

VĚSTNÍK

NEJvyššíHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

2020



OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

3.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (V) (19/14, 19/16, 19/19, 19/20, 19/21, 19/22, 19/23, 19/24, 19/25, 19/26, 19/28, 19/29, 19/30, 19/31, 19/34)	237
4.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (II) (20/01, 20/02, 20/03, 20/06, 20/08, 20/09, 20/10, 20/11, 20/12, 20/15, 20/17, 20/18, 20/20, 20/24, 20/25, 20/26, 20/30)	240
5.	Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (I) (20/32, 20/33, 20/34)	247

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

18/32	Příjmy státního rozpočtu vybírané v oblasti zdaňování práce	251
19/05	Peněžní prostředky státu poskytované mezinárodním organizacím a další související výdaje	273
19/07	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Vězeňská služba České republiky	301
19/08	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo dopravy</i> za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018	321
19/09	Ochrana sbírek muzejní povahy ve vlastnictví České republiky	337
19/12	Prostředky vybírané na základě zákona na zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání	355
19/13	Obrněná technika Armády České republiky	375
19/15	Podpora rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu poskytovaná z operačního programu <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	397
19/17	Peněžní prostředky státu poskytnuté na účelovou podporu zdravotnického výzkumu z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví	413
19/33	Vybraný majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Lesy České republiky	441

Část A

Plán kontrolní činnosti

3. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (V)

Čísła kontrolních akcí: 19/14, 19/16, 19/19, 19/20, 19/21, 19/22, 19/23, 19/24, 19/25, 19/26, 19/28, 19/29, 19/30, 19/31 a 19/34

Změny v položce:

Časový plán:

- kontrolní akce č. 19/14 – Zavedení elektronické identifikace a zajištění elektronického přístupu ke službám veřejné správy
 - předložení KZ ke schválení: 06/2020
(původní údaj: 04/2020)
- kontrolní akce č. 19/16 – Rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží
 - předložení KZ ke schválení: 05/2020
(původní údaj: 04/2020)
- kontrolní akce č. 19/19 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynakládané na podporu společného vzdělávání žáků
 - předložení KZ ke schválení: 07/2020
(původní údaj: 05/2020)
- kontrolní akce č. 19/20 – Vysokoškolské vzdělávání příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků ozbrojených sil
 - předložení KZ ke schválení: 08/2020
(původní údaj: 05/2020)

- kontrolní akce č. 19/21 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo pro místní rozvoj* za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018
 - předložení KZ ke schválení: 07/2020
(původní údaj: 05/2020)
- kontrolní akce č. 19/22 – Peněžní prostředky státu určené na demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách
 - předložení KZ ke schválení: 07/2020
(původní údaj: 06/2020)
- kontrolní akce č. 19/23 – Podpora zaměstnanosti osob starších 50 let a politiky pozitivního stárnutí z operačního programu *Zaměstnanost*
 - předložení KZ ke schválení: 08/2020
(původní údaj: 06/2020)
- kontrolní akce č. 19/24 – Hospodaření Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského s majetkem státu a s prostředky státního rozpočtu po jeho transformaci
 - předložení KZ ke schválení: 08/2020
(původní údaj: 07/2020)
- kontrolní akce č. 19/25 – Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Správa úložišť radioaktivních odpadů
 - předložení KZ ke schválení: 08/2020
(původní údaj: 05/2020)
- kontrolní akce č. 19/26 – Budování kybernetické bezpečnosti České republiky
 - předložení KZ ke schválení: 09/2020
(původní údaj: 08/2020)
- kontrolní akce č. 19/28 – Peněžní prostředky vynakládané na vybrané investiční programy v kapitole *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*
 - předložení KZ ke schválení: 10/2020
(původní údaj: 08/2020)

- kontrolní akce č. 19/29 – Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2019 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019
 - předložení KZ ke schválení: 08/2020
(původní údaj: 07/2020)
- kontrolní akce č. 19/30 – Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit zdravotní ústavy, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví
 - předložení KZ ke schválení: 11/2020
(původní údaj: 07/2020)
- kontrolní akce č. 19/31 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za rok 2019, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019
 - předložení KZ ke schválení: 09/2020
(původní údaj: 08/2020)
- kontrolní akce č. 19/34 – Zahraniční pohledávky České republiky ve správě Ministerstva financí
 - předložení KZ ke schválení: 05/2020
(původní údaj: 04/2020)

Změny schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VIII/2020 na svém VIII. jednání 18. 5. 2020.

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (II)

Čísla kontrolních akcí: 20/01, 20/02, 20/03, 20/06, 20/10, 20/11, 20/12, 20/24, 20/25 a 20/26

Změny v položce:

Časový plán:

- kontrolní akce č. 20/01 – Správa pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti
 - předložení KZ ke schválení: 02/2021
(původní údaj: 11/2020)
- kontrolní akce č. 20/02 – Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
 - předložení KZ ke schválení: 12/2020
(původní údaj: 11/2020)
- kontrolní akce č. 20/03 – Pořizování výzbroje Armádou České republiky
 - předložení KZ ke schválení: 11/2020
(původní údaj: 10/2020)
- kontrolní akce č. 20/06 – Peněžní prostředky státu poskytované veřejným vysokým školám
 - předložení KZ ke schválení: 03/2021
(původní údaj: 01/2021)
- kontrolní akce č. 20/10 – Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky
 - zahájení kontrolní akce: 05/2020
(původní údaj: 04/2020)
 - předložení KZ ke schválení: 02/2021
(původní údaj: 01/2021)
- kontrolní akce č. 20/11 – Výstavba a údržba cyklistické infrastruktury
 - zahájení kontrolní akce: 05/2020
(původní údaj: 04/2020)
 - předložení KZ ke schválení: 02/2021
(původní údaj: 01/2021)

- kontrolní akce č. 20/12 – Peněžní prostředky státu poskytované na programy protidrogové politiky
 - zahájení kontrolní akce: 05/2020
(původní údaj: 04/2020)
 - předložení KZ ke schválení: 04/2021
(původní údaj: 03/2021)

- kontrolní akce č. 20/24 – Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky
 - zahájení kontrolní akce: 11/2020
(původní údaj: 10/2020)
 - předložení KZ ke schválení: 12/2021
(původní údaj: 10/2021)

- kontrolní akce č. 20/25 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo spravedlnosti* za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva spravedlnosti za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem spravedlnosti pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020
 - předložení KZ ke schválení: 08/2021
(původní údaj: 07/2021)

- kontrolní akce č. 20/26 – Účetní závěrka Úřadu práce České republiky za rok 2020, údaje předkládané Úřadem práce České republiky pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020
 - předložení KZ ke schválení: 09/2021
(původní údaj: 07/2021)

Změny schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2020 na svém VIII. jednání 18. 5. 2020.

Čísla kontrolních akcí: 20/08, 20/09, 20/15, 20/17 a 20/30

Z plánu kontrolní činnosti na rok 2020 se vypouští:

- kontrolní akce č. 20/08 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo průmyslu a obchodu* za rok 2019, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2019 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu
- kontrolní akce č. 20/09 – Hospodaření vybraných organizací v resortu Ministerstva pro místní rozvoj
- kontrolní akce č. 20/15 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Kancelář veřejného ochránce práv* za rok 2019, účetní závěrka Kanceláře veřejného ochránce práv za rok 2019 a údaje předkládané Kanceláří veřejného ochránce práv pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019
- kontrolní akce č. 20/17 – Projekty a aktivity k zajištění modernizace veřejné správy a k optimalizaci výkonu vybraných agend
- kontrolní akce č. 20/30 – Vybraný majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí

Změny schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2020 na svém VIII. jednání 18. 5. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/06

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu poskytované veřejným vysokým školám

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Akademie múzických umění v Praze,
Česká zemědělská univerzita v Praze,
Univerzita Palackého v Olomouci,
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně,
Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VIII/2020 na svém VIII. jednání 18. 5. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/01

Předmět kontroly:

Správa pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Správa pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

(původní údaj: Správa pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda orgány správy sociálního zabezpečení při výběru a správě pojistného postupují v souladu s právními předpisy, a vyhodnotit účelnost a efektivnost této správy

(původní údaj: Provéřit, zda orgány správy sociálního zabezpečení při výběru a správě pojistného postupují v souladu s právními předpisy, a vyhodnotit efektivnost této správy včetně souvisejících výdajů).

Kontrolované osoby:

– *vypouští se:*

Okresní správa sociálního zabezpečení Ostrava,

Okresní správa sociálního zabezpečení Ústí nad Labem,

Okresní správa sociálního zabezpečení Hradec Králové;

– *doplňuje se:*

Okresní správa sociálního zabezpečení Praha-východ.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/IX/2020 na svém IX. jednání 15. 6. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/10

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků*) – upřesňuje se:*

Generální ředitelství cel, Praha;

Integrační centrum Praha o.p.s.;

META, o.p.s. - Společnost pro příležitosti mladých migrantů, Praha;

Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s., Praha;

Poradna pro integraci, z. ú., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/IX/2020 na svém IX. jednání 15. 6. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/11

Předmět kontroly:

Výstavba a údržba cyklistické infrastruktury

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků*) – upřesňuje se:*

Ústecký kraj,

statutární město Olomouc,

statutární město České Budějovice,

město Veselí nad Moravou.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/IX/2020 na svém IX. jednání 15. 6. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/18**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie určené k plnění národních cílů strategie *Evropa 2020*

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky Evropské unie určené k plnění národních strategických cílů a ke zvyšování schopnosti reagovat na krizové situace

(původní údaj: Peněžní prostředky Evropské unie určené k plnění národních cílů strategie Evropa 2020).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda peněžní prostředky vynakládané z evropských strukturálních a investičních fondů mají vliv na dosažení národních strategických cílů odvozených ze strategie *Evropa 2020* v oblasti hospodářského růstu a zda jsou efektivně využity ke zvyšování schopnosti vlády reagovat na krizové situace

(původní údaj: Provéřit, zda peněžní prostředky vynakládané z evropských strukturálních a investičních fondů mají vliv na dosažení cílů strategie Evropa 2020).

Časový plán:

- zahájení kontrolní akce: 10/2020
(původní údaj: 07/2020)
- předložení KZ ke schválení: 08/2021
(původní údaj: 04/2021).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/IX/2020 na svém IX. jednání 15. 6. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/20

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* poskytované malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing a vzdělávání

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* poskytované malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing a vzdělávání a v souvislosti s nálezem Covid 19

(původní údaj: Peněžní prostředky operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost poskytované malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing a vzdělávání).

Cíle kontroly:

Provéřit, zda poskytování a užití peněžních prostředků určených malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing, vzdělávání a na opatření v souvislosti s nálezem Covid 19 je účelné a hospodárné a zda naplňuje stanovené cíle

(původní údaj: Provéřit, zda je poskytování a užití peněžních prostředků určených na poradenství, marketing a vzdělávání malých a středních podnikatelů účelné a hospodárné a zda naplňuje stanovené cíle).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/X/2020 na svém X. jednání 29. 6. 2020.

5. Doplnění plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (I)

Číslo kontrolní akce: 20/32

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s epidemiologickou situací v České republice

Cíle kontroly:

Provéřit, zda vybrané organizační složky státu vynakládaly peněžní prostředky v souladu s právními předpisy, zejména při nákupech osobních ochranných a dalších zdravotnických prostředků a služeb realizovaných pro účely protiepidemických opatření v souvislosti s výskytem onemocnění COVID-19 v České republice

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra,
Ministerstvo zdravotnictví,
Správa státních hmotných rezerv, Praha.

Časový plán:

- zahájení kontroly: 06/2020
- předložení KZ ke schválení: 11/2020

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Josef Kubíček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2020 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2020 na svém VIII. jednání dne 18. 5. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/33

Předmět kontroly:

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Grantová agentura České republiky* za rok 2020, účetní závěrka Grantové agentury České republiky za rok 2020 a údaje předkládané Grantovou agenturou České republiky pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Grantová agentura České republiky při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 postupovala v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolovaná osoba:

Grantová agentura České republiky, Praha.

Časový plán:

- zahájení kontroly: 09/2020
- předložení KZ ke schválení: 06/2021

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2020 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/X/2020 na svém X. jednání dne 29. 6. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/34**Předmět kontroly:**

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo průmyslu a obchodu* za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Ministerstvo průmyslu a obchodu při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Časový plán:

- zahájení kontroly: 09/2020
- předložení KZ ke schválení: 07/2021

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jaromíra Steidlová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Doplnění plánu kontrolní činnosti na rok 2020 schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/X/2020 na svém X. jednání dne 29. 6. 2020.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****18/32****Příjmy státního rozpočtu vybírané v oblasti zdaňování práce**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/32. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly NKÚ bylo prověřit, zda je systém kontroly výkonu práce, správy daně z příjmů, pojistného a pokut nastaven účelně ve vztahu k dopadům nelegální práce a daňové optimalizace na příjmy státního rozpočtu.

Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna v období od listopadu 2018 do června 2019.

Kontrolováno bylo období let 2016–2018 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

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

Česká správa sociálního zabezpečení, Praha (dále také „ČSSZ“);

Generální finanční ředitelství, Praha (dále také „GFŘ“);

Generální ředitelství cel, Praha (dále také „GŘC“);

Státní úřad inspekce práce, Opava (dále také „SÚIP“);

Úřad práce České republiky (dále také „ÚP“).

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 9. března 2020,

schválilo usnesením č. 6/IV/2020

kontrolní závěr v tomto znění:



Příjmy ze zdaňování práce

512 mld. Kč

Inkaso daně z příjmů ze závislé činnosti v letech 2016–2018¹

1 371 mld. Kč

Inkaso sociálního pojištění vč. příslušenství v letech 2016–2018²

400 mil. Kč

MF odhadlo únik na dani z příjmů v oblasti nelegálního zaměstnávání v roce 2015³

Až 3 mld. Kč

NKÚ odhadl únik na dani z příjmů a sociálním pojištění za zjištěné nelegálně pracující osoby v letech 2015–2018⁴

50 mld. Kč

VÚPSV odhadl roční výpadek inkasa daně z příjmů, sociálního pojištění a zdravotního pojištění z důvodu nelegální práce⁵

¹ Zdroj: *Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2018.*

² Zdroj: *Zpráva o činnosti České správy sociálního zabezpečení za rok 2018.*

³ MF provedlo odhad úniku na dani z příjmů fyzických osob v oblasti nelegálního zaměstnávání v roce 2015 na základě neveřejných dat ČSÚ.

⁴ NKÚ provedl odhad úniků na daních a sociálním pojištění aplikovaný na minimální a průměrnou mzdu u osob, u kterých orgány inspekce práce zjistily výkon nelegální práce v letech 2015–2018, za předpokladu výkonu práce těchto osob v délce jednoho roku.

⁵ Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., provedl odhad ročního výpadku inkasa daně z příjmů fyzických osob, sociálního pojištění a zdravotního pojištění z titulu nelegální práce mj. podle definice zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v podmínkách let 2012 a 2013.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ kontrolou ověřoval, zda jednotlivé orgány státní správy vykonávaly činnosti ve své působnosti tak, aby nelegální zaměstnávání bylo zjištěno a pokutováno, aby byly z odměn za nelegální práci odvedeny daně a sociální pojištění⁶ a aby byly vráceny neoprávněně čerpané podpory a nepojistné sociální dávky⁷. Cílem bylo také zjistit, zda orgány státní správy navrhovaly v oblasti nelegálního zaměstnávání změny právních předpisů k účelnému zajištění těchto činností.

Nelegální práce je označení pro výkon neohlášeného zaměstnání, ze kterého zaměstnavatelé neodvádějí daně, sociální pojištění, zdravotní pojištění a zaměstnanci dostávají neevidovanou mzdu. V případě cizinců se jedná o práci bez povolení k zaměstnání nebo pobytu. Nelegální zaměstnávání dopadá především na samotnou osobu, která nelegální práci vykonává. Doba výkonu nelegální práce se nezapočítává při výpočtu dávek v případě nemoci, mateřství anebo má negativní dopad na výši jakékoliv formy důchodu⁸. Na straně státu dochází ke zvýšeným výdajům, protože v případě chybějících nebo nízkých příjmů přiznává stát občanům různé podpory a nepojistné sociální dávky. Výkon nelegální práce se zároveň z důvodu neodvedených daní a sociálního pojištění projevuje v nižších příjmech státního rozpočtu.

NKÚ v kontrole zjistil, že předávání informací z oblasti nelegálního zaměstnávání mezi jednotlivými kontrolovanými osobami bylo nefunkční. NKÚ vyhodnotil, že systém zahrnující kontrolu výkonu práce a s ní související správu daně z příjmů a sociálního pojištění není účelný, neboť nevedl k řádnému stanovení a doměření daní a pojistného z odměn za nelegální práci.

NKÚ zjistil tyto skutečnosti:

1. Orgány inspekce práce, celní orgány a generální ředitelství ÚP nepostupovaly v souladu s právní úpravou.

Koordinace vzájemné spolupráce a činností orgánů státní správy v oblasti nelegálního zaměstnávání nebyla dostatečná. Systém kontroly výkonu práce a s ní souvisejících činností v oblasti nelegálního zaměstnávání řídí dva ústřední orgány státní správy, MPSV a MF. Kontrolované osoby vykonávaly činnosti v této oblasti na základě různých právních předpisů. Ke koordinaci činností v oblasti boje proti nelegálnímu zaměstnávání cizinců byl zřízen meziresortní orgán (dále také „MOPNZC“)⁹, jehož gestorem bylo MPSV. V kontrolovaném období nedocházelo k účelnému předávání informací mezi kontrolními orgány¹⁰, finančními orgány¹¹ a orgány sociálního pojištění¹². Např. orgány inspekce práce a celní orgány nepostupovaly v souladu se zákonem č. 280/2009 Sb.¹³, když

⁶ Sociálním pojištěním se rozumí pojistné na důchodové pojištění, pojistné na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

⁷ Podpora v nezaměstnanosti, podpora na requalifikace, přídavky na děti, příspěvky na bydlení, porodné a pomoc v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc).

⁸ Ze základního důchodového pojištění se poskytují důchody starobní, invalidní, sirotčí, vdovský a vdovecký.

⁹ Na základě usnesení vlády České republiky ze dne 23. října 2000 č. 1044, k *Aktualizované koncepci boje proti organizovanému zločinu*, byl zřízen Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců.

¹⁰ Kontrolními orgány jsou orgány inspekce práce a celní orgány.

¹¹ Finančními orgány jsou míněny orgány Finanční správy ČR.

¹² Orgány sociálního pojištění jsou míněny orgány České správy sociálního zabezpečení, tj. jak orgány sociálního zabezpečení, tak orgány nemocenského pojištění.

¹³ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

nepředávaly pravidelně finančním orgánům údaje uvedené v kontrolních protokolech, které měly vztah ke správě daní. Generální ředitelství ÚP nepostupovalo ve smyslu zákona č. 187/2006 Sb.¹⁴, protože nepředávalo orgánům sociálního pojištění kopie pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce. Orgány inspekce práce předávaly orgánům sociálního pojištění informace ze své kontrolní činnosti ve smyslu zákona o nemocenském pojištění jen minimálně.

2. Finanční orgány doměřily daň z příjmů fyzických osob u 15 z 301 plátců.

Finanční orgány a orgány sociálního pojištění z důvodu nedostatku informací téměř nedoměřovaly daně a pojistné z nelegálně vyplacených odměn. Výkon správy daně a sociálního pojištění byl omezen dostupností údajů o porušení povinností zaměstnavatelů i zaměstnanců. Orgány inspekce práce nepředávaly pravidelně údaje zjištěné o nelegálním zaměstnávání. SÚIP jednou (v roce 2017) hromadně předal GFŘ pravomocná rozhodnutí o pokutách za nelegální zaměstnávání. Přestože finanční orgány u většiny zjištěných případů stanovení a doměření daně z odměny za nelegální práci využily tato rozhodnutí jako primární zdroj informací, k dalšímu hromadnému předávání nedošlo. NKÚ na kontrolním vzorku¹⁵ zjistil, že finanční orgány doměřily daň z příjmů fyzických osob 15 plátcům. Na základě požadavku ČSSZ finanční orgány předávaly orgánům sociálního pojištění pouze údaje týkající se nálezů z daňových kontrol. Orgány sociálního pojištění tak neobdržely od finančních orgánů veškeré podněty, které by mohly využít pro doměření pojistného. MF nežádalo o vrácení zdravotního pojištění za 221 uchazečů o zaměstnání, kteří byli vyřazeni z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu výkonu nelegální práce.

3. Orgány inspekce práce pokutovaly za nelegální zaměstnávání 1 144 zaměstnavatelů a 21 zaměstnanců.

Orgány inspekce práce zjistily nelegální zaměstnávání u každé sedmé kontroly, celní orgány u každé druhé kontroly. Nelegální zaměstnávání je každoročně nejvíce zjišťováno ve stavebnictví a zpracovatelském průmyslu. Orgány inspekce práce v kontrolovaném období uložily celkem 1 144 pravomocných pokut v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním v celkové výši 246 mil. Kč. Za samotný výkon nelegální práce uložily orgány inspekce práce pokuty pouze 21 fyzickým osobám (občané ČR). Počet cizinců zjištěných při výkonu nelegální práce se mezi roky 2016 a 2018 téměř ztrojnásobil. Orgány inspekce práce však žádnou pokutu cizincům neuložily. Tyto orgány uložily 36 zaměstnavatelům pokutu za umožnění výkonu nelegální práce 152 cizincům bez povolení k pobytu. Přestože tito zaměstnavatelé nesplnili zákonnou povinnost odvést státu pojistné¹⁶, orgány sociálního pojištění toto pojistné nedoměřily.

4. NKÚ odhadl minimální výši úniků na daních a sociálním pojištění – jedna, resp. tři miliardy korun.

Dopady nelegálního zaměstnávání na veřejné rozpočty se zabýval MOPNZC, když na jeho zasedání v roce 2015 byla představena studie Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., jehož zřizovatelem je MPSV. V této studii je vyčíslen odhad dopadů nelegální práce na veřejné rozpočty ČR na základě odhadu statistických dat o počtu nelegálně

¹⁴ Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

¹⁵ Kontrolní vzorek byl složen ze 197 rozhodnutí orgánů inspekce práce, která GFŘ jednorázově obdrželo v roce 2017, a 104 podnětů, které byly předány okresními inspektoráty práce přímo místně příslušnému finančnímu úřadu.

¹⁶ Ustanovení § 141b zákona č. 435/2004 Sb.

pracujících osob nebo údajů získaných od SÚIP. Podle studie činil výpadek inkasa veřejných rozpočtů z titulu nelegální práce podle definice zákona č. 435/2004 Sb. 50 mld. Kč ročně. MPSV výsledky studie odmítlo, ale vlastní výpočty odhadu dopadů nelegálního zaměstnávání na veřejné rozpočty neprovedlo. Přitom jen za 12 856¹⁷ osob zjištěných kontrolní činností orgánů inspekce práce v letech 2015–2018 při nelegální práci odhadl NKÚ možný únik na daních a pojistném aplikovaný na minimální mzdu v částce 1,1 mld. Kč a na průměrnou mzdu v částce 3 mld. Kč při výkonu práce v délce jednoho roku (blíže viz příloha C).

II. Informace o kontrolované oblasti

Nelegální práce je vymezena zákonem č. 435/2004 Sb.¹⁸ jako výkon závislé práce¹⁹ fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah a v případě cizince jako výkon práce bez povolení (nebo v rozporu s povolením) k zaměstnání nebo k pobytu, je-li příslušnými právními předpisy vyžadováno. Mezi nejčastější formy výkonu nelegální práce patří:

- výkon práce bez uzavřené pracovní smlouvy nebo dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr;
- výkon práce cizince bez povolení k zaměstnání nebo k pobytu;
- výkon práce na základě dohody o provedení práce s odměnou do 10 tis. Kč měsíčně, která nezakládá zaměstnavateli povinnost odvodů pojistného, a odměnu nad 10 tis. Kč obdrží zaměstnanec tzv. „na ruku“;
- výkon práce osobami, které jsou vedeny jako uchazeči o zaměstnání na ÚP a jsou jim vypláceny dávky podpory v nezaměstnanosti nebo na rekvalifikace, nepojistné sociální dávky a stát jim hradí zdravotní pojištění;
- výkon práce za minimální mzdu, kdy část výplaty přesahující minimální mzdu obdrží zaměstnanec „na ruku“;
- tzv. „švarcsystém“, kdy osoby vykonávající pro zaměstnavatele závislou činnost nevystupují jako jeho zaměstnanci, ale jako podnikatelé. Jedná se o zastření pracovněprávního vztahu vztahem obchodním;
- zastřené zprostředkování zaměstnání²⁰.

¹⁷ Podle výše zmíněné studie VÚPSV dosahuje přepočtený stav nelegálně zaměstnaných cca 300 tis. osob; při započtení sektoru samostatné výdělečné činnosti a dalších aktivit zaměstnanců 670 tis. přepočtených osob (v podmínkách let 2012–2013).

¹⁸ Ustanovení § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb.

¹⁹ Závislou práci definují ustanovení § 2 a § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, jako práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě. Za závislou práci se považují také případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli (ustanovení § 307a zákona č. 262/2006 Sb. – agenturní zaměstnávání).

²⁰ K zastřenému zprostředkování zaměstnání dochází, když je zaměstnávání fyzických osob dočasným přidělením k výkonu práce k uživateli nahrazeno uzavřením obchodní smlouvy (např. smlouvy o dílo), čímž nejsou dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb.

Podle zákona č. 435/2004 Sb. může být fyzické osobě vykonávající nelegální práci uložena pokuta až do částky 100 tis. Kč. Podnikající právnické či fyzické osobě, která umožní výkon nelegální práce, může být uložena pokuta od 50 tis. Kč až do částky 10 mil. Kč.

Agentury práce²¹ mohou mj. zaměstnávat fyzické osoby za účelem výkonu práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení. S účinností novely zákona č. 435/2004 Sb. došlo od 29. 7. 2017 k vymezení pojmu zastřenému zprostředkování zaměstnání, jeho závažnosti a společenské nebezpečnosti při umožnění výkonu nelegální práce.

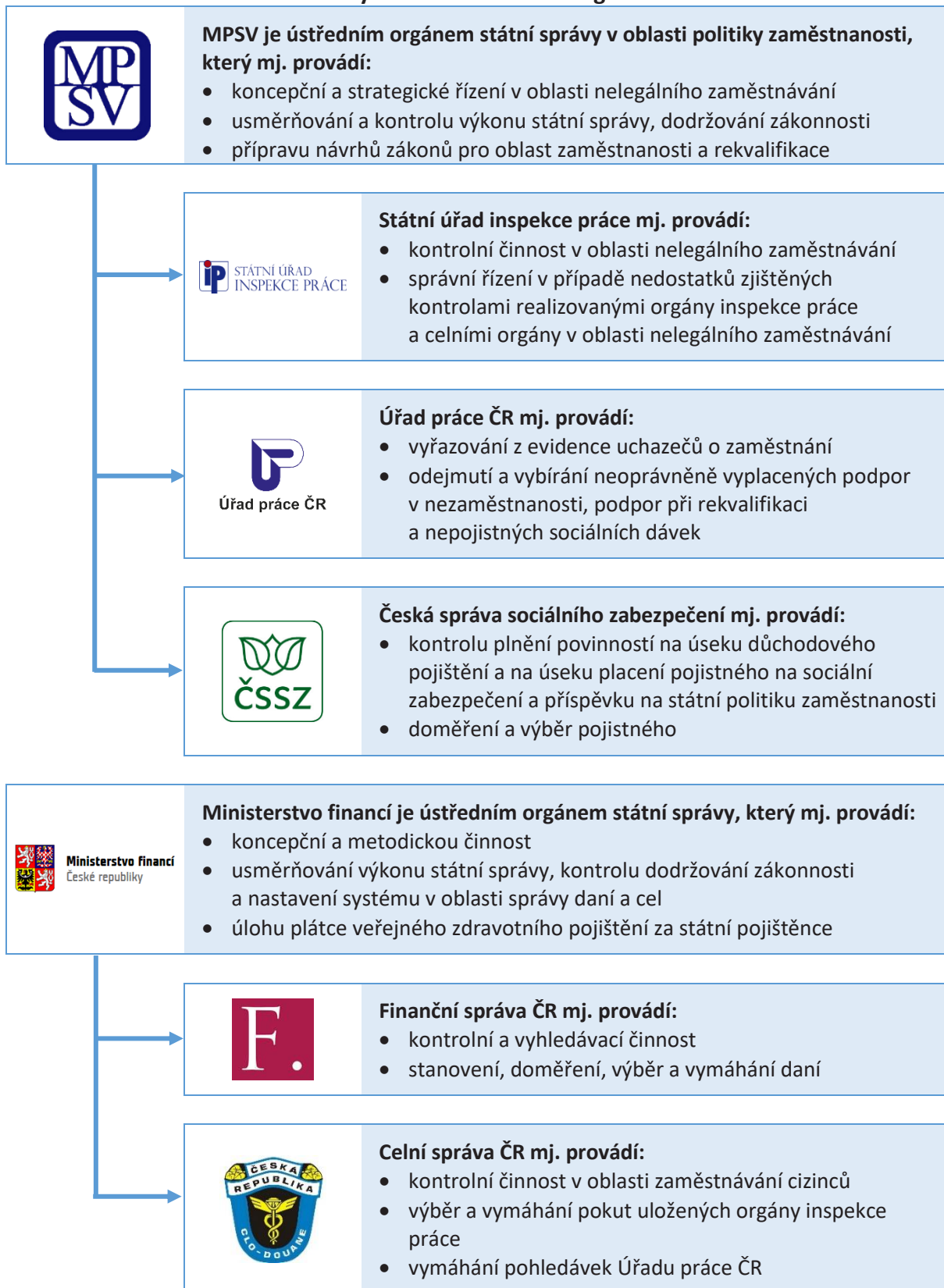
Ke **zneužívání legálních pracovních úvazků** dochází při zjištěném nelegálním zaměstnávání, kdy zaměstnavatel dodatečně a účelově předloží dohodu o provedení práce, na jejímž základě měl zaměstnanec příjem do 10 tis. Kč. V tomto případě pak za zaměstnance neodvádí žádné pojistné a zaměstnanec má pouze povinnost si uhradit zdravotní pojištění v minimální stanovené výši. Ke zneužívání dochází rovněž vrstvením těchto dohod pro více zaměstnavatelů, přestože zaměstnanec vykonává stále stejnou pracovní činnost pro jednu a tutéž osobu (např. zaměstnavatel má více firem s totožným předmětem podnikání). Ve výsledku to znamená, že každou dohodou o provedení práce si zaměstnanec vydělá max. 10 tis. Kč a zaměstnavatel za něj neodvádí žádné pojistné. Pokud by však práci prováděl pouze pro jednoho zaměstnavatele, příjmy ze všech dohod by se sčítaly a v případě překročení stanovené částky by zaměstnavatel musel pojistné odvést.

Právní úprava systému zahrnujícího kontrolu výkonu práce a s ní související správu daně z příjmů a sociálního pojištění je složitá, neboť působnost a činnost kontrolovaných osob do systému zapojených upravuje nejméně 15 právních předpisů.

Působení orgánů státní správy v oblasti nelegálního zaměstnávání zahrnuje celý soubor na sebe navazujících činností. Přehled kompetencí kontrolovaných osob v oblasti nelegálního zaměstnávání znázorňuje následující schéma č. 1.

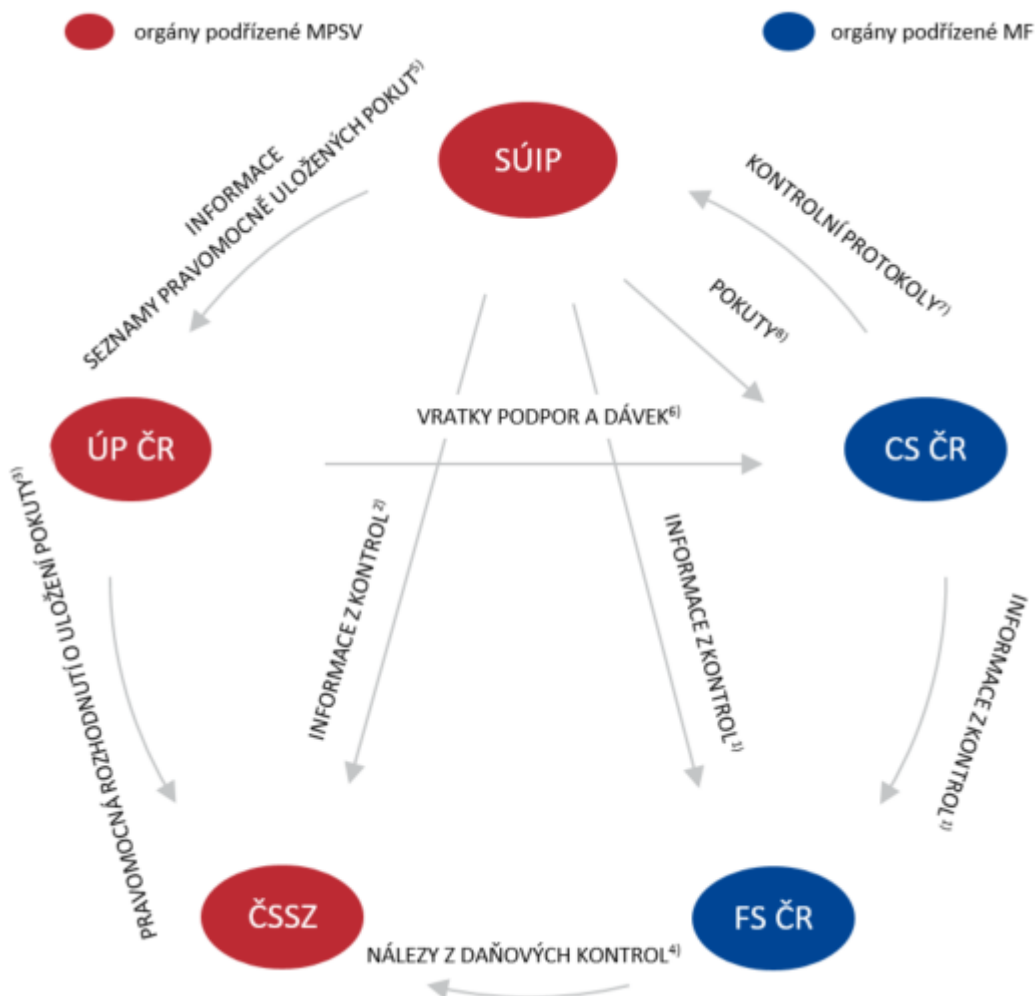
²¹ Agenturou práce se rozumí jakákoliv fyzická nebo právnická osoba nezávislá na veřejných orgánech, která poskytuje jednu nebo více služeb na trhu práce na základě povolení uděleného generálním ředitelstvím ÚP.

Schéma č. 1: Činnosti kontrolovaných osob v oblasti nelegálního zaměstnávání



Pozn.: graficky zpracoval NKÚ.

Protože jednotlivé činnosti vykonává více organizací nebo orgánů, je pro jejich výkon nezbytností vzájemná spolupráce, komunikace a předávání informací a podkladů mezi nimi (viz schéma č. 2).

Schéma č. 2: Systém předávání informací mezi kontrolovanými osobami²²

Pozn.: graficky zpracoval NKÚ.

²² Vysvětlivky:

- 1) předávání i bez vyžádání informací z kontrolních protokolů, které mají vztah ke správě daní (ustanovení § 59 zákona č. 280/2009 Sb.);
- 2) informace zjištěné v rámci své činnosti nasvědčující neplnění povinností v oblasti pojištění (ustanovení § 117 zákona č. 187/2006 Sb.);
- 3) kopie pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce (ustanovení § 117 zákona č. 187/2006 Sb.);
- 4) nálezy z daňových kontrol (ustanovení § 53 a § 54 zákona č. 280/2009 Sb.);
- 5) informace o uložení pokuty agentuře práce, informace z provedených kontrol včetně seznamu kontrolovaných osob v cca 14denních intervalech a měsíčně seznamy pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty za nelegální zaměstnávání, které obsahují zaměstnavatele, zaměstnance i specifikaci porušení (ustanovení § 4 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce);
- 6) neoprávněně čerpané podpory v nezaměstnanosti a na rekvalifikace, nepojistné sociální dávky k vymáhání (ustanovení § 162 zákona č. 280/2009 Sb.);
- 7) kontrolní protokoly se zjištěným nelegálním zaměstnáváním cizinců (ustanovení § 25 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ustanovení § 57 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky);
- 8) pravomocně uložené pokuty k vybírání a vymáhání a uložené neuhrazené náklady řízení v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním k vymáhání (ustanovení § 162 zákona č. 280/2009 Sb.).

III. Rozsah kontroly

Kontrola NKÚ především prověřila, zda:

- MPSV a MF nastavily systém zdaňování práce a kontrolní postupy státní správy účelně;
- jsou dotčené orgány státní správy schopny identifikovat a vybrat příjmy státního rozpočtu související s výkonem nelegální práce.

NKÚ prověřoval, zda:

- MF a MPSV nastavily koordinaci výkonu činností, mj. komunikaci a předávání informací mezi dotčenými orgány, vedoucí ke správnému výběru příjmů státního rozpočtu;
- MF a MPSV nastavily účinný systém kontroly a vymáhání příjmů státního rozpočtu v oblasti nelegální práce;
- finanční orgány a orgány sociálního pojištění doměřovaly a vybíraly v souvislosti s odhaleným nelegálním zaměstnáváním peněžní prostředky, které jsou příjmem státního rozpočtu;
- kontrolní orgány, tj. orgány inspekce práce a celní orgány, prováděly kontroly v souladu s právními předpisy a orgány inspekce práce ukládaly pokuty v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním;
- Úřad práce ČR postupoval v souladu s právními předpisy a využíval dostatečně svá zákonná oprávnění při výběru neoprávněně vyplacených podpor v nezaměstnanosti, jiných sociálních dávek závislých na prokazování příjmů a podpor plynoucích z neoprávněné účasti na programech podporujících zaměstnanost;
- celní orgány v rámci dělené správy vybíraly pokuty a vymáhaly pohledávky související s nelegálním zaměstnáváním;
- MPSV a MF prováděly odhady úniků na příjmech veřejných rozpočtů v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním a vyhodnocovaly zneužívání legálních pracovních úvazků.

Pro řádný výkon kontrolovaných činností v oblasti nelegálního zaměstnávání je třeba vytvářet podmínky v podobě finančních, personálních i technických zdrojů. NKÚ v rámci své působnosti²³ kontroluje plnění povinností a výkon činností mj. při zabezpečování příjmů státního rozpočtu. Nelegálním zaměstnáváním dochází ke snižování příjmů z důvodu neplacení daní a pojistného.

Systémem zdaňování práce, který zahrnuje kontrolu výkonu práce a s ní související správu daně z příjmů, pojistného a pokut, se rozumí soubor na sebe navazujících činností vykonávaných jednotlivými orgány státní správy v oblasti nelegálního zaměstnávání, tj. kontrolní činnost, udělování sankcí, doměřování, vybírání a vymáhání daňových příjmů, vrácení a vymáhání neoprávněně vyplacených podpor v nezaměstnanosti a dávek závislých na výši příjmu.

Účelností systému se rozumí, zda kontrolované osoby vykonávaly činnosti tak, aby byla zajištěna optimální míra dosažených cílů (např. stanovení a doměření daní a pojistného z odměn za nelegální výkon práce) při plnění stanovených úkolů.

²³ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Kontrolovaný objem činil celkem 68 488 731 Kč. Z toho je 31 580 500 Kč částka pokut pravomocně uložených Státním úřadem inspekce práce; 9 268 452 Kč částka pokut a vratek vybraných a vymožených Generálním ředitelstvím cel v rámci dělené správy; 27 406 129 Kč částka sociálního pojištění a daně z příjmu fyzických osob stanovených a doměřených v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním a 233 650 Kč částka přeplatků podpor v nezaměstnanosti, nepojistných sociálních dávek a výdajů na rekvalifikace vyplacených Úřadem práce České republiky.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

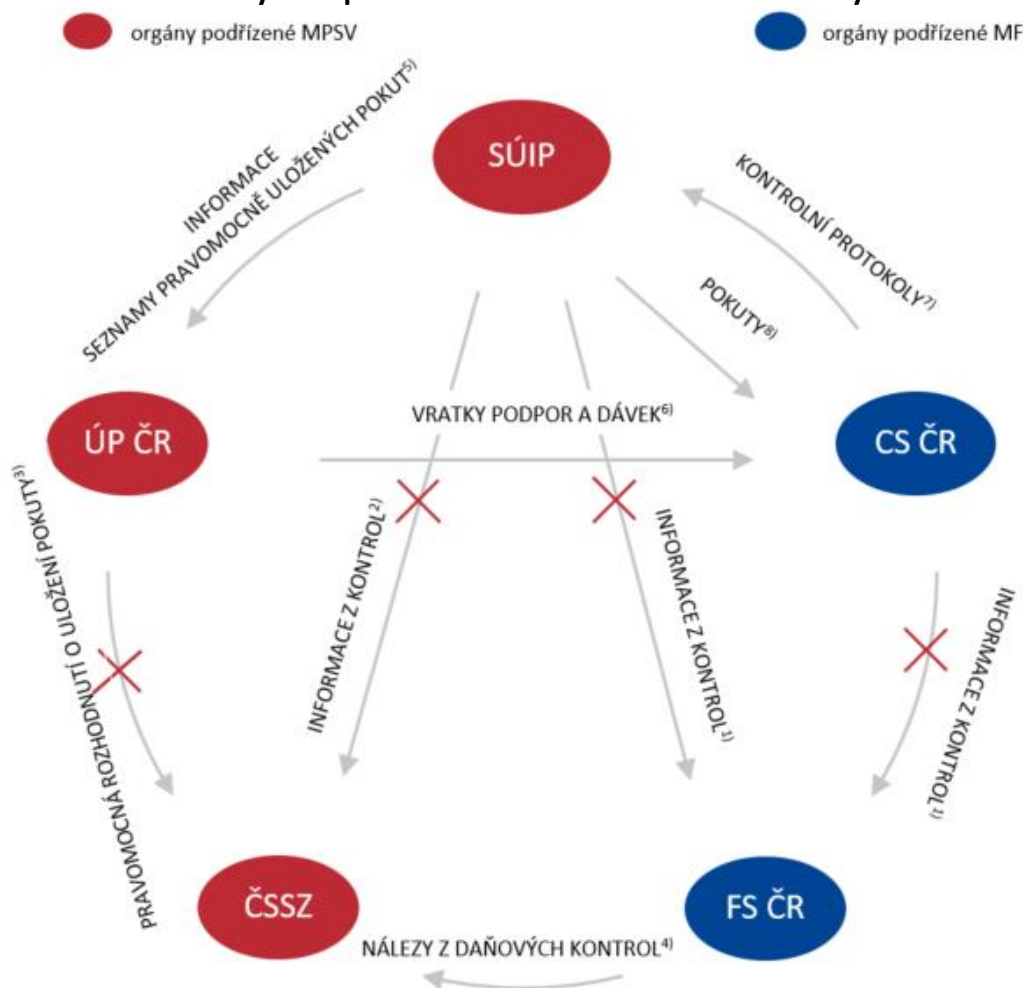
1. Koordinace vzájemné spolupráce a činností orgánů státní správy v oblasti nelegálního zaměstnávání nebyla dostatečná.

Předávání informací v oblasti nelegálního zaměstnávání je kromě právních předpisů (viz schéma č. 2) upraveno také v dokumentu *Metodika provádění kontrol nelegálního zaměstnávání*²⁴ (dále také „Metodika“), který vydalo MPSV spolu se SÚIP v roce 2013. Metodika byla vypracována v rámci projektu *Efektivní systém rozvoje zaměstnanosti, výkonu komplexních kontrol a potírání nelegálního zaměstnávání v ČR*.

Využití této Metodiky mělo být vyhodnocováno periodicky (ročně), zejména její aktuálnost, rozsah a podrobnost pro sledování jednotné koncepce kontrol. SÚIP vyhodnotil Metodiku pouze jednou, a to v roce 2015. V rámci její následné aktualizace už nebyla stanovena pravidelná perioda vyhodnocování. Nebyly vyhodnoceny dílčí části „výsledky kontrol“ a „činnost na základě kontrol provedených CÚ“, a nebyla tudíž ověřena funkčnost postupů při spolupráci s celními úřady a dalšími správními orgány na základě kontrolních zjištění.

²⁴ Metodika je pro orgány inspekce práce základním souborem postupů a pravidel pro provádění kontrol nelegálního zaměstnávání na území ČR, ale také pro činnosti konané na základě výsledků kontrol zaměstnávání cizinců provedených celními orgány. Na základě těchto výsledků mají být především zahájena správní řízení o uložení sankce, případně jsou skutečnosti uvedené v protokolech celních orgánů hodnoceny jako podnět ke kontrole nebo využity při plánování kontrolní činnosti v následujícím období. Metodika obsahuje také postupy pro bezodkladné předání kontrolních zjištění, která mají vazbu na činnost jiných správních orgánů (např. ÚP, ČSSZ, finančních úřadů), a ukládá povinnost předávat informace k vlastnímu šetření (mj. ČSSZ a finančním úřadům) v případě zjištění možného vyplácení finanční hotovosti bez plnění řádných odvodů.

Schéma č. 3 – Nefunkční systém předávání informací mezi kontrolovanými osobami



Pozn.: – graficky zpracoval NKÚ;

– indexy použité v tomto schématu odkazují k vysvětlivkám v poznámce pod čarou č. 22.

Orgány inspekce práce nepostupovaly v souladu s ustanovením § 59 zákona č. 280/2009 Sb., protože nepředávaly pravidelně finančním orgánům informace z kontrolních protokolů, které měly vztah ke správě daní. Spolupráce orgánů inspekce práce a finančních orgánů probíhala dle individuálně nastavených podmínek zejména na úrovni krajů, tj. nebyla stanovena na centrální úrovni (mezi GFŘ a SÚIP). Např. za roky 2016–2018 orgány inspekce práce předaly (na základě výzev k poskytnutí informací²⁵) finančním orgánům minimálně 167 informací týkajících se pracovněprávních vztahů. V roce 2016 GFŘ ve spolupráci se SÚIP připravovalo systém pravidelného a operativního předávání informací správcům daně, který však nebyl realizován. Pouze jednou, a to v roce 2017, GFŘ na základě zastoupení v MOPNZC získalo od SÚIP kopie 197 pravomocných rozhodnutí o pokutách za nelegální zaměstnávání (převážně cizinců) vydaných v roce 2015 a 2016. V následujících letech k žádnému hromadnému předání rozhodnutí (na centrální úrovni) již nedošlo.

V letech 2016 až 2018 orgány inspekce práce vydaly 797 pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty zaměstnavatelům za umožnění výkonu nelegální práce. NKÚ zjistil na kontrolním

²⁵ Ustanovení § 57 zákona č. 280/2009 Sb.

vzorku²⁶, že finanční orgány získaly informaci o nelegálním zaměstnávání pouze k 18 zaměstnavatelům (4,5 %), z toho ve 12 případech se jednalo o pravomocná rozhodnutí hromadně předaná v roce 2017.

Dále orgány inspekce práce téměř nepředávaly²⁷ informace nasvědčující neplnění povinností v oblasti pojištění orgánům sociálního pojištění. NKÚ na kontrolním vzorku 213 zaměstnavatelů²⁸ zjistil, že orgány inspekce práce předaly ČSSZ informace o zjištěném nelegálním zaměstnávání pouze ve dvou případech (1 %).

Finanční orgány předávaly²⁹ orgánům sociálního pojištění údaje³⁰ na základě pravomocných rozhodnutí týkajících se kontrolních nálezů z daňových kontrol na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně. V 17 případech³¹, u nichž finanční orgány doměřily daň z důvodu prokázání nelegálního zaměstnávání, NKÚ zjistil, že ani v jednom případě nedošlo k předání oznámení orgánům sociálního pojištění. Příčinou byla skutečnost, že nebyly naplněny důvody pro jejich předání stanovené v rámci dohodnutého postupu³². Přitom minimálně ve dvou případech informace z činnosti správce daně mohly být využitelné pro doměření pojistného.

Ze strany ČSSZ, resp. okresních správ sociálního zabezpečení, nedocházelo k pravidelnému poskytování informací o doměrcích na sociálním pojištění finančním orgánům. Spolupráce byla navázána pouze na krajské úrovni (nebyla centrálně řízena).

Celní orgány nepostupovaly v souladu s ustanovením § 59 zákona č. 280/2009 Sb., protože finančním orgánům informace z kontrolních protokolů, které měly vztah ke správě daní, nepředávaly.

ÚP nepostupoval v souladu s ustanovením § 162 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., neboť v zákonem stanovené lhůtě nepředal celním orgánům k vymáhání téměř třetinu případů nevybraných přeplatků souvisejících s výkonem nelegální práce. Dále generální ředitelství ÚP nepostupovalo v souladu s ustanovením § 117 odst. 2 písm. c) zákona č. 187/2006 Sb. tím, že nepředalo orgánům sociálního pojištění kopie pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce. K prvnímu předání dokladů došlo až v průběhu kontroly NKÚ, a to 13. 2. 2019.

Pravomoc ukládat pokuty za umožnění výkonu nelegální práce přešla z ÚP na SÚIP změnou právních předpisů již od 1. 1. 2012. Ale povinnost zasílání kopií pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty z ÚP na SÚIP dosud nepřešla. MPSV do ukončení kontroly NKÚ nenavrhlo

²⁶ Čtyři sta nahodile vybraných zaměstnavatelů (50 %), kteří byli vybráni z celkového počtu 797 zaměstnavatelů, jimž byla orgány inspekce práce pravomocně uložena pokuta za nelegální zaměstnávání.

²⁷ Ustanovení § 117 odst. 5 zákona č. 187/2006 Sb.

²⁸ Kontrolní vzorek – 27 % z celkového počtu 797 zaměstnavatelů, kterým byla pravomocně uložena pokuta za nelegální zaměstnávání.

²⁹ Ustanovení § 53 a § 54 zákona č. 280/2009 Sb.

³⁰ V *zápisu z jednání k předávání informací v souvislosti s ukončením důchodového spoření* je mj. uveden postup při poskytování informací a specifikace údajů, tj. údaje z kontrolních nálezů, které ČSSZ požadovala od GFŘ.

³¹ Z kontrolního vzorku obsahujícího 197 pravomocných rozhodnutí o pokutách za nelegální zaměstnávání, která v roce 2017 GFŘ obdrželo od SÚIP, byly vybrány všechny případy, u kterých správce daně doměřil na základě prověření informací získaných od orgánů inspekce práce daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, případně daň z příjmů fyzických osob vybíranou srážkou dle zvláštní sazby.

³² Např. doměření daně na základě podání vyúčtování či dodatečného vyúčtování na výzvu správce daně.

změnu ustanovení § 117 odst. 2 písm. c) zákona č. 187/2006 Sb., kterou by tato povinnost přešla na správní orgán, který pokuty ukládá.

Finanční orgány a orgány sociálního pojištění nemohly ve všech zjištěných případech nelegálního zaměstnávání provést řízení³³ k vybrání daně z příjmů fyzických osob a sociálního pojištění kvůli nepředávání informací nasvědčujících neplnění odvodových povinností. Žádná z kontrolovaných osob neidentifikovala existenci rizika ve vztahu k nepředávání informací zjištěných v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním. Přitom Metodika zcela jasně uvádí postupy pro spolupráci orgánů inspekce práce s jinými správními orgány, např. bezodkladné předávání kontrolních zjištění a informací finančním orgánům, orgánům sociálního pojištění a ÚP.

2. Finanční orgány a orgány sociálního pojištění z důvodu nedostatku informací téměř nedoměřovaly daně a pojistné z odměn za nelegální práci.

Správce daně je povinen vycházet ze skutečného obsahu právního jednání a v souladu s cílem správy daní případně také opatřovat další důkazní prostředky v rámci vyhledávací činnosti tak, aby byl cíl správy daně naplněn. GFŘ ani ČSSZ nedisponovaly souhrnnými daty o celkové výši daní a sociálního pojištění stanovených na základě odhaleného nelegálního zaměstnávání. V oblasti nelegálního zaměstnávání byly finanční orgány a orgány sociálního pojištění závislé především na předávání výsledků aktivit jiných orgánů, zejména orgánů inspekce práce, protože tyto informace byly pro stanovení, doměřování, vybírání a vymáhání daní a sociálního pojištění primárním zdrojem.

GFŘ pouze v roce 2017 jednorázově obdrželo od SÚIP kopie 197 pravomocných rozhodnutí o pokutách za nelegální zaměstnávání. Další rozhodnutí o pokutách za nelegální zaměstnávání byla předávána příslušnými okresními inspektoráty práce přímo místně příslušnému finančnímu úřadu nebo územnímu pracovišti. NKÚ zjistil, že míra využití podnětů závisela především na intenzitě vlastní vyhledávací činnosti, kdy jednotlivé finanční orgány přistupovaly k prošetření obdržných rozhodnutí rozdílně a s různou intenzitou. NKÚ na kontrolním vzorku³⁴ ověřil, že finanční orgány v kontrolovaném období stanovily a doměřily daň z příjmů fyzických osob minimálně 15 plátcům v celkové částce 27 379 tis. Kč, přičemž u většiny případů byly základním zdrojem informací právě kopie rozhodnutí získané jednorázově od SÚIP v roce 2017. GFŘ v dalších letech nepožadovalo hromadné předávání pravomocných rozhodnutí od SÚIP (tj. na centrální úrovni). Dále GFŘ neprovedlo vyhodnocení postupu a výsledků činnosti podřízených složek při využívání získaných informací v rámci správy daně a nepřijalo případná opatření, např. pravidelné zasílání kopií pravomocných rozhodnutí ze strany SÚIP, aby bylo zajištěno správné zjištění a stanovení daně dle zákona č. 280/2009 Sb.

ČSSZ předávala orgánům inspekce práce podněty³⁵ s podezřením na výkon nelegální práce, kterou při své činnosti v kontrolovaném období detekovala minimálně. NKÚ zjistil, že orgány

³³ Řízení k vybrání daně z příjmů fyzických osob a sociálního pojištění – stanovení, doměření, vybrání a vymáhání daně a sociálního pojištění, příp. posouzení míry rizikovosti daňových subjektů.

³⁴ Kontrolní vzorek byl složen ze 197 rozhodnutí orgánů inspekce práce, která GFŘ jednorázově obdrželo v roce 2017, a 104 podnětů, které byly předány okresními inspektoráty práce přímo místně příslušnému finančnímu úřadu.

³⁵ Za období 2015 až 2018 ČSSZ předala 41 podnětů orgánům inspekce práce.

sociálního pojištění v jednom případě doměřily a vybraly dlužné sociální pojištění a penále v částce 27 tis. Kč, a to na podkladě informace z kontroly provedené orgánem inspekce práce na základě podnětu ČSSZ.

Na základě požadavku ČSSZ finanční orgány předávaly orgánům sociálního pojištění pouze údaje týkající se nálezů z daňových kontrol. Orgány sociálního pojištění tak neobdržely od finančních orgánů veškeré podněty, které by mohly využít pro doměření pojistného (viz také bod IV.1.).

Orgány inspekce práce v případě zjištění výkonu nelegální práce evidovaného uchazeče o zaměstnání informovaly ÚP a následně v těchto případech také předávaly vypořádané protokoly o kontrole. ÚP na základě těchto kontrolních protokolů zahajoval správní řízení s nelegálně pracujícím uchazečem o zaměstnání. Výsledkem správního řízení bylo rozhodnutí o vyřazení uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání. V kontrolovaném období ÚP vyřadil z evidence 221 uchazečů, z toho u 34 uchazečů³⁶ rozhodl o vrácení podpor v nezaměstnanosti v celkové výši 365 406 Kč.

MF hradí podle zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění³⁷, pojistné na zdravotní pojištění za státní pojištěnce, mezi které patří také evidovaní uchazeči o zaměstnání. Pokud MF uhradí pojistné za evidovaného uchazeče o zaměstnání, který vykonává nelegální práci, vzniká za dobu výkonu nelegální práce tzv. přeplatek na zdravotním pojištění. NKÚ zjistil, že MF neobdrželo ani nepožadovalo předložit seznam evidovaných uchazečů o zaměstnání, kteří vykonávali nelegální práci¹⁵, přestože tyto informace má ÚP k dispozici. MF tedy nežádalo o vrácení uhrazeného pojistného. V kontrolovaném období se jednalo o pojistné za 221 uchazečů o zaměstnání, kteří byli vyřazeni z evidence kvůli výkonu nelegální práce.

Správní řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o uložení pokuty za nelegální zaměstnávání, může trvat i několik let, proto je obtížné prokázat časovou souvislost mezi výkonem nelegální práce a pobíráním nepojistných sociálních dávek závislých na prokázání výše příjmů. U dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek státní sociální podpory nelze jednoduchou metodou určit, zda přeplatek na těchto dávkách vznikl v souvislosti s odhaleným výkonem nelegální práce. NKÚ na kontrolním vzorku³⁸ ověřil, že v devíti případech³⁹ ÚP rozhodl o vrácení výdajů vynaložených na rekvalifikace a o odejmutí příspěvků na živobytí a doplatku na bydlení v celkové výši 48 940 Kč.

Generální ředitelství ÚP uděluje a odnímá povolení právníkům nebo fyzickým osobám ke zprostředkování zaměstnání a vede evidenci agentur práce. Povolení v kontrolovaném období odnímalo na základě informace o uložení pokuty za nelegální zaměstnávání, případně zastřené zprostředkování práce. Avšak údaje o počtech odejmutých a zaniklých povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu zjištění výkonu nelegální práce generální ředitelství ÚP neevidovalo.

³⁶ 187 uchazečů nepobíralo podporu v nezaměstnanosti.

³⁷ Ustanovení § 12 zákona č. 592/1992 Sb.

³⁸ Kontrolní vzorek obsahoval 144 případů uchazečů vyřazených z důvodu výkonu nelegální práce.

³⁹ Ostatní vyřazení uchazeči z kontrolního vzorku žádnou dávku nepobírali.

Finanční orgány nemají zákonnou povinnost informovat ÚP o stanovení a doměření daní v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním, přestože ÚP vyplácí nepojistné sociální dávky závislé na prokázání výše příjmu. Přepjatky na podporách v nezaměstnanosti, podporách na rekvalifikaci a nepojistných sociálních dávkách vzniklé z důvodu výkonu nelegální práce ÚP eviduje, vybírá a k vymáhání předává příslušnému celnímu orgánu v rámci dělené správy. Zákony č. 435/2004 Sb. a č. 111/2006 Sb.⁴⁰ mají odlišně upravenou délku prekluze, úkony přerušující běh lhůty pro placení a lhůtu pozastavující placení daně oproti zákonu č. 280/2009 Sb. Existuje riziko, že tato odlišná úprava má negativní dopad na výši vymožených peněžitých plnění v oblasti nelegálního zaměstnávání.

3. Orgány inspekce práce pokutovaly za nelegální zaměstnávání 1 144 zaměstnavatelů a 21 zaměstnanců.

Kontrolní činnost v oblasti nelegálního zaměstnávání

Orgány inspekce práce a celní orgány prováděly plánované nebo mimořádné (operativní) kontroly nelegálního zaměstnávání. V rámci kontrol využívaly dálkový přístup do informačního systému ČSSZ z důvodu ověřování informací, např. splnění povinnosti zaměstnavatele mít k dispozici v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. O provedených kontrolách zpracovávaly kontrolní protokoly.

Celní orgány při provádění kontrol využívaly další oprávnění daná zákonem č. 17/2012 Sb., ale neměly v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců oprávnění k provádění správního řízení.

MPSV požaduje, aby o uložení pokut rozhodoval pouze jeden správní orgán, a to SÚIP, a zamítlo opakované návrhy GŘC k umožnění výkonu správního řízení celním orgánům. Proto celní orgány v případě zjištěných nedostatků v oblasti nelegálního zaměstnávání předávaly⁴¹ orgánům inspekce práce vypořádané kontrolní protokoly k zahájení správního řízení za účelem uložení pokuty. Orgány inspekce práce před zahájením přestupkového řízení obdržely protokoly věcně a formálně posuzovaly. Pokud neshledaly důvod pro zahájení přestupkového řízení, věc odložily, příp. rozhodly o provedení vlastní kontroly k ověření informací, aniž by o tom informovaly celní orgány. V případě, že orgány inspekce práce uložily pokuty, předaly pravomocná rozhodnutí ukládající platební povinnost celním orgánům k vybírání a vymáhání. NKÚ na kontrolním vzorku⁴² zjistil, že orgány inspekce práce provedly následnou kontrolu, jejímž výsledkem bylo uložení pokuty, v pěti případech na základě kontrolních protokolů obdržených od celních orgánů. U dvou subjektů prováděly oba kontrolní orgány kontrolu souběžně na stejném pracovišti.

⁴⁰ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

⁴¹ Celní orgány po vypořádání protokolu o kontrole předávají spis prostřednictvím datové schránky místně příslušnému oblastnímu inspektorátu práce, protože dle právních předpisů Celní správa ČR neprovádí správní řízení. Přitom již studie z roku 2013 vypracovaná v souvislosti s projektem jednoho inkasního místa navrhovala změny stávající právní úpravy spočívající v rozšíření o možnost správního trestání nebo naopak odebrání kompetencí Celní správě ČR, mj. i kontrol zaměstnávání cizinců. MF však žádný návrh legislativních změn, který by měl za cíl tento stav změnit, nepředložilo.

⁴² Kontrolní vzorek obsahoval 147 pravomocných rozhodnutí SÚIP spravovaných celními orgány v rámci dělené správy.

V roce 2018 orgány inspekce práce zjistily zastřené zprostředkování⁴³ zaměstnání u 47 % z 248 kontrolovaných subjektů. Za přešůpek zastřeného zprostředkování zaměstnání uložily orgány inspekce práce 29 pokut v celkové výši přesahující 7 mil. Kč. V rámci těchto kontrol byl také zjištěn u 397 osob výkon nelegální práce.

Správní řízení v oblasti nelegálního zaměstnávání

V případě zjištěných porušení předpisů rozhodovaly orgány inspekce práce ve správních řízeních o přešůpcích, správních deliktech a stanovovaly výši pokuty. Neuhrazené náklady správního řízení a pokuty uložené v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním předávaly orgány inspekce práce k vybírání a vymáhání celním orgánům⁴⁴ v rámci dělené správy.

V kontrolovaném období byla podkladem pro zahájení 1 376 správních řízení třetina kontrolních protokolů ze 4 160 kontrol se zjištěným nelegálním zaměstnáváním⁴⁵. Orgány inspekce práce uložily v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním celkem 1 144 pravomocných pokut v úhrnné výši 246 mil. Kč (viz příloha A). Úspěšnost jejich výběru nebo vymožení za nelegální zaměstnávání však nelze z informačního systému Celní správy ČR zjistit, protože ji celní orgány nesledují.

Orgány inspekce práce většinu správních řízení v oblasti nelegálního zaměstnávání vedly se zaměstnavateli. Např. v roce 2018 celkový počet osob, u kterých orgány inspekce práce zjistily výkon nelegální práce, činil 4 583 (o 1 665 více než v roce 2017), z toho 78 % tvořili cizinci (o 1 678 více než v roce 2017). Pokuty za výkon nelegální práce uložily pouze 21 zaměstnancům (občané ČR). Orgány inspekce práce však neuložily žádnou pokutu cizincům.⁴⁶

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále také „Sankční směrnice“), byla (na základě návrhu MPSV) s účinností k 5. 1. 2012 implementována do právního řádu České republiky nedostatečně. Ustanovení § 141b zákona č. 435/2004 Sb.⁴⁷ neobsahuje povinnost zaměstnavatele odvést veškeré nezaplacené daně ani možnost stanovit výši dlužné odměny ze mzdy podle kolektivních smluv nebo na základě zavedené praxe v příslušných odvětvích, jak to stanoví Sankční směrnice, ale pouze z minimální mzdy. Na nevhodnou implementaci Sankční směrnice poukázal také Výbor pro práva cizinců na svém zasedání v březnu 2018.

NKÚ zjistil, že výše uvedené ustanovení nebylo dosud využito. Přitom kontrolní orgány v letech 2016 až 2018 zjistily výkon nelegální práce u 644 cizinců bez povolení k pobytu. Seznam pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty za nelegální zaměstnávání, zasílaných

⁴³ S účinností novely zákona č. 435/2004 Sb. došlo od 29. 7. 2017 k zavedení pojmu *zastřené zprostředkování zaměstnání* v souvislosti s agenturním zaměstnáváním.

⁴⁴ Celní orgány v rámci dělené správy vybírají a vymáhají pokuty uložené orgány inspekce práce za nelegální zaměstnávání a dále vymáhají za ÚP podpory a nepojistné sociální dávky neoprávněně čerpané při výkonu nelegální práce.

⁴⁵ Další správní řízení mohou orgány inspekce práce zahájit ve lhůtě podle ustanovení § 30 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešůpky a řízení o nich.

⁴⁶ Výkon práce bez povolení je trestán pokutou a opatřením ve formě vyhoštění s možností zákazu vstupu na území celé Evropské unie.

⁴⁷ Na základě Sankční směrnice bylo do zákona č. 435/2004 Sb. doplněno ustanovení § 141b.

pravidelně Úřadem práce ČR, obsahuje 36 zaměstnavatelů, kteří podle zjištění ÚP umožnili výkon nelegální práce 152 cizincům bez povolení k pobytu (viz příloha B). Důvodem pro nedoměrování pojistného je dle MPSV skutečnost, že téměř ve všech zjištěných případech dochází k situaci, kdy je kontrolními orgány prokázána nelegální práce pouze v délce jednoho dne. NKÚ na kontrolním vzorku⁴⁸ u finančního orgánu zjistil, že správce daně vlastní vyhledávací činností získal informace, na základě kterých odvodil u jednoho plátce daně z příjmů fyzických osob výkon závislé činnosti dvou cizinců po dobu devíti měsíců. Ale orgán inspekce práce prokázal u tohoto plátce výkon nelegální práce v délce jednoho dne.

4. NKÚ odhadl minimální výši úniků na daních a sociálním pojištění – jedna, resp. tři miliardy korun.

Významným strategickým materiálem v oblasti zaměstnanosti je *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020*⁴⁹. Opatření k potírání nelegální práce jsou formulována v implementačních dokumentech⁵⁰.

Aby mohla být nastavena opatření eliminující negativní dopady na příjmy státního rozpočtu, potažmo veřejných rozpočtů, je nutné kvantifikovat jejich objem, tj. provádět odhady úniků na těchto příjmech a na základě toho ověřovat, do jaké míry se daří naplňovat předem definovaná opatření, případně je upravovat.

V kontrolovaném období MPSV ani MF neprovedly odhad úniků na sociálním pojištění a daních z příjmů v důsledku nelegálního zaměstnávání. NKÚ zjistil, že touto problematikou se zabýval pouze Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., který v roce 2014 vypracoval studii *Problematika nelegální práce a nehlášené práce a odhad jejich dopadu na veřejné rozpočty České republiky* (dále také „Studie“). Kromě samotného odhadu rozsahu nelegální práce Studie obsahuje také vymezení nelegální práce z pohledu ekonomického a legislativního. Dle této Studie činil výpadek inkasa daní a sociálního a zdravotního pojištění z důvodu výkonu nelegální práce v sektoru závislé práce 50 mld. Kč a po promítnutí sektoru samostatné výdělečné činnosti více než 120 mld. Kč ročně. Dle MPSV, které vycházelo ze stanoviska SÚIP a ztotožnilo se se závěry SÚIP, byly ve Studii použity zavádějící postupy a data, a to nejen získaná od SÚIP. Přesto závěry této Studie nebyly rozporovány, neboť SÚIP neměl odbornou kapacitu k objektivnímu zhodnocení použité metody výpočtu.

MF provedlo odhad možných ročních úniků na dani z příjmů v oblasti nelegálního zaměstnávání v roce 2015 ve výši 400 mil. Kč. Žádná nápravná opatření nenavrhlo, protože dopad vyhodnotilo v porovnání s jinými daňovými úniky jako marginální. Odhady úniků v následujících letech již MF nezpracovalo. Proto NKÚ provedl vlastní výpočet odhadu možného úniku na daních a sociálním pojištění u osob, u kterých orgány inspekce práce

⁴⁸ Kontrolní vzorek byl složen ze 197 rozhodnutí orgánů inspekce práce, která GŘ obdrželo jednorázově v roce 2017, a 104 podnětů, které byly předány okresními inspektoráty práce finančním úřadům. Z tohoto celkového počtu byla patnácti plátcům daně z příjmů fyzických osob doměřena finančními orgány daň z důvodu prokázání nelegálního zaměstnávání.

⁴⁹ *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020* schválená vládou ČR dne 15. 10. 2014 (usnesení vlády ČR ze dne 15. 10. 2014 č. 835).

⁵⁰ Mezi implementační dokumenty, ve kterých jsou definována opatření k potírání nelegální práce, patří *Koncepce politiky zaměstnanosti 2013–2020, Aktivizační opatření k řešení nepříznivé situace na trhu práce* na období 2014 až 2016 (usnesení vlády ČR ze dne 3. 11. 2014 č. 891) a *Analýza nabídky a poptávky na trhu práce* na období 2017 až po současnost (usnesení vlády ČR ze dne 14. 12. 2016 č. 1127).

vlastní kontrolní činností zjistily výkon nelegální práce v letech 2015 až 2018. První varianta výpočtu vychází z minimální mzdy⁵¹ a odhad ztráty činí 1,1 mld. Kč, druhá varianta je založena na průměrné mzdě⁵² a odhad ztráty činí 3 mld. Kč (viz příloha C) za předpokladu výkonu práce v délce jednoho roku.

Na základě odhadu celkového počtu nelegálně zaměstnávaných osob dle údaje Českého statistického úřadu (dále také „ČSÚ“) v letech 2013 až 2016, který předložilo MF, vypočítal NKÚ odhad úniků na daních a sociálním pojištění v řádu desítek miliard Kč z minimální mzdy a v řádu stovek miliard Kč v případě vyplacení průměrné mzdy. Ve výpočtu byla zohledněna základní sleva daně z příjmů fyzických osob tak, jak ji použilo samo MF při výpočtu odhadu úniků v roce 2015.

Zneužívání legálních pracovních úvazků

Dle právních předpisů zaměstnanec může mít uzavřeno několik dohod o provedení práce (dále také „DPP“) s různými zaměstnavateli. V rámci jednoho zdaňovacího období jsou s jedním zaměstnancem uzavírány DPP opakovaně nebo u více zaměstnavatelů se stejnými majiteli. Ve skutečnosti však zaměstnanec vykonává stejnou pracovní činnost na stejném místě a doba výkonu práce je vykazována tak, aby nepřesáhla časový limit upravený právním předpisem⁵³. Tyto skutečnosti orgány sociálního pojištění zjistily minimálně v 8 ze 41 podniků s podezřením na nelegální zaměstnávání, které předaly orgánům inspekce práce. Odměna, kterou zaměstnanec obdrží, je složena ze dvou částí. První část vychází z uzavřené DPP a nepřesahuje hodnotu 10 tis. Kč, druhá část je vyplacena tzv. „na ruku“ a nevychází z žádné uzavřené smlouvy či dohody o pracích mimo pracovní poměr. Dohody o pracích mimo pracovní poměr jsou pro zaměstnavatele z ekonomického pohledu výrazně výhodnější než pracovní smlouvy (pracovní poměr). Především proto, že příjem z DPP nepřesahující částku 10 tis. Kč měsíčně nepodléhá odvodům na zdravotní a sociální pojištění. Na druhé straně zaměstnancům nevzniká nárok na nemocenské ani peněžitou pomoc v mateřství a odpracovaná doba se zaměstnanci nezapočítává jako doba odpracovaná pro účely posouzení nároku na důchody. Z důvodu zneužívání uzavírání DPP především v pohostinství, prodeji, výrobě, na stavbách a u bezpečnostních agentur vypracovalo MPSV v roce 2015 námět ke změně legislativy, který spočíval ve snížení limitu pro neodvádění pojistného z DPP, snížení hranice rozsahu výkonu práce a zavedení povinnosti vést evidenci pracovní doby. Námět se však nedostal ani do stadia legislativního návrhu z důvodu nenalezení politické podpory. Do ukončení kontroly NKÚ tento návrh MPSV vládě nepředložilo, jelikož stávající právní úpravu sociálního pojištění považovalo za funkční a dostatečnou. Obdobné dopady má zaměstnání malého rozsahu vykonávané na základě dohod o pracovní činnosti.

