukazatel, který by umožnil objektivně měřit míru pokroku v této oblasti. Ukazatele, které MD uvedlo v jednotlivých dokumentech, nebyly ve vzájemném souladu (např. počty ŽKV, která mají být pořízena).

Výchozím koncepčním dokumentem resortu dopravy je dopravní politika. Podle *Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013*¹⁶ mělo být na obnovu ŽKV z kapitoly MD do roku 2010 vynakládáno 400 mil. Kč ročně, po roce 2010 pak 500 mil. Kč ročně. Průměrné stáří osobních vozů se mělo do roku 2013 snížit na 13 let. Podle aktualizace dopravní politiky provedené v roce 2011¹⁷ měl podíl železničních vozů starších 25 let v roce 2010 klesnout pod 40 % a do roku 2013 pod 25 %.

V dokumentu *Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013 v roce 2012*, který MD předložilo pro informaci vládě v červenci 2012, MD průměrné stáří osobních vozů nevyhodnotilo a uvedlo, že podíl osobních vozů starších 30 let ve vozovém parku ČD se nesnížil, ale z hodnoty 39,56 % v roce 2007 vzrostl na 58,2 % v roce 2010. Vyhodnocení příčin a důsledků tohoto vývoje ve vztahu k plnění cílů dopravní politiky MD neprovedlo a v dalších dokumentech již tento ukazatel nepoužilo.

V dokumentu *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050*¹⁸ se MD zabývalo mj. vazbou obnovy ŽKV na otevírání železničního trhu a uvedlo, že kritériem pro výběr provozovatele veřejných služeb v železniční dopravě by měla být nejen cena, ale i kvalita služeb a vozového parku. Procento výkonů železniční osobní dopravy provozované na základě výběrového řízení nebo v režimu otevřeného trhu mělo vzrůst ze 2 % v roce 2010 na 10 % v roce 2017 a na 15 % v roce 2020.

V dokumentu *Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050*, který MD předložilo pro informaci vládě v listopadu 2017, nevedlo k postupu obnovy ŽKV a jeho vazbě na otevírání železničního trhu žádné konkrétní informace s výjimkou informací o programu č. 127 65.

¹⁶ *Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013* schválená usnesením vlády ze dne 13. července 2005 č. 882, k *Dopravní politice České republiky pro léta 2005–2013*.

¹⁷ Aktualizace *Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013* v roce 2011 schválená usnesením vlády ze dne 20. července 2011 č. 565, k aktualizaci *Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013* v roce 2011.

¹⁸ *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* (dále jen „Dopravní politika 2014“) schválená usnesením vlády ze dne 12. června 2013 č. 449, k *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*.

Dokumentem navazujícím na Dopravní politiku 2014 a rozpracovávajícím oblast veřejné dopravy byl dokument *Bílá kniha – Koncepce veřejné dopravy 2015–2020 s výhledem do roku 2030*¹⁹ (dále jen „Koncepce veřejné dopravy“). MD v něm mj. stanovilo monitorovací ukazatel „počet pořízených vozidel se spoluúčastí evropských fondů ve veřejných službách v České republice od roku 2014“ s hodnotou 30 k roku 2018 a 50 k roku 2021. Uvedené počty ŽKV neodpovídají počtům ŽKV, které měly být pořízeny v rámci programů č. 127 630 a č. 127 65 (viz níže).

Z Koncepce veřejné dopravy vyplývá provázání podpory pořízení ŽKV se smlouvami o závazku veřejné služby i nedořešení některých s tím spojených problémů:

- problematičnost vázání podpory na pořízení ŽKV na dosavadní průběh otevírání trhu železniční osobní dopravy v České republice,
- rizika spojená s předáváním ŽKV pořízených s podporou z veřejných prostředků mezi dopravci, kteří dopravní obslužnost v závazku veřejné služby budou postupně zajišťovat,
- nesoulad mezi délkou smluv o závazku veřejné služby (maximálně 15 let) a délkou odpisů ŽKV (30 let) atd.

Spolupráci mezi objednateli dopravních služeb v závazku veřejné služby, tj. mezi jednotlivými kraji navzájem a MD, se podařilo vyřešit v rámci dopravního plánování, nikoliv však při pořizování ŽKV. Zůstala nedořešena role národního koordinátora a způsob, jakým by byl oprávněn zasahovat do rozhodování krajů a obcí při zajištění koordinace nadregionální dopravy v působnosti MD a regionální dopravy v působnosti krajů.

Vyhodnocení potřebnosti podpory pořizování ŽKV

Úkol vyhodnotit potřebnost podpory pořizování kolejových vozidel ze státního rozpočtu a o tomto vyhodnocení informovat vládu do 31. července 2012 vláda uložila ministru dopravy usnesením, jímž vzala na vědomí kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 10/24.²⁰

MD k plnění uvedeného úkolu zpracovalo a předložilo vládě dokument, který vláda bez usnesení projednala v srpnu 2012. V tomto dokumentu MD provedlo stručnou rekapitulaci podpory obnovy ŽKV poskytnuté z programu č. 127 610²¹ a z programu č. 127 630 a dále podpory ve formě státní záruky za úvěry poskytnuté ČD společností EUROFIMA. Účinky této podpory na stav vozového parku ŽKV a plnění cílů stanovených pro tuto oblast koncepčními dokumenty se ale nezabývalo.

V částech věnovaných podpoře obnovy ŽKV v dalším období MD stručně shrnulo možnosti této podpory a uvedlo své preference v této oblasti – upřednostnění kompenzací v rámci režimu smluv o veřejných službách v návaznosti na otevírání trhu železniční dopravy. Žádné konkrétní vyhodnocení potřebnosti podpory pořizování ŽKV ale v tomto dokumentu MD neprovedlo. Důvody potřebnosti účasti státního rozpočtu na podpoře v této oblasti se blíže nezabývalo a tuto podporu věcně, časově ani finančně nijak nevymezilo.

¹⁹ Dokument schválila vláda usnesením ze dne 15. června 2015 č. 467, o *Bílé knize - Koncepti veřejné dopravy 2015–2020 s výhledem do roku 2030*.

²⁰ Usnesení vlády ze dne 21. března 2012 č. 186, ke *Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 10/24 „Peněžní prostředky určené na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel“*.

²¹ Program č. 127 610 – *Podpora pořízení a obnovy železničních kolejových vozidel*.

Údaje o počtech ŽKV, jejichž pořízení, nebo modernizaci MD podpořilo (v období od roku 2006 do doby kontroly MD podpořilo pořízení 13 ŽKV a modernizaci 123 ŽKV; z těchto celkových 136 ŽKV bylo 129 ŽKV ČD) ve vztahu k celkovému počtu ŽKV a podílu starých ŽKV v majetku ČD (k 31. 12. 2017 ČD vlastnila 4 271 ŽKV, z toho 1 500 ŽKV, tj. 35,1 % starších 30 let) vypovídají o velmi malém vlivu, a tedy nízké efektivnosti této podpory na řešení zastaralosti vozového parku ŽKV v České republice.

Otevírání trhu osobní železniční dopravy

Podpora poskytovaná na pořízení nových ŽKV byla vázána na jejich používání v závazku veřejné služby na konkrétních železničních linkách. Dopravní služby na těchto linkách dosud zajišťují jen ČD.

V srpnu 2009 vláda vzala na vědomí dokument²², v němž MD navrhlo postupně otevírat trh veřejné železniční osobní dopravy tak, aby do 10 let bylo otevřeno až 75 % tohoto trhu. V období od platnosti jízdního řádu 2013/14 do platnosti jízdního řádu 2018/19 mělo být zadáno k zajištění dopravní obslužnosti státu v nabídkových řízeních 13 linek osobní železniční dopravy, tj. cca 45 % dálkové dopravy.

Podle dokumentu *Časový plán otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy*, který vláda schválila v červnu 2011²³, měla být v roce 2018 zajišťována osobní železniční doprava v závazku veřejné služby dopravci vybranými v nabídkových řízeních celkem na 12 linkách dálkové dopravy. MD však podle tohoto plánu v roce 2012 uskutečnilo pouze pilotní nabídkové řízení na linku R27 Ostrava–Opava–Krnov–Olomouc, které ale následně zrušilo a poskytování veřejné služby veřejnou drážní dopravou na této lince zajistilo přímým uzavřením smlouvy s ČD.

V dokumentu *Zpráva o postupu při otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy*, který vláda vzala na vědomí v září 2014²⁴, je mj. uvedeno, že MD nadále objednává služby v drážní dopravě výhradně u jediného dopravce – ČD, neboť schválený harmonogram otevírání trhu nemůže být z časových a procesních důvodů plně dodržen. Zároveň MD v dokumentu navrhlo, aby vláda vymezila část trhu, na které bude realizováno přímé zadání i v následujícím období. Dopravní služby navrhlo zadat v nabídkovém řízení na 6 linkách dálkové dopravy. O způsobu zadání dopravních služeb na dalších 10 linkách mělo být rozhodnuto dodatečně. V dokumentu MD rovněž uvedlo, že pro úspěšný průběh nabídkových řízení je potřebné vyřešit mj. problematiku obnovy ŽKV.

V další zprávě o postupu otevírání trhu, kterou vláda vzala na vědomí v březnu 2017²⁵, bylo uvedeno, že MD bude pokračovat v otevírání trhu podle vládou schváleného pořadí

²² Usnesení vlády ze dne 31. srpna 2009 č. 1132, *k finanční účasti státu na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou*.

²³ Usnesení vlády ze dne 8. června 2011 č. 423, *k Harmonogramu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy*.

²⁴ Usnesení vlády ze dne 15. září 2014 č. 758, *ke Zprávě o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy*.

²⁵ Usnesení vlády ze dne 22. března 2017 č. 220, *ke Zprávě o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální dopravy*.

soutěžených linek při zohlednění možností čerpání dotací na obnovu ŽKV prostřednictvím OPD2. V souvislosti s tím MD uvedlo 6 linek, kterých se týká režim nabídkových řízení.

ČD v dokumentu *Strategické záměry rozvoje společnosti České dráhy, a.s. v období po roce 2019* z října 2016 označily za klíčový problém pro stabilitu trhu a rozvoj ČD absenci vymezení cílového stavu liberalizovaného trhu: „*Trh je destabilizován vzhledem k nekoncepčnímu chování státu a jednotlivých objednatelů. Principiálně se v přijatých dokumentech řeší postupné otevírání trhu, kde je řešen pouze institut jakým toto otevření bude probíhat, nicméně nejsou řešeny vztahy na trhu, nejsou řešeny potenciální 'nestability' trhu, například ukončení činnosti dopravce atd. ... Stávající stav, kdy je prezentován potenciálně odlišný přístup objednatele v dálkové dopravě a potenciálně možný individuální přístup každého jednoho kraje, vytváří zcela disharmonické prostředí, ve kterém lze jen obtížně dosáhnout cíle, aby cestujícímu byla poskytnuta služba v provázaném, promyšleném a pro veřejné rozpočty dlouhodobě udržitelném systému.*“

Skutečnost, že MD neotevřelo trh veřejných služeb v přepravě cestujících, nedokázalo vyřešit opakující se problémy mezi MD, ČD a potenciálními uchazeči o uzavření smlouvy o závazku veřejné služby v nabídkových řízeních, a nevytvořilo tak dostatečné předpoklady pro hospodárné a efektivní použití prostředků státního rozpočtu, NKÚ konstatoval již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 15/22²⁶.

Program č. 127 630

Program č. 127 630 byl zaměřen na podporu obnovy ŽKV určených pro dálkovou (nadregionální) i regionální dopravu. Podle dokumentace programu mělo MD v letech 2009–2013 poskytovat podporu ve výši 800 mil. Kč ročně, tzn. celkem 4 mld. Kč. Podle údajů uvedených ve formuláři, který byl součástí dopisu, jímž Ministerstvo financí (dále také „MF“) v březnu 2008 vyslovilo souhlas s dokumentací programu, bylo v rámci programu č. 127 630 uvažováno o pořízení celkem 115 ŽKV a o modernizaci 226 ŽKV.

Cíle programu MD v dokumentaci programu uvedlo obecně, bez bližšího věcného, časového a finančního vymezení a bez vysvětlení návaznosti mezi nimi a bilancí investičních potřeb programu. Nejasná je i vazba mezi cíli a indikátory programu, u nichž není rovněž zřejmé, jak mělo být vyhodnoceno jejich plnění v cílovém roce. Průměrný věk ŽKV v České republice MD v dokumentaci programu označilo za „kriticky vysoký“.

Kontrolou bylo zjištěno, že v dokumentaci programu byly nejednoznačně stanoveny podmínky pro poskytnutí podpory ve vztahu k úpravám pro zajištění přístupu osob s omezenou schopností pohybu a orientace při modernizaci ŽKV. MD připustilo, že dokumentace programu je v této věci „částečně zmatečná“.

Místo plánované podpory v objemu 800 mil. Kč ročně MD z programu č. 127 630 poskytlo dotace jen ve výši 300 mil. Kč v roce 2009 a 100 mil. Kč v roce 2010. V letech 2011–2013 z něj nepodpořilo žádné projekty, protože pro tento program v důsledku blíže nespecifikovaných úsporných opatření nealokovalo žádné prostředky. Místo plánovaného pořízení 115 ŽKV

²⁶ Kontrolní akce č. 15/22 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2016 *Věstníku NKÚ*).

a modernizace 226 ŽKV tak podpořilo pořízení pouhých čtyř ŽKV ČD a dále modernizaci dvou ŽKV jednoho dalšího dopravce, která byla určena k provozu na úzkorozchodných tratích.

V závěrečném vyhodnocení programu, které MD vypracovalo v únoru 2014, se důsledky výrazně nižšího objemu podpory a počtu pořízených a modernizovaných ŽKV nezabývalo. Pouze uvedlo, že nedošlo ke splnění většiny parametrů a indikátorů stanovených pro program. Efektivností využití vynaložených finančních prostředků se MD rovněž nezabývalo. Přestože v dokumentaci programu zdůraznilo větší efektivnost podpory modernizace ŽKV, na pořízení ŽKV poskytlo dotace ve výši 397,91 mil. Kč (tj. 99,48 % celkového objemu podpory), zatímco na modernizaci ŽKV jen 2,09 mil. Kč (tj. 0,52 % celkového objemu podpory).

Z dokladů, které předložilo MD ke kontrole, bylo zjištěno, že oba příjemci dotace v letech 2014–2017 neplnili svou povinnost stanovenou rozhodnutími o poskytnutí dotace předkládat MD v určených termínech hlášení o probězích ŽKV (počtu kilometrů ujetých v závazku veřejné služby na příslušných tratích). Zároveň svou povinnost správce programu řádně neplnilo MD, když nekontrolovalo, zda příjemci dotace plní povinnosti, které jim stanovilo při jejím poskytnutí. MD v této věci přijalo nápravné opatření již v průběhu kontroly NKÚ.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že příjemce, jemuž byla poskytnuta podpora na modernizaci dvou ŽKV, porušil podmínky pro poskytnutí dotace stanovené rozhodnutími o poskytnutí dotace, když u jednoho ŽKV v letech 2015, 2016 a 2017 a u druhého ŽKV v letech 2015 a 2017 nesplnil podmínku jejich proběhu v minimální stanovené výši. Dopustil se tak porušení rozpočtové kázně²⁷, neboť neoprávněně použil peněžní prostředky v celkové výši 2,09 mil. Kč. Příslušné kroky v této věci podniklo MD až na základě zjištění NKÚ.

Program 127 65

Dokumentaci programu č. 127 65 zpracovalo MD v srpnu 2015 jako dokumentaci pro implementaci projektů zaměřených na podporu obnovy ŽKV v rámci oblasti podpory 1.3 OPD1 (podprogram č. 127 652) a v rámci specifického cíle 1.5 OPD2 (podprogram č. 127 653). Podle této dokumentace měla být obnova ŽKV podpořena částkou 20,3 mld. Kč, z toho 1,2 mld. Kč prostřednictvím podprogramu č. 127 652 na pořízení 6 ŽKV a 19,1 mld. Kč prostřednictvím podprogramu č. 127 653 na pořízení 151 ŽKV. Doba realizace programu byla stanovena na období od srpna 2015 do prosince 2023 (v případě podprogramu č. 127 652 do února 2016). Dokumentaci programu č. 127 65 schválila vláda v listopadu 2015.²⁸

MD v dokumentaci programu mj. uvedlo, že značná část dopravních služeb je dosud poskytována ŽKV zcela nevyhovující kvality a stáří. Investiční potřebu obnovy ŽKV odhadlo na 5 až 8 mld. Kč ročně a na více než 100 mld. Kč celkem. Zároveň uvedlo, že tato potřeba obnovy ŽKV přesahuje rozpočtové možnosti veřejných rozpočtů i kapacitní možnosti výrobců a možnosti přípravy kvalitních provozních konceptů. Žádný konkrétní způsob řešení této situace ale MD nenavrholo.

²⁷ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) a § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁸ Usnesení vlády ze dne 9. listopadu 2015 č. 923, o schválení dokumentace programu ev. č. 127 65 Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel.

Určení podpory výhradně na pořízení nových ŽKV MD v dokumentaci programu č. 127 65 zdůvodnilo tím, že modernizace ŽKV „... je zpravidla rovněž finančně náročná, ale výsledný efekt z hlediska zvýšení atraktivity železniční dopravy pro cestující veřejnost není zdaleka takový jako v případě nových vozidel.“ Toto konstatování je v rozporu s konstatováním o větší efektivnosti modernizace ŽKV, které MD uvedlo v dokumentaci programu č. 127 630.

Podprogram č. 127 652 (OPD1)

V rámci podprogramu 127 652 byl realizován jediný projekt *Obnova vozového parku linky R13 Brno–Břeclav–Olomouc* (dále také „Projekt R13“), jehož předmětem bylo pořízení 6 elektrických jednotek určených pro provoz dálkové železniční osobní dopravy na lince R13 v závazku veřejné služby. Celkové výdaje Projektu R13 činily 1 343 mil. Kč. Způsobilé výdaje ve výši 1 110 mil. Kč byly z 85 % financovány z prostředků EU (OPD1) a z 15 % z národních veřejných zdrojů poskytnutých MD (program č. 127 65). Nezpůsobilé výdaje ve výši 233 mil. Kč financovaly ČD z vlastních zdrojů. ŽKV byla dodána v říjnu a listopadu 2015.

V analýze nákladů a přínosů (dále také „CBA“), která tvořila součást projektové žádosti, bylo v návaznosti na realizaci Projektu R13 počítáno s poklesy a nárůsty některých nákladových položek, které však nebyly v CBA podrobněji vysvětleny ani co do výše, ani co do důvodu, a bylo k nim pouze uvedeno, že byly stanoveny na základě blíže nespecifikovaného expertního modelu žadatele. V CBA dále bylo počítáno s nárůstem počtu cestujících v období let 2016–2020 o 6 %, resp. do roku 2024 o 10 % oproti aktuálnímu stavu s tím, že se jedná o odborný odhad ČD vycházející z modelu vývoje přepravní poptávky.

Předpokládaný nárůst počtu cestujících na lince R13 se ve finanční CBA promítl do očekávaného nárůstu tržeb z jízdného. V ekonomické CBA z něj vycházel propočet socioekonomických přínosů Projektu R13: úspory času díky předpokládanému zkrácení dojezdového času zkrácením jízdních dob v důsledku lepších dynamických jízdních vlastností nových ŽKV a zvýšení komfortu cestujících vyplývající z lepší vybavenosti nových ŽKV.

Výpočet přínosu zvýšení komfortu cestujících v dopravě byl stanoven jako součin počtu cestujících přepravených novými ŽKV a příslušné sazby ocenění (5 Kč/cestujícího v prvních osmi letech a 2,50 Kč v dalším období). V propočtu byl dále použit odborným odhadem stanovený koeficient, kterým měla být zohledněna bezbariérovost nových ŽKV oproti stávajícím. Ke stanovení sazby ocenění zvýšení komfortu cestujících v dopravě bylo v CBA Projektu R13 pouze uvedeno, že byly použity hodnoty, které jsou používány v rámci ROP *Moravskoslezsko* a ROP *Střední Morava*.

Relevanci výše a způsobu použití údajů použitých bez bližší specifikace při výpočtu socioekonomických přínosů úspory času a zvýšení komfortu cestujících, o které se opírá ekonomická CBA R13 při prokázání efektivnosti Projektu R13, nebylo možno s ohledem na použití blíže nevysvětlených nákladových položek a odhadů ve výpočtech ověřit.

V závěrečné zprávě k Projektu R13, kterou ČD zpracovaly v květnu 2016 a MD ji schválilo v červnu 2016, bylo konstatováno splnění cílů Projektu R13. V následné monitorovací zprávě z května 2017, kterou MD schválilo v červnu 2017, ČD uvedly, že zůstávají v platnosti závěry finanční i ekonomické CBA. V rozporu s tím je ale informace uvedená v téže monitorovací

zprávě, že oproti původním předpokladům v období od května 2016 do května 2017 nedošlo k nárůstu, ale naopak k poklesu počtu přepravených cestujících, „... což je pravděpodobně dáno nepředvídaným vstupem soukromých dopravců (Arriva, RegioJet) na část projektové linky Praha – Olomouc – Staré město u Uherského Hradiště“.

Předpoklad ČD o nárůstu počtu cestujících na lince R13, o něž se opíralo zdůvodnění ekonomické efektivity Projektu R13, nebyl do května 2017 naplněn. Pokud by k naplnění tohoto předpokladu nedošlo ani v dalším období, mohla by být snížena účelnost a efektivnost prostředků vynaložených na pořízení ŽKV v rámci Projektu R13. Chybou je, že ČD v analýze rizik v CBA o riziku nenaplnění předpokladů o nárůstu počtu cestujících (např. v důsledku vstupu dalších dopravců na projektovou linku) vůbec neuvažovaly.

Podle podmínek poskytnutí dotace je příjemce povinen zachovat projekt (stálost operací) po dobu 5 let. Zároveň mu ale byly stanoveny některé povinnosti na dobu ekonomické životnosti ŽKV (30 let od uvedení do provozu). Doba 30 let byla jako referenční období uvažována rovněž v CBA. Z podmínek poskytnutí dotace není zřejmé, kdo a jakým způsobem bude zajišťovat kontrolu plnění povinností příjemcem po dobu 30 let v době po uplynutí pětileté lhůty pro stálost operací, kdy budou program č. 127 65 i OPD1 ukončeny a svou činnost ukončí i řídicí orgán OPD1 v rámci MD.

Podprogram č. 127 653 (OPD2)

První výzvu k předkládání žádostí o podporu v rámci specifického cíle 1.5 OPD2 (a podprogramu č. 127 653) s alokací 7,7 mld. Kč MD vyhlásilo až v červnu 2017. Žádosti o podporu na základě této výzvy byly přijímány v období od července 2017 do června 2018. V rámci uvedené výzvy MD zaregistrovalo čtyři žádosti žadatelů o podporu, avšak o poskytnutí podpory na základě těchto žádostí do doby ukončení kontroly NKÚ nerozhodlo.

Z informací poskytnutých MD vyplývá, že alokací této výzvy bude vyčerpána celková předpokládaná alokace prostředků pro specifický cíl 1.5 za celé období realizace OPD2. Částka 7,7 mld. Kč přitom představuje jen cca 40 % podpory, která měla být v rámci OPD2 podle dokumentace programu č. 127 65 poskytnuta na podporu obnovy ŽKV.

MD k tomu uvedlo, že částka uvedená v dokumentaci programu představovala jen maximální možný rámec podpory obnovy ŽKV v rámci tohoto programu, přičemž disponibilní prostředky jsou v OPD2 alokovány a čerpány především v infrastrukturních projektech, které jsou jádrovým smyslem podpory OPD2.

Regionální operační programy

Podpora na obnovu ŽKV, která byla v kontrolovaném období poskytována v rámci jednotlivých ROP, byla zaměřena na ŽKV určená pro regionální železniční osobní dopravu v krajích. Každý ROP byl řízen samostatně regionální radou příslušného regionu soudržnosti. Poskytování této podpory bylo mimo působnost MD, které se proto jejími účinky nezabývalo.

Kontrolovány byly čtyři projekty, v nichž ČD pořídily v období od srpna 2010 do prosince 2015 celkem 18 ŽKV s celkovými náklady 2 325 mil. Kč bez DPH:

- *Moderní železniční vozidla pro Ústecký kraj /ROP Severozápad/* (dále také „Projekt SZ“),
- *Moderní spojení Královehradeckého a Pardubického kraje /ROP Severovýchod/* (dále také „Projekt SV“),
- *Moderní železniční vozidla pro Jihočeský kraj /ROP Jihozápad/* (dále také „Projekt JZ“),
- *Dopravní spojení letiště Leoše Janáčka /ROP Moravskoslezsko/* (dále také „Projekt MS“).

V popisu výchozí situace u všech kontrolovaných projektů bylo uvedeno, že provoz na projektových linkách je zajišťován zastaralými ŽKV (výkonově předimenzované a provozně nákladné lokomotivy a osobní vozy nevybavené klimatizací, s uzavřeným systémem WC, informačním systémem, neuzpůsobené pro přepravu osob s omezenou schopností pohybu a orientace a bez dostatečně zajištěného blokování dveří proti otevření během jízdy).

Deklarovanými cíli projektů bylo zvýšení atraktivity železniční dopravy, zvýšení komfortu cestujících, zlepšení podmínek přepravy handicapovaných osob, zvýšení bezpečnosti přepravy osob a snížení negativních vlivů dopravy na životní prostředí. Indikátory umožňující měřit, popř. objektivně vyhodnotit míru splnění stanovených cílů projektů a tím i účinnost poskytnuté podpory, však nebyly při schvalování projektů stanoveny.

Podmínkou poskytnutí dotace byl u všech projektů provoz pořízených ŽKV v závazku veřejné služby na konkrétních projektových linkách. Doba udržitelnosti (stálost operací) projektů byla podmínkami poskytnutí dotace stanovena na dobu 5 let. Pro zdůvodnění ekonomické efektivnosti každého projektu byla provedena analýza nákladů a přínosů (CBA), která počítala s provozní fází projektu v délce 30 let. Ve smlouvě o poskytnutí dotace ale byly povinnosti příjemce dotace vztaženy k „době použitelnosti“, resp. „době morální životnosti“ ŽKV v délce 12 let, zatímco u Projektu R13 bylo počítáno s dobou ekonomické životnosti ŽKV v délce 30 let. Rozpory v časových údajích ČD odůvodnily odlišnými požadavky a metodikami dotačních programů.

V případě Projektu SZ, Projektu SV a Projektu JZ se ekonomická efektivnost obdobně jako u Projektu R13 opírala o socioekonomický přínos z úspory času cestujících. K dalším přínosům ale ČD v CBA těchto tří projektů uvedly, že jsou nekvantifikovatelné a nelze je převést na ocenitelné přínosy. V případě Projektu MS ČD v CBA počítaly s přínosy ze zvýšení komfortu cestujících a s přínosy z bezbariérové úpravy nově pořizovaných ŽKV. Za nekvantifikovatelný v případě tohoto projektu naopak označily mj. přínos z úspory času cestujících.

Věrohodnost výsledků hodnocení ekonomické efektivnosti projektů je zpochybněna skutečností, že ČD v CBA projektů řešících zcela obdobnou situaci – náhradu nevyhovujících ŽKV novými moderními ŽKV na jednotlivých linkách – počítaly s různými socioekonomickými přínosy. Svůj postup ČD opět vysvětlovaly odlišnými požadavky a metodikami dotačních programů.

V CBA jednotlivých projektů ČD uváděly, že při výpočtech vycházely ze svých expertních odhadů a modelů, a to bez bližší specifikace. Správnost a objektivnost výsledků CBA proto nebylo možno ověřit.

V závěrečných a následných monitorovacích zprávách projektů ČD konstatovaly, že jejich realizací bylo dosaženo stanovených cílů. Nenaplněním předpokladů o nárůstu počtu cestujících, o které se opíralo zdůvodnění ekonomické efektivity projektů, se ČD nezabývaly. V případě, že zájem o přepravu nově pořízenými ŽKV bude v některých projektech dlouhodoběji nižší, než ČD původně předpokládaly, může být zpochybněna účelnost a efektivnost vynaložení prostředků na pořízení ŽKV v rámci těchto projektů. Důvody vzniku této situace by měly ČD analyzovat, aby se předešlo jejímu opakování do budoucna.