⁵¹ Minimální mzda dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě.

⁵² Průměrná mzda uváděná Českým statistickým úřadem.

⁵³ Dle ustanovení § 75 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, rozsah práce nesmí být větší než 300 hodin v kalendářním roce.

Seznam zkratk:

CS ČR	Celní správa České republiky
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
DPP	dohoda o provedení práce
EU	Evropská unie
FS ČR	Finanční správa České republiky
GFŘ	Generální finanční ředitelství
GŘC	Generální ředitelství cel
Metodika	<i>Metodika provádění kontrol nelegálního zaměstnávání</i>
MF	Ministerstvo financí
MOPNZC	Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Sankční směrnice	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
sociální pojištění	pojistné na důchodové pojištění, pojistné na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti
Studie	studie <i>Problematika nelegální práce a nehlášené práce a odhad jejich dopadu na veřejné rozpočty České republiky</i>
SÚIP	Státní úřad inspekce práce
ÚP (ÚP ČR)	Úřad práce České republiky
VÚPSV	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.

Kontroly nelegálního zaměstnávání, zjištěné nelegálně pracující osoby, zahájená správní řízení a pravomocně uložené pokuty v případě zjištěného nelegálního zaměstnávání v letech 2016 až 2018

		2016	2017	2018	Celkem
Kontroly nelegálního zaměstnávání ukončené v příslušném roce	Celkový počet kontrol	9 308	9 707	8 339	27 354
	Počet kontrol se zjištěním pouze v oblasti NLZ	846	959	1 118	2 921
	Podíl kontrol se zjištěním v oblasti NLZ na celkovém počtu kontrol	9,1 %	9,9 %	13,4 %	10,7 %
Počty zjištěných nelegálně pracujících osob	Občané ČR	760	767	763	2 290
	Občané EU	193	234	225	652
	Cizinci	1 337	1 917	3 595	6 849
	<i>Celkem</i>	<i>2 290</i>	<i>2 918</i>	<i>4 583</i>	<i>9 791</i>
Zahájená správní řízení a pravomocně uložené pokuty za nelegální zaměstnávání v příslušném roce	Celkový počet zahájených správních řízení	470	435	471	1 374
	Podíl zahájených správních řízení na počtu kontrol se zjištěním v oblasti NLZ	55,6 %	45,4 %	42,0 %	47,1 %
	Počet pravomocně uložených pokut	405	348	391	1 144
	Částka uložených pokut po nabytí právní moci	52 585 000 Kč	83 499 000 Kč	110 187 000 Kč	246 271 000 Kč

Zdroj: odpověď SÚIP na žádost NKÚ o informace; souhrnná roční zpráva o kontrolní činnosti inspekce práce za rok 2018.

Pozn.: NLZ – nelegální zaměstnávání.

Pravomocná rozhodnutí o uložení pokuty za nelegální zaměstnávání a v souvislosti s výkonem práce cizince bez platného oprávnění k pobytu na území ČR v letech 2016 až 2018

	2016	2017	2018	Celkem
Celkový počet zaměstnavatelů s pravomocným rozhodnutím o nelegálním zaměstnávání	299	299	199	797
Celkový počet zaměstnanců s pravomocným rozhodnutím o výkonu nelegální práce	736	822	1 413	2 971
Počet zaměstnavatelů s pravomocným rozhodnutím o porušení ustanovení § 5 písm. e) bodu 3 zákona č. 435/2004 Sb.	13	8	15	36
Počet zaměstnanců s pravomocným rozhodnutím o porušení ustanovení § 5 písm. e) bodu 3 zákona č. 435/2004 Sb.	31	20	101	152

Zdroj: odpověď ÚP na žádost NKÚ o informace.

Odhad maximálního možného úniku na daních a pojistném u osob se zjištěným výkonem nelegální práce

Roční skladba základů výpočtu a odvodových povinností do veřejných rozpočtů se skládá z těchto jednotlivých položek:

- superhrubá mzda (134 % hrubé mzdy);
- daň z příjmů (15 % ze superhrubé mzdy);
- sociální pojištění za zaměstnance (6,5 % z hrubé měsíční mzdy);
- sociální pojištění za zaměstnavatele (25 % z hrubé měsíční mzdy);
- zdravotní pojištění za zaměstnance (4,5 % z hrubé měsíční mzdy);
- zdravotní pojištění za zaměstnavatele (9 % z hrubé měsíční mzdy);
- součet jednotlivých odvodových povinností za měsíc;
- roční odvodové povinnosti (dvanáctinásobek jednotlivých odvodových povinností za měsíc).

Ukazatel a jeho výpočet	Vysvětlivky:
1. $M_{sh} = M_h \times 1,34$	M_{sh} superhrubá mzda M_h hrubá mzda
2. $DP = M_{sh} \times 0,15$	DP daň z příjmů
3. $SP_{zamc} = M_h \times 0,065$	SP_{zamc} sociální pojištění za zaměstnance
4. $SP_{zaml} = M_h \times 0,25$	SP_{zaml} sociální pojištění za zaměstnavatele
5. $ZP_{zamc} = M_h \times 0,045$	ZP_{zamc} zdravotní pojištění za zaměstnance
6. $ZP_{zaml} = M_h \times 0,09$	ZP_{zaml} zdravotní pojištění za zaměstnavatele
7. $O_{úr} = (SP_{zamc} + SP_{zaml} + ZP_{zamc} + ZP_{zaml} + DP) \times R \times O_{nlz}$	$O_{úr}$ odhad úniků za rok R 12 kalendářních měsíců (rok) O_{nlz} počet osob zjištěných při nelegální práci v roce

Tabulka č. 1 – Odvodové povinnosti stanovené z **minimální mzdy** a odhad úniků za osoby zjištěné při nelegální práci v rámci kontrolní činnosti orgánů inspekce práce v letech 2015 až 2018 (v Kč)

	2015	2016	2017	2018	Celkem
Počet zjištěných nelegálně pracujících osob	3 065	2 290	2 918	4 583	
Hrubá mzda (M _h)	9 200	9 900	11 000	12 200	
Superhrubá mzda (M _{sh})	12 400	13 300	14 800	16 400	
Daň z příjmů (DP)	1 860	1 995	2 220	2 460	
SP zaměstnance (SP _{zamc})	598	644	715	793	
SP zaměstnavatele (SP _{zaml})	2 300	2 475	2 750	3 050	
ZP zaměstnance (ZP _{zamc})	414	446	495	549	
ZP zaměstnavatele (ZP _{zaml})	828	891	990	1 098	
Daň a odvody za jednoho zaměstnance za měsíc	6 000	6 451	7 170	7 950	
Daň a odvody za jednoho zaměstnance za rok	72 000	77 412	86 040	95 400	
Odhad úniků za rok (O_{úr})	220 680 000	177 273 480	251 064 720	437 218 200	1 086 236 400

Zdroj: nařízení vlády č. 567/2006 Sb.; roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí práce za rok 2018 (<http://www.suip.cz/rocni-zpravy/>); Zpravodaj Státního úřadu inspekce práce číslo 1/2019 (http://www.suip.cz/files/suip-80e133d686b0d976fada930a5477ebfd/zpravodaj_1_19.pdf).

Tabulka č. 2 – Odvodové povinnosti stanovené z **průměrné mzdy** a odhad úniků za osoby zjištěné při nelegální práci v rámci kontrolní činnosti orgánů inspekce práce v letech 2015 až 2018 (v Kč)

	2015	2016	2017	2018	Celkem
Počet zjištěných nelegálně pracujících osob	3 065	2 290	2 918	4 583	
Hrubá mzda (M _h)	26 467	27 589	29 504	31 885	
Superhrubá mzda (M _{sh})	35 500	37 000	39 600	42 800	
Daň z příjmů (DP)	5 325	5 550	5 940	6 420	
SP zaměstnance (SP _{zamc})	1 721	1 794	1 918	2 073	
SP zaměstnavatele (SP _{zaml})	6 617	6 898	7 376	7 972	
ZP zaměstnance (ZP _{zamc})	1 192	1 242	1 328	1 435	
ZP zaměstnavatele (ZP _{zaml})	2 383	2 484	2 656	2 870	
Daň a odvody za jednoho zaměstnance za měsíc	17 238	17 968	19 218	20 770	
Daň a odvody za jednoho zaměstnance za rok	206 856	215 616	230 616	249 240	
Odhad úniků za rok (O_{úr})	634 013 640	493 760 640	672 937 488	1 142 266 920	2 942 978 688

Zdroj: data ČSÚ (<https://www.czso.cz/csu/czso/prumerne-mzdy>); roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí práce za rok 2018 (<http://www.suip.cz/rocni-zpravy/>); Zpravodaj Státního úřadu inspekce práce číslo 1/2019 (http://www.suip.cz/files/suip-80e133d686b0d976fada930a5477ebfd/zpravodaj_1_19.pdf).

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/05

Peněžní prostředky státu poskytované mezinárodním organizacím a další související výdaje

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost prostředků státu poskytovaných mezinárodním organizacím a dalších souvisejících výdajů.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zahraničních věcí (dále také „MZV“),
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března 2019 do října 2019.

Kontrolováno bylo období let 2014 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 27. dubna 2020,

schválilo usnesením č. 6/VII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Prostředky poskytované mezinárodními organizacím¹ v roce 2018

477

počet MEO
(469 v roce 2011)

2,98 mld. Kč

povinné příspěvky ČR
(2,606 mld. Kč v roce 2011)

1,46 mld. Kč

další příspěvky ČR
(0,774 mld. Kč v roce 2011)

21

počet MEO zásadního
zahraničněpolitického významu
povinné příspěvky 0,976 mld. Kč

233

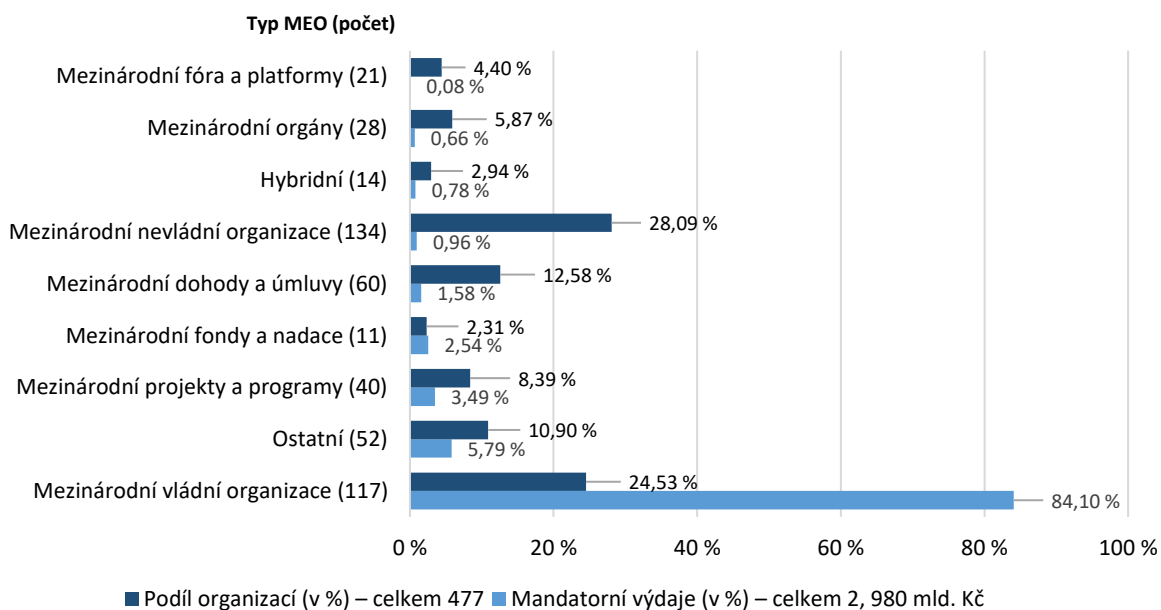
počet MEO, u kterých gestoři
vyhodnotili přínos spolupráce
povinné příspěvky 2,134 mld. Kč

244

počet MEO, u kterých gestoři
nevyhodnotili přínos spolupráce
povinné příspěvky 0,846 mld. Kč

Zdroj: Úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu ke dni 30. 9. 2012, dotazníkové šetření NKÚ.

Graf č. 1: Podíl výše povinných příspěvků a počtu MEO dle jejich typu za rok 2018



Zdroj: dotazníkové šetření NKÚ.

Pozn.: Kategorizace typů MEO byla převzata od MZV.

Pozn.: Kontrole nebylo podrobena členství ČR v Evropské unii a působení ČR, resp. zástupců kontrolovaných osob v ní. Výstupy z dotazníkového šetření NKÚ včetně názvů a zkratk jednotlivých mezinárodních organizací jsou uvedeny v příloze č. 1, která je dostupná na adrese <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>.

¹ Dále také „MEO“.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil účelnost prostředků státu poskytovaných mezinárodním organizacím a dalších souvisejících výdajů. Česká republika (dále také „ČR“) spolupracuje s téměř 500 mezinárodními organizacemi různého typu. Gestory spolupráce s MEO jsou správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu (dále také „gesční resorty“) v závislosti na věcném zaměření. Za spolupráci zejména s MEO zásadního zahraničněpolitického významu² odpovídá MZV. Zároveň má MZV plnit koordinační úlohu ve vztahu k MEO v gesci jiných resortů. Výše povinných příspěvků³ poskytovaných MEO se pohybuje kolem 3 mld. Kč ročně. ČR poskytuje MEO rovněž další příspěvky⁴ (dary, účelové platby apod.), které v roce 2018 činily téměř 1,5 mld. Kč.

V roce 2012 navrhlo MZV společně s Ministerstvem financí (dále také „MF“) provést zásadní reformu celého systému poskytování příspěvků MEO, a to jak ze systémových, tak i z úsporných důvodů. Jako klíčové MZV společně s MF následně v roce 2013 vyhodnotily nedostatečné využívání spolupráce ČR s MEO, posuzování jejích přínosů a nedostatečnou podporu většího zapojení občanů ČR do práce v MEO. Od roku 2012 přijímala vláda ČR na základě předložených analýz a doporučení systémová opatření týkající se spolupráce s MEO. Cílem těchto opatření bylo zefektivnit spolupráci s MEO, posílit meziresortní koordinaci a přinést finanční úspory. NKÚ prověřoval mj., zda byly na systémové úrovni vytvořeny předpoklady pro dosažení tohoto cíle, zda MZV a MŠMT plnily vládou ČR stanovené úkoly a nastavily a realizovaly poskytování peněžních prostředků MEO v souladu se stanovenými cíli.

NKÚ vyhodnotil, že nebyly naplněny předpoklady pro účelné poskytování prostředků MEO. Opatření stanovená vládou ČR, která mimo jiné sledovala dosažení úspor, nebyla řádně plněna. Nedůsledné plnění stanovených úkolů se týkalo postupů před vznikem spolupráce s MEO, sledování a vyhodnocování přínosů spolupráce a koordinace.

Podle zjištění NKÚ se počet MEO, s nimiž ČR spolupracovala, od roku 2011 zvýšil ze 469 na 477. Povinné příspěvky poskytované MEO se zvýšily z 2,606 mld. Kč v roce 2011 na 2,98 mld. Kč v roce 2018 a celkový počet českých občanů působících v MEO se změnil nepatrně (o 16 osob na celkových 278 v roce 2018).

Ke zvýšení efektivity spolupráce s MEO, které požadovala vláda ČR, tak nedošlo, realizované úspory byly spíše výjimkou a byly minimální a meziresortní koordinace se nezlepšila.

² MEO uvedené v seznamu MEO zásadního zahraničně politického významu a nadresortního charakteru v příloze č. 1 k usnesení vlády ČR z 2. května 2013 č. 317, ke členství České republiky v mezinárodních organizacích. .

³ Jedná se o platby související s MEO jako např. členské příspěvky a další povinné platby, které vychází z uzavřené spolupráce např. na základě smlouvy, memoranda, úmluvy atd.

⁴ Tj. platby, které definuje ustanovení § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), dále projekty související s humanitární pomocí a zahraniční rozvojem spoluprací.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

A. Nadresortní úroveň

1. Ve 14 z 28 případů představovala spolupráce s MEO vznik nových finančních závazků bez vědomí vlády ČR a zapojení MZV

MZV odpovídá mj. za koordinaci činnosti ústředních orgánů státní správy (dále také „ÚOSS“) v oblasti zahraničních vztahů, aktivit vyplývajících z mezinárodní spolupráce, zabezpečuje vztahy k MEO a v oblasti spolupráce s MEO má stanoveny i další úkoly⁵. MZV se přesto nemusí o spolupráci s MEO v gesci ostatních resortů dozvědět před jejím zahájením, resp. vůbec. Svoji koordinační roli tak nemůže MZV bez součinnosti gesčních resortů řádně plnit.

I přes povinnost gestora předložit materiál ke vzniku nových významných finančních závazků vůči MEO do meziresortního připomínkového řízení, došlo v období let 2014–2018 nejméně ke 14 takovým případům z 28 bez předchozího souhlasu vlády nebo vědomí MZV. Opatření zavedené usnesením vlády ČR (dále také „UV“) č. 581/2012⁶ k zefektivnění systému spolupráce s MEO a dosažení úspor tak nebylo účinné.

MZV od roku 2014 mělo v rámci každoročního monitoringu k dispozici informace, na jejichž základě se mohlo o nové spolupráci s MEO dozvědět a zjištěné nesrovnalosti následně ověřit. MZV to však v žádném ze zjištěných případů neučinilo.

MZV má dále koordinovat i sjednávání mezinárodních smluv (mj. posoudit zda jsou sjednávány v souladu se zahraničně politickými zájmy ČR) a sledovat jejich dodržování. U dvou uzavřených mezinárodních smluv týkajících se spolupráce s MEO však MZV nepředložilo, jak tyto smlouvy posoudilo.

2. Monitoring prováděný MZV vyhodnotil NKÚ jako neúčelný

- **Ani po sedmi letech MZV nespécifikovalo kritéria pro monitoring přínosů spolupráce s MEO**

MZV v rámci plnění úkolů stanovených v příslušných UV nedefinovalo pojem „mezinárodní organizace“, resp. neupřesnilo, jaké typy MEO mají gesční resorty sledovat. Rovněž termín „členství v MEO“ používalo MZV nejednoznačným způsobem. MZV tak ponechalo na rozhodnutí jednotlivých gestorů, jaké organizace či instituce budou do přehledů uvádět. Vzhledem k chybějící metodice/kritériím sběru nemusí být informace od jednotlivých gestorů vzájemně porovnatelné a úplné. MZV neposkytlo ostatním resortům ani pokyny k podávání informací o působení a přínosech spolupráce s MEO a neřídilo se tak UV č. 317/2013. Po jednotlivých gestorech požadovalo pouze aktualizaci přehledu MEO a informaci o vyplacených povinných příspěvcích, což

⁵ Viz zejména kompetenční zákon, směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, UV č. 581/2012, UV č. 317/2013, UV č. 563/2015 a zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí.

⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 25. července 2012 č. 581, k vyhodnocení nákladů spojených s členstvím České republiky v mezinárodních organizacích.

neodpovídalo požadavkům UV 317/2013⁷. Jednotliví gestoři (s výjimkou MŠMT) v podkladech předložených MZV informace o působení a přínosech spolupráce nepodávali. V oblasti hodnocení působení a přínosů spolupráce ČR s MEO nedošlo z důvodu nedůsledného plnění stanovených úkolů jak ze strany gesčních resortů, tak ze strany MZV ke kvalitativní změně oproti stavu před přijetím UV č. 317/2013.

- **Na nadresortní úrovni neexistovaly spolehlivé informace o spolupráci s MEO. Z důvodu neúplné evidence provedl NKÚ vlastní dotazníkové šetření**

MZV neoslovovalo všechny resorty, které měly MEO v gesci, a nemělo ani požadované podklady od některých oslovených resortů. MZV tudíž nedisponovalo všemi relevantními informacemi, na jejichž základě by mohlo v součinnosti s gesčními resorty sledovat spolupráci s MEO. MZV sbírané informace kromě zpracování pracovních přehledů MEO v roce 2014 a 2017, které však nebyly úplné a spolehlivé, dále nevyužívalo. Sběr v podobě, v jaké jej provádělo MZV, byl neúčelný a představoval pouze administrativní zátěž pro ostatní resorty bez zřejmého přínosu této činnosti. Vzhledem k tomu, že MZV nemělo za období 2014–2018 k dispozici úplná a spolehlivá data o MEO a o přínosech spolupráce s nimi, oslovil NKÚ všechny správce kapitol státního rozpočtu (dále také „SR“) a Českou národní banku (dále také ČNB“) s žádostí o vyplnění dotazníku. Na dotazníkové šetření odpověděli všichni respondenti. Ze šetření vyplynulo, že ČR v roce 2018 spolupracovala s 477 MEO a poskytla jim 4,441 mld. Kč. Vybrané výsledky tohoto šetření jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru (viz <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>).

3. Výše realizovaných úspor byla minimální

UV č. 317/2013 uložilo gesčním resortům identifikovat úspory. Jednotliví gestoři navrhli úspory u 16 z celkových 469 MEO⁸, a to ve výši přes 18 mil. Kč od roku 2015, což představovalo 0,5 % všech prostředků ročně poskytovaných MEO. MZV následně nesledovalo, zda gestoři skutečně realizují úspory, ke kterým se zavázali. NKÚ přitom zjistil, že příslušní gestoři včetně MZV i nadále poskytovali platby některým z MEO, u kterých navrhli ukončení členství či plateb. Jen za rok 2018 jim uhradili 10,5 mil. Kč.

Další možné úspory představují kursové rozdíly v úhradě příspěvků MEO. MZV zahájilo v roce 2014 spolupráci s MF, jejímž cílem bylo dosažení úspor při hrazení povinných příspěvků MEO. NKÚ však zjistil, že MZV platby ve výši 74 mil. Kč hradilo i nadále přímo, čímž nedosáhlo úspor.

4. MZV v průběhu čtyř let od vzniku meziresortní pracovní skupiny tuto skupinu znovu nesvolalo

Již v roce 2015 vzešla potřeba vytvoření meziresortní pracovní skupiny, v jejímž rámci měla probíhat vzájemná výměna informací a diskuse o žádoucích postupech ČR v MEO a doporučeních MZV. Přestože zúčastnění považovali první jednání pracovní skupiny v červnu 2015 za přínosné a souhlasili s pokračováním činnosti této skupiny, MZV ji v průběhu následujících čtyř let znovu nesvolalo. MZV se nezabývalo ani podněty vzešlými z jednání této skupiny a řešení ponechalo na ostatních resortech. Ke zvýšení meziresortní koordinace ze strany MZV nedošlo. Kontrolou zjištěný stav

⁷ Usnesení vlády České republiky ze dne 2. května 2013 č. 317, *ke členství České republiky v mezinárodních organizacích*.

⁸ Zdroj: *Úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu* ke dni 30. 9. 2012.

meziresortní koordinace tak nepředstavuje kvalitativní změnu oproti stavu před přijetím UV č. 317/2013.

5. V prioritních MEO zůstává ČR nadále podzastoupena

Strategie pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích (dále také „Strategie ČMEO“) měla za hlavní cíl navýšení počtu českých občanů působících na relevantních pozicích ve vybraných 21 prioritních MEO⁹, nicméně konkrétní počet osob MZV nestanovilo. MZV při hodnocení zastoupení v MEO vycházelo nejen z podílu českých občanů v MEO na celkovém počtu zaměstnanců MEO v porovnání s podílem finančních příspěvků ČR na celkovém rozpočtu dané MEO, ale také z kvalitativní stránky tohoto zastoupení. V roce 2016 působili čeští občané na vyšších manažerských pozicích pouze u šesti MEO (11 občanů z celkového počtu 262 působících v MEO). V roce 2018 po změně definice manažerských pozic působili čeští občané na manažerských postech u 15 MEO (31 českých občanů z celkových 278 na asistentských a profesionálních pozicích v MEO). Celkový počet českých občanů působících v MEO se navýšil minimálně.

B. Resortní úroveň

6. V řízení spolupráce s MEO v rámci svých resortů měly MZV a MŠMT následující nedostatky:

- Vnitřní řízení MZV bylo roztržštěné a v řadě případů bez jednoznačně stanovených kompetencí a odpovědností. Tento stav měl vliv i na kvalitu a rozsah informací, které MZV předávalo v průběhu kontroly NKÚ. Informace musely být opakovaně upřesňovány a ověřovány. Resortní koordinační skupina, kterou zřídilo MŠMT za účelem koordinace agend v oblasti spolupráce s vybranými MEO, se od svého vzniku v roce 2013 až do roku 2017 znovu nesešla.
- MZV stanovilo cíle spolupráce s MEO pouze pro některé MEO ve své gesci. Zejména se jednalo o MEO zásadního zahraničněpolitického významu. Obdobně i MŠMT stanovilo cíle pouze pro některé MEO ve své gesci, a to pro MEO spadající pod ostatní přímo řízené organizace.
- Bez stanovených cílů nemohly MZV a MŠMT objektivně vyhodnocovat přínosy této spolupráce. MZV a MŠMT tak nezajistily základní předpoklady pro plnění úkolu trvale usilovat o maximální efektivitu spolupráce se všemi MEO v jejich gesci dle UV č. 317/2013.
- Ačkoli pravidelné hodnocení považovalo MZV za jeden z nejdůležitějších nástrojů pro zvyšování efektivnosti spolupráce s MEO, samo nemělo nastaven pravidelný a funkční systém hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO ani hodnocení přínosů spolupráce s každou MEO ve své gesci neprovádělo. MZV zpracovávalo pouze informace o působení především v MEO zásadního zahraničněpolitického významu, a to nepravidelně. MZV tak nepostupovalo dle UV č. 317/2013. MŠMT informace o působení a přínosech spolupráce s MEO předávalo MZV, nicméně tyto informace byly nekompletní a nepřesné.
- MZV nezpracovalo analýzu nákladů a přínosů spolupráce s MEO ve své gesci ani strategii působení v těchto MEO s cílem najít úspory, jak ukládalo UV č. 317/2013. Nicméně navrhlo u svého resortu ukončit členství či platby od roku 2015 ve čtyřech MEO. I přesto však u dvou MEO následně navrhlo v platbách bez řádného zdůvodnění pokračovat a v období let 2015–2018 jim uhradilo téměř 44 mil. Kč. V případě dalších dvou MEO se o reálnou úsporu nejednalo (jedna MEO

⁹ Jedná se o MEO uvedené ve Strategii ČMEO. Některé z prioritních MEO jsou rovněž MEO zásadního zahraničněpolitického významu dle UV č. 317/2013. Přehled prioritních MEO a MEO zásadního zahraničněpolitického významu však není totožný.

ukončila činnost již v roce 2012 a u druhé převzala platby již od roku 2014 Evropská komise). Další opatření vedoucí k úsporám ve formě snížení plateb MZV v kontrolovaném období nerealizovalo.

- MŠMT nezpracovalo analýzu nákladů spolupráce s MEO a vzhledem k tomu následně neidentifikovalo ani konkrétní úspory. MZV a MŠMT nesplnily úkol dle UV č. 317/2013.
- MZV a v některých případech i MŠMT porušovaly rozpočtová pravidla¹⁰, když vykazovaly peněžní prostředky na příspěvky MEO v rozporu s rozpočtovou skladbou. Spolehlivé údaje tak nejsou ani v *Integrovaném informačním systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“). Z žádného zdroje (mimo konkrétní účetní záznamy jednotlivých gesčních resortů) navíc nelze získat alespoň základní informace o tom, s kolika MEO ČR spolupracuje, či o celkové výši peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu MEO. Nedostatky zjistil NKÚ u MZV i v případě úhrady peněžních darů do zahraničí (viz část IV. tohoto kontrolního závěru).
- MZV i MŠMT pravidelně zajišťovaly účast svých zástupců na jednáních ve vybraných MEO a účastníci těchto jednání se aktivně zapojovali do činností MEO. Možnost využívání zkušeností a poznatků vyslaných expertů na MZV limitovala často povinnost mlčenlivosti. Pro oblasti, ke kterým se mlčenlivost nevztahovala, MZV doložilo zařazení expertů do organizačních útvarů MZV po jejich návratu a přednáškovou činnost dvou z nich.

NKÚ s ohledem na výše uvedené doporučuje revidovat systém monitoringu prováděný na základě UV č. 317/2013 tak, aby plnil vládou ČR stanovené cíle: zefektivnit spolupráci s MEO a identifikovat úspory. Dále NKÚ doporučuje, aby informace o spolupráci s MEO byly po předchozím projednání s MZV součástí výsledků rozpočtového hospodaření hodnocených správcem kapitoly.

II. Informace o kontrolované oblasti

Mezinárodní organizace patří mezi významné aktéry při řešení otázek mezinárodní politiky a národních zájmů. Komise OSN pro mezinárodní právo definuje v dokumentu *Report of the International Law Commission A/66/10* z roku 2011¹¹ mezinárodní organizaci následovně: „Mezinárodní organizace znamená organizaci zřízenou mezinárodní smlouvou nebo jiným instrumentem řídícím se mezinárodním právem a mající svoji vlastní mezinárodněprávní subjektivitu.“ Z hlediska mezinárodního práva je mezinárodní organizace vymezena také jako sdružení států, která na základě právního aktu, jímž byla zřízena (mezinárodní smlouva), trvale vykonávají určité úkoly pro členské státy, a to vlastním jménem a vlastními orgány.

ČR se může do MEO zapojit prostřednictvím svého členství, což je ale možné pouze po splnění podmínek uvedených v článku 49 písm. c) Ústavy ČR¹². Častější jsou však jiné formy zapojení do činnosti MEO, kdy ČR může např. pouze přispívat MEO peněžními prostředky. Pro všechny formy zapojení do činnosti MEO¹³, tj. členství v MEO, působení v MEO, finanční podpora MEO apod., byl v kontrolní akci zaveden souhrnný pojem spolupráce s MEO.

¹⁰ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹¹ Viz čl. 2 písm. a) článků *O odpovědnosti mezinárodních organizací*. Tyto články vzalo na vědomí Valné shromáždění OSN svojí rezolucí č. 66/100 ze dne 9. 12. 2011. Přestože není tato rezoluce právně závazná, je široce respektována.

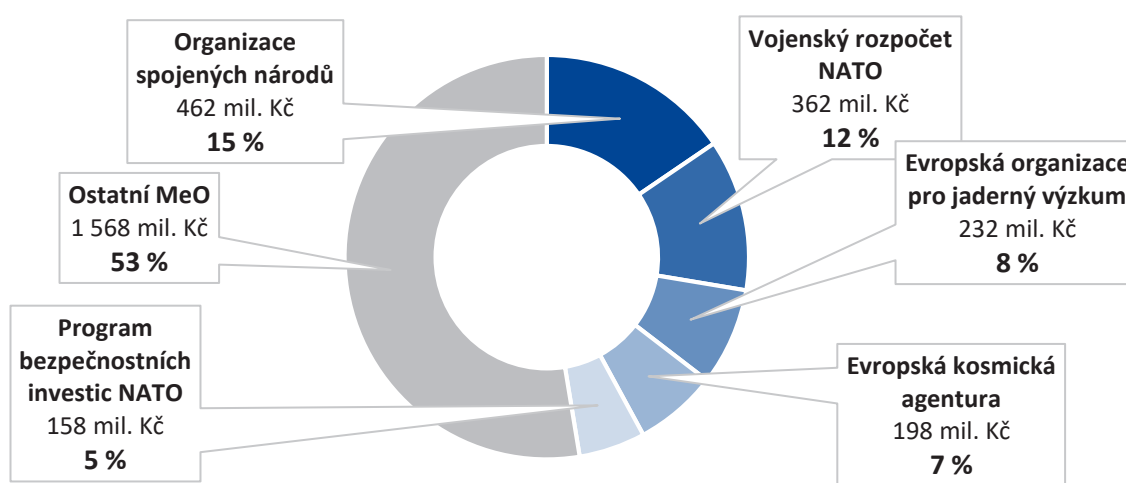
¹² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹³ ČR může figurovat např. jako člen, přidružený člen, pozorovatel, donor.

Ne ve všech případech se však jedná o spolupráci s MEO, která splňuje definici dle mezinárodního práva. Vedle mezinárodněprávního vymezení pojmu mezinárodní organizace existuje také pojetí širší, které se prosadilo i během procesu vedoucího k přijetí systémových opatření (viz dále), jejichž cílem bylo zefektivnit spolupráci s MEO včetně posílení meziresortní koordinace a přinést úspory. Pojem MEO uváděný v tomto kontrolním závěru tak zahrnuje různé typy institucí, kterým ČR poskytuje peněžní prostředky.¹⁴

Spolupráce s MEO je součástí české zahraniční politiky. ČR může prostřednictvím MEO realizovat své zahraničněpolitické cíle, získávat zkušenosti z mezinárodního prostředí a uplatňovat je ve státní správě. Spolupráce s MEO může také přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti ČR a zlepšení výkonu státní správy. Předpokladem pro naplnění tohoto potenciálu je však efektivní využívání možností této spolupráce. Jednou z podmínek je existence jasného koordinačního mechanismu a komplexního přehledu spolupráce s MEO¹⁵. ČR spolupracuje s téměř 500 MEO různého typu. Gestory této spolupráce jsou správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu v závislosti na věcném zaměření činnosti MEO, koordinační úlohu má plnit MZV. Spolupráce s MEO je v naprosté většině případů spojena s hrazením povinných příspěvků (často na financování činnosti MEO), které se pohybují ve výši kolem 3 mld. ročně. Kromě povinných příspěvků mohou být hrazeny i další příspěvky (dary a platby na konkrétní účel, který MEO zabezpečuje), jejichž výše v roce 2018 činila téměř 1,5 mld. Kč.

Graf č. 2: Top 5 nejvyšších povinných příspěvků MEO v roce 2018



Zdroj: dotazníkové šetření NKÚ.

¹⁴ V kontrole NKÚ aplikoval širší pojetí MEO, které překračuje definiční vymezení MEO uváděné v rezoluci OSN č. 66/100. Důvodem je skutečnost, že z materiálů k UV č. 581/2012 i UV č. 317/2013 vyplývá, že pojem mezinárodní organizace zde uváděný se týkal všech mezinárodních institucí, ke kterým má ČR závazek úhrady příspěvků a kterým poskytuje další peněžní prostředky. Širší pojetí pojmu mezinárodní organizace uvádí také vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Může se jednat jak o mezinárodní vládní organizace, tak i o mezinárodní organizace nevládní, mezinárodní orgány, mezinárodní dohody a úmluvy, hybridní mezinárodní organizace, mezinárodní projekty a programy, mezinárodní fondy a nadace, mezinárodní fóra a platformy, mezinárodní smluvní režimy, mezinárodní odborné asociace a profesní sdružení, zahraniční národní entity a případně i další subjekty.

¹⁵ Viz Kořan M., Bílková V., Kolmaš M., Kolmašová Š.: *Česká republika v mezinárodních organizacích: mezi teorií a praxí*. Praha 2015.

Pozn.: Výstupy z dotazníkového šetření NKÚ včetně názvů a zkratk jednotlivých mezinárodních organizací jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru (dostupné na <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>).

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky státu poskytované mezinárodním organizacím a další související výdaje. Kontrolováno bylo období let 2014–2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost prostředků státu poskytovaných mezinárodním organizacím a dalších souvisejících výdajů.

Kontrola u MZV byla provedena jak na nadresortní úrovni (nastavení, monitorování a naplňování strategických cílů, priorit a stanovených úkolů, koordinace a součinnost zapojených aktérů), tak na úrovni resortní (systém vnitřního řízení, vyhodnocování působení a přínosů, financování a personální zajištění spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MZV).

Kontrola u MŠMT byla rovněž provedena na úrovni nadresortní (nastavení, monitorování a naplňování strategických cílů, priorit a stanovených úkolů) a resortní (koordinace spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MŠMT, vyhodnocování působení a přínosů, financování a personální zajištění spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MŠMT).

NKÚ mj. prověřoval:

- zda byly vytvořeny podmínky pro řízení a koordinaci spolupráce s mezinárodními organizacemi;
- zda byla spolupráce s mezinárodními organizacemi řízena a koordinována dle nastavených podmínek;
- zda MZV nastavilo a realizovalo *Strategii pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích* tak, aby vedla k dosažení navýšení počtu českých občanů v mezinárodních organizacích;
- zda byla spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MZV a MŠMT v souladu se strategickými cíli a prioritami;
- zda MZV a MŠMT řídily spolupráci s mezinárodními organizacemi v rámci svých resortů;
- zda MZV a MŠMT zajistily financování spolupráce s mezinárodními organizacemi v rámci svých resortů;
- zda MZV a MŠMT zajistily spolupráci s mezinárodními organizacemi po personální stránce.

U MZV činil kontrolovaný objem finančních prostředků v období let 2014–2018 na úrovni systému 8 429 264 783 Kč¹⁶, v případě MŠMT pak 4 158 880 391 Kč¹⁷.

¹⁶ Kontrolovaný objem finančních prostředků vycházel z poskytnutých peněžních prostředků na povinné příspěvky MEO, tj. peněžních prostředků MZV vykázaných na rozpočtové položce 5511 ve výši 7 221 671 984 Kč, a další příspěvky (peněžní dary a účelové platby) MEO vykázané na rozpočtové položce 5531 ve výši 1 207 592 799 Kč.

¹⁷ Kontrolovaný objem finančních prostředků vycházel z poskytnutých peněžních prostředků vykázaných MŠMT na: rozpočtové položce 5511 v období 2014–2016 ve výši 2 347 347 846 Kč, na rozpočtových položkách 5541 a 5542 v období 2017–2018 ve výši 1 609 930 624 Kč, na rozpočtové položce 5532 v období 2017–2018 ve výši

Vzhledem k absenci úplných a spolehlivých údajů o spolupráci s MEO oslovil NKÚ všechny správce kapitol státního rozpočtu a ČNB se žádostí o vyplnění dotazníku. Účelem šetření bylo mj. získání informací o MEO, ve kterých je ČR prostřednictvím kapitol státního rozpočtu a ČNB členem, o dalších formách spolupráce ČR s MEO, o peněžních prostředcích poskytovaných MEO a o zastoupení českých občanů v těchto MEO. Kontrolované osoby (MZV a MŠMT) byly osloveny prostřednictvím žádosti o informace. Všem ostatním respondentům byl zaslán personifikovaný dopis a dokument obsahující předvyplněné informace, které vycházely z *Úplného kategorizovaného seznamu členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu* ke dni 30. 9. 2012, který byl součástí UV č. 317/2013. Ostatní respondenti mimo kontrolované osoby byli osloveni v rámci vzájemné spolupráce orgánů veřejné správy při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly u veřejné správy. Poskytnuté informace od respondentů NKÚ již dále neověřoval.

Na dotazníkové šetření odpověděli všichni respondenti. Na základě získaných dat byl vytvořen přehled spolupráce s MEO na úrovni správců kapitol a ČNB za rok 2018, vybrané výsledky jsou uvedeny v příloze č. 1, viz odkaz: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>.

Kontroly nebylo podrobena členství ČR v Evropské unii a působení ČR, resp. zástupců kontrolovaných osob v ní.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Posuzování vstupu ČR do mezinárodních organizací a vzniku spolupráce

Vznik spolupráce s MEO, který zakládá členství ČR v této MEO, se řídí postupem stanoveným v článku 49 písm. c) Ústavy ČR a směrnicí vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (dále také „Směrnice“). Také v případě, že vznik spolupráce s MEO předpokládá uzavření mezinárodní smlouvy¹⁸, jsou povinnosti gestora a MZV upraveny Směrnicí. MZV má zejména sledovat, zda jsou mezinárodní smlouvy sjednávány v souladu se zahraničněpolitickými zájmy ČR a s obecně uznávanými zásadami a normami mezinárodního smluvního práva. Z těchto důvodů s ním musí být příprava a sjednání každé mezinárodní smlouvy projednána.

V UV č. 581/2012 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS „...nevstupovat do případných nových významných finančních závazků ve vztazích vůči mezinárodním organizacím bez předchozího souhlasu vlády“¹⁹. Přičemž jednacím řádem vlády stanoví, že každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům

187 568 991 Kč, dále z peněžních prostředků vynaložených ostatními přímo řízenými organizacemi MŠMT na povinné příspěvky MEO ve výši 14 032 930 Kč.

¹⁸ Dle článku 1 Směrnice se mezinárodní smlouvou rozumí každé písemné ujednání, bez ohledu na jeho formu a název, které ČR sjednává s jedním nebo více státy, případně s jednou nebo více mezinárodními vládními organizacemi, a z něhož pro smluvní strany vznikají práva a závazky podle mezinárodního práva.

¹⁹ V podkladovém materiálu pro UV č. 581/2012 č. j. 780/12 byl nový významný finanční závazek vymezen negativně: „Za nový významný závazek se v tomto případě nepovažuje automatická změna vyplývající ze základních dokumentů – růst podle daných koeficientů – ani změna částky v Kč v důsledku kurzových změn při nezměněné nominální částce v originální měně.“ MZV k tomuto dále uvedlo: „V předkládací zprávě jsou explicitně vyjmenovány případy, kdy závazek není považován za významný. Všechny ostatní případy proto představují významný finanční závazek.“

a dalším subjektům, s výjimkou materiálů uvedených v příloze č. 5. Tato příloha mj. uvádí, že návrhy na vyslovení souhlasu s úhradou vkladů a příspěvků MEO se zasílají vždy k připomínkám MZV a MF. Z toho vyplývá, že také v případě, že gestor předkládá na schůzi vlády materiál týkající se finančních závazků vůči MEO, musí být MZV vždy připomínkovým místem.

Pokud se nejedná o uzavření mezinárodní smlouvy a spolupráce s MEO nepředstavuje nově vzniklý významný finanční závazek, nemá gestor povinnost s MZV tuto spolupráci s MEO projednat, a to přesto, že MZV má odpovědnost za koordinaci spolupráce s MEO a byly mu v této souvislosti vládou ČR uloženy úkoly. Také v případech, kdy gestor nesplní svou povinnost předložit MZV materiál k připomínkám, může MZV vznik spolupráce s touto MEO zjistit až ex post, resp. se o spolupráci s MEO nemusí dozvědět vůbec.

Na základě MZV předložené dokumentace identifikoval NKÚ, že v letech 2014–2018 vzniklo členství ČR, příp. jiná forma spolupráce, s 28 MEO²⁰, přičemž u 12 z nich byla tato spolupráce předmětem meziresortního připomínkového řízení, jehož se účastnilo i MZV. V případě dalších 16 MEO, z nichž 2 byly označeny v přehledu MZV jako vládní, se MZV do posouzení vzniku spolupráce nezapojilo. Vzhledem k absenci spolehlivého přehledu nelze zjistit přesnou výši peněžních prostředků, které byly těmto MEO v kontrolovaném období poskytnuty, nicméně dle MZV vytvořeného pracovního přehledu byl v roce 2016 poskytnut příspěvek osmi z těchto MEO v celkové výši cca 3 mil. Kč a na základě informací z vlastního dotazníkového šetření NKÚ byl v roce 2018 poskytnut příspěvek devíti MEO ve výši cca 2,5 mil. Kč. Celkem byl v kontrolovaném období poskytnut z uvedených 16 MEO příspěvek nejméně 14²¹ MEO ve výši 5,5 mil. Kč, a to bez předchozího souhlasu vlády nebo vědomí MZV.

MZV mělo nástroj ve formě pravidelného monitoringu dle UV č. 317/2013, na jehož základě mohlo uvedené případy identifikovat a zpětně prověřit. MZV nicméně získané informace nad rámec nepravidelného zpracovávání pracovních přehledů MEO (v roce 2014 a 2017) dále nevyužívalo. MZV až po upozornění NKÚ na dvě MEO (vznik spolupráce se dle údajů MZV odehrál již v letech 2014 a 2015), které byly v materiálech MZV označeny jako vládní, kontaktovalo příslušného gestora a začalo prověřovat, o jaké MEO se jedná a jak probíhal proces vzniku spolupráce s nimi. MZV dále uvedlo, že v případě jedné vládní MEO (Mezinárodní topolářská komise) se o vzniku spolupráce dozvědělo až ex-post a že v tomto případě nebyly dodrženy ústavní procedury. Ve svém důsledku tak nemohlo vzniknout členství ČR v této MEO.

MZV k uzavření mezinárodních smluv týkajících se spolupráce se dvěma MEO nepředložilo žádnou dokumentaci. Z tohoto důvodu nemohl NKÚ prověřit, zda vůbec nebo jakým způsobem MZV posoudilo, že jsou tyto smlouvy sjednávány v souladu se zahraničněpolitickými zájmy ČR, jak mělo činit dle Směrnice.

²⁰ Vzhledem k tomu, že MZV nemělo v průběhu kontroly k dispozici úplný a spolehlivý přehled o členství ČR a jiných formách spolupráce s MEO, nemusí se jednat o kompletní seznam.

²¹ Jedná se o počet MEO, kterým byl poskytnut příspěvek alespoň v jednom z roků 2016 (viz pracovní přehled MZV zpracovaný v roce 2017) nebo 2018 (viz dotazníkové šetření NKÚ). Pokud byl MEO poskytnut příspěvek v obou letech, byla MEO započítána pouze jednou. Údaje o spolupráci s MEO a poskytnutých prostředcích za další roky v kontrolovaném období nebyly k dispozici.

2. Monitoring spolupráce ČR s mezinárodními organizacemi

• Kritéria pro monitoring přínosů spolupráce s MEO

V UV č. 581/2012 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS mj.: „zpracovat informace podle části III materiálu č.j. 780/12 a předložit Ministerstvu zahraničních věcí do 15. října 2012 úplný soupis mezinárodních organizací, jichž je Česká republika členem a jež spadají do jejich gesční zodpovědnosti.“ Dále vláda ČR uložila: „1. místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí, aby do 31. ledna 2013 předložil vládě úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích, vyhodnotil funkčnost současného systému zakládání a udržování členství České republiky v mezinárodních organizacích a navrhl případné zlepšení tohoto systému.“

V rámci dotazníku v materiálu č. j. 780/12 MZV požadovalo mj.:

- obecné informace o MEO (název, zkratka, sídlo, odborný gestor v ČR, posláni MEO),
- údaje o členství v MEO (počet členských zemí, další členské subjekty, možná jiná forma účasti, datum vstupu, hlasovací práva),
- přínosy členství (politické, ekonomické, expertní, ostatní, finanční),
- finanční náklady spojené se členstvím (základní členský příspěvek, mimořádné a účelové platby, další finanční náklady),
- řídicí strukturu MEO (počet zaměstnanců, systematizovaná místa).

MZV však nedefinovalo pojem „mezinárodní organizace“, resp. jaké typy MEO mají jednotlivé resorty sledovat. V rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení k UV č. 581/2012 uvedlo, že primárním záměrem bylo komplexní zmapování všech MEO, kde je ČR zapojena a do nichž přispívá ze státního rozpočtu. MZV dále uvedlo, že v další fázi provede kategorizaci členství ČR v MEO, ve které se odrazí i rozlišení na vládní a nevládní. Na základě odpovědí na dotazník sestavilo MZV na přelomu let 2012/2013 kategorizovaný seznam²², který byl přílohou UV č. 317/2013. V tomto kategorizovaném seznamu byly kromě mezinárodních vládních organizací obsaženy i další mezinárodní instituce, jako mezinárodní nevládní organizace, mezinárodní orgány, mezinárodní dohody nebo úmluvy, hybridní organizace, mezinárodní projekty nebo programy, mezinárodní fondy nebo nadace a mezinárodní fóra a platformy a další (ostatní nezařazené). MZV tak v seznamu rozčlenilo MEO do 10 typů. Současně však neuvedlo konkrétní charakteristiku jednotlivých typů MEO, příp. zda existují i další typy MEO, které v seznamu nebyly uvedeny.

Prostřednictvím UV č. 317/2013 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS mj.: „podávat každoročně do 31. března 1. místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí podle jeho dispozic informaci o působení a přínosech členství v každé mezinárodní organizaci, za niž mají gesci.“ Ani v tomto případě MZV v materiálu k UV č. 317/2013 pojem „mezinárodní organizace“ blíže nespécifikovalo, pouze v poznámce pod čarou uvedlo, že pro účely předkládaného materiálu jde v širším smyslu o všechny mezinárodní závazky ČR generující zejména požadavek na státní rozpočet, bez EU.

²² Úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu – seznam zpracovalo MZV na základě podkladů od gestorů (resortů) ke dni 30. 09. 2012, s výjimkou nezbytných a jednoznačných úprav.

MZV v průběhu kontroly deklarovalo, že jednotlivé resorty znají pojetí MEO dle mezinárodního práva, samo však uvedlo, že v procesu vedoucím k přijetí předmětných UV se prosadilo pojetí širší. Toto pojetí se tedy neshoduje s definicí MEO dle mezinárodního práva a MZV ho v žádném materiálu blíže nespecifikovalo. MZV tak ponechalo na rozhodnutí jednotlivých resortů, jaké organizace či instituce budou do přehledu uvádět. Rovněž pojem „členství“ používalo MZV nejednoznačným způsobem, přičemž NKÚ zjistil, že se vztahoval i k jiným formám spolupráce s MEO, než je členství ČR, které vzniká pouze po splnění podmínek uvedených v článku 49 písm. c) Ústavy ČR. Na základě výše uvedeného NKÚ identifikoval riziko, že informace, které MZV sbíralo, nemusí být vzájemně porovnatelné a úplné, což má vliv na spolehlivost a úplnost přehledů, které MZV z těchto informací zpracovává.

MZV oproti původnímu předpokladu z UV č. 317/2013 požadovalo v rámci pravidelného monitoringu po jednotlivých subjektech aktualizaci přehledu MEO a informaci o vyplacených povinných příspěvcích (v roce 2015 požadovalo i další příspěvky a vícenáklady). MZV se neřídilo UV č. 317/2013, když v letech 2014, 2016, 2017, 2018 a 2019 neposkytlo členům vlády a vedoucím ostatních ÚOSS pokyny k podávání informací o působení a přínosech spolupráce v každé MEO, za niž mají gesci, ačkoli závaznost UV pro ministerstva a ÚOSS jednoznačně vyplývá z kompetenčního zákona²³.

Jednotlivé resorty až na výjimky hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO v jejich gesci MZV nepředkládaly. Zavedení pravidelného hodnocení působení a přínosů v MEO bylo přitom jedním z předpokladů zvýšení efektivity spolupráce ČR s MEO. MZV však svým postupem k naplnění tohoto předpokladu nepřispělo a v oblasti hodnocení působení a přínosů spolupráce ČR s MEO nedošlo oproti stavu před přijetím UV č. 317/2013 ke změně. Jedinou výjimku představoval rok 2015, kdy MZV realizovalo dotazníkové šetření, které se týkalo mj. hodnocení přínosů a efektivity působení ČR ve vybraných MEO (76 MEO s příspěvkem nad 1 mil. Kč). V samotném vyhodnocení dotazníkového šetření však MZV informace k hodnocení přínosů MEO jednotlivými resorty neuvedlo. V návaznosti na výsledky dotazníkového šetření z roku 2015 nicméně MZV identifikovalo, že pravidelné a kritické hodnocení efektivity činnosti ČR v MEO a hodnocení relevance a efektivity MEO pro ČR jsou možnostmi, jak dosáhnout efektivní spolupráce s MEO. NKÚ v rámci svého dotazníkového šetření mj. zjistil, že u 233 MEO příslušní gestoři v roce 2018 vyhodnotili přínos spolupráce, u zbylých 244 MEO přínos spolupráce vyhodnocen nebyl.

• Přehled o spolupráci s MEO

NKÚ dále zjistil, že MZV v letech 2015 až 2019 neoslovovalo všechny ÚOSS, které měly dle UV č. 317/2013 podávat informaci ministru zahraničních věcí. MZV např. nikdy neoslovilo s žádostí o dodání podkladů Český báňský úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebo Správu státních hmotných rezerv. MZV navíc nikdy neoslovilo nově vzniklé ÚOSS s výjimkou Národního úřadu pro kybernetickou bezpečnost v roce 2019. NKÚ dále zjistil, že MZV nedisponovalo za roky 2015 až 2019 kompletními informacemi/podklady ani od ÚOSS a dalších subjektů, které oslovilo. Za rok 2014 nemohl NKÚ ověřit okruh oslovených subjektů ani obsah podkladů předaných z jejich strany, neboť MZV nepředložilo ke kontrole k tomuto žádnou dokumentaci. Podrobněji viz tabulka č. 1.

²³ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Tabulka č. 1: Přehled oslovených subjektů a odpovědí, které má MZV k dispozici

		Rok dotazování (sběru informací)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Počet potenciálních dotazovaných subjektů	Kapitoly SR**	38	38	38	39	42	42
	z toho ÚOSS*	24	24	26	27	29	29
Počet oslovených subjektů	Kapitoly SR	Nedoloženo	23	23	23	25	28
	z toho ÚOSS	Nedoloženo	20	20	20	21	22
	Další	Nedoloženo	ČNB	ČNB	ČNB	ČNB	ČNB
Počet odpovědí, které má MZV k dispozici	Kapitoly SR	Nedoloženo	9	8	18	2	26
	z toho ÚOSS	Nedoloženo	7	5	16	1	23
	Další	Nedoloženo	0	0	0	0	0

Zdroj: dokumentace MZV; vypracoval NKÚ.

Pozn.: MZV nezapočítáno, ani kapitoly *Státní dluh, Všeobecná pokladní správa a Operace státních finančních aktiv*.

*Počet dle znění kompetenčního zákona k 31. 12. předchozího roku.

** Počet dle znění vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, k 31. 12. předchozího roku (bez ČNB).

MZV nedisponovalo kompletními podklady, na jejichž základě by mohlo v rámci své koordinační role sledovat spolupráci s MEO. MZV podklady získané v rámci monitoringu na základě UV č. 317/2013 dále využívalo pouze k sestavení interních pracovních přehledů v letech 2014 (údaje k 1. 1. 2014) a 2017 (údaje za rok 2016). NKÚ zjistil, že údaje za resort MZV uvedené v těchto přehledech v některých případech neodpovídají předloženým účetním dokladům a údajům uvedeným v závěrečném účtu kapitoly MZV. MZV tak nebylo schopné ani v rámci vlastní kapitoly zajistit správnost údajů a informací uvedených v jím zpracovávaném přehledu. Tyto nesrovnalosti dokládají, že přehledy zpracované MZV nejsou přesné a úplné, a tedy ani spolehlivé. Nespolehlivost zpracovávaných přehledů potvrdilo opakovaně i MZV ve svých vyjádřeních v rámci odpovědí na žádosti NKÚ. MZV tyto přehledy přikládalo, s výjimkou roku 2016, k žádostem o aktualizaci údajů a zaslání výše povinných příspěvků a poskytovalo tak ostatním resortům nespolehlivé a nekompletní informace.

NKÚ vzhledem k absenci úplných a spolehlivých dat o spolupráci s MEO oslovil všechny správce kapitol státního rozpočtu a ČNB se žádostí o vyplnění dotazníku. Všichni oslovení respondenti poskytli informace o spolupráci s MEO v jejich gesci za rok 2018 (blíže viz část III. tohoto kontrolního závěru).

Z informací získaných v rámci mezinárodní spolupráce (projektu NKÚ – BIEP) od nejvyšších kontrolních institucí EUROSAI vyplývá, že přesný a podrobný přehled spolupráce s MEO vytváří podmínky pro efektivní zapojení do MEO a sledování/vyhodnocování naplňování cílů zahraniční politiky státu. To potvrzují i doporučení, která uvedly nejvyšší kontrolní instituce Litvy a Finska ve svých auditních zprávách, ohledně jednotného a centralizovaného sběru informací o spolupráci s MEO a jeho pravidelné aktualizace. Podrobnější informace získané od jednotlivých kontrolních institucí jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

3. Potenciální úspory v oblasti spolupráce s mezinárodními organizacemi

V UV č. 317/2013 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS: „provést v rámci své působnosti analýzu nákladů a přínosů členství v mezinárodních organizacích a vypracovat strategii působení v těchto organizacích s cílem najít rezervy a do 31. května 2013 informovat 1. místopředsedu vlády a ministra zahraničních věcí a ministra financí o konkrétních návrzích úspor v roce 2014.“ Dále vláda ČR uložila 1. místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí: „podat ve

spolupráci s ministrem financí vládě do 30. června 2013 souhrnnou informací o konkrétních úsporách resortů dosažených podle bodu III/1d tohoto usnesení.“

MZV na základě obdržených informací od jednotlivých resortů předložilo na jednání vlády dne 3. 7. 2013 materiál *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014*²⁴, který uvádí opatření v gesci správců kapitol státního rozpočtu. Jednotlivé resorty navrhly realizovat od roku 2015 úspory u 16 MEO (z toho 4 v gesci MZV a 12 v gesci ostatních resortů) v celkové výši přes 18 mil. Kč oproti roku 2012. MZV v tomto materiálu mj. upozornilo na rostoucí náklady na spolupráci s MEO a s tím související potřebu úspor a zvýšení efektivity spolupráce s MEO²⁵. Úkol identifikovat úspory a zvýšit efektivitu členství v MEO byl dle MZV trvalý a měl být průběžně vyhodnocován. NKÚ proto prověřil, zda jsou MEO v gesci ostatních resortů, u nichž MZV uvádělo, že dojde od roku 2014 k ukončení členství či plateb, tyto platby i nadále poskytovány (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2: Peněžní prostředky poskytované MEO, u nichž bylo rozhodnuto o ukončení spolupráce či plateb

Resort	MEO	Platba 2012* (v Kč)	Platba 2018** (v Kč)	Poznámka
313 MPSV	ISSA	2 245 638	248 243	Forma spolupráce měla být změněna a platby sníženy od 2014.
315 MŽP	CSD	3 307 226	0	-
	Planta Europa		0	-
322 MPO	CEOC	347 650	0	-
	EGOLF		0	-
327 MD	OSJD	3 730 600	2 174 991	Platby měly být přeneseny na jiné organizace od roku 2015.
329 MZe	EPO	22 063	0	Platby ukončeny od roku 2014 (platby hradí 344 UPV).
	VDLUFA		64 434	Platby měly být ukončeny od roku 2014.
335 MZd	ESIP/MEDEV	475 000	113 077	Platby hradí SUKL.
	PIC/S		185 879	
336 MSP	AHJUCAF	238 000	0	-
	EuroPris		156 999	Platby neměly být hrazeny již od roku 2013.

Zdroj: * *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014,*

** *Informace získané dotazníkovým šetřením NKÚ; vypracoval NKÚ.*

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že třem MEO (EuroPris, VDLUFA, OSJD), u nichž bylo rozhodnuto o definitivním ukončení spolupráce či plateb ze státního rozpočtu, byly v roce 2018 nadále poskytovány peněžní příspěvky, a to v celkové výši téměř 2,5 mil. Kč. Další úspory navrhlo MZV u 4 MEO ve své gesci. Těmto MEO však v roce 2018 uhradilo prostředky ve výši 8 mil. Kč (viz část IV.6 tohoto kontrolního závěru). Přestože MZV uvedlo, že úkol identifikovat úspory a zvýšit efektivnost členství, resp. spolupráce, v MEO je trvalý a bude průběžně vyhodnocován, plnění úkolu dále nesledovalo.

²⁴ Vláda ČR vzala materiál s názvem *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014* na vědomí pod č. j. 732/13. K materiálu nebylo přijato usnesení vlády ČR.

²⁵ „K dnešnímu dni je ČR členem přibližně 470 MEO (mimo EU a MEO v rámci EU). Náklady na členství a působení v MEO během posledních let rostou přibližně o 10 % ročně, v roce 2013 již celkově přesáhnou 3 mld. Kč. Jedním z cílů působení ČR v MEO musí být tento růst zastavit nebo alespoň zpomalit. Dalším cílem by mělo být zvýšit efektivnost využívání MEO k prosazování našich národních zájmů.“

Dále MZV v materiálu *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014* upozornilo na problém kurzových rozdílů při platbách MEO.

V březnu 2013 adresovalo MF žádost o povolení změny platebního režimu při úhradách členských příspěvků MEO v eurech, které MF následně vyhovělo. MZV v souvislosti s úhradou těchto plateb vytvořilo mj. vnitřní předpis, který spolupráci s MF při platbách příspěvků MEO v gesci MZV v eurech dále upravoval. MZV ve spolupráci s MF v období let 2014–2018 provedlo celkem 42 dávkových plateb ve výši 2,8 mld. Kč a dosáhlo úspor ve výši 14,1 mil. Kč²⁶.

Některé platby však MZV realizovalo přímo (bez spolupráce s MF), čímž ale nedosáhlo úspor prostřednictvím kurzových rozdílů. V případě 14 plateb členských příspěvků MEO ve výši 74 mil. Kč NKÚ vyhodnotil, že MZV porušilo interní předpis. Zároveň MZV přímou realizací plateb v korunách nepřispělo ani k plnění úkolu zvyšovat efektivnost členství, resp. spolupráce v MEO.

Další cizoměnové platby jako např. peněžní dary do zahraničí v eurech či členské příspěvky MEO předepsané v jiných měnách (např. USD, CHF) hradilo MZV v kontrolovaném období přímo. Rozšíření spolupráce s MF i na tyto platby tak představuje další nástroj pro potenciální úsporu na základě kurzových rozdílů.

MŠMT možnost úhrady některých příspěvků MEO v eurech z euro účtu a jejich následné refundace v korunovém ekvivalentu s MF ani neprojednávalo. Svou nečinností v této oblasti tak rovněž nepřispívalo k plnění úkolu z UV č. 317/2013.

4. Meziresortní koordinace

Záměrem UV č. 317/2013 bylo „učinít v průběhu roku 2013 ve spolupráci s věcně příslušnými a odpovědnými gestory nutné konkrétní kroky ke zvýšení efektivity členství ČR v MEO, včetně posílení meziresortní koordinace. To by mělo vést nejen k větším přínosům z našeho členství, ale také k pozitivním dopadům na státní rozpočet počínaje rokem 2014.“²⁷ Na základě dotazníkového šetření týkajícího se hodnocení přínosů a efektivity působení ČR ve vybraných MEO realizovaného MZV v roce 2015 byla identifikována potřeba vytvoření meziresortní pracovní skupiny, která by představovala platformu pro vzájemnou výměnu informací a pro diskuse o žádoucích postupech ČR v MEO, dále informace o doporučeních a rozhodnutích MZV týkajících se účasti ČR v MEO apod.

Dne 30. 6. 2015 proběhlo první jednání navrhované meziresortní pracovní skupiny, které svolalo a řídilo MZV s cílem ustanovení této pracovní skupiny. Jednání se účastnili zástupci jednotlivých resortů a dalších institucí. Dle záznamu z tohoto jednání na jednání vzešly podněty pro další práci této skupiny: Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“) mj. požádalo MZV, zda by mohlo vydat příručku či metodiku ve vazbě na zvýšení transparentnosti tendrů v MEO a problematiku hodnocení efektivity spolupráce s MEO. MF navrhlo mj. předložit výsledky dotazníkového šetření z roku 2015 vládě a podpořilo návrh vytvořit skupinu pro rozpočtování uvnitř MEO a vytvořit přehled, jak rozpočet jednotlivých MEO vzniká. Energetický regulační úřad otevřel problematiku vícenákladů, které by se měla pracovní skupina věnovat a zkoumat vztah mezi členskými příspěvky

²⁶ Úspora představuje rozdíl kurzu ČNB deviza prodej (tímto kurzem by realizovalo platby MZV) a kurzu devizového trhu ČNB násobený jmenovitou hodnotou provedené eurové platby ke konkrétnímu dni.

²⁷ Viz předkládací zpráva *Členství České republiky v mezinárodních organizacích* k UV č. 317/2013 (společný materiál MZV a MF č. j.: 100439/2013-KSAP).

a vícenáklady. Ministerstvo zdravotnictví souhlasilo s potřebou diskutovat efektivitu spolupráce s MEO a uvítalo by lepší sdílení informací. Ministerstvo obrany podpořilo záměr pořádat setkání meziresortní pracovní skupiny pravidelně a předložit výsledky dotazníkového šetření vládě.

První schůzka ukázala přínos meziresortní pracovní skupiny ke zvyšování efektivnosti ČR v MEO, účastníci považovali jednání za přínosné a souhlasili s pokračováním její další činnosti. Do konce června 2019 však MZV meziresortní pracovní skupinu znovu nesvolalo a jednání ve věci zvyšování efektivnosti napříč resorty nepokračovala. Dle vyjádření MZV se meziresortní pracovní skupina již znovu nesešla na základě interního vyhodnocení tehdejšího vedení MZV, které proběhlo ústně. Podněty vzešlémi z jejího prvního jednání se MZV dále nezabývalo s odůvodněním jejich specifčnosti. MZV nereagovalo ani na žádost MŽP o obnovení diskuse mezi resorty z března 2019.

5. Uplatňování českých občanů v MEO

Strategie pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích byla schválena UV č. 578/2017. Zajistit její naplňování uložila vláda ČR ministru zahraničních věcí a vedoucím ostatních ÚOSS uložila poskytnout MZV potřebnou součinnost.

Strategie ČMEO se zaměřuje na podporu českých občanů ve vybraných 21 prioritních MEO.²⁸ MZV stanovilo ve Strategii ČMEO hlavní dlouhodobý cíl „*navýšit celkový počet českých občanů působících v MEO na relevantních referentských, odborných či řídicích pozicích nebo zajistit formou stáží a atypických vyslání navýšení počtu českých občanů působících v MEO*“, přičemž k jeho naplnění mělo dojít naplněním dvou střednědobých cílů a jednoho krátkodobého cíle:

- vytvořit rámec pro systematickou přípravu a podporu uchazečů z řad českých občanů se zájmem o práci v MEO (střednědobý cíl),
- zajistit podporu českých občanům se zkušenostmi s prací v MEO při uplatňování v orgánech státní správy (střednědobý cíl),
- vytvořit jednotnou platformu pro koordinaci činností a efektivní komunikaci mezi jednotlivými orgány státní správy, příslušnými zastupitelskými úřady, uchazeči o práci v MEO z řad českých občanů, zaměstnanci MEO, českými občany se zkušenostmi s prací v MEO, univerzitami a dalšími institucemi, které se věcně zabývají činnostmi spojenými s MEO (krátkodobý cíl).

Tyto cíle měly být plněny prostřednictvím 14 nástrojů, resp. opatření, přičemž ale MZV nestanovilo termíny pro jejich splnění.

Koordinaci naplňování cílů a využívání nástrojů Strategie ČMEO zajišťoval v rozsahu stanoveném Strategií ČMEO vládní zmocněnec pro MEO. Tato funkce byla zřízena UV č. 578/2017 s účinností od 1. 10. 2017. Poradním orgánem vládního zmocněnce pro MEO měla být dle Strategie ČMEO meziresortní koordinační komise (dále také „MKK“) složená ze zástupců jednotlivých ÚOSS, které mají gesci k některé z prioritních MEO, a Úřadu vlády ČR. MKK se do konce roku 2018 sešla dvakrát, nicméně MZV na tato jednání nepřizvalo zástupce některých resortů, které mají v gesci prioritní MEO stanovené ve Strategii ČMEO. Tyto resorty tak nemohly prostřednictvím své účasti v MKK ovlivňovat plnění Strategie ČMEO. MZV tedy MKK nezřídilo v souladu se Strategií ČMEO. V průběhu kontroly NKÚ však MZV provedlo nápravná opatření a vyzvalo zástupce chybějících resortů MŽP

²⁸ OSN, NATO, RE, OECD, FAO, WHO, ILO, WTO, UNESCO, OBSE, IOM, ICMPD, UNHCR, EIB, IMF, WB, ICC, MAAE, UNWTO, UNEP, EBRD.

a Ministerstva pro místní rozvoj a dále Státní úřad pro jadernou bezpečnost k účasti na jednáních MKK v souvislosti s plánováním dalšího jednání na podzim 2019.

MZV realizovalo většinu opatření Strategie ČMEO, čímž naplnilo krátkodobý cíl a jeden ze střednědobých cílů týkající se vytvoření rámce pro systematickou přípravu uchazečů z řad českých občanů se zájmem o práci v MEO. Ve vztahu k naplňování druhého střednědobého cíle učinilo kroky, které by měly podpořit zájem zaměstnanců MZV o práci v MEO a dále jejich snadnější uplatnění v orgánech státní správy po jejich návratu. Nicméně vzhledem ke krátké účinnosti Strategie ČMEO nelze naplnění tohoto cíle hodnotit.

Vzhledem ke krátké době účinnosti Strategie ČMEO lze obtížně hodnotit i naplňování jejího dlouhodobého cíle – navýšit celkový počet českých občanů působících v MEO. Dle Strategie ČMEO byla ČR dlouhodobě v MEO podzastoupena a v oblasti uplatňování českých občanů v MEO se ČR nedaří využít daného potenciálu. MZV vycházelo z podílu českých občanů v MEO na celkovém počtu zaměstnanců MEO v porovnání s podílem finančních příspěvků ČR na celkovém rozpočtu dané MEO za rok 2016. Z porovnání těchto dvou podílů je u většiny MEO zřejmý nesoulad mezi tím, kolik ČR přispívá a jaké má zastoupení. Další otázkou je kvalitativní stránka zastoupení českých občanů v MEO. Z monitoringu zastoupení českých občanů v MEO vyplývá, že v případě pěti MEO došlo k navýšení zastoupení, v osmi případech nedošlo ke změně, ve třech případech zastoupení pokleslo a v pěti případech nelze na základě zprávy určit kvantitativní změnu. Konkrétní počty mezi roky 2017 a 2018 jsou uvedeny v tabulce č. 3. Vzhledem k minimální změně počtu českých občanů v roce 2016 a v roce 2018 NKÚ vyhodnotil, že ČR však zůstává v počtu českých občanů působících v MEO stále podzastoupena. Vzhledem ke změně definování manažerské²⁹ pozice však NKÚ nemohl porovnat vývoj v zastoupení českých občanů působících na vyšších pozicích v MEO.

Tabulka č. 3: Počty českých občanů v prioritních MEO v letech 2016 až 2018

Název MEO	Počet českých občanů v MEO (2016)	Počet českých občanů v MEO (2017)	Počet českých občanů v MEO (2018)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2016)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2018)
OSN	51	55	53	0	5
NATO	10	29	29	0	1
RE	17	20	18	3	4
OECD	12	14	15	0	1
FAO	6	6	7	0	0
WHO	4	8	7	0	2
ILO	1	1	1	1	1
WTO	1	1	1	0	0
UNESCO	3	4	4	1	0
OBSE	23	Údaj není dostupný.	11	1	2
IOM	8	6	8	0	1
ICMPD	3	Údaj není dostupný.	3	Údaj není dostupný.	1
UNHCR	0	12	12	Údaj není dostupný.	1

²⁹ V roce 2016 byly za vyšší manažerské pozice označeny pozice D, v roce 2018 byli na vyšší manažerské pozice zařazeni zaměstnanci na pozici P5 a vyšší. Dle MZV je P5 seniorní pozice, která vyžaduje cca 10 let praxe a zkušenost s řízením týmu zaměstnanců. V systému české státní správy tato pozice odpovídá zhruba řediteli odboru, pozice D je pak spíše pozice náměstka pro řízení sekce.

Název MEO	Počet českých občanů v MEO (2016)	Počet českých občanů v MEO (2017)	Počet českých občanů v MEO (2018)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2016)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2018)
EIB	32	41	44	4	Údaj není k dispozici.
IMF	2	2	2	Údaj není dostupný.	2
ICC	0	0	0	Údaj není dostupný.	0
WB Group	64	Údaj není dostupný.	35	Údaj není dostupný.	1
MAAE	11	Údaj není dostupný.	10	Údaj není dostupný.	2
UNWTO	0	0	0	Údaj není dostupný.	0
UNEP	2	Údaj není dostupný.	2	1	1
EBRD	12	15	16	Údaj není dostupný.	6
Celkem	262	214	278	11	31

Zdroj: dokumentace MZV; dotazníkové šetření NKÚ; vypracoval NKÚ.

6. Řízení spolupráce s MEO v rámci resortu MZV a MŠMT

Vnitřní řízení

MZV neupravilo spolupráci s MEO v rámci své organizační struktury vnitřním předpisem a nesjednotilo postup útvarů MZV týkající se spolupráce s MEO. Každý organizační útvar MZV řešil problematiku MEO samostatně dle své věcné působnosti bez další koordinace. Jednotný postup pro všechny útvary MZV, které měly v gesci MEO, byl nastaven pouze ve vazbě na poskytování nepovinných příspěvků od roku 2019 a uplatňování zaměstnanců MZV v MEO. Dále byla stanovena náměstků pro řízení sekce bezpečností a multilaterální odpovědnost za koordinaci politiky v rámci mezinárodních politických a bezpečnostních MEO (zejména NATO, OSN, OBSE). Systém vnitřního řízení MZV v oblasti spolupráce s MEO byl roztržštěný a v řadě případů bez jednoznačně vymezených kompetencí a odpovědností příslušných organizačních útvarů.

Roztržštěnost a nejasně stanovené kompetence a odpovědnosti útvarů MZV posilují riziko neefektivního a nekoncepčního řízení a fungování resortu MZV. Současně měl tento stav významný vliv i na schopnost MZV předávat doklady a informace v průběhu kontroly NKÚ včas a v požadované kvalitě a rozsahu. Informace musely být opakovaně upřesňovány a ověřovány.

V roce 2013 byla na MŠMT zřízena resortní koordinační skupina pro koordinaci agend MŠMT v mezinárodních organizacích (dále také „RKS“). RKS se však od svého vzniku až do roku 2017 znovu nesešla a nerealizovala tak stanovené aktivity. Tato nefunkčnost RKS a potřeba jejího obnovení byla potvrzena *Strategií rozvoje mezinárodní spolupráce ve vzdělávání do roku 2020*, která uvedla jako jednu ze slabých stránek právě nedostatečně koordinované a roztržštěné zastupování zájmů ČR v MEO. Obnovená RKS pak začala vykonávat svoji činnost v souladu s jejím nastavením od roku 2017.

Stanovení cílů spolupráce s MEO

Stanovení strategie působení v dané MEO a cílů spolupráce s ní považuje NKÚ za základní předpoklad pro efektivní řízení spolupráce s MEO. Strategie a cíle jsou klíčové také z hlediska naplňování úkolů uložených vládou ČR v UV č. 317/2013: trvale usilovat o maximální efektivitu výkonu členství, resp. spolupráce, ve všech MEO a každoročně zpracovávat informace o působení a přínosech členství, resp. spolupráce, v každé MEO.

Základní rámec pro uskutečňování zahraničněpolitických zájmů ČR tvoří *Koncepce zahraniční politiky České republiky* (dále také „Koncepce ZP“), která stanovuje obecné cíle zahraniční politiky ČR a pro MEO zásadního zahraničněpolitického významu (např. NATO, RE, OECD, OBSE, OSN) uvádí priority, resp. aktivity. Jednotlivé tematické oblasti uvedené v koncepci pak rozpracovávají navazující strategické dokumenty, které se spolupráci s MEO věnují většinou jen okrajově. Stanovení konkrétních cílů a priorit ve vztahu ke spolupráci s MEO mají provádět jednotlivé gesční resorty.

MZV na základě Koncepce ZP zpracovalo také interní priority/plány na období let 2016–2019, které se působením ČR v MEO zabývají okrajově. Dále si jednotlivé organizační útvary MZV stanovují cíle pro MEO v jejich gesci např. v podobě instrukcí pro významná jednání MEO či v podobě materiálů pro jednání kolegia ministra, pro jednání vlády ČR, popř. průběžně na základě aktuální agendy. K řadě MEO v gesci MZV však MZV cíle nestanovilo.

MŠMT doložilo cíle působení u MEO spadajících pod Dům zahraniční spolupráce v tzv. plánech hlavních úkolů. MŠMT předložilo plány hlavních úkolů i pro Národní institut dalšího vzdělávání a Národní technickou knihovnu, nicméně v těchto dokumentech jsou uvedeny pouze obecné informace o spolupráci s příslušnými MEO. V případě MEO spadajících pod Českou školní inspekci odkázalo MŠMT na strategické dokumenty oblasti vzdělávání, které však vymezují cíle obecného směřování těchto MEO, nikoliv konkrétní cíle působení v jednotlivých MEO. K ostatním MEO ve své gesci MŠMT jednoznačné cíle působení nenastavilo s odůvodněním, že se v případě těchto MEO jedná o cíl podílet se na aktivitách, které vycházejí z obecných cílů dané MEO.

Bez stanovení cílů spolupráce s MEO nemůže MZV a MŠMT sledovat a v návaznosti na to objektivně vyhodnocovat přínosy této spolupráce. MZV a MŠMT tak nezajistily základní předpoklady pro plnění úkolu trvale usilovat o maximální efektivitu spolupráce se všemi MEO v jejich gesci dle UV č. 317/2013.

Hodnocení přínosů

MZV na začátku roku 2015 realizovalo dotazníkového šetření týkající se vybraných MEO. MZV k tomuto šetření zpracovalo metodický materiál s názvem *Návrh metodiky k hodnocení členství České republiky v mezinárodních organizacích*, který však po skončení šetření znovu nevyužilo. Na základě výstupů šetření identifikovalo jako jednu z klíčových možností pro zvyšování efektivity pravidelné a kritické hodnocení působení v MEO, relevantnosti a efektivnosti MEO pro ČR a využívání výsledků působení v MEO. MZV však nezpracovalo a nestanovilo kritéria pro hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO. MZV tak nemělo nastaven pravidelný a funkční systém hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO, které mělo v gesci.

NKÚ vyhodnotil, že MZV přistupovalo k hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO různě, a to např. z důvodu chybějících kritérií pro takové hodnocení. Každý gesční útvar MZV prováděl hodnocení samostatně (např. formou materiálů pro jednání vlády, kolegium ministra, na neformální úrovni v rámci interních porad či vůbec). MZV doložilo materiály zejména k MEO zásadního zahraničněpolitického významu, které měly ve většině případů charakter informace o činnosti v dané MEO, popř. informace o působení v této MEO, a nebyly primárně zpracovávány za účelem podat pravidelnou informaci dle UV č. 317/2013. MZV také v případě 24 z 54 MEO, které mělo v roce 2018 v gesci, žádnou dokumentaci nepředložilo. V rámci pravidelného monitoringu na základě UV č. 317/2013 MZV předložilo dokumentaci za MEO v jeho gesci pouze za rok 2019, přičemž MZV po

jednotlivých útvarech požadovalo pouze informace o povinných příspěvcích za rok 2018 a aktualizaci seznamu. Předložené materiály hodnocení působení a přínosů neobsahovaly. MZV tedy zpracovávalo pouze informace o působení v MEO v jeho gesci, ovšem nepravidelně a zejména v případě MEO zásadního zahraničněpolitického významu, nikoli u všech, jak mělo dle UV č. 317/2013 každoročně činit.

V rámci dotazníkového šetření z roku 2015 týkajícího se hodnocení přínosů a efektivity působení ČR ve vybraných MEO zapojilo MZV i své organizační útvary. Přínosy spolupráce s MEO však MZV hodnotilo pouze na obecné úrovni (nejednalo se o hodnocení přínosu MEO pro ČR z hlediska efektivity – vynakládané peněžní prostředky/dosažený efekt, resp. adekvátnosti vynakládaných peněžních prostředků oproti získávanému efektu). Stejně nebo podobné dotazníkové šetření MZV v kontrolovaném období nerealizovalo.

MŠMT každoročně zpracovávalo informace o působení a přínosech v návaznosti na úkol z UV č. 317/2013 a předkládalo je MZV, nicméně NKÚ zjistil nedostatky v jeho plnění. MŠMT předávalo v letech 2014, 2018 a 2019 nekompletní vyhodnocení přínosů MEO, tzn., že do tohoto vyhodnocení nezahrnovalo všechny MEO ve své gesci, v roce 2016 toto vyhodnocení nepředalo vůbec. Z posouzení kvalitativní stránky způsobu hodnocení přínosů u sedmi vybraných MEO vyplývá, že hodnocení přínosů MŠMT bylo zpravidla obecné (o možnostech, které spolupráce s MEO nabízí), nikoliv o skutečných přínosech pro ČR v daném roce.

Rovněž MŠMT předávané přehledy povinných příspěvků v letech 2015–2019 byly nekompletní a nepřesné. V roce 2017 předalo informaci o výši povinných příspěvků MEO pouze v souhrnné podobě, nikoliv v členění po jednotlivých MEO. Vzhledem ke zjištěným nedostatkům je zřejmé, že MŠMT předávané informace byly v kontrolovaném období nekvalitní a nespolehlivé pro jejich další využití na úrovni státu zejména pro vyhodnocování efektivity výkonu členství v MEO, jak ukládalo UV č. 317/2013.

Na základě výše uvedených nedostatků NKÚ vyhodnotil, že MZV a MŠMT neplnily úkol uložený vládou ČR v UV č. 317/2013, ačkoli závaznost UV pro ministerstva a ÚOSS jednoznačně vyplývá z kompetenčního zákona.

Úspory

MZV nevypracovalo analýzu nákladů a přínosů spolupráce s MEO ve své gesci ani strategii působení v těchto MEO s cílem najít úspory. Předložilo pouze souhrnný materiál za všechny resorty s názvem *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané*, který obsahoval informace pouze ke čtyřem MEO v gesci MZV. V případě těchto čtyř MEO navrhlo MZV ukončit členství či platby od roku 2015, přesto v případě dvou MEO pokračovalo v platbách a za období let 2015–2018 jim na povinných příspěvcích a darech uhradilo téměř 44 mil. Kč. Např. v případě organizace ALF, ve které MZV navrhlo ukončit platby od roku 2014, MZV v roce 2015 opět navrhlo pokračování plateb. V případě dalších dvou MEO se o reálnou úsporu nejednalo, neboť jedna MEO ukončila činnost a u druhé převzala platby Evropská komise. MZV v kontrolovaném období další opatření vedoucí k úsporám ve formě ukončení členství či plateb nerealizovalo.

MŠMT vypracovalo analýzu týkající se přínosů spolupráce s MEO, nicméně tato analýza neobsahuje žádný rozbor nákladů, který by byl podkladem pro následný závěr týkající se identifikace úspor.

Rovněž materiál projednáváný na poradě vedení (strategie působení v MEO s cílem najít rezervy) rozbor nákladů neobsahuje. Vzhledem k absenci těchto základních informací tak MŠMT následně neidentifikovalo konkrétní finanční rezervy a nezavázalo se k jejich naplnění.

MZV a MŠMT nesplnily úkol dle UV č. 317/2013, ačkoli závaznost UV pro ministerstva a ÚOSS jednoznačně vyplývá z kompetenčního zákona.

Vykazování poskytnutých peněžních prostředků

Od roku 2017 došlo ke změně v náplni rozpočtových položek. MZV však nepostupovalo v letech 2017–2018 v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, když vykazovalo v těchto letech peněžní prostředky vynaložené na povinné příspěvky MEO v celkové výši 2,787 mld. Kč na položce 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním vládním organizacím* místo toho, aby vykazovalo tyto peněžní prostředky na položkách 5541 – *Členské příspěvky mezinárodním vládním organizacím* a 5542 – *Členské příspěvky mezinárodním nevládním organizacím*. MZV tento stav odůvodnilo mj. nedostatečnou rozpočtovou klasifikací MEO z hlediska jejich statutu (členění MEO na vládní a nevládní) a dále uvedlo, že nejasnosti řeší s MF. Vyjádření MZV ohledně nutnosti dořešení rozpočtové klasifikace MEO z hlediska jejich statutu však není přesné, neboť již v rámci vypořádání připomínek k materiálu schváleném UV č. 581/2012 uvedlo, že: „počítá, že provede kategorizaci spolupráce s MEO, ve které se odrazí mimo jiné i právě rozlišení na vládní, nevládní a jiné.“ MZV pak rozlišení jednotlivých typů MEO uvádělo jak v *Úplném kategorizovaném seznamu členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu* ke dni 30. 9. 2012, tak v rámci dotazníku NKÚ. Vyhláška č. 323/2002 Sb. navíc ke kategorizaci MEO uvádí, že vládní MEO jsou sdružení státu a nevládní všechny ostatní, přičemž nerozhoduje, zda je ČR členem MEO. MZV dále uvedlo, že zvažuje návrh zjednodušení vykazování pouze na dvě položky, a to povinné příspěvky a dobrovolné dary, které jsou pro MZV klíčové.

MZV dále nepostupovalo v roce 2016 v souladu s vyhláškou o rozpočtové skladbě tím, že vykazovalo vynaložené peněžní prostředky ve výši téměř 5 mil. Kč na rozpočtové položce 5511, přestože se jednalo o peněžní dar do zahraničí, který podle náplně definované rozpočtovou skladbou patří na rozpočtovou položku 5531 – *Peněžní dary do zahraničí*. MZV tím, že nepostupovalo v souladu s vyhláškou o rozpočtové skladbě, porušilo § 2 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

MŠMT od roku 2017 také nepostupovalo v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb., když vykazovalo výdaje spojené s členskými příspěvky konsorciu evropské výzkumné infrastruktury ERIC na rozpočtovou položku 5532 – *Ostatní neinvestiční transfery do zahraničí* místo na rozpočtovou položku 5541 – *Členské příspěvky mezinárodním vládním organizacím*, a porušilo tak ustanovení § 2 odst. 4 rozpočtových pravidel.

MZV a MŠMT vykazovaly peněžní prostředky vynaložené na příspěvky MEO v rozporu s rozpočtovou skladbou, čímž negativně ovlivnily spolehlivost údajů v IISPP o výši peněžních prostředků vynaložených na příspěvky MEO.

NKÚ dále zjistil, že vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, stanovuje mj. 36 bodů popisujících, co vše by měl správce kapitoly státního rozpočtu v závěrečném účtu hodnotit, a vzory 12 povinných tabulek

závěrečného účtu kapitol státního rozpočtu. Ve vyhlášce není stanoven požadavek vykazování souhrnné částky vynaložených peněžních prostředků na příspěvky MEO ani povinnost uvádět konkrétní výši prostředků dle MEO, se kterými gesční resorty spolupracují. Ve státním závěrečném účtu České republiky za jednotlivé roky tak neexistuje přehled související se spoluprací kapitol státního rozpočtu s MEO.

Z dostupných zdrojů (závěrečné účty kapitol, IISSP, monitoring prováděný MZV) tak nelze získat spolehlivé informace o tom, s kolika MEO jednotlivé gesční resorty spolupracují a jaká celková výše peněžních prostředků státu byla MEO poskytnuta.

Vzhledem k nekompletnosti a nespolehlivosti údajů v monitoringu prováděném MZV (viz části I.2 a IV.2 tohoto kontrolního závěru), chybnému vykazování a jeho vlivu na data v IISSP a dále vzhledem k absenci relevantních údajů v závěrečných účtech jednotlivých kapitol státního rozpočtu, provedl NKÚ dotazníkové šetření, kterým mj. zjišťoval výši peněžních prostředků poskytnutých MEO v roce 2018 (blíže viz část III. tohoto kontrolního závěru). NKÚ prostřednictvím dotazníkového šetření ověřil, že výše peněžních prostředků na povinné příspěvky MEO za rok 2018 neodpovídá údajům uvedeným v IISSP.

Poskytování darů

Kromě povinných příspěvků poskytuje MZV i další příspěvky MEO formou peněžního daru. Přestože se jednalo o dary, byly tyto peněžní prostředky poskytovány na konkrétní účel. Zároveň musí být poskytování těchto darů v souladu se zahraničněpolitickými cíli a prioritami ČR a mít přidanou hodnotu pro ČR. MZV u kontrolovaného vzorku 15 peněžních darů MEO ve výši 224 mil. Kč prokázalo účelovost poskytnutí peněžních prostředků, avšak nepostupovalo v souladu s ustanovením § 39 odst. 3 rozpočtových pravidel tím, že nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a efektivnost (tj. přínos) poskytnutých peněžních darů do zahraničí. MZV v průběhu kontroly NKÚ navrhlo nápravná opatření, jejich definitivní podoba nebyla do doby ukončení kontroly odsouhlasena. (Nový systém má být dle vyjádření MZV finalizován po obdržení kontrolního závěru NKÚ.)

MZV dále v některých případech (2013 – Fond Hillary Clinton Lifeline, 2014 – Fond Lifeline, 2018 – UFM, ALF a KAIPTC) neuhradilo peněžní dary do zahraničí tak, jak ukládala předmětná UV. MZV tedy v případě nesplnění úkolu stanoveného UV č. 912/2013³⁰, UV č. 1039/2014³¹ a UV č. 786/2018³² nepostupovalo v souladu s UV, jejichž závaznost pro ministerstva a ÚOSS vyplývá z kompetenčního zákona.

MŠMT v kontrolovaném období finanční dary MEO neposkytovalo.

³⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 27. listopadu 2013 č. 912, o poskytnutí příspěvků mezinárodním organizacím a vybraným institucím do zahraničí formou peněžních darů v roce 2013 z kapitoly Ministerstva zahraničních věcí.

³¹ Usnesení vlády ČR ze dne 8. prosince 2014 č. 1039, o poskytnutí příspěvků mezinárodním organizacím a vybraným institucím do zahraničí formou peněžních darů v roce 2014 z kapitoly Ministerstva zahraničních věcí.

³² Usnesení vlády České republiky ze dne 29. listopadu 2018 č. 786, o poskytnutí peněžních darů do zahraničí mezinárodním organizacím a vybraným institucím v roce 2018 z kapitoly 306 – Ministerstvo zahraničních věcí.

Předávání zkušeností z působení v MEO

Zaměstnanci MZV, kteří byli vysláni do MEO (tzv. sekondované pozice³³), měli dle interních předpisů MZV povinnost sdílet zkušenosti a poznatky z výkonu své činnosti s MZV. K využívání nabytých zkušeností vyslaných expertů pak mělo docházet nejen během jejich působení v MEO, ale také po jejich návratu. V případě, že expert podepsal povinnost mlčenlivosti vůči konkrétní MEO, mělo MZV značně omezenou možnost pro další využití zkušeností a poznatků vyslaných expertů z jejich působení v MEO. Nicméně tato mlčenlivost se vztahovala většinou k neveřejným informacím získaným po dobu působení v MEO, nikoli na informace o obecných principech fungování a činnostech vykonávaných v rámci působení v MEO. NKÚ zjistil, že v případě vybraných MEO (IVF, NATO, OBSE, RE, UNDP) vyslalo MZV celkem 16 expertů, z toho 12 sekundmentů bylo do doby ukončení kontroly ukončeno, přičemž 10 expertů bylo po svém návratu zařazeno v rámci organizační struktury na MZV. Pouze dva z vyslaných expertů předávali své znalosti a zkušenosti, a to formou přednáškové činnosti.

Seznam zkratk

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
gesční resorty	správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
Koncepce ZP	<i>Koncepce zahraniční politiky České republiky</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MEO	mezinárodní organizace
MF	Ministerstvo financí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MKK	meziresortní koordinační komise
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSP	Ministerstvo spravedlnosti
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
RKS	resortní koordinační skupina pro koordinaci agend MŠMT v mezinárodních organizacích
SAI	nejvyšší kontrolní instituce
Směrnice	směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv
SR	státní rozpočet
Strategie ČMEO	<i>Strategie pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích</i>
ÚOSS	ústřední orgány státní správy
UV	usnesení vlády České republiky

³³ Dočasné vyslání odborníka do jiné organizace sjednané dohodou dotčených subjektů. Na sekondované pozici je zaměstnanec po vyslání do MEO nadále v pracovněprávním vztahu k MZV a písemnou dohodu uzavírá MZV s příslušnou MEO. Na sekondovaných pozicích se na vyslané zaměstnance po dobu jejich působení v MEO vztahuje povinnost být v pravidelném kontaktu s ústředím MZV, resp. se ZÚ v místě působení MEO.

Příloha č. 1

Příloha č. 1 je dostupná na tomto odkazu: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>.

Mezinárodní srovnání přístupu ke spolupráci s mezinárodními organizacemi

V následující tabulce jsou uvedeny informace o přístupu ke spolupráci s MEO. NKÚ získal tyto informace v rámci mezinárodní spolupráce (projekt BIEP), kdy oslovil nejvyšší kontrolní instituce EUROSAI. Cílem bylo získat informace o přístupu jednotlivých států ke členství v MEO a jiným formám spolupráce s nimi a porovnat tyto přístupy a případně nalézt dobrou praxi. NKÚ obdržel informace od nejvyšších kontrolních institucí /SAI/ Albánie, Estonska, Finska, Francie, Litvy a Německa. Informace k vybraným oblastem jsou uvedeny v tabulce č. 1:

Tabulka č. 1: Informace k vybraným oblastem spolupráce s MEO získané od nejvyšších kontrolních institucí EUROSAI

Posuzovaná oblast	ČR	Albánie	Estonsko	Finsko	Francie	Litva	Německo
Nastavení cílů zahraniční politiky	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano
Zajištění koordinace spolupráce s MEO	Ministerstvo zahraničních věcí	Ministerstvo financí a hospodářství	Ministerstvo zahraničních věcí, ostatní ministerstva a kancléř	Věcně příslušná ministerstva	Ministerstvo pro Evropu a zahraniční věci	Ministerstvo zahraničních věcí	Federální úřad pro zahraniční věci
Rozhodnutí o vzniku spolupráce s MEO	Parlament (v případě členství ČR)	Rada ministrů	Vláda (parlament)	Parlament, v některých případech prezident, vládní plenární zasedání, omezeně také jednotlivá ministerstva (v případě menších MeO nebo u MeO s poměrně omezenými finančními závazky)	Vláda	Parlament	Jednotlivá federální ministerstva
Monitoring spolupráce s MEO	Věcně příslušná ministerstva; následně informace shromažďuje MZV	Informace o programech a projektech soustředěny pod úřadem předsedy vlády	Ministerstvo zahraničních věcí (cíle zahraniční politiky); věcně příslušná ministerstva	Věcně příslušná ministerstva*	Parlament	Ministerstvo zahraničních věcí	Věcně příslušná ministerstva

Zdroj: projekt BIEP – vyjádření a dokumentace příslušných SAI.

Pozn.:* Nejvyšší kontrolní úřad Finska v rámci auditu z roku 2018 doporučil, aby byly informace o spolupráci s MEO a související finanční příspěvky a závazky shromažďovány centralizovaně a pravidelně aktualizovány.

Hodnocení přínosů

Ze získaných informací vyplývá, že přístup jednotlivých zemí k hodnocení přínosů spolupráce s MEO je v souladu s nastaveným způsobem sledování této spolupráce (centralizovaně/decentralizovaně). Přínosy jsou sledovány, avšak je obtížné posoudit relevantnost hodnocení přínosů, jak ve svém vyjádření uvedl např. nejvyšší kontrolní úřad Litvy. V případě České republiky NKÚ v kontrolní akci 19/05 zjistil, že není nastaven jednotný přístup k vyhodnocování přínosů spolupráce s MEO, způsob tohoto vyhodnocení si jednotlivá ministerstva nastavují sama. MZV pak následně tato vyhodnocení shromažďuje v rámci pravidelného monitoringu. V této oblasti – realizace monitoringu – však NKÚ zjistil nedostatky.

Zjištění z auditů a návazná doporučení nejvyšších kontrolních institucí Litvy a Finska potvrzují potřebu jednotného a centralizovaného sběru informací o spolupráci s MEO a jeho pravidelné aktualizace. K tomuto stavu směřují rovněž opatření přijatá vládou ČR v UV č. 317/2013. Nejvyšší kontrolní úřad Finska v této souvislosti v rámci auditu z roku 2018 doporučil, aby byly informace o spolupráci s MEO a souvisejícími finančními příspěvky a závazky shromažďovány centralizovaně a pravidelně.

Ze zjištění auditu (2013) nejvyššího kontrolního úřadu Litvy je zřejmá podobnost situace a stavu spolupráce s MEO s Českou republikou. MZV Litvy nemělo přesné a podrobné informace o spolupráci s MEO a o účelnosti této spolupráce, dále o stavu plnění finančních závazků vůči jednotlivým MEO. Jednotlivá ministerstva nepředávala informace o svých rozhodnutích týkajících se působení v prioritních MEO MZV Litvy, ani úřadu vlády. Audit mj. zjistil, že v Litvě neexistuje regulace či nastavení toho, kdo, jak a jak často by měl hodnotit účelnost působení Litvy v MEO. Vláda Litvy přijala v reakci na tento audit opatření, mj.:

- Byly jednoznačně vymezeny odpovědnosti za shromažďování a správu strukturovaných informací o spolupráce s MEO.
- Státní instituce a subjekty každoročně do 15. února poskytnou MZV Litvy strukturované informace týkající se působení v MEO včetně výše placených členských příspěvků nebo dobrovolných příspěvků a přínosů spolupráce.
- Na základě takto poskytnutých informací připravuje MZV Litvy přehled spolupráce Litvy s MEO. Tento přehled následně předává litevské vládě k projednání.

Některá výše uvedená opatření jsou v návaznosti na zjištění kontrolní akce NKÚ č. 19/05 aplikovatelná rovněž pro ČR jako příklad dobré praxe.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/07

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Vězeňská služba České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na rok 2019 pod číslem 19/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Roman Procházka.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda Vězeňská služba České republiky hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy a zda realizovaná opatření přispívají k hospodárnosti výdajů v této oblasti.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2019 do listopadu 2019.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo spravedlnosti (MSp),
Vězeňská služba České republiky, Praha (VS ČR).

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 24. února 2020,

schválilo usnesením č. 9/III/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Vězeňství v České republice

21 577

Počet vězňů
k 31. 12. 2018. Další 2 949
odsouzených se k uvedenému
datu vyhýbalo trestu.

11 331

Počet zaměstnanců VS ČR
k 31. 12. 2018. Z toho 1 033
zaměstnanců justiční stráže.

1 348 Kč

Průměrný denní výdaj
na jednu vězňenskou osobu
v roce 2018.

203

Počet vězňů na
100 000 obyvatel v roce 2018.

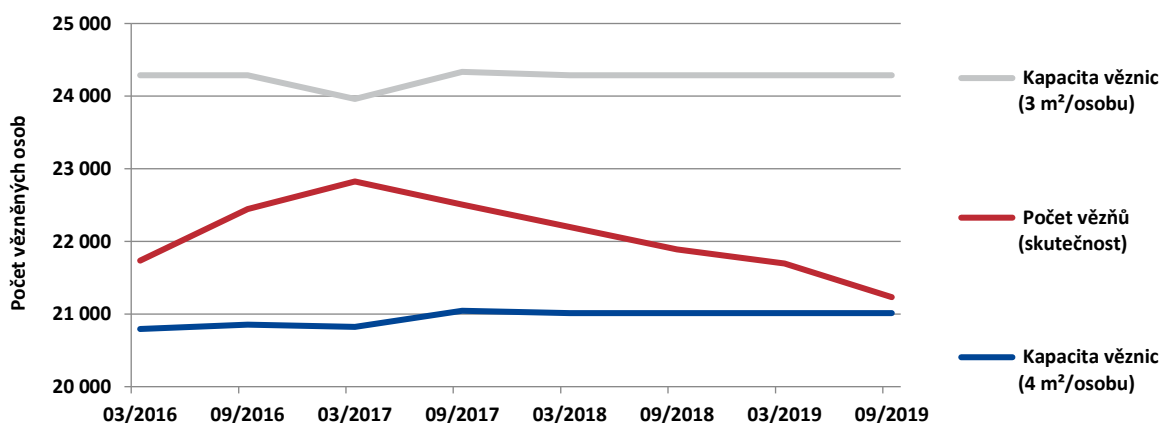
59,9 %

Průměrná zaměstnanost
odsouzených¹ v roce 2018.
Průměrný podíl zaměstnaných
vězňů na celkovém počtu vězňů
je 43,8 %.

?

Naplnění cílů stanovených pro
rozvoj vězeňství do roku 2025.

Vývoj počtu vězňů a ubytovací kapacity věznic



¹ Průměrná zaměstnanost odsouzených je poměr počtu odsouzených osob pracujících za peněžní odměnu k celkovému počtu zaměstnatelných odsouzených. Podle metodiky VS ČR nejsou mezi zaměstnatelné odsouzené započítáváni vězni zařazení ve vzdělávacích a terapeutických programech, vykonávající drobné práce bez odměny, práce neschopní nebo práci odmítající a osoby starší 65 let.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu u MSp a VS ČR, a to Generálního ředitelství (GŘ) a pěti vybraných věznic. Kontrola u MSp byla zaměřena na koncepční a řídicí činnost v oblasti vězeňství, tj. zejména stanovení a průběžné plnění cílů *Koncepce vězeňství do roku 2025*² (Koncepce 2025), a hodnocení plnění akčních plánů (AP), ve kterých měly být rozpracovány cíle Koncepce 2025. Ověřováno bylo také plnění opatření přijatých k odstranění nedostatků zjištěných předchozí kontrolní akcí č. 10/17³. U GŘ a vybraných věznic byla kontrolována hospodárnost, účelnost a soulad s právními předpisy při nakládání s majetkem a peněžními prostředky státu, a to zejména při nabývání a pozbývání majetku a provádění centrálních nákupů. Ověřována byla opatření přijatá k zajištění hospodárnosti výdajů na nákup vybraných materiálů a služeb, a to na základě výstupů projektu MSp⁴.

NKÚ na kontrolovaném vzorku nezjistil nevhodné nakládání s majetkem a peněžními prostředky státu. Kontrolovaný majetek a vynaložené peněžní prostředky sloužily k zajištění funkcí a činností VS ČR a k plnění stanovených úkolů. Zjištěny byly pouze jednotlivé případy porušení právních předpisů v oblasti pronajímání majetku, zadávání veřejných zakázek a zveřejňování smluv v registru smluv.

NKÚ zjistil, že kontrolou ověřovaná opatření přispívají k hospodárnosti výdajů VS ČR.

Optimalizaci mandatorních a provozních výdajů jednotlivých věznic realizuje VS ČR zejména na základě výstupů projektu MSp, který vytvořil mechanismy umožňující porovnání a hodnocení vybraných rozpočtových položek jednotlivých věznic. NKÚ na vybraném vzorku výdajů ověřil, že VS ČR prostřednictvím výstupů projektu provádí porovnání jednotkových cen nakupovaného materiálu a služeb u jednotlivých věznic a přijímá opatření vedoucí k optimalizaci provozních výdajů. Většinu komodit pořídila VS ČR prostřednictvím centrálních nákupů.

Kontrolou NKÚ bylo dále ověřeno, že každoroční zvýšení výdajů o cca 1 mld. Kč v období 2016–2018 bylo opodstatněné, neboť bylo způsobeno zejména navýšením peněžních prostředků na platy z důvodu zvýšení platových tarifů a také nárůstem počtu systemizovaných míst.

Dále NKÚ zjistil nedostatky v oblasti zpracování a vyhodnocování plnění cílů Koncepce 2025, které mohou mít negativní dopad na splnění záměrů Koncepce 2025.

Podle zákona č. 2/1969 Sb.⁵ má MSp povinnost zpracovávat koncepcí rozvoje svěřeného odvětví. Koncepce 2025 navazuje na *Koncepci rozvoje českého vězeňství 2015*⁶ (Koncepce 2015). MSp neprovedlo celkové vyhodnocení naplnění Koncepce 2015, pouze v Koncepci 2025 konstatovalo, že cíle a záměry Koncepce 2015 se nepodařilo naplnit. MSp v Koncepci 2025 nevyšlo finanční prostředky potřebné ke splnění jejich cílů, nestanovilo priority ani časovou osu jejich plnění a nestanovilo měřitelné cíle pro hodnocení jejich plnění.

² *Koncepce vězeňství do roku 2025* schválená usnesením vlády České republiky ze dne 3. 2. 2016 č. 79.

³ Kontrolní akce NKÚ č. 10/17 – *Pohledávky spravované Vězeňskou službou České republiky*.

⁴ Projekt *Vyhodnocení efektivnosti vynakládání rozpočtových zdrojů Ministerstva spravedlnosti, justice, vězeňství a optimalizace mandatorních výdajů* (registrační číslo CZ.1.04/4.1.00/B6.00008).

⁵ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁶ *Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015* schválená MSp dne 15. 9. 2005.

Stanovení obecných neměřitelných cílů bez zajištění peněžních prostředků na jejich plnění může mít negativní dopad na splnění strategických cílů Koncepce 2025 a tím i na účelnost peněžních prostředků vynaložených na jejich plnění. I přes skutečnost, že Koncepce 2025 má být naplněna až v roce 2025, NKÚ na základě analýzy obou koncepcí a zejména míry rozpracovanosti úkolů stanovených v AP pro roky 2016–2019 konstatuje, že podobně jako u Koncepce 2015 hrozí riziko, že záměry a cíle Koncepce 2025 nebudou naplněny.

MSp nemá kompletní plán ani časový harmonogram, kterými by rozpracovalo realizaci všech cílů a nástrojů koncepce do konce roku 2025. Cíle Koncepce 2025 mají být rozpracovány do AP, ale v AP zpracovaných pro jednotlivé roky 2016–2019 nejsou dosud některé cíle Koncepce 2025 rozpracovány. Velká část úkolů v AP spočívá v sestavování odborných komisí, provádění analýz, mapování situace a přípravě a realizaci pilotních projektů *Otevřená věznice Jiřice*, *Probační dům* a *Věznice Znojmo – dluhové poradenství pro odsouzené*; tyto projekty se však týkají pouze malého počtu vězňů. Realizací uvedených aktivit jsou sice plněny úkoly v AP, ale teprve dokončení započatých aktivit a rozšíření výstupů pilotních projektů bude mít pozitivní dopad na plnění cílů Koncepce 2025.

MSp v *informaci o plnění AP*, kterou každoročně předkládá vládě ČR, nevyhodnocuje průběžně stav plnění cílů Koncepce 2025, ale hodnotí pouze plnění dílčích úkolů stanovených v AP pro daný rok. MSp tak nevyhodnocuje plnění úkolů, jejichž realizace má být ukončena až v následujících letech, ani plnění průběžných úkolů.

MSp a VS ČR nezajistily dostatečnou kapacitu věznic a míra využití ubytovací kapacity⁷ pro výkon trestu odnětí svobody k 31. 12. 2018 dosahovala 105,1 %. Vzhledem k současnému poklesu počtu vězněných osob je sice reálné, že v brzké době dojde k dosažení ubytovací plochy 4 m² stanovené vyhláškou č. 345/1999 Sb.⁸, ale ubytovací plocha se nepřiblíží moderním evropským požadavkům ubytovacího standardu 6 m². MSp zatím nepřistoupilo k legislativní změně, která by navýšila požadavky na ubytovací plochu.

VS ČR za dobu realizace Koncepce 2025 vybudovala 462 nových ubytovacích míst, která zlepšila kvalitu ubytování vězňů, ale nezvýšila vykazovanou ubytovací kapacitu věznic. Realizovaná opatření neřeší přetrvávající problém nevyhovujícího stavebního uspořádání většiny věznic. Nevhodná architektura a přeplněnost věznic neumožňují účinnou diferenciaci odsouzených, což je předpokladem pro individuální zacházení s vězni.

Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že VS ČR vytváří podmínky pro soustavné působení na vězně prostřednictvím programů zacházení, které mají přispívat ke snížení rizika recidivy odsouzených. Snížení recidivy má vliv na snížení počtu vězňů a tím i snížení budoucích výdajů na vězeňství. Přes uskutečněná opatření přetrvávají problémy zejména v oblasti zajištění práce pro zaměstnatelné odsouzené, v oblasti pronikání návykových látek do věznic a zajištění dostatečného počtu odborného personálu, zejména vychovatelů.

⁷ Míra využití ubytovací kapacity je podíl počtu vězněných osob na ubytovací kapacitě stanovené VS ČR při minimální ploše 4 m² na jednu vězněnou osobu.

⁸ Podle ustanovení § 17 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, musí v ubytovací místnosti určené pro ubytování více odsouzených připadat na jednoho odsouzeného ubytovací plocha nejméně 4 m². Umístit odsouzeného do ubytovací místnosti určené pro ubytování více odsouzených, v níž na něho připadne ubytovací plocha menší než 4 m², lze pouze tehdy, jestliže celkový počet odsouzených vykonávajících trest ve věznicích téhož základního typu a stupně zabezpečení věznice s ostrahou v rámci republiky překročí kapacitu věznic stanovenou tak, aby na jednoho odsouzeného připadala ubytovací plocha alespoň 4 m²; ubytovací plocha připadající na jednoho odsouzeného však nesmí být menší než 3 m².

MSp i VS ČR provádějí kontroly v souladu se zavedeným kontrolním systémem, ke zjištěným nedostatkům ukládají nápravná opatření a vyhodnocují jejich plnění. MSp zajistilo provedení nápravných opatření k odstranění nedostatků zjištěných KA č. 10/17.

Za účelem porovnání systému vězeňství v ČR se systémy v jiných zemích NKÚ prostřednictvím GŘ oslovil vězeňské služby vybraných evropských států. Získaná data lze porovnávat pouze se znalostí způsobu jejich stanovení, resp. se znalostí způsobu výpočtu konkrétních statistických ukazatelů. NKÚ posoudil skutečnosti ovlivňující možnost jejich porovnání a v relevantních případech konstatoval, že vybrané statistické ukazatele vězeňství ČR jsou srovnatelné s ukazateli porovnávaných evropských států⁹.

II. Informace o kontrolované oblasti

MSp je podle zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy pro soudy, státní zastupitelství, vězeňství, probaci a mediaci. MSp při výkonu státní správy vytváří podmínky k řádnému výkonu činnosti VS ČR, zpracovává koncepce rozvoje vězeňství a analyzuje dosahované výsledky v dané oblasti.

VS ČR byla zřízena zákonem č. 555/1992 Sb.¹⁰, je organizační složkou státu a při plnění stanovených funkcí a činností využívá majetek státu, se kterým je příslušná hospodařit. VS ČR zajišťuje výkon vazby a výkon trestu odnětí svobody, jakož i ochranu pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a správě soudů, při činnosti státních zastupitelství a MSp. VS ČR je ozbrojeným bezpečnostním sborem, správním úřadem a účetní jednotkou.

Organizačními jednotkami VS ČR je Generální ředitelství, 25 věznic, 10 vazebních věznic, 2 ústavy pro výkon zabezpečovací detence, Akademie Vězeňské služby České republiky a Střední odborné učiliště VS ČR.

Odborným orgánem pro řízení, organizování a kontrolu VS ČR a pro plnění úkolů v oblasti státní správy vězeňství je GŘ, které zabezpečuje plnění společných úkolů ostatních organizačních jednotek. Tyto jednotky metodicky řídí a kontroluje a tím vytváří předpoklady k řádnému plnění úkolů. GŘ je zodpovědné za řízení a plnění rozpočtu VS ČR. Metodicky zajišťuje kompletní správu nemovitého majetku VS ČR a pro organizační jednotky VS ČR zajišťuje centrální nákupy vybraných komodit.

VS ČR vykonává zejména následující činnosti v oblasti vězeňství:

- spravuje a střeží vazební věznice, věznice a ústavy zabezpečovací detence;
- zajišťuje dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a výkonu zabezpečovací detence;
- provádí eskorty vězňených osob;
- prostřednictvím programů zacházení soustavně působí na vězňené osoby;
- vytváří podmínky pro pracovní a jinou účelnou činnost vězňených osob a vytváří podmínky pro jejich zaměstnávání.

MSp jako správce kapitoly státního rozpočtu 336 stanovuje rozpočet VS ČR.

⁹ Viz příloha č. 1.

¹⁰ Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky.

Tabulka č. 1 – Přehled příjmů a výdajů VS ČR za roky 2016–2018 (v Kč)

	2016	2017	2018	Celkem
Příjmy celkem	1 200 928 319	1 376 783 652	1 512 132 676	4 089 844 647
Výdaje celkem	8 807 686 684	9 798 679 170	10 799 329 032	29 405 694 886

Zdroj: VS ČR.

Základním materiálem, ve kterém MSp stanovilo koncepci rozvoje vězeňství, je *Koncepce vězeňství do roku 2025*. Autorem této koncepce byl široký tým cca 50 odborníků z MSp, VS ČR, Probační a mediační služby, ministerstev a dalších institucí včetně akademických a nestátních. Cílem této pracovní skupiny bylo vytvoření obecného a po dlouhou dobu platného dokumentu státní politiky, který na příštích deset let deklaruje východiska, cíle a konkrétní nástroje pro vytvoření moderního vězeňství, srovnatelného s vězeňskými systémy vyspělých demokratických států.

Koncepce 2025 se věnuje devíti hlavním oblastem, z nichž každá je zpracována v samostatné kapitole, a to zaměstnávání, zdravotnictví, vzdělávání, programy zacházení, legislativní změny, problematika návykových látek, financování vězeňství, resocializace propouštěných vězňů a bezpečnost ve věznicích. Jednotlivé kapitoly obsahují cíle a popis současného stavu s označením problematických oblastí, které mají být koncepcí řešeny.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda VS ČR hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

NKÚ prověřil u MSp:

- nastavení finančních vztahů a řídicích mechanismů ve vztahu k VS ČR;
- koncepční materiály pro oblast vězeňství z hlediska definování konkrétních a měřitelných cílů včetně stanovení a zajištění peněžních prostředků a vyhodnocení plnění cílů koncepce;
- realizaci opatření k řešení nedostatečné kapacity věznic;
- realizaci opatření přispívajících k hospodárnosti výdajů VS ČR včetně centrálních nákupů;
- nápravná opatření deklarovaná ve stanovisku MSp ke kontrolnímu závěru z KA č. 10/17.

Kontrola VS ČR byla prováděna u GR a dalších pěti organizačních jednotek, a to Věznice Heřmanice, Věznice Pardubice, Věznice Plzeň, Věznice Rýnovice a Věznice Stráž pod Ralskem.

VS ČR je příslušná hospodařit s majetkem, jehož účetní hodnota ke dni 31. 12. 2018 činila 7 510 786 877 Kč. Výdaje VS ČR za roky 2016 až 2018 dosáhly celkové výše 29 405 694 886 Kč.

NKÚ prověřil u VS ČR:

- činnosti vedoucí k naplnění cílů Koncepce 2025;
- zajišťování ubytovacích kapacit věznic;
- postupy k zajištění hospodárného nakládání s majetkem státu, se kterým je VS ČR příslušná hospodařit (vyjma porřízení majetku z programů reprodukce majetku), a opatření vedoucí ke snížení rozdílů při čerpání peněžních prostředků státního rozpočtu vybraných rozpočtových položek u jednotlivých věznic;
- zaměstnávání odsouzených včetně zaměstnávání v provozovnách Střediska hospodářské činnosti (SHČ);

- kontrolní činnost zaměřenou na hospodaření věznic a její soulad se zavedeným kontrolním systémem;
- spolupráci VS ČR s jinými institucemi, včetně mezinárodních.

NKÚ prověřil:

- peněžní prostředky v hodnotě 48 474 725 Kč;
- majetek ve výši 64 311 037 Kč;
- související veřejné zakázky v hodnotě 22 825 910 Kč včetně DPH.

Kritéria byla čerpána zejména ze zákona č. 219/2000 Sb.¹¹, zákona č. 218/2000 Sb.¹², zákona č. 563/1991 Sb.¹³, zákona č. 555/1992 Sb., zákona č. 340/2015 Sb.¹⁴, zákona č. 134/2016 Sb.¹⁵ a vyhlášky č. 345/1999 Sb.¹⁶. Kritériem byly dále potřeby definované v Koncepti 2025, standardy Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), nápravná opatření z KA č. 10/17 a nápravná opatření z výstupů kontrol MSp a GŘ.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu

Následující tabulka uvádí přehled výdajů VS ČR v jednotlivých letech 2016–2018 a účetní hodnotu majetku, se kterým byla VS ČR příslušná hospodařit.

Tabulka č. 2 – Výdaje a majetek VS ČR v letech 2016–2018 (v Kč)

	2016	2017	2018
Platy, pojistné, FKSP, důchody, ostatní sociální dávky	6 829 142 880	7 476 664 508	8 296 348 857
Ostatní věcné výdaje	1 775 340 877	2 027 502 075	2 070 694 698
Kapitálové výdaje	203 202 927	294 512 587	432 285 478
Výdaje celkem	8 807 686 684	9 798 679 170	10 799 329 032
Průměrný denní výdaj na jednoho vězně	1 096	1 187	1 348
Hodnota majetku	7 257 687 588	7 320 276 036	7 510 786 877

Zdroj: VS ČR.

Prostředky na platy a související výdaje tvoří největší výdajové položky VS ČR a v letech 2016–2018 došlo k jejich výraznému navýšení. Důvodem byl nárůst platových tarifů. V roce 2018 vykázala VS ČR průměrný hrubý měsíční plat 36 454 Kč. Dalším důvodem byl nárůst počtu systemizovaných míst, a to zejména v souvislosti se zprovozněním nových objektů pro ubytování vězňů. V letech 2017 a 2018 VS ČR navýšila počty plánovaných míst příslušníků

¹¹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹³ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹⁴ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

¹⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹⁶ Vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody.

a občanských zaměstnanců celkem o 830 míst. Na rok 2018 tak byl pro VS ČR stanoven celkový počet zaměstnaneckých míst ve výši 12 113, z toho 7 624 tvořila místa příslušníků a 4 489 místa občanských zaměstnanců.

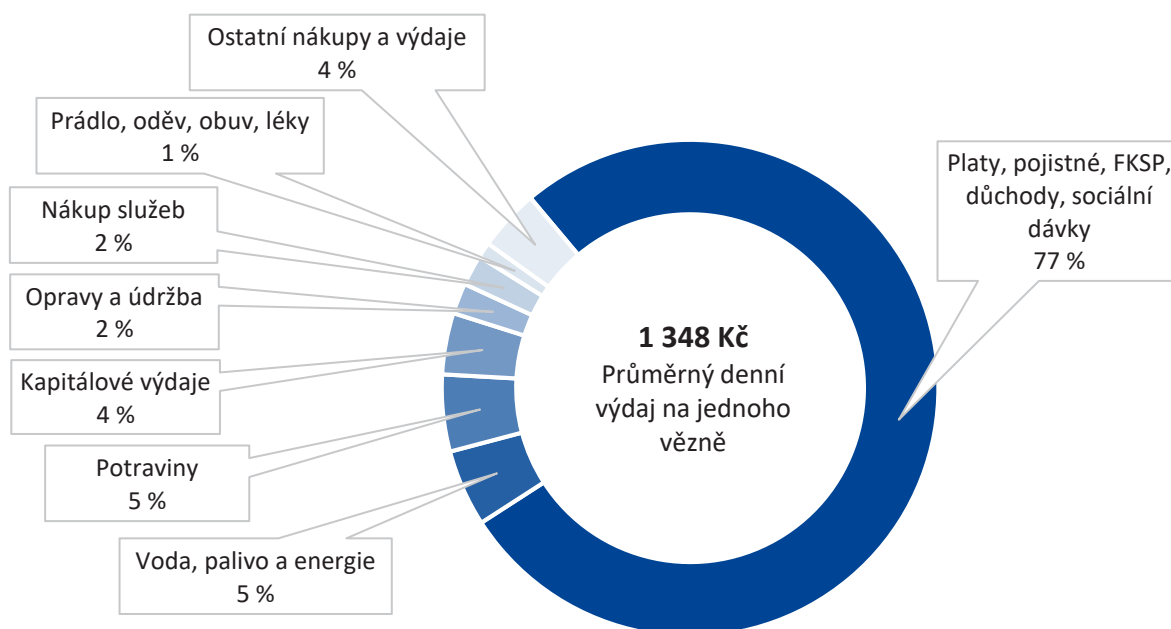
Částečně vzrostly i kapitálové výdaje a výdaje na opravy a údržbu. Při fyzické kontrole vybraných objektů bylo patrné technické a morální zastarání (dlažby, dveře, okna, omítky vnitřní, vnější apod.), které nelze odstranit bez pravidelných rozsáhlejších rekonstrukcí základních stavebních prvků objektů (střecha, statika, okna, kanalizace, elektroinstalace), které však VS ČR prováděla pouze v závislosti na výši přidělených finančních prostředků. Objem peněžních prostředků určených na opravy a údržbu byl postupně navyšován a v roce 2018 dosáhl výše 266 809 288 Kč, tj. 3,9 % hodnoty staveb a souborů hmotných movitých věcí v majetku VS ČR. Výše těchto prostředků však nebyla vždy dostatečná, podle odhadu VS ČR je třeba každoročně investovat do údržby a oprav věznic až jednu miliardu korun.

Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že nárůst denních výdajů na jednoho vězně není způsoben nevhodným vynakládáním výdajů, ale zejména nárůstem prostředků na platy zaměstnanců.

VS ČR sleduje průměrnou výši denních výdajů na vězněné osoby. Do výpočtu průměrného výdaje na jednu vězněnou osobu vstupují veškeré výdajové položky VS ČR včetně platů personálu, kapitálových výdajů aj. Při průměrném počtu 21 947 vězňů v roce 2018 byl průměrný denní výdaj na jednoho vězně 1 348 Kč.

Jednotlivé druhy výdajů a jejich podíly na celkových výdajích VS ČR uvádí následující graf.

Graf č. 1 – Struktura denních výdajů VS ČR v roce 2018



Zdroj: VS ČR.

Plánování a řízení výdajů

MSp realizovalo v letech 2014–2015 projekt zaměřený na vyhodnocení efektivity vynakládání rozpočtových zdrojů v resortu MSp. Výstupem projektu pro oblast vězeňství byla *Metodika zefektivnění a snížení provozních výdajů ve vězeňské části resortu Ministerstva spravedlnosti a interaktivní „model optimalizace“*, jehož cílem bylo vytvořit mechanismy

umožňující porovnání a hodnocení vybraných rozpočtových položek z oblasti energetického hospodářství, vodohospodářství, oprav a údržby nemovitého majetku, bezpečnosti práce, nákupu potravin, vystrojování, zabezpečovacích a komunikačních technologií a dopravy včetně souvisejících ekonomických činností. Model pomocí korekčních faktorů zohledňuje hlavní specifika a nejvýznamnější odlišnosti jednotlivých organizačních jednotek, jako například velikost věznice, zaměstnanost vězňů nebo umístění specifických provozů (prádelny, nemocnice, provozovny SHČ apod.).

Na tento projekt navazoval v oblasti vězeňství *Projekt PWC „Efektivita Úřadu“*, v rámci kterého VS ČR v letech 2015–2018 u všech organizačních jednotek analyzovala vybrané výdajové položky zařazené do „modelu optimalizace“ a identifikovala faktory ovlivňující výši výdajů u jednotlivých věznic.

VS ČR prostřednictvím výstupů projektu věnuje zvýšenou pozornost procesu plánování a řízení výdajů svých organizačních jednotek. Do „modelu optimalizace“ je zařazena většina položek nakupovaného materiálu a služeb u jednotlivých věznic. Jedním z opatření vedoucích k optimalizaci provozních výdajů je povinnost jednotlivých věznic zdůvodnit rozdíly v rozpočtových položkách a přijmout nápravná opatření. VS ČR projednává možnosti snížení konkrétních výdajů na jednáních s MSp.

Na kontrolovaném vzorku bylo ověřeno, že VS ČR realizuje z důvodu zajištění hospodárnosti vynakládaných prostředků centrální nákupy pro všechny organizační jednotky, zejména touto formou pořizuje výstrojní a výbrojní materiál, telekomunikační a zabezpečovací techniku, prádelenskou a kuchyňskou techniku, motorová vozidla, vybrané komodity z oblasti zdravotnických potřeb a informační a komunikační technologie. Dále bylo ověřeno, že VS ČR realizovala nákup osobních automobilů a energií v souladu s výsledky zadávacích řízení zajišťovaných MSp v rámci centrálních nákupů.

NKÚ na kontrolovaném vzorku ověřil hospodárnost a účelnost při nabývání a pozbývání majetku, při jiném nakládání s majetkem, při použití peněžních prostředků na nákup potravin, léků, oděvů, kancelářských potřeb, pohonných hmot či služeb a také u centrálních nákupů a souvisejících veřejných zakázek. NKÚ kontrolou zjistil pouze jednotlivé případy porušení právních předpisů v následujících oblastech.

Smlouvy o nájmu bytů

U smluv, které VS ČR uzavřela v rámci činností podrobených kontrole, byly ve čtyřech případech zjištěny nedostatky. VS ČR v těchto smlouvách o nájmu služebního bytu uzavřených v letech 2010–2015 sjednala nájemní vztah na dobu výkonu práce nájemce, resp. na dobu výkonu zaměstnání u pronajímatele, tj. na dobu neurčitou. VS ČR tak porušila ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., dle kterého lze sjednat nájemní vztah na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let.

Veřejné zakázky

VS ČR uzavřela v roce 2018 nájemní smlouvu, jejímž předmětem byl pronájem objektu výrobní haly v areálu věznice. Nájemní smlouva obsahovala ujednání o provedení stavebních úprav nájemcem v předpokládané výši 6 mil. Kč na jeho náklady pro zřízení nového výrobního prostoru v roce 2019, ve kterém se nájemce zavázal zaměstnat 30 odsouzených. Doba trvání nájmu byla sjednána na 8 let a cenu stanovily smluvní strany dohodou. Bylo ověřeno, že cena stanovená za pronájem byla srovnatelná s cenou za pronájem obdobných prostorů v jiných věznicích, přesto NKÚ konstatuje, že VS ČR nevymezila a neošetřila veškerá rizika spojená s uzavřením nájemního vztahu, který vykazuje znaky koncese, tj. že poskytnuté plnění nehradí

zadavatel, nájemce získává výtěžek z provozování díla a je na něj přeneseno riziko neefektivity a nízké rentability spojené s provozováním stavebního díla. Uzavřená nájemní smlouva řešila pouze některá z rizik spjatých se zaměstnáváním vězňů a provozováním stavby, jiný smluvní vztah, např. koncesní smlouva, uzavřen nebyl. VS ČR porušila ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., neboť veřejnou zakázku, která vykazuje podle ustanovení § 174 zákona č. 134/2016 Sb. znaky koncese, nezadala na základě koncesního řízení.

Registr smluv

VS ČR porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., když jako povinná osoba dle ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona nezaslala tři smlouvy správci registru smluv k uveřejnění nejpozději do 30 dnů od jejich uzavření. Vzhledem k tomu, že smlouvy nebyly před provedením plateb za služby zveřejněny v registru smluv, nenabýly dle ustanovení § 6 odst. 1 tohoto zákona účinnosti. VS ČR jako povinný subjekt dle zákona o registru smluv uhradila plnění z neúčinných smluv a tímto výdajem porušila povinnost stanovenou právním předpisem. VS ČR tak ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb. neoprávněně použila peněžní prostředky státního rozpočtu v celkové výši 450 207 Kč. Dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) tohoto zákona je neoprávněně použití peněžních prostředků státního rozpočtu porušením rozpočtové kázně.

2. Koncepce rozvoje českého vězeňství

2.1 Koncepce 2015

V Konceptu 2015 bylo stanoveno 10 obecných strategických cílů, kterých mělo být v průběhu platnosti Koncepce 2015 dosaženo s tím, že priority budou stanovovány až v průběhu její realizace.

V letech 2008–2011 předkládala VS ČR prostřednictvím MSp vyhodnocení plnění cílů Koncepce 2015 podvýboru pro vězeňství Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Na základě žádosti generálního ředitele VS ČR byl usnesením výboru pro obranu a bezpečnost č. 87 ze dne 23. 11. 2011 úkol zrušen. VS ČR zdůvodnila žádost ekonomickou situací, která neumožňovala rozvoj vězeňství v klíčových oblastech tak, jak Koncepce 2015 předpokládala.

MSp nepředložilo žádný dokument s celkovým vyhodnocením naplnění Koncepce 2015 a ani *Zpráva o stavu vězeňství v České republice za rok 2014–2015*, která byla projednávána v podvýboru pro vězeňství Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, neobsahovala žádné konečné hodnocení naplnění Koncepce 2015. Z údajů uvedených v této zprávě je však zřejmé, že do konce roku 2015 se nepodařilo naplnit většinu strategických cílů a prioritních záměrů. Zejména se v průběhu deseti let nepodařilo zvýšit zaměstnanost vězněných osob na 60 %, zaměstnávat obviněné během výkonu vazby, dosáhnout plánované ubytovací plochy na jednoho vězně, zjednodušit strukturu vězeňských zařízení, nahradit zastaralé a opotřebované bezpečnostní systémy a připravit zahájení výstavby nejméně jedné nové věznice, případně i za účasti privátního sektoru.

2.2 Koncepce 2025

Jednotlivé kapitoly Koncepce 2025 obsahují popis problematiky, cíle a popis současného stavu s označením problematických oblastí, které jsou koncepcí řešeny. V rámci těchto kapitol je stanoveno 17 základních strategických cílů, které jsou rozvedeny do 66 specifických cílů a 352 nástrojů k jejich dosažení. Převážně se však jedná o neměřitelné cíle, jejichž míru

naplnění nelze vyhodnotit. Ani v případě cílů, jako je zvýšení zaměstnanosti, snížení míry recidivy vězňů apod., není stanovena cílová hodnota.

Jediným specifickým cílem se stanovenou cílovou hodnotou je cíl „dosažení ubytovacího standardu reprezentovaného ubytovací plochou 6 m² na jednu vězněnou osobu“. MSp dosud nezahájilo úkony k provedení legislativních změn nutných k naplnění tohoto cíle, což zdůvodnilo tím, že pro zajištění standardu 6 m² není dostatek finančních prostředků.

2.3 Akční plány

V Konceptci 2025 je uvedeno, že jednotlivé kapitoly budou následně rozpracovány do akčních plánů na období 1–5 let, v nichž budou rozepsány jednotlivé cíle a nástroje k jejich dosažení s přesným harmonogramem, předpokládaným finančním rámcem, odpovědností za realizaci a s konkrétními návrhy případných legislativních úprav. Ke každému z 352 nástrojů uvedených v Konceptci 2025 tak má být v průběhu její realizace přiřazen jeden nebo více dílčích úkolů.

Na základě dokumentů MSp *Priority akčního plánu na roky 2016–2017* a *Strategické úkoly ministra spravedlnosti a Sekce trestní politiky k Akčnímu plánu Konceptce vězeňství do roku 2025 pro rok 2018* byly do AP doplněny další úkoly.

V AP bylo u každého z dílčích úkolů uvedeno jeho znění, termín realizace, hlavní gestor a indikátor, kterým byla zpráva, návrh, analýza, ustanovení pracovní skupiny, formulář apod. Předpokládané náklady byly uvedeny pouze u minimálního počtu stanovených úkolů.

V AP 2016–2019 bylo stanoveno celkem 606 úkolů (376 v AP 2016, 101 v AP 2017, 78 v AP 2018 a 51 v AP 2019). Počet nových úkolů sice postupně klesá, ale přetrvávají víceleté a průběžné úkoly z předchozích AP. Například z úkolů stanovených v AP 2016 měla být polovina úkolů prováděna i v následujících letech, ale tyto úkoly již nebyly součástí AP na následující roky. Gestorem úkolů byly kromě VS ČR a MSp i Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce ČR, Institut pro kriminologii a sociální prevenci a Probační a mediační služba. VS ČR byla zodpovědná za realizaci 90 % úkolů a MSp za realizaci 7 % úkolů stanovených v AP.

Přes velký počet stanovených úkolů nebyly pro některé specifické cíle a nástroje ještě v AP 2016–2019 určeny žádné úkoly. Například specifický cíl „Využití nových nástrojů ke zvýšení efektivity vězeňství“ patří k cílům, které nebyly v AP rozpracovány. Celkem nebyly stanoveny úkoly pro plnění 131 z 352 nástrojů uvedených v Konceptci 2025.

Velký počet úkolů a způsob jejich zpracování v AP komplikovaly nejen jejich plnění, ale i vyhodnocení. Z informací o plnění AP není zřejmé plnění průběžných a dlouhodobých úkolů. Například ze 188 průběžných a dlouhodobých úkolů AP 2016 bylo 136 úkolů vyhodnoceno pouze za první rok plnění a zbylých 52 úkolů nebylo hodnoceno vůbec.

Splnění převážné části úkolů AP nevypovídá o míře plnění strategických a specifických cílů Konceptce 2025. Například pro specifický cíl „dosažení ubytovacího standardu reprezentovaného ubytovací plochou 6 m² na jednu vězněnou osobu“ byly v AP stanoveny pouze následující úkoly:

- vytvořit pracovní skupinu a zahájit činnost s cílem vylepšování vězeňské architektury, vytvoření standardů vnitřních i vnějších prostor prostředí výkonu trestu;
 - vytvořit pracovní skupinu a zahájit činnost s cílem vytvoření návrhu změny stavebních předpisů a specifikace technických požadavků na vězeňská zařízení;
- ze kterých, přestože byly splněny, nelze vyhodnotit míru plnění tohoto specifického cíle.

2.4 Finanční prostředky na plnění cílů Koncepce 2025

V Konceptu 2025 nejsou vyčísleny prostředky potřebné k zajištění plnění cílů a je zde uvedeno, že schválením koncepce se vláda ČR nezavazuje k automatickému navyšování rozpočtových prostředků v rámci kapitoly státního rozpočtu 336 – *Ministerstvo spravedlnosti*.

Prostředky na plnění úkolů Koncepce 2025 nebyly nikdy v rozpočtu VS ČR samostatně vyčleněny. Veškeré zdroje byly VS ČR přidělovány jako neúčelové a NKÚ nemůže ověřit, jaká část byla skutečně vynaložena na zajištění cílů Koncepce 2025.

Vyčíslit finanční náročnost Koncepce 2025 bylo VS ČR uloženo až úkolem stanoveným v AP 2016. Na plnění úkolů AP do roku 2020 VS ČR vyčíslila předpokládané prostředky v celkové výši 5 350 mil. Kč.

VS ČR každoročně upřesňovala finanční potřeby na následující roky a vyčíslovala výdaje vynaložené na plnění úkolů AP. V následující tabulce je uveden přehled těchto výdajů do roku 2018.

Tabulka č. 3 – Výdaje související s plněním úkolů AP (v mil. Kč)

Druh výdaje	2016	2017	2018	Celkem 2016–2018
Investice	21,3	73,1	267,9	362,3
Mzdové náklady	0,0	198,4	400,2	598,6
Ostatní věcné výdaje	12,8	60,8	160,7	234,3
Celkem	34,1	332,3	828,8	1 195,2

Zdroj: VS ČR.

VS ČR uvedla, že sledovat konkrétní výdaje vynaložené na plnění AP je velmi složité a v podstatě veškeré činnosti VS ČR jsou prováděny v souvislosti s plněním Koncepce 2025.

2.5 Opatření přijatá k plnění cílů Koncepce 2025 ve vybraných oblastech vězeňství

Úkolem VS ČR je podle zákona č. 555/1992 Sb. nejen zajištění bezpečnosti a střežení vězňů, ale i vytváření podmínek pro pracovní a jinou účelnou činnost vězňů, poskytování zdravotních služeb a soustavné působení na vězně prostřednictvím programů zacházení s cílem vytvořit předpoklady pro jejich řádný způsob života po propuštění.

Ubytovací kapacita

Míra využití ubytovací kapacity je podíl počtu vězněných osob na ubytovací kapacitě stanovené VS ČR při minimální ploše 4 m² na jednu vězněnou osobu. Přehled využití ubytovací kapacity pro výkon vazby a pro výkon trestu odnětí svobody v letech 2015–2018 je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 4 – Vývoj a využití ubytovací kapacity věznic

Údaj k 31. 12.	2015		2016		2017*		2018	
	VV	VTOS	VV	VTOS	VV	VTOS	VV	VTOS
Ubytovací kapacita (počet míst při standardu 4 m ² na osobu)	2 473	18 209	2 333	18 421	2 281	18 850	2 239	18 819
Počet vězňených osob	1 944	18 922	1 895	20 586	1 790	20 369	1 800	19 777
Využití ubytovací kapacity (v %)	78,6	103,9	81,2	111,8	78,5	108,1	80,4	105,1
Nenastoupení výkonu trestu**	–	3 031	–	3 069	–	2 890	–	2 949

Zdroj: statistické ročenky VS ČR za roky 2015, 2016, 2017 a 2018.

* Ubytovací kapacita pro rok 2017 je uvedena k 30. 9. 2017 z důvodu změny typů věznic od 1. 10. 2017.

** Osoby, které nenastoupily výkon trestu odnětí svobody, přestože k nástupu výkonu trestu byly vyzvány.

V AP 2016 byl stanoven úkol do konce roku 2018 vybudovat 2 300 nových ubytovacích míst. VS ČR jich do začátku roku 2019 vybuďovala pouze 462. I přes novou výstavbu tak míra využití ubytovací kapacity přesahuje 100 %. Přeplněnost věznic může ještě negativně ovlivnit i skutečnost, že k 31. 12. 2018 nenastoupilo výkon trestu odnětí svobody 2 949 osob, přestože k nástupu výkonu trestu byly vyzvány.

VS ČR disponuje budovami s nevyhovující vězeňskou architekturou, což znemožňuje vhodnou diferenciaci vězňených osob. Problémem je ubytování velkého počtu odsouzených v jedné místnosti, nevyhovující velikost a členění jednotlivých věznic. Výstavba nových ubytovacích kapacit v letech 2017 až 2018 neměla zásadní vliv na zlepšení ubytovací kapacity ani na zlepšení podmínek pro práci s odsouzenými ve smyslu realizace individuálních programů zacházení v rámci VS ČR. V Koncepti 2025 je jako optimální velikost oddílu uvedena skupina o počtu maximálně 30 osob, což nesplňují ani některé nově zprovozněné objekty.

MSp dlouhodobě plánovalo vybudování nové věznice, ale v současné době je výstavba odložena s tím, že se VS ČR zaměří na rekonstrukce stávajících objektů a výstavbu nových objektů v rámci stávajících věznic.

VS ČR ve stanoveném termínu do 31. 12. 2017 nesplnila úkol z AP 2017 navrhnout definici vnějších a vnitřních standardů prostor pro výkon trestu, vypracovat návrhy vhodných architektonických úprav vězeňských objektů se zajištěním potřebných návazností pro zacházení a vytvořit návrh změny stavebních předpisů a specifikace technických požadavků na vězeňská zařízení. Realizace úkolu byla prodlužována a úkol byl zařazen i v AP 2018 a AP 2019.

MSp řeší nedostatečnou kapacitu věznic i aktivitami směřujícími ke zkrácení délky trestů a k většímu využití trestů nespojených s výkonem odnětí svobody. Mezi tyto aktivity patří zejména podpora ukládání alternativních trestů, podpora odklonů trestních řízení nebo zavedení elektronického monitorovacího systému pro výkon trestu domácího vězení.

Zaměstnávání odsouzených

Jednou z povinností odsouzené osoby je podle ustanovení § 28 zákona č. 169/1999 Sb.¹⁷ povinnost pracovat, pokud je odsouzené osobě přidělena práce a není uznána dočasně práce neschopnou nebo není po dobu výkonu trestu uznána zdravotně nezpůsobilou k výkonu práce. K zaměstnání odsouzené osoby u jiného subjektu, než je věznice¹⁸, je podle ustanovení § 30 tohoto zákona nutný předchozí písemný souhlas této odsouzené osoby.

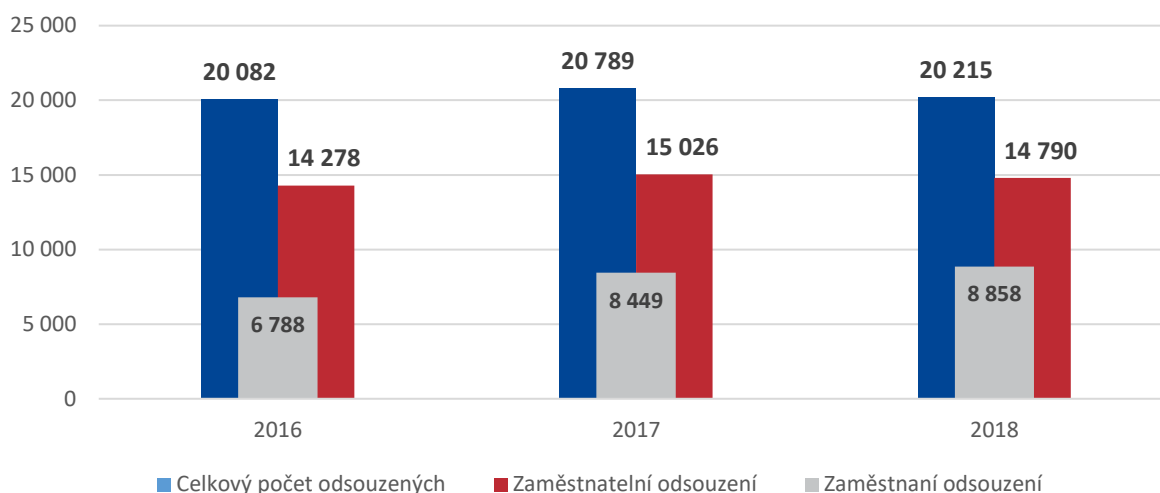
¹⁷ Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁸ Tato povinnost neplatí, pokud je odsouzený zaměstnáván Českou republikou, krajem, obcí, dobrovolným svazkem obcí nebo subjektem, který jimi byl zřízen či založen a v němž mají většinovou majetkovou účast, většinový podíl na hlasovacích právech anebo vykonávají rozhodující vliv na jeho řízení či provozování.

VS ČR zaměstnává vězně ve vnitřním provozu, v provozovnách SHČ, ve vlastní výrobě a smluvně u jiných subjektů uvnitř nebo vně věznic.

Při sledování a vykazování údajů o zaměstnanosti odsouzených se jednotlivé organizační jednotky VS ČR řídí jednotnou metodikou vykazování zaměstnanosti a postupují při sledování a vykazování údajů o zaměstnanosti odsouzených jednotně.

Graf č. 2 – Vývoj zaměstnanosti odsouzených v letech 2016–2018



Zdroj: statistické ročenky VS ČR za roky 2016, 2017 a 2018.

Přestože VS ČR zvýšila zaměstnanost odsouzených ze 47,5 % v roce 2016 na 59,9 % v roce 2018, nepodařilo se jí vytvořit podmínky pro pracovní činnost cca 40 % zaměstnatelných odsouzených.

Možnost zaměstnat odsouzené je ovlivněna jejich nižším vzděláním, nedostatečnou kvalifikací, špatným zdravotním stavem a absencí pracovních návyků u významné skupiny odsouzených. Překážkou zaměstnávání vězňů mimo věznici je omezený počet odsouzených vhodných pro práci mimo věznici z důvodu bezpečnosti a riziko jejich útěku i související nutnost zajistit dozor a dopravu odsouzených do zaměstnání.

Z důvodu omezených možností zaměstnávat odsouzené na pracovištích mimo věznici vytváří VS ČR podmínky pro zvýšení zaměstnanosti ve věznicích, např. zřizuje a rozvíjí provozovny SHČ, rekonstruuje stávající a nevyužité stavební prostory a zajišťuje alternativní způsoby financování výstavby hal z prostředků budoucích zaměstnavatelů odsouzených osob s využitím institutu „právo stavby“ s garancí pronájmu na dobu přesahující osm let. Přesto VS ČR dosud nevyužila veškerý potenciál stávajících věznic, které nadále disponují volnými výrobními prostory a vhodnými pozemky pro výstavbu výrobních hal uvnitř věznic.

Úkolem VS ČR je mj. provozovat hospodářskou činnost za účelem zaměstnávání vězňů v provozovnách SHČ. Do konce roku 2018 VS ČR zřídila celkem 27 těchto provozoven. Provozovny SHČ mají významný podíl na zaměstnávání odsouzených, v roce 2018 zaměstnávaly 4 191 vězňů, což je téměř polovina zaměstnaných vězňů. Kromě zaměstnávání přispívá SHČ i k ekonomické samostatnosti věznic. Výsledek hospodaření SHČ po zdanění dosáhl v roce 2018 výše 65,6 mil. Kč.