V případě Projektu SZ ČD v CBA počítaly s 10% nárůstem počtu cestujících oproti roku 2008. Z informací poskytnutých ČD ale vyplývá, že v době od roku 2008 do doby dokončení Projektu SZ v roce 2013 došlo na projektových linkách k poklesu počtu cestujících (ČD pokles nespécifikovaly) a od roku 2014 nárůst počtu cestujících osciluje kolem 5 %, tj. na polovině předpokladu uvažovaného v CBA. ČD k důvodům nižšího zájmu cestujících o přepravu na projektových linkách uvedly, že oproti původním předpokladům nedošlo k elektrizaci jejich koncových úseků.

S 10% nárůstem počtu cestujících v prvních pěti letech po realizaci projektu ČD počítaly rovněž v CBA Projektu MS. Z přehledu o počtech přepravených osob a přepravních výkonech na projektové lince, který byl přiložen ke zprávě o zajištění udržitelnosti projektu za období od května 2016 do května 2017, vyplývá, že oproti původním předpokladům nedošlo k nárůstu, ale naopak k poklesu počtu přepravených osob o 16,41 % a poklesu přepravního výkonu o 29,36 %. ČD k poklesu uvedly, že byl ovlivněn několik faktory, mj. změnou koncepce dopravy v rámci Moravskoslezského kraje na jednotlivých linkách a nedostatečnou poptávkou po přepravě do cílové stanice Mošnov způsobenou poklesem poptávky po letecké přepravě.

Veřejné zakázky na dodávku ŽKV pro tyto projekty ČD zadaly ve dvou otevřených řízeních²⁹ (dodávka ŽKV pro Projekt SZ společně s Projektem SV a dodávka ŽKV pro Projekt JZ) a v jednom jednacím řízení s uveřejněním³⁰ (dodávka ŽKV pro Projekt MS). Otevřených řízení se zúčastnil pouze jediný uchazeč, s nímž pak ČD uzavřely smlouvy na dodávky ŽKV.

Podle podmínek zadávacích řízení veřejných zakázek i kupních smluv s dodavatelem měla být ŽKV dodána ČD ve stanovených termínech s příslušnou technickou dokumentací včetně průkazů způsobilosti. ČD však uzavřením dodatku ke kupním smlouvám připustilo změnu těchto podmínek, když umožnilo dodavateli, aby v původních termínech dodal ŽKV ke zkušebnímu provozu s cestujícími bez průkazů způsobilosti vydaných Drážním úřadem. ŽKV s průkazy způsobilosti pak ČD od dodavatele převzaly později.

Uzavřením těchto dodatků se ČD vzdaly možnosti požadovat po dodavateli zaplacení smluvní pokuty za neposkytnutí sjednaného plnění v plném rozsahu a za podmínek, k jejichž splnění se podpisem smluv zavázal. V případě Projektu SZ se uvedená situace týkala jednoho ŽKV, které dodavatel předal ČD s průkazem způsobilosti o 157 dnů později. V případě Projektu SV dodavatel takto předal jedno ŽKV o 156 dnů později a v případě Projektu JZ se jednalo o prodlení v délce 156 dnů u dvou ŽKV.

²⁹ Ustanovení § 27 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁰ Ustanovení § 29 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, s využitím ustanovení § 22 odst. 4 tohoto zákona (sektorový zadavatel).

ČD k důvodům uzavření těchto dodatků uvedly, že reagovaly na aktuální situaci a hledaly řešení, kterým by eliminovaly vznik škody (sankce od objednatelů dopravy) a zároveň by jim naplnily účel kupních smluv a dotačních projektů. Dále uvedly, že uzavřením dodatků získaly možnost nasadit včas ŽKV do komerčního provozu, a splnit tak závazky vůči objednatelům dopravy a získat tržby od cestujících, a dále mj. dosáhly prodloužení záruční doby o dobu zkušebního provozu s cestujícími.

ČD mohly vzniku výše uvedené situace předejít zahrnutím postupu při využití ŽKV v rámci zkušebního provozu s cestujícími do zadávacích podmínek zadávacích řízení. Možnost, že ke vzniku takovéto situace dojde, ČD mohly a měly na základě svých předchozích zkušeností a odborných znalostí předpokládat.

Problematikou uzavření dodatků ke kupním smlouvám měnícím podmínky dodání ŽKV u tří výše uvedených a dalších osmi projektů se zabýval auditní orgán MF, který postup ČD vyhodnotil jako pochybení s vysokou mírou závažnosti a stanovil korekci uznatelných nákladů. Souhrnná částka korekce za všechny ROP činí 588 mil. Kč. Na základě zjištěných pochybení vydaly příslušné regionální rady platební příkazy, jimiž ČD uložily uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně³¹ v souhrnné výši 549 mil. Kč. ČD se proti vydaným platebním výměřům odvolaly a MF do doby ukončení kontroly NKÚ v této věci pravomocně nerozhodlo.

Zákonností postupu ČD při změně podmínek dodání ŽKV pro Projekt SZ a Projekt SV se zabýval rovněž Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“). Ve správním řízení zahájeném z moci úřední rozhodl, že se ČD porušením zákona č. 137/2006 Sb. dopustily správního deliktu a uložil ČD pokutu ve výši 200 000 Kč. Rozhodnutí předsedy ÚOHS v této věci bylo v červenci 2018 rozsudkem Krajského soudu v Brně zrušeno a věc byla vrácena ÚOHS k dalšímu řízení.³²

V případě Projektu MS podali žádost o účast v jednacím řízení dva zájemci, z nichž jeden zároveň podal námitky proti zadávacím podmínkám veřejné zakázky. Namítal, že požadovanou krátkou dobu plnění (lhůtu 15 měsíců pro dodání prvních dvou ŽKV) může splnit pouze dodavatel, který má ŽKV odpovídající specifikaci již schváleny v České republice.

ČD námitky přezkoumaly a rozhodly, že jim nevyhovují. Ve zdůvodnění svého rozhodnutí mj. uvedly, že technické parametry ŽKV byly nastaveny v obecné rovině tak, že nelze říci, že by je mohlo splnit jediné konkrétní ŽKV, a nestanovily žádné specifické parametry, které by omezovaly rovnou soutěž nebo stranily pouze některému dodavateli. Požadovanou lhůtu 15 měsíců na dodání prvních dvou ŽKV ČD obhajovaly termínem pro čerpání finančních prostředků z fondů EU.

ČD vyzvaly oba zájemce k podání nabídky. Jeden z uchazečů předložil nabídku, která neměla náležitosti nabídky, zejména neobsahovala zadavatelem požadovaný návrh rámcové smlouvy podepsaný uchazečem, ale pouze opakované stanovisko uchazeče k zadávacím podmínkám veřejné zakázky. Hodnotící komise proto tuto nabídku vyřadila, ČD rozhodly o vyloučení tohoto uchazeče z účasti v zadávacím řízení a uzavřely rámcovou smlouvu o dodávkách ŽKV s jediným uchazečem, který nebyl z účasti v zadávacím řízení vyloučen.

³¹ Ustanovení § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

³² Rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 62 Af 130/2016-452 ze dne 11. července 2018.

Kontrolou bylo zjištěno, že v případě Projektu SZ ČD porušily povinnost zahájit jeho fyzickou realizaci ve lhůtě stanovené příslušnou smlouvou o poskytnutí dotace. ČD měly fyzickou realizaci Projektu SZ zahájit podpisem smlouvy s dodavatelem ŽKV nejpozději do 6 měsíců od podpisu smlouvy o poskytnutí dotace. Na základě žádosti ČD byla tato lhůta prodloužena na 8 měsíců, tzn. do 26. 1. 2011. Dodavatel ŽKV příslušnou smlouvu podepsal dne 11. 1. 2011, ale ČD až dne 15. 2. 2011.

Důvod, proč ČD uvedenou smlouvu podepsaly až s více než měsíčním odstupem od jejího podpisu dodavatelem, nevysvětlily. Na základě tohoto porušení smlouvy o poskytnutí dotace udělila Regionální rada Severozápad ČD korekci ve výši 250 000 Kč, o niž byla snížena dotace.

Úvěry EUROFIMA se státní zárukou

Dne 26. 7. 2002 Česká republika přistoupila k *Úmluvě o založení Evropské společnosti pro financování železničních vozů EUROFIMA*. V letech 2002–2007 Česká republika poskytla státní záruky za úvěry, které získala ČD od společnosti EUROFIMA na nákup osobních železničních vozů, elektrických lokomotiv a elektrických jednotek, a to v celkové výši 165 mil. €. Úvěry měly být postupně splaceny v letech 2013–2019. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že všechny uvedené úvěry ČD řádně splatily k 31. 12. 2017. Externí zdroje potřebné mj. pro financování pořizování a modernizace ŽKV ČD v dalším období získávají především emisemi dluhopisů.

Seznam použitých zkratk:

CBA	<i>Cost-benefit Analysis</i> (analýza nákladů a přínosů)
ČD	České dráhy, a.s.
Dopravní politika 2014	Dokument <i>Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050</i>
EU	Evropská unie
Koncepce veřejné dopravy	Dokument <i>Bílá kniha – Koncepce veřejné dopravy 2015–2020 s výhledem do roku 2030</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NUTS II	Územní statistické jednotky – regiony soudržnosti
OPD1	Operační program <i>Doprava 2007–2013</i>
OPD2	Operační program <i>Doprava</i> (pro programové období 2014–2020)
Projekt R13	Projekt <i>Obnova vozového parku linky R13 Brno–Břeclav–Olomouc</i>
Projekt SZ	Projekt <i>Moderní železniční vozidla pro Ústecký kraj</i>
Projekt SV	Projekt <i>Moderní spojení Královehradeckého a Pardubického kraje</i>
Projekt JZ	Projekt <i>Moderní železniční vozidla pro Jihočeský kraj</i>
Projekt MS	Projekt <i>Dopravní spojení letiště Leoše Janáčka</i>
ROP	Regionální operační program(-y)
ŽKV	Železniční kolejová vozidla
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Kontrolní závěr z kontrolní akce

17/36

Účetní reforma v oblasti veřejných financí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2017 pod číslem 17/36. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Málek.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byla účetní reforma v oblasti veřejných financí připravena a realizovaná tak, aby zajistila vykazování spolehlivých a využitelných informací o hospodářské situaci státu a účetních jednotek typu organizačních složek státu (dále také „OSS“) či státních příspěvkových organizací (dále také „SPO“)¹.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“),
Český statistický úřad, Praha (dále také „ČSÚ“).

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2017 do března 2018.

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, které se konalo dne 17. září 2018,

schválilo usnesením č. 7/XII/2018

kontrolní závěr v tomto znění:

¹ Vzhledem k působnosti NKÚ a schválenému cíli KA 17/36 byl předmětem kontrolní akce průběh účetní reformy pouze u OSS a SPO. Na některých místech kontrolního závěru jsou v textu popisujícím průběh a dopady účetní reformy v oblasti veřejných financí uváděny místo OSS a SPO souhrnně tzv. vybrané účetní jednotky (dále také „VÚJ“), kterými jsou dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, organizační složky státu, státní fondy podle rozpočtových pravidel, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny.

Klíčová fakta

18 177	5 133 mld. Kč	??? Kč
Počet ² vybraných účetních jednotek k 6. 9. 2018	Hodnota aktiv netto dle souhrnného výkazu majetku a závazků státu k 31. 12. 2016	MF nemá přehled o celkových výdajích na realizaci účetní reformy

Nastavení cílů a definování přínosů účetní reformy

Cíle účetní reformy nebyly stanoveny dostatečně konkrétně a její přínosy nebyly definovány.

Komplexnější informace o hospodaření

Účetnictví státu je nastaveno tak, aby generovalo komplexnější informace k posuzování finanční situace a výkonnosti vybraných účetních jednotek oproti stavu před zahájením účetní reformy.

Problémy v prvních letech účetní reformy

Zejména první roky účetní reformy provázely problémy s účetními předpisy a metodickou podporou, což mohlo mít negativní vliv na zajištění spolehlivosti vykazovaných informací.

Využívání účetních informací

Akruální účetní informace nejsou ze strany MF téměř využívány při sestavování státního rozpočtu, závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a státního závěrečného účtu.



² Zdroj: výpočet NKÚ dle: http://www.info.mfcr.cz/ares/ares_es.html.cz.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Vláda ČR svým usnesením ze dne 23. května 2007 č. 561 (dále také „UV 561/2007“) schválila vytvoření účetnictví státu k 1. 1. 2010, kterým měly být ve veřejném sektoru ČR zavedeny prvky akruálního³ účetnictví. Účetnictví ve veřejném sektoru ČR do té doby neplnilo dostatečně základní cíl účetního výkaznictví, kterým je poskytovat informace o účetní jednotce za účelem skládání účtů a rozhodování. Účetní reforma měla dle UV 561/2007 vytvořit podmínky pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a příslušných účetních jednotek.

Cílem kontrolní akce bylo vyhodnotit, zda účetní reforma v oblasti veřejných financí⁴ byla připravena a realizována tak, aby zajistila vykazování spolehlivých a využitelných informací o hospodářské situaci státu a účetních jednotek typu OSS či SPO. Za tím účelem NKÚ u kontrolovaných osob (MF a ČSÚ) prověřil oblasti nastavení cílů účetní reformy, vytvoření podmínek pro realizaci účetní reformy, zajištění spolehlivosti účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO a dále využitelnost těchto účetních informací. NKÚ při kontrole vycházel z UV 561/2007. Objem peněžních prostředků vynaložených na činnosti související s účetní reformou nebylo možné vyčíslit.

NKÚ na základě provedené kontrolní akce konstatuje:

- **Při zahájení reformy v lednu 2010 nebylo účetnictví státu připraveno tak, aby OSS, SPO a stát byly schopny vykazovat spolehlivé a srovnatelné účetní informace.**
- **Účetní reforma byla realizována takovým způsobem, že zejména v prvních letech účetní reformy vytvořené podmínky nepřispívaly dostatečně k zajištění spolehlivosti účetních informací. Až v dalším průběhu účetní reformy postupně docházelo ke zkvalitňování účetních předpisů a metodické podpory, což vytvořilo předpoklady pro zajištění vyšší spolehlivosti vykazovaných informací.**
- **Účetní informace vykazované OSS a SPO slouží pro sestavování účetních výkazů za ČR a národních účtů. Tyto komplexní informace však nejsou využívány při sestavování státního rozpočtu, čímž nedochází k provázání účetnictví a rozpočtu, jak bylo plánováno ve smyslu UV 561/2007. Akruální účetní informace jsou tak při sestavování závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a při sestavování státního závěrečného účtu využívány pouze v minimálním rozsahu.**
- **Velké rezervy existují u MF a ČSÚ ve využívání informací o skutečnostech vykazovaných na podrozvahových účtech uvedených ve výkazu příloha a informací uvedených v přehledu o peněžních tocích a v přehledu o změnách vlastního kapitálu. Rovněž ve výkazu pomocný analytický přehled byly identifikovány dílčí oblasti, u nichž nebylo zjištěno konkrétní využití.**
- **Vzhledem ke zjištěnému nízkému využívání účetních informací ze strany MF je výrazně snížen přínos účetní reformy a nenaplněn princip efektivnosti uvedený v UV 561/2007.**

³ Podstatou akruálního principu je účtování nákladů a výnosů v tom účetním období, se kterým časově a věcně souvisejí, bez ohledu na skutečný příjem či výdej peněžních prostředků.

⁴ Pojmy *účetní reforma v oblasti veřejných financí*, příp. zkráceně *účetní reforma*, (předmět kontrolní akce NKÚ č. 17/36) a *účetnictví státu* (příloha usnesení vlády České republiky ze dne 23. května 2007 č. 561) jsou v tomto kontrolním závěru považovány za zaměnitelné pojmy se shodným významem.

Kontrolou bylo zjištěno následující:**1) Nastavení cílů účetní reformy a hodnocení jejich plnění (část IV., body 1.1 až 1.2 kontrolního závěru)**

Přestože MF nastavilo **cíl účetní reformy** jako vytvoření podmínek pro zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a příslušných účetních jednotek, z UV 561/2007 je zřejmé, že výstupem účetní reformy měly být samotné správné, úplné a včasné účetní informace pro zajištění efektivního řízení hospodaření státu. Principy, kterými měl být cíl účetní reformy naplněn, vymezilo MF pouze obecně a bez stanovení kritérií pro jejich hodnocení. Cíl účetní reformy ani jednotlivé principy nastavené v UV 561/2007 MF nevyhodnocovalo. **Přínosy účetní reformy** nebyly dostatečně konkrétně definovány.

Zprávy o stavu tvorby účetnictví státu, předkládané vládě v období 2008–2010, tak vzhledem k obecnému nastavení cílů a absenci hodnoticích kritérií neobsahovaly vyhodnocení plnění cílů účetní reformy.

2) Vytvoření podmínek pro realizaci účetní reformy (část IV., body 2.1 až 2.3 kontrolního závěru)

Účetní předpisy nebyly zejména pro účetní období let 2010 a 2011 **vydávány v dostatečném časovém předstihu** před svou účinností. OSS a SPO tak neměly dostatek času na to, aby mohly k datu jejich účinnosti správně účtovat o nových skutečnostech a aplikovat nové účetní metody. Nedostatek času na správnou aplikaci nových povinností tak v tomto období mohl mít negativní vliv na zajištění spolehlivosti účetních informací OSS a SPO, která je pro jejich smysluplné využití zásadní.

K nezajištění spolehlivosti vykazovaných účetních informací v tomto období přispěla rovněž skutečnost, že MF v průběhu let 2009 a 2010 nezajistilo pro OSS a SPO dostatečnou **metodickou podporu**. V letech 2011 až 2017 již MF spolu s ostatními ministerstvy a kraji zajišťovalo metodickou podporu v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 22. prosince 2010 č. 921 (dále také „UV 921/2010“). Z dotazníkového šetření⁵ vyplynulo, že metodická podpora je oslovenými OSS a SPO hodnocena spíše kladně, ale že i nadále existují oblasti, u kterých by oslovené OSS a SPO uvítaly posílení metodické podpory ze strany MF (zejména u oblasti majetku a transferů).

NKÚ vyhodnotil, že **v letech 2010 až 2014 byly účetní předpisy nejednoznačné**. Ze 17 kontrolních akcí typu finanční audit ověřujících účetní závěrky za uvedená účetní období se NKÚ v 11 kontrolních závěrech, tj. v 65 % případů, z důvodu nejednoznačnosti a nejasnosti účetních předpisů ke spolehlivosti účetní závěrky nevyjádřil.⁶

⁵ Jako doplňující zdroj informací NKÚ využil dotazníkové šetření, kterým v průběhu kontroly oslovil celkem 75 respondentů (50 OSS zahrnujících všechny správce kapitol a další významné OSS a 25 významných SPO), aby zjistil, jak některé aspekty účetní reformy v oblasti veřejných financí vnímaly samy účetní jednotky, kterých se reforma bezprostředně týkala. Žádost o vyplnění dotazníku byla adresována vedoucím útvarů, v nichž je zařazena účtárna, a v instrukcích k vyplnění dotazníku bylo mj. uvedeno, že by dotazník měl být vyplněn ve spolupráci s osobou odpovědnou za vedení účetnictví (např. hlavní účetní) nebo za jeho metodické nastavení. Návratnost dotazníků se pohybovala těsně nad úrovní 77 %.

⁶ Zásadní nejednoznačnost účetních předpisů, která spočívala v různých možnostech účtování transferů spolufinancovaných z rozpočtu EU a poskytovaných formou předfinancování ze státního rozpočtu, byla odstraněna novelou českého účetního standardu pro některé vybrané účetní jednotky č. 703 – *Transfery* a novelou vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky; obě novely jsou účinné od 1. 1. 2015.

Zejména v roce 2010 nebyly k dispozici účetní předpisy, které by **komplexně** pokrývaly všechny potřebné oblasti. Z tohoto stavu vyplývala zvýšená nejistota OSS a SPO, zda účtují správně (tato skutečnost vyplynula i z uskutečněného dotazníkového šetření). Stav účetních předpisů se postupně zlepšoval, stále se však vyskytují oblasti, které nejsou účetními předpisy dostatečně upraveny (např. dlouhodobý finanční majetek či zúčtovací vztahy).

Zásadním nedostatkem zapříčiněným nekomplexností účetních předpisů bylo **opoždění prvního sestavení účetních výkazů za Českou republiku o 5 let**. Účetní výkazy za Českou republiku měly být původně sestaveny již za účetní období roku 2010, poprvé však byly sestaveny až za účetní období roku 2015, navíc v omezeném rozsahu. Za účetní období roku 2016 již byly sestaveny v plném rozsahu.

Nadále **chybí koncepční rámec**, tj. uceleně formulovaná východiska účetního výkaznictví ve veřejném sektoru (jaký je jeho účel a cíl, jak tohoto cíle dosáhnout a kdo jsou uživatelé účetních závěrek) a vymezení některých základních prvků (aktiva, pasiva, náklady, výnosy), což představuje riziko nejednotné aplikace účetních předpisů a v konečném důsledku vykazování nesrovnatelných účetních informací.

3) Spolehlivost účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO (část IV., body 3.1 až 3.3 kontrolního závěru)

Spolehlivost účetních informací je základním předpokladem pro to, aby tyto informace mohly plnit svůj účel, tj. sloužit ke skládání účtů o hospodaření se svěřeným majetkem a k rozhodování uživatelů.

Z jedenácti případů, ve kterých NKÚ v rámci kontrolních akcí typu finanční audit prováděných u OSS k ověřované účetní závěrce vydal stanovisko, ve dvou případech účetní závěrka podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky. Ve čtyřech případech vydal NKÚ stanovisko ke spolehlivosti účetní závěrky s výhradou. V dalších čtyřech kontrolních akcích NKÚ konstatoval, že účetní závěrka nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky. V jednom případě se NKÚ ke spolehlivosti účetní závěrky nevyjádřil z důvodu neprůkaznosti účetnictví.

NKÚ v rámci kontrolních akcí typu finanční audit prováděných u OSS a zaměřených na kontrolovaná období let 2012 až 2016 zjistil, že schvalovací orgány schválily dle vyhlášky č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek (dále také „vyhláška č. 220/2013 Sb.“), i takové účetní závěrky, které dle zjištění NKÚ nepodávaly věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky či jej podávaly s výhradou některých významných skutečností. **Validační procesy realizované dle vyhlášky č. 220/2013 Sb. tak nezajišťují, aby účetní závěrky byly v požadované kvalitě dle účetních předpisů.**

Přehled nesprávností zjištěných kontrolními akcemi NKÚ typu finanční audit, ve kterých NKÚ k ověřované účetní závěrce vydal jiné než nemodifikované (kladné) stanovisko, je uveden v příloze č. 2 kontrolního závěru.

Z kontrol NKÚ typu finanční audit dále vyplývá, že u kontrolovaných osob, u kterých jsou kontroly typu finanční audit prováděny opakovaně, v řadě případů dochází ke snížení chybovosti vykazovaných údajů. Je proto možné konstatovat, že **systematicky opakované kontroly přispívají k vyšší spolehlivosti vykazovaných údajů.**

4) Využití účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO pro účely skládání účtů a rozhodování (část IV., body 4.1 až 4.3 kontrolního závěru)

Účetní informace o hospodářské situaci státu, OSS a SPO jsou veřejně dostupné. Mezi jejich hlavní uživatele patří kromě občanů ČR zejména MF a ČSÚ. MF ani ČSÚ však nevyužívají účetní informace uvedené v přehledu o peněžních tocích a přehledu o změnách vlastního kapitálu pro účely rozhodování. Informace vykazované na podrozvahových účtech ve výkazu příloha ČSÚ nevyužívá, MF je využívá pouze pro sestavování účetních výkazů za Českou republiku.

MF využívá aktuální účetní informace o hospodářské situaci OSS a SPO zejména při sestavování účetních výkazů za Českou republiku. Účetní výkazy za Českou republiku sestavuje MF od roku 2015 a zveřejňuje je na svých webových stránkách. Účetní výkazy za jednotlivé dílčí konsolidační celky státu a za vyšší dílčí konsolidační celky státu zveřejňovány nejsou. Tyto údaje přitom mohou poskytnout informace o finanční situaci a výkonnosti např. za jednotlivé kapitoly státního rozpočtu nebo za vyšší dílčí konsolidační celek vládní část či vyšší dílčí konsolidační celek municipální část. MF dále účetní informace využívá při sestavování vládní finanční statistiky a u šesti vybraných ministerstev pro pravidelné sestavování reportů o hospodaření, které by měly sloužit pro operativní řízení. **Nedošlo však k provázání účetnictví a rozpočtu**, jak bylo plánováno ve smyslu UV 561/2007⁷, přestože prostřednictvím účtů podmíněných závazků by měly být podávány informace o nárocích na budoucí rozpočty⁸. **Účetní reforma rovněž nevedla k využívání aktuálních účetních informací na úrovni závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu či na úrovni státního závěrečného účtu**, neboť v současné době v právních předpisech, až na výjimky, neexistují ustanovení, která by využití těchto informací v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu, a tedy i ve státním závěrečném účtu vyžadovala. **Potenciál aktuálních účetních informací tak ze strany MF není plně využíván**. Naproti tomu v Rakousku, kde rovněž proběhla reforma účetnictví ve veřejném sektoru, se aktuální účetní informace staly nedílnou součástí státního závěrečného účtu⁹.

ČSÚ využívá pro sestavování národních účtů účetní informace z *Centrálního systému účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“), a to zejména v podobě účetních závěrek (rozvaha a výkaz zisku a ztráty) a pomocného analytického přehledu (dále také „PAP“). V průběhu kontrolní akce předložil ČSÚ návrhy na možnou redukci výkazu PAP spočívající zejména ve sloučení některých analytických účtů.

V průběhu námitkového a odvolacího řízení byly **ze strany MF zpochybňovány kontroly typu finanční audit prováděné NKÚ**, a to v následujících oblastech:

- **Objektivnost kontrolních závěrů NKÚ**, neexistence nezávislého ujištění třetí strany o správnosti postupu NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad je dle článku 97 Ústavy ČR a ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, nezávislým kontrolním orgánem České republiky. Zákonná úprava postavení NKÚ nepředpokládá žádné další ujišťování jiných subjektů o objektivnosti kontrolních

⁷ V předkládací zprávě k UV 561/2007 je uvedeno: „Významným předmětem účetnictví se stane zároveň státní rozpočet, resp. provázání informací zachycovaných v účetnictví s informacemi ze systémů státního rozpočtu“.

⁸ Viz ustanovení § 7 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

⁹ Státní závěrečný účet Rakouska obsahuje kromě konsolidovaných finančních výkazů (peněžní údaje) i konsolidované účetní výkazy (aktuální údaje) s tím, že značný důraz je kladen na prezentaci předkládaných údajů (údaje jsou graficky upraveny tak, aby bylo uživatelům zřejmé, jaké údaje jsou rozvahové a výsledkové (tj. aktuální) a jaké peněžní).

závěrů NKÚ. Nezávislé ujištění třetí strany o objektivnosti kontrolních závěrů NKÚ je tak proti smyslu Ústavy ČR a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

- **Vyhodnocování nesprávností zjišťovaných při kontrolách NKÚ** (izolované vyhodnocování zjišťovaných nesprávností bez ekonomických souvislostí a dopadů) – Spolehlivost účetních informací je při kontrolách NKÚ typu finanční audit posuzována ve vztahu k platným účetním předpisům, jejichž tvůrcem a gestorem je MF. Všechny zjišťované nesprávnosti z těchto kontrolních akcí NKÚ s dopadem na spolehlivost účetní závěrky představují prokázaná porušení účetních předpisů. Při kontrolách typu finanční audit NKÚ předpokládá, že v účetních předpisech je po VÚJ vyžadováno účtovat a vykazovat pouze užitečné informace, tj. takové, které slouží pro skládání účtů a pro rozhodování. Podle názoru NKÚ by MF jako tvůrce a gestor účetních předpisů mělo zajistit, aby bylo požadováno vykazování pouze takových informací, které jsou skutečně využívány.