Programy zacházení

Předpokladem úspěšného zacházení s vězněnými osobami je dostatečný počet kvalifikovaných odborných zaměstnanců, zejména vychovatelů. Z počtu 908 systemizovaných míst vychovatelů bylo v roce 2018 obsazeno 834 míst, VS ČR tedy obsadila jen 92 % systemizovaných míst. Průměrný počet odsouzených svěřených do péče jednoho vychovatele byl v roce 2016 ve výši 26,1 a v roce 2018 ve výši 23,6. Přes zlepšení stavu se VS ČR nepodařilo naplnit ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 345/1999 Sb., podle kterého by jednomu vychovateli mělo být svěřeno do péče zpravidla nejvýše 20 odsouzených.

Dlouhodobý nedostatek odborných zaměstnanců omezuje možnost individuálního přístupu k vězňům a zvyšuje riziko nenaplnění ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 555/1992 Sb., a to prostřednictvím programů zacházení soustavně působit na osoby ve výkonu trestu odnětí svobody s cílem vytvořit předpoklady pro jejich řádný způsob života po propuštění.

Problematika návykových látek

VS ČR realizuje opatření vedoucí k ochraně vězeňského prostředí od průniku nelegálních látek, k potlačování užívání omamných a psychotropních látek vězněnými osobami a k prevenci šíření toxikomanie. Zavedla četnější plošné testování všech vězněných osob na přítomnost návykových látek, navrhla metodiku screeningu typů zakázaných látek a ve většině věznic rozšířila a zkvalitnila činnost poraden drogové prevence. Zlepšila se i spolupráce s mimovězeňskými poskytovateli protidrogových služeb. Přesto VS ČR připouští, že se jí nepodařilo užívání návykových látek ve věznicích významně eliminovat. Úspěšnost zavedených opatření je problematicky vyhodnotitelná, důvodem je i to, že věznice nesledují údaje o počtu abstinujících odsouzených v průběhu výkonu trestu.

Zdravotnictví

VS ČR poskytuje ve svých zdravotnických zařízeních zdravotní péči, pracovnělékařské služby či ochranné léčení a ve dvou věznicích těž lůžkovou péči. Specializované zdravotní výkony zabezpečuje u mimovězeňských poskytovatelů zdravotních služeb.

Součástí zdravotních služeb poskytovaných Vězeňskou službou ČR jsou zejména zdravotní výkony, které nejsou hrazeny z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Příjmy od zdravotních pojišťoven kryjí pouze necelých 20 % celkových výdajů, které VS ČR eviduje jako výdaje související se zdravotními službami. Jedná se především o výdaje na zdravotní prohlídky související se zařazením odsouzených do zaměstnání, na zajištění eskort do zdravotnických zařízení a na zajišťování dalších potřebných bezpečnostních opatření.

VS ČR poskytla v roce 2017 ošetření vězněným osobám v 469 972 případech, což představuje průměrný počet 20,8 ošetření jedné vězněné osoby za rok. Podle údajů Eurostatu za rok 2017 navštívil obyvatel ČR lékaře v průměru osmkrát.

V AP 2016 byl pro MSp stanoven úkol zřídit ve spolupráci s ministrem zdravotnictví a ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu pracovní skupinu, která vypracuje návrhy změn v poskytování zdravotní péče vězněným osobám, a úkol zpracovat studii proveditelnosti. Na základě doporučení sestavené pracovní skupiny byl stávající systém vězeňského zdravotnictví ponechán a úkol zpracovat studii proveditelnosti zrušen. Následným úkolem zahrnutým do AP 2017 bylo pro VS ČR stanoveno vytvořit vhodné podmínky pro stabilizaci a rozvoj vězeňského zdravotnictví. Přes opatření přijatá v rámci plnění tohoto úkolu se VS ČR dlouhodobě nedaří zajistit zdravotnický personál, především lékaře.

Účinnost realizovaných opatření ve výše uvedených oblastech, která by měla směřovat k resocializaci a snížení recidivy, nelze vyhodnotit z důvodu nedostatku informací o věznicích po jejich propuštění. Pro účely sledování a posouzení kriminální recidivy připravilo MSp ve spolupráci s VS ČR a Univerzitou Karlovou výzkumný projekt s názvem *Metodika měření efektivity zacházení s odsouzenými ve vztahu k recidivě*, který byl zaměřen na vytvoření propojeného systému umožňujícího rozšíření dostupnosti statistických dat o kriminalitě. Návrh projektu byl přihlášen do vyhlášené soutěže ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích Ministerstva vnitra¹⁹. Projekt však nebyl vybrán k podpoře a MSp analyzuje možnosti financování projektu z jiných zdrojů.

¹⁹ Program bezpečnostního výzkumu České republiky v letech 2015–2022 (BV III/1-VS).

Seznam zkratk

AP	akční plány
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání)
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	daň z přidané hodnoty
FKSP	fond kulturních a sociálních potřeb
GŘ	Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky
HDP	hrubý domácí produkt
KA	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
Koncepce 2015	<i>Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015</i>
Koncepce 2025	<i>Koncepce vězeňství do roku 2025</i>
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SHČ	Středisko hospodářské činnosti
SPACE	<i>Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe</i> (roční trestní statistika Rady Evropy)
VS ČR	Vězeňská služba České republiky
VTOS	výkon trestu odnětí svobody
VV	výkon vazby

Mezinárodní srovnání

VS ČR se na základě členství v mezinárodních organizacích účastní výměny zkušeností, díky níž získává informace od ostatních zemí Evropské unie. Přínosem členství je i přístup k nejnovějším poznatkům a moderním metodám z oblasti vězeňství, především ve vztahu k resocializaci vězňů, snižování recidivy a předcházení páchaní trestné činnosti obecně.

Za účelem získání dat z jiných zemí byla prostřednictvím GŘ vězeňským službám vybraných evropských států zaslána žádost o poskytnutí požadovaných informací. Při výběru zemí vhodných k provedení porovnání vybraných ukazatelů bylo přihlédnuto ke geografické blízkosti a obdobnému historickému vývoji.

Porovnání českého vězeňství s evropskými vězeňskými systémy provedl NKÚ na základě poskytnutých údajů a údajů získaných ze statistických dat Rady Evropy *Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe* (SPACE).

Tabulka č. 5 – Srovnání statistických ukazatelů vybraných evropských zemí za rok 2017

Stát	Počet vězňů osob	Počet vězňů osob na 100 tis. obyvatel	Počet zaměstnanců	Počet vězňů osob na zaměstnance	Denní výdaje na vězněnou osobu
Česká republika	22 159	209	11 069	2,0	46,5 €
Slovenská republika	10 028	194	5 515	1,8	43,7 €
Polsko	73 822	194	29 394	2,5	26,9 €
Rakousko	8 960	102	4 048	2,2	129,0 €
Německo	64 193	78	38 337	1,7	131,8 €
Rumunsko	23 050	118	12 713	1,8	27,2 €
Litva	6 599	235	3 392	1,9	23,3 €

Zdroj: SPACE 2018.

Porovnáním vybraných ukazatelů bylo zjištěno, že ČR má z výše uvedených států druhý nejvyšší počet vězňů osob na 100 tisíc obyvatel. Počet vězňů osob v ČR úzce souvisí s nastavením trestní politiky, která ovlivňuje délku ukládaných trestů a využívání alternativních trestů, jako jsou peněžitě tresty, tresty domácího vězení apod.

Z dat získaných od vězeňských institucí za rok 2018 NKÚ zjistil, že mezinárodní porovnávání úrovně vězeňství není možné bez detailní znalosti způsobu stanovení, resp. výpočtu konkrétních statistických ukazatelů. Následující případy uvádějí některé skutečnosti ovlivňující možnost jejich srovnání.

Mezinárodní srovnání výše denních výdajů na jednu vězněnou osobu je ovlivněno skladbou výdajů zahrnutých do výpočtu v jednotlivých zemích, například Slovensko nezahrnuje do tohoto ukazatele kapitálové výdaje. Dále je ovlivněno rozdílem ve standardu kupní síly, zejména rozdílem ve výši průměrné mzdy. Po zohlednění této skutečnosti prostřednictvím výše HDP na obyvatele²⁰ lze konstatovat, že výše denních výdajů na jednu vězněnou osobu v ČR je srovnatelná například se Slovenskem, ale nedosahuje výše výdajů, které na vězeňství vynakládají některé jiné evropské země²¹.

²⁰ Údaje ČSÚ – Česká republika v mezinárodním srovnání 2017 – HDP na obyvatele podle standardu kupní síly.

²¹ Ze zemí vybraných pro porovnání se jedná o Rakousko a Německo.

Na jednoho zaměstnance VS ČR připadají v průměru cca dva vězni a ČR v tomto ukazateli dosahuje evropského průměru. Tento ukazatel je ovlivněn tím, že ČR do počtu zaměstnanců zahrnuje i příslušníky justiční stráže, stejně jako Slovensko, a dále například tím, že některé země do počtu zaměstnanců nezahrnují zdravotnický personál.

Údaje o velikosti ubytovací plochy na jednoho vězně statistiky SPACE neuvádějí. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) doporučuje pro ubytování jednoho odsouzeného v místnosti minimální standard 6 m² obytného prostoru bez sociálního zařízení. V případech hromadného systému ubytování doporučuje 4 m² obytného prostoru a plně oddělitelné sociální zařízení. V legislativě ČR je stanovena ubytovací plocha na jednu vězněnou osobu při ubytování více odsouzených v jedné místnosti 4 m², ale vyhláška č. 345/1999 Sb. nevyjímá z této plochy sociální zařízení v případě, že je uvnitř cely, a dále připouští v případě přeplněnosti věznic zmenšit plochu na nejméně 3 m². Nově budované či rekonstruované místnosti minimální standard CPT splňují. VS ČR aktuálně analyzuje dopady uplatnění minimálního standardu CPT ve všech věznicích. Podle předložených údajů je minimální ubytovací plocha na jednoho vězně například v Rumunsku 4 m², v Polsku 3 m², na Slovensku 3,5 m². Legislativou stanovené plochy pro vězněné osoby v těchto zemích tak nedosahují standardu CPT.

Recidiva není ve všech porovnávaných zemích definována stejně. V ČR a obdobně na Slovensku je recidivista každý odsouzený, který je opětovně uvězněn bez ohledu na čas, který uplynul od posledního výkonu trestu. Některé země však po uplynutí stanoveného období mezi výkony trestu vězně za recidivistu nepovažují. Podíl recidivistů na celkovém počtu odsouzených v ČR se v období 2016–2018 neměnil a byl 63 %, což je srovnatelné se Slovenskem, které má podíl recidivistů 64 %.

Výdaje na potraviny jsou v ČR stanoveny denní stravní normou, kterou stanovuje GŘ podle vývoje pořizovacích cen potravin. V ČR se denní stravní limity pohybují od 2,20 € do 3,44 € dle druhu normy (např. základní, pracující, těžce pracující, mladiství, těhotné ženy). Na Slovensku se limity pohybují od 1,85 € do 3,03 € a v Rumunsku od 1,00 € do 1,83 €²². Kromě standardu kupní síly ovlivňuje výši denní stravní normy i skutečnost, že některé vězeňské instituce zajišťují potraviny i vlastní produkcí.

Údaje o průměrné zaměstnanosti odsouzených je možné srovnávat pouze se znalostí metodiky výpočtu používané v jednotlivých zemích. Vzhledem k tomu, že NKÚ nemá tyto metodiky k dispozici, byl pro porovnání použit podíl pracujících odsouzených na celkovém počtu odsouzených. V ČR byl tento podíl 44 %, v Rumunsku 36 % a na Slovensku 53 %. Nižší zaměstnanost odsouzených v ČR může být ovlivněna skutečností, že v ČR je k zaměstnání u jiného subjektu, než je stát, kraj nebo obec, nutný předchozí písemný souhlas odsouzené osoby.

²² Pro přepočty národních měn na evropskou měnu byly použity kurzy České národní banky ze dne 24. 9. 2019.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/08

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo dopravy* za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/08. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo dopravy při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“).

Kontrolováno bylo období roku 2018 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od května 2019 do listopadu 2019.

Kolegium NKÚ na svém II. jednání, které se konalo dne 10. února 2020,

schválilo usnesením č. 7/II/2020

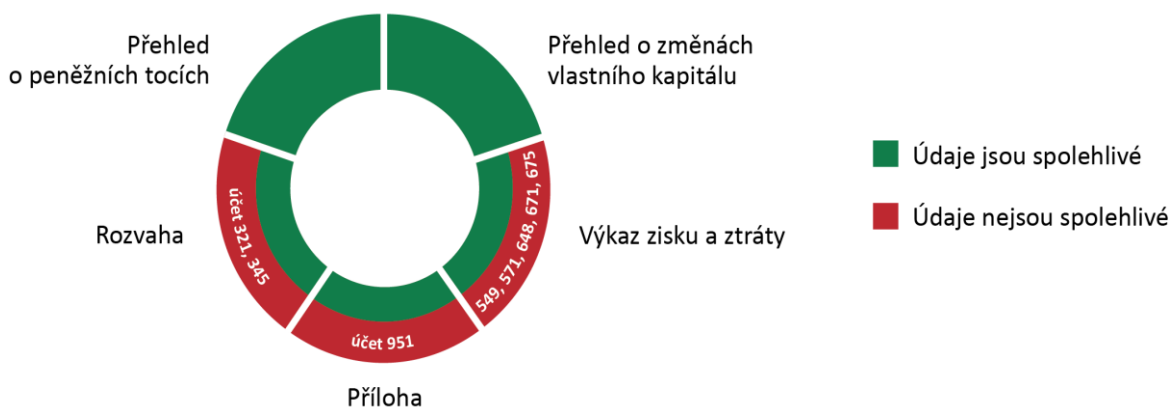
kontrolní závěr v tomto znění:

ÚČETNÍ ZÁVĚRKA, FINANČNÍ VÝKAZY A ZÁVĚREČNÝ ÚČET MINISTERSTVA DOPRAVY ZA ROK 2018

SPOLEHLIVOST ÚČETNÍ ZÁVĚRKY MD SESTAVENÉ K 31. PROSINCI 2018

5,9 mld. Kč Významné¹ nesprávnosti, v jejichž rozsahu nelze údaje účetní závěrky považovat za spolehlivé.

Spolehlivost účetní závěrky MD sestavené k 31. prosinci 2018 ve struktuře dle jednotlivých výkazů



SPOLEHLIVOST VÝKAZU PRO HODNOCENÍ PLNĚNÍ ROZPOČTU MD ZA ROK 2018

3,8 mld. Kč Významné¹ nesprávnosti ve vykázání výdajů dle odvětvového členění, v jejichž rozsahu nelze údaje výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu považovat za spolehlivé.

SPOLEHLIVOST ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU KAPITOLY STÁTNÍHO ROZPOČTU 327 – MINISTERSTVO DOPRAVY ZA ROK 2018



V závěrečném účtu nebyly zjištěny významné nesprávnosti, které by měly vliv na jeho celkovou vypovídací schopnost. Jedinou výjimku představuje nesprávné vykázání výdajů dle odvětvového členění ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu, které jsou v závěrečném účtu uvedeny.

¹ Významnost byla pro účetní závěrku i pro výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu stanovena ve výši 1 mld. Kč, tj. ve výši přibližně 2 % z celkových nákladů, resp. výdajů.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil správnost vedení účetnictví, spolehlivost účetního a rozpočtového výkaznictví a správnost sestavení závěrečného účtu. Bylo prověřeno nastavení vnitřního kontrolního systému a u prověřovaných transakcí byla ověřena jeho funkčnost. Při kontrole bylo provedeno i vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 13/39².

1. Vedení účetnictví a spolehlivost údajů účetní závěrky Ministerstva dopravy sestavené k 31. prosinci 2018

MD nevedlo v roce 2018 správné a úplné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Kontrolou bylo zjištěno, že MD některé informace v účetní závěrce sestavené k 31. 12. 2018 (dále také „ÚZ“) nevykázalo v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví pro organizační složky státu. V údajích za běžné účetní období byly zjištěny **významné¹ nesprávnosti** v celkové výši **5,94 mld. Kč**.

Při kontrole byly zjištěny nesprávnosti s významným dopadem na ÚZ:

- MD ve výkazu zisku a ztráty vykázalo na účtu 549 – *Ostatní náklady z činnosti náklady vzniklé z titulu poskytnutých náhrad na kompenzaci slev jízdného, které však mají povahu transferu*, a proto měly být vykázány na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. V důsledku této nesprávnosti byl **zůstatek účtu 549 nadhodnocen o 2,07 mld. Kč a zůstatek účtu 571 o stejnou částku podhodnocen. Související neuhrazené závazky** vykázalo MD ve výkazu rozvaha na účtu 321 – *Dodavatelé*, ačkoliv je jako závazky z poskytnutých transferů mělo vykázat na účtu 345 – *Závazky k osobám mimo vybrané vládní instituce*. V důsledku této nesprávnosti byl **zůstatek účtu 321 nadhodnocen o 0,55 mld. Kč a zůstatek účtu 345 o stejnou částku podhodnocen.**
- Ve výkazu zisku a ztráty vykázalo MD na účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* **použití prostředků rezervního fondu**, které však mělo být vykázáno na účtu 648 – *Čerpání fondů*. V důsledku této nesprávnosti byl **zůstatek účtu 675 nadhodnocen o 0,72 mld. Kč a zůstatek účtu 648 o stejnou částku podhodnocen.**
- MD ve výkazu zisku a ztráty vykázalo na účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* **výnosy, u nichž bylo konečným příjemcem transferu**. Tyto výnosy měly být vykázány na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů*. V důsledku této nesprávnosti byl **zůstatek účtu 675 nadhodnocen o 0,11 mld. Kč a zůstatek účtu 671 o stejnou částku podhodnocen.**

² Kontrolní akce č. 13/39 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva dopravy za rok 2013*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2014 Věstníku NKÚ.

- V příloze ÚZ vykázalo Ministerstvo dopravy na účtu 951 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů* **neexistující podmíněné pohledávky**. V důsledku této nesprávnosti byl **zůstatek účtu 951 nadhodnocen o 2,41 mld. Kč**.

Uvedené nesprávnosti měly významný vliv na ÚZ. Z tohoto důvodu NKÚ vyhodnotil informace ve výkazu zisku a ztráty, v rozvaze a ve výkazu příloha na uvedených účtech jako nespolehlivé. V rozsahu ostatních informací podává ÚZ věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.

Podrobnosti k uvedeným významným nesprávnostem v ÚZ jsou spolu s některými dalšími zjištěnými nesprávnostmi uvedeny v části IV.1. tohoto kontrolního závěru.

Zjištěné významné nesprávnosti se týkají pouze několika položek účetní závěrky. Jejich hodnota je sice pro uživatele významná, avšak v kontextu ÚZ MD není zásadní. Z tohoto důvodu NKÚ nehodnotí ÚZ MD jako nespolehlivou v celém rozsahu, ale uvádí, že nespolehlivé jsou údaje vykazované na položkách ÚZ, u kterých byly zjištěny významné nesprávnosti.

Dále je třeba upozornit na potíže s aplikací některých ustanovení předpisů pro vedení účetnictví organizačních složek státu (viz část I.4. tohoto kontrolního závěru), které představují zvýšené nároky na správné zaúčtování a vykázání některých účetních případů.

2. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva dopravy sestaveného k 31. 12. 2018

Kontrolou bylo zjištěno, že MD některé informace ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva dopravy sestaveném k 31. 12. 2018 (dále také „výkaz FIN 1-12 OSS“) nevykázalo v souladu s právními předpisy. V údajích ve sloupci „skutečnost“ byly z hlediska **odvětvového členění** rozpočtové skladby zjištěny **významné¹ nesprávnosti** v celkové výši **3,76 mld. Kč**.

Z hlediska **druhového členění** a **prostorového původu** dle rozpočtové skladby nezjistil NKÚ ve výkazu FIN 1-12 OSS **žádné významné nesprávnosti**.

Z hlediska **odvětvového členění** dle rozpočtové skladby byly při kontrole zjištěny **nesprávnosti s významným dopadem na výkaz FIN 1-12 OSS, kdy MD zatřídilo výdaje na paragraf rozpočtové skladby 2299 – Ostatní záležitosti v dopravě, přestože mělo informace o tom, na jaké konkrétní odvětví peněžní prostředky poskytuje**. V důsledku této nesprávnosti byl **paragraf rozpočtové skladby 2299 nadhodnocen o 3,76 mld. Kč**. Tyto výdaje mělo MD zatřídít ve výši:

- **2,32 mld. Kč** na **paragraf rozpočtové skladby 2241 – Železniční dráhy**, který je o uvedenou částku **podhodnocen**,
- **1,40 mld. Kč** na **paragraf rozpočtové skladby 2212 – Silnice**, který je o uvedenou částku **podhodnocen**, a
- **0,04 mld. Kč** na **paragraf rozpočtové skladby 2211 – Dálnice**, který je o uvedenou částku **podhodnocen**.

Uvedené nesprávnosti měly významný vliv na výkaz FIN 1-12 OSS. Z tohoto důvodu NKÚ vyhodnotil informace na uvedených paragrafech jako nespolehlivé.

V rozsahu ostatních informací z hlediska odvětvového členění dle rozpočtové skladby nezjistil NKÚ žádné skutečnosti svědčící o tom, že výkaz FIN 1-12 OSS není ve všech významných ohledech sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.

Podrobnosti k uvedeným nesprávnostem ve výkazu FIN 1-12 OSS jsou uvedeny v části IV.2. tohoto kontrolního závěru.

3. Závěrečný účet kapitoly 327 – Ministerstvo dopravy za rok 2018

Kontrolou byl rovněž prověřen soulad sestavení závěrečného účtu kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy* za rok 2018 s vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a soulad informací v něm uvedených se vstupními údaji v rozpočtovém systému, s finančními výkazy a s údaji analytických evidencí.

S výjimkou významných nesprávností uvedených v části I.2. a podrobně v části IV.2. tohoto kontrolního závěru nebyly při kontrole zjištěny žádné skutečnosti svědčící o tom, že informace uvedené v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu 327 – *Ministerstvo dopravy* za rok 2018 nejsou ve všech významných ohledech v souladu s příslušnými právními předpisy.

4. Upozornění na některá ustanovení předpisů pro vedení účetnictví organizačních složek státu a pro sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu

Některá ustanovení předpisů pro vedení účetnictví organizačních složek státu a pro sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu způsobují potíže s jejich aplikací, jiná ustanovení těchto předpisů snižují vypovídací schopnost některých informací v účetní závěrce MD. Jedná se o následující oblasti:

- vymezení termínu „transfer“ v českém účetním standardu (dále také „ČÚS“) č. 703 – *Transfery* (viz část IV.4.1 tohoto kontrolního závěru),
- vykazování závazků souvisejících s přijetím transferů ze zahraničí ve vlastním kapitálu, což vyplývá z ustanovení ČÚS č. 703 – *Transfery* a 704 – *Fondy účetní jednotky* (viz část IV.4.2 tohoto kontrolního závěru),
- vykazování výnosů ze zahraničních transferů jako čerpání rezervního fondu, což vyplývá z ustanovení ČÚS č. 703 – *Transfery* a 704 – *Fondy účetní jednotky* (viz část IV.4.3 tohoto kontrolního závěru),
- vykazování peněžních toků souvisejících s rezervním fondem v přehledu o peněžních tocích (viz část IV.4.4 tohoto kontrolního závěru) a
- neuvádění některých aktuálních informací v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu (viz část IV.4.5 tohoto kontrolního závěru).

II. Informace o kontrolované oblasti

MD bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Dle tohoto zákona je MD ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování.

V souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je MD organizační složkou státu a dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, vybranou účetní jednotkou. MD je v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), správcem rozpočtové kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy*.

MD bylo k 31. 12. 2018 zřizovatelem šesti organizačních složek státu a dvou příspěvkových organizací.

Přehled základních údajů z ÚZ a z výkazu FIN 1-12 OSS je uveden v následujících tabulkách.

Tabulka č. 1: Údaje z ÚZ – rozvaha a výkaz zisku a ztráty, údaje za běžné účetní období

Ukazatel	Částka v mld. Kč
Aktiva netto	51,70
Pasiva	51,70
Náklady	48,67
Výnosy	14,99

Zdroj: účetní závěrka.

Pozn.: Hodnota aktiv je uvedena v netto hodnotě, brutto hodnota aktiv byla k 31. 12. 2018 ve výši 52,63 mld. Kč.

Tabulka č. 2: Údaje z ÚZ – informace o stavu účtů v knize podrozvahových účtů, údaje za běžné účetní období

Položka výkazu		Částka v mld. Kč
P.II.	Krátkodobé podmíněné pohledávky z transferů a krátkodobé podmíněné závazky z transferů	6,66
P.IV.	Další podmíněné pohledávky	0,05
P.V.	Dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů a dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	68,54
P.VII.	Další podmíněné závazky	1,40

Zdroj: účetní závěrka.

Tabulka č. 3: Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu MD za rok 2018

Ukazatel	Částka v mld. Kč
Příjmy (skutečnost celkem)	22,88
Výdaje (skutečnost celkem)	51,51

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce byla kontrolou typu finanční audit a jejím cílem bylo prověřit, zda MD při vedení účetnictví v roce 2018 a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2018, při předkládání údajů pro hodnocení plnění rozpočtu a při sestavení závěrečného účtu za rok 2018 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaný objem finančních prostředků a majetku představuje hodnotu aktiv, pasiv, nákladů, výnosů a podrozvahových účtů vykázaných v ÚZ a příjmů a výdajů vykázaných ve výkazu FIN 1-12 OSS, které jsou vyčísleny v tabulkách č. 1–3.

Kontrola se zaměřila na činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v ÚZ, které měly vliv na hodnotu významných údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 a na závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 327 MD za rok 2018.

V oblasti vedení **účetnictví** se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy a správnost používání účetních metod. U vybraných účetních případů byla provedena kontrola s cílem prověřit systém účtování a vykazování informací o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví.

V případě **údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu** bylo prověřováno, zda byla dodržena správnost třídění příjmů a výdajů rozpočtovou skladbou v oblasti druhového a odvětvového členění a prostorového původu dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Výběr položek účetní závěrky a údajů předkládaných Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu provedl NKÚ se zaměřením na významnost a na vyhodnocená rizika významné nesprávnosti vykázaných údajů.

Při kontrole **závěrečného účtu** kapitoly 327 MD za rok 2018 bylo prověřováno, zda je sestaven v souladu s požadavky vyhlášky č. 419/2001 Sb. i v souladu se skutečností, to znamená, zda vybrané údaje uváděné v závěrečném účtu jsou správné a úplné ve srovnání s finančními výkazy, s údaji z účetních závěrek MD a podřízených organizací, s podklady jednotlivých věcně příslušných odborů MD a podřízených organizací a s jinými veřejně dostupnými zdroji (např. usnesení vlády České republiky či veřejně přístupné rejstříky).

Dále byl prověřován soulad **nastavení vnitřního kontrolního systému** MD se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb., a to v rozsahu stanoveného předmětu a cíle kontrolní akce. U vybraných transakcí bylo prověřováno i provedení finanční kontroly.

V rámci kontroly byla také **vyhodnocena opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných v rámci kontrolní akce NKÚ č. 13/39 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva dopravy za rok 2013.**

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Spolehlivost údajů účetní závěrky Ministerstva dopravy sestavené k 31. prosinci 2018

Při prověření spolehlivosti ÚZ byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti, jejich dopad na jednotlivé části ÚZ zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 4: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných v jednotlivých částech ÚZ (v Kč)

Nesprávnost v účetní závěrce	
Výkaz	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST V ÚČETNÍ ZÁVĚRCE	5 941 474 615,34
Rozvaha	593 216 605,08
Výkaz zisku a ztráty	2 889 264 884,02
Přehled o peněžních tocích	9 361 516,46
Přehled o změnách vlastního kapitálu	0,00
Příloha účetní závěrky (podrozvahové účty)	2 449 631 609,78

Zdroj: účetní závěrka MD sestavená k 31. 12. 2018; výpočet NKÚ.

Pro posouzení spolehlivosti informací v ÚZ byla stanovena **významnost** neboli materialita³ ve výši **1 mld. Kč**. Kontrolou zjištěné **nesprávnosti** v ÚZ tak **měly významný dopad na spolehlivost ÚZ, a to na informace uvedené ve výkazu zisku a ztráty, v rozvaze a v příloze.**

MD v roce 2018 v některých případech nevykázalo v ÚZ správné údaje. Jednalo se zejména o skutečnosti uvedené v následujících částech 1.1 až 1.8 tohoto kontrolního závěru.

1.1 Nesprávné vykázání kompenzací slev z jízdného ve veřejné dopravě

MD účtovalo o nákladech vzniklých z titulu poskytnutých náhrad **na kompenzaci slev jízdného ve veřejné dopravě** a o souvisejících závazcích **jako o nákladech** a závazcích **z činnosti** prostřednictvím účtů 549 – *Ostatní náklady z činnosti* a 321 – *Dodavatelé*. V tomto případě se však nejedná o nákup služby pro potřeby MD od jeho dodavatele. Ekonomickým obsahem kompenzací slev z jízdného ve veřejné dopravě je povinné poskytnutí prostředků státního

³ Hladina významnosti (materialita) reprezentuje hodnotu nesprávností, jejíž překročení by již mohlo ovlivnit přiměřeně znalého uživatele. Při stanovení hladiny významnosti postupuje NKÚ v souladu s mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí (standardy ISSAI) pro finanční audit a kontrolními standardy NKÚ.

rozpočtu na úhradu újmy, která vznikla dopravcům státem nařízenou slevou ve prospěch vymezené skupiny cestujících, tj. obdoba dotace, grantu, příspěvku, subvence, dávky, nenávratné finanční výpomoci, podpory či peněžního daru, kdy MD nezískává přímou protihodnotu. **Jedná se tedy o transfer.**

V důsledku této skutečnosti MD ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo zůstatek účtu 571 – Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery o 2 072 031 788,21 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 549 – Ostatní náklady z činnosti.** MD dále ve výkazu rozvaha v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo zůstatek účtu 345 – Závazky k osobám mimo vybrané vládní instituce o 552 067 718,07 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 321 – Dodavatelé.**

1.2 Nesprávné vykázání čerpání prostředků rezervního fondu v souvislosti s poskytováním transferů

MD přijímalo v letech 2015 a 2016 na bankovní účet rezervního fondu z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) peněžní prostředky *Nástroje pro propojení Evropy*, které v roce 2018 prostřednictvím Státního fondu dopravní infrastruktury poskytovalo konečným příjemcům. **MD účtovalo o použití uvedených prostředků rezervního fondu** při jejich poskytování prostřednictvím účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* **jako o výnosech z předfinancování transferů, přestože o této skutečnosti mělo účtovat jako o čerpání rezervního fondu.**

MD tak ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo zůstatek účtu 648 – Čerpání fondů o 717 094 005,53 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 675 – Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů.**

1.3 Nesprávné vykázání výnosů z transferů přijatých v rámci technické pomoci

MD realizovalo v roce 2018 projekty v rámci operačních programů spolufinancovaných z rozpočtu EU, u kterých figurovalo jako konečný příjemce transferů. **MD však o těchto výnosech z transferů přijatých v rámci technické pomoci účtovalo** prostřednictvím účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*, který není určen pro konečné příjemce transferů, **jako o výnosech z předfinancování transferů, přestože v tomto případě bylo konečným příjemcem uvedených transferů.**

V důsledku této skutečnosti MD ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období **podhodnotilo zůstatek účtu 671 – Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů o 114 753 910,19 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 675 – Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů.**

1.4 Vykázání neexistujících dlouhodobých podmíněných pohledávek z předfinancování transferů

MD vykázalo prostřednictvím účtu 951 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů* neexistující dlouhodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů týkající se operačního programu *Doprava 2014–2020*.

MD tak ve výkazu příloha v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 951 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů* o 2 407 238 372,92 Kč.

1.5 Nesprávné vykázání poskytnutí peněžních prostředků zřízeným příspěvkovým organizacím na pořízení dlouhodobého majetku

MD účtovalo o peněžních prostředcích poskytnutých zřízeným příspěvkovým organizacím na pořízení dlouhodobého majetku prostřednictvím účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery jako o poskytnutém transferu, přestože o této skutečnosti mělo účtovat jako o snížení vlastního kapitálu*.

V důsledku této skutečnosti MD ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* o 58 081 510,97 Kč a o stejnou částku ve výkazu rozvaha v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*.

1.6 Nepřecenění závazků a pohledávek vyjádřených v cizí měně na českou měnu

MD přijímalo v letech 2017 a 2018 na příjmový účet státního rozpočtu z rozpočtu EU peněžní prostředky *Nástroje pro propojení Evropy*, které v roce 2018 prostřednictvím Státního fondu dopravní infrastruktury poskytovalo konečným příjemcům. Evropská komise poskytuje tyto peněžní prostředky v eurech, MD proto mělo související závazky a pohledávky přepočítat na českou měnu v souladu s právními předpisy. MD však uvedené závazky a pohledávky vyjádřené v cizí měně nepřecenilo při jejich vzniku na českou měnu správným kurzem a k rozvahovému dni navíc neprovedlo jejich přecenění kurzem k 31. 12. 2018 a neúčtovalo tak o vzniklých kurzových rozdílech.

MD tak ve výkazu rozvaha v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 388 – *Dohadné účty aktivní* o 10 533 190,48 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 472 – *Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery*. MD dále ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období podhodnotilo zůstatek účtu 563 – *Kurzové ztráty* o 15 227 824,95 Kč, podhodnotilo zůstatek účtu 663 – *Kurzové zisky* o 10 028 604,17 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* o 5 199 220,78 Kč.

1.7 Neúčtování o věcných břemenech

MD nevykázalo na účtech 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a 029 – *Ostatní dlouhodobý hmotný majetek věcná břemena zřízená na základě smluv ve prospěch MD*.

Uvedená nesprávnost nemá významný vliv na údaje vykázané v rozvaze za běžné účetní období ve sloupci „netto“, avšak vzhledem ke skutečnosti, že MD neúčtovalo o žádném věcném břemenu, jedná se o **systemovou nesprávnost**.

1.8 Neinformování o použité účetní metodě v účetní závěrce

MD vytvořilo v roce 2016 k majetkové účasti vykazované na účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem* opravnou položku, kterou následně v roce 2017 částečně snížilo a v roce 2018 zrušilo i její zbývající část. O významných zůstatcích účtů souvisejících s tvorbou a rušením uvedené opravné položky informovalo MD v účetních závěrkách za roky 2016 až 2018 pouze v částech *E.1. Doplnující informace k položkám rozvahy* a *E.2. Doplnující informace k položkám výkazu zisku a ztráty*.

Dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, jsou účetní jednotky povinny v části A.3 přílohy účetní závěrky vždy uvést informaci o použitých účetních metodách. **V případě účetní metody postup tvorby a použití opravných položek k majetkovým účastem však MD popis metody v účetní závěrce za rok 2018 neuvedlo⁴.**

2. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva dopravy sestaveného k 31. 12. 2018

Při prověření spolehlivosti výkazu FIN 1-12 OSS byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti, jejich dopad na výkaz FIN 1-12 OSS zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 5: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných ve výkazu FIN 1-12 OSS (v Kč)

Nesprávnost ve výkazu FIN 1-12 OSS	
Údaje předkládané pro hodnocení plnění rozpočtu	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST VE VÝKAZU FIN 1-12 OSS	3 767 479 988,42
Příjmy	0,00
Výdaje	3 767 479 988,42

Zdroj: výkaz Ministerstva dopravy FIN 1-12 OSS za rok 2018; výpočet NKÚ.

Pro posouzení spolehlivosti informací ve výkazu FIN 1-12 OSS byla stanovena **významnost** neboli materialita³ ve výši **1 mld. Kč**. Kontrolou zjištěné **nesprávnosti ve výkazu FIN 1-12 OSS** tak **měly významný dopad na spolehlivost informací uvedených v tomto výkazu**.

Významné nesprávnosti souvisejí s dotací, kterou MD poskytlo v roce 2018 Státnímu fondu dopravní infrastruktury. Tyto výdaje MD zatřídilo z hlediska odvětvového na paragraf

⁴ Komentář k této účetní metodě MD neuvedlo ani v účetní závěrce za rok 2016, kdy opravnou položku vytvořilo. Uvedlo jej pouze v účetní závěrce za rok 2017.

rozpočtové skladby 2299 – *Ostatní záležitosti v dopravě*. Již před poskytnutím dotace však mělo informace o tom, na jaký druh projektu peněžní prostředky poskytuje, a mělo tedy zvolit takový paragraf rozpočtové skladby, který nejlépe odpovídá druhu činnosti, na kterou se výdaje vynakládají.

V důsledku této skutečnosti MD ve výkazu FIN 1-12 OSS **nadhodnotilo rozpočtový paragraf 2299 – *Ostatní záležitosti v dopravě* o 3 760 364 065,83 Kč a podhodnotilo rozpočtový paragraf 2241 – *Železniční dráhy* o 2 316 852 550,53 Kč, rozpočtový paragraf 2212 – *Silnice* o 1 400 000 000 Kč a rozpočtový paragraf 2211 – *Dálnice* o 43 511 515,30 Kč.**

3. Závěrečný účet kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy* za rok 2018

Při kontrole závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 327 – *Ministerstvo dopravy* za rok 2018 byla ověřena správnost a úplnost údajů a číselných hodnot uvedených v průvodní zprávě, v číselných sestavách a v tabulkových přílohách.

Významné nesprávnosti uvedené v části IV.2 tohoto kontrolního závěru spočívající v nesprávném zatřídění některých poskytnutých dotací ve výkazu FIN 1-12 OSS dle odvětvového třídění rozpočtové skladby byly obsaženy i v závěrečném účtu kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy* za rok 2018.

Dále byly kontrolou zjištěny některé další nesprávnosti, které však nebyly významné. MD v závěrečném účtu neuvedlo informaci o výsledku některých vnějších kontrol provedených na MD – ústředním orgánu státní správy a u některých kontrol neuvedlo informaci o přijatých opatřeních k odstranění zjištěných závad a zhodnocení jejich plnění.

4. Upozornění na některá ustanovení předpisů pro vedení účetnictví organizačních složek státu a pro sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu

Některá ustanovení předpisů pro vedení účetnictví organizačních složek státu a pro sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu způsobují potíže s jejich aplikací, jiná ustanovení těchto předpisů snižují vypovídací schopnost některých informací v účetní závěrce MD. Jedná se o následující oblasti.

4.1 Vymezení termínu „transfer“

MD vyplácí dopravcům kompenzace za státem nařízené slevy z jízdného ve veřejné dopravě, přičemž ekonomickým obsahem kompenzací těchto slev je povinné poskytnutí prostředků státního rozpočtu na úhradu újmy, která vznikla dopravcům státem nařízenou slevou ve prospěch vymezené skupiny cestujících, jde tedy o období dotace, grantu, příspěvku, subvence, dávky, nenávratné finanční výpomoci, podpory či peněžního daru dle ČÚS č. 703 – *Transfery*, kdy poskytovatel za vydané prostředky nezískává přímou protihodnotu. O těchto nákladech účtovalo MD nesprávně jako o nákladech z činnosti na účtu 549 – *Ostatní náklady z činnosti*, přestože se jedná o náklady na transfery.

Při rozhodování o tom, zda prostředky poskytnuté na tyto slevy má MD účtovat a vykazovat jako transfer, nebo jako náklad z činnosti, je nezbytné použít vymezení termínu „transfer“, které je uvedeno v ČÚS č. 703 – *Transfery*. Toto vymezení obsahuje příklady plnění, která se za transfer považují, přičemž jejich společným znakem je zjevně skutečnost, že se jedná o plnění, za něž jejich poskytovatel neoddrží přímou protihodnotu. Uvedené vymezení termínu „transfer“ dále obsahuje přehled plnění, která se za transfer naopak nepovažují.

Za účelem omezení možných problémů souvisejících s určováním, zda se v případě poskytnutých prostředků jedná o transfer, přičemž právě v případě MD vedly až ke vzniku významné nesprávnosti, NKÚ doporučuje, aby **vymezení termínu „transfer“ bylo v ČÚS č. 703 – *Transfery* uvedeno koncepčněji**, nikoliv pouze pozitivním a negativním výčtem. Inspirativní vymezení spočívající v uvedení klíčové vlastnosti transferů, kterou je **absence protihodnoty**, je pro tzv. nesměnné transakce uvedeno např. v *Mezinárodních účetních standardech pro veřejný sektor (IPSAS)*⁵.

4.2 Vykazování závazků souvisejících s přijetím transferů ze zahraničí ve vlastním kapitálu

MD v letech 2015 a 2016 přijímalo do rezervního fondu peněžní prostředky ze zahraničí, které jsou ve smyslu bodu 3.1. ČÚS č. 703 – *Transfery* transferem. Tyto peněžní prostředky jsou určeny k finančnímu vypořádání a MD je v letech 2017 a 2018 čerpalo prostřednictvím státního rozpočtu a poskytovalo je na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace Státnímu fondu dopravní infrastruktury, který je dále poskytoval konečným příjemcům. Tyto přijaté peněžní prostředky (tj. přijaté dlouhodobé zálohy na transfer určený k finančnímu vypořádání) tedy představují dlouhodobý závazek MD, který zanikne až v okamžiku vypořádání přijatého transferu po ukončení realizace projektu, až bude známa skutečná výše pohledávky za Evropskou komisí.

Dle bodu 3.3. ČÚS č. 703 – *Transfery* však organizační složka státu v případě, že ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky* stanoví odlišný postup účtování o transferu, aplikuje postup stanovený v ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky*. MD tedy o transferech přijatých ze zahraničí v souladu s bodem 3.3. ČÚS č. 703 – *Transfery* účtovalo postupem stanoveným v bodu 6.1.1. písm. a) ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky* a tyto transfery přijaté ze zahraničí určené k finančnímu vypořádání záúčtovalo jako tvorbu rezervního fondu a k 31. 12. 2018 je ve výši 394 684 128,94 Kč vykázáno jako vlastní kapitál na účtu 414 – *Rezervní fond z ostatních titulů*. Postup stanovený v bodu 3.3. ČÚS č. 703 – *Transfery* vede k tomu, že v případě příjmu zahraničních transferů určených k finančnímu vypořádání do rezervního fondu organizační složka státu vykazuje přijaté zálohy (tj. závazky, které bude nutno teprve vypořádat) jako vlastní kapitál, přestože by je dle jejich ekonomické podstaty měla vykázat jako cizí zdroje.

Dle názoru NKÚ **zaúčtování a vykázání závazků souvisejících s transferem přijatým ze zahraničí ve vlastním kapitálu neodpovídá věcné podstatě vlastního kapitálu.**

⁵ V nesměnné transakci účetní jednotka buď získá hodnotu od jiné jednotky, aniž by jí směnou poskytla přibližně stejnou hodnotu, nebo poskytuje hodnotu jiné jednotce, aniž by přímo obdržela přibližně stejnou hodnotu (*Příručka mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor*, 2016, svazek I, str. 383).

4.3 Vykazování výnosů ze zahraničních transferů jako čerpání rezervního fondu

MD v letech 2015 a 2016 přijímalo do rezervního fondu peněžní prostředky ze zahraničí, které jsou ve smyslu bodu 3.1. ČÚS č. 703 – *Transfery* transferem. Tyto peněžní prostředky jsou určeny k finančnímu vypořádání a MD je v letech 2017 a 2018 čerpalo prostřednictvím státního rozpočtu a poskytovalo je na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace Státnímu fondu dopravní infrastruktury, který je dále poskytoval konečným příjemcům.

Dle bodu 3.3. ČÚS č. 703 – *Transfery* organizační složka státu v případě, že ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky* stanoví odlišný postup účtování o transferu, aplikuje postup stanovený v ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky*. Účtování o použití prostředků rezervního fondu v souladu s bodem 6.1.2. ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky* prostřednictvím výnosového účtu 648 – *Čerpání fondů*, a nikoliv prostřednictvím výnosového účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* neumožňuje přiřadit k používanému nákladovému účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* stejný druh výnosu.

NKÚ má za to, že **úprava účtování a vykazování uvedených výnosů upřednostňuje formu (prostředky rezervního fondu) před obsahem (předfinancování transferu spolufinancovaného ze zahraničí).**

4.4 Vykazování peněžních toků souvisejících s rezervním fondem v přehledu o peněžních tocích

V některých případech, konkrétně při tvorbě rezervního fondu z důvodu přijetí peněžních prostředků poskytnutých organizační složce státu ze zahraničí, může nastat situace, kdy organizační složka státu nemá k dispozici vhodnou položku přehledu o peněžních tocích, na které by uvedený pohyb vykazovala. Uvedená peněžní operace však musí být v přehledu o peněžních tocích na některé z položek vykazována, jinak by nesouhlasil zůstatek položky *R. Stav peněžních prostředků k rozvahovému dni* se stavem peněžních prostředků podle ustanovení § 43 odst. 6 písm. c) 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. Položka *R. Stav peněžních prostředků k rozvahovému dni* totiž obsahuje i zůstatek rozvahového účtu 225 – *Běžné účty fondů organizačních složek státu*, na kterém se sledují prostředky rezervního fondu.

Pro splnění povinnosti vykazovat správný údaj na položce *R. Stav peněžních prostředků k rozvahovému dni* v souvislosti s případnými toky peněžních prostředků rezervního fondu tak jako obsahově nejbližší položka připadá v úvahu položka *C.I. Peněžní toky vyplývající ze změny vlastního kapitálu*, která dle ustanovení § 43 odst. 6 písm. b) vyhlášky č. 410/2009 Sb. obsahuje „*zvýšení či snížení stavu peněžních prostředků způsobené změnou struktury a zvýšením či snížením stavu vlastního kapitálu podle § 26*“, tj. týká se vlastního kapitálu. Syntetický účet 414 – *Rezervní fond z ostatních titulů* však ve vyhlášce č. 410/2009 Sb. není obsahově vymezen v ustanovení § 26 (vlastní kapitál), ale v ustanovení § 27 (fondy účetní jednotky).

Organizační složka státu tak nemá možnost, jak peněžní operace spojené s rezervním fondem v přehledu o peněžních tocích vykázat, aniž by porušila některé z ustanovení § 43 vyhlášky č. 410/2009 Sb. Použití položky *C.I. Peněžní toky vyplývající ze změny vlastního kapitálu* tak nelze vyhodnotit jako nesprávné, neboť bez použití uvedené nebo jiné položky přehledu o peněžních tocích by jej nebylo možné sestavit.

4.5 Neuvádění některých aktuálních informací v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu

NKÚ dlouhodobě upozorňuje na to, že rozsah informací, které jsou stanoveny vyhláškou č. 419/2001 Sb. jako povinně zveřejňované v závěrečném účtu, **nebyl po roce 2010 doplněn o další údaje, jejichž vykazování bylo účetní reformou v oblasti veřejných financí stanoveno a které o hospodaření s rozpočtovými prostředky v příslušném rozpočtovém roce vypovídají lépe než jen peněžní toky.** Ukazují totiž nejen peněžní toky, ale i náklady a výnosy za příslušné rozpočtové období, nároky (pohledávky) a závazky existující ke konci rozpočtového roku a dále i potenciální nároky (podmíněné pohledávky) a potenciální závazky (podmíněné závazky).

Všechny tyto informace umožňují podat celkový obraz o výsledku hospodaření v daném roce nezkreslený o ekonomické dopady a zátěže působící na jiná období. Zatímco např. odložení úhrady závazků vede u peněžně založeného systému, tedy i v případě finančních výkazů, k dosažení rozpočtově lepšího výsledku hospodaření, v aktuálně⁶ založeném účetnictví takový postup k dosažení lepšího výsledku hospodaření nevede. Náklady zatíží výsledek hospodaření již při vzniku závazku, ne až v okamžiku jeho úhrady.

5. Vnitřní kontrolní systém

U vybraných transakcí NKÚ prověřil provádění předběžné řídicí kontroly před vznikem a po vzniku závazku, resp. před vznikem a po vzniku nároku, a nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že předběžná řídicí kontrola nebyla u vybraných transakcí provedena ve všech významných ohledech v souladu s příslušnými právními předpisy.

6. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 13/39

Vláda České republiky svým usnesením ze dne 4. února 2015 č. 73 vzala na vědomí kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 13/39 i stanovisko MD a uložila ministru dopravy realizovat opatření uvedená ve stanovisku. Z celkem 18 opatření, která MD navrhlo v reakci na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 13/39, jich bylo 12 realizováno a 6 opatření již není relevantních (zejména z důvodu změny účetních předpisů).

⁶ Aktuální princip (nebo také báze, koncept) je jedna ze základních účetních zásad a spočívá v tom, že náklady a výnosy se účtují do období, se kterým věcně a časově souvisejí, aniž by bylo bráno v úvahu, kdy došlo k reálnému pohybu peněz.

Seznam zkratk

327 MD	kapitola státního rozpočtu 327 – <i>Ministerstvo dopravy</i>
ČÚS	český účetní standard
EU	Evropská unie
MD	Ministerstvo dopravy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ÚZ	účetní závěrka MD sestavená k 31. prosinci 2018
výkaz FIN 1-12 OSS	výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/09

Ochrana sbírek muzejní povahy ve vlastnictví České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/09. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit ochranu sbírek muzejní povahy ve vlastnictví České republiky z hlediska účelnosti a souladu s právními předpisy.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016–2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2019 do prosince 2019.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury (dále také „MK“); Husitské muzeum v Táboře (dále také „HMT“); Moravská galerie v Brně (dále také „MGB“); Muzeum romské kultury, Brno (dále také „MRK“); Muzeum umění Olomouc (dále také „MUO“); Moravské zemské muzeum, Brno (dále také „MZM“); Národní muzeum v přírodě, Rožnov Pod Radhoštěm (dále také „NMP“); Národní pedagogické muzeum a knihovna J. A. Komenského, Praha (dále také „NPM“); Národní technické muzeum, Praha (dále také „NTM“); Národní zemědělské muzeum, s. p. o., Praha (dále také „NZM“); Uměleckoprůmyslové museum v Praze (dále také „UPM“).

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 9. března 2020,

schválilo usnesením č. 7/IV/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Sbírky muzejní povahy

414	24 milionů	3,3 milionu
Počet sbírek zapsaných v centrální evidenci v roce 2018	Počet evidenčních čísel sbírkových předmětů zapsaných v centrální evidenci v roce 2018	Počet evidenčních čísel sbírkových předmětů u sbírek, které NKÚ kontroloval

20 let

Doba od nabytí účinnosti zákona o ochraně sbírek, který stanovil pravidla pro jejich správu, a to zejména za účelem jejich uchování pro budoucí generace. Správci sbírek ve vlastnictví ČR nebo územního samosprávného celku měli povinnost přihlásit tyto sbírky do centrální evidence a při jejich správě následně postupovat dle tohoto zákona. Všechny sbírky však nebyly k datu ukončení kontroly NKÚ v centrální evidenci zapsány, na správu nezapsaných sbírek se tak zákonná ustanovení nevztahovala.

13

Počet metodických pokynů MK stanovujících pravidla správy a ochrany sbírek. Pro většinu správců sbírek však závazné nebyly. Právní úprava, která byla závazná pro všechny správce, byla přitom velmi obecná.

5

Počet kontrol dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně sbírek, které MK v roce 2018 u správců sbírek realizovalo. Kontrolní činnost MK byla nedostatečná. Přestože MK často zjistilo závažná porušení zákona, možnosti uložit správcům sbírek pokuty využilo MK minimálně a možnosti nařídit mimořádnou inventarizaci nevyužilo MK vůbec.

2 869

Počet nedohledaných sbírkových předmětů při inventarizacích v letech 2016 až 2018 u 10 kontrolovaných správců sbírek. U těchto předmětů existuje riziko, že některé z nich nebudou nalezeny.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil, zda nastavený a realizovaný systém zajišťoval řádnou a účelnou ochranu sbírek muzejní povahy ve vlastnictví státu. Kontrola byla zaměřena zejména na nastavená pravidla této ochrany a jejich dodržování ze strany MK a deseti vybraných správců sbírek.

NKÚ zjistil, že v rozporu se zákonem o ochraně sbírek¹ nebyly všechny sbírky zapsány do centrální evidence sbírek (dále také „CES“). Na správu sbírek nezapsaných do CES se nevztahovala pravidla ochrany stanovená již v roce 2000 příslušnou právní úpravou. Pravidla správy a ochrany sbírek navíc byla obecná a nebyla jednotná ani závazná pro všechny správce sbírek ve vlastnictví státu. Dodržování nastavených pravidel MK nevyžadovalo důsledně a jeho kontrolní činnost byla nedostatečná. Správci sbírek chybovali zejména v oblasti evidence skutečného stavu sbírkových předmětů a neřešili odpovědnost za nedohledané sbírkové předměty.

Nedohledaných a potenciálně ztracených či ukradených předmětů přitom bylo při inventarizacích v letech 2016 až 2018 zjištěno u deseti kontrolovaných správců sbírek téměř tři tisíce. U těchto předmětů existuje riziko, že některé z nich nebudou nalezeny. Správci sbírek chybějící předměty v rámci inventarizací dohledávali po dobu několika let a nedohledané předměty následně vyřadili z evidence. Správci sbírek nedohledané sbírkové předměty neřešili včas a odpovídajícím způsobem jako možné krádeže, a nepodnikali tak kroky k ochraně tohoto majetku ve vlastnictví České republiky. Vzhledem k tomuto systému nebylo možné přesně určit, které z nedohledaných předmětů jsou nenávratně ztraceny a které ještě správci sbírek v budoucnu mohou dohledat.

Správa a evidence sbírek byla administrativně velmi náročná, a to zejména kvůli velkému množství používaných listinných i elektronických evidencí, informačních systémů, databází a portálů a jejich vzájemné nekompatibilitě. Ani CES nepodávala o již zapsaných sbírkách věrný a aktuální přehled a nesloužila jako nástroj jejich účelné ochrany.

Způsob povolování a monitorování vývozů sbírkových předmětů do zahraničí byl velmi formální. Při vývozu sbírkových předmětů do zahraničí či při jejich dočasném přenechání jiným právnickým nebo fyzickým osobám nebyly dodržovány podmínky, které vyplývají z právních předpisů vztahujících se k ochraně sbírek muzejní povahy a k hospodaření s majetkem státu.

Ze zjištěných skutečností je zřejmé, že nebyla zajištěna účelná ochrana sbírkových předmětů, a tedy existuje zvýšené riziko jejich ztrát, krádeží či poškození.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných skutečností:

1. Zákon o ochraně sbírek stanovil povinnost zapsat sbírky ve vlastnictví ČR nebo územně samosprávného celku do CES a za účelem jejich ochrany stanovil pravidla nakládání s těmito sbírkami. Ani téměř po 20 letech od nabytí účinnosti tohoto zákona přitom v CES nebyly všechny tyto sbírky zapsány, a na nakládání s nimi se zákonem stanovená pravidla

¹ Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

nevztahovala a účel zákona spočívající v ochraně sbírek tak nebyl zcela naplněn. Přesný počet nezapsaných sbírek nebylo možné určit i vzhledem k tomu, že MK nezřídilo registr muzeí a galerií. Dle odhadu MK se však jednalo o desítky sbírek.

2. Údaje zapsané v CES nebyly spolehlivé a neodpovídaly skutečnosti. Tato evidence tak nepodávala o sbírkách, jejich správcích a vlastnících věrný a aktuální přehled a nesloužila jako nástroj účelné ochrany sbírek. Stát a veřejnost tím ztrácejí přehled o sbírkách, které jsou ve veřejném zájmu zákonným způsobem chráněny a na jejichž správu a zpřístupňování je poskytována veřejná podpora.
3. Správci sbírek a MK používali velké množství listinných i elektronických evidencí, informačních systémů, databází a portálů, které nebyly vzájemně kompatibilní. Díky tomu byly činnosti spojené se správou a evidencí sbírek velmi náročné a informace o sbírkových předmětech nebyly veřejnosti jednoduše přístupné.
4. Právní úprava ochrany sbírek muzejní povahy byla nedostatečná. Tento stav vedl k nejasnému a nejednotnému výkladu a následně k nedostatkům v realizaci ochrany sbírek ze strany jejich správců. Konkrétnější povinnosti správců sbírek MK stanovilo ve svých metodických pokynech. Povinnost řídit se těmito pokyny však měli jen někteří správci sbírek. Pravidla správy a ochrany sbírek tak nebyla jednotná ani pro všechny správce sbírek ve vlastnictví státu.
5. MK správcům sbírek nestanovilo postup bezodkladného řešení nedohledaných sbírkových předmětů. Správci sbírek, až na výjimky, ztráty sbírkových předmětů a případnou odpovědnost neřešili. V rámci inventarizací přitom někteří správci sbírek nedohledali každoročně stovky sbírkových předmětů. Tento systém zvyšoval riziko ztrát sbírkových předmětů a v tomto ohledu neplnil účel spočívající v jejich ochraně.
6. Nastavená pravidla umožňovala inventarizovat celé podsbírkky jen jednou za 10 či 15 let. To je v rozporu se smyslem inventarizace, kterým je průběžná kontrola sbírkových předmětů a stavu sbírky. Tento systém zvyšoval riziko nesprávné evidence a pozdního řešení případných ztrát sbírkových předmětů a snižoval účelnost jejich ochrany.
7. Zákon o ochraně sbírek stanovil správcům sbírek povinnost oznamovat MK provedení inventarizace a její výsledek. MK však tato oznámení pro svou činnost nevyužívalo, ani blíže nespécifikovalo termíny a požadované náležitosti těchto oznámení. Správci sbírek tuto zákonnou povinnost často neplnili. Zaslání oznámení o provedení inventarizace tak bylo pouze formální záležitostí, která zvyšovala administrativní náročnost správy sbírek.
8. Kontrola plnění povinností při ochraně sbírek nebyla ze strany MK dostatečná. Nevyužívání sankcí za neplnění povinností při ochraně sbírek a nevyužívání pravomoci nařízení mimořádné inventarizace bránilo včasnému a účinnému odstraňování nedostatků při správě sbírek a jejich účelné ochraně.
9. MK udělilo povolení k vývozu sbírkových předmětů i v případech, kdy správci sbírek nedoložili veškeré potřebné doklady. O realizovaných vývozech nemělo MK kompletní a spolehlivé informace. NKÚ zjistil i případy, kdy byly sbírkové předměty v zahraničí po určitou dobu bez platného povolení. MK povolovalo vývozy do zahraničí pouze formálně. Způsob povolování a monitorování vývozu sbírkových předmětů do zahraničí nepůsobil jako účelný prostředek jejich ochrany, ale představoval spíše jen administrativní zátěž pro správce sbírek i MK.
10. Správci sbírek porušovali pravidla a náležitosti vedení sbírkových evidencí a provádění inventarizací sbírek. Nebyl tak zjištěn skutečný stav sbírek a sbírkových předmětů, nebyly zjišťovány a odstraňovány nedostatky ve sbírkové evidenci, fyzickém stavu sbírkových předmětů a způsobu ochrany sbírek. CES nepodávala pravdivý přehled o skutečném stavu

sbírek. Zákonné zásady ochrany sbírek a sbírkových předmětů nebyly ve všech případech rozpracovány do podmínek jednotlivých správců sbírek. Nebyly jednoznačně stanoveny odpovědnosti a práva jednotlivých osob při zacházení se sbírkou. To vedlo k nedostatečnému zajištění ochrany sbírek a sbírkových předmětů proti jejich poškození či zničení a proti jejich ztrátě či krádeži, jak stanoví právní úprava. V konečném důsledku se na základě zjištěných nedostatků zvyšovalo riziko ztráty či krádeže sbírkových předmětů.

NKÚ doporučuje MK zpřesnit právní úpravu ochrany sbírek za účelem odstranění výše uvedených nedostatků.

II. Informace o kontrolované oblasti

Sbírkou muzejní povahy je sbírka, která je ve své celistvosti významná pro prehistorii, historii, umění, literaturu, techniku, přírodní nebo společenské vědy; tvoří ji soubor sbírkových předmětů shromážděných lidskou činností (dále také „sbírka“). Sbírkou tvoří část národního kulturního dědictví. V zájmu státu je ochrana těchto sbírek a jejich uchování pro budoucí generace.

Pravidla správy a ochrany sbírek muzejní povahy jsou stanovena zejména zákonem o ochraně sbírek a prováděcí vyhláškou k tomuto zákonu.² Na základě zákona o ochraně sbírek je jednou z povinností MK vedení CES. Dle tohoto zákona museli povinně podat žádost o zápis sbírek do CES správci sbírek ve vlastnictví ČR nebo územního samosprávného celku.³ Jejich povinnost měla být splněna nejpozději ke dni 12. 5. 2002, tedy do dvou let ode dne nabytí účinnosti zákona o ochraně sbírek. Na základě podání žádosti a jejího schválení MK mohou být zapsáni do CES také ostatní vlastníci sbírek. V CES je zapsán název sbírky, její popis, seznam sbírkových předmětů nebo výčet evidenčních čísel jednotlivých sbírkových předmětů, vlastníci sbírky a její správce, datum zápisu a také její evidenční číslo přidělené MK.

CES je informačním systémem a skládá se ze dvou částí. První je neveřejná (administrátorská) část, do které mají přístup příslušní zaměstnanci MK a správci sbírek. Druhou částí je veřejná část, která je určena pro širokou veřejnost. V této části CES lze najít informace o jednotlivých sbírkách a podsbírkách, např. kolik sbírkových předmětů je tvoří, o jaké typy předmětů se především jedná, z jakého území a z kterého časového období předměty převážně pocházejí. Textové informace jsou podle dodaných materiálů správců sbírek postupně doplňovány informacemi obrazovými.

MK mimo vedení CES na základě zákona o ochraně sbírek stanovuje prováděcí vyhláškou k tomuto zákonu další podrobnosti ochrany sbírek. MK povoluje vývozy sbírkových předmětů do zahraničí a provádí kontrolu dodržování povinností stanovených zákonem.

² Vyhláška č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

³ Ustanovení § 3 odst. 2, ve spojení s § 4 odst. 1 a 3 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

Vlastníci sbírek muzejní povahy, v případě sbírek ve vlastnictví státu pak správci těchto sbírek, mají za povinnost především ochraňovat sbírky před krádeží, vloupáním nebo před poškozením. Dále mají pečovat o sbírky (preparace, konzervování či restaurování), je-li to třeba k jejich uchování, uchovávat sbírky v jejich celistvosti a jejich případné změny provádět jen za podmínek stanovených zákonem. Vlastníci sbírek mají také povinnost stanovit režim zacházení se sbírkami a dbát na jeho dodržování. Vedle toho je podstatnou povinností vlastníků sbírek vést sbírkovou evidenci a provádět každoroční inventarizaci sbírek nebo jejich určených částí. V neposlední řadě je jejich povinností umožnit zpřístupnění sbírek jako veřejného statku.

Právní úprava ochrany sbírek je velmi obecná. Podrobněji tuto oblast MK zpracovalo ve 13 metodických materiálech, které jsou dostupné na webových stránkách MK. Tyto materiály jsou však závazné pouze pro správce sbírek zřízené MK, kterých v roce 2018 bylo 22. Pro ostatní správce sbírek, kterých v roce 2018 bylo 322, tj. 94 %, tyto metodické materiály závazné nebyly, pokud jim to jejich zřizovatel neuložil. Přehled správců sbírek, kteří měli v roce 2018 v CES zapsanou sbírku, je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 1: Přehled správců sbírek, kteří měli v roce 2018 v CES zapsanou sbírku

Organizace	Počet
Státní příspěvkové organizace	32
z toho zřízené MK	22
Organizace a instituce územně samosprávných celků	271
Ostatní	41
Celkem	344

Zdroj: informace z MK.

Podle údajů Národního informačního a poradenského střediska pro kulturu působilo v roce 2018 v ČR celkem 477 muzeí a galerií a v CES bylo vedeno téměř 24 milionů evidenčních čísel, což odhadem na kusy činí asi 65 milionů sbírkových předmětů. Dle údajů v CES bylo v roce 2018 vedeno 414 sbírek. Většina správců měla v CES zapsanu jednu sbírku, někteří i více sbírek.

Ochrana sbírek muzejní povahy je rovněž upravena *Koncepcí rozvoje muzejnictví v České republice v letech 2015 až 2020* (dále také „Koncepce muzejnictví“). Usnesením vlády České republiky ze dne 20. srpna 2015 č. 655 vláda uložila ministru kultury její realizaci v letech 2015–2020 podle aktuálních možností státního rozpočtu ČR.

III. Rozsah kontroly

Kontrolou bylo prověřeno, zda nastavený a realizovaný systém zajišťoval řádnou a účelnou ochranu sbírek muzejní povahy ve vlastnictví státu. Kontrola byla zaměřena zejména na nastavená pravidla této ochrany a jejich dodržování správci sbírek i MK.

Kontrolou NKÚ prověřil zejména vedení CES, kontrolní činnost MK, proces povolování vývozu sbírek do zahraničí, evidenci a inventarizaci sbírek, zajištění jejich ochrany proti ztrátě, krádeži či poškození.

Kontrolou byla prověřována účelnost ochrany sbírek muzejní povahy. V důvodové zprávě k zákonu o ochraně sbírek je dále mj. uvedeno: „Sbírky ... je nutno uchovat v jejich celistvosti, která je nejvyšší kvalitou schopnou vypovídat o světě a zprostředkovávat odkaz minulých generací generacím budoucím.“ Vyhodnocení účelnosti vycházelo především ze zjištěných skutečností, zda je nastaven a dodržován systém, který zajišťuje ochranu sbírkových předmětů, jejich uchování pro budoucí generace a zabraňuje jejich ztrátám.

Kontrolovaný objem v korunách NKÚ neuvádí, neboť hodnotu kontrolovaných sbírek nebylo možno vyčíslit. Pro účely vedení majetku v účetnictví vedou jednotliví správci sbírek hodnoty těchto sbírek ve výši 1 Kč, případně jsou doplněny o hodnoty jednotlivých sbírkových předmětů, u kterých jsou známy jejich pořizovací ceny. Skutečná hodnota sbírek vyplývá především z jejich historické, umělecké či společenské významnosti.

Kontrola byla realizována u MK a 10 organizací státu, které spravují sbírky, jejichž vlastníkem je Česká republika. Tito správci sbírek byli zřízeni jako příspěvkové organizace. Osm z nich zřídilo MK, NZM zřídilo Ministerstvo zemědělství a NPM zřídilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Kritériem pro výběr správců sbírek byla mj. velikost sbírek nebo jejich zřizovatel, jelikož záměrem kontroly bylo i porovnání ochrany sbírek v rámci jednotlivých resortů.

U každého z 10 správců sbírek NKÚ zkontroloval vždy jednu sbírku. Kontrolované sbírky byly členěny dohromady na 160 podsbírek. Kontrolované sbírky obsahovaly 3,3 milionu evidenčních čísel. Pod jedním evidenčním číslem bylo v některých případech evidováno i více sbírkových předmětů.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

V rozporu se zákonem o ochraně sbírek nebyly v centrální evidenci ani po 20 letech zapsány všechny sbírky.

NKÚ prověřil, zda byly v CES zapsány veškeré sbírky a sbírkové předměty naplňující znaky muzejní povahy.

Zákon o ochraně sbírek stanovil povinnost zaevidovat v CES sbírky ve vlastnictví ČR nebo územně samosprávného celku nejpozději ke dni 12. 5. 2002. V této lhůtě bylo zapsáno 280 sbírek, tedy přibližně dvě třetiny skutečného stavu. Ostatní sbírky byly v CES zapsány až v průběhu následujících let a některé sbírky nebyly do doby ukončení kontroly NKÚ v CES stále zapsány. Přesný počet nezapsaných sbírek nebylo možné určit i vzhledem k tomu, že MK nezřídilo registr muzeí a galerií, a nesplnilo tak úkol stanovený v Koncepti muzejnictví schválené vládou České republiky. Dle odhadu MK se však jednalo o desítky sbírek, které dosud nebyly v rozporu se zákonem o ochraně sbírek do CES zapsány. Je navíc velmi pravděpodobné, že kromě muzeí i některé ostatní veřejné instituce disponují sbírkami

s kulturní či historickou hodnotou, které je žádoucí uchovat pro příští generace. Dle vyjádření MK se jedná např. o posádková muzea Armády ČR, sbírky škol a univerzit. Tyto sbírky však v CES rovněž nebyly zapsány, takže nepodléhaly ochraně dle zákona o ochraně sbírek.

Zákon o ochraně sbírek stanovil povinnost správců sbírek ve vlastnictví ČR nebo územního samosprávného celku podat žádost o zápis těchto sbírek do CES. Možnosti vymáhání splnění této povinnosti nebo sankcionování jejího neplnění však tento zákon nestanovil.

Zákon stanovil povinnost zapsat sbírky ve vlastnictví ČR nebo územně samosprávného celku do CES a za účelem jejich ochrany stanovil pravidla nakládání s těmito sbírkami. Ani téměř po 20 letech od účinnosti tohoto zákona přitom v CES nebyly všechny tyto sbírky zapsány.

1. Centrální evidence nepodávala o sbírkách věrný a aktuální přehled

NKÚ u MK i jednotlivých správců sbírek prověřil, zda údaje v CES odpovídaly skutečnosti.

Kromě skutečnosti, že v CES nebyly zapsány všechny sbírky muzejní povahy, nebyly již zapsané údaje v CES spolehlivé. NKÚ zjistil chyby např. v údajích o vlastnictví sbírek či v názvech jejich správců. MK neuvádělo IČO pro jednoznačnou identifikaci správců a vlastníků v CES.

NKÚ rovněž zjistil nesoulad mezi evidencemi sbírkových předmětů, které vedli jejich správci, a centrální evidencí sbírek, kterou vedlo MK. CES tak neodrážela skutečný stav sbírkových předmětů. Např. u MGB údaje v CES neodpovídaly skutečnému stavu sbírkových předmětů dle sbírkové evidence MGB minimálně ve 4 420 případech (4 164 evidenčních čísel a 256 přírůstkových čísel).

Zcela nedostatečnou evidenci sbírkových předmětů vedlo NPM. V době kontroly měl tento správce vedeno v CES 48 699 evidenčních čísel sbírkových předmětů, ve své elektronické evidenci 54 773 a skutečný počet evidenčních čísel sbírkových předmětů spravovaných NPM dle odhadu z roku 2005 činil 147 308. Rozdíl mezi údaji v CES a v elektronické evidenci činil více než 6 tisíc evidenčních čísel sbírkových předmětů. Rozdíl mezi elektronickou evidencí a kvalifikovaným odhadem NPM činil téměř 93 tisíc sbírkových předmětů. O těchto sbírkových předmětech nevedlo NPM řádnou evidenci a nemělo o nich přehled. NPM postupně zavádí tyto předměty do sbírkové evidence i do CES. Při zachování dosavadní rychlosti postupu tuto situaci NPM napraví nejdříve za 26 let.

Na základě právní úpravy a metodického pokynu MK měli správci sbírek povinnost ve stanovených termínech MK oznamovat změny údajů ve sbírkových evidencích. Jednalo se zejména o hlášení přírůstků a úbytků sbírkových předmětů. U všech deseti kontrolovaných správců sbírek zjistil NKÚ porušení některé z těchto povinností⁴. Např. MZM dle zápisu

⁴ Ustanovení § 7 odst. 2 a § 9 odst. 1 písm. j) zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů; ustanovení článku V.3 metodického pokynu k zajišťování správy, evidence a ochrany sbírek muzejní povahy v muzeích a galeriích zřizovaných Českou republikou nebo územními samosprávnými celky.

v inventární knize vyřadilo sbírkový předmět již v roce 1938. Přesto jej v době kontroly NKÚ stále vedlo ve své sbírkové evidenci i v CES.

Z kontrolního vzorku 20 změnových zápisů v CES v letech 2016 až 2018 MK ve třech případech nedodrželo lhůtu 30 dnů pro provedení změn zápisů v CES, a nepostupovalo tedy v souladu se zákonem o ochraně sbírek.⁵

Centrální evidence sbírek představuje základní nástroj k vymezení sbírek a předpoklad jejich účinné ochrany. Zapsané údaje však nebyly spolehlivé, neodpovídaly skutečnosti, a CES tak nepodávala o sbírkách, jejich správcích a vlastnících věrný a aktuální přehled. CES tudíž nesloužila jako nástroj účelné ochrany sbírek.

2. Systém správy a evidence sbírek byl roztříštěný a komplikovaný

NKÚ prověřil systém správy, evidence a zpřístupňování sbírek veřejnosti, a to zejména v oblasti používaných informačních systémů.

Správci sbírek měli povinnost vést v listinné podobě chronologickou (přírůstkovou) a systematickou evidenci sbírkových předmětů s množstvím údajů o těchto předmětech. Někteří správci vedli navíc ještě další, tzv. pomocnou evidenci sbírkových předmětů. Kromě toho vedli všichni kontrolovaní správci sbírek evidenci sbírkových předmětů z praktických důvodů rovněž v elektronické podobě v různých informačních systémech. Správci sbírek tak vedli několikanásobnou evidenci sbírkových předmětů. Informace o sbírkových předmětech správci sbírek uváděli rovněž v rámci vlastních databází uváděných na svých webových stránkách nebo např. na portálu eSbírky.⁶

Některé údaje o sbírkových předmětech a jejich aktualizace byli správci sbírek povinni ve spolupráci s MK evidovat rovněž v CES. Podrobnější informace o jednotlivých sbírkových předmětech však CES neobsahovala. Ze vzorku 20 sbírek zapsaných do CES v letech 2016 až 2018 byl u 19 sbírek v CES uveden pouze výčet evidenčních čísel jednotlivých sbírkových předmětů bez jakékoli další specifikace, o jaké předměty se jedná. Pouze u jedné sbírky byl kromě evidenčních čísel uveden alespoň název jednotlivých sbírkových předmětů.

V rámci správy, evidence a zpřístupňování sbírek a sbírkových předmětů využívali správci sbírek a MK celou řadu listinných i elektronických evidencí, informačních systémů, databází a portálů. Vybrané informace o sbírkových předmětech tak nebyly veřejnosti jednoduše přístupné na jednom místě. Přenos dat mezi těmito evidencemi a systémy byl často velmi komplikovaný. Zejména informační systémy pro evidenci sbírkových předmětů byly v mnoha případech již velmi zastaralé a vzájemně obtížně kompatibilní. Tuto situaci měl částečně řešit projekt *IDEMUS*, který však MK nakonec nerealizovalo. Namísto toho v současnosti MK ve

⁵ Ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

⁶ Jedná se o internetový portál, který je určen k on-line prohlížení digitalizovaných muzejních sbírek. Ke dni 10. 1. 2020 zde dle údajů tohoto portálu bylo zveřejněno 107 208 sbírkových předmětů ze 158 institucí.

spolupráci s Národním muzeem realizuje projekt *ELVIS*, který by měl uvést do provozu národní systém elektronické evidence a správy muzejních sbírek a agend v roce 2021.

Předpokladem efektivní správy a evidence sbírek je jednotnost nebo kompatibilita používaných databází a informačních systémů. Správci sbírek a MK však používali velké množství listinných i elektronických evidencí, informačních systémů, databází a portálů, které nebyly vzájemně kompatibilní. Z těchto důvodů byly činnosti spojené se správou a evidencí sbírek velmi náročné a informace o sbírkových předmětech nebyly veřejnosti jednoduše přístupné.

3. MK nepečovalo o náležitou právní úpravu týkající se ochrany sbírek

NKÚ prověřil, zda byla stanovena jednotná, jednoznačná a dostačující pravidla ochrany sbírek muzejní povahy.

Právní předpisy, které jsou závazné pro všechny správce sbírek, upravovaly ochranu sbírek a sbírkových předmětů velmi obecně. Konkrétnější povinnosti správců sbírek MK stanovilo ve svých metodických pokynech. Tyto pokyny však byly závazné pouze pro příspěvkové organizace zřízené MK. Tyto organizace představovaly pouze 6 % správců, kteří měli v roce 2018 v CES zapsanou sbírku. Pro naprostou většinu správců sbírek metodické pokyny MK závazné nebyly, pokud jim to jejich zřizovatel neuložil. Pravidla správy a ochrany sbírek tak nebyla stanovena jednotně ani pro všechny správce sbírek ve vlastnictví státu.

MK nemělo ucelený přehled o tom, zda se jeho metodickými materiály řídili i správci sbírek, kteří jím nebyli zřízeni. Informacemi o metodických materiálech jiných zřizovatelů správců sbírek MK rovněž nedisponovalo. NKÚ kontroloval ochranu sbírek i u dvou správců sbírek, kteří nebyli zřízeni MK. NZM, zřízené Ministerstvem zemědělství, mělo ve svém vnitřním předpisu stanovenou povinnost řídit se metodickými pokyny a formuláři MK. Oproti tomu NPM, zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, se metodickými pokyny MK neřídilo.

Od roku 2004 byl zákon o ochraně sbírek novelizován pouze v souvislosti s přijetím zákonů upravujících jiné oblasti. Potřebu návrhu novelizace zákona MK stanovilo ve své Koncepti muzejnictví s termínem splnění v roce 2016. MK zde mj. uvedlo, že legislativa zaostává za současnými trendy, když nereflektuje vývoj v rámci oboru a může zpomalit rozvoj ochrany a správy sbírek. Návrh novelizace však MK do doby ukončení kontroly NKÚ nevypracovalo, a v této oblasti tak Koncepti muzejnictví neplnilo. MK tedy nepečovalo o náležitou právní úpravu a nepostupovalo v souladu s kompetenčním zákonem.⁷

Potřeba doplnění, zpřesnění a aktualizace právní úpravy ochrany sbírek vyplývá i z následujících bodů tohoto kontrolního závěru. Jedná se např. o úpravu postupu při zjištění ztrát sbírkových předmětů, při inventarizaci podsbírek nebo informování o provedených inventarizacích (viz následující body IV. 5 až 7 tohoto kontrolního závěru).

⁷ Ustanovení § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Ochrana a správa sbírek se řídí pravidly stanovenými právní úpravou a metodickými pokyny MK. Právní úprava však byla velmi obecná a zastaralá. Konkrétnější povinnosti správců sbírek MK stanovilo ve svých metodických pokynech. Povinnost řídit se těmito pokyny však měli jen někteří správci sbírek. Pravidla správy a ochrany sbírek tak nebyla jednotná ani závazná pro všechny správce sbírek ve vlastnictví státu.

4. Správci sbírek až na výjimky neřešili ztráty sbírkových předmětů a příslušnou odpovědnost

NKÚ prověřil nastavený a realizovaný postup správců sbírek v případě zjištěných ztrát sbírkových předmětů.

MGB a NTM v letech 2016 až 2018 identifikovaly všechny inventarizované sbírkové předměty. Ostatních osm kontrolovaných správců sbírek vykazalo inventarizační rozdíly, když celkem nedohledali 2 869 evidenčních čísel sbírkových předmětů. Např. NZM při inventarizacích za roky 2016, 2017 a 2018 nedohledalo celkem 868 evidenčních čísel sbírkových předmětů. Z nich 335 následně NZM dohledalo před ukončením kontroly NKÚ na základě příkazu ředitele k dohledání nenalezených předmětů.

V prováděcí vyhlášce k zákonu o ochraně sbírek ani v metodických pokynech MK nestanovilo postup správců sbírek v případě nedohledání sbírkových předmětů v rámci každoročních inventarizací. MK ani nepředložilo návrh na změnu právní úpravy, který by tento postup upravoval. Nebyl tak mj. stanoven postup zjišťování odpovědnosti za ztrátu, příp. oznámení ztráty Policii ČR. Rovněž nebyla stanovena lhůta pro dohledání sbírkových předmětů, po jejímž marném uplynutí by měly být sbírkové předměty vyřazeny z CES.

NKÚ kontrolou zjistil, že správci sbírek odpovědnost za ztrátu sbírkových předmětů až na výjimky neřešili. Po určité době neúspěšného dohledávání, která se u jednotlivých správců sbírek lišila, podali správci sbírek na MK žádost o vyřazení nedohledaných sbírkových předmětů z CES a následně je vyřadili ze své evidence. Příčinu ztrát sbírkových předmětů, případnou odpovědnost a oznámení ztrát Policii ČR správci sbírek až na výjimky neřešili.

MUO např. neřešilo inventarizační rozdíl u medaile, kterou nenalezlo již v roce 1991, ani v případě kopie medailí, které MUO pořídilo v roce 2006 za cenu 20 980 Kč a nedohledalo v rámci inventarizace v roce 2018. MUO navrhlo sbírkové předměty bez dalšího šetření k vyřazení.

Bezodkladné oznamování ztrát sbírkových předmětů Policii ČR a zaevidování těchto předmětů do databáze odcizených předmětů⁸ přitom působí preventivně proti jejich krádežím. Takovýto postup však MK správcům sbírek nestanovilo a akceptovalo vyřazování sbírkových předmětů z evidencí bez zjišťování odpovědnosti a přijetí příslušných bezodkladných opatření. Nastavený a realizovaný systém vytvářel významné riziko, že

⁸ Portál systému evidence uměleckých děl – národní specializovaná pátrací databáze odcizených, nalezených a navrácených předmětů kulturní hodnoty. Jedná se o společný projekt Policie ČR, MK a Generálního ředitelství cel ČR, který slouží mj. pro potřeby pátrání po odcizených uměleckých předmětech.

odpovědnost za ztrátu sbírkových předmětů nebude zjištěna, vzniklá škoda nebude vymáhána, a v konečném důsledku tak tento systém zvyšoval riziko ztrát sbírkových předmětů.

Sbírkky přitom kromě nevyčíslitelné historické hodnoty měly i značnou finanční hodnotu. Např. MUO kvalifikovaným odhadem ocenilo svou sbírku na 1,8 mld. Kč. Maximální výše pojistného plnění dle uzavřené pojistné smlouvy přitom činila 10 mil. Kč. Pojistné smlouvy s podobnou výší pojistného plnění měla uzavřena i většina ostatních kontrolovaných správců sbírek. Přehled o odhadnutých hodnotách jednotlivých sbírek ani o jejich pojištění MK nemělo. V této oblasti MK nestanovilo žádná pravidla nebo doporučení. Pouze v metodickém pokynu MK stanovilo povinnost pojistit sbírkové předměty v případě výpůjček.

Předpokladem řádné správy sbírek je mj. bezodkladné řešení zjištěných ztrát sbírkových předmětů. MK však tento postup nestanovilo a správci sbírek až na výjimky příčiny ztrát sbírkových předmětů a případnou odpovědnost neřešili. Tento systém zvyšoval riziko ztrát sbírkových předmětů a v tomto ohledu neplnil účel spočívající v jejich ochraně.

5. Skutečnost, že správci sbírek mohli celé podsbírkky inventarizovat jen jednou za 10 či 15 let, zvyšovala riziko nesprávné evidence a pozdního řešení případných ztrát sbírkových předmětů

NKÚ prověřil systém inventarizací sbírek, zejména v oblasti nastavených pravidel.

Zákon o ochraně sbírek stanovil správcům sbírek povinnost inventurou ověřovat soulad evidenčních záznamů jednotlivých sbírkových předmětů se skutečným stavem. Náležitosti každoročních inventarizací byly stanoveny také v ustanovení § 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o ochraně sbírek, kde je mj. uvedeno: „Počet sbírkových předmětů každé sbírky určený k inventarizaci v daném kalendářním roce se stanoví tak, aby každá sbírka byla inventarizována v úplnosti nejpozději v průběhu 10 let, u sbírek čítajících více jak 200 000 sbírkových předmětů v průběhu 15 let. (...) Určenou část každé sbírky musí každoročně tvořit nejméně 5 % všech sbírkových předmětů, které sbírku tvoří.“

V metodickém pokynu MK dále stanovilo pro správce sbírek s dvacetiletým inventarizačním cyklem povinnost dle ustanovení § 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o ochraně sbírek postupovat i u jednotlivých podsbírek. Každoroční inventarizace tak musela probíhat v rámci všech podsbírek. Pro správce sbírek s patnáctiletým inventarizačním cyklem tento postup MK pouze doporučilo. V případě desetiletého inventarizačního cyklu nestanovilo MK povinnost každoročně inventarizovat část všech podsbírek ani v metodických pokynech.

Devět z deseti kontrolovaných správců sbírek mělo dle velikosti sbírky stanoven inventarizační cyklus 10 či 15 let a neměli povinnost každoročně inventarizovat alespoň část všech podsbírek. Pět z těchto správců tak skutečně nečinilo. V případě inventarizace celé podsbírkky na začátku inventarizačního cyklu tak nebude tato podsbírkka inventarizována až do zahájení cyklu následujícího, tedy 10 či 15 let. Uvedená situace je v rozporu se smyslem inventarizace, jímž je průběžná kontrola sbírkových předmětů.

Skutečnost, že konkrétní podsběrka nebude následujících 10 či 15 let inventarizována, zvyšuje riziko, že tuto podsběrku nebude po tuto dobu správce sbírky správně evidovat a případné ztráty sbírkových předmětů nebude řešit včas a odpovídajícím způsobem.

Smyslem inventarizace je průběžná kontrola sbírkových předmětů a stavu sbírky. Nastavená pravidla však umožňovala inventarizovat celé podsbírkky jen jednou za 10 či 15 let. Tento systém přitom zvyšoval riziko nesprávné evidence a pozdního řešení případných ztrát sbírkových předmětů a snižoval účelnost jejich ochrany.

6. Zákonná povinnost informovat MK o výsledcích inventarizace byla stanovena neurčitě a správci sbírek tuto povinnost často neplnili

NKÚ prověřil plnění zákonné povinnosti správců sbírek informovat MK o výsledku inventarizací a využití těchto informací.

Zákon o ochraně sbírek uložil správcům sbírek povinnost oznamovat MK provedení inventarizace a její výsledek, popřípadě opatření stanovená k nápravě zjištěných nedostatků. Termín pro předložení oznámení ani požadované náležitosti těchto oznámení však MK správcům sbírek nestanovilo.

NKÚ si od MK vyžádal oznámení o inventarizaci za období let 2016 až 2018 od vybraného vzorku 10 správců sbírek. Oznámeními od tří správců sbírek MK vůbec nedisponovalo. Termíny zaslání a náležitosti zbylých oznámení se značně lišily. Jeden správce např. poslal v jednom roce dvě oznámení, jiný správce poslal souhrnné oznámení o inventarizacích provedených v posledních šesti letech. MK navíc akceptovalo i zcela strohá oznámení bez uvedení výsledku inventarizace.

HMT, NMP a NZM v zasláných oznámeních o provedených inventarizacích v rozporu se zákonem o ochraně sbírek⁹ nevedly jejich výsledky a opatření stanovená k nápravě zjištěných nedostatků. Z uvedeného vyplývá, že MK po správcích sbírek důsledně nevyžadovalo dodržení této zákonné povinnosti, a také, že oznámení o inventarizacích pro svou činnost nevyužívalo. Vzhledem k těmto skutečnostem tak bylo zasílání oznámení o provedení inventarizace pouze formální záležitostí, která jen zvyšovala administrativní náročnost správy sbírek.

Zákon o ochraně sbírek stanovil správcům sbírek povinnost oznamovat MK provedení inventarizace a její výsledek. MK však tato oznámení pro svou činnost nevyužívalo, ani blíže nespecifikovalo termíny a požadované náležitosti těchto oznámení. Správci sbírek tuto zákonnou povinnost často neplnili.

⁹ Ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

7. Kontrolní a následná činnost MK v oblasti dodržování povinností při správě sbírek byla nedostatečná

NKÚ u MK prověřil četnost a náležitosti kontrol dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně sbírek.

Na základě zákona o ochraně sbírek MK u správců sbírek vykonává kontroly dodržování povinností stanovených tímto zákonem. V kontrolovaném období let 2016 až 2018 realizovalo MK u správců sbírek 21 těchto kontrol, z toho v roce 2016 devět kontrol, v roce 2017 sedm kontrol a v roce 2018 pět kontrol.

Zatímco počet správců sbírek kontinuálně rostl a je důvodný předpoklad, že bude růst i nadále, počty realizovaných kontrol dodržování povinností při správě sbírek v letech 2016 až 2018 klesaly. V roce 2018 MK realizovalo pouze pět těchto kontrol a z celkového počtu správců sbírek jich tak v tomto roce zkontrolovalo pouze cca 1,5 %. Tyto kontroly trvaly zpravidla pouze jeden až dva dny. Kontrolní činnost MK v oblasti dodržování povinností při správě sbírek tak byla nedostatečná.

Na základě realizovaných kontrol dodržování povinností při správě sbírek mělo MK možnost udělit správcům sbírky pokutu. Této možnosti však MK příliš nevyužívalo a mnohé závažné porušení zákonných povinností MK nepokutovalo. Z 26 kontrol u správců sbírek, které byly předmětem vzorku kontroly NKÚ¹⁰, zjistilo MK porušení zákonných povinností v rámci 24 provedených kontrol, tj. u 92 %. Přesto MK udělilo v letech 2016 až 2018 pouze dvě pokuty, a to v řádu desetitísiců korun, přičemž zákon MK umožňoval uložit pokuty až v řádu milionů korun.

Kromě možnosti udělování pokut umožňoval zákon o ochraně sbírek MK nařídít správcům sbírek mimořádnou inventarizaci. V kontrolovaném období let 2016 až 2018 MK této možnosti nevyužilo. Mimořádnou inventarizaci MK nenařídilo ani na základě kontroly dodržování povinností při správě sbírek, v jejímž rámci zjistilo, že správce sbírky v letech 2016 a 2017 inventarizaci sbírky zapsané v CES nerealizoval. MK ani nemělo o realizovaných inventarizacích jednotlivých sbírek přehled.

MK má svou kontrolní činností ověřovat dodržování povinností při správě sbírek. MK však realizovalo nízký počet těchto kontrol. Přestože MK často zjistilo závažná porušení zákona, možnosti uložit správcům sbírek pokuty využilo MK minimálně a možnosti nařídít mimořádnou inventarizaci nevyužilo MK vůbec. Postup MK tak nevedl k včasnému a účinnému odstraňování nedostatků při správě sbírek a jejich účelné ochraně.

¹⁰ NKÚ kvůli větší vypovídací schopnosti prověřil i kontroly v období předcházejícím kontrolovanému období let 2016 až 2018.

8. MK povolovalo vývozy do zahraničí pouze formálně a o vyvezených sbírkových předmětech nemělo přehled

NKÚ prověřil činnosti MK a správců sbírek související s vývozem sbírkových předmětů do zahraničí.

MK na základě zákona o ochraně sbírek vydávalo povolení k vývozu sbírkových předmětů do zahraničí. Bez těchto povolení nebylo možné sbírkové předměty do zahraničí vyvézt. MK mělo vydávat povolení k vývozu pouze tehdy, jestliže vývoz neohrozil fyzickou podstatu sbírky, popřípadě jednotlivých sbírkových předmětů, a byly-li poskytnuty dostatečné právní záruky pro její vrácení do ČR.

MK udělilo povolení k vývozu i v případech, kdy správci sbírek nedoložili požadované právní záruky nebo neuvedli požadované pojistné hodnoty sbírkových předmětů. Kontrolu sbírkových předmětů před vývozem ani po jejich návratu MK neprovádělo. U většiny kontrolovaných spisů (celkem u 15 z 18 kontrolovaných, tj. u 83 %) přitom MK nedisponovalo ani všemi požadovanými dokumenty, kterými by správci sbírek navrácení sbírkových předmětů do ČR a jejich stav prokázali. Evidence vývozu a sbírkových předmětů do zahraničí navíc nebyla spolehlivá. V této evidenci byly jako stále aktivní vedeny i vývozy, které se ve skutečnosti neuskutečnily nebo byly ukončeny již před několika lety.

Oblast povolování vývozu nebyla právními předpisy upravena dostatečně. Např. povinnost pojistit sbírkové předměty stanovilo MK pouze v případě smluv o výpůjčce, a to pouze v metodickém pokynu, který nebyl pro většinu správců sbírek závazný. MK navíc udělovalo povolení k vývozu sbírkových předmětů do zahraničí i jen na základě informace správců sbírek, že sbírkové předměty budou pojištěny. Skutečnost, zda byly vyvážené sbírkové předměty skutečně pojištěny, stejně jako náležitosti těchto pojištění, MK neověřovalo. Tento systém vytvářel riziko, že v případě ztráty či poškození vyvezených sbírkových předmětů nedostanou správci sbírek adekvátní náhradu.

MZM a UPM postupovaly v rozporu se zákonem o majetku ČR¹¹ tím, že ponechala sbírkové předměty jiné osobě bez písemně uzavřené smlouvy o výpůjčce, a důsledně tak neužívaly všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka. V případě UPM bylo sedm sbírkových předmětů v zahraničí bez platného povolení po dobu 16 dnů. V případě MZM byly tři sbírkové předměty v zahraničí celkem 147 dní bez platného povolení, a to v důsledku časové prodlevy mezi ukončením platnosti předchozího povolení k vývozu a vydáním nového povolení. Jednalo se o vývoz z roku 2009, který do doby ukončení kontroly NKÚ stále trval. UPM a MZM tak postupovaly v rozporu se zákonem o ochraně sbírek.¹² MK uvedené skutečnosti se správci sbírek žádným způsobem neřešilo a opakovaně schválilo prodloužení povolení k vývozu přesto, že o něj MZM zažádalo vždy až po termínu

¹¹ Ustanovení § 14 odst. 4 a § 17 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹² Ustanovení § 11 odst. 5 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

stanoveném k návratu sbírkových předmětů. MZM také postupovalo v rozporu se zákonem o ochraně sbírek¹³ tím, že u dalšího vývozu zaslalo prohlášení o návratu sbírkového předmětu tři měsíce po stanovené lhůtě.

MK zodpovídá za vydávání povolení k vývozu sbírkových předmětů do zahraničí. MK však povolení udělilo i v případech, kdy správci sbírek nedoložili veškeré potřebné doklady. O realizovaných vývozech nemělo MK kompletní a spolehlivé informace. NKÚ zjistil i případy, kdy byly sbírkové předměty v zahraničí po určitou dobu bez platného povolení. Způsob povolování a monitorování vývozu sbírkových předmětů do zahraničí nepůsobil jako účelný prostředek jejich ochrany.

9. Správci sbírek porušili stanovená pravidla správy a ochrany sbírek

NKÚ u deseti správců sbírek prověřil soulad správy a ochrany sbírek se stanovenými pravidly.

Kromě nedostatků uvedených v předchozích bodech tohoto kontrolního závěru zjistil NKÚ u správců sbírek zejména následující porušení stanovených pravidel:

- Devět správců sbírek (HMT, MGB, MRK, MUO, MZM, NMP, NPM, NTM a NZM) neuvádělo v chronologických a systematických evidencích všechny zákonem¹⁴ požadované záznamy. Např.:
 - MUO vedlo evidenci sbírky způsobem, který neumožňoval zjistit skutečný počet sbírkových předmětů. V elektronické verzi evidence nevedlo MUO všechny sbírkové předměty. Písemné evidence obsahovaly hromadné zápisy a některé sbírkové předměty MUO popsal tak obecně, že to neumožňovalo jejich jednoznačnou identifikaci. U 138 ze 151 kontrolovaných sbírkových předmětů (tj. u 92 %) nevedlo MUO evidenci způsobem, který by ostatním osobám umožnil se v evidenci orientovat a provádět kontrolu stavu sbírkových předmětů. MUO navíc vedlo systematickou evidenci na volných listech, které nebyly opatřeny otiskem oficiálně používaného razítka a podpisem oprávněné osoby. Evidence tak nebyla chráněna před záměnou, falšováním či neoprávněnými změnami, čímž nebyla zajištěna její průkaznost.
 - MGB neměla přehled o skutečném stavu evidenčních čísel sbírkových předmětů. Její evidence byla minimálně v 218 případech neprůkazná, jelikož MGB měla ve své expozici umístěny sbírkové předměty, které nebylo možné jednoznačně identifikovat. Minimálně 205 sbírkových předmětů MGB řádně neevidovala a tyto předměty nebyly zapsány v CES jako součást sbírky MGB.
 - MZM a NMP rovněž nepostupovaly v souladu s prováděcí vyhláškou,¹⁵ když nevedly některé záznamy v systematické evidenci v listinné podobě.

¹³ Ustanovení § 11 odst. 6 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

¹⁴ Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

¹⁵ Ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

- Sedm správců sbírek (MGB, MRK, MUO, MZM, NPM, NZM a UMP) neprovedlo zápis do systematické evidence ve lhůtě nejpozději do tří let od zápisu do chronologické evidence. Správci sbírek tak nepostupovali v souladu s prováděcí vyhláškou.¹⁶
- Tři správci sbírek (MRK, MUO a UPM) neprovedli inventarizaci u minimálně 5 % sbírkových předmětů, a nepostupovali tak v souladu s prováděcí vyhláškou.¹⁷ U NPM nebylo vzhledem k nedostatečné evidenci možné splnění této povinnosti vyhodnotit. Zároveň u tohoto správce sbírky nelze očekávat splnění povinnosti inventarizovat celou sbírku v průběhu 10 let. Tuto povinnost nesplnilo rovněž UPM (v jeho případě 15 let), a nepostupovalo tak v souladu s prováděcí vyhláškou.¹⁸ MZM mělo s ohledem na délku inventarizačního cyklu, který činil 20 let, povinnost provádět každoroční inventarizaci v části všech podsbírek. MZM tuto povinnost neplnilo, a postupovalo tak v rozporu s metodickým pokynem MK.¹⁹
- Správci sbírek měli ze zákona povinnost stanovit režim zacházení se sbírkou a dbát na jeho dodržování. Čtyři správci sbírek (HMT, MGB, MUO a UPM) nezpracovali všechny povinné části tohoto režimu stanovené metodickým pokynem MK.²⁰ HMT a MGB navíc postupovaly v rozporu se stanoveným vlastním režimem zacházení se sbírkou, když jejich poradní sbory pro sbírkotvornou činnost neposoudily soulad získaných sbírkových předmětů se strategií sbírkotvorné činnosti muzea. V případě MGB chronologická evidence neobsahovala všechny povinné záznamy. V rozporu s režimem zacházení se sbírkou MGB do sbírky zařadila minimálně 1 222 evidenčních čísel sbírkových předmětů a vyřadila minimálně 50 evidenčních čísel sbírkových předmětů. MUO režim zacházení se sbírkou ani nestanovilo jako závazný vnitřní předpis. HMT, MGB a MUO tak nepostupovaly v souladu se zákonem o ochraně sbírek.²¹
- U tří správců sbírek (MRK, MUO a NZM) zjistil NKÚ uložení sbírkových předmětů v prostorách, které neměly klimatické podmínky vhodné pro jejich dlouhodobé uchování. MUO a NZM plánují situaci vyřešit výstavbou nových depozitářů.
- Správci sbírek zapůjčovali sbírkové předměty jiným fyzickým a právnickým osobám v ČR i zahraničí. U čtyř správců sbírek (MGB, MRK, MZM a NPM) zjistil NKÚ případy, kdy smlouvy o výpůjčce sbírkových předmětů nebyly účinné po celou dobu, na kterou byly tyto předměty skutečně zapůjčeny. Správci sbírek tak svěřený majetek nedostatečně chránili před neoprávněnými zásahy a postupovali v rozporu se zákonem o majetku

¹⁶ Ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

¹⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

¹⁸ Ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

¹⁹ Ustanovení článku II. odst. 6 metodického pokynu Ministerstva kultury k evidenci a inventarizaci sbírkových předmětů a k doplnění obrazových údajů pro charakteristiku sbírky v CES a ke změně zákona č. 122/2000 Sb. zákonem č. 303/2013 Sb.

²⁰ Ustanovení článku IV. metodického pokynu k zajištění průkaznosti evidence sbírkových předmětů a stanovení režimu zacházení se sbírkou v muzeích a galeriích spravujících sbírky ve vlastnictví státu a územních samosprávních celků.

²¹ Ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

ČR.²² MUO smlouvy o výpůjčkách uzavřelo, avšak s řadou chybějících podstatných náležitostí. MUO také v rozporu se stanovenými podmínkami poskytlo sbírkové předměty do dočasného užívání bezúplatně pro reprezentační účely. Postup MUO v oblasti výpůjček sbírkových předmětů nebyl v souladu se zákonem o ochraně sbírek, zákonem o majetku ČR a metodickým pokynem MK.²³ MRK dále postupovalo v rozporu se zákonem o ochraně sbírek²⁴, když ve dvou případech vyvezlo sbírkové předměty do zahraničí bez povolení MK.

Pravidla správy a ochrany sbírek byla stanovena právní úpravou a metodickými pokyny MK. NKÚ zjistil porušení těchto pravidel u všech kontrolovaných správců sbírek. Četnost a významnost těchto zjištění se u jednotlivých kontrolovaných správců sbírek lišila. S výjimkou zpřístupnění sbírek veřejnosti zjistil NKÚ nedostatky ve všech kontrolovaných oblastech, zejména v oblasti evidence, dále pak inventarizace, výpůjček sbírkových předmětů, ale i v zajištění odpovídajících podmínek jejich uložení a účelné ochrany.

Seznam zkratk

CES	centrální evidence sbírek
ČR	Česká republika
HMT	Husitské muzeum v Táboře
Koncepce muzejnictví	<i>Koncepce rozvoje muzejnictví v České republice v letech 2015 až 2020</i>
MGB	Moravská galerie v Brně
MK	Ministerstvo kultury
MRK	Muzeum romské kultury, Brno
MUO	Muzeum umění Olomouc
MZM	Moravské zemské muzeum, Brno
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NMP	Národní muzeum v přírodě, Rožnov pod Radhoštěm
NPM	Národní pedagogické muzeum a knihovna J. A. Komenského, Praha
NTM	Národní technické muzeum, Praha
NZM	Národní zemědělské muzeum, s. p. o., Praha
sbírka	sbírka muzejní povahy
UPM	Uměleckoprůmyslové museum v Praze

²² Ustanovení § 14 odst. 4 a § 17 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²³ Ustanovení § 9 odst. 1 písm. a), b) a f) zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů; ustanovení § 14 odst. 3 a 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích; ustanovení článku IX. metodického pokynu k zajišťování správy, evidence a ochrany sbírek muzejní povahy v muzeích a galeriích zřizovaných Českou republikou nebo územními samosprávnými celky (kraji, obcemi).

²⁴ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/12

Prostředky vybírané na základě zákona na zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/12. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

Cílem kontroly bylo prověřit funkčnost systému zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání a jeho soulad s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května do prosince 2019. Kontrolovaným obdobím bylo období let 2015 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

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

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

Česká pojišťovna a.s., Praha (dále také „Česká pojišťovna“);

Kooperativa pojišťovna, a.s., Vienna Insurance Group, Praha (dále také „Kooperativa“).

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 6. dubna 2020, **schválilo** usnesením č. 10/VI/2020 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele

29,8 mld. Kč

Přijaté pojistné
2015–2018

18,1 mld. Kč

Vyplacené pojistné plnění
likvidace pojistných událostí
2015–2018

1,2 mld. Kč

Náklady
správní režie pojišťoven
2015–2018

10,5 mld. Kč

Přebytek ze zákonného
pojištění
příjem státního rozpočtu
2015–2018

268 768

Počet evidovaných zaměstnavatelů v roce 2018

231 585

Počet pojistných událostí 2015–2018

122 465 tis. Kč

Předepsané zvýšené pojistné¹ 2015–2018

64 428 tis. Kč

Prominuté zvýšené pojistné činilo 52,6 %
z celkového předepsaného zvýšeného pojistného

¹ Nebylo-li pojistné zaplaceno řádně a včas, zvyšuje se o 10 % dlužné částky za každý započatý měsíc, tj. zvýšené pojistné = sankce za pozdní úhradu.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu prostředků vybíraných na základě zákona na zákonné pojištění odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání (dále také „zákonné pojištění“). Zákonné pojištění zajišťuje náhradu škody, která vznikla zaměstnanci při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Cílem kontroly bylo prověřit funkčnost systému zákonného pojištění a jeho soulad s právními předpisy. Kontrola byla provedena u MPSV, MF, České pojišťovny a Kooperativy.

Právní úprava zákonného pojištění je významně zatížena systémovými nedostatky, které činí systém zákonného pojištění nefunkčním. Od roku 2006 nepodléhá systém zákonného pojištění doзору ani dohledu ze strany státních orgánů ani ze strany České národní banky. MPSV i MF bezvýsledně předkládaly v období let 2006–2017 legislativní návrhy na změnu systému zákonného pojištění.

Pověřené pojišťovny, Česká pojišťovna a Kooperativa, provozují zákonné pojištění pro stát v intencích současné nedostatečné právní úpravy, v důsledku čehož nevymáhají pojistné po všech povinných subjektech a neověřují systematicky, zda zaměstnavatelé odvádějí pojistné ve správné výši. V případech, kdy pojistné není zapláceno včas, nevymáhají pověřené pojišťovny důsledně úhrady zvýšeného pojistného a u zvýšeného pojistného přistupují pravidelně k upuštění od vymáhání.

Systémové nedostatky

Právní úprava zákonného pojištění, která se od roku 1993 řídí ustanovením § 205d zrušeného zákona č. 65/1965 Sb.² a vyhláškou č. 125/1993 Sb.³, vykazuje následující nedostatky:

1. Systém zákonného pojištění nepodléhá od roku 2006 doзору ani dohledu. MF bylo do 31. 3. 2006 orgánem státního doзору nad pojišťovnictvím. Od 1. 4. 2006 vykonává dohled podle zákona o pojišťovnictví⁴ Česká národní banka, ale na zákonné pojištění se dohled ČNB nevztahuje.
2. Není upravena součinnost mezi pojišťovnami a orgány státní správy. Důsledkem chybějící součinnosti mezi pojišťovnami a orgány státní správy bylo to, že pojišťovny neověřovaly, zda pojistné hradili všichni povinní zaměstnavatelé, a aktivně nevyhledávaly zaměstnavatele, kteří svou zákonnou povinnost neplnili. Z kontrolovaného vzorku 661 zaměstnavatelů tuto povinnost v období let 2015–2018 prokazatelně nesplnilo 185 zaměstnavatelů⁵.

² Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce (vyjma ustanovení § 205d byl zákon s účinností od 1. 1. 2007 zrušen).

³ Vyhláška č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání.

⁴ Ustanovení § 84 a 85 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.

⁵ Zdrojem byl pro NKÚ informační systém České správy sociálního zabezpečení, údaje byly získány prostřednictvím MPSV.

3. Sankce za pozdní úhradu zákonného pojistného je v právní úpravě stanovena⁶ neobvykle vysoká, činí 10 % z dlužné částky neuhrazeného pojistného za každý započatý měsíc. Pojišťovny i MF přistupují k upuštění od vymáhání zvýšeného pojistného ve všech případech, kdy zaměstnavatelé podají žádost. Za období 2015–2018 bylo upuštěno od vymáhání částky v celkové výši 64 427 762 Kč, tj. 52,6 % z celkového předepsaného zvýšeného pojistného.
4. Limit ve výši 250 000 Kč stanovený platnou právní úpravou pro upuštění od vymáhání pohledávek je neúměrně vysoký⁷. Pojišťovny jsou oprávněny samostatně rozhodovat o upuštění od vymáhání pojistného a pohledávek až do výše 250 000 Kč, přičemž pro rozhodování o upuštění od vymáhání není pojišťovnám stanoven jednotný postup. Pojišťovny v letech 2015–2018 prominuly zvýšené pojistné do 250 000 Kč v celkové výši 47 498 026 Kč.
5. MF a MPSV předkládaly v letech 2006–2017 legislativní návrhy na změnu systému zákonného pojištění. Tyto návrhy však nebyly v rámci legislativního procesu schváleny.

Ostatní zjištěné skutečnosti

6. Postup MF při vydávání souhlasů s upuštěním od vymáhání pohledávek nad 250 000 Kč byl nepřezkoumatelný a netransparentní. MF nemělo jednoznačně nastavena kritéria a jejich váhu pro posuzování žádostí o souhlas s upuštěním od vymáhání pohledávek. V období 2015–2018 vydalo MF ve všech 71 případech předložených pojišťovnami k posouzení souhlas a upustilo od vymáhání pohledávek ve výši 18 414 343 Kč.
7. MF porušilo právní předpis⁸, když nevybíhalo úrok z prodlení ve výši 1 304 434 Kč, který vznikl v důsledku pozdního odvodu přebytku pojistného ve výši 741 339 661 Kč od České pojišťovny za rok 2015. Ke dni 8. 7. 2019 došlo uplynutím promlčecí lhůty k promlčení dluhu.
8. Česká pojišťovna porušila právní předpis⁹ tím, že nestanovila přebytky ze zákonného pojištění za roky 2017 a 2018 ve správné výši, a snížila tak odvod do státního rozpočtu o 648 743 Kč. V průběhu kontroly Česká pojišťovna převedla uvedenou částku na účet MF.
9. Pojišťovny v intencích současné nedostatečné právní úpravy neověřovaly systematicky u zaměstnavatelů, zda odvádějí pojistné ve správné výši. Česká pojišťovna kontrolovala platby pojistného dle termínů splatnosti stanovených vyhláškou¹⁰ pouze z hlediska existence platby, nikoli její správné výše. Kooperativa neprováděla kontroly pravidelnosti

⁶ Například podle ustanovení § 20 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a ustanovení § 18 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, je sankce stanovena ve výši 0,05 % z dlužné částky za každý kalendářní den prodlení.

⁷ Například v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je stanoven limit pro odpuštění úroku z prodlení ve výši 5 000 Kč (ustanovení § 14 odst. 6).

⁸ Ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 219/2000 Sb. ve spojení s nařízením vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky.

⁹ Ustanovení § 205d odst. 2 ve spojení s odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb.

¹⁰ Ustanovení § 12 odst. 3 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

plateb a správnosti výpočtu výše pojistného u všech zaměstnavatelů, kontrolu prováděla zejména při likvidaci pojistných událostí.

10. Pojišťovny při likvidaci pojistných událostí (ověřeno na 39 případech) a uplatňování regresů (ověřeno na 80 případech) postupovaly v souladu s právními předpisy.
11. Evropská komise¹¹ může v budoucnu shledat režim zákonného pojištění neslučitelným s vnitřním trhem. Systém provádění zákonného pojištění naplňuje všechny definiční znaky veřejné podpory. Zákonné pojištění jako existující podpora včetně následně provedených změn nebylo součástí výročních zpráv o všech existujících režimech podpory¹².

II. Informace o kontrolované oblasti

Zákonné pojištění je upraveno ustanovením § 205d zákona č. 65/1965 Sb., které bylo po zrušení tohoto zákona ponecháno v právním řádu České republiky na základě přechodného ustanovení § 365 zákona č. 262/2006 Sb.¹³.

Provádění zákonného pojištění bylo uloženo České pojišťovně a Kooperativě zákonem¹⁴ s účinností od 1. 1. 1993. U České pojišťovny jsou pojištěni všichni zaměstnavatelé, kteří s ní měli k 31. 12. 1992 sjednáno pojištění odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, a jejich právní nástupci. U Kooperativy jsou pojištěni všichni ostatní zaměstnavatelé. Údaje pojišťoven za období 2015–2018 o počtu evidovaných zaměstnavatelů, počtu pojistných událostí a o výši přijatého a vyplaceného pojistného jsou uvedeny v příloze č. 1.

Zákonné pojištění vzniká dnem vzniku pracovněprávního vztahu u zaměstnavatele. Mezi zaměstnavatelem a pojišťovnou, kterou je ze zákona buď Česká pojišťovna, nebo Kooperativa, se neuzavírá žádná pojistná smlouva. Na existenci pojištění a nároky zaměstnanců na odškodnění pracovního úrazu nebo nemoci z povolání nemá vliv ani případné neplacení pojistného ze strany zaměstnavatele.

Zákonné pojištění Česká pojišťovna a Kooperativa provádějí pro stát na základě zákonného zmocnění. Vznikne-li při provozování tohoto pojištění majetková újma, mají pojišťovny právo na její úhradu ze státního rozpočtu. Naopak přebytek vzniklý ze zákonného pojištění odvádějí do státního rozpočtu. Zákonné pojištění je provozováno systémem tzv. průběžného financování, tedy z pojistného placeného v daném roce jsou hrazeny nároky poškozených zaměstnanců splatné v daném účetním období bez ohledu na to, kdy došlo ke škodě. Zákonné pojištění se nevztahuje na zaměstnavatele, kteří mají postavení organizačních složek státu, nehradí se za vězně, studenty a učně v odborné praxi. Pojištění se dále nevztahuje na

¹¹ Podle článku 14 odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

¹² Podle článku 21 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 výroční zprávy předkládá Evropské komisi členský stát.

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

¹⁴ Zákon č. 37/1993 Sb., o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů.

společníky či jednatele obchodních společností, kteří nejsou v pracovním poměru ke společnosti.

Dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nespadlo v kontrolovaném období let 2015 až 2018 zákonné pojištění do působnosti žádného ministerstva.

MF na základě zmocnění¹⁵ vydalo s účinností od 22. 4. 1993 vyhlášku¹⁶, kterou upravilo právní vztahy mezi zaměstnavateli a příslušnými pověřenými pojišťovnami.

MPSV připravovalo a předkládalo vládě návrhy právní úpravy v oblasti pracovněprávních vztahů a náhrad škod z pracovních úrazů a nemocí z povolání, v rámci zákona č. 262/2006 Sb.¹⁷ definovalo rozsah náhrady škody a nemajetkové újmy vzniklé pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, podmínky zproštění zaměstnavatele povinnosti k náhradě a druhy náhrad.

Ekonomické výsledky provozování zákonného pojištění za roky 2015–2018 sdělovaly pojišťovny Ministerstvu financí vždy v termínu do 31. března následujícího roku, a to prostřednictvím výkazu „ZPOZ – Výkaz ekonomických výsledků provozu zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání“, viz tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Přehled ekonomických výsledků zákonného pojištění v letech 2015–2018 (v tis. Kč)

Ukazatel	Česká pojišťovna				Kooperativa				CELKEM			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Přijaté pojistné	1 360 297	1 398 260	1 477 516	1 602 765	5 381 086	5 711 080	6 107 332	6 718 991	6 741 383	7 109 340	7 584 848	8 321 756
Výnosy z přijatého pojistného (úroky)	4	0	700	8 437	822	137	913	16 206	826	137	1 613	24 643
Přijaté pojistné včetně úroků	1 360 301	1 398 260	1 478 216	1 611 202	5 381 908	5 711 217	6 108 245	6 735 197	6 742 209	7 109 477	7 586 461	8 346 399
Vyplacené náhrady škody za pojistná plnění	564 549	686 637	694 995	688 838	3 188 105	4 061 967	4 077 640	4 121 150	3 752 654	4 748 604	4 772 635	4 809 988
Náklady správní režie	54 412	55 930	59 101	64 111	215 243	228 443	244 293	268 760	269 655	284 373	303 394	332 871
Vyplacené náhrady škody za pojistná plnění + náklady správní režie	618 961	742 567	754 096	752 949	3 403 348	4 290 410	4 321 933	4 389 910	4 022 309	5 032 977	5 076 029	5 142 858
Přebytek zákonného pojištění = odvod do státního rozpočtu	741 340	655 693	724 120	858 253	1 978 560	1 420 807	1 786 312	2 345 287	2 719 900	2 076 500	2 510 432	3 203 540

Zdroj: MF, vlastní zpracování NKÚ.

Celkový kontrolovaný objem finančních prostředků činil 29 784 547 131 Kč.

Systém zákonného pojištění je v ČR z hlediska správce systému provozován soukromými subjekty a plnění z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání je poskytováno ve formě kompenzace ztráty, tj. jako náhrada škody. Pro srovnání uvádíme, že v okolních státech (Německo, Polsko, Slovensko a Rakousko) je systém zákonného pojištění z hlediska správce

¹⁵ Ustanovení § 205d odst. 7 zákona č. 65/1965 Sb.

¹⁶ Vyhláška č. 125/1993 Sb.

¹⁷ Ustanovení § 269 až 271u zákona č. 262/2006 Sb.

systemu provozován státní nebo veřejnoprávní institucí a plnění je poskytováno ve formě předem definované (sociální) dávky, viz příloha č. 2.

III. Rozsah kontroly

U pojišťoven kontrola prověřila, zda postupovaly při své činnosti v systému zákonného pojištění v souladu s právními předpisy. NKÚ se zde zaměřil především na:

- a) výběr finančních prostředků, tj. výběr pojistného, stanovení a výběr zvýšeného pojistného a vymáhání pohledávek;
- b) výdej finančních prostředků, tj. vyplácení pojistného plnění.

U MPSV kontrola prověřila, zda zajistilo v rozsahu své působnosti správnou funkčnost systému zákonného pojištění, přičemž se zaměřila na nastavení právní úpravy systému.

U MF kontrola prověřila, zda zajistilo v rozsahu své působnosti, aby byl systém zákonného pojištění funkční a v souladu s právními předpisy, přičemž se zaměřila mj. na nastavení právní úpravy systému a kontrolních mechanismů.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Systém zákonného pojištění nepodléhá od roku 2006 doзору ani dohledu.

Orgánem státního dozoru nad pojišťovnictvím pro území České republiky bylo dle zákonů o pojišťovnictví¹⁸ do 31. 3. 2006 MF. Od 1. 4. 2006 vykonává dle zákona o České národní bance¹⁹ a zákona o pojišťovnictví²⁰ dohled v pojišťovnictví Česká národní banka. Protože zákonné pojištění je provozováno na základě zákona a nejedná se o pojišťovací ani zajišťovací činnost dle zákona o pojišťovnictví²¹, nevztahuje se na něj dohled ČNB. V zákoníku práce²² není uvedeno zmocnění MF k doзору nad činností pojišťoven. **Od dubna 2006 nepodléhá systém zákonného pojištění, které pro stát vykonávají soukromé subjekty, doзору ze strany státních orgánů ani dohledu ze strany ČNB.**

2. Není upravena součinnost mezi pojišťovnami a orgány státní správy.

Pojišťovny vykonávající správu zákonného pojištění pro stát nemají postavení subjektů, kterým mohou orgány státní správy ze svých informačních systémů poskytovat verifikovaná

¹⁸ Zákon č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, účinnost od 28. 5. 1991 do 31. 3. 2000; zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), účinnost od 1. 4. 2000 do 31. 3. 2006.

¹⁹ Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

²⁰ Ustanovení § 84 a § 85 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.

²¹ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. f) a l) zákona č. 277/2009 Sb.

²² Ustanovení § 205d zákona č. 65/1965 Sb.



data o zaměstnavatelích. **V důsledku toho pojišťovny neověřovaly, zda pojistné hradili všichni povinní zaměstnavatelé, ani je aktivně nevyhledávaly.**

Zákonné pojištění vzniká na základě skutečnosti, že zaměstnavatel začal zaměstnávat alespoň jednoho zaměstnance. Údaje o vzniku povinnosti zaměstnavatele platit zákonné pojistné jako jediná v rámci své působnosti eviduje Česká správa sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“). V zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení²³ jsou uvedeny subjekty, kterým jsou orgány sociálního zabezpečení povinny na žádost poskytnout využitelné informace. Česká pojišťovna a Kooperativa mezi vyjmenovanými subjekty nejsou. Údaje o vzniku povinnosti zaměstnavatele platit pojistné tak pojišťovny mohou získat pouze přímo od zaměstnavatelů nebo z veřejně přístupných zdrojů, které však neobsahují kompletní a verifikovaná data.

NKÚ porovnal údaje o zaměstnavatelích evidovaných v databázích Kooperativy a České pojišťovny (celkem 268 768 zaměstnavatelů) se sestavou zaměstnavatelů, kteří byli aktivní v databázi RES²⁴ ke konci roku 2018. Výstupem porovnání byla skupina 53 362 zaměstnavatelů, kteří dle databáze RES zaměstnávali ke konci roku 2018 zaměstnance, ale pojišťovny je neměly ve svých databázích. Z této skupiny NKÚ prověřil zaměstnavatele zaměstnávající více než 20 zaměstnanců, což bylo celkem 661 subjektů. **Z toho 185 zaměstnavatelů mělo prokazatelně v období 2015–2018 platit pojistné na zákonné pojištění. Tuto povinnost zaměstnavatelé nesplnili a nebyli registrováni ani u jedné pojišťovny.**

3. Sankce za pozdní úhradu zákonného pojistného je v právní úpravě stanovena²⁵ neobvykle vysoká.

Sankce ve výši 10 % z dlužného pojistného za každý měsíc prodlení je a byla již při vydání vyhlášky neobvykle vysoká. Pro srovnání v zákoně o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti²⁶ je stanoveno penále za pozdní úhradu pojistného nebo úhradu pojistného v nižší částce ve výši 0,05 % dlužné částky za každý kalendářní den prodlení (v době vydání vyhlášky byla sazba penále 3 % za každý započatý měsíc), v zákoně o pojistném na veřejné zdravotní pojištění²⁷ je stanoveno penále za pozdní úhradu pojistného nebo zálohy na pojistné anebo úhradu pojistného v nižší částce ve výši 0,05 % dlužné částky za každý kalendářní den prodlení (v době vydání vyhlášky byla sazba 0,1 % za každý den). Penále tak vychází ve výši cca 1,5 % za měsíc prodlení, což je řádově nižší sankce než u zákonného pojištění. **Mimo jiné i z důvodu, že 10% sankce může být až likvidační, přistupovaly pojišťovny i MF ve velké míře k upuštění od vymáhání pohledávek.** Za období let 2015–2018 bylo upuštěno od vymáhání celkem 64 427 762 Kč, tj. 52,6 % z celkového předepsaného zvýšeného pojistného, viz tabulka č. 2.

²³ Ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

²⁴ Registr ekonomických subjektů.

²⁵ Například podle ustanovení § 20 zákona č. 589/1992 Sb. a ustanovení § 18 zákona č. 592/1992 Sb. je sankce stanovena ve výši 0,05 % z dlužné částky za každý kalendářní den prodlení.

²⁶ Ustanovení § 20 zákona č. 589/1992 Sb.

²⁷ Ustanovení § 18 zákona č. 592/1992 Sb.

Tabulka č. 2: Souhrn upuštění od vymáhání za obě pojišťovny

Upuštění od vymáhání pohledávek – zvýšené pojistné	Počet případů	Zvýšené pojistné (v Kč)	Upuštění od vymáhání (v Kč)	K vymáhání (v Kč)
Česká pojišťovna	53	2 862 039	2 115 949	746 084
Kooperativa	3 125	119 602 770	62 311 813	57 290 957
Celkem	3 178	122 464 809	64 427 762	58 037 041

Zdroj: informace kontrolovaných pojišťoven; vlastní zpracování NKÚ.

4. Limit ve výši 250 000 Kč stanovený pro upuštění od vymáhání pohledávek je neúměrně vysoký²⁸.

Pojišťovny mají podle vyhlášky²⁹ oprávnění na základě vlastního posouzení a rozhodnutí upustit od vymáhání pohledávek, které nepřekračují částku 250 000 Kč. Výše této částky je v porovnání s obdobným institutem (tj. upuštěním od vymáhání úroku z prodlení) upraveným v zákoně o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích³⁰ neúměrně vysoká³¹. Pojišťovny v kontrolovaném období upustily od vymáhání zvýšeného pojistného do 250 000 Kč v celkové výši 47 498 026 Kč.

Pro zmírnění tvrdosti dopadu vyhlášky³², mj. zvýšení pojistného o 10 % za každý započatý měsíc prodlení, využívaly pojišťovny institut upuštění od vymáhání pohledávek³³. Pojišťovny dle konkrétních okolností případu zčásti nebo zcela upustily od vymáhání pohledávky vyplývající ze zvýšeného pojistného. Jestliže pohledávka převyšovala částku 250 000 Kč, činily tak pojišťovny pouze se souhlasem MF.

Česká pojišťovna upustila od vymáhání pohledávky ze zvýšeného pojistného pouze na základě žádosti zaměstnavatele a v letech 2015–2018 nezamítla žádnou žádost o odpuštění zvýšeného pojistného. Česká pojišťovna upustila od vymáhání pohledávek ze zvýšeného pojistného v rozmezí 50–91 % a k upuštění přistupovala individuálně podle konkrétního případu, postup měla upraven vnitřním předpisem. **Česká pojišťovna při stanovení výše upuštění zohledňovala mimo jiná kritéria i komerční propojištěnost³⁴, tzn. skutečnost, která neměla žádnou souvislost s ekonomickou situací žadatele ani jeho platební morálkou v oblasti zákonného pojištění.** Z celkové částky zvýšeného pojistného u 51 žádostí o upuštění ve výši 1 279 020 Kč Česká pojišťovna upustila od vymáhání pohledávky ve výši 1 125 672 Kč, tj. 88 %. K vymáhání tak zůstala částka 153 342 Kč.

Kooperativa upustila od vymáhání pohledávky ze zvýšeného pojistného pouze na základě žádosti zaměstnavatele a promíjela část zvýšeného pojistného ve všech případech, kdy si zaměstnavatelé o upuštění od vymáhání zvýšeného pojistného zažádali. Postup Kooperativy při upuštění od vymáhání pohledávek byl ověřen na kontrolovaném vzorku 30 případů, u kterých pojišťovna vyčíslila zvýšené pojistné v celkové částce 624 111 Kč a následně upustila od vymáhání částky 323 419 Kč (tj. 52 %); k vymáhání tak zbyla částka 300 690 Kč. Zvýšené

²⁸ Například v ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 219/2000 Sb. je stanoven limit pro upuštění od vymáhání úroku z prodlení ve výši 5 000 Kč.

²⁹ Ustanovení § 15 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

³⁰ Ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 219/2000 Sb.

³¹ Částka pro upuštění od vymáhání úroku z prodlení dle zákona č. 219/2000 Sb. činí v úhrnu 5 000 Kč.

³² Ustanovení § 12 odst. 9 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

³³ Ustanovení § 15 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

³⁴ Počet pojistných smluv, které klient uzavřel s Českou pojišťovnou.

pojistné do 250 000 Kč promíjela v rozmezí 40–80 % (částky do výše 1 000 Kč promíjela celé, tj. 100 %).

Pro upuštění od vymáhání zvýšeného pojistného do 250 000 Kč měla Kooperativa vnitřním předpisem upraven postup při vyřizování žádostí zaměstnavatelů o prominutí zvýšeného pojistného, včetně oblastí, které komise³⁵ při svém rozhodování posuzuje. Z žádného dokumentu, který tato komise po svém zasedání vyhotovila, však nebylo zřejmé, které kritérium při svém rozhodování zohlednila a proč. **Rozhodování komise při upuštění od vymáhání pohledávek do 250 000 Kč bylo zpětně nepřezkoumatelné a netransparentní.**

5. MF a MPSV předkládaly v letech 2006–2017 legislativní návrhy na změnu systému zákonného pojištění.

MF se podílelo na nastavení systému zákonného pojištění v rozsahu stanoveném usneseními vlády. V roce 2012 zpracovalo *Analýzu problematiky odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání s věcnými návrhy na budoucí řešení*, kterou vláda schválila svým usnesením³⁶. V roce 2016 byl podán jako poslanecká iniciativa pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb.; pozměňovací návrh požadoval přesunout z vyhlášky do zákona základní povinnosti zaměstnavatele, právo pojišťovny na náhradu pojistného plnění, problematiku pojistného, oblast upuštění od vymáhání pohledávek a snížení sazby zvýšeného pojistného za pozdní úhradu z 10 % dlužné částky za každý měsíc na 0,05 % za každý den prodlení. Projednávání návrhu novely zákoníku práce bylo Poslaneckou sněmovnou v červnu 2017 přerušeno.

MPSV v roce 2005 připravilo návrh zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců. Tento vládní návrh zákona prošel legislativním procesem a nabyl platnosti dne 7. 6. 2006³⁷. Tento zákon měnil dosavadní koncepci zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání. Obsahem zákona byl přechod z komerčního pojištění na pojištění sociálního systému formou sociálního úrazového pojištění s vlastním systémem poskytovaných dávek. Provádění úrazového pojištění bylo svěřeno České správě sociálního zabezpečení jako organizační složce státu, která měla zajišťovat aktivní výběr pojistného na základě průběžného porovnávání seznamu poplatníků pojistného s registrem ekonomických subjektů. Účinnost zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců byla 4× odložena, následně byl zákon s účinností od 1. 10. 2015 zrušen.

V roce 2014 připravilo MPSV materiál *Návrh způsobu zabezpečení zaměstnanců při pracovním úrazu a nemoci z povolání*, na jehož základě předložilo dne 6. 12. 2016 vládě ČR návrh věcného záměru zákona o pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Legislativní rada vlády však věcný záměr zákona nedoporučila vládě ke schválení a ten byl dne 8. 2. 2019 skartován.

³⁵ Komise pro posouzení žádostí o neuplatnění práva na zvýšené pojistné.

³⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 24. 10. 2012 č. 781, k *Analýze problematiky odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání s návrhem věcného řešení*.

³⁷ Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců.

Ostatní zjištěné skutečnosti

6. Postup MF při vydávání souhlasů s upuštěním od vymáhání pohledávek nad 250 000 Kč byl nepřezkoumatelný a netransparentní.

Česká pojišťovna předložila MF celkem 11 žádostí o souhlas s upuštěním od vymáhání pohledávek za roky 2015 až 2018, z toho byly dvě žádosti o souhlas s upuštěním od vymáhání zvýšeného pojistného a devět žádostí o souhlas se zmírněním regresu³⁸ pojistného plnění za odškodnění pracovního úrazu, vždy s návrhem procentní výše upuštění. Kooperativa v tomto období předložila celkem 60 žádostí o souhlas s upuštěním od vymáhání pohledávek, všechny žádosti se týkaly zvýšeného pojistného za pozdní úhradu pojistného. Žádosti obsahovaly mj. doporučení, jaká částka zvýšeného pojistného v českých korunách a v procentech by měla být dále vymáhána.

V žádostech byly nejčastěji uváděny tyto důvody pozdních úhrad pojistného: tíživá ekonomická a finanční situace, administrativní chyby, nesprávné nastavení softwaru, opomenutí, nedopatření nebo výpočet pojistného v nesprávné výši. MF udělovalo souhlasné stanovisko s upuštěním od vymáhání pohledávek v rozmezí 10–80 %, přičemž v jednotlivých kontrolovaných letech byl zřejmý posun ke snižování částek upuštění od vymáhání.

MF vydalo na základě žádostí pojišťoven v 47 případech souhlasné stanovisko k upuštění od vymáhání pohledávek v celkové výši 10 113 970 Kč. V 24 případech vydalo MF nesouhlasné stanovisko s tím, že souhlas udělí pouze za podmínky, že pojišťovna navrhne nižší výši. MF v nesouhlasných stanoviscích neuvodilo žádné důvody, proč požaduje jinou procentuální výši částečného upuštění. Pojišťovny následně podaly novou, upravenou žádost o souhlas s upuštěním od vymáhání, ke které MF již vydalo souhlasné stanovisko. Uvedeným postupem MF došlo k navýšení původně pojišťovnami navrhované částky k vymáhání z 5 587 324 Kč na částku 7 531 228 Kč, tj. navýšení o 1 943 904 Kč. **U jednotlivých případů následných souhlasů nebylo možné ověřit, na základě jakých kritérií a hodnot MF vydávalo souhlasy s upuštěním od vymáhání pohledávek ze zvýšeného pojistného nebo regresů.**

MF v 71 případech vydalo souhlasné stanovisko k upuštění od vymáhání pohledávek ve výši 18 414 343 Kč, tj. 51 % z celkové částky zvýšeného pojistného nebo regresu 36 059 541 Kč, pojišťovny tak vymáhaly částku 17 645 198 Kč. **Postup MF při vydávání souhlasů s upuštěním od vymáhání pohledávek dle vyhlášky³⁹ byl nepřezkoumatelný a netransparentní.**

7. MF porušilo právní předpis, když nevymáhalo úrok z prodlení ve výši 1 304 434 Kč.

Česká pojišťovna odvedla za rok 2015 přebytek vzniklý z provozování zákonného pojištění do státního rozpočtu ve výši 741 339 661 Kč až dne 8. 7. 2016, tj. 8 dní po zákonem stanovené lhůtě⁴⁰. MF nepožadovalo od České pojišťovny úrok z prodlení podle zvláštního právního

³⁸ Oprávněná náhrada škody, tj. nárok pojišťovny na náhradu až do výše poskytnutého plnění vůči osobě, která škodu zavinila svým jednáním úmyslně, pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky, zvláště závažným porušením předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci apod.

³⁹ Ustanovení § 15 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁴⁰ Ustanovení § 205d odst. 5 zákona č. 65/1965 Sb.

předpisu⁴¹. Úrok z prodlení je vymahatelný, pokud v úhrnu přesáhne částku 5 000 Kč⁴². Prodlení započalo 1. 7. 2016 a skončilo 8. 7. 2016, viz tabulka č. 3.

Tabulka č. 3: Úrok z prodlení za pozdní odvod přebytku Českou pojišťovnou

Přebytek ze zákonného pojištění (v Kč)	Uhrazeno dne	Dny prodlení	Úroková sazba (v %)	Úrok z prodlení (v Kč)
			v roce 2016	
741 339 661	8. 7. 2016	8	8,05	1 304 433,72

Zdroj: informace zjištěné kontrolou; vlastní zpracování NKÚ.

MF vznikl nárok na úrok z prodlení za dobu, ve které byla Česká pojišťovna v prodlení s odvodem přebytku. MF vznikla pohledávka (úrok z prodlení) ve výši 1 304 434 Kč⁴³ a České pojišťovně dluh ve stejné výši. MF nesledovalo⁴⁴, zda Česká pojišťovna tento svůj dluh splatila včas a řádně, a nezajistilo včasným uplatněním a vymáháním tohoto dluhu, aby nedošlo k jeho promlčení. Promlčecí lhůta uplynula dne 8. 7. 2019.

8. Česká pojišťovna porušila právní předpis⁴⁵ tím, že nestanovila přebytky ze zákonného pojištění za roky 2017 a 2018 ve správné výši a snížila odvod do státního rozpočtu o 648 743 Kč.

V letech 2015–2018 hradila Česká pojišťovna bance dva typy poplatků, které souvisely s objemem finančních prostředků na bankovním účtu. Jednalo se o poplatek z depozit a poplatek z přírůstku depozit. V letech 2017 a 2018 chybně zaúčtovala tyto poplatky jako snížení přijatého pojistného, správně je měla zaúčtovat do nákladů.

Česká pojišťovna snížila vlivem chybně zaúčtovaných poplatků celkový objem přijatého pojistného o 675 774 Kč a rovněž nesprávně vypočetla ve svůj neprospěch náklady správní režie (o 27 031 Kč méně).

V průběhu kontroly Česká pojišťovna dne 10. 10. 2019 převedla částku ve výši 675 774 Kč (bez odečtení nákladů správní režie) na účet MF.

Česká pojišťovna za roky 2015 a 2016 a Kooperativa za roky 2015–2018 odvedly přebytky do státního rozpočtu ve správné výši⁴⁶ a stanovily náklady správní režie v souladu se zákoníkem práce⁴⁷.

⁴¹ Nařízení vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku, veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a evidence svěřenských fondů a evidence údajů o skutečných majitelích.

⁴² Ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴³ Vzorec pro výpočet výše úroků z prodlení je následující: dlužná částka v korunách × příslušná roční úroková sazba v % / 100 × počet dnů určitého prodlení / počet dnů daného kalendářního roku, tedy: 741 339 661 Kč × 8,05 % / 100 × 8 / 366 = 1 304 433,72 Kč.

⁴⁴ Ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴⁵ Ustanovení § 205d odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb.

⁴⁶ Ustanovení § 205d odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb.

⁴⁷ Ustanovení § 365 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb.

9. **Pojišťovny v intencích současné nedostatečné právní úpravy neověřovaly systematicky u zaměstnavatelů, zda odváděli pojistné ve správné výši. Česká pojišťovna kontrolovala platby pojistného dle termínů splatnosti stanovených vyhláškou⁴⁸ pouze z hlediska existence platby, nikoli její správné výše. Kooperativa neprováděla kontroly pravidelnosti plateb a správnosti výpočtu výše pojistného u všech zaměstnavatelů, kontrolu prováděla zejména při likvidaci pojistných událostí.**

Zaměstnavatelé, kteří stanovují výši pojistného, nezasílají pojišťovně podklady pro výpočet pojistného (tj. výši vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti dle zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti⁴⁹ a také informaci o počtu zaměstnanců, na které se zákonné pojištění vztahuje). Podle vyhlášky⁵⁰ jsou pojišťovny oprávněny ověřit si u zaměstnavatele údaje týkající se pojistného a zaměstnavatel je povinen toto pojišťovně umožnit. **V případě, že zaměstnavatel neposkytne pojišťovně na vyžádání součinnost a podklady nepředloží, pojišťovna nemá žádný jiný právní nástroj, jak takové podklady získat.** Pojišťovna tak nemůže fakticky ověřit správnost výpočtu, což zvyšuje riziko nesprávného výpočtu výše pojistného ze strany zaměstnavatelů.

- a) Pojišťovny neověřovaly systematicky u zaměstnavatelů, zda odváděli pojistné ve správné výši.

Předpisy pojistného si vypočítávali sami zaměstnavatelé jako plátcí pojistného. Pojistné vycházelo ze základu stanoveného shodně s postupem pro určení vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Zaměstnavatelé vypočítali pojistné na základě vyměřovacích základů ze mzdy a koeficientu rizikových skupin dle sazebníku OKEČ⁵¹, přičemž sazba byla stanovena v rozmezí od 2,8 do 50,4 promile z vyměřovacího základu. Minimální pojistné za kalendářní čtvrtletí činilo 100 Kč. V případech, kdy u zaměstnavatele pracovali také zaměstnanci na dohodu o provedení práce, nezapočítávaly se jejich příjmy do součtu vyměřovacích základů pro výpočet pojistného. Pokud však zaměstnavatel zaměstnával pouze zaměstnance na dohodu o provedení práce, platil čtvrtletní pojistné ve výši 100 Kč. **V případech, kdy pojišťovny neměly k dispozici vyměřovací základy, nevěděly, zda bylo pojistné zaměstnavatelem placeno ve správné výši.**

Česká pojišťovna kontrolovala platby pojistného kvartálně dle termínů splatnosti stanovených vyhláškou⁵², avšak pouze z hlediska existence platby, nikoli její správné výše. Česká pojišťovna neověřovala správnost výpočtu pojistného u zaměstnavatele⁵³, tj. zda tento

⁴⁸ Ustanovení § 12 odst. 3 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁴⁹ Zákon č. 589/1992 Sb.

⁵⁰ Ustanovení § 14 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁵¹ Tj. Odvětvová klasifikace ekonomických činností; od 1. 1. 2008 byl sazebník OKEČ nahrazen klasifikací CZ-NACE (Klasifikace ekonomických činností – Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes); Český statistický úřad vydal převodníky mezi klasifikací OKEČ a CZ-NACE; příloha č. 2 vyhlášky č. 125/1993 Sb. nebyla v tomto směru novelizována.

⁵² Ustanovení § 12 odst. 3 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁵³ Ustanovení § 14 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

výpočet zaměstnavatel stanovil v souladu s vyhláškou⁵⁴ a zda např. nepodhodnotil sazbu pojistného podle převažující činnosti⁵⁵.

Kooperativa neprováděla kontroly pravidelnosti plateb a správnosti výpočtu výše pojistného u všech zaměstnavatelů. Kontrolu prováděla zejména při likvidaci pojistných událostí. V případě chybějící platby vyzvala zaměstnavatele k doložení vyměřovacích základů za dlužné období. Na základě vyměřovacích základů Kooperativa vypočítala výši dlužného řádného pojistného a po jeho úhradě vyměřila zvýšené pojistné.

Na vzorku 90 kontrol Kooperativy při likvidaci pojistných událostí (tj. v případech, kdy je v zájmu zaměstnavatelů s pojišťovnou spolupracovat) NKÚ ověřil, že v 76 případech, tj. v 84 %, zaměstnavatelé Kooperativě na výzvu předložili souhrn vyměřovacích základů pro rozhodná období tak, aby pojišťovna mohla zkontrolovat výši řádného pojistného a případně vyměřit zvýšené pojistné. Ve zbylých 14 případech zaměstnavatel na výzvu souhrn vyměřovacích základů pojišťovně nepředložil, ale dlužné pojistné uhradil.

b) Pojišťovny nekontrolovaly správnost výpočtu výše zvýšeného pojistného a neupomínaly zaměstnavatele o zvýšené pojistné v plné výši.

Splatnost pojistného je za 1. čtvrtletí do 31. 1., za 2. čtvrtletí do 30. 4., za 3. čtvrtletí do 31. 7. a za 4. čtvrtletí do 31. 10. Není-li pojistné zapláceno řádně a včas, zvyšuje se o 10 % dlužné částky za každý započatý měsíc⁵⁶. Promlčecí lhůta u pohledávek z neuhrazeného pojistného a zvýšeného pojistného je 3 roky.

Česká pojišťovna kontrolovala úhrady pojistného čtvrtletně dle termínů splatnosti stanovených vyhláškou⁵⁷. **Česká pojišťovna měla nastavenou vlastní toleranci cca jednoho měsíce pro pozdní úhradu pojistného**, a proto nepřistupovala k upomínání o uhrazení dlužného pojistného bezodkladně po době splatnosti.

U vybraného kontrolovaného vzorku 97 kontrolovaných zaměstnavatelů bylo zjištěno 172 opožděných plateb, z toho u 88 % plateb Česká pojišťovna v rozporu s vyhláškou⁵⁸ nezvýšila nezaplacené pojistné o 10 % dlužné částky za každý započatý měsíc a pojistné neupomínala. Opožděné platby, které Česká pojišťovna upomínala (tj. 12 % z celkového počtu kontrolovaných opožděných plateb), uhradili zaměstnavatelé více než jeden měsíc po datu splatnosti. Česká pojišťovna v upomínkách sama zvýšené pojistné nevyčíslila a ponechala stanovení dlužné částky na zaměstnavatelích. Česká pojišťovna nezjišťovala, zda zaměstnavatelé v případě opožděné platby uhradili zvýšené pojistné ve správné výši. V případě, že zaměstnavatel uhradil pojistné v mezích měsíční tolerance, Česká pojišťovna nepřistoupila k vyměření zvýšeného pojistného.

Česká pojišťovna přistupovala k vymáhání pohledávek z dlužného pojistného pouze u zaměstnavatelů, kteří byli v insolvenčním řízení. Na kontrolovaném vzorku 10 dlužníků

⁵⁴ Ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 125/1993 Sb. a příloha č. 2 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁵⁵ Způsob určení převažující činnosti není legislativně nastaven.

⁵⁶ Ustanovení § 12 odst. 9 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁵⁷ Ustanovení § 12 odst. 3 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁵⁸ Ustanovení § 12 odst. 9 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

v insolvenčním řízení s přihlášenou pohledávkou ve výši 1 028 441 Kč bylo ověřeno, že Česká pojišťovna neobdržela žádné plnění. U ostatních zaměstnavatelů dlužné pojistné nevymáhala.

Kooperativa nekontrolovala úhrady pojistného čtvrtletně dle termínů splatnosti, ale kontrolovala pravidelnost plateb a správnost výpočtu výše pojistného zejména při likvidaci pojistné události. **Kooperativa měla nastavenou vlastní toleranci pěti dnů pro pozdní úhradu pojistného.**

U kontrolovaného vzorku 90 zaměstnavatelů bylo zjištěno 72 plateb, u kterých Kooperativa v rozporu s vyhláškou⁵⁹ nezvýšila nezaplacené pojistné o 10 % dlužné částky za každý započatý měsíc a v důsledku toho vyčíslila zvýšené pojistné nižší o 243 741 Kč.

V případě platby opožděné o více než pět dní Kooperativa vyzvala zaměstnavatele k doložení vyměřovacích základů za dlužné období. Na jejich základě pak vyměřila zvýšené pojistné. V případě, že zaměstnavatel uhradil pojistné v mezích této pětidenní tolerance, Kooperativa nepřistoupila k vyměření zvýšeného pojistného. Kooperativa vymáhala dlužné pojistné včetně zvýšeného pojistného soudní cestou. U kontrolovaného vzorku 20 dlužníků s celkovou pohledávkou ve výši 4 784 343 Kč byla v době provádění kontroly vymožena částka 2 121 388 Kč, tj. 44,34 %.

10. Pojišťovny při likvidaci pojistných událostí (ověřeno na 39 případech) a uplatňování regresů (ověřeno na 80 případech) postupovaly v souladu s právními předpisy.