NKÚ na základě skutečností zjištěných při kontrole doporučuje:

- **Využívat aktuální účetní informace při sestavování státního rozpočtu, závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. U uživatelů těchto dokumentů (zejména zákonodárců, vedení VÚJ, ale i odborné a širší veřejnosti) zvyšovat povědomí o užitečnosti aktuálních účetních informací.**
- **Formulovat obecná východiska účetnictví státu** (jaký je účel a cíl účetního výkaznictví, jak tohoto cíle dosáhnout a kdo jsou uživatelé účetní závěrky) **a vymežit některé základní prvky** (aktiva, pasiva, náklady, výnosy).
- **Zpřesnit nejednoznačně či nedostatečně upravené oblasti v účetních předpisech** (vykazování finančních oprav typu korekcí, majetkových účastí státu v obchodních korporacích a povolenek na emise).
- **Uskutečnit ve spolupráci s ČSÚ revizi výkazu PAP z důvodu racionalizace a snížení počtu vykazovaných skutečností.**
- **Zveřejňovat účetní výkazy za Českou republiku na stejném místě, na kterém jsou zveřejňovány účetní informace za OSS a SPO, tj. na stránkách informačního portálu MONITOR** (např. formou hypertextového odkazu).
- **Zveřejňovat účetní výkazy i za jednotlivé dílčí konsolidační celky státu a za vyšší dílčí konsolidační celky státu.**

II. Informace o kontrolované oblasti

1. Cíle účetního výkaznictví a jeho uživatelé

V souladu s koncepčním rámcem mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor¹⁰ (dále také „koncepční rámec IPSAS“) je **cílem účetního výkaznictví účetních jednotek veřejného sektoru poskytnout informace** o účetní jednotce, které jsou potřebné pro uživatele účetní

¹⁰ Český překlad *Příručky mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor pro rok 2016* (včetně koncepčního rámce IPSAS) je k dispozici na <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/prirucka-mezinarodnich-ucetnich-standardu-pro-verejny-sektor-vydani-2016-id9494/>. Aktuální originální znění *Příručky mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor (pro rok 2017)* je k dispozici na <http://www.ifac.org/publications-resources/2017-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>.

závěrky pro všeobecné použití za účelem **skládání účtů** a za účelem **rozhodování**. Dle českých účetních předpisů je cílem účetního výkaznictví poskytnout uživatelům spolehlivé informace, na jejichž základě mohou činit ekonomická rozhodnutí.

V koncepčním rámci IPSAS je uvedeno, že vlády a jiné účetní jednotky veřejného sektoru jsou odpovědné těm, kteří jim poskytují prostředky, a těm, kteří tyto prostředky přijímají. Splnění povinnosti skládání účtů vyžaduje poskytování informací občanům o tom, jak účetní jednotka veřejného sektoru hospodaří s jí svěřenými prostředky určenými na poskytování služeb občanům a dalším subjektům.

Za **prvotní uživatele** informací z účetních závěrek pro všeobecné použití ve veřejném sektoru lze dle koncepčního rámce IPSAS považovat **poskytovatele prostředků** (např. daňové poplatníky či věřitele), **příjemce veřejných služeb a zákonodárce** (jako zástupce uvedených poskytovatelů a příjemců), kteří nemají pravomoc po účetních jednotkách veřejného sektoru požadovat zveřejnění specifických informací. **Dalšími uživateli** informací z účetních závěrek pro všeobecné použití ve veřejném sektoru jsou např. vedení účetní jednotky, jiné vládní instituce, statistické úřady, nejvyšší kontrolní instituce, ratingové agentury, analytici či média.

2. Účetnictví ve veřejném sektoru ČR před rokem 2010

Do roku 2010 neplnilo v ČR účetnictví ve veřejném sektoru dostatečně výše uvedené základní cíle účetního výkaznictví. Jako hlavní důvody lze uvést:

- existovala různá účetní pravidla pro různé druhy účetních jednotek veřejného sektoru (po zahájení účetní reformy jsou označovány jako tzv. vybrané účetní jednotky), vykazované informace tak nebyly srovnatelné;
- účetní pravidla platná pro organizační složky státu a územní samosprávné celky neobsahovala některé běžné prvky vyspělého akruálního účetnictví (např. vykazování nákladů a výnosů v časové a věcné souvislosti, odpisování dlouhodobého majetku, tvorbu opravných položek, tvorbu rezerv);
- neexistovaly účetní informace o celkové hodnotě např. majetku a závazků za stát jako celek (včetně všech jím ovládaných účetních jednotek), příp. za další vhodně vymezené dílčí konsolidační celky.

3. Zahájení účetní reformy v oblasti veřejných financí

Vytvoření účetnictví státu na akruálním principu bylo ČR doporučeno již v roce 2003 Světovou bankou na základě provedeného hodnocení stavu účetnictví a auditu v ČR. Současně byla tato potřeba identifikována také při přípravě projektu státní pokladny.

Účetní reforma v oblasti veřejných financí byla v ČR formálně zahájena **usnesením vlády České republiky ze dne 23. května 2007 č. 561** a k datu schválení tohoto kontrolního závěru nebyla formálně ukončena. Účetní jednotky veřejného sektoru měly začít účtovat a vykazovat na akruálním principu k 1. 1. 2010. Cíl účetní reformy v oblasti veřejných financí byl v UV 561/2007 stanoven jako „*vytvoření podmínek pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a příslušných účetních jednotek*“. Dle UV 561/2007 měl být tento cíl naplněn prostřednictvím následujících principů:

- princip vytvoření odpovídajících podmínek – tyto podmínky měla představovat soustava právních, technických a dalších prostředků;

- princip efektivnosti zvolených prostředků – při zajištění prostředků pro vznik účetnictví státu měl být uplatňován princip efektivnosti, aby rozsah a náročnost nově ukládaných povinností odpovídaly přínosu, který získají uživatelé nově vykazovaných informací;
- princip věrnosti zobrazované informace – připravované změny měly zajistit, že vykazované informace budou správné a úplné;
- princip včasnosti – stát měl získat nejen údaje na úrovni individuálních účetních závěrek, ale v případě potřeby mít k dispozici i vybrané agregované údaje využitelné i v průběhu roku. Předmětem účetnictví státu se měly stát i podmíněné pohledávky a závazky a stát měl získat průběžné informace o disponibilních zdrojích.

4. Průběh účetní reformy v oblasti veřejných financí

Princip vytvoření odpovídajících podmínek pro vznik účetnictví státu měl být naplněn vytvořením soustavy **právních prostředků**. V této souvislosti vyvstala potřeba úprav právních předpisů nejen v oblasti účetnictví, ale i v provázaných oblastech (např. státní rozpočet, hospodaření s majetkem státu), přičemž stávající základní struktura účetních předpisů (tj. zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví [dále také „zákon o účetnictví“], vyhlášky pro jednotlivé skupiny účetních jednotek a české účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky [dále také „ČÚS“]) byla pro vytvoření účetnictví státu shledána MF jako vyhovující. Tabulka č. 1 obsahuje přehled účetních předpisů, které byly v souvislosti s vytvořením účetnictví státu vydány nebo novelizovány.

Tabulka č. 1: Přehled účetních předpisů, které byly v souvislosti s vytvořením účetnictví státu vydány nebo novelizovány

Účetní předpis
Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
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)
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
Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků
Vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek
Vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu)
České účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky č. 701 až 710

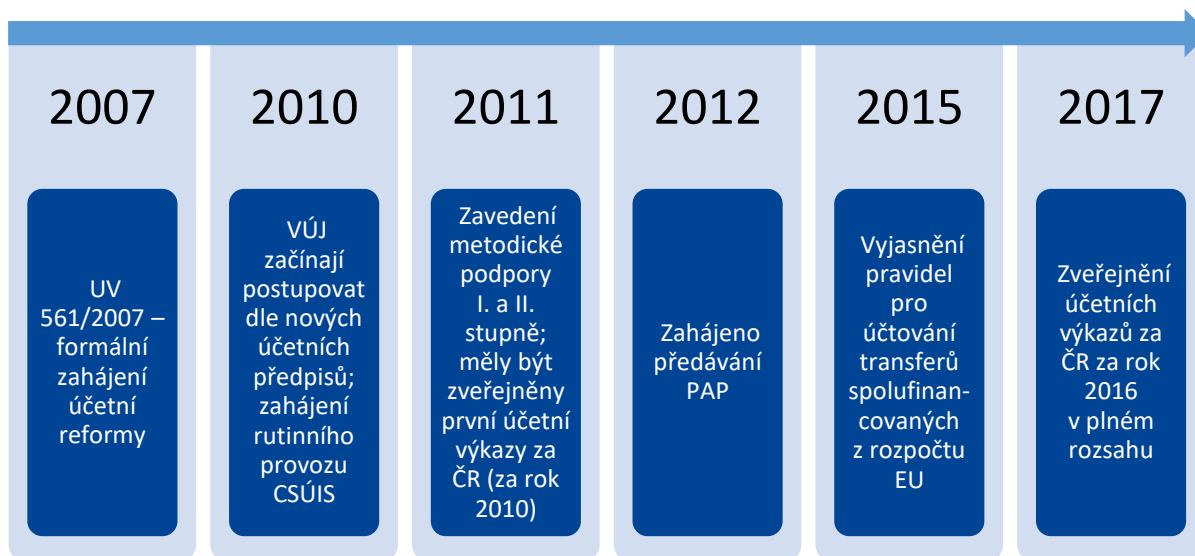
Na úpravu soustavy právních prostředků navázala dvouступňová **metodická podpora**, která je v oblasti účetní reformy pro všechny VÚJ zajišťována od roku 2011. Metodická podpora I. stupně je poskytována pracovníkům VÚJ jednotlivými ministerstvy a kraji a spočívá v podávání konkrétních nebo zobecněných odpovědí na dotazy metodicky řízených VÚJ. MF zajišťuje metodickou podporu II. stupně, která zahrnuje komunikaci s metodickou podporou I. stupně (formou tzv. metodických dnů) a poskytování odpovědí na dotazy obecného typu. MF dále uskutečňuje metodickou podporu prostřednictvím přednášek, školení, workshopů či individuálních konzultací. Na webových stránkách MF jsou rovněž zveřejňovány metodické pomůcky a odpovědi na nejčastější dotazy.

V rámci *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* byl vytvořen **CSÚIS**, který je určen ke shromažďování účetních záznamů od VÚJ. Správcem CSÚIS je MF. MF rovněž vytvořilo informační portál **MONITOR**¹¹, který umožňuje volný přístup k rozpočtovým a účetním výkazům za všechny úrovně státní správy a samosprávy.

Pro potřeby sestavování národních účtů založených na standardu ESA 2010, které sestavuje ČSÚ, je od roku 2012 významnými vybranými účetními jednotkami sestavován PAP.

Účetní reforma v oblasti veřejných financí pokračovala sestavením **účetních výkazů za Českou republiku**, které byly poprvé sestaveny za rok 2015 v omezeném rozsahu (i tak zahrnovaly údaje za 7 298 subjektů¹²). Za rok 2016 již byly sestaveny v plném rozsahu (18 103 subjektů¹³).

Nejdůležitější události účetní reformy v oblasti veřejných financí



III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly byla účetní reforma v oblasti veřejných financí. Cílem kontroly bylo vyhodnotit, zda účetní reforma v oblasti veřejných financí byla připravena a realizována tak, aby zajistila vykazování spolehlivých a využitelných informací o hospodářské situaci státu a účetních jednotek typu organizačních složek státu či státních příspěvkových organizací.

¹¹ <http://monitor.statnipokladna.cz/2018/>.

¹² Zpráva o účetních výkazech za Českou republiku za rok 2015 – k dispozici na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>.

¹³ Zpráva o účetních výkazech za Českou republiku za rok 2016 – k dispozici na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>.

Kontrolované oblasti byly posuzovány z hlediska účelnosti, jednalo se o následující oblasti účetní reformy:

- nastavení cílů účetní reformy v oblasti veřejných financí a jejich průběžné hodnocení;
- vytvoření podmínek (legislativní, finanční, metodická podpora) pro realizaci účetní reformy v oblasti veřejných financí;
- realizace opatření pro zajištění předávání spolehlivých účetních informací od OSS a SPO;
- využívání účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO.

Kontrolovanými osobami byly MF a ČSÚ. MF je ve vztahu k předmětu kontroly odpovědné za přípravu a realizaci účetní reformy v oblasti veřejných financí a současně je specifickým uživatelem informací z účetnictví státu (používá je při sestavování účetních výkazů za Českou republiku, přípravě státního rozpočtu, sestavování vládních finančních statistik, provádění analýz hospodaření apod.).

Rovněž ČSÚ je specifickým uživatelem informací z účetnictví státu, neboť je využívá pro sestavování národních účtů.

Kontrolované období zahrnuje činnosti od roku 2007, kdy byla účetní reforma formálně zahájena, do roku 2016 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do data ukončení kontroly.

V souvislosti s realizací účetní reformy v oblasti veřejných financí byly ze strany MF, ČSÚ a vybraných účetních jednotek vynaloženy prostředky, které však nebyly odděleně sledovány a v průběhu kontrolní akce nebyly vyčísleny. Jako příklad těchto prostředků lze uvést výdaje na pořízení CSÚIS, výdaje na úpravy informačních systémů pro vedení účetnictví, zvýšené osobní náklady dotčených pracovníků či náklady na metodickou podporu a školení. Účetní reforma navíc dosud nebyla formálně ukončena.

NKÚ v průběhu kontroly analyzoval doklady a dokumenty a prováděl dotazování zástupců MF a ČSÚ.

Významným zdrojem pro vyhodnocení spolehlivosti nově získávaných informací z účetnictví OSS byly kontrolní závěry NKÚ z kontrol typu finanční audit provedených od roku 2010 (přehled všech těchto kontrolních akcí je uveden v příloze č. 1). Přehled nesprávností zjištěných kontrolními akcemi NKÚ typu finanční audit, ve kterých NKÚ k ověřované účetní závěrce vydal jiné než nemodifikované (kladné) stanovisko, je uveden v příloze č. 2 kontrolního závěru.

Jako doplňující zdroj informací využil NKÚ dotazníkové šetření, kterým v průběhu kontroly oslovil celkem 75 respondentů (50 OSS zahrnujících všechny správce kapitol a další významné OSS a 25 významných SPO), aby zjistil, jak některé aspekty účetní reformy v oblasti veřejných financí vnímaly samy účetní jednotky, kterých se reforma bezprostředně týkala. Žádost o vyplnění dotazníku byla adresována vedoucím útvarů, v nichž je zařazena účtárna, a v instrukcích k vyplnění dotazníku bylo mj. uvedeno, že by dotazník měl být vyplněn ve spolupráci s osobou odpovědnou za vedení účetnictví (např. hlavní účetní) nebo za jeho metodické nastavení. Návratnost dotazníků činila cca 77 %.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Nastavení cílů účetní reformy a hodnocení jejich plnění

1.1 Potřeba účetní reformy v oblasti veřejných financí byla zdůvodněna, MF však nespécifikovalo dostatečně její přínosy

Identifikace potřeby a její zdůvodnění by měly předcházet každému rozhodnutí o realizaci státní intervence. Před rozhodnutím o realizaci státní intervence by dále měly být definovány její přínosy, neboť samotné rozhodnutí o její realizaci by mělo vycházet ze srovnání přínosů intervence a nákladů na její realizaci.

NKÚ konstatuje, že vytvoření účetnictví státu na aktuálním principu bylo doporučeno již v roce 2003 Světovou bankou (*Zpráva o dodržování standardů a souborů předpisů, Česká republika, účetnictví a audit a 40 doporučení pro státní pokladnu*). Paralelně byla tato potřeba identifikována také při přípravě projektu státní pokladny. Dle výstupů z těchto aktivit nebyly účetní údaje za účetní jednotky veřejného sektoru v období před zahájením účetní reformy z hlediska včasnosti a kvality využitelné pro účely řízení a pro srovnání na mezinárodní úrovni. Doporučení Světové banky následně MF promítlo do vytvářených koncepčních materiálů (např. do *Akčního plánu pro ČR v oblasti účetnictví a auditu*).

Přínosy účetní reformy byly v koncepčních dokumentech MF a následně v UV 561/2007 popsány pouze obecně. V koncepčních dokumentech MF je např. uvedeno, že nově vykazované účetní informace by měly přispět ke zvýšení „zdraví“ ekonomiky nebo že by účetnictví státu mělo zajistit úplné a včasné informace nezbytné pro rozhodování na všech úrovních řízení vedoucí k zefektivnění nakládání s veřejnými prostředky. Předkládací zpráva k UV 561/2007 shodně uvádí, že vytvoření systému účetnictví státu zajistí efektivní řízení hospodaření státu a nakládání s veřejnými prostředky a účetní informace budou provázány se státním rozpočtem. Z uvedených formulací není zřejmé, jak konkrétně měly být informace jednotlivými uživateli využívány pro řízení a nakládání s veřejnými prostředky.

MF na dotaz NKÚ na přínosy účetní reformy uvedlo, že přínosy reformy nebyly definovány, kvantifikovány ani vyhodnocovány, existovala politická vůle účetní reformu uskutečnit.

Potřeba účetní reformy byla identifikována a zdůvodněna, avšak její přínosy nebyly dostatečně konkrétně definovány.

1.2 Cíle účetní reformy nebyly formulovány dostatečně konkrétně, což znemožnilo jejich vyhodnocování

NKÚ prověřil, jakým způsobem byly stanoveny cíle účetní reformy. Při tomto prověřování vycházel z textu přílohy UV 561/2007, kde jsou kromě cíle účetnictví státu („*vytvoření podmínek pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a příslušných účetních jednotek*“) uvedeny základní principy, jejichž prostřednictvím měl být cíl naplněn.

- **Princip vytvoření odpovídajících podmínek**

V UV 561/2007 byly podmínky vymezeny jako soustava právních, technických a dalších prostředků. Podrobnější upřesnění těchto prostředků však UV 561/2007 neuvedlo. Jako vymezení těchto prostředků lze chápat dílčí kroky uvedené v *harmonogramu prací na vytvoření účetnictví státu* (č. j. vlády 1295/07, dále také „*Harmonogram*“). V tomto dokumentu byla v rámci legislativních kroků uvedena příprava návrhu zákona, kterým se mění

zákon o účetnictví, a jeho prováděcích vyhlášek. Harmonogram ani UV 561/2007 neuvádí, jakých oblastí účetnictví se budou týkat změny právních předpisů. V případě technických podmínek mělo být dle Harmonogramu vytvořeno technické prostředí pro práci s účetními záznamy s důrazem na důslednou elektronizaci účetních záznamů včetně účetních dokladů. Z Harmonogramu vyplývá, že mezi „další prostředky“ patří metodické řízení související s potřebami organizačního a technického zabezpečení vzniku účetnictví státu, UV 561/2007 tuto oblast nijak blíže nespecifikuje. **Prostředky, které měly být vytvořeny, byly v UV 561/2007 vymezeny nejednoznačně a pouze v obecné rovině. O jaké konkrétní prostředky se jedná, vyplynulo až z harmonogramu prací na vytvoření účetnictví státu. Ale ani z tohoto materiálu není např. zřejmé, jakých oblastí účetnictví se měly změny právních předpisů týkat.**

- **Princip efektivnosti zvolených prostředků**

Efektivnost měla být vyhodnocována s ohledem na předpokládané změny a jejich dopady a předpokládané přínosy. MF k přínosům účetní reformy uvedlo, že nebyly definovány ani vyhodnocovány. Dále bylo v UV 561/2007 uvedeno, že finanční i jiná náročnost vytvoření účetnictví státu odpovídá rozsahu a významnosti zmiňovaných změn. Není tedy zřejmé, jakým způsobem měl být princip efektivnosti zvolených prostředků naplňován, neboť jeho popis v UV 561/2007 obsahuje rozpory. V rámci tohoto principu je v UV 561/2007 kladen důraz na vyhodnocování efektivnosti ve vztahu k předpokládaným přínosům, ale následně je uvedena jako daná a vyhodnocená skutečnost, že finanční i jiná náročnost vytvoření účetnictví státu odpovídá rozsahu a významnosti změn. **Vzhledem k tomu, že přínosy účetní reformy nebyly definovány, nemohla být Ministerstvem financí vyhodnocována její efektivnost.**

- **Princip věrnosti zobrazované informace**

Z UV 561/2007 vyplývá, že základními požadavky na účetní informace jsou jejich správnost a úplnost. **Některé požadavky v rámci principu věrnosti zobrazované informace byly v UV 561/2007 vymezeny pouze v obecné rovině. Např. nebylo blíže specifikováno, jakým konkrétním způsobem bude zajištěno, aby předávané údaje v rámci účetnictví státu odpovídaly skutečnosti.**

- **Princip včasnosti**

Z jeho nastavení v UV 561/2007 vyplývá, že měl být naplněn zejména úpravou účetních předpisů ve smyslu včasného předávání potřebných údajů a dále povinností vykazovat informace o podmíněných pohledávkách a závazcích, které představují předpokládané budoucí příjmy a výdaje. Tento princip tak konkretizuje princip vytvoření odpovídajících podmínek (právních).

Pro vyhodnocování výše uvedených cílů a principů nebyla v UV 561/2007 nastavena hodnotící kritéria. Vyhodnocování stavu tvorby účetní reformy mělo probíhat prostřednictvím předkládání informace vládě vždy ke dni 30. 6. počínaje rokem 2008 (předloženo celkem 3×). Vzhledem k obecnému nastavení cílů účetní reformy v UV 561/2007 bez konkrétních kritérií sloužících k hodnocení jejich naplnění neobsahovaly informace o stavu tvorby účetnictví státu, předkládané vládě v období 2008–2010, žádná konkrétní vyhodnocení naplnění cílů účetní reformy, ale pouze shrnutí činností realizovaných v daném období. **Cíle účetní reformy nastavené v UV 561/2007 MF nevyhodnocovalo.**

2. Vytvoření podmínek pro realizaci účetní reformy

2.1 Legislativní podmínky

Jedním ze základních principů vzniku účetnictví státu byl princip vytvoření soustavy právních prostředků, které byly vedle technických a dalších prostředků nezbytné pro vznik účetnictví státu.

2.1.1 Legisvakanční lhůty účetních předpisů nebyly zejména na začátku účetní reformy dostatečné

V průběhu kontroly NKÚ prověřoval, zda byly nové a novelizované účetní předpisy související s účetní reformou vydávány v dostatečném časovém předstihu před svou účinností.

Jak vyhlášky, tak ČÚS vydávalo MF převážně v závěru roku s tím, že účinnost nabývaly většinou od 1. ledna roku následujícího. Vzhledem k pozdnímu datu vydání nových předpisů a velkému rozsahu změn, které zejména v letech 2010 až 2012 nové předpisy přinášely organizačním složkám státu a státním příspěvkovým organizacím, **měly tyto účetní jednotky z počátku účetní reformy málo času na to, aby se s novými předpisy seznámily a aby byly schopny podle nich postupovat již od 1. ledna následujícího roku.** Krátká doba na aplikaci potřebných změn se týkala zejména nových účetních metod, zavedení nových položek do rozvahy a výkazu zisku a ztráty, předávání účetních záznamů do CSÚIS, sestavení přehledu o peněžních tocích, přehledu o změnách vlastního kapitálu a PAP, nových postupů k provedení inventarizace či stanovení pravidel způsobu pro schvalování účetních závěrek VÚJ. Tato skutečnost vyplynula i z uskutečněného dotazníkového šetření. **Uvedený nedostatek se MF od roku 2011 snažilo kompenzovat metodickou podporou, v rámci které byli zástupci OSS a SPO s připravovanými změnami účetních předpisů seznamováni ještě před oficiálním připomínkovým řízením a uveřejněním předpisů ve Sbírce zákonů či Finančním zpravodaji.**

Krátký čas pro zajištění správné aplikace nových povinností souvisejících s vytvářením účetnictví státu tak mohl mít zejména v počátku účetní reformy negativní vliv na zajištění spolehlivosti účetních informací OSS a SPO, která je pro jejich smysluplné využití zásadní.

2.1.2 Zásadní nejednoznačnost účetních předpisů pro VÚJ byla od roku 2015 odstraněna, některé problémové oblasti však přetrvávají

NKÚ prověřoval, zda účetní předpisy v průběhu účetní reformy byly jednoznačné, tj. zda u některých významných oblastí neumožňovaly vykazovat v účetních závěrkách jednotlivých VÚJ příslušné informace zásadně rozdílným způsobem.

Za účetní období let **2010 až 2014 provedl NKÚ celkem 17 kontrolních akcí** typu finanční audit, jejichž cílem bylo ověřit účetní závěrky kontrolovaných osob, a **v 11 kontrolních závěrech, tj. v 65 % případů, se z důvodu nejednoznačnosti a nejasnosti účetních předpisů ke spolehlivosti účetní závěrky nevyjádřil.** Při ověřování účetních závěrek za roky 2015 a 2016 NKÚ v 5 kontrolních akcích zásadní nejednoznačnosti účetních předpisů nezjistil.

NKÚ ve výše zmíněných 11 případech nevydal stanovisko ke spolehlivosti účetní závěrky z důvodu **nejednoznačnosti ustanovení účetních předpisů, které v letech 2010 až 2014 upravovaly postupy účtování transferů spolufinancovaných z rozpočtu EU a poskytovaných**

formou předfinancování ze státního rozpočtu¹⁴. Tato zásadní nejednoznačnost účetních předpisů byla s účinností od 1. 1. 2015 odstraněna novelou ČÚS č. 703 – *Transfery* a související novelou vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Dle názoru NKÚ však některé nejednoznačně či nedostatečně upravené oblasti v účetních předpisech přetrvávají i nadále, jedná se o vykazování finančních oprav typu korekcí¹⁵, majetkových účastí státu v obchodních korporacích¹⁶ a povolenek na emise¹⁷.

¹⁴ Ministerstva v roli řídicích orgánů o těchto prostředcích účtovala různě. Některá ministerstva o nich účtovala jako jejich příjemce a poskytovatel, kdy je zachycovala do výnosů a nákladů, jiná ministerstva jako jejich zprostředkovatel, kdy o nich účtovala jen na účtech pohledávek, závazků a peněžních prostředků, tedy bez dopadu na náklady a výnosy. Důsledkem byla zásadní nesrovnatelnost vykazovaných údajů mezi ministerstvy. Jako příklad vlivu zvolené role při účtování o uvedených transferech na vykazované údaje lze uvést případ Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které v roce 2014 účtovalo o transferech spolufinancovaných z rozpočtu EU a poskytovaných formou předfinancování ze státního rozpočtu jako zprostředkovatel. Pokud by o těchto transferech účtovalo jako jejich poskytovatel a příjemce, vykazovalo by v aktivech na účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery* částku o 55 mld. Kč vyšší, v pasivech na účtu 389 – *Dohadné účty pasivní* částku o 65 mld. Kč vyšší a v nákladech na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* částku o 14,5 mld. Kč vyšší (viz kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 14/37, dostupný na: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K14037.pdf>).

¹⁵ Jedná se o operace realizované v reakci na výskyt tzv. potvrzených nesrovnalostí či v důsledku porušení rozpočtové kázně u prostředků EU. Smyslem korekcí je zrušení celého příspěvku na operační program z veřejných zdrojů nebo jeho části, kterou měla v rámci spolufinancování poskytnout EU. Korekce provádějí členské státy v rámci své odpovědnosti nebo Evropská komise. Uvalené korekce pak výsledně vedou k zatížení státního rozpočtu o prostředky, u nichž ČR očekávala jejich refundaci od EU. Při účetním zachycování korekcí není jasné, jak je věrně účetně zachytit (zda se jedná o nový náklad, nebo o snížení výnosu, případně o jaký náklad či výnos se jedná).

¹⁶ Právní předpisy regulující účetnictví a výkaznictví OSS nejsou v oblasti majetkových účastí státu v obchodních společnostech po celou dobu účetní reformy v některých případech jednoznačně aplikovatelné. Jedná se o problém individuálních účetních závěrek, kdy z právní úpravy není zřejmé, zda OSS v případě jednotlivých majetkových účastí vykonávají vlivy rozhodující, podstatné či ostatní, resp. zda je jako OSS, které nejsou právnickou osobou, vůbec vykonávat mohou. Tato nejasnost má pak přímý dopad i na ocenění majetkových účastí.

¹⁷ Podle názoru NKÚ nejsou účetní předpisy týkající se zobrazování povolenek na emise dostatečně určité pro věrné zobrazení všech skutečností souvisejících s nakládáním s majetkem vymezeným jako obsah položky dlouhodobého nehmotného majetku „povolenky na emise“ v rozvaze. Jedná se o povolenky, které jsou dle zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, majetkem ČR, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo životního prostředí. Povaha tohoto majetku je velmi specifická a vyplývá zejména z právních předpisů EU. Okamžik vzniku povolenek na emise jakožto dlouhodobého nehmotného majetku, se kterým je Ministerstvo životního prostředí příslušné hospodařit, nelze ze stávající právní úpravy ČR ani příslušných evropských právních předpisů jednoznačně určit. Přesné určení okamžiku vzniku povolenek na emise má přitom zásadní význam z hlediska stanovení okamžiku, ke kterému mají být povolenky jako majetek ČR zaúčtovány a oceněny.