Povinnost zaměstnavatele nahradit zaměstnanci vzniklou škodu je založena na principu objektivní odpovědnosti⁶⁰, tj. předpokladem jejího vzniku není zavinění na straně zaměstnavatele. Zákonné pojištění vzniká v důsledku splnění zákonem stanovených podmínek, vzniká bez uzavření pojistné smlouvy a trvá po celou dobu, po kterou jsou splněny podmínky jeho existence. Neplacení pojistného nebo prodlení platby nejsou samy o sobě důvody k odmítnutí náhrady škody poškozenému, tj. zaměstnanci.

U 39 kontrolovaných pojistných událostí bylo prověřeno, že:

- pojišťovny si ověřovaly údaje nezbytné pro vyřizování pojistné události;⁶¹
- pojišťovny vyplácely náhrady škod vzniklých pracovním úrazem nebo nemocí z povolání účelně a v souladu se zákonem⁶²;
- pojišťovny hradily zaměstnanci škodu, která mu vznikla při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, v rozsahu, v jakém za ni zaměstnavatel odpovídal podle zákoníku práce;⁶³
- pojišťovny vydaly zaměstnavateli to, co předtím vyplatil poškozenému;⁶⁴
- pojišťovny hradily zaměstnanci soudní a jiné poplatky jen v případech, kdy se k jejich úhradě písemně zavázaly;⁶⁵

⁵⁹ Ustanovení § 12 odst. 9 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁶⁰ Zákon č. 262/2006 Sb.

⁶¹ Ustanovení § 14 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁶² Ustanovení § 269 až 271u zákona č. 262/2006 Sb.

⁶³ Ustanovení § 2 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁶⁴ Ustanovení § 5 odst. 2 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁶⁵ Ustanovení § 3 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

- pojišťovny hradily škodu formou průběžných plateb a tyto platby vyplácely poškozeným zaměstnancům nejpozději do 15 dnů od skončení šetření;⁶⁶
- pojišťovny poskytovaly pojistná plnění v tuzemských penězích;⁶⁷
- pojišťovny neplnily promlčené pohledávky.⁶⁸

Vyplacená pojistná plnění u kontrolovaných pojistných událostí činila 44 525 307 Kč. Celkem za období 2015–2018 bylo vyplaceno 18 083 880 932 Kč.

Na kontrolovaném vzorku 80 případů s předepsanou jistinou ve výši 14 086 949 Kč bylo ověřeno, že pojišťovny uplatňovaly právo na přiměřenou náhradu škody prostřednictvím regresů, a to po zaměstnavatelích, resp. po třetích osobách, které odpovídaly poškozenému za škodu. Kooperativně bylo regresními dlužníky uhrazeno 100 % předepsané částky, České pojišťovně 80,64 % předepsané částky.

11. Evropská komise⁶⁹ může v budoucnu shledat režim zákonného pojištění neslučitelným s vnitřním trhem.

Systém provádění zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úraz či nemoc z povolání naplňuje všechny definiční znaky veřejné podpory. Specifický režim provozu zákonného pojištění byl zaveden od 1. 1. 1993, tzn. před datem vstupu České republiky do EU dne 1. 5. 2004. Z přílohy IV. *Smlouvy o přistoupení ČR k EU* je zřejmé, že tento režim podpory lze považovat za existující podporu podle článku 88 odst. 1 *Smlouvy o ES*, resp. podle článku 108 *Smlouvy o fungování Evropské unie*. Dle přílohy IV. *Smlouvy o přistoupení ČR k EU* se jedná o tzv. existující podporu, která je obecně slučitelná s vnitřním trhem, měla však být součástí výročních zpráv o všech existujících režimech podpory.

V letech 2012 a 2015 došlo ke změnám sazby nákladů správního režie pro pojišťovny jejím snížením. Podle nařízení Rady⁷⁰ a zároveň podle nařízení Komise⁷¹ je i snížení podpory změnou existující podpory na podporu novou. MF neoznámilo veřejnou podporu dle zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory⁷² Komisi prostřednictvím koordinačního orgánu ani neohlásilo změny provedené v systému zákonného pojištění v letech 2012–2015.

⁶⁶ Ustanovení § 6 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁶⁷ Ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁶⁸ Ustanovení § 9 odst. 2 vyhlášky č. 125/1993 Sb.

⁶⁹ Podle článku 14 odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

⁷⁰ Článek 1 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

⁷¹ Článek 4 odst. 1 a 2 písm. c) nařízení Komise (ES) č. 794/2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

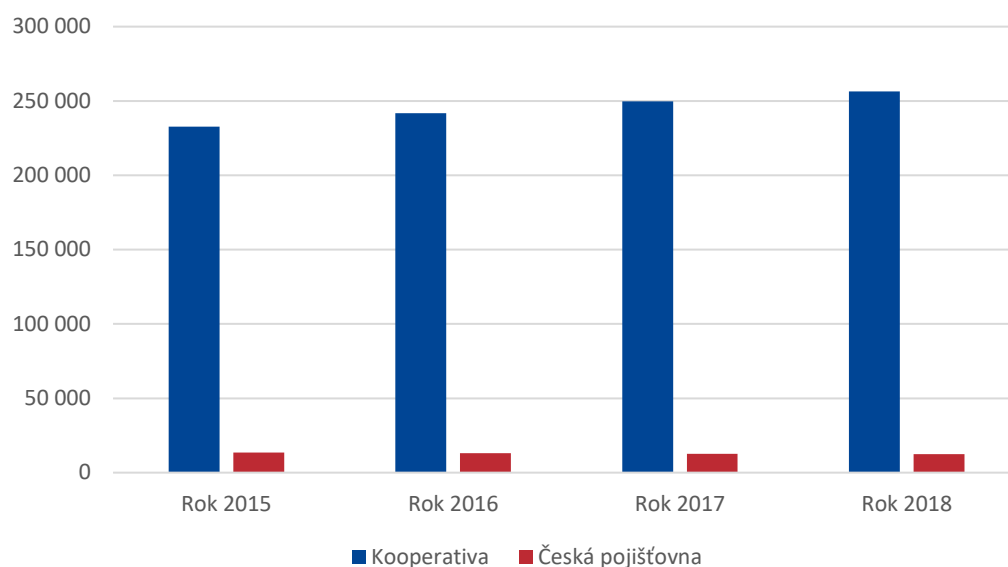
⁷² Ustanovení § 4 odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje.

Seznam zkratk

Česká pojišťovna	Česká pojišťovna a.s.
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
EU	Evropská unie
Komise	Evropská komise
Kooperativa	Kooperativa pojišťovna, a.s., Vienna Insurance Group
MF	Ministerstvo financí
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OKEČ	<i>Odvětvová klasifikace ekonomických činností</i>
RES	registr ekonomických subjektů
zákonné pojištění	zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání

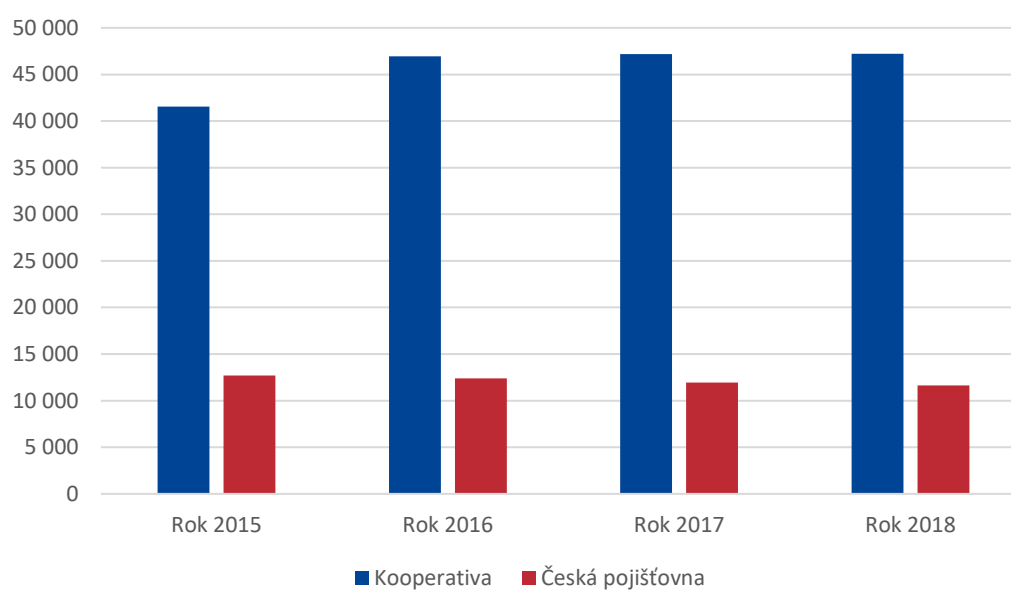
Údaje pojišťoven za období 2015–2018 o počtu evidovaných zaměstnavatelů, počtu pojistných událostí a výši přijatého a vyplaceného pojistného

Graf č. 1: Počet zaměstnavatelů



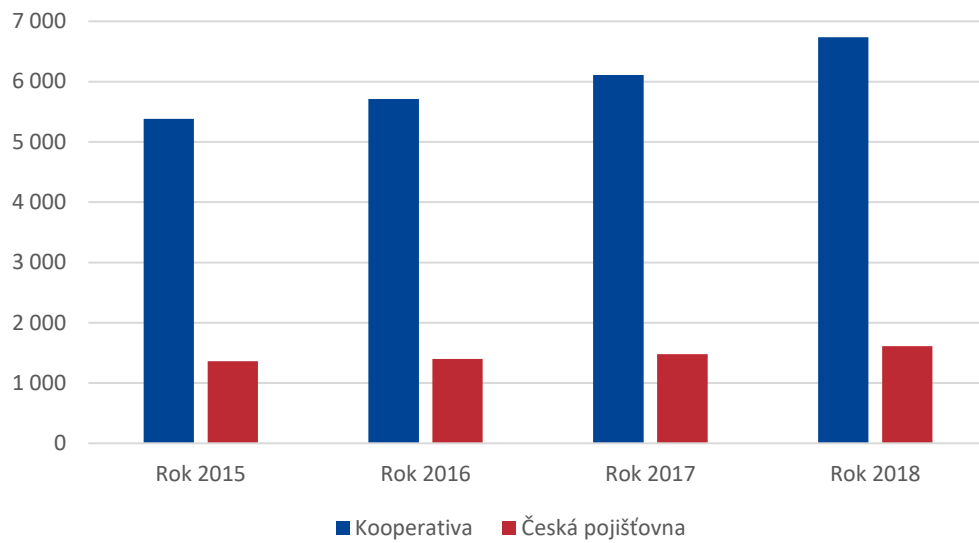
Zdroj: odpovědi pojišťoven; vlastní zpracování NKÚ.

Graf č. 2: Počet pojistných událostí



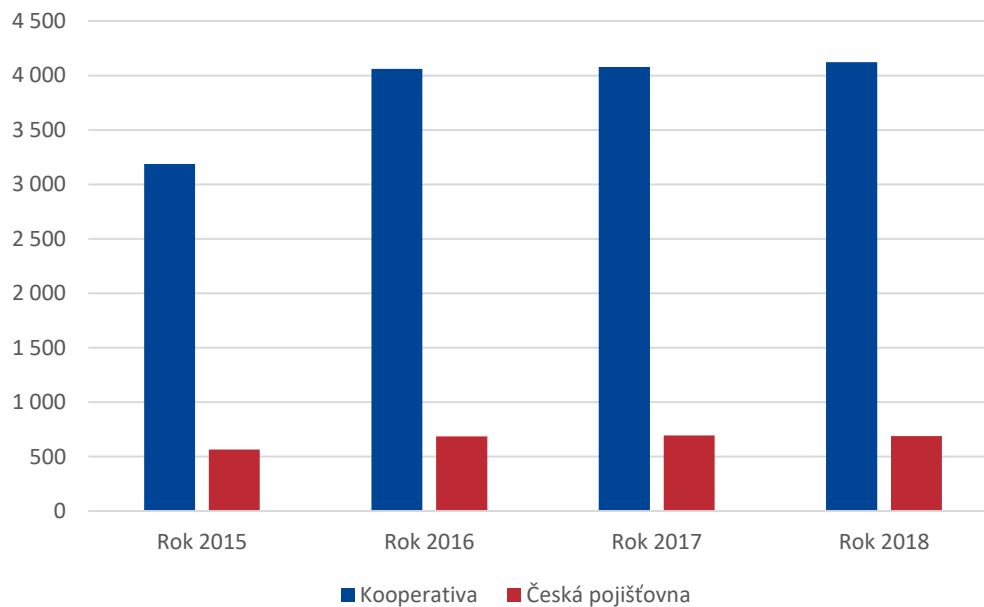
Zdroj: odpovědi pojišťoven; vlastní zpracování NKÚ.

Graf č. 3: Přijaté pojistné včetně úroků (v mil. Kč)



Zdroj: odpovědi pojišťoven; vlastní zpracování NKÚ.

Graf č. 4: Vyplacené pojistné plnění (v mil. Kč)



Zdroj: odpovědi pojišťoven; vlastní zpracování NKÚ.

Systém zákonného pojištění ve vybraných evropských státech

Země	Název provozovatele systému	Správa systému	Typ dávky	Systém financování
Česká republika	Česká pojišťovna a Kooperativa	Soukromoprávní	Náhrada škody	Průběžný
Slovensko	Sociálna poisťovňa	Státní (veřejnoprávní)	Sociální dávka	Průběžný
Německo	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV)	Státní (veřejnoprávní)	Sociální dávka	Průběžný s tvorbou kapitálových rezerv
Rakousko	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA)	Státní (veřejnoprávní)	Sociální dávka	Průběžný
Polsko	Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)	Státní (veřejnoprávní)	Sociální dávka	Průběžný

Zdroj: informace MF; vlastní zpracování NKÚ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/13

Obrněná technika Armády České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu vyčleněné na realizaci jednotlivých investičních akcí a opravy a udržování obrněné techniky Armády ČR byly vynaloženy dle potřeb Armády ČR v souladu s obecně platnými právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně ve stanovených termínech.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v období od června do prosince 2019.

Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo obrany (dále také „MO“).

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 6. dubna 2020,

schválilo usnesením č. 11/VI/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Obrněná technika Armády České republiky

20 let	16 měsíců	85,9 mil. Kč
Průměrné stáří obrněné techniky	Průměrné zpoždění kontrolovaných investičních akcí	Neúčelné a neefektivní technické zhodnocení lehkého obrněného vozidla

2,8 mld. Kč

Prostředky vynaložené na investice do obrněné techniky v letech 2016–2018

60%

Navýšení pořizovací ceny 20 kolových obrněných vozidel velitelsko-štabních a spojovacích z 1,3 mld. Kč na 2 mld. Kč

X

MO se při pořizování kontrolované obrněné techniky nezabývalo výší nákladů na opravy a udržování

1,3 mld. Kč

Prostředky vynaložené na opravy, udržování a náhradní díly na obrněnou techniku v letech 2016–2018

Méně než 70 %

Provozních kolových bojových vozidel pěchoty a kolových obrněných transportérů v letech 2016–2018; průměrně jen 74 ze 107

Méně než 43 %

Provozních modernizovaných tanků v letech 2016–2018; průměrně jen 14 z 33

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl u Ministerstva obrany kontrolu peněžních prostředků státního rozpočtu určených na realizaci investičních akcí a na opravy a udržování obrněné techniky Armády České republiky (dále také „Armáda“). Prověřil, zda vybrané peněžní prostředky (příloha č. 1) byly vynaloženy podle potřeb Armády v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně ve stanovených termínech. Dále NKÚ kontroloval i koncepční a řídicí činnost MO ve vztahu k účelnému a efektivnímu vynakládání těchto prostředků.

NKÚ zjistil, že MO v kontrolovaném období neúčelně a neefektivně vynakládalo peněžní prostředky na pořízování, opravy a udržování obrněné techniky Armády.

MO definovalo investiční potřeby Armády v dokumentech rozdílně. Realizace investičních akcí se často zpozdávala, přitom velká část obrněné techniky již významně překročila svou technickou životnost. MO také vynaložilo neúčelně a neefektivně 85,9 mil. Kč na technické zhodnocení obrněného vozidla. Při pořízování obrněné techniky se MO nezabývalo celkovými náklady životního cyklu¹, čímž postupovalo v rozporu se zákonem č. 2/1969 Sb.² a č. 219/2000 Sb.³ Stalo se tak závislé na dodavateli servisních služeb a náhradních dílů s příslušnou licenci, což vede k navyšování peněžních prostředků vynakládaných na zajištění provozu této techniky.

MO nezabezpečilo opravy a udržování kolových bojových vozidel pěchoty (dále také „KBVP“), kolových obrněných transportérů (dále také „KOT“) a modernizovaných tanků podle potřeb Armády a nezajistilo přísun náhradních dílů v době životnosti této techniky. V celém kontrolovaném období trvala vysoká neprovoznost vozidel, která může vést až k ohrožení bojeschopnosti Armády⁴. Navíc nízká kapacita pro provádění oprav Armádou opravy obrněné techniky prodražuje.

MO zadalo všechny kontrolované nákupy i servisní podporu obrněné techniky na základě výjimky dle zákona⁵ nebo v jednacím řízení bez uveřejnění. Hospodárnost smluvní ceny dokládalo znaleckými posudky nebo cenovým auditem. Znalecké posudky podpořily například navýšení ceny pořízení kolových obrněných vozidel velitelsko-štábních a spojovacích o 770,6 mil. Kč (tj. o 60 %), nebo navýšení hodnoty rámcové dohody na servisní podporu KBVP a KOT na období 2017–2019 o 795 mil. Kč (tj. o 270 %), oproti hodnotě rámcové smlouvy na období 2014–2016.

Vzhledem k velkému objemu investic plánovaných na obnovu a modernizaci obrněné techniky Armády upozorňuje NKÚ na významné riziko neekonomického navyšování souvisejících investičních a běžných výdajů MO v případě, že se budou opakovat nedostatky zjištěné touto kontrolou.

¹ Jedná se zejména o náklady na provoz, opravy a udržování obrněné techniky, neboť tyto položky tvoří mimo celkové ceny za pořízení zpravidla největší část nákladů životního cyklu obrněné techniky.

² Ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o řízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³ Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁴ Dle *Směrnice MO pro sledování a vyhodnocování koeficientu technické pohotovosti* čj. 1706/2008-3042-POM.

⁵ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách; zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Vyhodnocení vyplývá z následujících zjištěných nedostatků:

1. Rozdílná definice potřeb Armády v dokumentech MO

MO nemělo v kontrolovaném období jednoznačně definované potřeby Armády v oblasti pořízení a technického zhodnocení obrněné techniky. Ve střednědobých plánech činnosti a rozvoje resortu MO (dále také „střednědobé plány“) a v dokumentacích programů⁶ často stanovilo potřeby rozdílně. Neshodovaly se finanční a časové podmínky investičních akcí, ani počty pořizované či modernizované obrněné techniky. V důsledku toho nebylo možné jednoznačně určit, kdy, s jakými výdaji a v jakém počtu plánovalo MO potřeby v oblasti obnovy a modernizace obrněné techniky zajistit.

2. Zpoždění realizace investičních akcí

MO ve většině případů realizovalo akce na pořízení nebo modernizaci obrněné techniky se zpožděním oproti období, na které byly plánovány v rámci programů. Realizace kontrolovaných akcí byla dokončena s průměrným zpožděním 16 měsíců oproti termínu uvedenému v původním investičním záměru akce a téměř šest měsíců oproti termínu stanovenému ve smlouvě s dodavatelem. V kontrolovaném období MO plánovalo vynaložit na akce související s obrněnou technikou 3 324,6 mil. Kč, z toho téměř jedna pětina prostředků ve výši 558,2 mil. Kč nebyla čerpána z důvodu posunu realizace nebo rušení akcí. V některých případech MO využilo svůj schválený rozpočet na úhradu záloh dodavatelům. V období 2016–2018 na akce související s obrněnou technikou vynaložilo celkem 2 766,4 mil. Kč, z toho 1 245,8 mil. Kč (tj. 45 %) činily zálohy na dodávky realizované v pozdějším období.

3. Neúčelné a neefektivní technické zhodnocení lehkého obrněného vozidla

MO neprovedlo účelně a efektivně technické zhodnocení lehkého obrněného vozidla v celkové hodnotě 85,9 mil. Kč. Neúčelnost spočívala v omezení schopností vozidla způsobeném zmenšením ráže zbraňového systému a snížením počtu vojáků obsluhujících zadní část vozidla, neefektivnost v nedostatečné přípravě investiční akce. Realizace akce nezajistila optimální míru dosažení stanoveného cíle a došlo ke snížení její kvality a přínosu.⁷

4. Absence plánování celkových nákladů životního cyklu¹ obrněné techniky

MO při pořizování obrněné techniky neplánovalo celkové náklady životního cyklu. Nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 21 zákona č. 2/1969 Sb., neboť se neřídilo usneseními vlády,⁸ která mu od roku 2011 ukládala brát při přípravě a realizaci investičních akcí v úvahu náklady na celý životní cyklus pořizovaného majetku. Přitom samo MO

⁶ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁷ Ustanovení § 2 písm. n) a o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. května 2011 č. 369, o *Bílé knize o obraně*, usnesení vlády České republiky ze dne 19. prosince 2016 č. 1166, ke *Strategii vyzbrojování a podpory rozvoje obranného průmyslu České republiky do roku 2025*, usnesení vlády České republiky ze dne 18. března 2019 č. 187, o *Dlouhodobém výhledu pro obranu 2035*.

vyhodnotilo, že pokud se nezabývá náklady životního cyklu již při pořízení techniky, následně má problémy se zajištěním servisu a náhradních dílů. K problémům přispívá i skutečnost, že MO zavedlo do výzbroje Armády jedinečné málopočetné systémy⁹ s vysokou cenou a omezenou dostupností náhradních dílů. V případě servisní podpory KBVP a KOT je MO z důvodu licenčních podmínek závislé na konkrétním dodavateli, což vede k růstu nákladů.

5. Nesledování nákladů životního cyklu¹⁰ KBVP a KOT

MO na konci roku 2013 přestalo sledovat náklady životního cyklu KBVP a KOT v návaznosti na smlouvu na dodávky těchto vozidel z roku 2009. Jedná se o náklady na provoz, údržbu, vojenské a mimo-vojenské opravy, ukládání a skladování. MO to znemožňuje využít ustanovení této smlouvy, na jehož základě lze požadovat od dodavatele vozidel úhradu rozdílu mezi skutečnými náklady životního cyklu a náklady životního cyklu dle smlouvy, pokud skutečné náklady tuto hodnotu převýší. MO tak nevyužívá právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu, čímž postupuje v rozporu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. MO navíc nemá přehled o skutečné výši nákladů na KBVP a KOT ani na další typy obrněné techniky. Přitom jen mimo-vojenské výdaje MO na opravy, udržování a nákup náhradních dílů obrněné techniky v kontrolovaném období vzrostly z 194,2 mil. Kč v roce 2016 na 779,8 mil. Kč v roce 2018, tj. čtyřnásobně.

6. Nízká provozuschopnost KBVP a KOT, způsobená mj. v důsledku nevýhodných podmínek uzavřených smluv

MO neplnilo stanovený minimální koeficient provozuschopnosti KBVP a KOT ve výši 85 %. Průměrná provozuschopnost byla v letech 2016–2018 nižší než 70 %. V průběhu plnění smluv na servisní podporu vozidel docházelo k problémům se zabezpečením oprav i dodáním náhradních dílů. Sankce pro dodavatele MO stanovilo ve výši 0,05 % z ceny jednotlivých položek za každý den prodlení. Výše sankce byla navíc omezena limitem prodlení v délce trvání 300 dní a po uplynutí této doby již dodavatel nebyl nucen urychlit poskytnutí požadované služby či dodávky.

7. Nízká provozuschopnost modernizovaných tanků

MO neplnilo stanovený minimální koeficient provozuschopnosti modernizovaných tanků ve výši 85 %, skutečná hodnota činila v letech 2016–2018 průměrně méně než 43 %. V průběhu plnění smlouvy na opravy a udržování modernizovaných tanků docházelo k prodávám v dodávkách náhradních dílů a provádění servisních činností. Opravované tanky nebyly provozuschopné v průměru 1,7 roku. Jeden ze tří modernizovaných vyprošťovacích tanků nebyl z důvodu opravy provozuschopný dokonce po dobu 3,5 roku, tj. téměř pětinu doby své životnosti.

⁹ Specifické vojenské systémy vyráběné v omezeném počtu podle konkrétních požadavků zadavatele.

¹⁰ Jedná se o průměrné přímé provozní náklady včetně nákladů na údržbu, vojenské a mimo-vojenské opravy, obligatorní náklady na obsluhu vozidel, jejich ukládání a skladování. Průměrné náklady na výcvik ve střelbě byly z provádění analýz nákladů životního cyklu vyjmuty.

8. Nezajištěné zásobování náhradními díly

MO nezajistilo přísun náhradních dílů po celou dobu životnosti obrněné techniky. Stávající systém funguje zejména formou nákupu až po vzniku požadavku, kdy technika není provozuschopná. Čekání na náhradní díly trvá měsíce a někdy i roky. Tento nedostatek zjistil NKÚ u tří kontrolovaných servisních smluv. Důsledkem byla dlouhá neschopnost provozu, zejména u modernizovaných tanků a KBVP, což může vést až k ohrožení bojeschopnosti Armády⁴.

9. Nízký projezd obrněné techniky mezi stanovenými technickými údržbami

Provozovaná kolová bojová vozidla pěchoty, kolové obrněné transportéry ani modernizované tanky neujely v kontrolovaném období mezi určenými technickými údržbami počty kilometrů, které MO stanovilo ve výši 5 000 km/rok pro KBVP a KOT a 1 000 km/rok pro tanky. Jedno KBVP a KOT ujelo v období 2016–2018 průměrně 1 203 km/rok a modernizovaný tank jen průměrně 121 km/rok. Technická údržba prvního stupně tak byla prováděna u KBVP a KOT po ujetí průměrně pouze 24 % z požadované normy kilometrů a u tanků dokonce jen 12 % z požadované normy kilometrů.

10. Nedostatečná kapacita pro zabezpečení vojenských oprav

Armáda nedisponuje dostatečnými dílenskými, technickými a personálními kapacitami k zabezpečení ani základních úkolů údržby a oprav obrněné techniky. Současný způsob zabezpečení obrněné techniky je charakterizován vyšším podílem mimo-vojenských oprav, často zadávaných dodavatelům v jednacím řízení bez uveřejnění, což vede k vyšším výdajům. Naproti tomu vojenský způsob údržby a oprav snižuje některé náklady, například na administrativu nebo dopravné.

11. Nárůst prostředků na servisní podporu KBVP a KOT

MO uzavřelo rámcovou dohodu na servis KBVP a KOT na roky 2017–2019 s dohodnutou částkou ve výši 1 089 mil. Kč. Oproti předchozí smlouvě na roky 2014–2016, kdy servis zajišťoval dodavatel vozidel, došlo k nárůstu částky o 795 mil. Kč. MO přitom původně počítalo s cenou u rámcové dohody na úrovni předchozího období. Přes uvedené navýšení ceny nedošlo v kontrolovaném období ke zlepšení provozuschopnosti vozidel a přetrvávaly problémy s dodávkami náhradních dílů i zabezpečením oprav. Dohodu uzavřelo MO s využitím jednacím řízení bez uveřejnění podle zákona č. 134/2016 Sb. a ceny prací a dodávek v místě a čase obvyklé doložilo znaleckým posudkem. Novým dodavatelem servisu se stala společnost, která získala od dodavatele vozidel licenci na provádění servisní podpory, výroby a prodeje vozidel pro ČR. Tato společnost začala MO fakturovat licenční a administrativní náklady ve smluvní výši 20 až 32 % z hodnoty smluvních plnění provedených poddodavateli.

12. Navýšení ceny pořízení kolových obrněných vozidel velitelsko-štábních a spojovacích

MO zadalo veřejnou zakázku na dodávky kolových obrněných vozidel velitelsko-štábních a spojovacích¹¹ s využitím obecné výjimky ze zákona č. 137/2006 Sb. dodavateli, který zajišťuje

¹¹ Jedná se o kolová obrněná vozidla na podvozku 8x8.

od roku 2017 servis vozidel KBVP a KOT (viz bod 11). MO se přípravou akce zabývalo od roku 2012 a předpokládalo nákup 20 vozidel za 1 274,1 mil. Kč.¹² V roce 2016 po jednání s dodavatelem o konkrétních podmínkách smlouvy se cena navýšila o více než 62 % na 2 070 mil. Kč. Za úhradu zálohy ve výši 620,8 mil. Kč (cca 30 % z ceny) dva a půl roku před dodáním prvního vozidla poskytl dodavatel MO slevu, konečná cena činila 2 044,7 mil. Kč. Kritériem pro posouzení výše pořizovací ceny byly dva znalecké posudky o ceně obvyklé.

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 také „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 velení Armádě. Výdaje státního rozpočtu kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* v období 2016–2018 vzrostly ze 45,7 mld. Kč na 59,8 mld. Kč, což je téměř o jednu třetinu. Zároveň procento těchto výdajů vůči hrubému domácímu produktu (dále také „HDP“) vzrostlo z 1,01 % na 1,13 % (tabulka č. 1). Tato hodnota je však stále pod úrovní roku 2010, kdy byl poměr výdajů MO vůči HDP ve výši 1,29 %.

Tabulka č. 1: Rozpočet výdajů MO a jeho čerpání (v mil. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Čerpání výdajů	Z toho čerpání			Výdaje* vůči HDP v %
				Rozpočet	Mimorozpočtové zdroje	Nároky z nespotřebovaných výdajů	
2016	47 783,137	48 072,326	45 670,817	44 238,716	194,350	1 237,751	1,01 %
2017	52 535,044	53 172,011	52 908,767	48 892,183	205,187	3 811,397	1,05 %
2018	58 893,351	59 011,930	59 799,438	56 622,976	25,742	3 150,720	1,13 %
2019	66 734,801	67 270,097	68 321,076	-	-	-	1,21 %
2020	75 500,366	-	-	-	-	-	1,28 %

Zdroj: MO, informační systém Státní pokladny *Monitor* ke dni 4. 3. 2020.

Pozn.: *Do roku 2018 se jedná o skutečné hodnoty, od roku 2019 o předpokládané hodnoty.

V roce 2019 byly výdaje MO čerpány ve výši 68,3 mld. Kč. Na rok 2020 jsou výdaje MO plánovány ve výši 75,5 mld. Kč¹³ a procento těchto výdajů vůči HDP činí 1,28 %. Navyšování rozpočtu MO tak neodpovídá závazkům, ke kterým se vláda zavázala v letech 2014–2015, neboť schválené dokumenty¹⁴ plánovaly v roce 2020 výdaje MO ve výši 1,4 % HDP.

¹² Cena investiční akce je uvedena včetně DPH.

¹³ Usnesení vlády České republiky ze dne 16. září 2019 č. 652, *k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2020 a střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2021 a 2022*.

¹⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 4. února 2015 č. 79, *o Bezpečnostní strategii České republiky 2015*, usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2015 č. 1094, *o Koncepti výstavby České republiky do roku 2025, nebo Smlouva koaličních stran o zajištění obrany České republiky* ze dne 2. září 2014.

Armáda je základní součástí ozbrojených sil, které stát vytváří k zajišťování své bezpečnosti. Organizačně se člení na vojenské útvary a vojenská zařízení. Úkoly Armády vymezuje zákon č. 219/1999 Sb.¹⁵ v ustanovení § 9 a § 10 a části třetí tohoto zákona. 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. Zabezpečení Armády věcnými prostředky, mezi které patří i obrněná technika, je jedním ze základních předpokladů splnění požadovaných vojenských schopností.

Obrněná technika Armády zahrnuje pozemní vojenskou techniku, která je vybavena balistickou ochranou nejméně prvního stupně dle normy STANAG¹⁶ 4569 a dále starší pozemní vojenskou techniku, jako jsou například bojová vozidla pěchoty, obrněné transportéry, tanky nebo samohybné houfnice. Jedná se celkem o 35 tabulkových položek, z nichž většinu tvoří obrněná vozidla. Podle zákona č. 219/1999 Sb. je obrněná technika vojenský materiál. Zahrnuje zpravidla hlavní systém (vozidlo, automobil, tank apod.) i prvky pro jeho zabezpečení (náhradní díly, vybavení, dokumentace apod.). MO ke konci roku 2018 spravovalo obrněnou techniku Armády v celkové hodnotě 15,963 mld. Kč.¹⁷ Tuto techniku využívaly především pozemní síly, dále síly výcviku, logistiky a vojenského zdravotnictví, speciální síly a několik položek využívaly vzdušné síly.

Tabulka č. 2: Počet, životnost, stáří a hodnota obrněné techniky Armády

Kategorie obrněné techniky	Počet kusů	Průměrná životnost* (v letech)	Průměrné stáří (v letech)	Pořizovací hodnota (v Kč)	Zůstatková hodnota (v Kč)
Obrněné automobily	189	15,0	11,0	1 080 019 476	579 650 416
Lehká obrněná vozidla	126	20,8	9,0	4 908 085 566	3 442 960 657
KBVP a KOT	107	30,0	8,0	12 478 067 350	9 047 140 629
Tanky	131	20,5	28,4	6 367 795 184	1 159 452 934
Speciální technika	61	21,1	3,2	941 516 491	863 868 183
Samohybné houfnice	89	20,0	34,7	584 919 974	105 525 420
Starší bojová vozidla pěchoty, transportéry a speciální technika	333	19,6	27,1	2 741 446 447	598 487 690
Ostatní starší obrněná technika	52	23,9	31,2	407 129 600	165 889 845
Celkem	1 088	20,4	20,0	29 508 980 088	15 962 975 774

Zdroj: MO.

Pozn.: *Životnost stanovená MO v *Informačním systému logistiky*.

Náklady životního cyklu vojenské techniky jsou souhrnem veškerých přímých nákladů a variabilních režijních (nepřímých) nákladů spojených s etapami životního cyklu. Životní cyklus vojenské techniky je časový rozvoj této techniky od koncepce až do vyřazení. Etapa koncepce začíná rozhodnutím vyplnit mezeru ve vojenských schopnostech materiálovým řešením a etapa vyřazení končí odklizením deaktivované a demontované techniky i všech odpadních produktů. Náklady životního cyklu lze rozdělit na výzkum a vývoj, investice, a provoz a údržbu. V rámci kontroly NKÚ prověřoval výdaje na pořízení a technické zhodnocení obrněné techniky (tj. investice) a dále výdaje na opravy, udržování a nákup náhradních dílů (tj. údržbu).

¹⁵ Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

¹⁶ Standardizační dohoda Severoamerické aliance.

¹⁷ Údaj nezahrnuje radiolokátory a odpalovací zařízení používaná vzdušnými silami Armády.

Pořízení a technické zhodnocení obrněné techniky je financováno v rámci programů reprodukce majetku. Programem se rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, s výjimkou drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku. Realizace programů je jedním z nástrojů k naplnění úkolů stanovených v koncepčních a strategických dokumentech MO. Ke kontrole byly vybrány akce ze čtyř programů, v jejichž rámci MO pořídilo mj. obrněnou techniku pro pozemní síly, pohotovostní síly a logistické zabezpečení Armády. Výdaje MO na pořízení a technické zhodnocení obrněné techniky Armády v období 2016–2018 činily celkem 2 766,4 mil. Kč a představovaly přibližně 1,75 % výdajů státního rozpočtu kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* v tomto období.

Provozoschopnost obrněné techniky je jedním z ukazatelů efektivity systému zabezpečení provozu, údržby a oprav obrněné techniky. MO má stanovenou provozuschopnost, respektive technickou pohotovost pozemní vojenské techniky jako poměr provozuschopné techniky k celkovému počtu techniky, která je zařazena v provozu.¹⁸ Pro obrněnou techniku Armády má tento ukazatel limitní hodnotu 85 %, tj. počet obrněné techniky neschopné provozu by neměl překročit 15 % z celkového počtu obrněné techniky, zařazené v provozu.

Opravy a udržování obrněné techniky jsou zajišťovány buď vojskově, anebo pořízením služby či dodávky mimo-vojskově podle příslušného zákona⁵ s financováním v rámci běžných výdajů MO. Realizují se ve čtyřech různých úrovních:

- První až třetí úroveň zabezpečuje Armáda. Kromě obsluhy techniky a dílenských specialistů vojenského útvaru nebo příslušného organizačního celku (první úroveň) zabezpečuje opravy a udržování obrněné techniky rovněž prapor oprav (druhá úroveň) a Centrum zabezpečení oprav (třetí úroveň). Zpravidla se jedná o preventivní údržbu obrněné techniky, odstranění běžných poruch a závad, revize zařízení a kalibrace, opravy běžné a střední náročnosti a krátkodobé i dlouhodobé ukládání techniky.
- Čtvrtou úroveň oprav a udržování obrněné techniky představují služby poskytované mimo-vojskově (tj. externími subjekty), zejména na základě dlouhodobých rámcových smluv. Zpravidla se jedná o rozsáhlé opravy nebo náročnou údržbu, revize po 10 letech, revize určených zařízení, ověření měřidel a dlouhodobé ukládání techniky.

Běžné výdaje MO na mimo-vojskové opravy, udržování a nákup náhradních dílů obrněné techniky Armády v období 2016–2018 činily celkem 1 299,5 mil. Kč (příloha č. 2) a představovaly přibližně 0,82 % výdajů státního rozpočtu kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* v tomto období.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu vyčleněné na realizaci jednotlivých investičních akcí a opravy a udržování obrněné techniky Armády byly vynaloženy dle potřeb Armády v souladu s obecně platnými právními předpisy, účelně, hospodárně

¹⁸ Kromě obrněné techniky v provozu (tj. techniky zařazené v provozní kategorii) Armáda spravuje např. obrněnou techniku uloženou disponibilní nebo obrněnou techniku uloženou v zásobách pro zabezpečení bojové činnosti. Ukládáním techniky lze regulovat počet techniky v provozu, a tím i efektivitu systému zabezpečení provozu, údržby a oprav techniky.

a efektivně ve stanovených termínech. Kontrola se zaměřila zejména na následující činnosti MO:

- koncepční a řídicí činnost ve vztahu k pořizování, využívání, opravám a udržování obrněné techniky,
- příprava a realizace investičních akcí na pořízení a technické zhodnocení obrněné techniky,
- plnění rámcových smluv na opravy, udržování a kompletní servisní podporu obrněné techniky.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období od roku 2005 a rok 2019.

Kontrolovatelný objem peněžních prostředků činil celkem 8,028 mld.¹⁹ Kč, z toho výdaje na pořízení a technické zhodnocení obrněné techniky ve výši 5,530 mld. Kč a výdaje na opravy, udržování a nákup náhradních dílů obrněné techniky ve výši 2,498 mld. Kč.

Pro ověření fungování systému pořízení, oprav a udržování obrněné techniky posuzoval NKÚ strategické, koncepční a řídicí dokumenty MO a vývoj ekonomických ukazatelů, jako jsou počet, stáří, účetní hodnota a související výdaje. Rovněž posuzoval, zda MO sleduje a řídí náklady životního cyklu obrněné techniky, zda vyhodnocuje ukazatele provozu techniky a jaký byl vývoj těchto ukazatelů. Na vzorku tří akcí na pořízení a jedné akce na technické zhodnocení obrněné techniky za celkem 1 986,7 mil. Kč prověřoval, zda MO připravilo a realizovalo akce v souladu s právními předpisy a potřebami Armády, účelně, hospodárně a efektivně, za dodržení všech stanovených termínů a také zda Armáda využívá pořízenou techniku podle předpokladu uvedeného v investičním záměru. Dále NKÚ zjišťoval plnění ukazatelů efektivnosti systému provozu a údržby pozemní vojenské techniky, stanovených MO pro KBVP, KOT a tanky, a výši výdajů na opravy, údržbu a náhradní díly na tuto techniku. NKÚ také posuzoval, zda MO uzavřelo tři rámcové smlouvy na servisní podporu v souladu s právními předpisy. Na vybraných plněních těchto smluv v celkové výši 357,1 mil. Kč ověřoval, zda byly výdaje vynaloženy v souladu s potřebami Armády, hospodárně, efektivně a v požadovaném termínu.

Jako kritéria pro hodnocení účelnosti a efektivnosti systému pořízení, oprav a udržování obrněné techniky byly využity především cíle a hodnoty uvedené ve schválených strategických a koncepčních dokumentech MO, v dokumentacích programů a akcí, dále hodnoty sledovaných technických a ekonomických ukazatelů a údaje z evidence obrněné techniky. Pro posouzení souladu s právními předpisy a věcné a formální správnosti byly aplikovány zákony č. 137/2006 Sb., č. 134/2016 Sb., č. 219/2000 Sb., č. 218/2000 Sb. a č. 89/2012 Sb.²⁰ Výdaje byly z hlediska účelnosti posuzovány podle míry naplnění stanovených potřeb Armády a následného využívání pořízené, modernizované či opravené techniky. Hospodárnost výdajů NKÚ posuzoval zejména podle průběhu zadávacího procesu, vymezení předmětu veřejné zakázky a volby vhodných hodnotících kritérií. V případě využití výjimky podle příslušného zákona⁵ nebo jednacího řízení bez uveřejnění posuzoval zdůvodnění ceny ve znaleckém posudku nebo cenovém auditu. Efektivnost výdajů byla posuzována podle míry naplnění předpokládaného přínosu investice či opravy z hlediska množství, kvality a včasnosti, ve

¹⁹ Výdaje vynaložené v letech 2016–2018 a výdaje vynaložené nebo plánované v roce 2019.

²⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

vztahu k výši vynaložených prostředků. Přitom bylo přihlédnuto ke změnám množství, kvality a termínů v průběhu realizace investice či opravy.²¹

IV. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Rozdílná definice potřeb Armády v dokumentech MO

Reálné vymezení investičních potřeb Armády v oblasti obrněné techniky je jedním z předpokladů efektivního využití peněžních prostředků. Koncepční a strategické dokumenty MO stanoví cíle v této oblasti většinou obecně. Slouží mj. pro zpracování dalších návazných dokumentů, jako jsou koncepce pro určitou oblast, střednědobé plány nebo dokumentace programů.

MO rozpracovalo předpokládané investiční akce v oblasti obrněné techniky do střednědobých plánů a do dokumentací programů. NKÚ porovnal plánované věcné, časové a finanční podmínky investičních akcí se skutečným průběhem realizace akcí dle informačního systému *Správa majetku ve vlastnictví státu*. Zjistil, že typy obrněné techniky plánované v jednotlivých dokumentech se shodovaly, avšak finanční a časové podmínky pořízení či technického zhodnocení i počty techniky (tj. parametry akcí) se často lišily. V důsledku uvedeného nesouladu nelze jednoznačně určit, jaké byly plánované finanční a časové parametry akcí, ani jaké byly plánované počty pořizované obrněné techniky, neboť je MO stanovilo ve střednědobých dokumentech rozdílně.

2. Zpoždění realizace investičních akcí

MO v mnoha případech nerealizovalo investice do obrněné techniky v obdobích, na která byly akce naplánovány v rámci disponibilních prostředků programů. Se zpožděním oproti dokumentaci programů i střednědobému plánu byl či je realizován například nákup dílenských vozidel, nákup bojových vozidel pěchoty, nákup lehkých obrněných vozidel průzkumných, nebo modernizace tanků. MO odložilo nákup děl a zrušilo akci modernizace samohybných kanónových houfnic. Nákup bojových vozidel pro speciální síly se nerealizoval, neboť MO odstoupilo od smlouvy pro nesplnění podmínek vojenských zkoušek. Z důvodu posunu nebo rušení projektů nebyly realizovány výdaje ve výši 558,2 mil. Kč (prostředky plánované dle dokumentací příslušných programů na akce obrněné techniky), což je téměř pětina z plánované částky 3 324,6 mil. Kč. Přitom velká část obrněné techniky již významně překročila svou technickou životnost. Peněžní prostředky vynaložené na akce pořízení a technického zhodnocení obrněné techniky v letech 2016–2018 činily 2 766,4 mil. Kč.

Některé akce naproti tomu MO financovalo o rok či dva dříve uhrazením zálohy dodavateli, například nákup kolových podvozků pro minomety, nákup kolových obrněných vozidel velitelsko-štábních a spojovacích a nákup lehkých obrněných vozidel chemických. Zálohy na akce uhrazené v letech 2016–2018 činily celkem 1 728,8 mil. Kč, z této částky zůstalo 1 245,8 mil. Kč jako zálohy na dodávky po roce 2018.

²¹ Pojmy hospodárnost, efektivnost a účelnost jsou vymezeny v ustanovení § 2 písm. m) až o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Kontrolované akce (příloha č. 1) byly dokončeny s průměrným zpožděním 16 měsíců oproti termínu uvedenému v původním investičním záměru akce a téměř šest měsíců oproti termínu stanovenému ve smlouvě s dodavatelem. K největšímu posunu a zpoždění realizace došlo při pořízení pěti vyprošťovacích vozidel. Projekt z roku 2011, který zahrnoval jak nákup vyprošťovacích vozidel, tak nákup dílenských vozidel, MO zrušilo a následně rozdělilo na dvě samostatné investiční akce.²² Marketingový průzkum z července roku 2013 obsahoval informaci o tom, že u dodavatele je nejkratší termín pro dodání prvního vyprošťovacího vozidla do 10 měsíců od podpisu smlouvy,²³ a to včetně provedení zkoušek. Tomuto dodavateli poté MO zadalo veřejnou zakázku s využitím obecné výjimky z působnosti zákona č. 137/2006 Sb.²⁴ Přesto MO získalo první vozidlo až v prosinci roku 2018. Všechna vozidla převzatá od dodavatele byla předána Armádě až začátkem dubna 2019.

K prodlení došlo jak ve fázi přípravy akce, kdy MO opakovalo veřejnou zakázku, tak ve fázi realizace akce, a to při ověřování parametrů a vlastností vozidel v rámci kontrolních a vojskových zkoušek. Dodavatel předal MO první vozidlo o téměř 17 měsíců později, než bylo stanoveno v kupní smlouvě. Realizace nákupu vyprošťovacích vozidel byla dokončena o 40 měsíců později oproti termínu uvedenému v původním investičním záměru akce. V době ukončení kontroly MO jednalo s dodavatelem ve věci vymáhané smluvní pokuty ve výši 12 mil. Kč za pozdní dodání prvního vozidla.

3. Neúčelné a neefektivní technické zhodnocení lehkého obrněného vozidla

MO rozhodlo o technickém zhodnocení používaného lehkého obrněného vozidla, spočívající ve vybavení vozidla speciální nástavbou umožňující průzkum pozemních cílů a současně řízení bezpilotních prostředků. MO mělo získat schopnost okamžitého nasazení vozidla do zahraniční operace, s cílem dosažení technické převahy na bojišti při zvyšující se aktivitě protivníka, s ohledem na zvyšující se používanou ráži. Akce byla realizována v roce 2017.

Při přípravě akce MO neprovedlo hmotnostní analýzu jednotlivých komponent vytvářeného bojového kompletu, přesto odpovědný útvar MO realizaci akce v navržených technických parametrech odsouhlasil. V průběhu realizace bylo zjištěno přetížení vozidla. MO ve snaze snížit jeho hmotnost rozhodlo o náhradě používané zbraňové stanice, čímž došlo ke snížení ráže zbraně. Dále došlo ke snížení počtu vojáků zadní části vozidla ze dvou na jednoho, s negativním dopadem na obsluhu zbraňové stanice v případě vedení průzkumné činnosti.

Vozidlo nebylo do zahraniční operace nasazeno. Po zavedení do užívání nebylo postupně celkem šest a půl měsíce provozuschopné a provozuschopné nebylo ani v době ukončení kontroly.

MO neprovedlo technické zhodnocení lehkého obrněného vozidla v hodnotě 85 949 462 Kč účelně a efektivně. Neúčelnost spočívala v nesplnění cíle akce, respektive v omezení schopností vozidla způsobeném snížením ráže zbraňové stanice a snížením počtu vojáků v zadní části vozidla. Neefektivnost spočívala v nedostatečné přípravě akce, čímž došlo ke snížení její kvality a přínosu⁷.

²² Kontrolována z nich byla pouze akce na pořízení pěti vyprošťovacích vozidel.

²³ Smlouva byla uzavřena dne 5. ledna 2016.

²⁴ Ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

4. Absence plánování celkových nákladů životního cyklu¹ obrněné techniky

Usnesení vlády⁸ ukládají MO posuzovat při nákupu obrněné techniky náklady na celý životní cyklus pořizovaného majetku, a to již od roku 2011. NKÚ zjistil, že MO při realizaci kontrolovaných investičních akcí tyto náklady ve třech případech vůbec neposuzovalo. V jednom případě provedlo pouze orientační výpočet nákladů, který dále v rámci nákupu nevyužilo. MO se tak neřídilo výše uvedenými usneseními vlády, čímž nepostupovalo v souladu s ustanovením § 21 zákona č. 2/1969 Sb.

MO přitom například ve vyhodnocení plnění hlavních úkolů ročního plánu pro činnost MO v roce 2017 uvedlo, že neposuzování nákladů na celý životní cyklus již ve fázi pořizování vojenské techniky přináší následně problémy se zajištěním servisu a náhradních dílů. K těmto problémům přispívá podle NKÚ i skutečnost, že MO zavedlo do výzbroje Armády jedinečné málopočetné systémy⁹ s vysokou cenou a omezenou dostupností náhradních dílů.

Neposuzování nákladů životního cyklu může vést k závislosti MO na produktech či službách dodavatele z důvodu vlastnictví licencí k pořizované technice (tzv. „vendor lock-in“).²⁵ K této závislosti došlo v případě KBVP a KOT, kdy mělo MO pouze omezené možnosti při vyjednávání podmínek servisních smluv. Výhradní licenci pro ČR měl jen jeden subjekt. MO tak nemohlo uspořádat soutěž o nejvýhodnější nabídku, která významně podporuje hospodárné využití prostředků státního rozpočtu, a bylo nuceno využít postup podle jednacích řízení bez uveřejnění. Závislost následně ovlivnila i cenu servisní podpory (viz bod 11).

5. Nesledování nákladů životního cyklu¹⁰ KBVP a KOT

MO od roku 2014 neprovádí analýzy nákladů životního cyklu KBVP a KOT, jak bylo uvedeno ve smlouvě na dodávky těchto vozidel z roku 2009. To mu znemožňuje využít ustanovení této smlouvy, na jehož základě může požadovat od dodavatele vozidel úhradu rozdílu mezi skutečnými náklady životního cyklu a náklady životního cyklu podle smlouvy, pokud skutečné náklady tuto hodnotu převýší. Pořizovací cena a další náklady životního cyklu¹⁰ byly přitom při výběru dodavatele vozidel v roce 2009 hodnotícím kritériem s nejvyšší vahou 50 %.

MO tím, že nevyužívá právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu, které si samo upravilo ve smlouvě na dodávky KBVP a KOT, nepostupuje v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. MO zároveň nemá přehled o skutečné výši nákladů na KBVP a KOT ani na další typy obrněné techniky, neboť například nesleduje náklady na opravy prováděné vojskově.

Analýzy nákladů životního cyklu měly sloužit také k optimalizaci logistické podpory KBVP a KOT v průběhu jejich užívání, popřípadě k získávání podkladů pro plánování. MO je mělo provádět s využitím programové aplikace a dat z diagnostického systému vozidel. MO tak činilo pouze do konce roku 2013, v průběhu zavádění KBVP a KOT do užívání v resortu. Podle vyjádření MO

²⁵ „Uzamčení zákazníka“ činí zákazníka závislým na produktech a službách konkrétního subjektu tím, že vytváří značné náklady na přechod na produkty a služby jiných subjektů. V technologicky vyspělých odvětvích je tento efekt častý. V rámci zadávání veřejných zakázek je třeba hledat možnosti k vyvážení postavení zadavatele, například kalkulovat náklady na celý životní cyklus produktu a řešit přístup k autorským právům/licencím.

bylo provádění analýz pracné, časově náročné a MO by stejně nemělo dostatek relevantních podkladů pro postup dle příslušného ustanovení smlouvy na dodávky KBVP a KOT.

6. Nízká provozuschopnost KBVP a KOT, způsobená mj. v důsledku nevýhodných podmínek uzavřených smluv

MO stanovilo limitní hodnotu provozuschopnosti obrněné techniky ve výši 85 %. Například provozuschopnost 99 KBVP se v roce 2016 pohybovala okolo 66 vozidel (tj. 67 %), v roce 2017 to bylo 65 vozidel (tj. 66 %), v roce 2018 pak 69 vozidel (tj. 70 %) a v prvním pololetí roku 2019 bylo provozuschopných 65 vozidel (tj. 66 %). Průměrná provozuschopnost KBVP byla v kontrolovaném období nižší než 70 %. Celkem bylo provozuschopných průměrně pouze 74 ze 107 vozidel KBVP a KOT. Přitom se jedná o relativně novou obrněnou techniku, nacházející se v první polovině životního cyklu.

MO jako důvody neschopnosti provozu uvedlo zejména:

- dlouhé dodací lhůty objednaných náhradních dílů a realizace oprav,
- fluktuaci odborného personálu Armády,
- nekvalitní provádění výcviku při údržbě vozidel.

K odstranění některých problémů provedlo MO dílčí kroky, například začalo pořizovat zásoby náhradních dílů.

MO provádělo mimo-vojskové opravy KBVP a KOT na základě dvou uzavřených rámcových smluv. Jako důvod nákupu služby uvedlo nedostatečnou kapacitu a schopnosti vojenských opravárenských zařízení. MO sjednalo v rámcových smlouvách mj. smluvní pokutu ve výši 0,05 % z celkové ceny plnění bez DPH za každý den prodlení. Maximální výše smluvní pokuty však nemohla přesáhnout 15 % z celkové ceny plnění bez DPH, což odpovídá délce prodlení v trvání 300 dní. Po této době již nebyl dodavatel nucen urychlit provedení prací či dodávek. Ačkoli problém výše smluvních pokut řešilo MO již v rámci interního připomínkového řízení k první rámcové smlouvě, podmínky neupravilo ani v první rámcové smlouvě, ani ve druhé rámcové dohodě.

7. Nízká provozuschopnost modernizovaných tanků

MO stanovilo limitní hodnotu provozuschopnosti obrněné techniky ve výši 85 %. Provozechopnost 33 tanků, které byly modernizovány v letech 2003–2006, se v roce 2016 pohybovala okolo devíti tanků (tj. 27 %), v roce 2017 to bylo 13 tanků (tj. 39 %), v roce 2018 a v prvním pololetí roku 2019 bylo provozuschopných 18 tanků (tj. 55 %). Průměrná provozuschopnost tanků byla v kontrolovaném období nižší než 43 %. Celkem bylo provozuschopných průměrně pouze 14 z 33 modernizovaných tanků.

Opravované tanky nebyly provozuschopné v průměru 1,7 roku. Jeden ze tří vyprošťovacích tanků nebyl z důvodu opravy provozuschopný dokonce po dobu 3,5 roku, tj. téměř pětinu své doby životnosti.

8. Nezajištěné zásobování náhradními díly

Za nejzávažnější problém fungování systému provozu a údržby obrněné techniky považuje NKÚ nedostatek náhradních dílů. Stávající systém zásobování je založen především na jejich nákupu až po vzniku požadavku, kdy obrněná technika není provozuschopná. MO nemá vytvořeny rezervní zásoby náhradních dílů v době životnosti techniky, ani normativy jejich spotřeby. Podle *Koncepce výstavby pozemních sil* schválené v roce 2017 chybí Armádě efektivní systém způsobu výpočtu výše materiálových rezerv a jejich rozčlenění podle způsobu předurčení, odpovídající současným potřebám Armády.

Problém s náhradními díly zjistil NKÚ u všech tří kontrolovaných servisních smluv. Čekání na jejich dodávky trvalo měsíce a někdy i roky. Důsledkem bylo dlouhé setrvávání obrněné techniky ve stavu neschopném provozu, což může vést až k ohrožení bojeschopnosti Armády⁴. Zajišťování servisu vozidel KBVP a KOT provázely problémy spojené s dlouhými dodacími lhůtami náhradních dílů již od roku 2014, kdy MO uzavřelo první rámcovou smlouvu na kompletní servisní podporu těchto vozidel. V roce 2016 rozhodlo MO o navýšení hodnoty této smlouvy ze 182 na 294 mil. Kč (o 61 %), mj. to zdůvodnilo zkrácením termínů pro dodání náhradních dílů o šest až devět měsíců, neboť v té době čekalo na náhradní díly 80 % všech provozu neschopných KBVP a KOT. Problémy s včasností dodávek náhradních dílů přesto nadále přetrvávaly. MO sice uplatňovalo u dodavatele sankce za pozdní plnění, avšak jen do výše 15 % nabídkové ceny bez DPH (viz bod 6).

U tanků komplikovala zásobování náhradními díly jak jedinečnost, tak i stáří této techniky. MO nechalo zmodernizovat 33 tanků vyrobených v 80. letech minulého století v období 2003–2006, tj. před cca 15 lety. Dodavatel servisní podpory nebyl poté v mnoha případech schopen potřebné náhradní díly zabezpečit. Často již nebyly na trhu a původní výrobce neexistoval. Rezervy neměla ani Armáda. Nedostatek náhradních dílů jako závažný problém Armády byl zmíněn také v analýze systému údržby pozemní vojenské techniky (dále také „Analýza“), kterou si nechalo zpracovat MO²⁶. Tento nedostatek významně přispívá k výše uvedené vysoké neprovozuschopnosti obrněné techniky.

9. Nízký projezd obrněné techniky mezi stanovenými technickými údržbami

K hodnocení efektivnosti systému provozu a údržby pozemní vojenské techniky má MO stanoveny mj. normy ujetých kilometrů vozidel mezi technickými údržbami. Pro provedení technické údržby prvního stupně (tj. jednou ročně) tato norma činí 5 000 km pro KBVP a KOT a 1 000 km pro tanky. Z informací o provozu 107 vozidel KBVP a KOT bylo zjištěno, že v roce 2016 jedno vozidlo ujelo průměrnou vzdálenost 871 km, v roce 2017 to bylo 1 227 km a v roce 2018 celkem 1 510 km. Dále bylo zjištěno, že v letech 2016–2018 pouze jediné vozidlo ujelo požadovanou normu kilometrů za období, které je rozhodné pro provedení technické údržby prvního stupně (5 000 km/1 rok), a to v roce 2018. Žádné z vozidel neujelo požadovanou normu kilometrů za období, které je rozhodné pro provedení technické údržby druhého stupně (10 000 km/2 roky). Polovinu požadované normy kilometrů na provedení technické údržby prvního stupně ujelo v kontrolovaném období průměrně 17 % vozidel. Jedno vozidlo KBVP a KOT ujelo v období 2016–2018 průměrnou vzdálenost 1 203 km za rok.

²⁶ Analýzu systému údržby pozemní vojenské techniky zpracoval státní podnik Vojenský výzkumný ústav, s. p., v letech 2016–2018 pod názvem *ÚSYS – Systém údržby techniky v resortu MO*.

Z informací o provozu 33 modernizovaných tanků bylo zjištěno, že v roce 2016 ujel jeden tank průměrnou vzdálenost 59 km, v roce 2017 to bylo 158 km a v roce 2018 celkem 147 km. Dále bylo zjištěno, že v letech 2016–2018 žádný z modernizovaných tanků neujel požadovanou normu kilometrů za období, které je rozhodné pro provedení technické údržby prvního stupně (1 000 km/1 rok) a druhého stupně (2 000 km/2 roky). Polovinu požadované normy kilometrů na provedení technické údržby prvního stupně ujelo v kontrolovaném období průměrně 10 % tanků. Jeden modernizovaný tank ujel v období 2016–2018 průměrnou vzdálenost 121 km za rok.

Nízký průměrný projezd u KBVP, KOT a zejména tanků byl ovlivněn rovněž vysokým poměrem jejich neschopnosti provozu. Technická údržba prvního stupně byla prováděna u KBVP a KOT po ujetí průměrně pouze 24 % z požadované normy kilometrů, a u tanků dokonce jen 12 % z požadované normy kilometrů. Příliš vysoký počet obrněné techniky Armády v provozu¹⁸ konstatovala i Analýza²⁶.

10. Nedostatečná kapacita pro zabezpečení vojenských oprav

Armáda nemá dostatečné dílenské, technické a personální kapacity k zabezpečení ani základních úkolů údržby a oprav obrněné techniky. Nedostatečná kapacita a schopnosti vojenských opravárenských zařízení byla uvedena například ve zdůvodnění veřejné zakázky na zajištění kompletní servisní podpory KBVP a KOT. Současný systém údržby a oprav obrněné techniky Armády je charakterizován vyšším podílem mimo-vojenských oprav, často zadávaných s využitím jednacího řízení bez uveřejnění, což vede k vyšším výdajům.²⁷ Snahu zahraničních armád provádět co nejvíce opravárenských činností vlastními silami potvrdila i Analýza²⁶. Podle ní je základem efektivního zajištění systému údržby a oprav vojenské techniky mj. úzká spolupráce vojenských útvarů a opravárenských celků s vojenskými výzkumnými a opravárenskými podniky i s civilními subjekty. Pouze nejsložitější opravy mají být ve větší míře prováděny mimo-vojsově, což MO však deklaruje pouze záměrem. Vojsový způsob údržby a oprav snižuje zejména náklady na dopravu, clo, vývozní a dovozní poplatky, administrativní a licenční poplatky, popř. další náklady dodavatele, navíc často obtížně kontrolovatelné ze strany MO.

V období 2016–2018 vynaložilo MO na opravy, údržbu a náhradní díly obrněné techniky 1 299,5 mil. Kč. Z této částky vynaložilo celkem 567,4 mil. Kč (tj. 44 %) na vozidla KBVP a KOT, průměrný výdaj na jedno vozidlo za rok činil 1,8 mil. Kč. V případě lehkých obrněných vozidel (stáří srovnatelné s KBVP a KOT) byl průměrný výdaj 0,6 mil. Kč, u starších samohybných houfnic a tanků činily průměrné výdaje 0,4 mil. Kč a 0,3 mil. Kč. Z toho vyplývá, že nejvyšší výdaje na opravy, udržování a náhradní díly vykazovala v kontrolovaném období novější technika s vyšší pořizovací hodnotou.

NKÚ upozorňuje na riziko nevhodného navyšování běžných výdajů MO na opravy a údržbu obrněné techniky Armády, pokud zůstane stávající systém oprav a údržby beze změny.

²⁷ Například v případě veřejné zakázky na kompletní servisní podporu KBVP a KOT doporučila sekce legislativní a právní MO přehodnotit soubor servisních činností, které měl dodavatel zajišťovat, neboť některé náklady uvedené v návrhu smlouvy byly podle ní několikanásobně vyšší než náklady na zajištění těchto činností vlastními silami Armády.

Důvodem je, že Armáda již začala realizovat přezbrojení moderní, technicky a technologicky vyspělou obrněnou technikou. Na pořízení případně modernizaci obrněné techniky do roku 2025 plánuje MO vynaložit nejméně 69,1 mld. Kč,²⁸ což je o 134 % více, než činí pořizovací hodnota veškeré současné obrněné techniky ve výši 29,5 mld. Kč.

11. Nárůst prostředků na servisní podporu KBVP a KOT

Předmětem veřejné zakázky na servisní podporu KBVP a KOT v období 2014–2016 bylo pořízení služby k zabezpečení plné funkčnosti a provozuschopnosti vozidel včetně logistického a výcvikového zabezpečení a maximální zkrácení doby do obnovení provozuschopnosti. Rámcová smlouva byla uzavřena v listopadu 2014 v hodnotě 182 mil. Kč včetně DPH. Znalecký posudek z října 2014 potvrdil cenu v místě a čase obvyklou, přestože podle smlouvy na dodávky KBVP a KOT z roku 2009 byla cena mimo-vojskového servisu na období 2014–2016 odhadována na cca 346 mil. Kč včetně DPH. Tento nesoulad se projevil počátkem roku 2016, kdy MO rozhodlo o navýšení hodnoty rámcové smlouvy na 294 mil. Kč včetně DPH.

Již v roce 2015 zpracovalo MO specifikaci pro zadání navazující rámcové dohody s obdobným předmětem plnění na období 2017–2019. V průběhu roku 2016 MO původně stanovenou hodnotu rámcové dohody ve výši 295 mil. Kč bez DPH navýšilo na 900 mil. Kč bez DPH, z toho 450 mil. Kč bez DPH na zajištění servisní podpory vozidel včetně poradenství a 450 mil. Kč bez DPH na nákup náhradních dílů. Znalecký posudek neposuzoval cenu v místě a čase obvyklou pro hodnotu rámcové dohody ve výši 1 089 mil. Kč včetně DPH, ale pouze jednotkové ceny jednotlivých plnění. Hodnota rámcové dohody tak byla v porovnání s cenou mimo-vojskového servisu dle smlouvy na dodávky z roku 2009 (cca 378 mil. Kč včetně DPH) téměř třikrát vyšší.

Oproti předchozí rámcové smlouvě byla v listopadu 2017 dodatkem k rámcové dohodě na období 2017–2019 sjednána pro MO úhrada licenčních a administrativních nákladů ve výši 20 až 32 % z hodnoty smluvních plnění provedených poddodavateli. Tyto nově hrazené náklady nebyly posouzeny znalcem z hlediska ceny v místě a čase obvyklé. Z kontrolovaných šesti faktur v celkové výši 17,3 mil. Kč činily tyto náklady celkem 2,6 mil. Kč. Čerpání prostředků na servisní podporu KBVP a KOT na základě obou smluv uvádí tabulka č. 3.

Tabulka č. 3: Čerpání prostředků na servisní podporu KBVP a KOT (v mil. Kč)

Položka/rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Odhad nákladů dle smlouvy na dodávky vozidel z roku 2009	112,0	115,4	118,9	122,4	126,1	129,9	724,7
Rámcová smlouva 2014–2016	0	114,1	85,2	56,6	36,6	0	292,5
Rámcová dohoda 2017–2019	0	0	0	8,6	373,6	405,4*	787,6*
Čerpání celkem	0	114,1	85,2	65,2	410,2	405,4*	1 080,1*

Zdroj: MO.

Pozn.: *Čerpání v roce 2019 je uvedeno od 1. 1. 2019 do 31. 10. 2019.

²⁸ Hodnota investičních akcí evidovaných v informačním systému *Správa majetku ve vlastnictví státu* ke dni 16. září 2019.

12. Navýšení ceny pořízení kolových obrněných vozidel velitelsko-štábních a spojovacích

Specifikaci nabývaného majetku zpracovalo MO začátkem roku 2015 s předpokladem plnění veřejné zakázky v letech 2017–2021 a s předpokládanou hodnotou ve výši 1 274,1 mil. Kč.²⁹ Veřejnou zakázku zadalo MO s využitím obecné výjimky podle ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. Jednání s uchazečem, kterého doporučil výrobce vozidel KBVP a KOT, probíhala od října 2015 do června 2016.

V červenci 2016 předložil tento uchazeč nabídku s cenou ve výši 2 243,8 mil. Kč, což byla cena cca o 76 % vyšší, než MO předpokládalo podle dokumentů vytvořených v letech 2013–2015, jako například studie proveditelnosti, dokumentace programu, investiční záměr akce nebo dokument o registraci akce v informačním systému *Správa majetku ve vlastnictví státu*.

V průběhu dalších jednání s uchazečem požadovalo MO doplnit předloženou nabídku například o hodnoty poddodávek nebo vysvětlení nákladů na rizika, kooperaci, výrobní režii, náklady spojené s přesunem části prací z Rakouska do ČR apod. Uchazeč některé z nákladů vyčíslil a snížil nabídkovou cenu o 174,4 mil. Kč na 2 069,4 mil. Kč. MO na nabídkovou cenu přistoupilo. Ze zápisů z jednání vyplynulo, že v ceně může být skryto například financování vybudování výrobní haly tohoto uchazeče.

Ke stanovení ceny v místě a čase obvyklé předmětu plnění veřejné zakázky nechalo MO vyhotovit dva znalecké posudky. První znalec odhadl cenu v rozmezí od 1 842 mil. Kč do 2 471 mil. Kč, druhý v rozmezí od 1 795 mil. Kč do 2 194 mil. Kč.

MO s uchazečem uzavřelo v lednu 2017 kupní smlouvu, oproti nabídce byl posunut termín dodání prvních vozidel z 30. 4. 2019 na 15. 12. 2019. Po podpisu kupní smlouvy jednaly obě strany o možnosti poskytnutí zálohové platby. MO přistoupilo na to, že poskytne dodavateli zálohovou platbu ve výši 620,8 mil. Kč (30 % z kupní ceny) více než dva roky před dodáním prvního vozidla, výměnou za slevu z kupní ceny ve výši 24,7 mil. Kč (tj. 1,2 %). Dodatkem ke kupní smlouvě byla cena snížena na 2 044,7 mil. Kč. Termín dodání prvních vozidel v prosinci 2019 byl splněn. Cena podle kupní smlouvy činila 100,8 mil. Kč pro jedno kolové obrněné vozidlo velitelsko-štábní a 96,9 mil. Kč pro jedno kolové obrněné vozidlo spojovací.

²⁹ Cena je uváděna včetně DPH.

Seznam použitých zkratk

Analýza	<i>ÚSYS – Systém údržby techniky v resortu MO</i> – analýza systému údržby pozemní vojenské techniky zpracovaná v letech 2016–2018 státním podnikem Vojenský výzkumný ústav, s. p.
Armáda	Armáda České republiky
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
HDP	hrubý domácí produkt
KBVP	kolová bojová vozidla pěchoty pořízená v letech 2009–2013
KOT	kolové obrněné transportéry pořízené v letech 2009–2013
MO	Ministerstvo obrany
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
střednědobé plány	střednědobé plány činnosti a rozvoje resortu Ministerstva obrany

**Přehled kontrolovaných investičních akcí a rámcových smluv
na servisní podporu obrněné techniky Armády**

Číslo akce nebo smlouvy	Název akce nebo smlouvy (počet kusů obrněné techniky)	Realizace akce nebo smlouvy od – do	Finanční objem akce nebo smlouvy v Kč	Objem kontrolovaných výdajů v Kč
Akce na pořízení a technické zhodnocení obrněné techniky				
107V221001801	Kolová obrněná vozidla velitelsko-štábní a spojovací na podvozku 8x8 (nákup 20 vozidel)	2017–2021	2 044 693 957,00	1 043 696 759,00
107V451000130	Víceúčelové obrněné vozidlo s průzkumnou nástavbou (technické zhodnocení vozidla)	2017	85 949 461,73	85 949 461,73
107V631001402	Vyprošťovací vozidla (nákup pěti vozidel)	2016–2019	238 389 584,76	238 389 584,76
107V682001804	Kolový podvozek zbraňového kompletu (nákup 41 podvozků)	2016–2017	618 636 700,00	618 636 700,00
Smlouvy na kompletní servisní podporu a opravy a udržování obrněné techniky				
145110058	Kompletní servisní podpora KBVP a KOT (107 vozidel)	2015–2018	294 000 000,00	87 214 463,93
165110280	Kompletní servisní podpora KBVP a KOT (107 vozidel)	2017–2020	1 089 000 000,00	220 670 290,97
175110187	Opravy a udržování modernizovaných tanků (33 tanků)	2018–2021	450 000 000,00	49 195 567,58
Celkem pořízení obrněné techniky		-	2 901 720 241,76	1 900 723 043,76
Celkem technické zhodnocení obrněné techniky		-	85 949 461,73	85 949 461,73
Celkem opravy, udržování a nákup náhradních dílů		-	1 833 000 000,00	357 080 322,48
Celkem kontrolované akce, smlouvy a výdaje		-	4 820 669 703,49	2 343 752 827,97

Zdroj: MO.