2.1.3 Zejména v počátku účetní reformy nebyly k dispozici účetní předpisy, které by komplexně pokrývaly všechny potřebné oblasti; koncepční rámec Ministerstvo financí k datu ukončení kontroly nevytvořilo

Komplexní pokrytí všech potřebných oblastí účetními předpisy vytváří předpoklady pro vyšší spolehlivost a srovnatelnost vykazovaných účetních informací, a tedy i pro jejich využitelnost.

NKÚ v průběhu kontroly prověřoval, zda byly účetními předpisy upraveny všechny potřebné oblasti.

Českému účetnictví **chybí uceleně formulovaná východiska, na kterých by spočívala konstrukce účetního výkaznictví, tzv. koncepční rámec, který by jednoznačně vymezil předmět účetnictví (tj. aktiva, pasiva, náklady či výnosy)**. Lze jej odvozovat pouze nepřímo, a to z řady ustanovení různých účetních předpisů (např. ze zákona o účetnictví, prováděcí vyhlášky č. 410/2009 Sb. nebo ČÚS). Přitom **koncepční rámec** by měl kromě vymezení klíčových pojmů rovněž deklarovat, **jaký je účel a cíl účetního výkaznictví, jak tohoto cíle dosáhnout a kdo jsou uživatelé účetní závěrky**.

Z vyhodnocení komplexnosti účetních předpisů dle názoru NKÚ vyplývá, že v rámci základních účetních oblastí **nejsou samostatnými ČÚS upraveny např. následující oblasti:**

- dlouhodobý finanční majetek;
- zúčtovací vztahy (mimo speciální oblasti);
- náklady a výnosy (mimo speciální oblasti).

Absence jednoznačného vymezení základních pojmů a některých postupů účtování může vést k nejednotné aplikaci účetních předpisů pro VÚJ, což představuje riziko ve vztahu ke srovnatelnosti vykazovaných informací. Tyto skutečnosti ovlivňují vypovídací schopnost údajů účetních výkazů nejen jednotlivých VÚJ, ale též mohou ovlivňovat využitelnost účetních výkazů za Českou republiku.

2.2 Náklady související s účetní reformou financovaly s výjimkou příspěvku na první sestavení pomocného analytického přehledu samy OSS a SPO

Kontrolou bylo prověřováno, z jakých prostředků byly hrazeny dodatečné finanční náklady související s účetní reformou.

Účetní reforma byla od samého počátku u všech VÚJ spojena se zvýšenými nároky na finanční prostředky. Jednalo se o jednorázové zvýšení provozních a investičních výdajů souvisejících se zaváděním nových pravidel, školením zaměstnanců a s úpravami účetních softwarů. OSS a SPO hradily náklady související s účetní reformou ze stávajících prostředků. Pouze v roce 2012 obdržely z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* finanční prostředky ve výši 36 mil. Kč na částečné pokrytí nákladů spojených se zajištěním předávání informací pro monitorování a řízení veřejných financí formou pomocného analytického přehledu za rok 2012. **Průběh účetní reformy tak kladl zvýšené nároky na finanční prostředky OSS a SPO.**

2.3 Metodická podpora byla funkční až od roku 2011

Vzhledem ke skutečnosti, že účetní reforma přinesla pro OSS a SPO řadu nových povinností, bylo žádoucí, aby MF jako garant účetní reformy zajistilo pro dotčené účetní jednotky metodickou podporu. Některé činnosti související s metodickou podporou byly uvedeny v dokumentu vlády České republiky č. j. 1295/07 ze dne 21. listopadu 2007, který obsahoval

harmonogram prací na vytvoření účetnictví státu, jehož cílem bylo poskytnout stručné a přehledné informace o jednotlivých činnostech nutných k vytvoření účetnictví státu, a to včetně termínů plnění na roky 2008 a 2009. Následně bylo v UV 921/2010 mj. schváleno zajištění metodické podpory účetnictví státu při realizaci účetní reformy nejpozději k 1. lednu 2011.

Dle vyjádření MF *harmonogram prací na vytvoření účetnictví státu* naplňován nebyl a ve skutečnosti byly všechny činnosti realizovány až kolem roku 2010. Došlo k rozfázování účetní reformy a nové povinnosti pro VÚJ tak byly rozloženy do delšího časového období.

MF nepostupovalo v souladu s harmonogramem uvedeným v dokumentu vlády č. j. 1295/07, neboť v rámci metodického řízení nesplnilo úkoly ve stanovených termínech. Od roku 2011 již byla metodická podpora realizována v souladu s UV 921/2010. Metodická podpora v oblasti účetní reformy je poskytována pracovníkům VÚJ jednotlivými ministerstvy a kraji (metodická podpora I. stupně). MF poskytuje metodickou podporu II. stupně, která spočívá v zajišťování komunikace s metodickou podporou I. stupně (dosud nezodpovězené dotazy na úrovni metodické podpory I. stupně) a ve vypracovávání odpovědí na dotazy obecného typu.

Nefunkčnost metodické podpory v letech 2009–2010 přispěla k tomu, že OSS a SPO nebyly v dostatečném časovém předstihu seznámeny se změnami účetních předpisů, aby mohly včas aplikovat některé účetní metody, účtovat a vykazovat povinné údaje v souladu s novými účetními předpisy, což mohlo mít negativní vliv na zajištění spolehlivosti vykazovaných informací.

3. Spolehlivost účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO

3.1 Kontrolní mechanismy realizované MF a ČSÚ přispívají k vyšší spolehlivosti účetních informací o hospodářské situaci OSS a SPO

Požadavek na spolehlivost postupů veřejného účetnictví pro všechny subsektory sektoru vládních institucí je zakotven ve směrnici Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Ke shromažďování účetních záznamů a finančních výkazů od VÚJ byl zřízen CSÚIS, jehož správcem je MF. Dle sdělení MF je spolehlivost předávaných účetních informací od OSS a SPO primárně zajišťována **automatizovanými kontrolami**¹⁸ nastavenými v CSÚIS.

Od roku 2013 působí na kvalitu vykazovaných účetních dat také **ČSÚ**, a to prostřednictvím činnosti **pracovní skupiny pro PAP** se sídlem v Brně. Cílem pracovní skupiny pro PAP je působit na kvalitu vykazovaných účetních dat. Její činnost zahrnuje řešení metodických otázek, např. způsob zachycení některých účetních případů, a dále technickou stránku zpracování a kontrolu vybraných částí analytických dat. Jedná se o kontrolu dat nad rámec kontrol prováděných přímo v CSÚIS. Pracovní skupina pro PAP se dále zaměřuje na křížové kontroly, v rámci kterých dochází ke vzájemnému odsouhlasení údajů dle partnerů jednotlivých transakcí.

Další z forem prověřování spolehlivosti účetních informací představuje i proces schvalování účetních závěrek (blíže viz bod 3.3 této části kontrolního závěru).

¹⁸ Jedná se o tzv. bezpečnostní kontroly, syntaktické kontroly a zejména sémantické kontroly (kontroly na plán, kontroly číselníků, vnitrovýkazové kontroly, mezivýkazové kontroly, jednostranné výkazové kontroly, informativní kontroly a křížové kontroly).

3.2 Účetní informace o hospodářské situaci OSS jsou dle poznatků vyplývajících z kontrolní činnosti NKÚ v některých případech zatíženy významnými nesprávnostmi

Dle zákona o účetnictví mají účetní jednotky vést účetnictví tak, aby účetní závěrka byla sestavena na jeho základě srozumitelně a podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví.

Za účetní období 2010–2016 provedl NKÚ 22 kontrolních akcí typu finanční audit zaměřených na ověření spolehlivosti údajů v účetních závěrkách OSS (viz příloha č. 1). Z celkového počtu 22 kontrolních závěrů z těchto kontrolních akcí se NKÚ v 11 kontrolních závěrech z důvodu zásadní nejednoznačnosti účetních předpisů nevyjádřil ke spolehlivosti údajů vykázaných v účetních závěrkách (podrobněji viz kapitola 2.1.2 této části kontrolního závěru). Ve zbývajících 11 kontrolních závěrech vyhodnotil NKÚ spolehlivost účetních závěrek kontrolovaných osob tak, jak je uvedeno v následující tabulce.

Tabulka č. 2: Přehled typů vydaných stanovisek

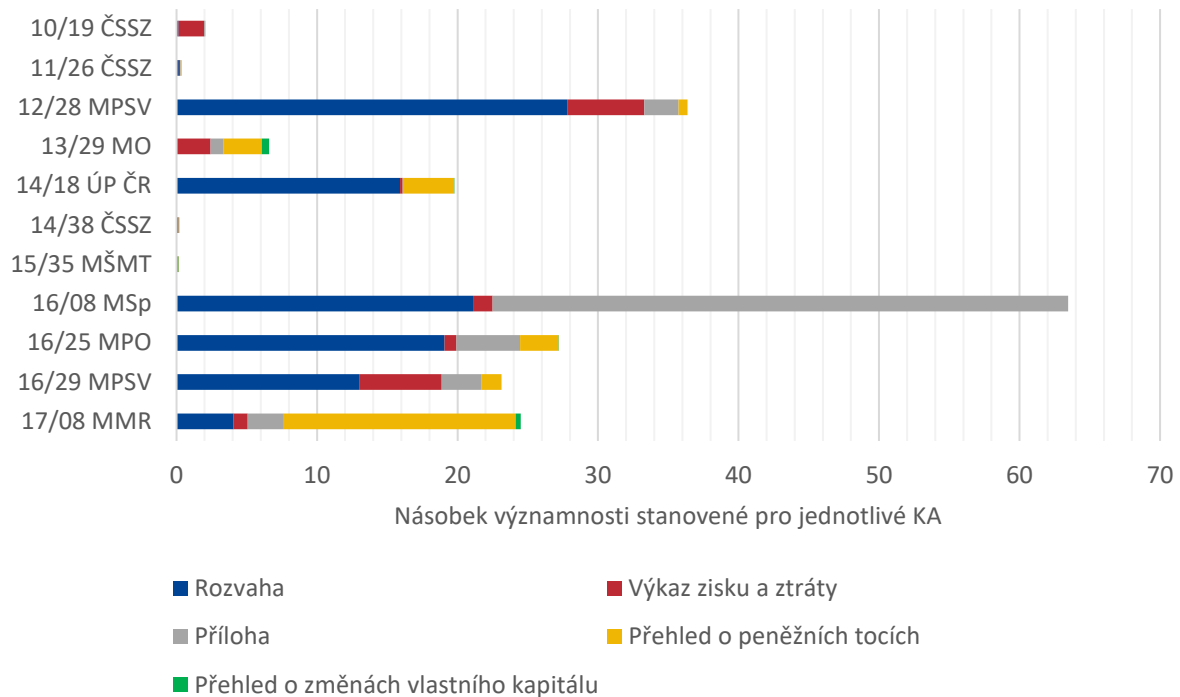
Stanovisko NKÚ k účetní závěrce	Počet
Nemodifikované (kladné) stanovisko	2
Stanovisko s výhradou z důvodu významných nesprávností	4
Záporné stanovisko	4
Odmítnutí stanoviska	1

Zdroj: kontrolní závěry NKÚ.

V rámci těchto 11 kontrol byly některé OSS podrobeny kontrole typu finanční audit poprvé, u některých se jednalo o několikátou kontrolu tohoto typu.

V následujícím grafu je zobrazeno vyhodnocení zjištěných nesprávností v jednotlivých částech účetní závěrky ve vztahu k významnosti (materialitě)¹⁹ stanovené pro posouzení spolehlivosti účetních závěrek u jednotlivých kontrolovaných osob. Ze zobrazených údajů je patrné, že nejnižší hodnoty nesprávností ve vztahu k významnosti byly zjištěny u České správy sociálního zabezpečení a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, tedy u subjektů, které patří k nejvýznamnějším OSS a u kterých jsou kontroly typu finanční audit prováděny pravidelně. Je proto možné konstatovat, že **systematicky opakované kontroly NKÚ přispívají ke správnosti vykazovaných údajů.**

¹⁹ Pro posouzení spolehlivosti účetní závěrky je používána významnost neboli materialita (tj. hodnota nesprávností, u kterých je možné přiměřeně očekávat, že jednotlivě nebo v součtu ovlivní ekonomická rozhodnutí uživatelů účetní závěrky). Obvykle je stanovována ve výši přibližně 2 % z veličiny, která nejvýstižněji zobrazuje charakter účetní jednotky (většinou jsou touto veličinou celkové náklady či aktiva netto).

Graf č. 1: Vztah zjištěných nesprávností v účetní závěrce k významnosti (materialitě)

Zdroj: údaje převzaté z příslušných kontrolních závěrů NKÚ.

Pozn.: Čísla s lomítkem, uvedená u svislé osy grafu, jsou čísla kontrolních akcí NKÚ; zkratky následující po těchto číslech označují jednotlivé kontrolované osoby.

Přehled nesprávností zjištěných kontrolními akcemi NKÚ typu finanční audit, ve kterých NKÚ k ověřované účetní závěrce vydal jiné než nemodifikované (kladné) stanovisko, je uveden v příloze č. 2 kontrolního závěru.

Ze stanovisek NKÚ ke spolehlivosti kontrolovaných účetních závěrek OSS vyplývá, že tyto **OSS v některých případech nevykazují spolehlivé účetní informace. Spolehlivost účetních informací je přitom základním předpokladem pro to, aby tyto informace mohly plnit svůj účel, tj. sloužit ke skládání účtů o hospodaření se svěřeným majetkem a k rozhodování uživatelů účetních závěrek.**

Uživatelům účetních informací poskytovaných organizačními složkami státu tak jsou v některých případech podávány nespolehlivé informace, které nevypovídají o skutečné finanční situaci a výsledcích hospodaření OSS a které dále mohou způsobit, že uživatelé těchto informací nebudou činit vhodná rozhodnutí.

3.3 Výsledky schvalování účetních závěrek OSS dle vyhlášky č. 220/2013 Sb. a výsledky ověření těchto účetních závěrek kontrolními akcemi NKÚ se významně liší

NKÚ při kontrole porovnal výsledky schvalování účetních závěrek OSS s výsledky kontrol typu finanční audit, jejichž předmětem byla mj. správnost vedení účetnictví a ve kterých NKÚ vydal stanovisko ke spolehlivosti účetní závěrky.

Následující tabulka obsahuje přehled kontrolních akcí NKÚ typu finanční audit za období, kdy OSS byly povinny schvalovat účetní závěrky podle vyhlášky č. 220/2013 Sb. (tj. od účetního období roku 2012); u každé z těchto kontrolních akcí je uvedeno stanovisko NKÚ ke spolehlivosti účetní závěrky a výrok schvalujícího orgánu k účetní závěrce, zveřejněný na webových stránkách MF v informačním portálu MONITOR.

Tabulka č. 3: Srovnání stanovisek NKÚ ke spolehlivosti kontrolovaných účetních závěrek a výroků schvalujícího orgánu dle vyhlášky č. 220/2013 Sb.

KA	Kontrolovaná osoba	Kontrolované období	Stanovisko NKÚ ke spolehlivosti ÚZ dle KZ	Stav schválení ÚZ schvalovacím orgánem
12/28	Ministerstvo práce a sociálních věcí	2012	Záporné	Schválena
13/29	Ministerstvo obrany	2012	S výhradou – z důvodu nesprávnosti	Schválena
14/18	Úřad práce České republiky	2013	S výhradou – z důvodu nesprávnosti	Schválena
14/38	Česká správa sociálního zabezpečení	2014	Nemodifikované (kladné)	Schválena
15/35	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	2015	Nemodifikované (kladné)	Schválena
16/08	Ministerstvo spravedlnosti	2015	Záporné	Schválena
16/25	Ministerstvo průmyslu a obchodu	2015	Záporné	Schválena
16/29	Ministerstvo práce a sociálních věcí	2016	Odmítnutí – z důvodu neprůkaznosti účetnictví	Schválena
17/08	Ministerstvo pro místní rozvoj	2016	Záporné	Schválena

Zdroj: kontrolní závěry NKÚ; webové stránky MF – informační portál MONITOR.

Schvalující orgán ve všech devíti případech, ve kterých NKÚ k ověřované účetní závěrce vydal stanovisko, účetní závěrku schválil. NKÚ však pouze ve dvou případech konstatoval, že účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky. V dalších dvou případech z důvodu významných nesprávností vydal ke spolehlivosti účetní závěrky stanovisko s výhradou. Ve čtyřech účetních závěrkách zjistil NKÚ zásadní nesprávnosti a konstatoval, že účetní závěrka nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky. V jednom případě se NKÚ ke spolehlivosti účetní závěrky nevyjádřil z důvodu neprůkaznosti účetnictví, neboť nemohl vyhodnotit, zda účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky.

Přestože se jedná o validační procesy s různým stupněm ujištění, kdy předmětem schvalování účetní závěrky dle vyhlášky č. 220/2013 Sb. je zejména posouzení úplnosti a průkaznosti účetnictví a vyhodnocení předvídatelných rizik a ztrát ve vztahu k věrnému a poctivému obrazu předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, zatímco předmětem kontrolních akcí NKÚ typu finanční audit je posouzení spolehlivosti účetní závěrky, je zřejmé, že výsledky obou způsobů vyhodnocení věrnosti a poctivosti obrazu předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky by se neměly tak výrazně lišit.

Validační proces nastavený vyhláškou č. 220/2013 Sb. nezabránil tomu, že uživatelům účetních informací OSS jsou v některých případech podávány nespolehlivé informace, které nevypovídají o skutečné finanční situaci a výsledcích hospodaření OSS a které dále mohou způsobit, že uživatelé těchto informací nebudou činit vhodná rozhodnutí.

4. Využití účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO pro účely skládání účtů a rozhodování

4.1 MF zveřejňuje účetní informace o hospodářské situaci OSS, SPO a státu

Podle ustanovení § 21a odst. 5 zákona o účetnictví má MF povinnost zveřejňovat účetní výkazy za OSS a za Českou republiku způsobem umožňujícím dálkový přístup.

MF vytvořilo informační portál MONITOR²⁰, který umožňuje volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím z IISSP za všechny úrovně státní správy a samosprávy, tj. uvedená povinnost je splněna nejen pro OSS, ale i pro další typy VÚJ. Prezentované informace pocházejí z IISSP a jsou čtvrtletně aktualizovány. Informační portál MONITOR představuje uživatelsky příjemnou formu prezentace účetních informací a obsahuje rovněž analytickou část, která umožňuje dynamickou analýzu dat pomocí pokročilého nástroje pro reporting.

Účetní výkazy za Českou republiku zveřejňuje MF na svých webových stránkách²¹. Zde byly zveřejněny účetní výkazy za Českou republiku za roky 2015 (sestaveny dne 30. 11. 2016) a 2016 (sestaveny dne 2. 10. 2017). Účetní výkazy za Českou republiku jsou rovněž zveřejňovány v rámci otevřených dat Ministerstva financí²². Účetní výkazy za jednotlivé dílčí konsolidační celky státu a za vyšší dílčí konsolidační celky státu zveřejňovány nejsou.

4.2 Vykazované účetní informace o hospodářské situaci OSS, SPO a státu jsou vhodné pro účely skládání účtů a rozhodování

Účetní reformou byly ve veřejném sektoru ČR postupně zaváděny prvky vyspělého akruálního účetnictví, díky nimž je možné získat věrnější obraz finanční situace a výkonnosti, který není zkreslený o ekonomické dopady a zátěže působící na jiná období. Zatímco např. odložení úhrady závazků vede u peněžně založeného účetnictví k dosažení lepšího výsledku hospodaření v běžném roce, v akruálně založeném účetnictví takový postup k dosažení lepšího výsledku hospodaření v běžném roce nevede. Náklady zatíží výsledek hospodaření již při vzniku závazku, nikoli až v okamžiku jeho úhrady. Akruální účetnictví podává rovněž informace o znehodnocení majetku, tzn. o výši opravných položek (přechodné snížení hodnoty aktiv) a o výši odpisů (trvalé snížení hodnoty aktiv), informuje také o rizicích vzniklých v průběhu účetního období (rezervy). **Akruální účetní informace tak zobrazují skutečné finanční dopady učiněných rozhodnutí a mohou pomoci k transparentnějšímu skládání účtů při hospodaření s majetkem státu a k lepšímu rozhodování, a to za předpokladu, že jsou spolehlivé a srovnatelné.**

Na výsledky zavádění výše uvedených prvků akruálního účetnictví v ČR poukazuje i studie z roku 2014 zpracovaná společností PricewaterhouseCoopers²³ pro potřeby Evropské komise, kde je na straně 36 vyhodnocena vyspělost účetnictví účetních jednotek ústředního vládního sektoru členských států EU, přičemž ČR patří v tomto hodnocení 6. až 7. místo.

²⁰ <http://monitor.statnipokladna.cz/2018/>.

²¹ <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>.

²² <http://data.mfcr.cz/cs/dataset/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>.

²³ *Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standards* (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/4261806/EPAS-study-final-PwC-report.pdf>).

Současně je třeba uvést, že účetní reforma nebyla spojena s reformou v související oblasti řízení veřejných rozpočtů, které jsou i nadále sledovány na peněžní bázi.

4.3 Využívání účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO

4.3.1 MF využívá zejména účetní informace z rozvahy, výkazu zisku a ztráty a pomocného analytického přehledu, ale nikoliv při sestavování státního rozpočtu a státního závěrečného účtu

Kontrolou bylo zjištěno, že MF využívá účetní informace zejména pro sestavování **vládní finanční statistiky** dle metodiky Mezinárodního měnového fondu a pro sestavování **účetních výkazů za ČR²⁴**. Účetní výkazy za stát a za dílčí konsolidační celky měly být poprvé sestaveny již za účetní období roku 2010. Tento termín byl však několikrát odložen. Vyhláška č. 312/2014 Sb. byla vydána až v roce 2014 s účinností k 1. 1. 2015. Účetní výkazy za ČR tak byly poprvé sestaveny až za účetní období roku 2015, a to pouze v omezeném rozsahu, obsahovaly údaje za VÚJ kromě zdravotních pojišťoven a příspěvkových organizací (7 298 subjektů). Od roku 2016 jsou sestavovány účetní výkazy za ČR v plném rozsahu, tj. za všechny VÚJ a ostatní subjekty včetně významných obchodních korporací, ve kterých mají VÚJ majetkový podíl (dohromady 18 103 subjektů). V době realizace kontroly byly za ČR sestavovány následující výkazy: souhrnný výkaz majetku a závazků státu, souhrnný výkaz nákladů a výnosů státu a příloha.

MF dále využívá účetní informace OSS k **sestavování tzv. reportů o hospodaření**. Tyto reporty jsou sestavovány od 2. čtvrtletí roku 2015 a v meziročním porovnání jsou u šesti vybraných ministerstev čtvrtletně sledovány a vyhodnocovány zejména provozní náklady (běžné provozní náklady a mzdové náklady), dále počty pracovníků a průměrné výdělky. Reporty ministerstev navíc obsahují nákladové predikce běžného roku a informace o vývoji tzv. specifických nákladů jednotlivých ministerstev. Hlavním předmětem vyhodnocování vývoje nákladů je zajištění vzájemné srovnatelnosti provozních nákladů.

Pokud jde o využití účetních informací OSS, SPO a státu pro potřeby sestavení státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, většina údajů pochází z rozpočtového systému. **Jen malá část údajů obsažených v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu vychází v současné době z aktuálního účetnictví.** Jedná se např. o bezúplatné převody majetku, předpisy, přeplatky a nedoplatky v případě příjmů z titulu správních poplatků nebo stav poskytnutých nesplacených návratných finančních výpomocí či informace o výši státního dluhu. Tyto údaje nelze z rozpočtového systému zjistit.

Při kontrole bylo zjištěno, že MF nevyužívá informace z přehledu o peněžních tocích ani z přehledu o změnách vlastního kapitálu. Při sestavování státního rozpočtu rovněž nevyužívá informace z podrozvahových účtů vykazované v rámci výkazu příloha, čímž dochází

²⁴ Tyto výkazy jsou někdy také označovány jako tzv. konsolidované účetní výkazy za stát. Účetní konsolidace státu představuje sestavení konsolidované účetní závěrky, která odpovídá účetní závěrce za skupinu propojených jednotek. V jejím rámci dochází na základě příslušných metod konsolidace ke slučování majetku, vlastního kapitálu, závazků, nákladů a výnosů konsolidující jednotky s její podílovou účastí v ostatních jednotkách (konsolidované jednotky státu), které jsou ovládány nebo v nichž je uplatňován podstatný nebo společný vliv. V rámci účetní konsolidace státu dochází k vylučování vzájemných vztahů mezi jednotkami, které jsou součástí skupiny propojených jednotek. Konsolidované účetní výkazy poskytují zdroj informací o finanční pozici (majetku a závazcích) a finanční výkonnosti (nákladech a výnosech) České republiky, jako by se jednalo o jednu účetní jednotku. (Zdroj: *Zpráva o účetních výkazech za Českou republiku za rok 2016.*)

k nenaplnění plánovaného provázání účetnictví a rozpočtu²⁵. Nepropojení aktuálního účetnictví se systémem rozpočetnictví a z toho vyplývající nevyužívání aktuálních účetních informací ze strany MF při sestavování státního rozpočtu, závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a státního závěrečného účtu představuje výrazné omezení předpokládaných přínosů účetní reformy.

4.3.2 ČSÚ využívá zejména účetní informace z rozvahy, výkazu zisku a ztráty a pomocného analytického přehledu

ČSÚ za účelem poskytování statistických informací sestavuje národní účty. Informace pro jejich sestavení čerpá mj. z administrativních zdrojů dat, mezi které patří i informace z CSÚIS, jedná se zejména o údaje převzaté z účetních závěrek a PAP.

Při kontrole bylo zjištěno, že příprava výkazu PAP probíhala formou spolupráce MF a ČSÚ v návaznosti na zavádění účetnictví státu. Tato spolupráce probíhá doposud a ČSÚ průběžně analyzuje rozsah a detaily výkazu PAP a o možných návrzích změn informuje MF, které o nich následně rozhoduje. V průběhu kontrolní akce předložil ČSÚ návrhy na možnou redukci výkazu PAP spočívající zejména ve sloučení některých analytických účtů.

NKÚ ověřil, zda ČSÚ využívá data z IISSP přejímaná z rozvahy, výkazu zisku a ztráty a PAP při sestavování národních účtů dle metodiky ESA 2010. Z převodových můstek, které ČSÚ v průběhu kontroly předložil, vyplývá, že **aktuální údaje z výše uvedených výkazů jsou pro sestavování národních účtů využívány** (až na drobné výjimky, kdy ČSÚ upřednostňuje jiné zdroje než účetní informace). **ČSÚ však nevyužívá údaje z přehledu o peněžních tocích, přehledu o změnách vlastního kapitálu ani údaje z podrozvahových účtů vykazované v příloze.**

4.3.3 Ostatní uživatelé využívají účetní informace o hospodářské situaci státu, OSS a SPO prostřednictvím informačního portálu MONITOR

Mezi ostatní uživatele účetních informací o hospodářské situaci státu, OSS a SPO lze kromě **široké veřejnosti** zařadit i **Českou národní banku, Nejvyšší kontrolní úřad** či v omezené míře **ratingové agentury**. Stěžejním zdrojem účetních informací je pro všechny tyto uživatele **informační portál MONITOR**, jehož hlavními výhodami jsou volný přístup, snadná a přehledná navigace do jednotlivých oblastí portálu, komplexnost a podrobnost informací a srozumitelný způsob prezentace informací. O využívání účetních informací o hospodářské situaci VÚJ svědčí návštěvnost informačního portálu MONITOR, která v období duben 2013 až září 2017 dosahovala průměrně více než 7 500 uživatelských přístupů měsíčně.

²⁵ V předkládací zprávě k UV 561/2007 je uvedeno: „Významným předmětem účetnictví se stane zároveň státní rozpočet, resp. provázání informací zachycovaných v účetnictví s informacemi ze systémů státního rozpočtu.“

Seznam použitých zkratk:

CSÚIS	<i>Centrální systém účetních informací státu</i>
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
ČÚS	český účetní standard pro některé vybrané účetní jednotky
EU	Evropská unie
Harmonogram	harmonogram prací na vytvoření účetnictví státu (č. j. vlády 1295/07)
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
IPSAS	mezinárodní účetní standardy pro veřejný sektor (z angl. <i>International Public Sector Accounting Standards</i>)
KA	kontrolní akce NKÚ
konceptní rámec IPSAS	konceptní rámec mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor
KZ	kontrolní závěr
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	organizační složky státu
PAP	pomocný analytický přehled
SPO	státní příspěvkové organizace
ÚP ČR	Úřad práce České republiky
UV 561/2007	usnesení vlády České republiky ze dne 23. května 2007 č. 561
UV 921/2010	usnesení vlády České republiky ze dne 22. prosince 2010 č. 921
ÚZ	účetní závěrka
VÚJ	vybrané účetní jednotky
vyhláška č. 220/2013 Sb.	vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek
zákon o účetnictví	zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Příloha č. 1

Přehled kontrolních akcí NKÚ typu finanční audit realizovaných po zahájení účetní reformy

KA	Kontrolovaná osoba	Kontrolované období	Stanovisko ke spolehlivosti účetní závěrky
17/08	Ministerstvo pro místní rozvoj	2016	Záporné
16/29	Ministerstvo práce a sociálních věcí	2016	Odmítnutí – z důvodu neprůkaznosti účetnictví
16/25	Ministerstvo průmyslu a obchodu	2015	Záporné
16/08	Ministerstvo spravedlnosti	2015	Záporné
15/35	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	2015	Nemodifikované (kladné)
15/19	Ministerstvo kultury	2014	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
15/07	Ministerstvo zdravotnictví	2014	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
14/38	Česká správa sociálního zabezpečení	2014	Nemodifikované (kladné)
14/19	Ministerstvo životního prostředí	2013	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
14/18	Úřad práce České republiky	2013	S výhradou – z důvodu nesprávnosti
13/39	Ministerstvo dopravy	2013	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
13/38	Ministerstvo zemědělství	2013	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
13/29	Ministerstvo obrany	2012	S výhradou – z důvodu nesprávnosti
13/19	Ministerstvo pro místní rozvoj	2012	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
12/30	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	2012	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
12/28	Ministerstvo práce a sociálních věcí	2012	Záporné
12/15	Ministerstvo zemědělství	2011	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
12/14	Ministerstvo dopravy	2011	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
11/29	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	2011	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
11/26	Česká správa sociálního zabezpečení	2011	S výhradou – z důvodu nesprávnosti a nejednoznačnosti předpisů
10/20	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	2010	Nevyjádření se – z důvodu nejednoznačnosti předpisů
10/19	Česká správa sociálního zabezpečení	2010	S výhradou – z důvodu nesprávnosti

Příloha č. 2

Přehled nesprávností zjištěných kontrolními akcemi NKÚ typu finanční audit, ve kterých NKÚ k ověřované účetní závěrce vydal jiné než nemodifikované (kladné) stanovisko

OSS rok KA	Zjištěné nesprávnosti
MMR rok 2016 KA 17/08	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávné ocenění majetkových podílů, - nesprávné a neúplné účetnictví v oblasti transferů, - nesprávná aplikace účetní metody – odpisování dlouhodobého majetku, - nesprávné sestavení přehledu o peněžních tocích, - nevykazování peněžních prostředků vedených na bankovních účtech mimo rozpočet, - neúplné účtování o podmíněných pohledávkách a závazcích, - nesprávné účtování o vybraných výnosech
MPSV rok 2016 KA 16/29	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávné a neúplné účetnictví v oblasti transferů, - nesprávné účtování o bezúplatné změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu, - neúplné účtování o podmíněných závazcích, - nesprávné účtování o vybraných nákladech, - nesprávné časové rozlišení nákladů, - neúplné účetnictví v oblasti poskytnutí záloh, - nesprávná aplikace účetní metody – odpisování dlouhodobého majetku
MPO rok 2015 KA 16/25	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávné a neúplné účetnictví v oblasti transferů, - nevykazování peněžních prostředků vedených na bankovních účtech mimo rozpočet, - nesprávné naplnění některých položek přehledu o peněžních tocích, - neúplné účtování o podmíněných pohledávkách a závazcích, - nesprávná aplikace účetní metody – tvorba rezerv
MSp rok 2015 KA 16/08	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávná aplikace účetní metody odpisování dlouhodobého majetku, - nesprávné a neúplné účetnictví v oblasti transferů, - nesprávné a neúplné účetnictví na podrozvahových účtech, - nesprávné účtování o nákladech z titulu pořízení jiného drobného majetku
ÚP ČR rok 2013 KA 14/18	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávná aplikace postupů účtování o opravách nákladů a výnosů minulých účetních období, - nesprávně nastaven algoritmus výpočtu položek přehledu o peněžních tocích, - nesprávně vykázané hodnoty zůstatků podrozvahových účtů v příloze účetní závěrky, - nevykazování některých neuhrazených pohledávek a souvisejících výnosů, - neodpisování veškerého majetku, který měl být odpisován
MO rok 2012 KA 13/29	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávně vykázané náklady na sociální dávky, - nesprávně vykázané podmíněné závazky z titulu úplatného užívání cizího majetku, - nesprávně vykázané položky v přehledu o peněžních tocích, - nesprávné účtování o sankčních platbách stanovených dodavatelům, - nesprávné zaúčtování předpisu platby na program NATO, - nesprávné účtování o aktivaci oběžného majetku
MPSV rok 2012 KA 12/28	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávně vykázaný majetek na majetkových účtech, - pozdní zařazení majetku do užívání, - nesprávné účtování o zahraničních transferech, - nevykázání všech dlouhodobých podmíněných závazků a pohledávek, - nesprávné sestavení přehledu o peněžních tocích
ČSSZ rok 2011 KA 11/26	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávné sestavení přehledu o peněžních tocích a přehledu o změnách vlastního kapitálu, - nesprávné účtování o penále z pojistného vůči zaměstnavatelům, - nezaúčtování předpisů nevyplacených exekučních srážek z důchodů povinných osob, - nesprávné účtování o pojistném na nemocenské pojištění
ČSSZ rok 2010 KA 10/19	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávné účtování o odpisu nedobytných pohledávek v oblasti pojistného, - nesprávné účtování o pojistném na nemocenské pojištění, - nesprávné účtování o nevyčerpané prosincové záloze na důchody vyplácené prostřednictvím důchodové služby, - neúčtování o předpisech nevyplacených, tj. deponovaných exekučních srážek z důchodů povinných osob

Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/01

Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování a použití peněžních prostředků určených na podporu podnikatelských nemovitostí a infrastruktury, a to s ohledem na plnění deklarovaných přínosů.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna 2018 do června 2018. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2014 do 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

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

Agentura pro podnikání a inovace, Praha (dále také „API“);

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, Praha (dále také „CzechInvest“);

vybraní příjemci podpory:

Královéhradecký kraj, Hradec Králové; Moravskoslezský kraj, Ostrava; Ústecký kraj, Ústí nad Labem; Zlínský kraj, Zlín; město Bystřice nad Pernštejnem; město Solnice; město Vrchlabí; EGO Zlín, spol. s r.o., Zlín; fa HAKIM s.r.o., Bílina; Kovo Staněk, s.r.o., Brumovice, okres Břeclav; MONTEMA, spol. s r.o., Otrokovice; OBALIA, s.r.o., Prostějov; PLATINUM NATURAL s. r. o., Bystřany; RH-Tech s.r.o., Dubí; ROMEX s.r.o., Brno; Ševčík HYDRO s.r.o., Kotvrdovice; T M T spol. s r. o. Chrudim; VODA CZ s.r.o., Hradec Králové; ZEBR s.r.o., Milovice, okres Břeclav.

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, konaném dne 17. září 2018,

schválilo usnesením č. 9/XII/2018

kontrolní závěr v tomto znění:

Klíčová fakta

Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury

Státní podpora průmyslových zón
od roku 1998 do konce roku 2017

Podpora malých a středních podnikatelů z EU
od roku 2004 do června 2018

12,08 mld. Kč

Výše podpory

102

Počet podpořených zón

14,79 mld. Kč

Výše podpory

1 370

Počet podpořených projektů

20 let podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury

MPO nevytvořilo průkazný systém hodnocení přínosů zón pro stát. Při hodnocení pracuje s neúplnými a neprůkaznými daty.

Ani u podpory pro malé a střední podnikatele z EU nejsou sledovány přínosy jako zlepšení konkurenceschopnosti, snížení nákladů, lepší uplatnění na zahraničních trzích.

+24,6 mld. Kč

Očekávaný kladný přínos zón pro státní rozpočet v roce 2014 podle původního výpočtu MPO.

-1,5 mld. Kč

Záporný dopad na státní rozpočet v roce 2014 podle výpočtu, který MPO upravilo. Kladný přínos MPO posunulo až na rok 2021.

80%

Obsazenost území průmyslových zón v ČR.

2%

Obsazenost území zóny Holešov s rozlohou 280 ha, na kterou stát vynaložil 1,1 mld. Kč.

96%

Podíl podpořených zón, které vznikly na zelené louce, ačkoliv strategickým záměrem MPO je preferovat regeneraci brownfieldů.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu nastavení a fungování systému hodnocení přínosů státní podpory průmyslových zón a podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury poskytované z prostředků Evropské unie. Kontrola se zaměřila zejména na to, zda podpora přináší očekávané přínosy a zda jsou tyto přínosy průkazně vyhodnoceny. NKÚ mimo jiné navázal na svá zjištění z kontrol podpory průmyslových zón z roku 2004, 2009 a podpory infrastruktury pro podnikání z roku 2016¹.

Celkové vyhodnocení

Na podporu průmyslových zón bylo od roku 1998 do roku 2017 vynaloženo 12 076 mil. Kč. MPO ani CzechInvest za celé toto období nevytvořily průkazný a ucelený systém pro vyhodnocení efektivnosti této podpory. Pro stanovení přínosů podpory používají výpočet, ve kterém neuvažují s některými podstatnými příjmy a výdaji státu. Zároveň pracují s neúplnými a neprůkaznými daty. NKÚ přitom již v roce 2004 a 2009 upozornil, že úplné a průkazné hodnocení chybí. Zóny jsou až na výjimky investory obsazovány, ale skutečné přínosy pro státní rozpočet a rozvoj regionů nejsou prakticky ze strany MPO sledovány a investoři nemají uloženu povinnost poskytovat údaje pro vyhodnocení přínosů. To platí jak pro národní programy, tak pro program spolufinancovaný z Evropské unie. Podle nepřesných výpočtů jsou dosavadní výdaje na podporu zón vyšší než celkové příjmy. Podpora zón přinesla v některých regionech i problémy. Není naplňován záměr podporovat přednostně regeneraci brownfieldů na úkor výstavby na zelené louce.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných nedostatků:

1. MPO stanovilo cíle programů podpory průmyslových zón obecně a nejednoznačně. Nastavený systém poskytování a hodnocení podpory neumožňuje získání úplných, aktuálních a ověřitelných dat potřebných k hodnocení. MPO i CzechInvest prakticky rezignovaly na uložení povinnosti investorům podávat informace o vytvořených pracovních místech a výši investic. Plnění cílů již ukončeného programu MPO vyhodnotilo jen částečně. Vyhodnocení dosud neukončeného programu bude po 15 letech jeho realizace pro obecnost cílů a neprůkaznost dat nevěrohodné.
2. MPO ve svých modelech deklarovalo vysoký přínos podpory pro státní rozpočet, ale ten postupně korigovalo a postupně odsouvalo odhad roku, kdy očekávané příjmy začnou převyšovat vynaložené výdaje. Původní předpoklad poskytovat podporu do konce roku 2009 s očekávaným přínosem pro stát v roce 2014 ve výši 24 593 mil. Kč se nenaplnil. Naopak do roku 2014 byly výdaje státu o 1 458 mil. Kč vyšší než přínos z podpory, kterou

¹ Kontrolní akce č. 03/31 – *Prostředky státního rozpočtu poskytované na zainvestování průmyslových zón*, kterou NKÚ provedl v období od listopadu 2003 do března 2004, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2004 *Věstníku NKÚ*; kontrolní akce č. 08/29 – *Finanční prostředky na programy podpory rozvoje průmyslových zón a regeneraci území a objektů pro následné průmyslové a podnikatelské využití*, kterou NKÚ provedl v období od září 2008 do března 2009, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2009 *Věstníku NKÚ*; kontrolní akce č. 16/01 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu Podnikání a inovace z hlediska dosažení cílů*, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*.

navíc MPO stále poskytuje. Vyšší přínosy pro státní rozpočet než dosavadní výdaje nyní MPO předpokládá až od roku 2021. Metody výpočtu přínosů nejsou objektivní, protože nezahrnují některé příjmy a zejména vysoké výdaje státu, které mohou výpočet výrazně ovlivnit (investiční pobídky, přetíženost komunikací, dopravní obslužnost, snížení bezpečnosti regionů). MPO nesledovalo, zda nedochází k zániku firem v okolí podpořených zón.

3. Obsazenost území podpořených průmyslových zón činí v průměru cca 80 %. Nevyužitá je ale zóna Holešov s rozlohou 280 ha, na kterou stát vynaložil 1 093,87 mil. Kč a kde obsazenost činí jen 2 % území. Riziko neobsazení hrozí i v případě připravované zóny Přerov-Bochoř nacházející se cca jen 20 km od Holešova.
4. Není naplňován strategický záměr přednostní podpory regenerace brownfieldů, kde od roku 1998 vznikly jen čtyři státem podporované zóny. Od roku 2010 MPO nepodpořilo vznik žádné průmyslové zóny na území typu brownfield. Z celkového počtu 102² podpořených zón vzniklo 96 % na zelené louce a o dalších čtyřech nových se uvažuje včetně záboru zemědělské půdy.
5. Zprávy o realizaci programů podpory průmyslových zón, které MPO zpracovalo a předložilo vládě ČR nebo Ministerstvu financí, obsahovaly neúplné, nesprávné a zavádějící informace.
6. Přínosem podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury z programu *Nemovitosti 2014–2020* má být přechod malých a středních podnikatelů na výrobu zajišťující konkurenceschopnost, snížení provozních nákladů, vysokou přidanou hodnotu a lepší uplatnění na zahraničních trzích. Po realizaci projektů MPO nesledovalo, zda podniky vykazují očekávané přínosy. U poloviny kontrolovaného vzorku 12 projektů se zatím nepotvrdilo, že by podnikatelé byli v důsledku podpory více konkurenceschopní, měli nižší náklady a lepší uplatnění na zahraničních trzích.

II. Informace o kontrolované oblasti

Podporu podnikatelských nemovitostí a infrastruktury ve formě dotací či návratných finančních výpomocí poskytovalo MPO od roku 1998 ze státních prostředků a od roku 2004 z prostředků Evropské unie.

Podporu ze státních prostředků poskytlo do roku 2017 v celkové výši 12 076 mil. Kč, a to prostřednictvím:

- *pilotních projektů* podpořených v roce 1998 (zóny Karviná a Bystřice nad Pernštejnem) a následně v období 1999 až 2000 na základě pravidel schválených vládou ČR;
- programu 322 050 – *Program podpory rozvoje průmyslových zón* od roku 2001 do roku 2009 (dále také „ukončený program“ nebo „program 322 050“);

² V údajích je zahrnuto i 19 zón, které byly podpořeny jen převodem pozemku ze správy Pozemkového fondu ČR (Státního pozemkového úřadu), a to bezúplatně či za zvýhodněnou cenu, tj. nebyly podpořeny dotací ani návratnou finanční výpomocí.

- programu 222 230 – *Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury* od roku 2005, přičemž program má být ukončen v roce 2020 (dále také „neukončený program“ nebo „program 222 230“);

Podporu z prostředků Evropské unie poskytlo do června 2018 v celkové výši 14 788 mil. Kč, a to prostřednictvím:

- programu *Reality 2004–2006* z operačního programu *Průmysl a podnikání*, v rámci první priority – *Rozvoj podnikatelského prostředí*, opatření 1.2 *Rozvoj podnikatelské infrastruktury*;
- programu *Nemovitosti 2007–2013* z operačního programu *Podnikání a inovace*, v rámci páté prioritní osy *Prostředí pro podnikání a inovace*, oblasti podpory 5.3 *Infrastruktura pro podnikání* (dále také „Nemovitosti 2007–2013“);
- programu *Nemovitosti 2014–2020* z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*, v rámci druhé prioritní osy *Rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti malých a středních podniků*, investiční priority 3. *Podpora vytváření vyspělých kapacit pro rozvoj produktů a služeb*, specifického cíle 2.3 *Zvýšit využitelnost infrastruktury pro podnikání* (dále také „Nemovitosti 2014–2020“).

Od roku 2017 MPO přijímá žádosti o podporu z programu 122D21 *Regenerace a podnikatelské využití brownfieldů* (dále také „program 122D21“), přičemž předpokládá jeho ukončení v roce 2024. Do doby ukončení kontroly MPO zatím žádnou akci z tohoto programu nepodpořilo.

MPO bylo správcem výše uvedených národních programů a řídicím orgánem uvedených operačních programů. Část svých pravomocí a povinností MPO převedlo na Agenturu pro podporu podnikání a investic CzechInvest, která plnila úlohu zprostředkujícího subjektu. Od června 2016 plní úlohu zprostředkujícího subjektu pro operační program *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* Agentura pro podnikání a inovace (API)³. CzechInvest a API jsou příspěvkovými organizacemi podřízenými Ministerstvu průmyslu a obchodu. Zdrojem financování národních programů byl v kontrolovaném období převážně zvláštní účet Ministerstva financí⁴.

Podporu ze státních prostředků MPO zaměřilo na:

- přípravu průmyslových zón se záměrem realizovat na nich projekty z oblasti zpracovatelského průmyslu, strategických služeb a technologických center za účelem vytvoření nových pracovních příležitostí v moderních výrobních provozech;
- regeneraci průmyslových zón, tj. na regeneraci stávajících průmyslových území, která nebyla s ohledem na jejich technický stav využívána. Takové projekty měly přispět k tvorbě nových pracovních míst a k restrukturalizaci průmyslu včetně rekultivace životního prostředí;

³ Agentura pro podnikání a inovace byla zřízena zákonem č. 149/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání, a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. června 2016.

⁴ Zvláštní účet prostředků z výnosu prodeje privatizovaného majetku a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, který spravuje Ministerstvo financí.

- výstavbu a rekonstrukci nájemních objektů umožňujících investorům rychlé zahájení výroby a tím i vytvoření pracovních míst;
- tzv. akreditaci průmyslových zón, tj. na podporu školení manažerů průmyslových zón a jejich technického a programového vybavení s cílem zabezpečit profesionální správu průmyslových zón a tím přispět ke zvýšení jejich konkurenceschopnosti a k jejich vyšší obsazenosti. Podpora měla přispět k lepšímu zhodnocení prostředků státního rozpočtu vynaložených na ostatní podprogramy a k vytvoření předpokladů pro výběr nových lokalit.

Podporu ze státních prostředků získaly převážně obce a kraje za účelem připravit zónu pro investory. Příjemcem podpory mohly být i specifikované podniky a společnosti⁵, státní podniky, příspěvkové organizace a organizační složky státu. Způsobilými výdaji byly zejména výdaje na pořízení pozemků, projektovou dokumentaci a výstavbu infrastruktury. Pravidla programu umožňovala podpořit i další výdaje vyvolané realizací akce.

Podpora z prostředků Evropské unie byla určena pro menší projekty přípravy, výstavby a rekonstrukce podnikatelských objektů, na výstavbu, rozvoj či regeneraci zóny a související infrastrukturu.

- Od roku 2014 je podpora z Evropské unie zaměřena jen na brownfieldy, tj. na rekonstrukce a modernizace zastaralých, prostorově a technicky nevyhovujících objektů, budov a areálů ve vlastnictví malých a středních podnikatelů, s cílem je znovu využít pro rozvoj výrobních činností a služeb malého a středního podnikání.
- V květnu 2018 Evropská komise na žádost MPO schválila aktualizaci programového dokumentu operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*, podle které budou moci být podpořeny v rámci specifického cíle 2.3 i projekty v malých venkovských obcích⁶ zaměřené na modernizace zastaralých a prostorově a technicky nevyhovujících objektů, budov a areálů s cílem jejich následného využití pro malé a střední podnikání v cestovním ruchu. Podporovány ale nemají být golfové hřiště a areály, aquaparky ani koupaliště.

Příjemcem podpory z Evropské unie byly – na rozdíl od podpory ze státních prostředků – přímo malé a střední podniky vlastníci a užívající příslušnou nemovitost pro podnikání. Podle stanovených pravidel mohou být příjemcem podpory i územní samosprávné celky.

III. Rozsah kontroly

Ve vazbě na tři předchozí kontrolní akce z roku 2004, 2009 a 2016 se kontrola zaměřila:

- na systém hodnocení přínosů podpory průmyslových zón, kterou od roku 1998 poskytuje MPO a administruje CzechInvest, zejména na program 322 050 – *Program podpory rozvoje průmyslových zón* s realizací od roku 2001 do roku 2009 a program

⁵ Podnik působící převážně ve zpracovatelském průmyslu, v oblasti strategických služeb a technologických center, v oblasti výzkumu a vývoje, v energetických odvětvích. Rozvojová společnost – právnická osoba zabývající se prodejem či pronájmem nemovitostí nebo instituce s majoritní účastí státu, obce, kraje.

⁶ Malé venkovské obce do 3 tis. obyvatel s výjimečným potenciálem přírodního subsystému cestovního ruchu. Seznam těchto obcí stanovilo MPO na základě studie zpracované Ústavem územního rozvoje.

222 230 – Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury realizovaný od roku 2005 s předpokladem jeho ukončení v roce 2020 a vyhodnocení v roce 2023;

- na systém hodnocení programu Nemovitosti z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* pro období 2014–2020.

Do kontroly bylo zahrnuto také 19 příjemců podpory poskytnuté v celkové výši 4 100,6 mil. Kč na 20 projektů, z toho 8 projektů (6 zón) bylo z programu 222 230 a 12 projektů z programu Nemovitosti 2014–2020. Seznam kontrolovaných projektů je uveden v příloze č. 1.

Kontrolovaný objem na úrovni systému činil 26 864 mil. Kč, což byly prostředky, které poskytlo MPO na průmyslové zóny od roku 1998 ve výši 12 076 mil. Kč a na podnikatelské nemovitosti a infrastrukturu ze tří operačních programů od roku 2004 ve výši 14 788 mil. Kč.⁷

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Obecné cíle podpory průmyslových zón a nedostatečná data pro jejich hodnocení

Cíl podpory ukončeného programu

Cílem programu 322 050 ukončeného v roce 2009 bylo připravit podmínky pro rozvoj investiční výstavby v sektorech zpracovatelského průmyslu, strategických služeb a technologických center, umožnit růst malým a středním podnikům, zvýšit schopnost České republiky obstát v konkurenci mezinárodního trhu přímých zahraničních investic, přispět k procesu restrukturalizace průmyslu v České republice otevíráním moderních výrobních provozů s nízkou surovinovou a energetickou závislostí, vysokou přidanou hodnotou a velkým exportním potenciálem, a v důsledku toho vytvořit předpoklady pro vznik nových pracovních příležitostí.

Hodnocení cílů podpory ukončeného programu

MPO vyhodnotilo plnění cílů programu 322 050 obecným konstatováním, že program k plnění cílů přispěl. K tomu spočítalo celkový počet vytvořených pracovních míst a výši ohlášených investic, k čemuž ale použilo nevěrohodná a neprůkazná data. V roce 2010 nechalo zpracovat vyhodnocení podpory průmyslových zón, které zahrnovalo i některé zóny podpořené z programu 322 050. Počet zón podpořených z programu 322 050 ani firem v nich podnikajících a zahrnutých do hodnocení nebyl specifikován a MPO ho neznalo.

Vzhledem k nevěrohodnosti a neprůkaznosti dat, které mělo MPO, resp. CzechInvest, provedl hodnotitel vlastní empirické šetření v devíti zónách⁸ u vzorku 127 z 602 firem, tj. u 21 % firem v nich podnikajících. Z šetření zejména vyplynulo:

- Zavádění nových technologií, vlastní výzkum a vývoj nových produktů splnilo 30 % firem.

⁷ Údaj zahrnuje i prostředky spolufinancování ze státního rozpočtu.

⁸ Kolín-Ovčáry, Nošovice, Most-Joseph, Liberec-Jih, Plzeň – Borská pole, Písek-Čížovská, Zlín-Východ, Šumperk, Hodonín-Kapříška.

- Firmy v zónách byly charakteristické růstem exportu, subdodavatelskými vztahy a přispívaly k vyšší tvorbě přidané hodnoty. Nejvyšší podíl mezi firmami činil automobilový průmysl.
- Firmy měly pozitivní vliv na regionální trh práce, jejich ohodnocení zaměstnanců bylo nadprůměrné.
- Převažovaly montážní aktivity a dělnické profese a pracovali v nich i zahraniční dělníci.
- Minimálně u dvou firem šetření zjistilo, že firma je klíčovým zaměstnavatelem v regionu, ale že je součástí mezinárodní korporace vyhledávající lokality s minimálními výrobními náklady nebo se dlouhodobě pohybuje těsně nad hranicí nulového zisku, kdy využívá korporátní strategii s možností využít vnitropodnikový „transfer-pricing“⁹ pro optimalizaci daňové zátěže.

Cíl podpory dosud neukončeného programu

Cílem dosud neukončeného programu 222 230 je zajistit dlouhodobý udržitelný rozvoj ČR a nutné předpoklady a podmínky pro realizaci projektů v oblasti zpracovatelského průmyslu, strategických služeb a technologických center a takto přispět k posílení hospodářského růstu a regionálního rozvoje prostřednictvím zvyšování konkurenceschopnosti investičního prostředí zejména v hospodářsky slabých či strukturálně postižených regionech¹⁰, tím vytvořit předpoklady pro vznik nových pracovních míst. Realizace programu 222 230 probíhá od roku 2005 a má být ukončena v roce 2020 s předpokladem jeho vyhodnocení v roce 2023.

Hodnocení podpory dosud neukončeného programu

Splnění cílů může být ohroženo skutečností, že dosud nebyla z programu podpořena žádná akce, která by byla samostatně zaměřena na strategické služby a technologická centra. MPO průběžně hodnotilo program pomocí velikosti podpořeného, zainvestovaného či zregenerovaného území, výší ohlášených investic, počtem nově vytvořených pracovních míst a obsazeností zón. Příjemcům podpory (vyjma pěti zón) uložilo povinnost po dobu pěti nebo deseti let od dokončení akce zasílat tyto údaje agentuře CzechInvest. Po uplynutí této doby MPO ani CzechInvest ale údaje nesledovaly, přestože program pokračoval dál.

Neprůkazná data pro hodnocení

Přetrvávala skutečnost, kterou NKÚ zjistil již v roce 2009, a to že MPO neuložilo příjemcům podpory, aby údaje od investorů byly průkazné. Stále závisí jen na ochotě investorů, zda poskytnou správná a úplná data a zda umožní jejich ověření. U šesti kontrolovaných zón si pouze jeden příjemce smluvně s investorem zajistil poskytování i ověřování dat. Z ostatních kontrolovaných příjemců měli dva smluvně zajištěno poskytování dat, ale ani jeden je nemohl ověřit.

⁹ Transfer-pricing je oceňování transakcí (např. prodeje zboží nebo poskytnutí služby) mezi dvěma daňovými subjekty ekonomicky nebo personálně spojenými. Spojené subjekty sledují obvykle společný cíl a snaží se o co nejvyšší zisk pro skupinu, což může vést k nesprávnému rozdělení zisku a přesouvání větší části zisku do země s výhodnějším daňovým zatížením.

¹⁰ Ustanovení § 4 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Výše ohlášených investic

MPO nespecifikovalo, jaké výdaje mají příjemci podpory zahrnout do ukazatele „výše ohlášených investic“. U šesti kontrolovaných zón příjemci podpory údaj převzali od investora, avšak nevěděli, co je v ukazateli zahrnuto. Vzhledem k tomu, že závisí na příjemci, resp. na investorovi, jaké údaje do ukazatele zahrne, nemá takový ukazatel dostatečnou vyhovovací schopnost pro hodnocení přínosu zón.