Příloha č. 2

**Výdaje na mimo-vojskové opravy, údržbu a nákup náhradních dílů obrněné techniky
Armády v letech 2016–2018**

Kategorie obrněné techniky	Počet kusů	Výdaje celkem v Kč	Výdaje na 1 kus v Kč	Průměrné roční výdaje na 1 kus v Kč
Obrněné automobily	189	87 234 254	461 557	153 852
Lehká obrněná vozidla	126	189 155 874	1 501 237	500 412
KBVP a KOT	107	567 397 820	5 302 783	1 767 594
Tanky	131	119 250 072	910 306	303 435
Speciální technika	61	3 696 731	60 602	20 201
Samohybné houfnice	89	115 277 962	1 295 258	431 753
Starší bojová vozidla pěchoty, obrněné transportéry a speciální technika	333	213 076 438	639 869	213 290
Ostatní starší obrněná technika	52	4 430 388	85 200	28 400
Celkem počet a výdaje	1 088	1 299 519 539	-	-

Zdroj: MO.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/15

Podpora rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu poskytovaná z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda podpora rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* naplňuje stanovené cíle a zda jsou peněžní prostředky vynakládány účelně a hospodárně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od července 2019 do ledna 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2015 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

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

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

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 6. dubna 2020,

schválilo usnesením č. 12/VI/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Vysokorychlostní internet

13,8 mld. Kč

Původní výše přidělených
finančních prostředků

7,4 mld. Kč

Upravená výše finančních
prostředků po snížení

0 Kč

Výše poskytnutých finančních
prostředků k 31. prosinci 2018

64 %

Výchozí hodnota míry
pokrytí domácností
vysokorychlostním
internetem v roce 2013

77 %

Plánovaná hodnota míry
pokrytí domácností
vysokorychlostním
internetem pro rok 2023

90 %

Skutečná hodnota míry
pokrytí domácností
vysokorychlostním
internetem v roce 2018

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil postup MPO a API při přípravě a realizaci podpory z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020* (dále také „OPPIK“) určené na budování sítě vysokorychlostního internetu v rámci programu *Vysokorychlostní internet*.

Celkové vyhodnocení

Cílem podpory bylo dosáhnout míry pokrytí domácností vysokorychlostním internetem ve výši 77 % v roce 2023. Tento cíl však byl splněn již v roce 2017 investicemi podnikatelů v elektronických komunikacích bez jakékoliv státní podpory. MPO z původně určených 13,8 mld. Kč¹ v rámci programu *Vysokorychlostní internet* za téměř pět let žádnou dotaci neposkytlo a polovina prostředků byla přesunuta do jiných operačních programů. Důvodem byly nedostatečná příprava programu a chybné počáteční nastavení podpory.

MPO vyhlásilo první výzvu k předkládání žádostí o dotace z programu *Vysokorychlostní internet* až v březnu 2017, tj. až po dvou letech od schválení OPPIK. O dotace v rámci této výzvy byl minimální zájem. Na doporučení Evropské komise dotace nebyly vůbec poskytnuty, protože MPO při nastavení podmínek nerespektovalo požadavek směřovat podporu do oblastí s tržním selháním.

Podpora rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu z OPPIK poskytovaná MPO nenaplnuje stanovené cíle, resp. k plnění stanovených cílů nebyla potřebná. Hospodárnost a účelnost vynakládaných peněžních prostředků z programu *Vysokorychlostní internet* nemohla být ověřena, neboť v době kontroly žádné peněžní prostředky nebyly čerpány.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících hlavních zjištění z kontroly:

1. MPO vyhlásilo první výzvu pro podání žádostí o dotace na budování sítě vysokorychlostního internetu až v březnu 2017, tj. v době, kdy míra pokrytí domácností vysokorychlostním internetem očekávaná vlivem dotací byla již téměř dosažena prostřednictvím investic podnikatelů v elektronických komunikacích. Důvodem značné časové prodlevy byla skutečnost, že nebyl připraven *Národní plán rozvoje sítě nové generace*. Jeho schválení bylo tzv. předběžnou podmínkou stanovenou Evropskou komisí pro čerpání podpory. V případě nesplnění předběžné podmínky do konce roku 2016 hrozilo riziko pozastavení plateb ze strany Evropské komise. Zpracování plánu trvalo dva roky a bylo provázeno sporem mezi MPO a Ministerstvem vnitra o způsobu poskytování podpory. Evropská komise odsouhlasila splnění předběžné podmínky v prosinci 2016.

2. V rámci první výzvy MPO použilo neaktuální data a nevyjmul z podpory některé oblasti, kde byly sítě vysokorychlostního internetu již vybudovány. Evropská komise konstatovala, že takovým postupem nebyla zajištěna ochrana soukromých investic, bylo zvýšeno riziko narušení hospodářské soutěže, a doporučila dotace v rámci první výzvy neposkytovat. O dotace byl navíc minimální zájem, a MPO tak v rámci první výzvy žádný projekt nepodpořilo.

¹ Pro přepočítání výše alokace ve výši 521 mil. € byl použit kurz 26,50 Kč/€, který byl stanoven jako průměr z kurzů koruny vůči euru v roce 2015 a v roce 2019.

3. Podmínky pro vyhlášení druhé výzvy k předkládání žádostí o dotace MPO konzultovalo s Evropskou komisí až do ledna 2019. Druhou výzvu vyhlásilo v únoru 2019, tj. téměř po dvou letech od vyhlášení první výzvy a po téměř čtyřech letech od schválení OPPIK. Oproti první výzvě se u druhé výzvy zvýšil zájem o dotace a bylo podáno 40 žádostí o jejich poskytnutí. Souhrn požadavků na dotace převýšil o 11 % výši peněžních prostředků alokovaných na výzvu. V době kontroly probíhal proces hodnocení žádostí a MPO žádné rozhodnutí o poskytnutí dotace ke dni ukončení kontroly nevydalo.

4. API ověřovala náležitosti žádostí o dotace a hodnotila žádosti dle kritérií přijatelnosti projektů, přičemž podle zásady kontroly čtyř očí bylo hodnocení provedené příslušným zaměstnancem provedeno ještě jednou, a to dalším zaměstnancem, tzv. schvalovatelem. Skutečnost, že první hodnocení trvalo v řádech týdnů a následně to samé hodnocení trvalo schvalovatelům ve více než polovině případů méně než hodinu, nasvědčuje tomu, že druhé hodnocení probíhalo jen formálně.

5. Ke konci roku 2018 zbývalo v ČR 76 609 adresních míst obytných budov (3,4 % ze všech adresních míst obytných budov na území ČR) nepokrytých vysokorychlostním internetem, kam mohly dotace směřovat. Dalších 240 121 adresních míst obytných budov přislíbili do roku 2021 pokrýt podnikatelé v elektronických komunikacích. Jejich přisliby v minulosti byly naplněny jen z poloviny. Existuje tak riziko, že přisliby nebudou splněny a část míst nebude pokryta.

6. MPO stanovilo pro hodnocení výsledku programu *Vysokorychlostní internet* jediný ukazatel, kterým byla „*míra pokrytí sítí nové generace*“ s očekávanou hodnotou 77 % v cílovém roce 2023. Této hodnoty ale bylo v České republice dosaženo již v roce 2017, a to bez státní podpory pouze prostřednictvím investic podnikatelů v elektronických komunikacích. V roce 2018 dosáhla v ČR míra pokrytí domácností vysokorychlostním internetem hodnoty 90 %, což bylo nad evropským průměrem.

7. S cílem zvýšit zájem o dotace MPO v roce 2017 a 2018 rozšířilo okruh příjemců na obce a kraje a jimi zřízené či podřízené organizace a předmět dotací zaměřilo i na digitální technické mapy krajů. Do doby ukončení kontroly MPO nevyhlásilo žádnou výzvu o předložení žádostí o dotace, která by provedené změny obsahovala. V důsledku nulového čerpání z programu *Vysokorychlostní internet* Evropská komise na žádost MPO schválila v únoru 2019 snížení peněžních prostředků určených na financování programu *Vysokorychlostní internet* z 521 mil. € (13,8 mld. Kč) na 281 mil. € (7,4 mld. Kč) a převod 240 mil. € (6,4 mld. Kč) do jiných operačních programů.

II. Informace o kontrolované oblasti

ČR na základě *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020* čerpá finanční prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESIF“) prostřednictvím tematických operačních programů. Jedním z nich je operační program *Podnikání a inovace pro*

konkurenceschopnost, který schválila vláda ČR usnesením ze dne 14. července 2014 č. 581² a následně Evropská komise dne 29. dubna 2015.

Řídicím orgánem OPPIK je MPO. Zprostředkujícím subjektem OPPIK je API. Jednotlivé priority a cíle OPPIK jsou stanoveny v programovém dokumentu. Zásady provádění procesů zabezpečujících realizaci OPPIK a jeho řízení a kontrolu definuje operační manuál, který je závazný jak pro řídicí orgán, tak pro zprostředkující subjekt.

OPPIK se skládá z pěti prioritních os. Rozvoj vysokorychlostních přístupových sítí k internetu je podporován v rámci prioritní osy 4, specifického cíle 4.1, jehož součástí je **program Vysokorychlostní internet**.

Alokace peněžních prostředků pro prioritní osu 4, specifický cíl 4.1, byla původně 521 mil. € (13,8 mld. Kč). Z důvodu nulového čerpání MPO požádalo a v únoru 2019 schválila Evropská komise žádost o realokaci peněžních prostředků z OPPIK z prioritní osy 4, specifického cíle 4.1, do *Integrovaného regionálního operačního programu* a do operačního programu *Životní prostředí*. Důsledkem bylo snížení původní výše alokace téměř o polovinu na 281 mil. € (7,4 mld. Kč).

V kontrolovaném období zacílilo MPO podporu rozvoje sítí vysokorychlostního internetu z programu *Vysokorychlostní internet* na podporu budování vysokorychlostních přístupových sítí nové generace, tzv. **sítě NGA**³. Ty jsou definovány jako sítě, které poskytují vysokorychlostní připojení k internetu prostřednictvím širokopásmové infrastruktury s přenosovou rychlostí **minimálně 30 Mb/s**⁴ ve směru k účastníkovi.

Příjemcem podpory z programu *Vysokorychlostní internet* mohou být podnikatelé v elektronických komunikacích⁵ bez ohledu na velikost⁶. Od listopadu 2017 mohou být také příjemcem podpory obce, kraje a jim podřízené či jimi zřízené organizace.

Formou podpory je dotace. **Míra podpory** může činit maximálně 75 % způsobilých výdajů.

Předmětem podpory z programu *Vysokorychlostní internet* může být:

- a) modernizace, resp. rozšiřování stávající infrastruktury pro vysokorychlostní přístup k internetu využitím optických prvků s cílem umožnit vysokorychlostní přístup k internetu s přenosovou rychlostí alespoň 30 Mb/s,
- b) zřizování nových sítí sestávajících z části nebo plně z optických vedení pro vysokorychlostní přístup k internetu umožňující přenosovou rychlost alespoň 30 Mb/s;

² Usnesení vlády ČR ze dne 14. července 2014 č. 581, *k Operačnímu programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020*.

³ *Next Generation Access*.

⁴ Mb/s (megabit za sekundu) je jednotka přenosu dat prostřednictvím internetu rovnající se 1 000 000 bitů za sekundu.

⁵ Dle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), mohou v elektronických komunikacích podnikat fyzické i právnické osoby.

⁶ Definice velikosti podniků je uvedena v příloze č. 1 nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

- v případě zřizování nových sítí s pevným připojením do jednotlivých domácností musí tato síť umožnit přenosovou rychlost až 100 Mb/s,
- c) vytváření pasivní infrastruktury pro podporu budování sítí vysokorychlostního přístupu k internetu zejména v lokalitách předpokládaného budoucího stavebního rozvoje, přičemž tato aktivita může být podpořena pouze v kombinaci s jednou z předchozích dvou aktivit,
 - d) pořízení a rozšíření digitálních technických map krajů či vlastníků/správce veřejnoprávní dopravní a technické infrastruktury (od listopadu 2018).

V kontrolovaném období sběr dat o sítích NGA v České republice prováděl Český telekomunikační úřad (dále také „ČTÚ“). V průběhu sběru dat o sítích NGA nezkoumal ČTÚ dostupnost sítí NGA u koncových uživatelů. Pokud byl k síti NGA připojen v adresním místě⁷ alespoň jeden byt, považoval ČTÚ adresní místo za pokryté sítí NGA. ČTÚ každoročně výsledky sběru dat o sítích NGA předával MPO, které je dále zpracovávalo pro potřeby poskytování podpory z programu *Vysokorychlostní internet*. Zpracování a interpretaci dat MPO zadávalo externím dodavatelům. Ti na základě instrukcí MPO vyjímali ze sebraných dat adresní místa, která nebyla obytná. Za tzv. **adresní místa obytných budov** považovalo MPO taková adresní místa, která jsou v databázi RÚIAN⁸ označena jako objekty k bydlení, bytové domy, rodinné domy a stavby ubytovacích zařízení. Data o adresních místech obytných budov dále externí dodavatelé na základě instrukcí MPO agregovali na vyšší územní celky, tzv. **základní sídelní jednotky**⁹, a určili jednotlivým základním sídelním jednotkám jejich barevný charakter – bílá, šedá, černá. Tento barevný charakter reflektoval skutečnou úroveň pokrytí sítěmi NGA a plánované pokrytí v horizontu tří let. Ilustrativní zobrazení barevného charakteru základních sídelních jednotek je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Při stanovení barevného charakteru MPO u jednotlivých základních sídelních jednotek vycházelo z podílu adresních míst obytných budov, ve kterých byla alespoň jedna NGA přípojka nebo bylo plánováno její vybudování v horizontu tří let, ke všem adresním místům obytných budov v dané základní sídelní jednotce:

- a) Pokud byl **podíl vyšší než 50 %** a počet podnikatelů v elektronických komunikacích a provozujících sítě NGA v dané základní sídelní jednotce byl jeden či více, ale provozovali stejný typ infrastruktury, označilo MPO danou základní sídelní jednotku jako **šedou**.
- b) Pokud byl **podíl vyšší než 40 %** a počet podnikatelů v elektronických komunikacích a provozujících sítě NGA v dané základní sídelní jednotce byl dva a více, přičemž

⁷ Ustanovení § 29 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, definuje adresní místo jako takové místo v terénu, kterému lze ve vztahu ke stavebnímu objektu jednoznačně přiřadit adresu. Každému adresnímu místu je přiřazen jedinečný kód, který adresní místo jednoznačně identifikuje.

⁸ Registr územní identifikace, adres a nemovitostí, též RÚIAN, je jedním ze čtyř základních registrů České republiky, jeho fungování je upraveno zákonem č. 111/2009 Sb. Plně funkční je od 1. 7. 2012. Správcem RÚIAN je Český úřad zeměměřický a katastrální. Je součástí informačního systému veřejné správy.

⁹ Ustanovení § 2 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, definuje základní sídelní jednotku jako část území obce s jednoznačnými územně technickými a urbanistickými podmínkami nebo spádová území seskupení objektů obytného nebo rekreačního charakteru. Údaje o základních sídelních jednotkách jsou součástí databáze RÚIAN. Každé základní sídelní jednotce je přiřazen jedinečný číselný kód. Správu údajů o základních sídelních jednotkách (jejich zápis, opravy a doplnění) provádí v databázi RÚIAN Český statistický úřad.

provozovali rozdílný typ infrastruktury, označilo MPO danou základní sídelní jednotku jako **černou**.

- c) Hodnotu 50 % a 40 % označilo MPO jako „**hranici tržního selhání**“. Pokud byl **podíl roven nebo nižší než hranice tržního selhání**, označilo MPO tyto základní sídelní jednotky jako **bílé**.

MPO umožnilo získat podporu z programu *Vysokorychlostní internet* k pokrytí adresních míst obytných budov nepokrytých sítí NGA nacházejících se pouze v bílých základních sídelních jednotkách. Pro potřeby stanovení a zveřejnění oblastí vhodných pro získání podpory z programu *Vysokorychlostní internet* sdružovalo MPO bílé základní sídelní jednotky do větších územních celků označených jako tzv. **intervenční oblasti**. Tyto intervenční oblasti MPO stanovovalo z bílých základních sídelních jednotek, které spolu zpravidla sousedily, a to tak, aby byly intervenční oblasti přibližně stejně velké (co do počtu nepokrytých adresních míst obytných budov) a investiční náročnost budování sítí NGA přibližně stejná. Podporu z programu *Vysokorychlostní internet* mohly získat pouze projekty mimo hlavní město Prahu. Pro účely zveřejňování výsledků mapování sítí NGA a pro účely ověřování výsledků prostřednictvím veřejné konzultace zřídilo MPO webový portál www.verejnakonzultace.cz.

Od doby schválení programu *Vysokorychlostní internet* do doby ukončení kontroly NKÚ vyhlásilo MPO dvě výzvy pro podání žádostí o podporu. Od doby schválení programu *Vysokorychlostní internet* do doby ukončení kontroly NKÚ nevydalo MPO žádné rozhodnutí o poskytnutí dotace a neprobíhalo žádné čerpání peněžních prostředků z programu *Vysokorychlostní internet*.

III. Rozsah kontroly

U MPO byl kontrole podroben postup MPO jako řídicího orgánu OPPIK při přípravě a poskytování podpory na rozvoj sítí vysokorychlostního internetu v rámci prioritní osy 4 a jejího specifického cíle 4.1 prostřednictvím programu *Vysokorychlostní internet*. Kontrole byly dále podrobeny dodávky a služby, které MPO v kontrolovaném období uhradilo externím dodavatelům v souvislosti s přípravou a realizací programu *Vysokorychlostní internet* a s přípravou *Národního plánu rozvoje sítí nové generace*.

Kontrolovaný objem na úrovni systému byl u MPO stanoven ve výši požadované podpory uvedené v žádostech, které MPO obdrželo v rámci programu *Vysokorychlostní internet* u první výzvy ve výši 46,725 mil. Kč a u druhé výzvy ve výši 1 112,042 mil. Kč. Dále kontrolovaný objem zahrnoval peněžní prostředky ve výši 7,174 mil. Kč, které MPO uhradilo v kontrolovaném období externím subjektům v souvislosti s přípravou a realizací programu *Vysokorychlostní internet* a v souvislosti s přípravou *Národního plánu rozvoje sítí nové generace*, které byly uhrazeny z OPPIK z prioritní osy 5 – *Technická pomoc* a rozpočtové kapitoly MPO (5,844 mil. Kč z OPPIK a 1,330 mil. Kč z rozpočtové kapitoly MPO)¹⁰.

¹⁰ Poměr zdrojů financování u projektů z prioritní osy *Technická pomoc* OPPIK činí 85 % příspěvek z ESIF a 15 % spolufinancování ze státního rozpočtu. Jednu fakturu uhradilo MPO v plné výši z peněžních prostředků rozpočtové kapitoly MPO, protože toto plnění neodpovídalo pravidlům poskytování podpory ze zdrojů EU.

Z důvodu nulového čerpání peněžních prostředků z programu *Vysokorychlostní internet* byla hospodárnost ověřena pouze u peněžních prostředků poskytnutých z OPPIK z prioritní osy 5 – *Technická pomoc*.

U API byl kontrole podroben postup API jako zprostředkujícího subjektu OPPIK. Ve vztahu k programu *Vysokorychlostní internet* API zejména zajišťovala komunikaci s žadateli o podporu, prováděla kontrolu formálních náležitostí žádostí o podporu a prováděla hodnocení žádostí o podporu dle kritérií přijatelnosti včetně ekonomického hodnocení.

Kontrolovaný objem na úrovni systému byl u API stanoven ve výši 1 111,812 mil. Kč, což byla celková výše požadované podpory uvedená v žádostech o podporu, u kterých API v době kontroly NKÚ zahájila kontrolu formálních náležitostí a hodnocení dle kritérií přijatelnosti.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

První výzvu vyhlásilo MPO až po dvou letech od schválení OPPIK

Evropská komise v nařízení č. 1303/2013¹¹ definovala tzv. předběžné podmínky jako předpoklad pro čerpání finančních prostředků z ESIF. U podpory rozvoje sítě vysokorychlostního internetu ze zdrojů ESIF Evropská komise stanovila jako předběžnou podmínku existenci celostátních nebo regionálních plánů sítě nové generace, které zohledňují regionální opatření k dosažení cílů Evropské unie v oblasti vysokorychlostního přístupu k internetu se zaměřením na oblasti, kde trh není schopen poskytovat otevřenou infrastrukturu za dostupnou cenu a v odpovídající kvalitě v souladu s pravidly Evropské unie pro hospodářskou soutěž a veřejnou podporu, a poskytují dostupné služby zranitelným skupinám. Tímto plánem na úrovni ČR byl *Národní plán rozvoje sítě nové generace*. Nesplnění předběžné podmínky do konce roku 2016 by mohlo vést ze strany Evropské komise k pozastavení plateb v rámci programu.

Přestože Evropská komise schválila OPPIK v dubnu 2015, MPO čekalo s poskytováním podpory na sítě vysokorychlostního internetu na schválení *Národního plánu rozvoje sítě nové generace*. Konečnou verzi plánu MPO předložilo vládě ČR ke schválení až v září 2016, přičemž vláda ČR ho schválila v říjnu 2016 a Evropská komise potvrdila splnění předběžné podmínky v prosinci 2016. MPO tak následně v březnu 2017, tj. téměř až po dvou letech od schválení OPPIK, vyhlásilo první výzvu k předkládání žádostí o podporu na sítě vysokorychlostního internetu.

¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

Zpoždění podpory bylo také ovlivněno sporem mezi MPO a Ministerstvem vnitra

Příprava *Národního plánu rozvoje sítí nové generace* byla od roku 2014 doprovázena sporem mezi MPO a Ministerstvem vnitra o způsobu poskytování podpory, kdy Ministerstvo vnitra požadovalo převzít odpovědnost za rozvoj sítí a zpracovalo svou verzi *Národního plánu rozvoje sítí nové generace*, který předpokládal zřízení státní organizace pověřené koordinací, výstavbou a provozem sítí vysokorychlostního internetu.

Rozpor byl ukončen při jednání s předsedou vlády ČR v říjnu 2015, kdy ministerstvem zodpovědným za vypracování *Národního plánu rozvoje sítí nové generace* bylo stanoveno MPO. V červnu 2015 a v prosinci 2015 MPO postupně předložilo do meziresortního připomínkového řízení dvě verze plánu, které ale předběžnou podmínku Evropské komise nesplňovaly. Splnění podmínky zajistila až třetí verze plánu, kterou vláda ČR schválila v říjnu 2016. V důsledku uvedeného postupu byla možnost čerpání prostředků z programu *Vysokorychlostní internet* zkrácena o dva roky.

O první výzvu k předkládání žádostí byl malý zájem

MPO vyhlásilo první výzvu k předkládání žádostí o podporu v rámci programu *Vysokorychlostní internet* v březnu 2017 s termínem ukončení příjmu žádostí v září 2017 a celkovou alokací ve výši 11 550 mil. Kč. Minimální výše podpory byla 1 mil. Kč na projekt a maximální výše 200 mil. Kč na projekt. Přijaty byly tři žádosti o podporu v celkové výši požadované podpory 46,725 mil. Kč (tj. 0,4 % alokace na výzvu). Na doporučení Evropské komise všechny tři žádosti o podporu MPO zamítlo.

První tři uchazeče MPO nemohlo podpořit, protože podporu chybně nastavilo

Evropská komise stanovila, že podpora rozvoje sítí vysokorychlostního internetu ze zdrojů ESIF nesmí nahrazovat soukromé investice a musí směřovat pouze do oblastí, ve kterých dochází k tzv. tržnímu selhání – tzn. do oblastí, kde tržní prostředí nezajišťuje dostatečné pokrytí vysokorychlostním internetem. Podpora může tedy směřovat pouze do oblastí, kde neexistují sítě vysokorychlostního internetu a kde je nepravděpodobné, že tyto sítě do tří let vzniknou za komerčních podmínek, přičemž tyto předpoklady je třeba ověřit v otevřené veřejné konzultaci. Na tyto veřejné konzultace MPO použilo 4,024 mil. Kč z celkových 7,174 mil. Kč uhrazených externím dodavatelům v letech 2016 až 2019 za dodávky a služby v souvislosti s přípravou a realizací programu *Vysokorychlostní internet* a s přípravou *Národního plánu rozvoje sítí nové generace*. Použití externích dodavatelů MPO zdůvodnilo nedostatkem vlastní personální, časové a odborné kapacity. Kontrolou nebylo zjištěno nevhodné vynaložení těchto peněžních prostředků ani jejich vynaložení na jiný účel.

MPO před vyhlášením první výzvy pro podání žádostí o podporu z programu *Vysokorychlostní internet* v souladu s požadavkem Evropské komise zveřejnilo navržené intervenční oblasti vhodné pro získání podpory na webovém portálu www.verejnakonzultace.cz. Tyto intervenční oblasti stanovilo MPO z bílých základních sídelních jednotek, ale při jejich stanovení nevyloučilo nově vybudované sítě vysokorychlostního internetu (které vybudovali podnikatelé v elektronických komunikacích od doby posledního sčítání dat o těchto sítích, tj. od 31. prosince 2015 do doby zveřejnění veřejné konzultace v únoru 2017), přestože na to

upozornili účastníci veřejné konzultace. Tím nezajistilo ochranu již existujících soukromých investic podnikatelů v elektronických komunikacích a zvýšilo riziko narušení hospodářské soutěže. Na základě prošetření stížností týkajících se nastavení podpory Evropská komise v červnu 2018 doporučila MPO, aby podporu v rámci první výzvy neposkytlo, což MPO akceptovalo a žádný projekt v rámci první výzvy nepodpořilo.

Mezi první a druhou výzvou k předkládání žádostí o podporu byla dvouletá prodleva

S ohledem na chybné nastavení první výzvy MPO konzultovalo podmínky podpory s Evropskou komisí do ledna 2019 a druhou výzvu pro podání žádostí o podporu z programu *Vysokorychlostní internet* MPO vyhlásilo v únoru 2019, tedy téměř dva roky po vyhlášení první výzvy. Tato skutečnost vedla k dalšímu zkrácení doby, po kterou mohla ČR čerpat peněžní prostředky z OPPIK na podporu rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu.

Na druhou výzvu vyhlášenou v únoru 2019 s ukončením příjmu žádostí do července 2019 bylo alokováno 1 000 mil. Kč. Minimální výše podpory činila 0,5 mil. Kč na projekt a maximální výše činila 200 mil. Kč na projekt. Bylo přijato 40 žádostí o podporu s celkovým objemem požadované podpory ve výši 1 112,042 mil. Kč, což o 11 % převyšovalo stanovenou alokaci. V době ukončení kontroly NKÚ bylo prováděno hodnocení žádostí o podporu a MPO žádné rozhodnutí o poskytnutí dotace zatím nevydalo.

API uplatňovalo při hodnocení žádostí o podporu pravidlo čtyř očí jen formálně

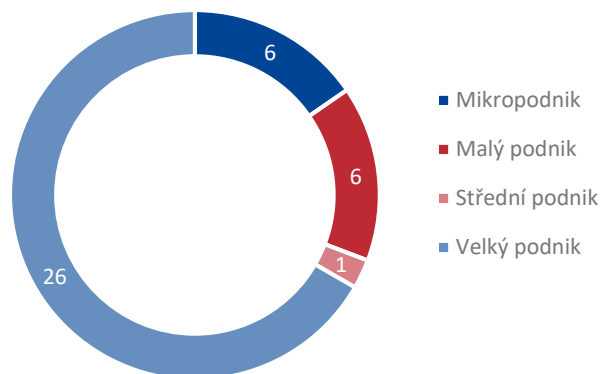
MPO jako řídicí orgán OPPIK delegovalo na API kontrolu formálních náležitostí a hodnocení dle kritérií přijatelnosti jednotlivých žádostí o podporu. API hodnotila žádosti transparentně a v souladu s nastavenými pravidly, vyjma uplatňování pravidla čtyř očí při hodnocení žádostí.

Podle operačního manuálu OPPIK byla API povinna při kontrole formálních náležitostí a hodnocení dle kritérií přijatelnosti u žádostí aplikovat tzv. pravidlo čtyř očí, které lze považovat i za preventivní protikorupční opatření. To znamená, že hodnocení žádosti provedené hodnotitelem měl nezávisle provést následně ještě jednou tzv. schvalovatel. API pravidlo čtyř očí sice uplatňovala, ale u 23 žádostí (z 36 žádostí, u kterých API provedla hodnocení v době kontroly NKÚ) tak učinila jen formálně. Dle údajů v informačním systému *MS2014+* prováděli hodnotitelé od doby přidělení úkolu hodnocení žádostí v rádech týdnů. Následná analogická hodnocení těch samých žádostí trvala schvalovatelům méně než hodinu, z toho u 14 žádostí méně než 10 minut (nejkratší doba činila 1 minutu a 57 sekund). Vzhledem ke skutečnosti, že schvalovatel má provádět následné hodnocení analogicky k hodnotiteli, a s ohledem na celkovou náročnost hodnocení byla doba provedení kontroly schvalovatelem v rádech minut až hodin neúměrně krátká.

U druhé výzvy vzrostl zájem o podporu, dvě třetiny žádostí podala jedna společnost

O podporu mohli žádat podnikatelé bez ohledu na velikost jejich firem. Z celkového počtu 39¹² žádostí o dotaci podala 26 žádostí jedna společnost označená jako velký podnik.

¹² Podáno bylo v rámci druhé výzvy 40 žádostí o podporu. Jeden žadatel požádal o vyšší podpory, která nesplňovala minimální výši, a svou žádost následně stáhl. Hodnocení tedy API zahájila u 39 žádostí.

Graf č. 1: Počet žádostí o dotaci v rámci druhé výzvy

Zdroj: zpracoval NKÚ na základě dat z informačního systému *MS2014+*.

Ze 44 intervenčních oblastí, které MPO určilo pro získání podpory v rámci druhé výzvy, byly podány žádosti o podporu do 29 intervenčních oblastí. Každá žádost o podporu mohla směřovat právě do jedné vymezené intervenční oblasti, nicméně jedna společnost mohla žádat o podporu ve více intervenčních oblastech. Všechny žádosti požadovaly podporu ve výši 75 %, tedy maximální výši podpory, a všechny byly zaměřeny na zřizování nových sítí.

Oblasti, které přislíbili soukromí investoři pokrýt, byly podle pravidel Evropské komise z podpory vyloučeny, ale investoři nebyli zavázáni své přisliby splnit

MPO v souladu s doporučením Evropské komise použilo u druhé výzvy aktuální data získaná v rámci veřejné konzultace a vyloučilo z podpory u programu *Vysokorychlostní internet* všechny oblasti, kde podnikatelé v elektronických komunikacích již sítě vysokorychlostního internetu vybudovali, a oblasti, kde jejich vybudování podnikatelé přislíbili. Zároveň upravilo oproti první výzvě model hodnocení žádostí¹³, rozšířilo způsobilé výdaje¹⁴ a snížilo hranici minimální výše dotace, což vedlo ke zvýšení zájmu o získání podpory.

Český telekomunikační úřad prováděl každoročně sběr dat od podnikatelů v elektronických komunikacích o plánovaných investicích do budování sítí vysokorychlostního internetu a tato data předával MPO. Oblasti, kde podnikatelé přislíbili investice realizovat, MPO v souladu s požadavky Evropské komise vyjímalo z možnosti získat podporu.

MPO ale nezavázalo podnikatele k plnění přislíbů, přestože již v roce 2013 Evropská komise ve svém pokynu¹⁵ upozornila, že pokud nebude soukromý investor k plnění přislíbu nějakým způsobem zavázán, může dojít k neplnění přislíbu, a tím i k prodlevě při zavádění sítí vysokorychlostního internetu v oblastech, kde selhává trh, a k odložení veřejného zásahu.

¹³ MPO model hodnocení upravilo tak, že žádosti u druhé výzvy nebyly hodnoceny ve vazbě na navrženou technologii, ale ve vazbě na rychlost přístupu koncového uživatele k internetu.

¹⁴ Oproti první výzvě mohli příjemci v rámci druhé výzvy do způsobilých výdajů i zahrnout investiční náklady na aktivní prvky integrované do sítí vysokorychlostního připojení (zařízení, která se aktivně podílejí na přenosu dat po síti), nákup existující infrastruktury formou koupě, mzdy a zákonné odvody vlastních zaměstnanců podílejících se na výstavbě sítí a výdaje na projekt skutečného provedení.

¹⁵ Pokyny EU k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí (2013/C 25/01). Ve vztahu k zavazování investorů k plnění jejich přislíbů se ze strany EK jednalo o doporučení členskému státu. Postup členského státu byl plně v jeho kompetenci.

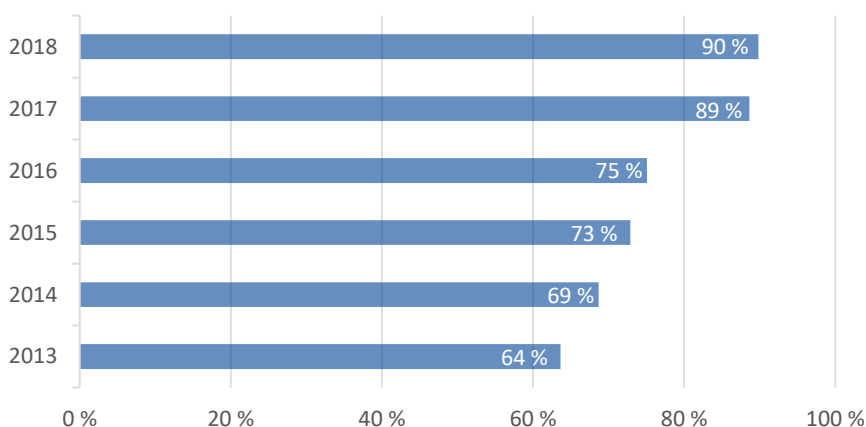
Rizika, na která upozornila Evropská komise, potvrdila skutečnost, že přísliby uvedené v roce 2015 naplnili podnikatelé v elektronických komunikacích do konce roku 2018 pouze z 55 %.

Ke konci roku 2018 evidovalo MPO příslibenou investici do budování sítí vysokorychlostního internetu u 240 121 do té doby nepokrytých adresních míst obytných budov. Podnikatelé v elektronických komunikacích mají své přísliby splnit do tří let, tedy do roku 2021. Podnikatelé ale nebyli ani tentokrát zavázáni k plnění těchto investic, a tudíž existuje riziko, že některé přísliby nebudou znovu naplněny.

Přístup k vysokorychlostnímu internetu rostl i bez dotací, a to pomocí soukromých investic

Počet domácností s přístupem k vysokorychlostnímu internetu se meziročně zvyšoval, a to i přesto, že MPO neposkytlo do doby ukončení kontroly NKÚ žádnou podporu z programu *Vysokorychlostní internet*. Tento nárůst byl dosažen prostřednictvím soukromých investic podnikatelů v elektronických komunikacích. Zatímco v roce 2013 dosahovala v ČR míra pokrytí domácností sítí nové generace 64 %, v roce 2018 to bylo již 90 %.

Graf č. 2: Procento domácností v ČR s přístupem k sítím nové generace (NGA)



Zdroj: *Digital Agenda Scoreboard*.

MPO stanovilo u *Programu vysokorychlostní internet* jediný ukazatel výsledku, kterým byla „míra pokrytí sítí nové generace“ s cílovou hodnotou ve výši 77 % v cílovém roce 2023. Uvedená výše pokrytí byla dosažena již v roce 2017 pouze prostřednictvím soukromých investic podnikatelů v elektronických komunikacích bez podpory z programu *Vysokorychlostní internet*. V souvislosti se zvyšováním míry pokrytí se prostřednictvím pouze soukromých investic zvyšoval i ukazatel výstupu „domácnosti, které mají nově přístup k širokopásmovým sítím s přenosovou rychlostí nejméně 30 Mb/s“.

Předpokládané rozšíření podpory i pro obce a kraje MPO zatím nerealizovalo

V důsledku nízkého zájmu o podporu z programu *Vysokorychlostní internet* Evropská komise schválila v roce 2017 a 2018 na základě návrhu MPO dvě změny programového dokumentu OPPIK, kdy došlo k rozšíření okruhu příjemců podpory o obce, kraje a jim podřízené či jimi zřízené organizace a k rozšíření okruhu podporovaných aktivit o pořízení digitálních technických map krajů. Do doby ukončení kontroly MPO ale nevyhlásilo výzvu k předkládání žádostí o podporu, ve které by tyto změny zohlednilo.

MPO kromě nepokrytých adresních míst obytných budov v bílých základních sídelních jednotkách dále evidovalo i nepokrytá adresní místa obytných budov v základních sídelních jednotkách, které byly označeny jako černé a šedé. V šedých a černých základních sídelních jednotkách MPO neumožnilo získat podporu z programu *Vysokorychlostní internet*. Ke konci roku 2018 bylo v černých a šedých základních sídelních jednotkách celkem cca 125 000 adresních míst obytných budov, které nebyly pokryty vysokorychlostním internetem a kde ani žádný podnikatel v elektronických komunikacích pokrytí v následujících třech letech nepřislíbil. V době kontroly vyjednávalo MPO s Evropskou komisí způsob, jak v těchto šedých a černých základních sídelních jednotkách podpořit rozvoj sítí vysokorychlostního internetu tak, aby v těchto lokalitách došlo k pokrytí doposud nepokrytých adresních míst obytných budov.

Z programu *Vysokorychlostní internet* nebyla dosud žádná podpora poskytnuta

Původně bylo na program *Vysokorychlostní internet* určeno 521 mil. € (13,8 mld. Kč). Pro první výzvu k předkládání žádostí o podporu v roce 2017 MPO vyčlenilo 11,550 mld. Kč, tj. cca 80 % celkové alokace, ale z důvodu chybného nastavení podpory nebylo z vyčleněné částky nic využito. MPO nestanovilo částku 11,550 mld. Kč na základě konkrétních analýz nebo výpočtů, ale – jak uvedlo – na základě manažerského rozhodnutí.

Pro druhou výzvu v roce 2019 již MPO stanovilo částku ve výši 1 mld. Kč na základě konzultací s podnikateli v elektronických komunikacích a na základě doložených výpočtů. V rámci druhé výzvy obdrželo 40 žádostí o podporu z programu *Vysokorychlostní internet* v celkové výši 1,112 mld. Kč, tj. o 11 % více, než byl objem vyčleněných prostředků.

Téměř polovina z 13,8 mld. Kč určených na program *Vysokorychlostní internet* byla převedena do jiných operačních programů

Na žádost MPO Evropská komise v únoru 2019 schválila realokaci 240 mil. €, tj. 6,4 mld. Kč (46 %), z prioritní osy 4, specifického cíle 4.1 – *Program Vysokorychlostní internet* do *Integrovaného regionálního operačního programu* a do operačního programu *Životní prostředí*. Návrh na tuto realokaci MPO zdůvodnilo výrazně nadhodnocenou původní výší alokace oproti současnému výhledu s tím, že vysoké procento území ČR je buď již vysokorychlostním internetem pokryto, nebo zde existuje závazek jednoho či více podnikatelů v elektronických komunikacích pokrytí vysokorychlostním internetem zajistit v nejbližších třech letech z vlastních zdrojů.

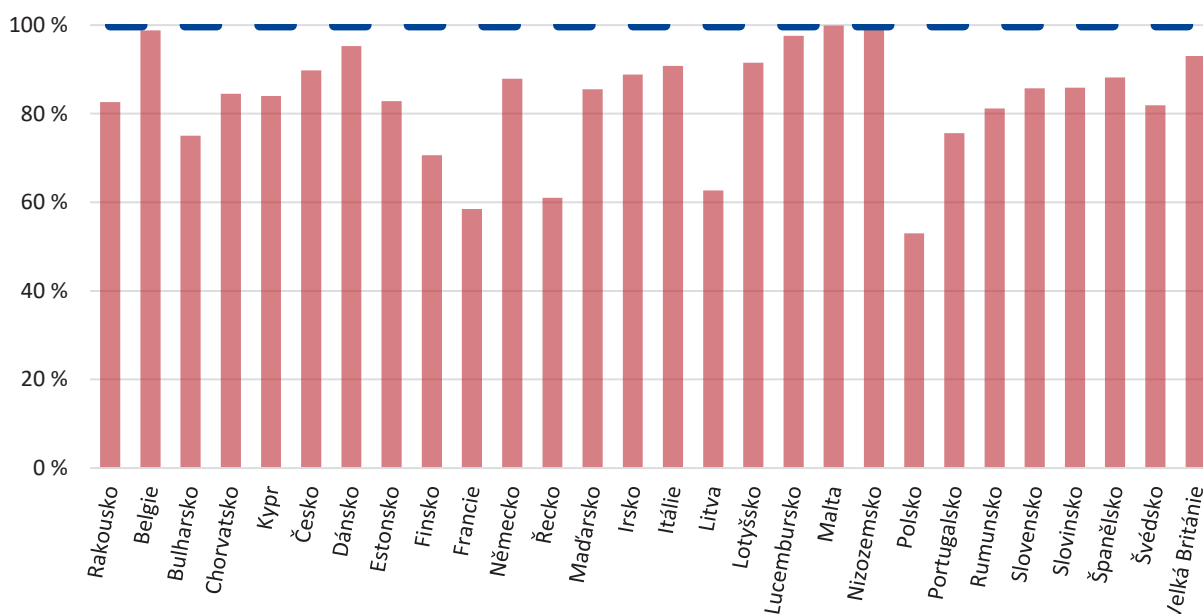
Původní vyčleněná částka na podporu vysokorychlostního internetu se tak snížila z 521 mil. € na 281 mil. € (z 13,8 mld. Kč na 7,4 mld. Kč). Pokud budou prostředky určené na druhou výzvu plně vyčerpány (ve výši alokované částky 1 mld. Kč), bude k dispozici v rámci programu *Vysokorychlostní internet* pro programové období 2014–2020 ještě 6,4 mld. Kč. MPO plánuje tyto prostředky využít pro dotace na pokrytí zbývajících bílých míst a pro dotace na tvorbu digitálních technických map.

Ve srovnání s ostatními zeměmi je v ČR míra pokrytí domácností vysokorychlostním internetem nad evropským průměrem

ČR v roce 2018 dosáhla 90% míry pokrytí domácností vysokorychlostním internetem s rychlostí nad 30 Mb/s. Průměrná hodnota v členských zemích EU byla v roce 2018 ve výši 83 %. Zdrojem podpory v sousedních státech jsou většinou peněžní prostředky EU, které například Polsko, na rozdíl od ČR, využilo již v programovém období 2007–2013. Slovensko pro poskytování podpory zřídilo samostatnou národní agenturu. Německo využívá nejen zdroje EU, ale i finanční prostředky státu a jednotlivých spolkových zemí. Stejně tak Rakousko financuje podporu z národních prostředků, které získává zejména z aukcí kmitočtů.

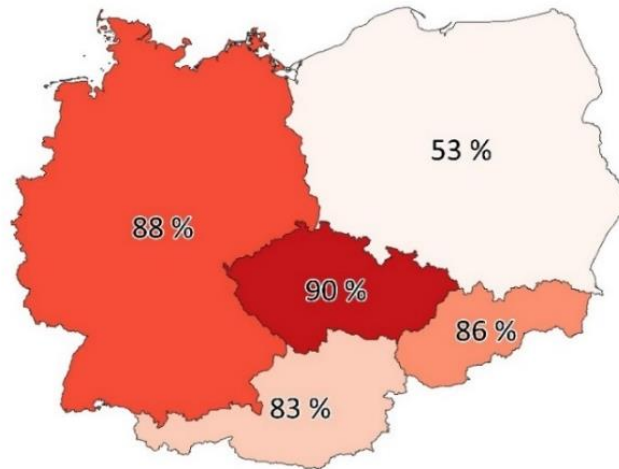
Podle iniciativy *Digitální agenda pro Evropu* v rámci strategie *Evropa 2020* stanovila Evropská komise cíl do roku 2020 zajistit pro všechny Evropany přístup k internetu nad 30 Mb/s a nejméně pro polovinu domácností připojení rychlejší než 100 Mb/s. Podle údajů Evropské komise v roce 2018 měly čtyři státy EU 97% až 100% pokrytí internetem s rychlostí nad 30 Mb/s (ČR 90%) a tři státy EU s rychlostí nad 100 Mb/s (ČR 58,2%). ČR byla v případě rychlosti nad 30 Mb/s na 9. místě a v případě rychlosti nad 100 Mb/s na 18. místě ze států EU.

Graf č. 3: Pokrytí sítí NGA s rychlostí > 30 Mb/s v roce 2018 v jednotlivých státech EU



Zdroj: vypracoval NKÚ na základně dat z *Broadband Coverage in Europe 2018*, Evropská komise 2019, ref. Ares(2019)6421890 – 17/10/2019.

V porovnání se sousedními státy měla ČR v roce 2018 nejvyšší míru pokrytí sítěmi vysokorychlostního internetu s rychlostí nad 30 Mb/s.

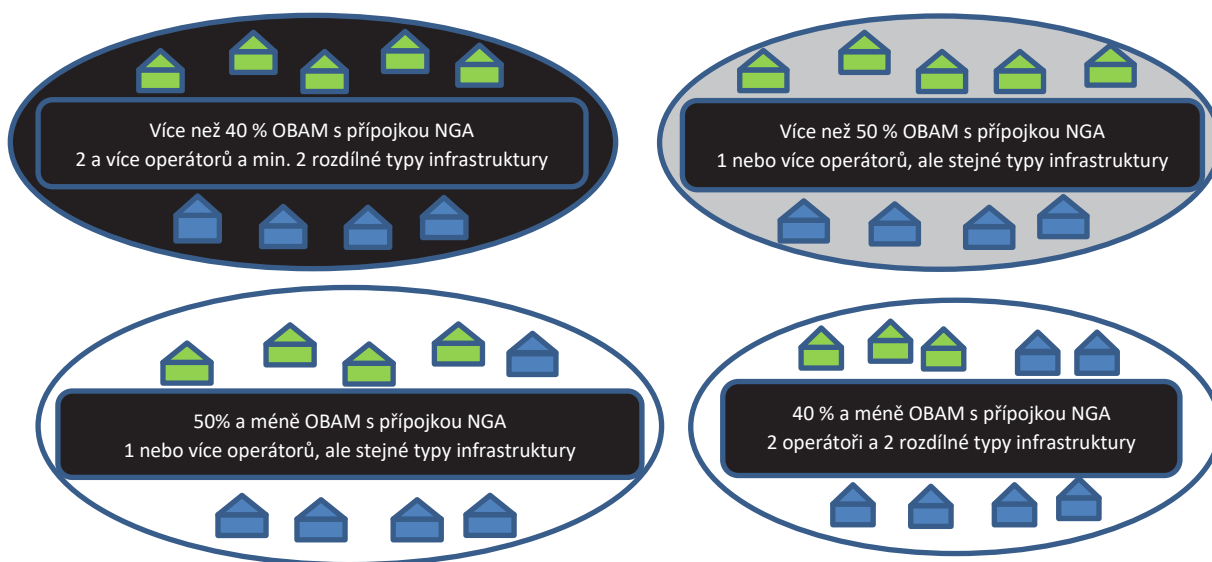
Graf č. 4: Pokrytí sítí NGA s rychlostí > 30 Mb/s v roce 2018 v ČR a v sousedních zemích

Zdroj: vypracoval NKÚ na základně dat z *Broadband Coverage in Europe 2018*, Evropská komise 2019, ref. Ares(2019)6421890 – 17/10/2019.



Seznam zkratk

API	Agentura pro podnikání a inovace
ČR	Česká republika
ČTÚ	Český telekomunikační úřad
EU	Evropská unie
ESIF	evropské strukturální a investiční fondy
Mb/s	megabit za sekundu – jednotka přenosu dat prostřednictvím internetu
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MS2014+	souhrn programového vybavení monitorovacího systému na programové období 2014–2020
NGA	přístupové sítě nové generace (<i>Next Generation Access</i>)
OPPIK	operační program <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020</i>

Ilustrativní zobrazení výsledného zabarvení základních sídelních jednotek ve vztahu k pokrytí adresních míst obytných budov sítěmi NGA (vypracoval NKÚ)



Vysvětlivky:

-  Adresní místo obytné budovy (OBAM) pokryté sítí NGA
-  Adresní místo obytné budovy (OBAM) nepokryté sítí NGA

Operátor = podnikatel v elektronických komunikacích provozující síť NGA.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/17

Peněžní prostředky státu poskytnuté na účelovou podporu zdravotnického výzkumu z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování a užití peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví na účelovou podporu zdravotnického výzkumu a posoudit podporu z hlediska účelnosti, efektivnosti a souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od července 2019 do února 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2015 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“ nebo „ministerstvo“);

Agentura pro zdravotnický výzkum České republiky, Praha (dále také „AZV“ nebo „agentura“);

Fakultní nemocnice Brno;

Fakultní nemocnice Olomouc;

Fyziologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha;

Institut klinické a experimentální medicíny, Praha;

Masarykova univerzita, Brno;

Univerzita Palackého v Olomouci.

Kolegium NKÚ na svém VIII. jednání, které se konalo dne 18. května 2020,

schválilo usnesením č. 7/VIII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Aplikovaný zdravotnický výzkum

6,5 mld. Kč

Schválená alokace *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022*

546

Počet podpořených projektů v letech 2015–2019

16

Počet kontrolovaných projektů u příjemců podpory

4,2 mld. Kč

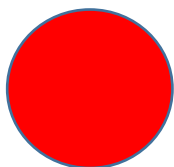
Poskytnutá podpora vyplacená v letech 2015–2019

118

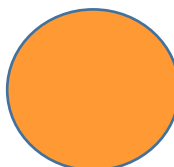
Počet ukončených projektů ke dni 31. 12. 2018

5

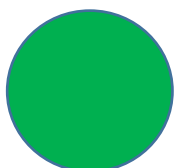
Počet kontrolovaných projektů, které nelze hodnotit jako zcela účelné a efektivní



Nastavené cíle a indikátory neumožňují vyhodnocení programů aplikovaného zdravotnického výzkumu. Nejsou sledovány přínosy ani dopady poskytnuté podpory.



Administrativně složitý proces poskytování podpory.



Příjemci podpory byli vybíráni transparentním a nediskriminačním způsobem.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu poskytovaných na účelovou podporu zdravotnického výzkumu z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví. Účelová podpora je vyplácena prostřednictvím programů aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování a užití peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví na účelovou podporu zdravotnického výzkumu a posoudit podporu z hlediska účelnosti, efektivnosti a souladu s právními předpisy.

Peněžní prostředky byly v souladu se schválenými koncepcemi vynakládány na stanovený účel, a to na podporu zdravotnického výzkumu. Účelnost a efektivnost celé podpory však není možné vyhodnotit. Účelnost podpory nelze objektivně posoudit, neboť stanovené dílčí cíle a indikátory plnění těchto cílů nevypovídají o naplnění hlavního cíle účelové podpory zdravotnického výzkumu. Stejně tak není objektivně vyhodnotitelná efektivnost celé podpory, protože ministerstvo nesledovalo přínosy a dopady projektů ani využitelnost výsledků. Nelze tedy jednoznačně vyhodnotit, zda a do jaké míry přispívá poskytnutá podpora ke zlepšení zdraví české populace a zabezpečení aktuálních potřeb zdravotnictví. Ministerstvo zároveň při poskytování podpory nepostupovalo v některých případech v souladu s právními předpisy a podmínkami veřejných soutěží.

NKÚ zjistil nedostatky zejména v nastavování, monitorování a vyhodnocování programů na účelovou podporu aplikovaného zdravotnického výzkumu, vývoje a inovací. Programy účelové podpory vyhlášovalo Ministerstvo zdravotnictví v souladu s koncepčními a strategickými dokumenty, ale neprovádělo vyhodnocování plnění cílů. Ministerstvo zdravotnictví nesledovalo ani nezajistilo sledování účelnosti a efektivnosti vynaložených peněžních prostředků u již ukončeného RPV III.¹ Rovněž neprovádělo průběžné monitorování a vyhodnocování současného Programu². Při stanovování cílů, indikátorů a přínosů nového programu³ na léta 2020–2026 ministerstvo nenastavilo indikátory tak, aby bylo možné monitorovat a vyhodnotit skutečné dopady využitých peněžních prostředků státu.

Ministerstvo zdravotnictví stanovilo indikátory ve všech třech programech s důrazem na počet podpořených projektů a počet dosažených výsledků, nikoliv na jejich skutečnou využitelnost ve zdravotnictví. Indikátory pro realizaci současného Programu nebudou naplněny, protože ministerstvo nevyhlásilo poslední plánovanou veřejnou soutěž.

Agentura pro zdravotnický výzkum České republiky plnila úkoly stanovené ministerstvem. Nastavený způsob komunikace mezi ministerstvem a agenturou vedl k administrativní náročnosti, časovým prodlevám a dalším nedostatkům. Projekty vybíral hodnotící orgán agentury nediskriminačním a transparentním způsobem.

V projektech prověřovaných NKÚ nebylo zjištěno, že by příjemci neplnili podmínky podpory a použili peněžní prostředky v rozporu s právními předpisy. Některé kontrolované projekty však nebylo možné NKÚ vyhodnotit jako zcela účelné a efektivní z hlediska naplňování stanovených cílů a dosažení očekávaných výsledků.

¹ *Resortní program výzkumu a vývoje Ministerstva zdravotnictví III.* realizovaný v letech 2010–2015 (dále také „ukončený RPV III.“ nebo „RPV III.“).

² *Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022* (dále také „Program“).

³ *Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026* (dále také „nový program“).

Celkové vyhodnocení se opírá o následující hlavní zjištění z kontroly:

1. MZd nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a efektivnost vynaložených peněžních prostředků u ukončeného RPV III.

Stanovené cíle ukončeného RPV III., kterých mělo být dosaženo, nebyly vyhodnoceny. Indikátory plnění stanovených cílů byly nastaveny pouze kvantitativně, nikoliv kvalitativně. Vypovídaly spíše o množství výsledků výzkumné činnosti než o její kvalitě. MZd nesledovalo přínosy ukončeného RPV III. pro potřeby zdravotnictví, podporu tak nelze z hlediska účelnosti a efektivnosti vyhodnotit.

Ukončený RPV III. byl programem zaměřeným na aplikovaný zdravotnický výzkum, přesto dosáhl převážně publikačních výsledků. Hlavní indikátor výsledků ukončeného RPV III. představující výsledky uplatnitelné v praxi byl splněn pouze na 0,5 %, vedlejší indikátor výsledků programu v podobě publikačních výsledků byl splněn na 1 636 %. V konečném důsledku tak místo předpokládané podpory aplikovaného výzkumu byla podporována výzkumná činnost, která měla charakter blížící se více základnímu výzkumu.

2. MZd průběžně nemonitorovalo a nevyhodnocovalo Program ani cíle Koncepce⁴

MZd nezhodnotilo jednotlivé veřejné soutěže Programu a průběžně nesledovalo naplňování dílčích cílů a hlavního cíle. MZd tak průběžně nevyhodnocovalo Program. Rovněž neaktualizovalo zaměření jednotlivých veřejných soutěží Programu v návaznosti na aktuální potřeby zdravotnictví. Nemělo vyhotovenu ani evaluační metodiku⁵ pro vyhodnocení Programu.

Tím, že MZd průběžně nemonitorovalo a nevyhodnocovalo Program, nemohlo reagovat na případné aktuální změny a potřeby zdravotnictví, které by pomohly dosahovat stanovených cílů jak Programu, tak Koncepce.

Základním strategickým dokumentem ministerstva je Koncepce, která je naplňována mj. prostřednictvím programů na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu. Průběžná zpráva o realizaci Koncepce nevyhodnotila stanovené cíle Koncepce. Indikátory plnění stanovených cílů neměly určen výchozí ani cílový stav. Při hodnocení Koncepce tedy nebude možné splnění těchto stěžejních cílů vyhodnotit.

3. Indikátory pro vyhodnocení realizace Programu nebudou naplněny

Program měl stanoveny indikátory pro vyhodnocení celkové výkonnosti a úspěšnosti. Indikátory byly rozděleny na indikátory realizace Programu, indikátory výsledků Programu a indikátory splnění cílů Programu.

Pro splnění cílů Programu bylo plánováno vyhlášení šesti veřejných soutěží. MZd nevyhlášením poslední plánované veřejné soutěže způsobilo, že nebudou naplněny indikátory realizace Programu. Tyto indikátory byly nastaveny v podobě absolutní hodnoty počtu celkově podpořených projektů a počtu úspěšně hodnocených projektů. Vzhledem k dosavadnímu

⁴ *Koncepce zdravotnického výzkumu do roku 2022* (dále také „Koncepce“).

⁵ Evaluační metodika slouží pro vyhodnocení ukončeného programu, obsahuje popisný návod a kritéria, dle kterých má být program vyhodnocen.

průběhu Programu je zřejmé, že indikátory realizace, které mají sloužit k vyhodnocení Programu, nebudou naplněny⁶.

4. MZd kladlo důraz pouze na kvantitu výsledků

Indikátory výsledků Programu byly zaměřeny pouze na počet výsledků a nezohledňovaly jejich kvalitu, tedy přínos, kterého mělo být podporou dosaženo. Vzhledem k tomu, že mezi hlavním cílem a nastavenými indikátory výsledků není žádná spojitost, není zřejmé, jak bude probíhat vyhodnocení jeho plnění.

Hodnocení Programu pouze prostřednictvím kvantitativních ukazatelů nevyovídá nic o jeho celkovém přínosu pro zdravotnictví. Jelikož nedochází k následnému sledování využití výsledků v praxi, nelze zhodnotit dopad ani přínos této účelové podpory.

5. MZd nevyhodnocovalo plány zavedení dosažených výsledků do praxe a dále umožnilo některé ukončené projekty přehodnotit

Příjemci měli povinnost přiložit nejpozději k závěrečné zprávě o řešení projektu plán zavedení dosažených výsledků do praxe (implementační plán). MZd u žádného z ukončených projektů do konce roku 2018 nevyhodnocovalo implementační plány projektů. Navíc ani jiným způsobem nevyžadovalo po příjemcích informace o výsledcích a jejich uplatnění v praxi. Ministerstvo tedy nemá přehled o přínosech výsledků dosažených z účelové podpory, a nemůže tudíž vyhodnotit její účelnost a efektivnost.

Hodnocení některých ukončených projektů z veřejné soutěže 2015 AZV změnila. MZd umožnilo přehodnotit projekty bez uplatněné výhradní dedikace⁷, pokud k jejímu uplatnění došlo v období do 6 měsíců od ukončení řešení projektu. Přehodnoceno bylo celkem 49 ze 118 ukončených projektů, tj. 42 %. Z původních 49 projektů, které byly hodnoceny jako nesplněné, po přehodnocení 45 projektů podmínku uplatněné výhradní dedikace splnilo.

6. MZd nekladlo důraz na provázání měřitelných indikátorů se stanovenými cíli za účelem vyhodnocení přínosů nového programu

MZd stanovilo měřitelné indikátory pro vyhodnocování nového programu. Tyto indikátory nevyovídají o plnění hlavního či dílčích cílů nového programu. Indikátory byly stejně jako v předchozích programech zaměřeny zejména na počty podpořených projektů a počty výsledků. Nový program je členěn na dva podprogramy, které mají nastaveny své cíle a měřitelné indikátory bez stanovených cílových hodnot. Není tedy zřejmé, jak bude MZd monitorovat či vyhodnocovat úspěšnost jednotlivých podprogramů. Stanovené cíle a indikátory nebyly definovány tak, aby dokázaly ověřit přínosy a dopady nového programu.

Očekávané výsledky nového programu jsou stále z větší míry zaměřeny na publikační činnost. Indikátory hlavních a vedlejších výsledků nového programu předpokládají dosažení nejvyššího počtu u výsledků typu články v impaktovaném časopise. Oproti tomu u výsledků

⁶ Např. počet podpořených projektů byl stanoven na minimálně 800, avšak podpořeno bylo 546 projektů. Indikátor tak nebude splněn o 254 projektů. Stejně tak počet úspěšně ukončených projektů nemůže být splněn. Při celkové podpoře 546 projektů je nastavená hodnota indikátoru ve výši minimálně 600 úspěšně hodnocených projektů nedosažitelná.

⁷ Výhradní dedikace je dosažení alespoň jednoho hlavního nebo jednoho vedlejšího výsledku výzkumu a vývoje, který je navázán výlučně na daný projekt. V rámci projektu jsou dosahovány výsledky, avšak ne všechny jsou uplatněny do konce řešení projektu. Uplatněním výsledku se rozumí jeho zveřejnění nebo ochrana podle zvláštních právních předpisů nebo jeho realizace (např. publikování, udělení patentového spisu, uvedení do poloprovozu atd.).

uplatnitelných v praxi typu metodika, léčebný postup, patent, software se očekává dosažení mnohem nižšího počtu, a to i v porovnání s dosaženým počtem výsledků tohoto typu v současném Programu. Množství očekávaných výsledků nového programu je s ohledem na průběh předchozích programů podhodnocené.

7. Spoluprací MZd a AZV vznikaly časové prodlevy a další nedostatky při procesu administrace podpory

Při komunikaci mezi MZd a AZV vznikaly v některých případech časové prodlevy a další nedostatky. Docházelo k pozdnímu uzavírání některých dodatků s příjemci. Až do doby kontroly NKÚ zasílalo MZd příjemcům podporu pozdě, dále nezaručilo pravdivost a včasnost poskytovaných informací prostřednictvím informačního systému výzkumu, vývoje a inovací⁸. Od roku 2015 do května 2017 neprovádělo MZd finanční kontroly projektů účelové podpory na zdravotnický výzkum. Finanční kontroly projektů prováděla od května 2017 agentura.

Mezi MZd jako poskytovatelem podpory a AZV jako jejím administrátorem docházelo ke zvýšení administrativní náročnosti a vzniku nedostatků, a to ministerstvem nejednoznačně delegovanými kompetencemi a odpovědností.

8. Část kontrolovaných projektů nebyla zcela účelná a efektivní

Z celkového počtu 16 kontrolovaných projektů jich NKÚ vyhodnotil 11 jako účelných a efektivních. Dva projekty byly hodnoceny jako účelné s mírnými nedostatky. Jeden projekt byl hodnocen jako účelný pouze omezeně. Dále byl jeden projekt hodnocen jako efektivní pouze omezeně. Jeden z projektů byl hodnocen jako efektivní a účelný pouze omezeně. Pět kontrolovaných projektů, tj. 31 % z vybraného vzorku, nelze tedy hodnotit jako zcela účelné a efektivní.

Stupně účelnosti a efektivnosti dle hodnocení NKÚ (viz příloha č. 1) byly sníženy v případech, kdy kontrolované projekty nedosáhly všech hlavních nebo vedlejších očekávaných výsledků za dobu určenou k řešení. Kontrolou NKÚ nebylo zjištěno, že by příjemci neplnili podmínky podpory a použili peněžní prostředky v rozporu s právními předpisy.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo zdravotnictví poskytuje účelovou podporu na aplikovaný zdravotnický výzkum a institucionální podporu na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumných organizací. Projekty účelové podpory v oblasti zdravotnictví jsou navíc financovány i dalšími orgány státní správy, např. Technologickou agenturou České republiky, Grantovou agenturou České republiky či Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Kontrolní akce byla zaměřena na účelovou podporu zdravotnického výzkumu z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví. Příjemci účelové podpory na aplikovaný zdravotnický výzkum byly zejména veřejné vysoké školy a fakultní nemocnice.

Základním koncepčním materiálem pro oblast podpory zdravotnického aplikovaného výzkumu a vývoje je *Koncepce zdravotnického výzkumu do roku 2022*. Koncepce tematicky vychází z vládou schválených Priorit VaVal⁹ a pokrývá celou jednu prioritu, a to prioritu č. 5: *Zdravá populace*. Základním a hlavním cílem Koncepce je zajištění mezinárodně srovnatelné úrovně

⁸ Informační systém výzkumu, vývoje a inovací shromažďuje informace o výzkumu, vývoji a inovacích podporovaných z veřejných rozpočtů v České republice (dále také „IS VaVal“).

⁹ *Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací* (dále také „Priority VaVal“).

zdravotnického výzkumu a využití jeho výsledků pro zlepšení zdraví české populace a pro zabezpečení aktuálních potřeb zdravotnictví v České republice. Vládou byla tato Koncepce schválena v roce 2014. Koncepce je zastřešujícím materiálem pro dosud platné programy.

Ministerstvo zdravotnictví poskytovalo prostřednictvím programů účelovou podporu formou dotací na zdravotnický aplikovaný výzkum na základě zákona o podpoře VaVal. Kontrolní akce byla zaměřena na tyto programy podpory:

1. *Resortní program výzkumu a vývoje Ministerstva zdravotnictví III. na léta 2010–2015*

V rámci ukončeného RPV III. byly vyhlášeny čtyři veřejné soutěže. Bylo podpořeno 522 projektů s celkovou vyplacenou podporou cca 3,1 mld. Kč.

Základním cílem ukončeného RPV III. bylo naplnění zákona o podpoře VaVal s realizací požadavků reformy systému výzkumu, vývoje a inovací ČR v oblasti zdravotnictví, zvýšení efektivity užití veřejných prostředků v aplikovaném zdravotnickém výzkumu a prakticky využitelných výsledků výzkumu pro potřeby zdravotnictví.

2. *Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022*

Schválená alokace *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022* činila 6,5 mld. Kč. V rámci Programu bylo vyhlášeno pět veřejných soutěží. Do roku 2019 bylo vyplaceno 4,2 mld. Kč na 546 projektů.

Základním a hlavním cílem Programu je zajištění mezinárodně srovnatelné úrovně zdravotnického výzkumu a využití jeho výsledků pro zlepšení zdraví české populace a pro zabezpečení aktuálních potřeb zdravotnictví v České republice.

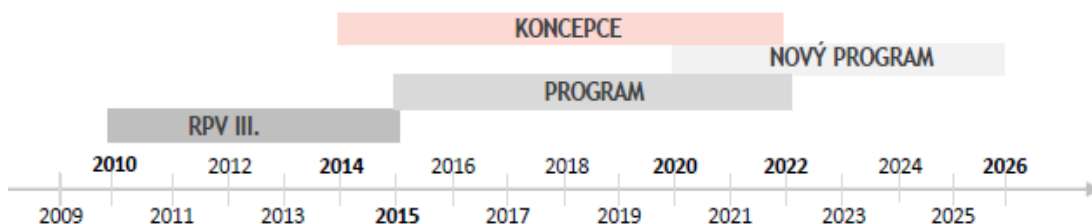
3. *Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026*

Z nového programu byla vyhlášena první veřejná soutěž. Předpokládaná alokace nového programu činí 5,5 mld. Kč na cca 500 projektů v závislosti na možnostech státního rozpočtu.

Hlavním cílem nového programu je prostřednictvím výsledků a dopadů podpořených projektů přispět ve střednědobém i dlouhodobém horizontu ke zlepšování zdraví české populace a pokračovat v zabezpečení aktuálních potřeb ve zdravotnictví v České republice. V rámci podpořených projektů bude dosaženo nových poznatků, které přispějí ke zlepšení klinických postupů v diagnostice, léčbě a prevenci při řešení nejčastějších, ale i vzácných nebo zcela nových onemocnění. Cílem nového programu je také přispět k tomu, aby úroveň zdravotnického výzkumu v České republice byla srovnatelná s vyspělými státy Evropské unie.

Přehled základních koncepčních materiálů pro oblast VaVal ve zdravotnictví a jejich časová posloupnost jsou uvedeny ve schématu č. 1.

Schéma č. 1: Přehled koncepčních materiálů MZd



Zdroj: informace z kontroly; graficky zpracoval NKÚ.

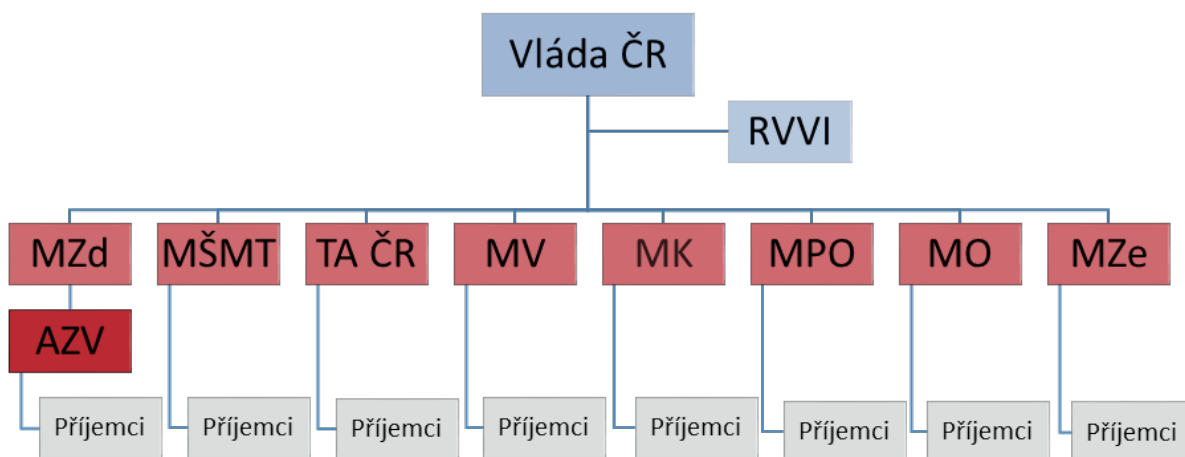
Projekty navržené k financování z programů účelové podpory musí zajišťovat plnění jednoho či více dílčích cílů vycházejících z Priorit VaVal. Řešení programových projektů by mělo

každoročně přinášet nové poznatky využitelné v diagnostice, terapii i prevenci onemocnění, jakož i výsledky, které budou přínosem v oblasti zdravotnické politiky. Výsledky projektů by měly pokrývat celou šíři zdravotnických oborů a měly by přispět ke zlepšení zdravotního stavu a kvality života obyvatel.

Z vyhlášených soutěží jsou vybírány projekty, jejichž délka řešení je 3–5 let. Konečný přínos projektu má být vyhodnocen až po jeho ukončení na základě závěrečné zprávy. Výsledky dosažené v rámci jednotlivých projektů a jejich soulad s cíli vyhlášeného programu mají být vyhodnocovány po ukončení příslušného programu.

Ministerstvo zdravotnictví má pro administraci účelové podpory jako jediný poskytovatel zřízení organizační složky státu (Agenturu pro zdravotnický výzkum České republiky), jak znázorňuje následující schéma č. 2.

Schéma č. 2: Účelová podpora aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací v České republice



Zdroj: informace z kontroly; graficky zpracoval NKÚ.

Agentura pro zdravotnický výzkum České republiky byla zřízena opatřením MZd ze dne 1. 4. 2014. AZV má podporovat aplikovaný výzkum ve zdravotnictví a plnit úkoly a činnosti stanovené MZd.

AZV v rámci své činnosti zajišťuje zejména:

- hodnocení a výběr návrhů projektů k poskytnutí účelové podpory na jejich řešení;
- odbornou a věcnou kontrolu řešení vybraných podpořených projektů;
- hodnocení a kontrolu průběhu řešení a plnění cílů projektů a kontrolu jimi dosažených výsledků;
- provádění kontroly plnění cílů projektu.

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státu poskytnuté na účelovou podporu¹⁰ zdravotnického výzkumu z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví. Cílem kontroly bylo prověřit poskytování a užití peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví na účelovou podporu zdravotnického výzkumu a posoudit podporu

¹⁰ Předmět kontrolní akce byl v jejím průběhu zpřesněn na účelovou podporu. Schváleno na XV. jednání Kolegia NKÚ dne 14. října 2019.

z hlediska účelnosti, efektivnosti a souladu s právními předpisy. Kontrolováno bylo období let 2015–2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na úrovni systému činil 4 235 417 662 Kč, což odpovídá celkové výši účelové podpory vyplacené na zdravotnický výzkum v letech 2015–2019 z *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022*.

U Ministerstva zdravotnictví se kontrola zaměřila zejména na způsob nastavení systému poskytování účelové podpory, na rozdělení kompetencí a na koncepční činnost. Kontrola u AZV ověřila její činnosti související s administrací účelové podpory. U příjemců účelové podpory bylo prověřeno plnění podmínek, za kterých jim byly prostředky poskytnuty, a také účelnost a efektivnost projektů.

Prověřen byl tedy systém účelové podpory jako celek, tj. od jeho řízení a nastavení přes činnosti spojené s administrací účelové podpory až po využití účelové podpory příjemci. V rámci koncepční činnosti na úrovni poskytovatele byla kontrola zaměřena zejména na přípravu a vyhodnocení *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022*. NKÚ dále prověřil vyhlásování jednotlivých veřejných soutěží, způsob výběru podpořených projektů u všech veřejných soutěží a u AZV systém hodnocení ukončených projektů z veřejné soutěže 2015. Kontrola se zaměřila i na *Resortní program výzkumu a vývoje Ministerstva zdravotnictví III.*, který byl ukončen v roce 2015. NKÚ zároveň prověřil vyhodnocení a přínosy výsledků tohoto ukončeného RPV III. Rovněž bylo na úrovni MZd kontrolováno nastavení *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026*.