Neúplná a neaktuální data pro hodnocení

Program 222 230 má být vyhodnocen v roce 2023, ale MPO předpokládá dosažení očekávaného počtu nově vytvořených pracovních míst a výše přímých investic celkem za program nejdříve v roce 2030. MPO nezajistilo průkaznost údajů pro hodnocení, navíc údaje nebudou v roce 2023 ani aktuální a úplné, protože z celkových 33 akcí:

- u šesti akcí MPO stanovilo termín stanovený pro dosažení cílových hodnot výše investice a počtu pracovních míst až po roce 2023;
- u tří dalších akcí MPO nastavilo ukazatele tak, že umožnilo případné posunutí termínu pro splnění jejich cílových hodnot až po roce 2030;
- v době kontroly u sedmi podpořených akcí, resp. sedmi průmyslových zón, již uplynula doba, po kterou jsou příjemci povinni předkládat výše uvedené údaje. V roce 2030 se bude jednat o další tři takové zóny;
- u tří akcí MPO stanovilo v rozhodnutích o poskytnutí dotace závazné cílové hodnoty počtu nově vytvořených pracovních míst a výše nově přichozích investic, ale nestanovilo cílový rok pro jejich splnění;
- u dvou akcí vůbec nestanovilo ukazatele pro hodnocení jejich přínosů.

Příjemci podpory nejsou povinni ve výroční zprávě o stavu obsazenosti průmyslové zóny uvádět informace o tom, kolik z vykázaných vytvořených pracovních míst bylo obsazeno nezaměstnanými, cizinci a agenturními zaměstnanci tak, aby MPO mohlo přesněji vyhodnotit dopad podpory na zaměstnanost v regionu a na státní rozpočet.

2. Neprůkazná metoda hodnocení efektivnosti podpory průmyslových zón

Neúplný model efektivity

Pro účely vyhodnocení ekonomické účinnosti podpory průmyslových zón vypracovala agentura CzechInvest metodiku – model efektivity, jehož pomocí v roce 2005 vypočítal očekávaný kladný dopad podpory na státní rozpočet do roku 2014 ve výši 24 593 mil. Kč. NKÚ v roce 2004 a opakovaně v roce 2009 zjistil, že vyhodnocení dopadu mělo nízkou vyhovovací schopnost, bylo neúplné a nevěrohodné.

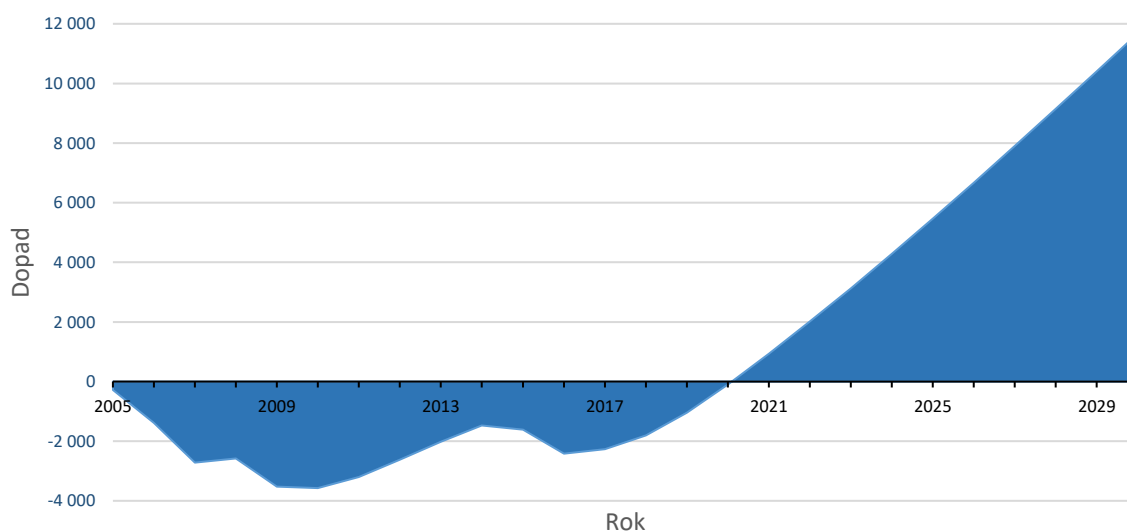
V červnu 2015 MPO upravilo model efektivity a přiložilo jej k aktualizované dokumentaci programu 222 230, schválené vládou ČR. Upravený model byl zpracován na období 2005 až 2030. Z porovnání původního modelu a upraveného modelu, které provedl NKÚ za použití skutečných hodnot, vyplynulo, že dopad podpory pro státní rozpočet v roce 2014 byl ve skutečnosti záporný, tzn., že výdaje státu byly do roku 2014 o 1 458 mil. Kč vyšší než přínos z podpory. Upravený model také nově předpokládá, že kumulativní dopad podpory na státní

rozpočet bude záporný až do roku 2020. Původně očekávaný přínos ve výši 24 593 mil. Kč ale nebude dosažen ani v roce 2030, kdy má činit pouze 11 677 mil. Kč.

Zhoršení dopadu na státní rozpočet v upraveném modelu bylo ovlivněno změnou metodiky výpočtu, kdy v upraveném modelu MPO počítalo jen s 15% vlivem podpory na zaměstnanost (oproti původnímu 50% vlivu) a již nekalkulovalo s nepřímými pracovními místy. Vzhledem k aktuální situaci na trhu práce mohou mít některé zóny ještě menší efekt na zaměstnanost, protože disponibilní pracovní síla je výrazně nízká a pracují v nich cizinci a agenturní zaměstnanci. MPO také nesledovalo, zda nedochází k zániku firem v okolí podpořených zón.

Zhoršení dopadu také ovlivnil fakt, že skutečné výdaje státu na podporu průmyslových zón byly výrazně vyšší a skutečný počet vzniklých pracovních míst byl výrazně nižší, než bylo plánováno.

Graf č. 1: Předpokládaný kumulativní dopad podpory průmyslových zón od roku 2005 do roku 2030 na státní rozpočet (v mil. Kč)



Zdroj: MPO, graficky zpracoval NKÚ.

MPO sice upravilo model efektivity podpory průmyslových zón, ale nezahrnulo do výpočtu efektivity některé příjmy a podstatné výdaje státu.

Nezapočítané příjmy státu

V oblasti příjmů státu např. MPO nekalkulovalo s příjmy z daní firem podílejících se na přípravě zón, firem umístěných v zónách a subdodavatelských firem. MPO ani CzechInvest vůbec nesledovaly podíl firem se subdodavatelským efektem ani podíl firem, kde se v zónách montují dovezené komponenty. V upraveném modelu bylo ale také jako příjem státního rozpočtu chybně dvakrát započítáno zdanění mezd zaměstnanců, kteří by bez vzniku zóny byli nezaměstnanými.

Nezapočítané výdaje státu

V oblasti výdajů státu MPO naopak např. nezapočítalo:

- výdaje státu na administraci programů průmyslových zón (např. od roku 2005 část příspěvku na provoz a dotace pro CzechInvest určené na administraci programu 222 230 ve výši 69 mil. Kč);
- výdaje státu na přímou podporu podnikání investorů (např. ve výši 1 450 mil. Kč společnosti Hyundai Motor Company na pořízení majetku v rámci zavedení výroby motorových vozidel a jejich součástí v oblasti Frýdek-Místek);
- výdaje či snížení příjmů státu z důvodu investičních pobídek poskytnutých firmám v zónách;
- výdaje státu na řešení problematických důsledků příchodu či rozšiřování výroby investorů ve velkých zónách, kterými jsou přetíženost a poškození komunikací, zatížení dopravní obslužnosti regionu, zhoršení ekologických podmínek, nárůst kriminality a snížení bezpečnosti regionu, nedořešení infrastruktury v bydlení, ve školství a volnočasových aktivitách. Zjevným příkladem takových výdajů je průmyslová zóna Solnice-Kvasiny, kde k březnu 2018 pracovalo 11 859 lidí, z toho 33 % cizinců, a pro kterou vláda ČR souhlasila v roce 2015 k řešení problémů vyčlenit ze státních prostředků 4 955 mil. Kč, v tom 82 mil. Kč jsou předpokládané výdaje na bezpečnost.

3. Počet průmyslových zón a jejich obsazenost

Regionální rozložení zón

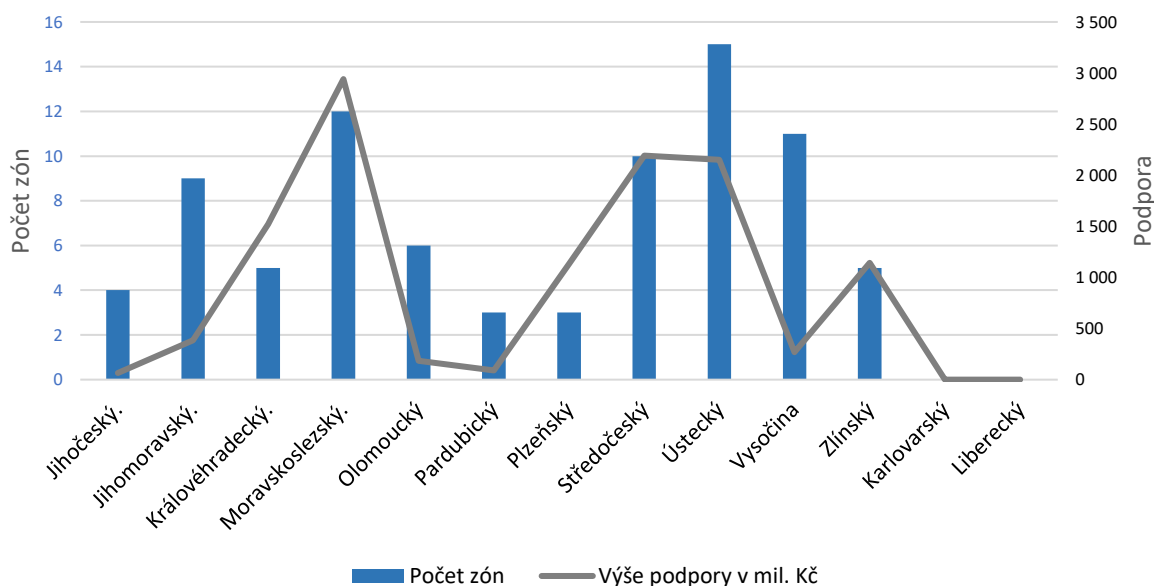
Od roku 1998 do 31. prosince 2017 podpořilo MPO celkem 102 průmyslových zón ve výši 12 076 mil. Kč, a to včetně 19 zón, které byly podpořeny jen bezúplatným nebo zvýhodněným převodem pozemku ze správy Pozemkového fondu České republiky (Státního pozemkového úřadu)¹¹. Státem podpořené průmyslové zóny v období 1998–2018 jsou graficky zpracovány v příloze č. 2. V době kontroly probíhala příprava tří dalších akcí (Kladno, Nad Barborou, Veselí nad Moravou) a tři akce byly zaregistrovány (Triangle vnitřní infrastruktura II, Solnice-Kvasiny – výkupy pozemků, Solnice-Kvasiny – doprava).

Největší počet podpořených akcí vztažený k jednomu investorovi se týkal rozšíření výroby společnosti ŠKODA AUTO a.s. v České republice v průmyslové zóně Solnice-Kvasiny a zóně Vrchlabí. MPO za tímto účelem podpořilo celkem 7 akcí ve výši 1 501 mil. Kč.

Téměř polovina dotovaných zón byla soustředěna ve čtyřech krajích, tj. v Ústeckém kraji, Moravskoslezském kraji, Kraji Vysočina a Středočeském kraji. Od roku 1998 nebyla podpořena dotací nebo návratnou finanční výpomocí žádná zóna v Karlovarském a Libereckém kraji¹². Přitom např. Sokolov je označován jako hospodářsky problémový region od roku 2004. Vláda ČR v roce 2017 schválila zatím přípravu zón Cheb II a Sokolov – Staré Sedlo.

¹¹ Státní pozemkový úřad byl zřízen ke dni 1. ledna 2013 zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů. Tímto zákonem byl zrušen Pozemkový fond České republiky, jehož agenda byla spojena s činností pozemkových úřadů, a vznikl Státní pozemkový úřad.

¹² Tři zóny byly podpořeny v těchto krajích zvýhodněným převodem pozemků.

Graf č. 2: Průmyslové zóny podle krajů podpořené dotací nebo návratnou finanční výpomocí ze státních prostředků v letech 1998 až 2017

Zdroj: MPO, graficky zpracoval NKÚ.

Obsazenost zón

Celková obsazenost podpořených zón v době kontroly činila 80 % území včetně cca 2 % tzv. rezervací, kdy investor jen projevil zájem, ale v zóně svou výrobu nemusí umístit. Zcela neobsazená byla zóna Světlá nad Sázavou podpořená dotací 20 mil. Kč a jen ze 2 % byla obsazena zóna Holešov s investičně připravenou plochou 280 ha, na kterou MPO poskytlo 1 093,87 mil. Kč.

Zóna Holešov

Zóna Holešov byla původně připravována se souhlasem vlády ČR pro strategického investora, který se ale rozhodl v zóně investici neumístit. Z důvodu uzpůsobení zóny i pro více investorů MPO následně podpořilo akci na dobudování vnitřní infrastruktury zóny návratnou finanční výpomocí ve výši 150 mil. Kč. Tato akce má být dokončena v roce 2020. Zóna byla také vládou ČR schválena jako zvýhodněná, tj. případní investoři mohou získat lepší podmínky v rámci investiční pobídky. Zlínský kraj a CzechInvest zónu prezentují v tisku, na webových stránkách a prostřednictvím veřejných a odborných subjektů.

Do doby ukončení kontroly nebyla opatření učiněná k vyšší obsazenosti zóny Holešov účinná. Zvýšení obsazenosti zóny je omezeno jejím umístěním v ochranném pásmu podzemních vod a aktivitami ekologických spolků a sdružení.

Zóna Přerov-Bochoř

Riziko neobsazení je i u plánované zóny Přerov-Bochoř. Tato lokalita, která se nachází cca 20 km od zóny Holešov rovněž v ochranném pásmu podzemních vod, byla vybrána také na základě jednání s potenciálním investorem, jež umístil investici jinde. Vláda ČR následně

přesto v roce 2016 souhlasila s přípravou a výstavbou zóny s odhadovanými výdaji ve výši 1 419,29 mil. Kč, z toho 1 273 mil. Kč ze státního rozpočtu. Do června 2018 vynaložila agentura CzechInvest v souvislosti s přípravou zóny Přerov-Bochoř 497 tis. Kč za studie a odhad investičních výdajů.

4. Převažující zóny na zelené louce a oproti brownfieldům

Národní strategie regenerace brownfieldů

MPO zpracovalo *Národní strategii regenerace brownfieldů*, kterou vláda ČR vzala na vědomí v červenci 2008. Základním cílem strategie je vytvořit prostředí pro rychlou a efektivní realizaci regeneračních projektů a prevenci vzniku nových brownfieldů. Jedním z jejích přínosů má být snížení počtu brownfieldů a záborů zemědělské půdy pro stavby na „zelené louce“. Podle údajů z května 2018 evidovala agentura CzechInvest ve veřejně dostupné databázi 485 brownfieldů, které považovala za prioritní k regeneraci.

Programy regenerace brownfieldů

V současnosti je na podporu regenerace brownfieldů zaměřen program Nemovitosti 2014–2020, který je určen pro malé a střední podnikatele s alokací prostředků Evropské unie ve výši 5 124 mil. Kč, a dále národní program *Regenerace a podnikatelského využití brownfieldů* pro období 2017–2023 s předpokládanou podporou státu ve výši celkem 2 000 mil. Kč.

U programu Nemovitosti 2014–2020 byla v době kontroly víc než polovina alokace přidělena příjemcům prostřednictvím rozhodnutí o poskytnutí dotace. O národní program *Regenerace a podnikatelského využití brownfieldů* ale nebyl výrazný zájem a do doby ukončení kontroly MPO nevydalo žádné rozhodnutí o poskytnutí dotace. Podpora brownfieldů byla zahrnuta i v národních programech podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury (322 050 a 222 230) realizovaných postupně od roku 2001.

Podíl podpory na zelené louce

MPO systematicky nesledovalo, které podpořené akce byly realizovány tzv. na zelené louce a které byly zaměřeny na brownfieldy. Podle údajů agentury CzechInvest ze 102 státem podpořených zón od roku 1998 jen čtyři vznikly na území typu brownfield, a to před rokem 2010, protože následně o podporu nebyl zájem.

Na základě návrhu MPO souhlasila vláda ČR v roce 2017 s přípravou tří nových lokalit průmyslových zón (Cheb II, Veselí nad Moravou a Moravské Budějovice) s předpokládanou státní dotací 573,8 mil. Kč, která by měla být hrazena z národního programu podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury. Vláda ČR také odsouhlasila přípravu zóny Sokolov – Staré Sedlo a Rokycany v případě, že u těchto lokalit budou splněny nezbytné podmínky pro realizaci zón dříve než u předchozích uvedených lokalit. V případě Veselí nad Moravou, Moravských Budějovic, Sokolov – Staré Sedlo a Rokycan se jedná o přípravu velkých zón (31–142 ha) na „zelené louce“ včetně nutného záboru zemědělské půdy.

5. Informace pro vládu ČR o podpoře průmyslových zón

Informace o hodnocení podpory poskytované do roku 2001

V roce 2009 NKÚ zjistil, že MPO neznalo přesně počet akcí, které podpořilo od roku 1998 do konce roku 2008 v rámci podpory průmyslových zón. Tato skutečnost přetrvávala i v době realizace kontrolní akce č. 18/01. Ve stanovisku pro vládu ČR ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce NKÚ č. 08/29¹, provedené v roce 2009, MPO mimo jiné uvedlo, že akce realizované od roku 1998 do 2001 budou vyhodnoceny do konce října 2009. MPO takové hodnocení ale nedohledalo.

Informace o hodnocení podpory poskytované do roku 2009

NKÚ v roce 2009 také zjistil, že závěrečné hodnocení programu 322 050 bylo opožděno a že v době, kdy měl být program ukončen, ještě u většiny akcí probíhalo posouzení jejich závěrečného hodnocení nebo dokumentace hodnocení nebyla kompletní. NKÚ dále upozornil na riziko, že vzhledem ke stavu hodnocení jednotlivých akcí nebude mít MPO dostatek informací pro závěrečné vyhodnocení celého programu 322 050. Toto riziko se potvrdilo. Minimálně 17 akcí podpořených z programu 322 050 MPO vůbec nevyhodnotilo, protože příjemci podpory dokumentaci vyhodnocení nepředložili a v jednom případě dokumentaci agentura CzechInvest nepředala na MPO.

V rozporu s výše popsány skutečnostmi MPO v září 2009 vládě ČR mimo jiné sdělilo, že v požadovaném termínu provedlo závěrečná vyhodnocení všech akcí realizovaných v programu 322 050 a že do konce září 2009 bude ukončeno projednání návrhu zprávy o realizaci programu s Ministerstvem financí a zpráva bude projednána ve vládě. Následně v červnu 2010 MPO vládu ČR informovalo, že předložilo Ministerstvu financí závěrečné hodnocení programu 322 050, ve kterém byla hodnocena celková úspěšnost programu a v němž byly rovněž identifikovány chyby, které byly převážně zapříčiněny chybějící dokumentací na straně příjemců dotace.

MPO sice zaslalo na Ministerstvo financí návrh závěrečné zprávy o realizaci programu 322 050, ale vzhledem k tomu, že údaje v návrhu nebyly správné ani úplné¹³, mělo MPO podle požadavku Ministerstva financí zprávu dopracovat. Avšak žádný dokument prokazující opravu, doplnění a schválení zprávy MPO nedohledalo.

¹³ Např. podle textu návrhu zprávy mělo být ze státních prostředků vyčerpáno na program 322 050 celkem 4 916,234 mil Kč, ale podle příloženého seznamu akcí činily dotace celkem 5 227, 399 mil. Kč (při kontrole v roce 2009 NKÚ zjistil, že podpora z programu 322 050 jen do roku 2006 činila 5 114,772 mil. Kč). MPO uvedlo, že nedohledalo příslušná data, a rozdíl mezi údaji nedokázalo vysvětlit. MPO rovněž nebylo schopno vysvětlit rozdíl mezi údajem o 115 podpořených akcích uvedených v návrhu zprávy a údajem o 167 akcích vykázaných agenturou CzechInvest.

6. Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury z prostředků Evropské unie

Program Nemovitosti 2007–2013

Podporu podnikatelských nemovitostí a infrastruktury z prostředků Evropské unie poskytuje MPO od roku 2004. V roce 2016¹⁴ NKÚ upozornil na nedostatečné nastavení cílů programu Nemovitosti 2007–2013 ve vztahu k jejich hodnocení. Do doby ukončení kontroly nebylo hodnocení tohoto programu uzavřeno. MPO jej zadalo externímu hodnotiteli s termínem vypracování do září 2018.

Cíle programu Nemovitosti 2014–2020

Realizací v současnosti probíhajícího programu Nemovitosti 2014–2020 má být dosaženo prostorově a ekonomicky vyhovující podnikatelské infrastruktury umožňující malým a středním podnikatelům přechod od běžné výroby a služeb na výrobu či služby s vyšší technickou a technologickou úrovní zajišťující konkurenceschopnost, snížení provozních nákladů a vysokou přidanou hodnotu s potenciálem lepšího uplatnění na zahraničních trzích. Po realizaci projektů ale MPO nesledovalo, zda podniky očekávané přínosy vykazují.

První výzva programu Nemovitosti 2014–2020

V rámci první výzvy MPO hodnotilo žádosti o podporu podle příjemcem popsáných a zdůvodněných očekávaných ekonomických přínosů, jako jsou zvýšení objemu výroby a odbytu, rozvoj exportních možností, tvorba nových pracovních míst a zlepšení efektivity výroby. MPO sice žádosti o podporu hodnotilo podle výše uvedených kritérií, ale plněním těchto očekávaných přínosů příjemce nezavázalo. Příjemcům rovněž neuložilo poskytovat informace o tom, zda, případně jak, se po realizaci projektu uvedené ekonomické ukazatele zlepšily.

Druhá výzva programu Nemovitosti 2014–2020

V rámci druhé výzvy MPO žádosti už vůbec nehodnotilo podle očekávaného zvýšení objemu výroby, exportu, vytvoření pracovních míst ani zlepšení efektivity výroby. V rámci obou výzev pro příjemce podpory byl závazný k naplnění hodnot jen ukazatel „rozšířené, zrekonstruované nebo nově vybudované kapacity bez záboru zemědělského půdního fondu“. K tomu povinný pro sledování byl ukazatel „počet firem využívajících novou, nebo modernizovanou infrastrukturu pro podnikání“.

Nepotvrzené přínosy kontrolovaných projektů z programu Nemovitosti 2014–2020

NKÚ ověřil na vzorku 12 projektů podpořených dotací ve výši celkem 117,37 mil. Kč, že podnikatelé nakládali s pořízeným majetkem a využívali jej v souladu se stanovenými podmínkami. Do doby ukončení kontroly, tj. cca v rozmezí od půl roku do necelých dvou let

¹⁴ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/01 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu Podnikání a inovace z hlediska dosažení cílů schválený dne 28. listopadu 2016 a zveřejněný v částce 1/2017 Věstníku NKÚ.

po ukončení kontrolovaných projektů, bylo z celkových 103 pracovních míst, jejichž vytvoření kontrolovaní příjemci deklarovali v žádostech o podporu, vytvořeno 69 míst.

Dva příjemci podpory měli problémy se získáváním kvalifikovaných pracovníků z důvodu jejich nedostatku na trhu práce a jeden z nich za příčinu označil také existenci nedaleké velké průmyslové zóny.

U poloviny z celkových 12 příjemců podpory vzrostly objem výroby i tržby, snížily se náklady a zefektivnila výroba. Export vzrostl jen v jednom případě. Naopak ke snížení obrátu, tržeb či exportu došlo u čtyř příjemců, což vysvětlili odkladem realizace zakázek do dalšího roku z důvodu záplav, vad dodávek na vstupu do výroby, výpadku odběratelů, neočekávanými komplikacemi při plnění zakázky.

Seznam zkratk

API	Agentura pro podnikání a inovace
EU	Evropská unie
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
CzechInvest	Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest
ČR	Česká republika
Nemovitosti 2007–2013	program <i>Nemovitosti 2007–2013</i> z operačního programu <i>Podnikání a inovace</i>
Nemovitosti 2014–2020	program <i>Nemovitosti 2014–2020</i> z operačního programu <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
program 122D21	program <i>Regenerace a podnikatelské využití brownfieldů</i>
program 222 230	program <i>Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury</i>
program 322 050	<i>Program podpory rozvoje průmyslových zón</i>
ukončený program	<i>Program podpory rozvoje průmyslových zón</i>
neukončený program	program <i>Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury</i>

Příloha č. 1

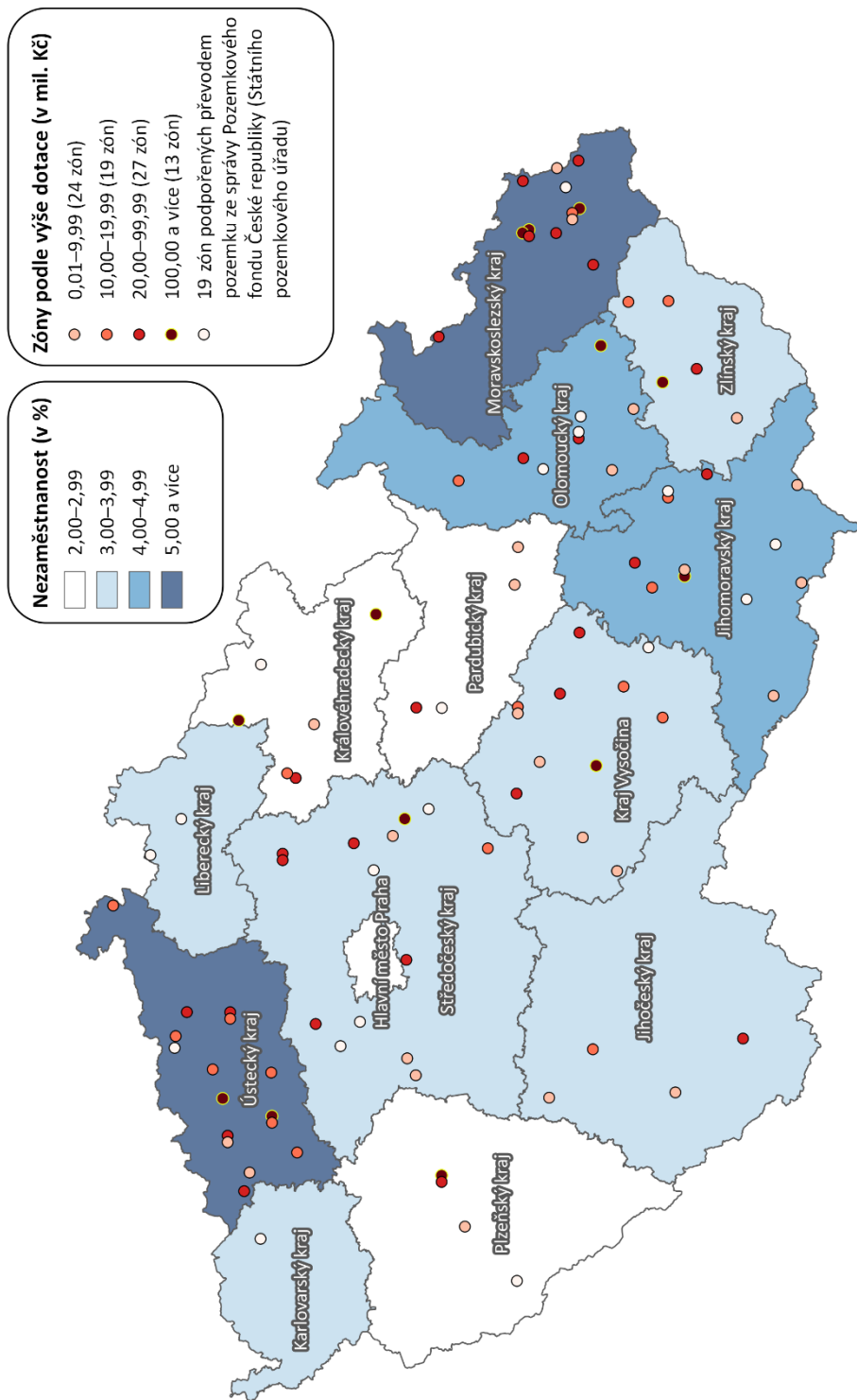
KONTROLOVANÉ PROJEKTY

Průmyslové zóny		
Číslo projektu (název zóny)	Příjemce podpory	Dotace
222D323000034 (zóna Vrchlabí-jih)	Město Vrchlabí	122,288 mil. Kč
222D232000001(zóna Solnice-Kvasiny)	Město Solnice	370,058 mil. Kč
222D232000021 (zóna Solnice-Kvasiny, infrastruktura)	Královéhradecký kraj	560,477 mil. Kč
222D232000014 (zóna Triangle, II. etapa)	Ústecký kraj	1 272,539 mil. Kč
222D232000044 (zóna Triangle, infrastruktura)	Ústecký kraj	24,561 mil. Kč
222D232000045 (zóna Bystřice nad Pernštejnem)	Město Bystřice nad Pernštejnem	15,953 mil. Kč
222D232000013 (zóna Nošovice)	Moravskoslezský kraj	1 084,974 mil. Kč
222D232000019 (zóna Holešov)	Zlínský kraj	532,376 mil. Kč
Celkem		3 983,226 mil. Kč
Podpora malých a středních podniků		
Číslo projektu	Příjemce podpory	Dotace
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000315	Ševčík HYDRO s.r.o.	12,555 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000509	ZEBR s.r.o.	6,975 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000712	EGO Zlín, spol. s r.o.	6,781 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000758	Kovo Staněk, s.r.o.	12,752 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000790	MONTEMA, spol. s r.o.	15,374 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000837	T M T spol. s r.o. Chrudim	7,905 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000916	ROMEX s.r.o.	17,177 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0001276	VODA CZ s.r.o.	12,186 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0001933	OBALIA, s.r.o.	6,819 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0003034	PLATINUM NATURAL s. r. o.	11,269 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0003857	fa HAKIM s.r.o.	3,658 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/16_058/0007867	RH-Tech s.r.o.	3,919 mil. Kč
Celkem		117,370 mil. Kč



Příloha č. 2

Státem podpořené průmyslové zóny v období 1998 až 2017



Zdroj: nezaměstnanost: Uchazeči o zaměstnání a volná pracovní místa k 28. únoru 2018; Ministerstvo práce a sociálních věcí; výše dotace: Obsazenost průmyslových zón k 31. 12. 2017; Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/02

Nemovitý majetek a peněžní prostředky státu související s tímto majetkem určené na zabezpečení úkolů Armády České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda je hospodaření s nemovitým majetkem a souvisejícími peněžními prostředky určenými k zabezpečení úkolů Armády České republiky v souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna do července 2018.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany (dále též „MO“);

Armádní Servisní, příspěvková organizace, Praha (dále též „ASPO“).

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 26. listopadu 2018, **schválilo** usnesením č. 8/XV/2018 **kontrolní závěr** v tomto znění:

KLÍČOVÁ FAKTA

400 km²

Rozloha vojenských areálů

> 32 tisíc

Počet položek nemovitostí v evidenci MO a ASPO

2,7 mld. Kč

Průměrný roční výdaj MO na nemovitosti

29,1 %

Dosažená cena vzorku prodávaných nemovitostí oproti ceně stanovené znaleckými posudky

62,7 mld. Kč

Hodnota všech nemovitostí MO a ASPO

6,5 mld. Kč

Hodnota nemovitostí, které MO nevyužívá

32,5 mil. Kč

Náklady na správu nevyužívaných nemovitostí MO za rok 2017

13,4 mld. Kč

Odhad celkové zanedbanosti stavebních objektů MO

62,2 %

Podíl ubytoven, u kterých nedošlo k navrženému ukončení provozu

7,6 %

Podíl nevyužitých ubytoven v období 2015–2017

36,0 %

Průměrná obsazenost ubytoven, kde je povoleno ubytovávat bez omezení, v období 2016–2017

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu hospodaření s nemovitým majetkem (dále též „nemovitosti“) a souvisejícími prostředky určenými především k zabezpečení úkolů Armády České republiky (dále též „Armáda“). Zaměřil se na nemovitosti státu, s nimiž je příslušné hospodařit MO a ASPO, na peněžní prostředky vynaložené na obnovu tohoto majetku a na vybrané převody nepotřebných nemovitostí MO. Zjišťoval zejména, zda objem tohoto majetku odpovídá potřebám současné Armády a zda MO zajistilo dostatečné podmínky pro jeho optimalizaci. Dále prověřoval, zda bylo hospodaření a nakládání s vybranými majetkovými položkami (příloha č. 1) v souladu s právními předpisy a schválenými koncepcemi.

Celkové vyhodnocení

Nemovitý majetek, ke kterému mají příslušnost hospodařit MO a ASPO, svým objemem převyšuje potřeby současné Armády a ani strukturou a stavem neodpovídá těmto potřebám. Nadbytečně zatěžuje státní rozpočet a zároveň dochází k jeho postupnému zanedbávání. MO nezajistilo v oblasti koncepce, řízení a financování dostatečné podmínky pro jeho optimalizaci, zejména nemá jasně vymezené potřeby ani stanovené měřitelné cíle v dané oblasti, a nenaplnilo principy definované v roce 2011 *Bílou knihou o obraně*¹ (dále též „*Bílá kniha*“). Optimalizace objemu a struktury nemovitého majetku by snížila nejen prostředky potřebné na správu, provoz a investice, ale i nároky na zaměstnance, kteří o nemovitosti pečují.

Hospodaření s kontrolovaným vzorkem nemovitostí a souvisejících prostředků (příloha č. 1) probíhalo, až na níže uvedené výjimky, v souladu s vybranými právními předpisy. Kontrolované výdaje na opravy a technická zhodnocení nemovitostí byly vynaloženy účelně, hospodárně a v souladu s koncepcemi a usneseními vlády. MO však v některých případech nepostupovalo v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.,² č. 137/2006 Sb.,³ č. 134/2016 Sb.,⁴ č. 218/2000 Sb.⁵ a ASPO nepostupovala v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb. Při úplatných převodech nemovitostí MO nezlepšilo účinnost nabídky a propagace prodávaných nemovitostí s ohledem na výnos z jejich prodeje, jak bylo doporučeno mj. v *Bílé knize*.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných nedostatků:

1. MO většinou nenaplnilo principy, které stanovila v oblasti nemovitého majetku rezortu obrany (dále též „rezort“) *Bílá kniha*. Přitom to byla od roku 2002 jediná koncepce, která se danou oblastí blíže zabývala. V roce 2011 upozornila mj. na to, že MO od zavedení profesionální Armády (k 1. lednu 2005) nezmenšilo dostatečně objem svého nemovitého majetku, a vymezila principy nutné pro zlepšení hospodaření s tímto majetkem.

¹ Koncepční dokument schválený usnesením vlády České republiky ze dne 18. května 2011 č. 369, o *Bílé knize o obraně*.

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

³ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁴ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

2. MO nevyužívá více než desetinu nemovitostí, se kterými je příslušné hospodařit. V květnu 2018 činila tato hodnota⁶ přes 6,5 mld. Kč, což je 11,4 % hodnoty veškerého nemovitého majetku MO. Strukturu nevyužívaných nemovitostí uvádí tabulka č. 3. Nemovitosti přestalo MO užívat převážně v období před rokem 2010, a to v souvislosti s profesionalizací Armády. Náklady na správu těchto nemovitostí MO vyčíslo jen za rok 2017 ve výši 32,5 mil. Kč.
3. MO dlouhodobě nemělo ujasněnu potřebu využívání některých vojenských areálů,⁷ např. kasáren Brno – Černá Pole nebo letiště Přerov-Bochoř. Současně MO nemá dostatek prostředků, aby řádně zajišťovalo opravy a rekonstrukce veškerých stavebních objektů,⁸ se kterými je příslušné hospodařit. V důsledku toho dochází k zanedbávání především nevyužívaných objektů anebo takových, u kterých není jistá jejich potřebnost pro rezort či účel jejich využití v budoucnu.
4. Celkovou stavební zanedbanost objektů odhaduje MO na 13,4 mld. Kč. Navzdory tomu MO nerespektovalo v *Bílé knize* stanovený princip reinvestovat prostředky získané prodejem nemovitostí do obnovy nemovitého majetku. Z celkové částky 4,2 mld. Kč využilo na obnovu nemovitostí pouze 0,78 mld. Kč (tj. 18,6 %).
5. MO neúspěšně řešilo optimalizaci počtu vojenských ubytovacích zařízení (dále též „ubytovny“). V roce 2011 doporučila *Bílá kniha* provoz ubytoven rezortu zefektivnit. MO ve spolupráci s ASPO provedlo na přelomu let 2013–2014 analýzu, která vybrala k ukončení provozu 37 ubytoven s nízkým využitím nebo ztrátovým provozem. Ke konci roku 2017 jich z tohoto počtu zůstalo v příslušnosti hospodaření ASPO celkem 22 a jedna zůstala MO. Více než 62 % vybraných ubytoven s neefektivním provozem tak nadále zůstalo v rezortu.
6. NKÚ zjistil, že 13 ubytoven evidovaných ASPO ke konci roku 2017 v režimu útlumu⁹ bylo v období 2015–2017 využíváno nejvýše z několika procent. Kumulovaná ztráta ASPO z jejich správy a provozu činila za tři roky celkem 24,7 mil. Kč a provoz těchto ubytoven tak nebyl efektivní. Některé ubytovny, např. v Lázních Bohdaneč nebo ve Slaném, nebyly využity vůbec.
7. Údaje shromažďované MO o nemovitostech neposkytují dostatek podrobných informací na centrální úrovni potřebných pro vypracování komplexní analýzy za účelem optimalizace objemu a struktury nemovitého majetku a hledání úspor rozpočtových zdrojů, která by se zaměřila na tyto otázky:
 - jak je nemovitost (pozemek či stavba) potřebná pro MO, resp. Armádu,
 - jak intenzivně je využívána,
 - v jakém je stavu,
 - kolik stojí její provoz.

⁶ Nemovitosti evidované MO jako vyřazené z užívání, jejich hodnota je uvedena v pořizovacích cenách.

⁷ Vojenský areál je vymezené území využívané k plnění úkolů rezortu obrany, které tvoří z hlediska konkrétního účelu využití jeden celek a zpravidla zahrnuje jak budovy, tak i prostor mezi nimi.

⁸ Ke konci roku 2017 evidovalo MO více než 13 tisíc stavebních objektů.

⁹ Ubytovna není ekonomicky pronajímána ani pravidelně využívána a plní funkci ubytovací zálohy.

8. MO nezlepšilo účinnost nabídky a propagace prodávaných nemovitostí ke zvýšení výnosu z jejich prodeje. Tento výnos byl na kontrolovaném vzorku osmi souborů nemovitostí nižší o 372,8 mil. Kč (o 70,9 %) ve srovnání s cenou stanovenou znaleckými posudky. MO tak nenaplnilo princip maximalizace výnosů z prodeje zlepšením nabídky a propagace prodávaného majetku, jak doporučila mj. *Bílá kniha*.
9. MO nepostupovalo při péči o budovu v kasárnách Brno – Černá Pole v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., neboť více než 15 let řádně nepečovalo o údržbu této budovy, což vedlo k jejímu zanedbanému stavu. MO rovněž nepostupovalo při dílčích úkonech souvisejících s realizací tří veřejných zakázek na opravy a rekonstrukce objektů kasáren v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb. a č. 134/2016 Sb., nicméně zjištěné nedostatky neovlivnily výsledky zadávacích řízení. MO dále schválilo dva investiční záměry na akce technického zhodnocení nemovitostí, ve kterých ASPO neuvedla vyjádření efektivity vložených prostředků spolu se specifikací požadavků na zabezpečení provozu, jak ukládá zákon č. 218/2000 Sb., čímž ASPO ani MO nepostupovaly v souladu s tímto zákonem.

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

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo obrany je ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany České republiky (dále též „ČR“), řízení Armády a správu vojenských újezdů. MO při řízení Armády mj. stanoví a realizuje opatření k jejímu rozvoji, zřizuje a ruší vojenské útvary a vojenská zařízení. Součástí MO je i Generální štáb Armády, který zabezpečuje Armádě velení. V roce 2017 pracovalo v rezortu celkem 30 567¹⁰ zaměstnanců, z toho 23 089 vojáků z povolání a 7 478 občanských a státních zaměstnanců. Výdaje státního rozpočtu spotřebované v kapitole 307 – *Ministerstvo obrany* se v období 2015–2017 pohybovaly ročně mezi 45,7 až 52,9 mld. Kč.

Agentura hospodaření s nemovitým majetkem je organizační útvar MO, odpovídá za výkon správy nemovitého majetku a souvisejícího movitého majetku státu, ke kterému má příslušnost hospodařit MO. K jejím úkolům patří mj. zajištění provozu staveb a budov, nákupy energií a služeb, zajištění střežení a ostrahy nepotřebných nemovitostí, zabezpečení přípravy a realizace staveb investiční výstavby nebo pronájem dočasně nepotřebného majetku.

Armádní Servisní, příspěvková organizace, je státní organizace v působnosti MO. Hlavní činností ASPO je v rámci rezortu zejména správa, provozování, reprodukce, údržba a opravy nemovitého a movitého majetku státu plnění funkce bytového fondu, ubytoven, rozvodů tepla nebo čistíren odpadních vod. Kromě hlavní činnosti vykonává ASPO i jinou činnost spočívající např. v ubytovací nebo realitní činnosti. V roce 2017 pracovalo v ASPO celkem 267 zaměstnanců. Příspěvek MO na provoz ASPO tvoří přibližně 90 % výnosů ASPO a v období 2015–2017 se pohyboval ročně mezi 683,4 mil. Kč až 1 506,4 mil. Kč. Z této částky od 189,5 mil. Kč do 227,3 mil. Kč činil příspěvek na provoz ubytoven. ASPO ke konci roku 2017 spravovala celkem 79 ubytoven, jejich rozmístění na území ČR znázorňuje mapa v příloze č. 2.

¹⁰ Údaj nezahrnuje počty zaměstnanců v příspěvkových organizacích a ve Vojenském zpravodajství.

Armáda je základní součástí ozbrojených sil, které ČR vytváří k zajišťování své bezpečnosti. Organizačně se člení na vojenské útvary a vojenská zařízení. Úkoly Armády vymezuje zákon č. 219/1999 Sb.¹¹ v ustanoveních § 9 a § 10 a v části třetí. Hlavním úkolem je příprava k obraně ČR a obrana proti vnějšímu napadení. Armáda plní též úkoly, které vyplývají z mezinárodních smluvních závazků ČR, podílí se na činnostech ve prospěch míru a bezpečnosti a účastní se vojenských cvičení na území ČR nebo v zahraničí. Svěřené úkoly může Armáda plnit kvalitně mj. za předpokladu, že využívá vhodně zařízené a fungující základny a má k dispozici nezbytná výcviková zařízení a příslušné materiální a technické vybavení. K 1. dubnu 2018 byla Armáda na území ČR rozdělena celkem do 85 míst dislokace.

MO hospodařilo v květnu 2018 s **nemovitým majetkem**¹² v celkové hodnotě 57,2 mld. Kč (tabulka č. 1), z toho hodnota staveb činila 51,1 mld. Kč a hodnota pozemků 6,1 mld. Kč. MO eviduje téměř 31 tisíc jednotlivých položek nemovitostí, které tvoří více než 1 100 vojenských areálů o celkové rozloze téměř 400 km².

Tabulka č. 1 – Nemovitý majetek MO v pořizovacích cenách

Kategorie vojenského areálu	Celková hodnota v Kč	Rozloha pozemků v km ²
Kasárna a administrativní budovy	27 874 771 471,02	97,487
Výcviková a školící zařízení	211 678 959,48	1,119
Vojenské výcvikové prostory	1 591 528 133,81	140,560
Cvičiště	3 302 123 068,56	37,204
Střelnice	1 675 740 207,97	50,686
Letiště a objekty pro letecký provoz	11 205 339 281,75	16,915
Logistické základny	3 775 566 524,76	20,484
Muniční základny	1 976 893 547,09	3,693
Inženýrské stavby	1 326 758 836,01	21,267
Objekty zvláštních prací	1 965 817 206,76	1,496
Samostatné pozemky	390 221 043,82	5,937
Ostatní	1 880 787 253,23	2,546
Nemovitý majetek celkem	57 177 225 534,26	399,394
- z toho pozemky	6 082 881 877,32	399,394
- z toho stavby	51 094 343 656,94	–

Zdroj: MO – stav ke dni 16. května 2018.

Výdaje MO na nemovitosti mimo mandatorních¹³ výdajů se v období let 2015–2017 pohybovaly ročně mezi 2,570 mld. Kč až 2,730 mld. Kč a představovaly přibližně 5,5 % veškerých výdajů spotřebovaných v kapitole 307 – *Ministerstvo obrany* (příloha č. 3).

ASPO hospodařila ke konci roku 2017 s **nemovitým majetkem** v celkové hodnotě 5,53 mld. Kč (tabulka č. 2), z toho hodnota staveb činila 5,45 mld. Kč a hodnota pozemků 0,08 mld. Kč. ASPO eviduje přibližně 1 500 jednotlivých položek nemovitostí.

¹¹ Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

¹² Nejsou zahrnuta kabelová vedení (liniové stavby) v celkové účetní hodnotě 0,48 mld. Kč, která jsou ve správě Agentury komunikačních a informačních systémů MO.

¹³ Mandatorní výdaje jsou povinné výdaje vyplývající ze zákonů, popř. jiných právních norem, a smluvních závazků.

Tabulka č. 2 – Nemovitý majetek ASPO v pořizovacích cenách

Kategorie nemovitého majetku	Celková hodnota v Kč
Byty a bytové budovy	3 092 310 753,42
Nebytové budovy	646 352 555,99
Ostatní stavby	1 711 729 314,86
Pozemky	80 450 167,17
Nemovitý majetek celkem	5 530 842 791,44
- z toho pozemky	80 450 167,17
- z toho stavby	5 450 392 624,27
- z toho ubytovny	3 328 788 204,11

Zdroj: ASPO – stav ke dni 31. prosince 2017.

Činnost ASPO vykonávaná ve prospěch Armády a MO spočívala v období 2015–2017 mj. v provozování ubytoven. Ke konci roku 2017 bylo ze 79 ubytoven spravovaných ASPO celkem 60 ubytoven v provozu, 13 v útlumu, pět ubytoven bylo v ekonomickém pronájmu a jedna v rekonstrukci. ASPO na odpisy, údržbu, opravy a ostatní služby spojené s provozem ubytoven vynaložila v kontrolovaném období náklady v celkové výši 611 mil. Kč.

III. Rozsah kontroly

NKÚ zjišťoval, zda MO a ASPO hospodaří s nemovitým majetkem a souvisejícími prostředky v souladu s dlouhodobými koncepcemi a právními předpisy a zda objem tohoto majetku odpovídá potřebám současné Armády. Z hlediska systému se kontrola u MO zaměřila na veškerý nemovitý majetek, se kterým bylo příslušné hospodařit, u ASPO pak na vojenská ubytovací zařízení.

Kontrolovatelný objem majetku činil u kontrolovaných osob celkem 34,8 mld. Kč a kontrolovatelný objem peněžních prostředků činil celkem 3,4 mld. Kč.¹⁴

V oblasti hospodaření a nakládání s konkrétními nemovitostmi, popř. soubory nemovitostí, NKÚ prověřil celkem 27 majetkových položek a souvisejících prostředků. Jednalo se o 13 položek výdajů MO a ASPO na opravy a technická zhodnocení nemovitostí Armády v celkové hodnotě 312,7 mil. Kč a dále o 14 převodů souborů nepotřebného nemovitého majetku Armády v celkové hodnotě 1 601,7 mil. Kč (příloha č. 1). Kontrolovaný vzorek byl vybrán na základě kritéria výše poskytnutých prostředků, kritéria doby vynaložení těchto prostředků a kritéria kategorie nemovitého majetku. Na kontrolovaném vzorku bylo zjišťováno, zda MO a ASPO při hospodaření a nakládání s tímto majetkem postupovaly v souladu s vybranými právními předpisy a schválenými koncepcemi. Byla ověřena i účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků a kontrole byla zároveň podrobena věcná i formální správnost kontrolovaných činností.

Pro ověření, zda objem nemovitého majetku odpovídá potřebám rezortu, resp. Armády, posuzoval NKÚ strategické, koncepční a řídicí dokumenty MO v této oblasti. Dále posuzoval

¹⁴ Hodnota nemovitostí MO (ASPO) v pořizovacích cenách se započtením opotřebení činila celkem 31,8 mld. Kč (3 mld. Kč). Náklady vynaložené na opravy a udržování nemovitostí MO (ASPO) v období let 2015–2017 činily celkem 2,3 mld. Kč (0,4 mld. Kč). Výnosy z prodeje nemovitostí MO v období let 2015–2017 činily celkem 0,7 mld. Kč.

vývoj ekonomických a dalších ukazatelů spojených s nemovitým majetkem MO a ubytovny ASPO, jako je účetní hodnota majetku, související náklady a výnosy, resp. výdaje a příjmy i počet zaměstnanců MO a ASPO. Rovněž posuzoval způsob shromažďování údajů potřebných pro efektivní řízení této oblasti MO a ASPO.

Kontrolovaným obdobím byly zejména roky 2015 až 2017. V případě koncepční činnosti MO byly prověřovány i roky předcházející, především období od roku 2002.

Jako kritéria pro hodnocení efektivnosti objemu nemovitého majetku byly využity především hodnoty sledovaných ekonomických a dalších ukazatelů, cíle uvedené ve schválených koncepčních dokumentech a údaje z evidence nemovitého majetku MO i ASPO. Pro posouzení zákonnosti a věcné a formální správnosti byly uplatněny právní předpisy, zejména se jednalo o zákony č. 218/2000 Sb., č. 219/2000 Sb., č. 137/2006 Sb. a č. 134/2016 Sb. Vynaložené výdaje byly z hlediska účelnosti posuzovány podle míry naplnění řádně zdůvodněné potřeby a z hlediska hospodárnosti podle průběhu zadávacího procesu veřejných zakázek včetně volby vhodných kvalifikačních i hodnotících kritérií. Maximalizace výnosů z prodeje nepotřebných nemovitostí byla hodnocena podle způsobu prodeje s ohledem na průběh celého procesu před prodejem a při prodeji.

IV. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Nenaplnění principů *Bílé knihy* a absence měřitelných cílů

Stanovení strategických cílů či principů je základním předpokladem strategického řízení a plánování a přispívá k zavedení a udržení efektivních procesů ve sledované oblasti. NKÚ se zaměřil především na MO zpracované a vládou schválené koncepční dokumenty výstavby Armády z pohledu nemovitého majetku. Významným mezníkem ve vývoji Armády s dopadem mj. na tuto oblast byla její profesionalizace k 1. lednu 2005, v jejímž důsledku Armáda v období let 2005–2017 opustila přibližně polovinu z původního počtu 166 posádkových míst.

Bílá kniha, kterou MO vypracovalo v roce 2011, vyhodnotila stav MO a ozbrojených sil a navrhla opatření ke zlepšení fungování celého rezortu. Popsala konkrétní postupné kroky pro restrukturalizaci systému velení a řízení Armády a reformu MO. Mimo jiné upozornila na to, že se MO během šesti let od zavedení profesionální Armády nepodařilo dostatečně zmenšit objem nemovitého majetku, a vymezila principy, které definovaly žádoucí stav do roku 2021 v této oblasti. NKÚ z nich vybral principy související s předmětem a cílem kontroly, vyhodnotil je a zjistil, že je MO většinou nenaplnilo:

- MO mělo urychlit redukci majetku státu, se kterým bylo příslušné hospodařit, aby odpovídal potřebám a ekonomickým možnostem ozbrojených sil. MO sice snížilo v období 2012–2017 celkovou hodnotu nemovitostí v pořizovacích cenách o téměř 8 %, když hodnotu pozemků snížilo o 20 % a hodnotu staveb o necelých 6 %. MO si však nestanovilo na strategické úrovni žádný měřitelný cíl, který by mělo splnit a který by bylo možné hodnotit.
- MO mělo preferovat úplatný převod vyřazovaného majetku do nestátního vlastnictví, přitom mělo minimalizovat náklady na prodej a maximalizovat výnosy z prodeje, a to

zlepšením nabídky a propagace i využíváním elektronických aukcí. NKÚ naproti tomu zjistil, že v období 2015–2017 převedlo MO bezúplatně nemovitý majetek dvakrát¹⁵ vyšší účetní hodnoty v porovnání s účetní hodnotou prodaného majetku, přitom více než čtvrtina hodnoty těchto bezúplatných převodů byla ve prospěch příspěvkových organizací zřízených MO. Elektronické aukce MO nevyužívá. Problematika prodeje nemovitostí MO je uvedena v bodu 8.

- Výnos z prodeje nemovitého majetku měl být reinvestován do perspektivních nemovitostí s cílem je zmodernizovat.¹⁶ Naproti tomu NKÚ zjistil, že MO využilo z prostředků ve výši 4,168 mld. Kč získaných prodejem nemovitostí v období let 2004–2015 na modernizaci nemovitého majetku pouze 0,777 mld. Kč (podrobnosti jsou uvedeny v bodu 4).
- Celková rozloha vojenských újezdů byla vzhledem k velikosti Armády neadekvátní, proto mělo MO jejich rozlohu do roku 2015 snížit tak, aby odpovídala reálným potřebám Armády. NKÚ zjistil, že celková rozloha vojenských újezdů byla ke dni 1. ledna 2016 snížena o 36 % a činí cca 1,1 % území ČR. Ke konci roku 2017 připadalo v ČR na jednoho vojáka 3,6 hektaru újezdů, což je třikrát více než v roce 1993.
- Do roku 2015 měla být redukována síť posádek a dislokačních míst a neperspektivní majetek měla Armáda opustit nejpozději do konce roku 2018. Naproti tomu NKÚ zjistil, že MO začalo některá původně zrušená místa dislokace opět obnovovat. Jedná se např. o vojenský areál Dukelská kasárna I v Rakovníku, skladový areál v Ústí nad Orlicí nebo letiště v Přerově (podrobnosti jsou uvedeny v bodu 3).
- MO mělo zefektivnit síť vojenských ubytovacích zařízení. V květnu 2014 v rámci úsporných opatření MO ve spolupráci s ASPO navrhlo ukončit provoz 37 ubytoven, z toho 31 poté prodat. Armáda po několika schvalovacích kolech odsouhlasila k prodeji pouze sedm ubytoven s tím, že ostatní budou ponechány pro případnou potřebu (podrobnosti jsou uvedeny v bodu 5).

Další koncepční dokumenty MO z období let 2002–2017 se zabývají nemovitým majetkem rezortu pouze okrajově. MO nemá žádný komplexní dokument, který by byl na tuto oblast zaměřen a který by v této oblasti stanovil měřitelné cíle anebo ve kterém by byl uveden rozsah nemovitostí potřebných pro Armádu, resp. MO, a objem souvisejících peněžních prostředků.

V oblasti řízení MO uplatňovalo v období let 2015–2017 metodu řízení pomocí cílů, kdy cíle rezortu stanovilo ve třech úrovních. Přímou nemovitým majetkem se zabývaly až některé cíle

¹⁵ Bez započtení hodnoty bezúplatných převodů obcím, krajům a církvím podle zákona č. 173/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů – do 31. 12. 2015, dále zákona č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů) – od 1. 1. 2016, a rovněž zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

¹⁶ Podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. d) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném v období od 7. 9. 2004 do 19. 2. 2015 byly zdrojem rezervního fondu MO i příjmy z prodeje majetku státu, se kterým bylo MO příslušné hospodařit. Tyto prostředky mohlo MO následně využít k financování programů reprodukce majetku, a to jak nemovitého, tak i movitého majetku.

třetí úrovně, které MO stanovilo obecně, např. „zabezpečit provoz a opravy“ nebo „snižovat zanedbanost“. Cíle rezortu hodnotilo MO ročně v rámci vyhodnocení plánu činnosti rezortu. Hodnocení cílů třetí úrovně v oblasti nemovitostí bylo v období let 2015–2017 prováděno pouze formálně a neposkytovalo informaci o tom, zda MO naplňuje v dané oblasti cíle stanovené ve schválených koncepcích (resp. principy *Bílé knihy*).

2. Nevyužívaný nemovitý majetek

Hodnota nevyužívaných nemovitostí MO⁶ v pořizovacích cenách činila podle evidence z května 2018 více než 6,5 mld. Kč, což představuje 11,4 % hodnoty veškerého nemovitého majetku MO (tabulka č. 3).

Tabulka č. 3 – Struktura nevyužívaných nemovitostí MO v pořizovacích cenách

Kategorie vojenského areálu	Hodnota nevyužívaných nemovitostí v Kč	Podíl k celkové hodnotě v dané kategorii
Kasárna a administrativní budovy	1 720 020 983,37	6,17 %
Výcviková a školicí zařízení	30 489 321,45	14,40 %
Vojenské výcvikové prostory	365 758 322,78	22,98 %
Cvičiště	204 696 135,55	6,20 %
Střelnice	137 409 011,51	8,20 %
Letiště a objekty pro letecký provoz	1 000 772 076,82	8,93 %
Logistické základny	213 993 931,97	5,67 %
Muniční základny	374 911 686,12	18,96 %
Inženýrské stavby	110 702 947,61	8,34 %
Objekty zvláštních prací	1 667 375 261,44	84,82 %
Samostatné pozemky	194 541 890,65	49,85 %
Ostatní	482 751 096,52	25,67 %
Nevyužívaný nemovitý majetek celkem	6 503 422 665,79	11,37 %
- z toho pozemky	1 134 586 454,33	18,65 %
- z toho stavby	5 368 836 211,46	10,51 %

Zdroj: MO – stav ke dni 16. května 2018.

MO přestalo využívat nemovitosti především v období před rokem 2010, tj. před více než osmi lety. Vysokou hodnotu nevyužívaného nemovitého majetku tak MO vykazuje dlouhodobě a souvisí i s tím, že se MO nedaří reálně vymezit potřeby ve vztahu k nemovitému majetku (uvedeno v bodu 3). Nevyužívaný nemovitý majetek představuje nadbytečnou zátěž pro státní rozpočet. MO vyčíslilo náklady na jeho správu jen za rok 2017 ve výši 32,5 mil. Kč. Současně dochází k postupnému zanedbávání nevyužívaných stavebních objektů, neboť MO do nich vkládá peněžní prostředky (mimo prostředků na jejich správu) pouze v případě havarijního stavu.

3. Neujasněnost potřeb

Reálné vymezení aktuálních a budoucích potřeb ve vztahu k nemovitému majetku je jedním z předpokladů efektivního využívání prostředků. Z důvodu nedostatečně řešené oblasti nemovitostí MO ve schválených koncepčních dokumentech se NKÚ při kontrole zaměřil na konkrétní případy souborů nemovitostí. NKÚ zjistil, že MO nemělo ujasněnou potřebu

k některým vojenským areálům, a to i dlouhodobě. Současně MO nemá dostatek prostředků, aby řádně zajišťovalo opravy a rekonstrukce veškerých stavebních objektů, a vybírá proto k financování objekty, u kterých ví, zda a jak je bude využívat. V důsledku tohoto přístupu postupně dochází k zanedbávání především nevyužívaných nemovitostí anebo těch, u kterých není jistá jejich potřebnost pro rezort či účel jejich využití v budoucnu. MO bylo v některých případech nuceno hledat rozpočtové zdroje ad hoc a opravovat či modernizovat nemovitosti až v okamžiku, kdy rozhodlo o jejich opětovném využívání, o změně jejich využití, anebo dokonce o jejich bezúplatném převodu třetí osobě.

Příkladem je vojenský areál Kasárna Brno – Černá Pole, kde MO dlouhodobě řešilo možnosti využití části areálu (další podrobnosti jsou uvedeny v bodu 9), anebo vodovod a kanalizace v Městě Libavá, jejichž technické zhodnocení realizovala ASPO v období let 2015–2016 za celkem 118,4 mil. Kč. Zhodnocený majetek byl hned po provedené rekonstrukci bezúplatně převeden v rámci redukce vojenského újezdu na Město Libavá, přičemž Armáda využívá pouze některé na vodovod či kanalizaci napojené objekty. Dalším příkladem je vojenský areál Dukelská kasárna I v Rakovníku, kde byla zrušena posádka v návaznosti na opatření *Bílé knihy*. Rozhodnutí o nepotřebnosti areálu z dubna 2014 zrušilo MO v únoru 2016. V době ukončení kontroly byl areál využíván z 10 % a MO plánovalo jeho revitalizaci v souvislosti s obnovením posádky v Rakovníku; termín dokončení byl stanoven na rok 2020.

Dalším příkladem je letiště v Přerově, které bylo od roku 1994 sídlem základny vrtulníkového letectva Armády. MO ji ke konci roku 2013 zrušilo, úkoly i techniku převzala základna na letišti Náměšť nad Oslavou – Sedlec. Letiště v Přerově nebylo podle vyjádření MO z důvodu dlouhodobě nejasné perspektivy nikdy zahrnuto do modernizačních projektů ani investičních akcí. V únoru 2016 MO sdělilo,¹⁷ že vzhledem ke strategickým a operačním zájmům Armády je důležité toto letiště zachovat, přičemž bude využíváno i z hlediska spojeneckých závazků a operační přípravy státního území. V dubnu roku 2016 schválila vláda¹⁸ materiál k přípravě a výstavbě Strategické průmyslové zóny Přerov-Bochoř s tím, že stávající letiště zůstane v provozu.

4. Zanedbanost nemovitého majetku

NKÚ se zaměřil na investiční i běžné výdaje vynakládané MO na nemovitý majetek v období let 2015–2017 (příloha č. 3) a dále na předpokládanou budoucí potřebu prostředků. Na investice do nemovitostí MO směřovaly ročně prostředky ve výši 95 až 110 % odpisů staveb, průměrná částka činila 764 mil. Kč. Potřeba prostředků v daném období však převyšovala možnosti rozpočtu, což dokládá např. dokumentace programu reprodukce majetku (dále též „program“) č. 107 660 – *Zabezpečení služby a rozvoje nemovité infrastruktury AČR*, který obsahuje investice do nemovitostí užívaných Armádou. Peněžní prostředky na tento program schválilo Ministerstvo financí ve výši 329,490 mil. Kč na roky 2013–2016, zatímco potřebu prostředků vyčíslilo MO na 1 719,490 mil. Kč. Přidělené zdroje tak pokrývaly potřeby programu pouze z 19 %. Mimo to MO odhadlo celkovou potřebu prostředků na investice do nemovitostí

¹⁷ Zápis a usnesení výboru pro obranu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky z 27. schůze ze dne 3. února 2016 k *Informaci o současnosti a budoucnosti letiště Přerov-Bochoř*.

¹⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 11. dubna 2016 č. 310, k *přípravě a výstavbě Strategické průmyslové zóny Přerov-Bochoř*.

v následujících pěti letech na 16,2 mld. Kč (3,2 mld. Kč ročně), což je ročně 4,2krát více, než bylo vynaloženo v období let 2015–2017.

Dále MO v období let 2015–2017 vynaložilo běžné výdaje v průměrné roční výši 1 906 mil. Kč. Potřebu běžných výdajů na nemovitosti v následujících pěti letech odhadlo MO na 14,2 mld. Kč (cca 2,8 mld. Kč ročně), což je ročně 1,5krát více, než bylo vynaloženo v kontrolovaném období. Optimalizace objemu a struktury nemovitého majetku by přitom snížila nejen prostředky potřebné na jeho správu, provoz a investice, ale i nároky na zaměstnance, kteří o nemovitosti pečují.

Ve zprávách o zajišťování obrany státu v letech 2016 a 2017 MO uvedlo, že z důvodu dlouhodobého podfinancování je stav nemovitého majetku vážný a jeho stavební zanedbanost se nedaří snižovat. Stávající zanedbanost stavebních objektů odhadlo MO na 13,4 mld. Kč. Při prověřování plnění principů *Bílé knihy* však NKÚ zjistil, že MO přes deklarované použití prostředků z prodeje nemovitostí zpět ve prospěch nemovitého majetku využilo na obnovu a modernizaci nemovitostí z částky 4,168 mld. Kč pouze 0,777 mld. Kč, tj. 18,6 %.

5. Neúspěšná optimalizace počtu ubytoven

Optimalizaci počtu ubytoven v rezortu doporučila řešit již v roce 2011 *Bílá kniha*. MO ve spolupráci s ASPO v roce 2014 vybralo celkem 37 ubytoven, z toho 35 v příslušnosti hospodaření ASPO a dvě MO, u kterých bylo konstatováno nízké využití nebo ztrátový provoz. Z tohoto počtu MO vytypovalo 31 ubytoven jako vhodných k prodeji a šest k jinému účelu využití. MO poté na základě vyjádření Armády schválilo prodej pouze sedmi ubytoven, další dvě převedlo na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Ke konci roku 2017 zůstalo z dotčených ubytoven v příslušnosti hospodaření ASPO celkem 22 a jedna zůstala MO, tj. celkem 62,2 % ubytoven zůstalo v rezortu. MO výsledný stav zdůvodnilo pouze obecně tím, že vzhledem ke změně potřeb Armády průběžně dochází ke změnám požadavků na provozování ubytoven, přičemž ubytovny v režimu útlumu jsou ponechány ve správě ASPO jako rezerva ubytovacích kapacit pro případnou potřebu.

ASPO provedla analýzu efektivnosti provozu ubytoven již na přelomu let 2013–2014, přesto do doby ukončení kontroly od MO neobdržela žádné materiály, které by prokazovaly skutečnou potřebu nevyužívaných ubytoven pro Armádu nebo rezort. Snižením počtu ubytoven, se kterými byla ASPO příslušná hospodařit, o 35 původně navržených ubytoven měla ASPO dosáhnout roční úspory ve výši 20,8 mil. Kč. Z tohoto počtu zůstalo šest ubytoven v režimu provozu a 13 v režimu útlumu. Skutečnou úsporu za tři roky kontrolovaného období vyčíslila ASPO na cca 6,3 mil. Kč, tj. pouze 2,1 mil. Kč ročně. Skutečná úspora ASPO tak v období let 2015–2017 činila pouze 10 % z původně plánované částky. Využívání ubytoven a související zvýšené nároky na prostředky státního rozpočtu jsou podrobněji uvedeny v bodu 6.

6. Neefektivní hospodaření s ubytovnami

Při kontrole u ASPO se NKÚ zaměřil na provoz ubytoven a zjišťoval, zda hospodaření s nimi je ekonomicky efektivní. Za období 2015–2017 došlo ke zvýšení příspěvku na provoz a správu

ubytoven ze 189,5 mil. Kč o cca 20 % na 227,3 mil. Kč, což souvisí se zvyšujícími se náklady na jejich správu. Základní informace o ubytovnách uvádí tabulka č. 4.

Tabulka č. 4 – Ubytovny v období 2015–2017

	2015	2016	2017
Počet ubytoven ve správě ASPO	80	80	79
Disponibilní počet lůžek	10 379	10 295	10 264
Ubytovny v režimu provozu	57	60	60
Počet lůžek v provozu	8 366	8 482	8 516
Průměrná obsazenost lůžek v provozu	46 %	47 %	47 %
Ubytovny v režimu útlumu	15	13	13
Ubytovny ostatní (pronájem, rekonstrukce apod.)	8	7	6

Zdroj: ASPO.

NKÚ zjistil, že spravované ubytovny nejsou optimálně využívány a jejich provoz je v mnoha případech ztrátový. Například ubytovny v třetí kategorii, kde je povoleno ubytovávat bez omezení,¹⁹ byly průměrně obsazeny v roce 2016 jen z 35 % a v roce 2017 jen z 37 %. V období let 2011–2017 došlo k nárůstu průměrných ročních nákladů na jednu ubytovnu z 3,1 mil. Kč na 3,9 mil. Kč, přičemž rostly zejména náklady na opravy, vybavení nebo služby. Průměrná obsazenost lůžek v ubytovnách byla v období let 2015–2017 nižší než 50 %. Šest ubytoven dokonce nebylo v kontrolovaném období využito vůbec, např. v Lázních Bohdaneč nebo ve Slaném. Celkem 13 ubytoven provozovaných v roce 2017 v režimu útlumu bylo využíváno nejvýše z několika procent. V období let 2015–2017 dosáhla kumulovaná ztráta ASPO z jejich správy a provozu celkem 24,7 mil. Kč. Provoz ubytoven v režimu útlumu tak NKÚ nepovažuje za efektivní.

7. Nedostatečné údaje pro komplexní analýzu

Pro efektivní využívání nemovitostí je kromě znalosti potřeb nezbytný i celkový přehled o jednotlivých položkách majetku, především o jejich potřebnosti, aktuálním využití, technickém stavu a finanční náročnosti jejich provozu. NKÚ zjišťoval, zda MO nastavené a uplatňované postupy shromažďování údajů o nemovitostech přispívají k efektivnímu využívání zdrojů v této oblasti a poskytují dostatek informací potřebných pro řízení.

MO od roku 2007 využívá pro centrální evidenci údajů o nemovitostech především *Informační systém logistiky* v modulu *Správa nemovitostí*, přičemž způsob evidování údajů je ovlivněn funkcemi tohoto systému. MO u stavebních objektů eviduje např. jejich uživatele nebo informace o technických prohlídkách objektů, u pozemků zase např. jejich rozlohu. Náklady na provoz zjišťuje MO pouze u celých vojenských areálů, nikoli u jednotlivých nemovitostí. Z hlediska budoucího využití lze v systému nemovitý majetek označit jako perspektivní nebo neperspektivní. Potřebnost jednotlivých nemovitostí zjišťuje MO každoročně při provádění dislokačních průzkumů, avšak pouze u vybraných nemovitostí. MO nesestavuje komplexní přehledy údajů o jednotlivých nemovitostech. Shromažďované údaje sice přispívají k efektivnějšímu využití peněžních prostředků zejména při plánování oprav a údržby objektů,

¹⁹ V ubytovnách třetí kategorie lze ubytovávat vojáky z povolání, občanské a státní zaměstnance rezortu včetně bývalých zaměstnanců, jejich rodinné příslušníky, válečné veterány a rovněž ostatní osoby.

avšak neumožňují provést komplexní analýzu jednotlivých položek nemovitostí zaměřenou na tyto otázky:

- jak je nemovitost (pozemek či stavba) potřebná pro MO, resp. Armádu,
- jak intenzivně je využívána,
- v jakém je stavu,
- kolik stojí její provoz.

Údaje tak MO neposkytují dostatek podrobných informací na centrální úrovni, potřebných pro optimalizaci objemu a struktury nemovitého majetku MO a hledání úspor rozpočtových prostředků.

8. Neúčinná nabídka prodávaných nemovitostí

Na vybraných převodech nemovitého majetku NKÚ zjišťoval, zda je MO provedlo v souladu s právními předpisy a schválenými koncepcemi a zda kladlo důraz na maximální dosažený výnos z prodeje, což byl i princip stanovený v *Bílé knize*.

Kontrolou vzorku osmi úplatných převodů souborů nemovitostí z období let 2015–2017 bylo zjištěno, že výnos z prodeje těchto nemovitostí představoval pouze 29,1 % celkové ceny zjištěné znaleckými posudky. NKÚ na základě provedené kontroly vyhodnotil, že stávající proces přípravy, nabídky a propagace prodávaných nemovitostí MO není zcela funkční. Nedostatečná příprava se projevila např. při převodu souboru nemovitostí Sochorových kasáren v Olomouci, kdy podklad nutný k převodu, tj. souhlas Vládní dislokační komise, MO získalo až 11 měsíců po výběru kupujícího. Neúčinnost nabídky a propagace prodávaného nemovitého majetku dokládá délka výběrových řízení (od rozhodnutí o nepotřebnosti do podpisu kupní smlouvy uběhlo až pět let), počet kol výběrových řízení (čtyři až 14 kol) a velmi nízké výnosy z prodeje oproti ceně stanovené znalcem. Rozdíl prodejních cen oproti cenám dle znaleckých posudků činil u kontrolovaného vzorku celkem 372,8 mil. Kč. MO prodávalo tyto soubory nemovitostí za ceny v rozmezí od 11,1 do 71,8 % z cen stanovených znalci, bez započtení hodnoty převáděných movitých věcí.

Převáděné nemovitosti svou velikostí, určením i cenou byly vhodné pro specifické investory. MO přesto nevyužilo žádné možnosti inzerce na specializovaných internetových stránkách určených pro prodej nemovitostí. MO tak nezlepšilo účinnost nabídky a propagace prodávaných nemovitostí s ohledem na výnos z jejich prodeje, jak doporučila mj. *Bílá kniha*.

9. Nedodržování právních předpisů

V roce 2017 provedlo MO opravu budovy v areálu kasáren Brno – Černá Pole. Budova byla deset let využívána Univerzitou obrany jako skladiště a 15 let nebyla opravována, neboť MO nemělo k tomuto objektu ujasněnou potřebu. MO předpokládalo, že některé budovy v areálu se budou bourat. V roce 2015 MO rozhodlo o dalším využití budovy. V roce 2017 pak MO při přípravě zakázky na opravu zjistilo, že je budova v zanedbaném stavu a bude nutné navýšit prostředky vyčleněné na opravu ve výši 4,5 mil. Kč o více než 60 %, aby budovu bylo možné řádně užívat. MO tak nepostupovalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., neboť více než 15 let řádně nepečovalo o údržbu této budovy, což vedlo

k jejímu zanedbanému stavu. Zanedbaný stav objektu konstatovali sami zaměstnanci MO při provádění technické prohlídky.

MO u veřejné zakázky na opravu objektu kasáren v Hranicích nepostupovalo v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., neboť přestože rozhodlo o vyloučení uchazeče a zaslalo mu oznámení o rozhodnutí o jeho vyloučení, postoupilo nabídku tohoto uchazeče hodnotící komisi pro posuzování nabídek, přičemž komise následně nabídku posoudila a nabídka se v pořadí hodnocených nabídek umístila na čtvrtém místě. Dále u veřejné zakázky na rekonstrukci skladu v Jindřichově Hradci nepostupovalo MO v souladu s ustanovením § 85 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., neboť neuveřejnilo na profilu zadavatele písemnou zprávu zadavatele, a rovněž nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 147a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb. tím, že neuveřejnilo na profilu zadavatele dodatek smlouvy o dílo. Dále u veřejné zakázky na zateplení objektů kasáren v Hradci Králové MO nepostupovalo v souladu s ustanovením § 86 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., neboť v předběžném oznámení na veřejnou zakázku nevedlo odůvodnění účelnosti této zakázky, a rovněž nepostupovalo v souladu s ustanovením § 219 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb. tím, že neuveřejnilo na profilu zadavatele výši skutečně uhrazené ceny za plnění smlouvy. Uvedené nedostatky nicméně neovlivnily výsledky zadávacích řízení.

NKÚ dále zjistil, že ASPO předložila MO ke schválení dva investiční záměry na akce technického zhodnocení nemovitostí, ve kterých nevedla vyjádření efektivnosti vložených prostředků spolu se specifikací požadavků na zabezpečení provozu, jak ukládá ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., čímž ASPO nepostupovala v souladu s uvedeným ustanovením. MO přesto na základě předložených investičních záměrů vydalo registraci obou akcí, čímž ani MO nepostupovalo v souladu s tímto ustanovením.

Seznam použitých zkratk

Armáda	Armáda České republiky
ASPO	Armádní Servisní, příspěvková organizace, Praha
<i>Bílá kniha</i>	<i>Bílá kniha o obraně (2011)</i>
ČR	Česká republika
MO	Ministerstvo obrany
nemovitosti	nemovitý majetek
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
program	program reprodukce majetku
rezort	rezort obrany
ubytovny	vojenská ubytovací zařízení

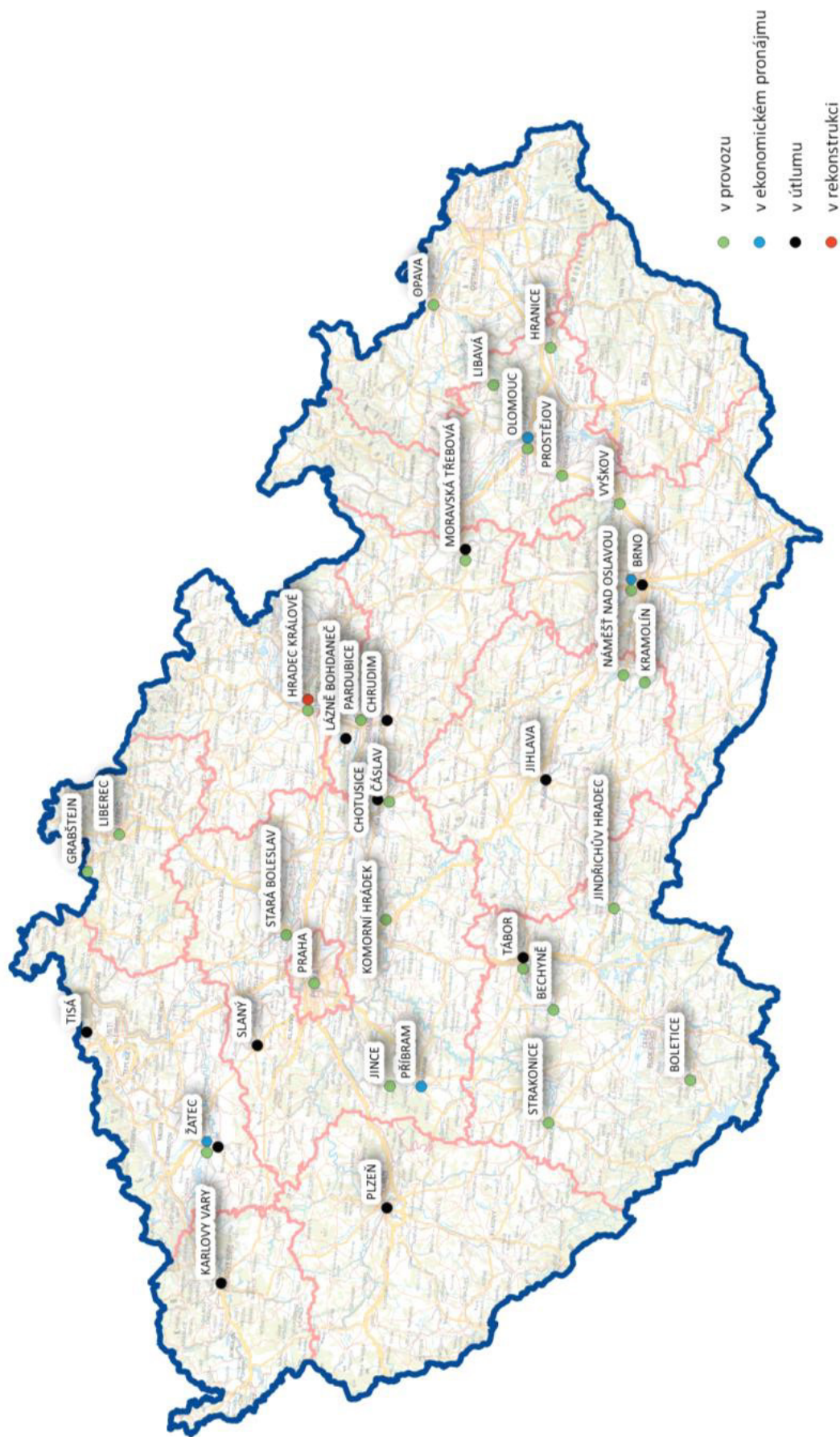

Příloha č. 1 – Přehled kontrolovaných položek nemovitého majetku a prostředků

Číslo akce	Název zakázky nebo akce, název souboru nemovitostí	Zkontrolovaný objem majetku ²⁰ a prostředků v Kč
Zakázky na opravy nemovitého majetku		
–	Stavební opravy budovy č. 12 – kasárna Praha-Kbely	1 346 800,53
–	Stavební opravy a opravy elektroinstalace budovy č. 14 (II. etapa) – kasárna gen. Zahálky Hranice	13 296 788,35
–	Oprava opláštění haly budov č. 21, 24 – kasárna Semtín	6 349 817,43
–	Stavební opravy budovy č. 19 – kasárna Černá Pole Brno	7 165 253,37
–	Oprava nástupiště a příslušenství před velitelskou budovou č. 450 – kasárna Dědice	5 637 338,44
–	Oprava 5. NP, Brno, třída Generála Píky	7 993 339,50
–	Havárie elektroinstalace, ubytovna Praha 6 – Ruzyně	696 992,00
–	Komplexní opravy 6. NP, Opava, Krnovská 77	6 080 554,28
–	Moravská Třebová – stavební úpravy budovy č. 63 – II. etapa	18 408 770,62
Akce technického zhodnocení nemovitého majetku		
107V661002002	Jindřichův Hradec – rekonstrukce speciálního skladu	20 961 563,26
107V661007002	Hradec Králové – Nová kasárna, výměna oken a zateplení budov – realizace	23 310 545,14
107V731001403	Libavá – vybudování vodovodu a kanalizace v obci Město Libavá	118 396 503,20
107V731001606	Ubytovna Praha 6, objekt C – rekonstrukce	83 056 390,53
Převody nepotřebného nemovitého majetku		
–	Hotel Dům armády Praha	531 420 720,51
–	Kasárna Praha-Karlín	126 647 154,60
–	Kasárna Brno-Židenice	47 318 515,12
–	Hanácká kasárna Olomouc	68 572 114,37
–	Skladový areál Račice nad Trotinou	107 873 860,00
–	Objekt Vyškov – Posádkový dům armády	93 967 360,00
–	Sochorova kasárna Olomouc	170 000 000,00
–	Skladové objekty Hůry	26 462 960,00
–	Provozní a skladový areál Rakovník	24 500 000,00
–	Sklad Bukovany	35 455 260,00
–	Ubytovna Chomutov	5 450 000,00
–	Hotel Strojař Přerov	62 000 000,00
–	Kasárna Přerov	133 000 000,00
–	Kasárna Jaslo Hranice	169 000 000,00
Opravy a udržování celkem		66 975 654,52
Technická zhodnocení celkem		245 725 002,13
Převáděné nemovitosti celkem		1 601 667 944,60
Celkem		1 914 368 601,25

Zdroj: MO, ASPO.

²⁰ Objem převáděného majetku je uveden v cenách stanovených znaleckým posudkem nebo v cenách účetních v případech, kdy znalecký posudek nebyl vyhotoven.

Příloha č. 2 – Přehled rozmístění ubytoven spravovaných ASPO k 31. 12. 2017



Příloha č. 3 – Rozdělení výdajů MO v letech 2015 až 2017

Rok	2015		2016		2017	
	Výdaje	v mil. Kč	v %	v mil. Kč	v %	v mil. Kč
Mandatorní výdaje	24 929,301	52,66 %	26 913,004	58,93 %	27 983,322	52,89 %
Financování programů	6 793,891	14,35 %	4 805,425	10,52 %	7 953,552	15,03 %
- z toho nemovitosti*	694,198	1,47 %	813,626	1,78 %	784,101	1,48 %
Ostatní běžné výdaje	15 618,819	32,99 %	13 952,388	30,55 %	16 971,893	32,08 %
- z toho nemovitosti**	1 875,718	3,96 %	1 897,924	4,16 %	1 942,970	3,67 %
- opravy a údržba	790,804	1,67 %	850,197	1,87 %	832,237	1,57 %
- nákup energií	500,047	1,06 %	476,347	1,04 %	450,540	0,85 %
- nákup služeb	560,152	1,18 %	551,645	1,21 %	636,666	1,20 %
- nákup materiálu	24,715	0,05 %	19,735	0,04 %	23,527	0,05 %
Výdaje celkem	47 342,011	100,00 %	45 670,817	100,00 %	52 908,767	100,00 %
- z toho nemovitosti	2 569,916	5,43 %	2 711,550	5,94 %	2 727,071	5,15 %

Zdroj: MO.

* Průměrné roční výdaje MO na investice do nemovitostí činily v kontrolovaném období 764 mil. Kč.

** Průměrné roční ostatní běžné výdaje MO na nemovitosti činily v kontrolovaném období 1 906 mil. Kč.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu
Ročník XXVI (2018)

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 430

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 6/2018 vyšla dne 31. prosince 2018

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