Kontrolováno bylo šest příjemců účelové podpory, kteří byli vybráni s ohledem na předmět jejich činnosti, jejich finanční významnost a počet ukončených podpořených projektů. U těchto příjemců bylo na vzorku 16 ukončených projektů prověřeno zejména dodržení podmínek čerpání podpory, účelnost a efektivnost jejího využití. Kontrole byly podrobeny projekty v celkové finanční výši 179 914 968 Kč.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MZd nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a efektivnost vynaložených peněžních prostředků u ukončeného RPV III.

V kontrolovaném období MZd ukončilo RPV III., jehož hlavním cílem bylo zvýšení efektivity užití veřejných prostředků v aplikovaném zdravotnickém výzkumu a prakticky využitelných výsledků výzkumu pro potřeby zdravotnictví. Výsledky výzkumu měly být využitelné v diagnostice a terapii onemocnění, v oblasti jejich prevence a rovněž v oblasti zdravotních systémů, rozvoje informatiky a ošetrovatelství. Vyhodnocení hlavního cíle MZd neprovedlo.

Celkem bylo z ukončeného RPV III. v letech 2010–2015 podpořeno 522 projektů s čerpanou účelovou podporou 3 089 214 000 Kč.

MZd i Rada pro výzkum, vývoj a inovace provádějí vyhodnocování ukončených programů. Při hodnocení ukončeného RPV III. vycházely zejména z údajů uvedených v IS VaVal¹¹, resp. v jeho databázích *Centrální evidence projektů výzkumu, vývoje a inovací* (dále také „CEP“) a *Registr informací o výsledcích výzkumu, vývoje a inovací* (dále také „RIV“). MZd u ukončeného RPV III. nevyhodnotilo nastavené cíle. Program měl stanoveny šest cílů, ale ani jeden nebyl vyhodnocen. Indikátory ukončeného RPV III. se věnovaly pouze počtu projektů, počtu výsledků, procentuálnímu podílu mladých vědců, případně finančním prostředkům, které byly vyplaceny. Uvedené indikátory ukončeného RPV III. nevypovídaly o naplňování stanovených cílů programu.

Z hlavních indikátorů výsledků ukončeného RPV III. nebyl splněn ani jeden indikátor. Rovněž jeden z vedlejších indikátorů nebyl naplněn. Přehled indikátorů ukončeného RPV III. a jejich plnění znázorňuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Indikátory ukončeného RPV III.

	Indikátor	RPV III. – plán	Zhodnocení MZd	Splněno
		Počet	Počet	
Indikátory realizace RPV III.				
1.	Minimální počet celkem vybraných (podpořených) projektů	500	522	ANO
2.	Minimální počet úspěšně ukončených projektů celkem	375	502	ANO
	Úspěšně bude dokončeno minimálně 75 % projektů			ANO
Hlavní indikátory výsledků RPV III.				
3.	Minimální počet certifikovaných metodik a postupů	40	2	NE
4.	Minimální počet ověřených technologií	375	0	NE
	Minimální počet aplikovaných výsledků programu	415	2	NE
Vedlejší indikátory výsledků RPV III.				
5.	Minimální počet odborných knih	80	38	NE
6.	Minimální počet článků v odborném periodiku	100	2 907	ANO
	Minimální počet publikačních výsledků programu	180	2 945	ANO
Indikátory motivačního účinku				
7.	Podpory „mladých vědců“	10 %	13 %	ANO
8.	Udělené finanční odměny za mimořádné výsledky	5	8	ANO
Finanční indikátory RPV III.				
		v mil. Kč	v mil. Kč	
9.	Náklady na program celkem	4 447	3 122	
10.	Účelové prostředky z rozpočtu MZd – poskytovatele	4 359	3 089	
11.	Ostatní veřejné zdroje	89	33	

Zdroj: programový dokument ukončeného RPV III. a zhodnocení MZd.

¹¹ IS VaVal má 5 modulů, a to **CEP** – *Centrální evidence projektů výzkumu, vývoje a inovací*, **CEA** – *Centrální evidence aktivit výzkumu, vývoje a inovací*, **RIV** – *Registr informací o výsledcích výzkumu, vývoje a inovací*, **VES** – *Evidence veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích*, **CEZ** – *Centrální evidence výzkumných záměrů*.

MZd hodnotilo pouze kvantitu výsledků projektů, nikoliv jejich kvalitu či přínos vedoucí ke splnění stanovených cílů. Ukončený RPV III. byl programem zaměřeným na aplikovaný zdravotnický výzkum, přesto dosáhl převážně publikačních výsledků. Ukončený RPV III. měl stanoven hlavní indikátor výsledků „*minimální předpokládaný počet aplikovaných výsledků programu*“ ve výši 415 výsledků, avšak řešením projektů v ukončeném RPV III. bylo dosaženo pouze dvou takových výsledků, jak uvádí MZd ve zhodnocení ukončeného RPV III. Oproti tomu ve vedlejším indikátoru výsledků „*minimální počet publikačních výsledků programu*“ bylo místo očekávaných 180 dosaženo 2 945 publikačních výsledků. Hlavní indikátor výsledků ukončeného RPV III. představující výsledky uplatnitelné v praxi byl tedy splněn pouze na 0,5 %, vedlejší indikátor výsledků programu v podobě publikačních výsledků byl naopak splněn na 1 636 %.

MZd přínosy projektů z ukončeného RPV III. nijak nesledovalo. V ukončeném RPV III. MZd uzavíralo se všemi příjemci smlouvy o využití výsledků. NKÚ zkontroloval vzorek uzavřených smluv o využití výsledků z tohoto programu. Uvedené smlouvy nevypovídají nic o aplikovatelnosti a využití výsledků v praxi a byly pouze formálním splněním požadavku zákona o podpoře VaVal.

Vzhledem k výše uvedeným nedostatkům v nastavení systému vyhodnocení a vzhledem k nesledování využití výsledků nebylo možné vyhodnotit účelnost a efektivnost vynaložených finančních prostředků ukončeného RPV III. MZd tak jako správce kapitoly soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo efektivnost a účelnost vynakládání peněžních prostředků na účelovou podporu aplikovaného zdravotnického výzkumu, čímž porušilo rozpočtová pravidla¹².

2. MZd průběžně nemonitorovalo a nevyhodnocovalo Program ani cíle Koncepce

Základními koncepčními dokumenty MZd v oblasti zdravotnického výzkumu jsou Koncepce a Program. Program byl jedním z realizačních nástrojů Koncepce a navazoval na již ukončený RPV III. Doba trvání Programu byla stanovena na léta 2015–2022.

Hlavním cílem Programu bylo zajištění mezinárodně srovnatelné úrovně zdravotnického výzkumu a využití jeho výsledků pro zlepšení zdraví české populace a pro zabezpečení aktuálních potřeb zdravotnictví v České republice. Program měl nastaveny stěžejní cíle pro každou z 21 podoblastí a 43 dílčích cílů v souladu s Koncepcí. V Programu nebyly stanoveny indikátory pro měření naplňování hlavního cíle ani cílů stěžejních nebo dílčích. Není tedy zřejmé, jak bude MZd vyhodnocovat dosažení těchto cílů Programu.

Program měl stanoveny indikátory určené pro hodnocení jeho celkové výkonnosti a úspěšnosti. S takto nastavenými indikátory (viz tabulka č. 2) ale nebude vyhodnocení Programu a cílů po jeho ukončení možné. Indikátory totiž nevypovídají o plnění stanovených cílů Programu.

¹² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Dle ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.: „*Správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole. Je-li zřizovatelem organizační složky státu nebo příspěvkové organizace nebo funkci zřizovatele vykonává, působí při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější.*“

Tabulka č. 2: Indikátory Programu

Indikátor	Počet
Indikátory realizace Programu	
Minimální počet celkem vybraných (podpořených projektů)	800
Minimální počet úspěšně ukončených projektů celkem	600
Úspěšně bude dokončeno minimálně 75 % projektů	
Indikátory výsledků Programu	
Minimální počet hlavních výsledků Programu	600
Minimální počet vedlejších výsledků Programu	600
Minimální počet dalších výsledků Programu	2 400
Indikátory splnění cílů Programu	
Minimálně bude dosaženo 65 % dílčích cílů Programu	

Zdroj: Program – kritéria splnění cílů Programu.

MZd nezhodnotilo jednotlivé ukončené veřejné soutěže Programu ani průběžně nesledovalo naplňování dílčích cílů a hlavního cíle. MZd tak neprovádělo průběžné vyhodnocování Programu. Rovněž neaktualizovalo zaměření jednotlivých veřejných soutěží Programu v návaznosti na aktuální potřeby zdravotnictví. Nemělo vyhotovenu ani evaluační metodiku pro vyhodnocení Programu.

V Konceptci uvedené indikátory pro naplňování jednotlivých stěžejních cílů podoblastí národní priority č. 5: *Zdravá populace* nebyly nastaveny měřitelně. Indikátory neměly stanoven výchozí ani cílový stav. Při hodnocení Konceptce tedy nebude možné splnění těchto stěžejních cílů vyhodnotit.

Kontrola NKÚ prověřila i průběžnou zprávu o realizaci Konceptce, kterou MZd předložilo Radě pro výzkum, vývoj a inovace. Průběžná zpráva nevyhodnocuje naplňování cílů Konceptce. MZd průběžnou zprávu o realizaci Konceptce pouze formálně splnilo požadavek vlády.

3. Indikátory pro vyhodnocení realizace Programu nebudou naplněny

V rámci Programu mělo být vyhlášeno celkem šest veřejných soutěží, nicméně poslední veřejná soutěž na rok 2020 již nebyla vyhlášena. Veřejná soutěž na rok 2020 byla vyhlášena v novém programu na léta 2020–2026. MZd nevyhlásilo poslední veřejnou soutěž, aby nedošlo ke zkrácení doby řešení projektů na 2,66 roku oproti Programem garantované době tří let řešení projektu. Přitom v ukončeném RPV III. projekty podpořené z poslední veřejné soutěže zkrácenou dobu řešení měly.

V důsledku nevyhlášení poslední veřejné soutěže dojde zcela jistě k nedosažení indikátorů realizace Programu. Celkem bylo ve všech veřejných soutěžích vybráno k podpoře a realizováno 546 projektů. Již nyní je možné konstatovat, že nebude naplněn indikátor Programu „*minimální počet celkem vybraných (podpořených) projektů*“, který byl stanoven na hodnotu 800. Tento indikátor tedy nebude splněn o 254 projektů. Nebude splněn ani indikátor „*minimální počet úspěšně ukončených projektů celkem*“, který byl stanoven absolutní hodnotou 600. Ve vyhodnocení Programu pravděpodobně nebude naplněn indikátor „*minimálně 75 % úspěšně dokončených projektů*“, protože není zřejmé, zda bude vyhodnocení vycházet z počtu skutečně podpořených projektů, nebo z počtu původně očekávaných podpořených projektů.

Tabulka č. 3 uvádí nastavení kvantitativních indikátorů realizace ve všech třech programech MZd. Z tabulky je patrné, že pro ukončený RPV III. a nový program byly stanoveny stejné

hodnoty indikátorů realizace programu; oproti tomu Program byl nastaven s ambicióznějšími hodnotami, které však nesplní.

Tabulka č. 3: Stanovené kvantitativní indikátory realizace programů MZd na účelovou podporu

Indikátor realizace programu	RPV III.	Program	Nový program
Minimální počet vybraných projektů celkem	500	800	500
Minimální počet úspěšně ukončených projektů celkem	375	600	375
Podíl úspěšně dokončených projektů	Minimálně 75 %		

Zdroj: programové dokumenty kontrolovaných programů.

4. MZd kladlo důraz pouze na kvantitu výsledků

Pro dosažení cílů Programu byly stanoveny indikátory určené pro monitorování průběhu jeho plnění a hodnocení jeho celkové výkonnosti a úspěšnosti. V Programu byly stanoveny indikátory výsledků Programu.

Mezi hlavní výsledky Programu patří:

- F – užitný vzor, průmyslový vzor,
- G – prototyp, funkční vzorek,
- J_{imp} – recenzovaný odborný článek v časopise s impakt faktorem,
- N – certifikovaná metodika, léčebný postup, specializované mapy,
- P – patent,
- R – software,
- Z – poloprovoz, ověřená technologie.

Mezi vedlejší výsledky Programu patří:

- B – odborná kniha,
- C – kapitola v odborné knize,
- D – článek ve sborníku,
- J – recenzovaný odborný článek v neimpaktovaných periodikách.

V návaznosti na stanovené cíle byly podpořeny projekty, u nichž bylo možné odůvodněně předpokládat dosažení alespoň jednoho hlavního a jednoho vedlejšího výsledku výzkumu a vývoje. Akceptovatelné bylo také dosažení alespoň dvou hlavních výsledků.

MZd takto nastavenými indikátory sledovalo pouze počty výsledků realizovaných projektů, ale nesledovalo dopady těchto výsledků na dílčí cíle Programu, resp. na hlavní cíl Programu. MZd prostřednictvím takto nastavených indikátorů nebude moci objektivně vyhodnotit přínos realizovaných projektů, a tudíž ani naplnění hlavního cíle Programu.

Hodnocení Programu pomocí pouze kvantitativních ukazatelů nijak nevypovídá o celkovém přínosu pro zdravotnictví. Jelikož nedochází k následnému sledování využití výsledků v praxi, nelze zhodnotit dopad ani přínos této účelové podpory. Záměrem účelové podpory aplikovaného zdravotnického výzkumu má být zajištění využitelnosti výsledků v praxi tak, aby docházelo k naplnění hlavního cíle Programu.

Následující tabulka obsahuje přehled dosažených výsledků u Programu a ukončeného RPV III. Podle počtu výsledků zveřejněných dosud v databázi RIV IS VaVal je pravděpodobné, že Program splní nastavené indikátory výsledků. Nicméně není zřejmé, jak bude MZd dle takto nastavených indikátorů vyhodnocovat přínosy jednotlivých výsledků, projektů a dílčích cílů Programu.



Tabulka č. 4: Přehled dosažených výsledků zveřejněných v IS VaVal – RIV ke dni 26. 11. 2019

Druh výsledku	RPV III.	Program
V – Výzkumná zpráva obsahující utajované informace nebo souhrnná výzkumná zpráva	1	8
A – Audiovizuální tvorba	22	6
B – Odborná kniha	48	20
C – Kapitola v odborné knize	144	68
D – Stať ve sborníku	265	147
F – Výsledky s právní ochranou (užitný vzor, průmyslový vzor)	7	20
G – Technicky realizované výsledky (prototyp, funkční vzorek)	9	33
J – Článek v odborném periodiku (Jimp, Jsc a Jost)	3 597	1 679
M – Uspořádání konference	4	3
N – Metodiky, léčebné postupy	1	3
O – Ostatní výsledky, které nelze zařadit do žádného z definovaných druhů výsledků	231	275
P – Patent	7	8
R – Software	22	20
W – Uspořádání (zorganizování) workshopu	20	7
Celkový součet výsledků zveřejněných v RIV	4 378	2 297

Zdroj: zpracoval NKÚ dle dat IS VaVal – ke dni 26. 11. 2019.

Tabulka č. 5 dokumentuje nastavení kvantitativních indikátorů výsledků ve všech třech programech MZd. Z této tabulky je patrné, že Program a nový program mají hodnoty indikátorů výsledků stanoveny v přímé návaznosti na nastavené indikátory realizace programů. Je to dáno tím, že oba programy počítají s dosažením alespoň jednoho hlavního a jednoho vedlejšího výsledku u každého podpořeného projektu. Naopak indikátory výsledků ukončeného RPV III. byly nastaveny jiným způsobem.

Tabulka č. 5: Přehled nastavení kvantitativních indikátorů výsledků kontrolovaných programů

Indikátory výsledků programů	RPV III.	Program	Nový program
Minimální počet hlavních výsledků	415	600	500
Minimální počet vedlejších výsledků	180	600	500
Minimální počet dalších výsledků	–	1 200	1 000
Minimální počet výsledků	–	2 400	2 000

Zdroj: programové dokumenty kontrolovaných programů.

5. MZd nevyhodnocovalo plány zavedení dosažených výsledků do praxe a dále umožnilo některé ukončené projekty přehodnotit

K 31. 12. 2018 bylo ukončeno 118 projektů. Příjemci měli na základě pokynů MZd a AZV vypracovat závěrečné zprávy o řešení projektů a zaslat je administrátorovi podpory (AZV) do 31. 1. 2019. K závěrečné zprávě měli příjemci přiložit plán zavedení dosažených výsledků do praxe, tzv. implementační plán. V implementačním plánu musel být uveden mj. přehled výsledků za celou dobu řešení projektu, očekávaný termín implementace, způsob využití dosažených výsledků nebo také případné komerční využití výsledku. Implementace výsledků dle implementačních plánů MZd nesledovalo a neprovádělo jejich vyhodnocování. Navíc ani jiným způsobem nevyžadovalo po příjemcích informace o výsledcích a jejich uplatnění v praxi.

MZd v případě ukončených projektů s termínem implementace výsledků „ihned“ neověřovalo zavedení výsledků do praxe, neboť nemělo metodiku pro sledování plnění implementačních plánů. Ačkoliv Program začal poskytovat podporu již v roce 2015, Ministerstvo zdravotnictví ani do doby ukončení řešení prvních projektů na konci roku 2018 metodiku nepřipravilo. MZd

tak nereagovalo v souvislosti s končícími projekty nastavením systému pro sledování plnění implementačních plánů, aby bylo schopno v budoucnu vyhodnocovat uplatňování výsledků v praxi a dopady výsledků dosažených při řešení projektů.

V závěrečné zprávě byly uvedeny mj. informace o příjemcích, údaje o celkových nákladech, rozbor řešení projektu a shrnutí dosažených výsledků. Závěrečné zprávy o řešení projektu musely být zaslány administrátorovi podpory do 31. 1. 2019, přičemž k 31. 12. 2018 bylo ukončeno 118 projektů. Každá závěrečná zpráva byla hodnocena odborným hodnoticím orgánem AZV, který posoudil řešení projektu a dosažené výsledky. V závěrečné zprávě byly uvedeny dosažené a případně již uplatněné výsledky. V souladu se zákonem o podpoře VaVal¹³ umožnil poskytovatel příjemcům doručit informaci o dodatečně uplatněných výsledcích v termínu do 180 dnů od ukončení řešení. Projekty byly po hodnocení zařazeny do jedné ze čtyř kategorií úspěšnosti, a to:

- V = vynikající výsledky projektu (s mezinárodním významem apod.);
- U = úspěš podle zadání;
- O = nesplněno zadání, smlouva však byla dodržena;
- S = nesplněno zadání, bylo přistoupeno k sankčním ustanovením smlouvy.

Dle zákona o podpoře VaVal¹⁴ musel poskytovatel zveřejnit závěrečné zhodnocení projektu do 30. června v IS VaVal.

První hodnocení ukončených projektů provedl odborný hodnoticím orgán AZV v první polovině roku 2019. Hodnoticím orgán zjistil, že přibližně třetina ukončených projektů nesplnila podmínku Programu, a to uplatnění alespoň jednoho výsledku s výhradní dedikací. Z tohoto důvodu byla třetina projektů hodnocena jako neúspěšná. Tyto projekty však byly dříve hodnoceny zpravodaji a oponenty ve většině případů jako úspěšné a zařazovány do kategorií V nebo U.

Nad problematikou týkající se třetiny neúspěšných projektů proběhla při schvalování hodnocení závěrečných zpráv projektů na AZV diskuze. Odborný hodnoticím orgán AZV nepovažoval za správné, aby tyto projekty byly hodnoceny jako neúspěšné, neboť bylo v rámci těchto projektů dosaženo jiných vynikajících výsledků. AZV proto následně přehodnotila projekty bez uplatněné výhradní dedikace, pokud k uplatnění jejich výsledků došlo v období do 180 dnů od ukončení řešení projektu.

¹³ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, (dále také „zákon o podpoře VaVal“).

Dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb.: „*Poskytovatel uzavře s příjemcem účelové podpory na grantový nebo programový projekt písemnou smlouvu o poskytnutí podpory na řešení vybraného projektu. Doba platnosti smlouvy zahrnuje dobu řešení projektu a následující období potřebné pro vyhodnocení výsledků řešení projektu, včetně vypořádání poskytnuté podpory podle rozpočtových pravidel, ne však delší než 180 dnů ode dne ukončení řešení projektu.*“

¹⁴ Dle ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 130/2002 Sb.: „*Postup při předání údajů o vyhlášených veřejných soutěžích ve výzkumu, vývoji a inovacích a jejich vyhodnocení poskytovatelem provozovateli upraví prováděcí právní předpis.*“

Dle ustanovení § 8 odst. 1 nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací: „*Poskytovatel předá provozovateli (...) údaje o zhodnocení projektů podle § 2 odst. 1 písm. i) a údaje o skutečných nákladech projektu, které poskytovatel předá provozovateli do 6 měsíců od počátku kalendářního roku následujícího po roce ukončení řešení projektu.*“

MZd muselo v souladu s právními předpisy odeslat závěrečné zhodnocení projektů do 30. června do IS VaVal i s třetinou neúspěšně zhodnocených projektů. Následně MZd zhodnocení těchto projektů po jejich přehodnocení v IS VaVal změnilo.

Odborný hodnoticí orgán AZV přehodnotil celkem 49 ze 118 ukončených projektů, tj. 42 % projektů. Po přehodnocení pouze čtyři projekty nesplňovaly výhradní dedikaci, nicméně ani jeden projekt nebyl hodnocen jako nesplněný a nebylo přistoupeno k sankčním ustanovením smlouvy. Dle tabulky č. 6 bylo po závěrečném přehodnocení 10 projektů hodnoceno jako „O – nesplněno, bez sankcí“, z toho 4 projekty nedosáhly výsledku výhradní dedikace.

Tabulka č. 6: Přehled hodnocení závěrečných zpráv projektů po přehodnocení

Hodnocení	V – vynikající	U – úspěš	O – nesplněno, bez sankcí	S – nesplněno, sankce	Celkem
Počet	68	40	10	0	118

Zdroj: internetové stránky MZd: https://www.mzcr.cz/Odbornik/dokumenty/hodnoceni-zaverecnych-zprav-projektu-mz-crazv-crukoncenych-k-31-122018_17795_2021_3.html.

Na základě výše uvedených skutečností by měly MZd a AZV zvážit úpravu nastaveného systému závěrečného zhodnocení projektů. Změna závěrečného zhodnocení projektů není v příslušných právních předpisech upravena.

6. MZd nekladlo důraz na provázání měřitelných indikátorů se stanovenými cíli za účelem vyhodnocení přínosů nového programu

Nastavené indikátory pro sledování nového programu nebyly provázány s cíli strategických dokumentů (Priority VaVal a Koncepce). Indikátory nového programu neodpovídaly stanovenému hlavnímu cíli nového programu ani stěžejním a dílčím cílům. Stěžejní a dílčí cíle nového programu neměly nastaveny žádné měřitelné indikátory.

Nový program je členěn na dva podprogramy, jejichž prostřednictvím budou cíle nového programu naplňovány.

Hlavní cíl podprogramu 1 je: „*dále rozvíjet stávající platformu zdravotnického aplikovaného výzkumu v České republice s tím, že je nutné zaměřit se více na zlepšení podmínek pro rozvoj mezinárodní spolupráce.*“

Podprogram 1 má kromě hlavního cíle stanoveny ještě další cíle, jejichž přehled je uveden v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7: Indikátory cílů podprogramu 1 nového programu

Cíl	Indikátor
1) Podpořit rozvoj nových preventivních opatření či postupů ve zdravotnictví (se zaměřením na všechny typy prevence, tj. primární, sekundární a terciární)	Počet výsledků programu
2) Podpořit rozvoj nových diagnostických a léčebných metod	Počet výsledků typu metodika, léčebný postup a patent
3) Podpořit rozvoj mezinárodní spolupráce ve zdravotnickém aplikovaném výzkumu	Počet synergických mezinárodních projektů řešených příjemci
4) Podpořit multioborovou spolupráci ve zdravotnickém aplikovaném výzkumu	Počet projektů řešených pracovišti z různých oborů zdravotnického výzkumu
5) Podpořit excelenci výsledků dosažených v oblasti zdravotnického aplikovaného výzkumu	Počet publikací typu Jimp
6) Zajistit, aby dosažené výsledky zdravotnického aplikovaného výzkumu byly využity jako vstupy pro tvorbu a aktualizaci klinických doporučených postupů v ČR	Počet výsledků uplatněných v klinických doporučených postupech v ČR

Zdroj: programový dokument *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026*.

Hlavní cíl podprogramu 2 je: „*podpora rozvoje mladých výzkumníků v jejich výzkumné činnosti a s tím související omlazení výzkumné obce v oblasti zdravotnictví, aby zůstala zachována kontinuita zdravotnického aplikovaného výzkumu pro budoucí generace*“.

Podprogram 2 má kromě hlavního cíle stanoveny ještě další cíle, jejichž přehled je uveden v tabulce č. 8.

Tabulka č. 8: Indikátory cílů podprogramu 2 nového programu

Cíl	Indikátor
1) Podpořit rozvoj nových preventivních, diagnostických a léčebných metod	Počet výsledků programu
2) Motivovat mladé výzkumníky k většímu zájmu o činnost v oblasti výzkumu, vývoje a inovací ve zdravotnictví	Počet projektů vedených mladými výzkumníky
3) Podporou začlenění mladých odborníků do tuzemského i mezinárodního výzkumu a tím i praktické medicíny přispět ke zpomalení jejich odlivu z ČR	Počet mladých výzkumníků zapojených do řešení projektů
4) Zvýšit počet pracovních příležitostí pro mladé výzkumníky	Počet mladých výzkumníků zapojených do řešení projektů
5) Omladit vědeckou obec ve zdravotnictví a podpořit mladé výzkumníky v jejich dalším profesním vzdělávání	Počet mladých výzkumníků zapojených do řešení projektů
6) Rozšířit personální základnu výzkumných organizací zabývajících se zdravotnickým aplikovaným výzkumem	Počet nově evidovaných autorů výsledků projektů

Zdroj: programový dokument *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026*.

Podprogramy měly nastaveny cíle a měřitelné indikátory jejich plnění, nebyly ale stanoveny jejich cílové hodnoty ani způsob, jakým budou zjišťovány. Není tedy zřejmé, jak bude MZd monitorovat či vyhodnocovat úspěšnost plnění cílů jednotlivých podprogramů.

MZd stanovilo indikátory pro sledování přínosů nového programu, u nichž opět neurčilo jejich výchozí a cílovou hodnotu. Způsob vyhodnocení přínosů nového programu, dle tabulky č. 9, prostřednictvím takto nastavených indikátorů v budoucnu není zřejmý.

Tabulka č. 9: Způsob sledování přínosů nového programu

Přínos nového programu	Indikátor
Zlepšení zdraví české populace	<ul style="list-style-type: none"> – zvýšení počtu včasné diagnostikovaných metabolických, kardiovaskulárních, nádorových, neurologických a dalších závažných onemocnění, – snížení mortality na kardiovaskulární onemocnění, – snížení mortality na nádorová onemocnění, – zastavení růstu počtu nemocných s diabetem, – zkrácení doby hospitalizace či snížení počtu rehospitalizací osob s duševním onemocněním, – snížení incidence infekčních onemocnění atd.
Přínosy nově uplatněných metod a postupů	– kvantitativní a kvalitativní posouzení zefektivnění klinických postupů.
Kvalita zdravotnického výzkumu	<ul style="list-style-type: none"> – kvalita publikací (citační ohlas), – mezinárodní ocenění, – členství v mezinárodních orgánech.
Zvýšení mezinárodní prestiže zdravotnického výzkumu	<ul style="list-style-type: none"> – počet a objem mezinárodních spoluprací, – počet a kvalita ko-publikací s mezinárodními pracovišti, – členství v mezinárodních orgánech.
Posílení personální základny zdravotnického výzkumu	– počet a kvalita výsledků výzkumu realizovaného mladými výzkumníky.
Posílení mezioborové spolupráce ve zdravotnickém výzkumu	– intenzita aktivit mezioborového výzkumu.
Dlouhodobý rozvoj výzkumných aktivit	– počet projektů přímo navazujících na projekty realizované v programu.

Zdroj: programový dokument *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026*.

Nový program bude obtížně vyhodnotitelný, neboť nemá indikátory stanoveny tak, aby jimi bylo možné objektivně hodnotit stanovené cíle. MZd při nastavování nového programu nekladlo důraz na provázání stanovených cílů s indikátory jejich plnění. Zároveň MZd nekladlo důraz na stanovení způsobu sledování a vyhodnocení přínosů a dopadů podpory.

MZd stanovilo měřitelné indikátory pro vyhodnocování nového programu. Tyto indikátory nevypovídají o plnění hlavního cíle nebo dílčích cílů nového programu. Stejně jako v předchozích programech byly indikátory zaměřeny zejména na počty podpořených projektů a počty výsledků. Není zřejmé, jak bude probíhat průběžné monitorování a závěrečné hodnocení nového programu.

V tabulce č. 10 je uveden přehled indikátorů nového programu, kterými má být vyhodnocováno plnění hlavního cíle i dílčích cílů programu.

Tabulka č. 10: Indikátory nového programu

Indikátor	Počet
Indikátory realizace programu	
Minimální počet doručených návrhů projektů do veřejných soutěží	2 000
Minimální počet celkem vybraných (podpořených) projektů	500
Minimální počet úspěšně ukončených projektů celkem	375
Minimální počet projektů řešených ve spolupráci podniků a výzkumných organizací	25
Úspěšně bude dokončeno minimálně 75 % projektů	
Indikátory výsledků programu	
Minimální počet hlavních výsledků programu	500
Minimální počet vedlejších výsledků programu	500
Minimální počet dalších výsledků programu	1 000
Minimální počet všech výsledků programu	2 000
Indikátory hlavních výsledků programu	
J _{imp} – původní článek v recenzovaném odborném periodiku, který je obsažen v databázi Web of Science s příznakem „Article“	460
N – metodika, léčebný postup	20
P – patent	10
R – software	10
Indikátory vedlejších výsledků programu	
J _{imp} – článek v recenzovaném odborném periodiku, který je obsažen v databázi Web of Science s příznakem „Review“, nebo „Letter“	300
J _{sc} – původní/přehledový článek v recenzovaném odborném periodiku, který je obsažen v databázi SCOPUS s příznakem „Article“, „Review“, nebo „Letter“	150
B – odborná kniha	25
C – kapitola v odborné knize	25
Indikátory motivace vědců	
Počet projektů pro mladé výzkumníky	50
Minimální počet udělených ocenění za mimořádné výsledky	15
Indikátory splnění cílů programu	
Předpokládáme, že v projektech bude řešeno 65 % dílčích cílů programu	

Zdroj: programový dokument *Programu na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026*.

Očekávané výsledky nového programu jsou stále z větší míry zaměřeny na publikační činnost. Indikátory hlavních a vedlejších výsledků nového programu předpokládají dosažení nejvyššího počtu u typu výsledků články v impaktovaném časopise. Oproti tomu u výsledků uplatnitelných v praxi, jako jsou metodiky, léčebné postupy, patenty, software, se očekává dosažení mnohem nižšího počtu, a to i v porovnání s dosaženým počtem výsledků tohoto typu v současném Programu. Množství očekávaných výsledků nového programu je s ohledem na průběh předchozích programů podhodnocené.

7. Spoluprací MZd a AZV vznikaly časové prodlevy a další nedostatky při procesu administrace podpory

Základním předpokladem účelného a efektivního poskytování účelové podpory je jednoznačné vymezení a naplňování kompetencí a odpovědnosti orgánů zodpovědných za nastavení podmínek podpory, způsob výběru projektů a administraci podpory. AZV vykonává pro MZd administraci podpory od svého vzniku v roce 2014. Při komunikaci mezi MZd a AZV vznikaly v některých případech časové prodlevy a další nedostatky. V důsledku nejednoznačného delegování kompetencí a odpovědnosti spojených s přípravou

a poskytováním podpory docházelo ke zvýšení administrativní náročnosti a vzniku rizika chybovosti.

Příprava smluv

AZV připravila návrhy smluv o poskytnutí podpory. Tyto návrhy poté zaslala Ministerstvu zdravotnictví, které je schválilo či s připomínkami vrátilo. AZV následně smlouvy rozeslala jednotlivým příjemcům k podpisu. Příjemci podepsali vždy dva výtisky smlouvy a ty pak zaslali zpět. AZV po obdržení podepsaných smluv od příjemců předala smlouvy MZd k podpisu. Po podpisu smluv MZd vložilo všechny smlouvy do registru smluv a předalo smlouvy zpět AZV. Jeden výtisk příslušné smlouvy zaslala agentura každému příjemci, druhý výtisk smlouvy jí zůstal.

Tento zdoluhavý proces zapříčinil v některých případech u veřejné soutěže 2015, že příjemci neobdrželi podepsané smlouvy včas. Nemohli tak uzavřít další smlouvy se spoluřediteli projektu v termínu podle podmínek zadávací dokumentace veřejné soutěže 2015¹⁵. Podle této dokumentace byl příjemce povinen do 30 kalendářních dnů od nabytí účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory uzavřít smlouvu o řešení části projektu s každým spolupříjemcem. Přílohou smlouvy mezi příjemcem a spolupříjemcem musela být podepsaná smlouva mezi příjemcem a poskytovatelem. U všech 16 kontrolovaných projektů z veřejné soutěže 2015 došlo k tomu, že příjemci tuto lhůtu nemohli splnit, jelikož jim AZV zaslala podepsané smlouvy po uplynutí 30 kalendářních dnů.

Změna projektu

AZV nepřipravila dodatky ke smlouvě o změně řešení projektu dle požadovaných lhůt. Příjemce podpory může žádat poskytovatele o odsouhlasení změn, které nastaly při řešení projektu. Povinností dle zákona o podpoře VaVa¹⁶ a zadávací dokumentace¹⁷ je informovat poskytovatele o změnách v projektu do 7 dnů ode dne, kdy se o takových změnách příjemce dozvěděl. Jestliže poskytovatel souhlasí s žádostí příjemce, uzavře s ním dodatek ke smlouvě o poskytnutí účelové podpory, a to do 60 kalendářních dnů ode dne, kdy tuto žádost obdržel.

Kontroly byly podrobeny změny v řešení projektů z veřejné soutěže 2015. Bylo vybráno 13 žádostí o změnu v řešení projektu z celkem 69 podaných žádostí. NKÚ ověřil na vzorku žádostí datum jejich přijetí a datum zjištění potřeby změny v projektu. U celkem 10 žádostí nebyla dodržena lhůta 7 kalendářních dnů. Přestože příjemci nedodrželi stanovenou lhůtu,

¹⁵ Zadávací dokumentace 1. veřejné soutěže ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích.

V ustanovení přílohy č. 8 části 1.1 odst. 5 zadávací dokumentace je stanoveno: „Jestliže se na řešení projektu bude podílet jeden nebo více dalších účastníků, je příjemce povinen nejpozději do 30 kalendářních dnů od nabytí účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory uzavřít s každým takovým dalším účastníkem smlouvu o řešení části projektu, která bude v souladu s podmínkami uvedenými ve smlouvě o poskytnutí podpory, a takovou smlouvu spolu se všemi přílohami doručit v této lhůtě poskytovateli; tato smlouva bude uzavřena na celou dobu, kdy se další účastník podílí na řešení.“

¹⁶ Ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 130/2002 Sb. stanoví: „Příjemce je povinen písemně informovat poskytovatele o změnách, které nastaly v době účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory nebo v době vykonatelnosti rozhodnutí o poskytnutí podpory a které se dotýkají jeho právní osobnosti, údajů požadovaných pro prokázání způsobilosti nebo které by mohly mít vliv na řešení projektu, a to do 7 kalendářních dnů ode dne, kdy se o takové skutečnosti dozvěděl.“

¹⁷ Zadávací dokumentace 1. veřejné soutěže ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích.

V ustanovení přílohy č. 8 části 5.1 odst. 3 zadávací dokumentace je stanoveno: „Jestliže poskytovatel souhlasí s žádostí příjemce, uzavře s příjemcem dodatek ke smlouvě o poskytnutí účelové podpory nebo rozhodne o změně rozhodnutí o poskytnutí účelové podpory, a to do 60 kalendářních dnů ode dne, kdy tuto žádost obdržel.“

AZV přijala jejich žádosti a souhlasila s vyhotovením dodatku o změně řešení projektu. AZV ale ani v jednom z 13 kontrolovaných případů nepřipravila dodatek k podpisu tak, aby poskytovatel mohl rozhodnout ve stanovené lhůtě 60 kalendářních dnů. MZd uzavřelo s příjemci dodatky ke smlouvám až po uplynutí této lhůty.

Uchovávání dokumentace

MZd musí dle zákona o podpoře VaVal¹⁸ uchovávat dokumentaci o veřejné soutěži nejméně 10 let od vyhlášení výsledků veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích. Dokumentace k projektům z veřejných soutěží evidovalo MZd v interním *Informačním systému pro správu výzkumných projektů*, fyzické podoby smluv a dodatků ke smlouvám a ostatní dokumenty uchovávala AZV.

MZd neuchovávalo dokumentaci ve fyzické podobě k jednotlivým projektům a veřejným soutěžím vyhlášeným v rámci Programu. MZd ani nepřeneslo povinnost uchovávat doklady k jednotlivým projektům a veřejným soutěžím na AZV. MZd nepostupovalo v souladu se zákonem o archivnictví a spisové službě¹⁹ ani v souladu se svým vlastním spisovým a skartačním řádem. Povinnost uchovávat dokumentaci k jednotlivým projektům a veřejným soutěžím není AZV nijak uložena.

Vyplácení účelové podpory

MZd musí poskytnout podporu příjemci do 60 kalendářních dnů²⁰ ode dne nabytí účinnosti smlouvy. Na vybraném vzorku 24 projektů²¹ spadajících do kontrolovaného období let 2015–2019 NKÚ zjistil, že u 17 smluv a 15 dodatků byla podpora zaslána po více než 60 kalendářních dnech. Pozdě zasláná podpora činila celkem 83 695 000 Kč.

Předávání dat do IS VaVal

IS VaVal má zajišťovat shromažďování, zpracování, poskytování a využívání údajů o výzkumu, vývoji a inovacích. Účelem tohoto systému veřejné správy je poskytovat informace vládě, poskytovatelům a veřejnosti s cílem zejména informovat o vyhlášených veřejných soutěžích a jejich výsledcích. Dále informovat o projektech a aktivitách výzkumu a jejich výsledcích, kontrolovat poskytování a použití účelové nebo institucionální podpory a hodnotit výsledky výzkumných organizací a programů.

¹⁸ V § 26 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb. je stanoveno: „*Doklady o veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích, včetně všech přijatých návrhů projektů, uchovává poskytovatel nejméně 10 let od vyhlášení výsledků veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích.*“

¹⁹ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

V § 68 odst. 1 a 4 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, je stanoveno: „(1) *Všechny vyřízené spisy a jiné dokumenty určeného původce jsou po dobu trvání skartační lhůty uloženy ve spisovně. (...)*

(4) *Budova, v níž je umístěna spisovna nebo správní archiv, musí splňovat tyto podmínky:*

- a) *prostory pro ukládání dokumentů nesmí být ohroženy povodněmi,*
- b) *musí pro ni být zpracována požární dokumentace a musí být vybavena ručními hasicími přístroji; (...)*
- c) *prostory pro ukládání dokumentů musí být zabezpečeny proti škodlivému působení přírodních vlivů a jevů vyvolaných činností člověka, (...)*
- d) *prostory pro ukládání dokumentů musí být vybaveny regály pro ukládání dokumentů,*
- e) *prostory pro ukládání dokumentů musí být zajištěny proti vstupu nepovolané osoby.“*

²⁰ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb. stanoví: „... je povinností poskytovatele začít poskytovat podporu do 60 kalendářních dnů ode dne nabytí účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory nebo ode dne vydání rozhodnutí o poskytnutí podpory...“

²¹ 24 projektů: 16 projektů kontrolovaných u příjemců, 4 projekty byly náhodně vybrány z veřejné soutěže 2016, 4 projekty byly náhodně vybrány z veřejné soutěže 2017.

MZd u veřejných soutěžích z let 2015 a 2016 nedodrželo zákonem²² stanovenou lhůtu pro předání údajů o projektech podporovaných z rozpočtové kapitoly 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* do databáze CEP IS VaVal. V roce 2015 nedodrželo termín o 24 kalendářních dnů a v roce 2016 o 7 kalendářních dnů.

MZd mělo k dispozici informace od příjemců ve formě průběžných a závěrečných zpráv, přesto neověřovalo tyto informace v databázích CEP a RIV a neřešilo rozdíly. Jednou z podmínek pro poskytnutí účelové podpory je vložení informací o výsledcích do IS VaVal příjemcem. Poskytovatel měl tedy při hodnocení ukončených projektů dodržení této podmínky ověřovat. MZd tak nezaručilo pravdivost a včasnost poskytovaných informací prostřednictvím IS VaVal ve smyslu zákona o podpoře VaVal²³. Přesto MZd vycházelo z těchto databází i ve svém hodnocení programů.

V databázi CEP v IS VaVal u ukončených projektů veřejné soutěže 2015 nebyly uvedeny žádné výsledky ve čtyřech případech ze 118 projektů. Jeden z uvedených čtyř projektů byl hodnocen jako vynikající, dva získaly hodnocení „uspěl“ a jeden „neuspěl“. V databázi CEP v IS VaVal byly také duplicitně uváděny výsledky, například stejný výsledek byl uplatněn u více poskytovatelů a projektů.

Z výše uvedených nedostatků je zřejmé, že údaje obsažené v databázi CEP IS VaVal nelze považovat za zcela vypovídající a správné. Vyhodnocování jednotlivých programů i celkové úrovně systému VaVal v České republice vychází primárně z dat IS VaVal. Proto NKÚ upozorňuje na riziko zkreslení výsledků VaVal v ČR.

Na základě výše uvedených skutečností doporučuje NKÚ zpřesnit úkoly a činnosti zprostředkovatele administrativní podpory (AZV), zejména ohledně archivace a nakládání s materiály MZd. Zároveň doporučuje zefektivnit informační a komunikační nástroje sloužící k administraci.

Absence finančních kontrol projektů

Dle zákona o podpoře VaVal má MZd povinnost provádět kontrolu u příjemců podpory, a to nejméně u 5 % objemu podpory poskytnuté v daném kalendářním roce.

Dne 16. 5. 2017 delegovalo MZd povinnost provádět finanční kontrolu na AZV. MZd do května roku 2017 neprovádělo finanční kontrolu projektů vůbec. Tím MZd postupovalo v rozporu se zákonem o podpoře VaVal²⁴.

AZV prováděla kontrolu od května 2017, v tomto roce zkontrolovala 4,25 % přidělených peněžních prostředků. V roce 2017 tedy nedošlo ke splnění minimálního podílu zkontrolovaných prostředků dle požadavku zákona o podpoře VaVal. Z údajů uvedených

²² V § 31 odst. 4 písm. b) zákona č. 130/2002 Sb. je stanoveno: „Poskytovatel předá údaje o projektech nebo aktivitách výzkumu, vývoje a inovací podporovaných z jeho rozpočtové kapitoly provozovateli do 50 kalendářních dnů

b) ode dne nabytí účinnosti smlouvy o poskytnutí podpory nebo vykonatelnosti rozhodnutí o poskytnutí podpory u nově zahajovaných projektů nebo aktivit výzkumu, vývoje a inovací.“

²³ V § 12 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb. je stanoveno: „Podporu lze poskytnout pouze za podmínky zveřejnění pravdivých a včasných informací příjemcem i poskytovatelem o prováděném výzkumu, vývoji a inovacích a o jejich výsledcích prostřednictvím informačního systému výzkumu, vývoje a inovací.“

²⁴ V § 13 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb. je stanoveno: „Poskytovatel je povinen provádět finanční kontrolu u příjemců podpory podle zvláštních právních předpisů nejméně u 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté poskytovatelem v daném kalendářním roce.“

v následující tabulce je zřejmé, že stanovený minimální podíl kontrolovaných finančních prostředků ve výši 5 % ročně byl splněn v letech 2018 a 2019.

Tabulka č. 11: Finanční kontroly prováděné AZV

Rok	Výše podpory (v Kč)	Kontrolovaný objem (v Kč)	Podíl zkontrolovaných prostředků na přidělené podpoře
2017	981 174 000	41 722 522	4,25 %
2018	1 186 214 000	80 949 000	6,82 %
2019	1 089 079 000	63 183 000	5,80 %

Zdroj: informace AZV; zpracoval NKÚ.

V roce 2017 byly realizovány kontroly 14 projektů u 7 příjemců, v roce 2018 kontroly 27 projektů u 16 příjemců a v roce 2019 bylo zkontrolováno 21 projektů u 12 příjemců.

AZV prováděla dle svého statutu od května 2017 odbornou, věcnou a finanční kontrolu podpořených projektů u příjemců účelové podpory na místě v souladu se schválenými plány kontrolní činnosti AZV.

8. Část kontrolovaných projektů nebyla zcela účelná a efektivní

Posouzení účelnosti a efektivnosti bylo podrobena 16 vybraných ukončených projektů z první veřejné soutěže. Podpora vynaložená na tyto projekty činila v úhrnu 179 914 968 Kč.

Z celkového počtu 16 kontrolovaných projektů jich NKÚ vyhodnotil 11 jako účelných a efektivních. Dva projekty byly hodnoceny jako efektivní, ale účelné s mírnými nedostatky. Jeden projekt byl hodnocen jako efektivní, ale účelný pouze omezeně. Dále byl jeden projekt hodnocen jako účelný, ale efektivní pouze omezeně. Jeden z projektů byl hodnocen jako efektivní a účelný pouze omezeně. Pět kontrolovaných projektů nešlo tedy hodnotit jako zcela účelné a efektivní. Podrobné hodnocení projektů je přílohou č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Ani v jednom z kontrolovaných projektů nebylo zjištěno, že by příjemci neplnili podmínky podpory a použili peněžní prostředky v rozporu s právními předpisy. Projekty byly vybírány hodnotícím orgánem nediskriminačním a transparentním způsobem.

Účelnost byla hodnocena především na základě dosažení očekávaných výsledků projektu a jejich využití a přínosů pro naplnění cílů programů zdravotnického aplikovaného výzkumu. V úvahu byla brána relativní důležitost každého výsledku. K vyhodnocení byla využita čtyřstupňová škála (projekt: 1. je účelný, 2. je účelný s mírnými nedostatky, 3. je účelný pouze omezeně, 4. není účelný), viz příloha č. 1.

Efektivnost byla hodnocena na základě takového použití veřejných prostředků, kterým je dosaženo nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů s objemem prostředků na jejich plnění. Při posuzování efektivnosti, stejně jako v případě účelnosti, byla k vyhodnocení využita čtyřstupňová škála (projekt: 1. je efektivní, 2. je efektivní s mírnými nedostatky, 3. je efektivní pouze omezeně, 4. není efektivní), viz příloha č. 1.

Seznam zkratk

AV ČR	Akademie věd České republiky
AZV, agentura	Agentura pro zdravotnický výzkum České republiky
CEP	<i>Centrální evidence projektů výzkumu, vývoje a inovací (jeden z pěti modulů IS VaVal)</i>
ČR	Česká republika
IS VaVal	<i>Informační systém výzkumu, vývoje a inovací</i>
Koncepce	<i>Koncepce zdravotnického výzkumu do roku 2022</i>
KZ	kontrolní závěr
MK	Ministerstvo kultury
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZd, ministerstvo	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
nový program	<i>Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2020–2026</i>
Priority VaVal	<i>Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací</i>
Program	<i>Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022</i>
RIV	<i>Registr informací o výsledcích výzkumu, vývoje a inovací (jeden z pěti modulů IS VaVal)</i>
RPV III.	<i>Resortní program výzkumu a vývoje Ministerstva zdravotnictví III.</i>
RVVI	Rada pro výzkum, vývoj a inovace
TA ČR	Technologická agentura České republiky
ukončený RPV III.	<i>Resortní program výzkumu a vývoje Ministerstva zdravotnictví III.</i>
VaVal	výzkum, vývoj a inovace
zákon o podpoře VaVal	zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací)

Příloha č. 1 KZ: Čtyřstupňové škály pro vyhodnocení účelnosti a efektivnosti projektů podpořených z Programu

1. Vyhodnocení účelnosti

Stupeň účelnosti projektu	Definice stupně účelnosti
1. Projekt je účelný	Projekt dosáhl všech očekávaných výsledků. Je předpoklad, že tak výsledky výzkumu znamenají skutečné přínosy pro příslušnou oblast zdravotnictví.
2. Projekt je účelný s mírnými nedostatky	Očekávané výsledky byly téměř všechny splněny. Nesplnění některých předpokládaných výsledků nemá podstatný vliv na úspěšnost projektu a jeho využití pro oblast zdravotnictví.
3. Projekt je účelný pouze omezeně	Z hlediska počtu výsledků projekt převážně nenaplnil stanovené očekávané výsledky, avšak potenciální ohlas či možnost využití při řešení projektem vyjmenovaných problémů pravděpodobně zasáhnou do vývoje oboru.
4. Projekt není účelný	Očekávané výsledky nebyly vůbec naplněny, např. i z důvodu jejich nereálnosti.

2. Vyhodnocení efektivnosti

Stupeň efektivnosti projektu	Definice stupně efektivnosti
1. Projekt je efektivní	Je splněn předpokládaný cíl projektu s odpovídající výší vynaložených prostředků.
2. Projekt je efektivní s mírnými nedostatky	Některý z předpokladů uvedených pro efektivnost projektu není zcela naplněn. Bylo např. zjištěno nevhodné vynaložení malé části projektových nákladů (např. vyšší než obvyklá cena).
3. Projekt je efektivní pouze omezeně	U významné části poskytnutých finančních prostředků (více než 50 %) bylo zjištěno nevhodné vynaložení, resp. nevhodnost je u některého z výdajů významná.
4. Projekt není efektivní	Projekt a jeho realizaci doprovází zásadní nedostatky, pokud jde o efektivnost vynaložených peněžních prostředků. Projekt je vždy hodnocen jako neefektivní, je-li hodnocen jako neúčelný.



Příloha č. 2 KZ: Přehled projektů vybraných k hodnocení účelnosti a efektivity

Číslo projektu	Název projektu	Kontrolovaný příjemce podpory	Čerpané finanční prostředky (v Kč)	Hodnocení účelnosti a efektivity
Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022				
15-30657A	Proteomická analýza molekulárních podtypů meduloblastomu: odhalení klinicky významných markerů	Fakultní nemocnice Brno	7 366 000	Projekt je hodnocen jako pouze omezeně účelný a efektivní, neboť za dobu určenou k řešení nedosáhl všech hlavních a vedlejších očekávaných výsledků.
15-25809A	Národní program studia mutací a klonality leukemických buněk u pacientů s akutní myeloidní leukémií	Fakultní nemocnice Brno	14 427 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní s mírnými nedostatky, a to z důvodu nedosažení všech vedlejších výsledků.
15-33686A	Studium vztahu mezi infekcí virem Epstein a Barrové a rozvojem IgA nefropatie	Fakultní nemocnice Olomouc	6 427 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-31921A	Prevalence spasticity v populaci pacientů postižených ischemickým iktem v karotickém povodí	Fakultní nemocnice Olomouc	3 579 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-32497A	Bioaktivní nanostrukturované povrchy pro histokompatibilní implantáty	Fyziologický ústav AV ČR	19 477 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-27431A	Vliv hyperinzulinémie a postprandiální hyperglykémie na endoteliální funkci u nemocných s diabetem 2. typu a u zdravých kontrol	Institut klinické a experimentální medicíny	9 944 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-28745A	Nutriční terapie nemocí jater různé etiologie: vliv n-3 mastných kyselin	Institut klinické a experimentální medicíny	15 806 182	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech hlavních očekávaných výsledků.
15-27178A	Kvantitativní mapování myokardu a dynamiky proudění pomocí MR zobrazování u pacientů s neischemickým postižením srdce – rozvoj metodiky	Institut klinické a experimentální medicíny	9 664 786	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech hlavních očekávaných výsledků.
15-34405A	Identifikace nových možností léčby chronické myeloidní leukémie pomocí systematické analýzy interaktomu proteinu BCR-ABL	Masarykova univerzita	11 982 000	Projekt je hodnocen jako pouze omezeně účelný a efektivní, neboť za dobu určenou k řešení převážně nedosáhl očekávaných hlavních a vedlejších výsledků.

Číslo projektu	Název projektu	Kontrolovaný příjemce podpory	Čerpané finanční prostředky (v Kč)	Hodnocení účelnosti a efektivnosti
Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu na léta 2015–2022				
15-32484A	Využití nových biotechnologií v prevenci a léčbě stenóz žlučových cest	Masarykova univerzita	17 000 000	Projekt je hodnocen jako pouze omezeně účelný a efektivní, neboť za dobu určenou k řešení nedosáhl všech hlavních a vedlejších očekávaných výsledků.
15-27726A	Antibakteriální úprava povrchu ortopedických implantátů na bázi nanotrubic a nanostříbra	Univerzita Palackého v Olomouci	16 023 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-28659A	Prognostické faktory rozvoje orgánového a tkáňového poškození u vybraných systémových chorob pojiva	Univerzita Palackého v Olomouci	10 483 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-29021A	Identifikace nových diagnostických, prognostických a prediktivních biomarkerů u pacientů s meningeomy za využití komplexních genomických analýz	Univerzita Palackého v Olomouci	10 326 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-31604A	Cílené poškození DNA opravných mechanismů jako prostředek léčby rakoviny	Univerzita Palackého v Olomouci	17 562 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
15-32198A	Příprava rekombinantních mimotopů indukujících neutralizační protilátky proti HIV-1 gp120 glykoproteinu pomocí technologie vysokoafinitních ligandů	Univerzita Palackého v Olomouci	6 200 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní s mírnými nedostatky, dosáhl předpokládaných výsledků.
15-32715A	Familiární agregace neurodegenerativního parkinsonismu s demencí v ČR – klinická, molekulárně-genetická a morfoložická studie (HORPARK)	Univerzita Palackého v Olomouci	3 648 000	Projekt je hodnocen jako účelný a efektivní, dosáhl všech očekávaných výsledků.
Celkem			179 914 968	

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/33

Vybraný majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Lesy České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Vladimír Koníček.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda státní podnik Lesy České republiky hospodaří s majetkem státu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2019 do listopadu 2019.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“ nebo „ministerstvo“);

Lesy České republiky, s.p. (dále také „LČR“ nebo „Lesy ČR“).

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 27. dubna 2020,

schválilo usnesením č. 7/VII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Lesy ČR

32 mld. Kč

prostředky převedené LČR

do státního rozpočtu
v letech 2013–2018

92 %

nahodilá těžba v roce 2018

9 915 tis. m³ z celkem
vytěžených 10 733 tis. m³

1 248 Kč/m³

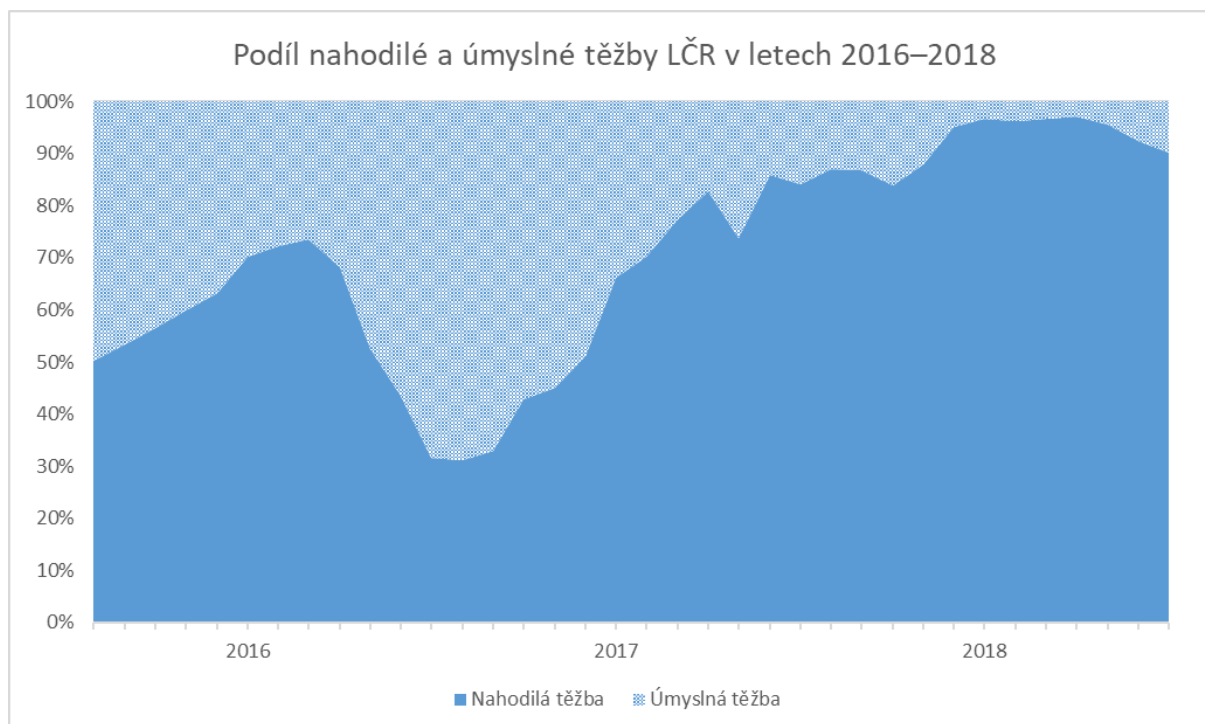
průměrná cena zpeněžení dříví¹
dosažená LČR v roce 2016

1 152 Kč/m³

průměrná cena zpeněžení dříví
dosažená LČR v roce 2017

674 Kč/m³

průměrná cena zpeněžení dříví
dosažená LČR v roce 2018



¹ Zpeněžení je cena za m³ vytěženého dříví.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ u LČR prověřil, zda státní podnik Lesy České republiky hospodaří s majetkem státu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně. NKÚ provedl kontrolu hospodárnosti prováděných lesnických prací a zpeněžování dříví. Kontrolou byl ověřen i postup LČR a MZe při likvidaci kůrovcové kalamity. Dále NKÚ prověřil nakládání s nepotřebným majetkem státu, zda je prováděno v souladu s právními předpisy a hospodárně². U nákupu služeb ve vybraných oblastech NKÚ prověřoval, zda je prováděn účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

NKÚ při kontrole zjistil, že Lesy ČR nereagovaly do roku 2019 na změny klimatických podmínek a extrémní rozšíření kůrovce změnou *Strategie LČR 2015–2019*. MZe a Lesy ČR přijaly opatření reagující na extrémní rozšíření kůrovce s velkou časovou prodlevou.

LČR oproti rokům 2016 a 2017 realizovaly v roce 2018 prodej dříví méně výhodným způsobem.

Lesy ČR při porovnání se státním podnikem VLS³ v letech 2016 a 2017 vykázaly nižší průměrné náklady na těžbu dříví, ale VLS vykázaly vyšší průměrné zpeněžení, protože 99 % prodejů realizovaly formou prodeje výřezů, sortimentů.

NKÚ na kontrolovaném vzorku nezjistil u LČR neúčelné a nehospodárné vynaložení peněžních prostředků na nákup služeb ani nehospodárné nakládání s nepotřebným majetkem.

Výše uvedené vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1.

Kůrovcová kalamita začala gradovat v roce 2016. *Strategii státního podniku Lesy České republiky pro řešení mimořádných situací v lesích* schválil zakladatel (MZe) až v březnu 2018. LČR reagovaly na gradaci kůrovcové kalamity v průběhu kontrolovaného období pouze provedením dílčích opatření. Systémová opatření LČR zapracovaly do *Strategie LČR 2019–2024*, schválené dozorčí radou LČR v září 2019.

2.

LČR vykazovaly v letech 2016 a 2017 vyšší průměrné náklady na umělou obnovu lesa než VLS. NKÚ zjistil, že LČR vykázaly v letech 2016 a 2017 nižší náklady na těžbu dříví než VLS. Zvýšené náklady Lesů ČR v kontrolovaném období na 1 m³ vyrobeného dříví ovlivnilo mj. i vypovězení komplexních smluv⁴ ve 4. čtvrtletí 2017 vyplývající z usnesení vlády⁵ s následným přesoutěžením, kdy nově uzavřené smlouvy obsahovaly stejné nákladové položky, avšak většinou s vyššími cenami.

² Povinnost státního podniku využívat majetek podniku účelně a hospodárně je účinná od 1. 1. 2017 (viz ustanovení § 17b odst. 1 zákona o státním podniku).

³ Státní podnik Vojenské lesy a statky ČR.

⁴ Komplexní smlouva je smlouva o provádění pěstební a těžební činnosti včetně prodeje dříví.

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 25. září 2017 č. 703, k *Informaci o řešení aktuální situace v lesním hospodářství v České republice*.

3.

Lesy ČR realizovaly v kontrolovaném období prodej dříví prostřednictvím dvou obchodních modelů. NKÚ zjistil, že v podmínkách extrémní kůrovcové kalamity LČR realizovaly v roce 2018 prodej dříví (v objemu 708 tis. m³) obchodním modelem „OM“⁶ výhodněji než obchodním modelem „P“⁷ (realizovaný objem 9 860 tis. m³).

Realizaci lesnických činností a prodeje dříví převážně na základě komplexních smluv považuje NKÚ v případě kůrovcové kalamity za nedostatečně flexibilní. Lesy ČR nebyly schopny včas reagovat na změny vyvolané kůrovcovou kalamitou – výrazný nárůst nahodilých těžeb, pokles cen a zhroucení trhu s dřívím, nedostatek volných pracovních sil na trhu práce a nedostatek lesnické techniky.

Nejvyšší zpeněžení, i v době gradace kůrovce, vykazuje prodej výřezů, sortimentů, tedy obchodní model „OM“, v rámci kterého LČR dosáhly prodejem přes lesní závody v roce 2018 zpeněžení ve výši 1 263 Kč/m³. Lesní správy realizovaly prodej dříví obchodním modelem „P“, mj. prostřednictvím aukcí, v roce 2018 za cenu 613 Kč/m³.

Lesy ČR vykazaly v roce 2017 nižší průměrné zpeněžení oproti VLS, obecním i soukromým lesům v ČR.

Pokles tržeb z prodeje dříví od roku 2017 byl významně ovlivněn přebytkem dříví na trhu, který vyplynul z extrémního nárůstu nahodilé těžby⁸ vyvolané suchem a gradací kůrovcové kalamity v České republice i sousedních státech.

4.

LČR za období 2013–2018 převedly do státního rozpočtu 31 874 mil. Kč, v roce 2018 se snížil stav volných finančních prostředků tak, že Lesy ČR přešly k provoznímu financování (prostřednictvím kontokorentního úvěrování).

5.

NKÚ zjistil, že ačkoli kůrovcová kalamita gradovala v České republice minimálně od roku 2016, LČR až v roce 2018 jednaly s krajskými úřady, na jejichž území se vyskytla kůrovcová kalamita, o aktuální situaci a vytvoření kalamitních štábů. Se zavedením krizového řízení žádný z krajských úřadů nesouhlasil, neboť z jejich pohledu byla tato možnost vyhodnocena jako neefektivní.

LČR sice přijaly v letech 2017 a 2018 řadu dílčích opatření ve snaze zmírnit kůrovcovou kalamitu, avšak postupy a opatření pro komplexní řešení nastavily až v roce 2019 ve *Strategii LČR 2019–2024*.

⁶ V obchodním modelu „OM“ zaměstnanec LČR nebo smluvní partner vyrábí sortimenty (rozřezaný kmen) na odvozním místě dle zadání, dříví vstupuje do zásob. LČR prodávají sortimenty ve vlastní režii, k přechodu vlastnického práva dochází na odvozním místě. LČR využívají tento model na lesních závodech.

⁷ V obchodním modelu „P“ je část nákladů na těžební práce přenesena na odběratele (soustředění, přiblížení a odvoz), vyrobené dříví nevstupuje do zásob LČR. Obchodní model „P“ se nazývá podle lokality prodeje (pařez), na které dochází po skácení stromu a po nezbytných kontrolách k přechodu vlastnického práva ke dříví. LČR využívají obchodní model „P“ na lesních správách.

⁸ Tj. těžba vyvolaná napadením škůdci (kůrovec, václavka) nebo poškozením (vítr, námraza).

LČR ve smlouvách⁹ přenesly povinnost asanovat vytěžené dříví na odběratele a tím se zbavily přímého vlivu na asanaci kůrovcového dříví. Dle NKÚ to představuje významné riziko z hlediska včasného asanování kůrovcového dříví, neboť odběratel je po převzetí dříví motivován pouze smluvními sankcemi a LČR nemají vliv na termíny asanace.

6.

Při nakládání s vybraným majetkem a nákupu služeb LČR v případech, které byly podrobeny kontrole, používaly při plnění úkolů majetek a peněžní prostředky ke stanoveným účelům. NKÚ zjistil, že LČR přijaly v oblasti nakládání s nepotřebným majetkem i v oblasti nákupu vybraných služeb opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 10/26¹⁰.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo zemědělství

MZe vykonává funkci zakladatele státního podniku Lesy České republiky. Povinnosti zakladatele upravuje ustanovení § 15 zákona č. 77/1997 Sb.¹¹.

Ministerstvo zemědělství je dle ustanovení § 15 zákona č. 2/1969 Sb.¹² ústředním orgánem státní správy lesů, myslivosti a rybářství, s výjimkou území národních parků.

Lesy České republiky, s.p.

Lesy České republiky, s.p.,¹³ jsou státní organizací a právnickou osobou, jejímž prostřednictvím vykonává stát svá vlastnická práva. Mají právo hospodařit s majetkem státu a nemají vlastní majetek.

Základními právními předpisy, kterými se LČR řídí, jsou zákon č. 77/1997 Sb., zákon č. 289/1995 Sb. a dále statut státního podniku LČR.

Z celkové výměry lesů v České republice (2 608 tis. ha) je 1 218 tis. ha (47 %) ve správě LČR. Hlavní náplní činnosti LČR je obhospodařování lesního majetku ve vlastnictví státu (téměř 85 % rozlohy všech státních lesů) a péče o téměř 38,5 tisíce kilometrů určených vodních toků a 905 malých vodních nádrží.¹⁴

LČR jsou účetní jednotkou, jejíž prioritou dle *Strategie LČR 2015–2019* je financování lesnických činností z vlastních zdrojů a nezávislost na státním rozpočtu.

⁹ Smlouvy o poskytnutí výlučného práva vytěžit lesní porost a o převodu vlastnického práva k vytěženým stromům s příjmem dříví na základě elektronických aukcí a dále smlouvy o provádění komplexních lesnických činností a prodeji dříví a smlouvy o provádění těžebních činností a o prodeji dříví (společně dále jen „komplexní smlouvy“).

¹⁰ Kontrolní akce č. 10/26 – *Majetek státu a peněžní prostředky poskytnuté státnímu podniku Lesy České republiky*.

¹¹ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

¹² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹³ Lesy České republiky, s.p., byly založeny rozhodnutím Ministerstva zemědělství České republiky zakládací listinou č. 6677/91-100 ze dne 11. 12. 1991 (podle zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku) a zapsány do obchodního rejstříku vedeného Krajským soudem v Hradci Králové v oddílu AXII, vložka 540, s identifikačním číslem 4219 6451, den zápisu 1. 1. 1992.

¹⁴ Stav k 31. 12. 2018.

Organizační struktura LČR vyplynula z *Koncepce Ministerstva zemědělství k hospodářské politice státního podniku Lesy České republiky od roku 2012* (tzv. Dřevěná kniha¹⁵) a na ni navazující *Strategie LČR 2015–2019*¹⁶, kde je uvedeno: „**LČR budou od roku 2012 lesy ve vlastnictví státu spravovat, nebudou samy (kromě přímo řízených lesních závodů) podnikat a pěstební i těžební práce budou outsourcovat.**“

Zajišťovat provádění činností zabezpečujících optimální plnění všech funkcí lesa prostřednictvím vybraných podnikatelských subjektů, případně ve vlastní režii, patří do hlavního předmětu podnikání LČR.

Třístupňová organizační struktura LČR zahrnuje I. ředitelství, II. 12 krajských ředitelství, 4 přímo řízené lesní závody, semenářský závod, 7 správ toků a III. 72 lesních správ.

Přímo řízené lesní závody, které v roce 2018 obhospodařovaly 85 841 ha (tj. pouze 7,19 %) z celkové výměry lesních pozemků spravovaných LČR, provádějí lesnické činnosti převážně vlastními zaměstnanci a vlastní technikou, řídí a kontrolují celý proces od pokácení stromu až po naložení na dopravní prostředek a prodej dříví.

Lesní správy, které obhospodařovaly v roce 2018 téměř 93 % lesních pozemků spravovaných LČR, většinu pěstebních a těžebních prací a prodeje dříví realizují na základě uzavřených komplexních smluv (46 % objemu prodaného dříví v roce 2018). Komplexní smlouvy zahrnují provedení pěstebních a těžebních prací, včetně prodeje dříví formou obchodního modelu „P“. Část těžebních prací a část prodeje dříví realizují lesní správy formou prezenčních a elektronických aukcí (tzv. prodej dříví nastojato¹⁷), kdy veškeré náklady na těžební práce přecházejí na odběratele (44 % objemu prodaného dříví v roce 2018).

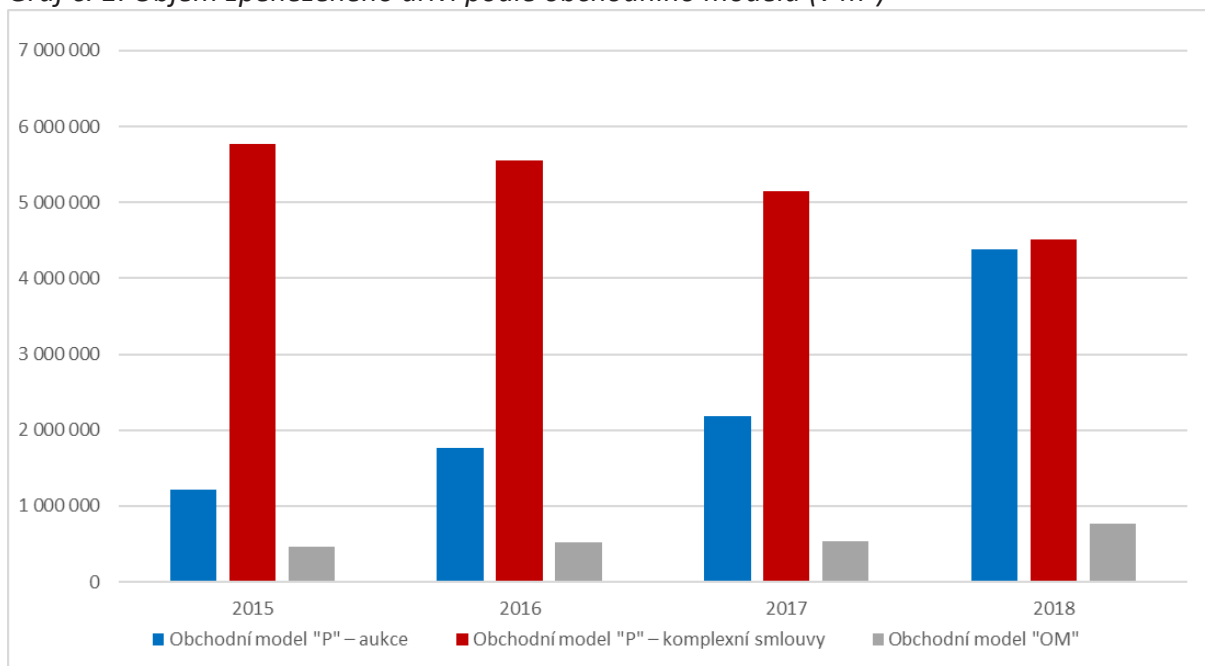
Lesnické činnosti zajišťovaly lesní správy LČR především prostřednictvím smluvních partnerů vybraných na základě veřejných zakázek na pět let (komplexní smlouvy) v souladu s Dřevěnou knihou.

LČR v roce 2017 (v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 25. září 2017 č. 703) nabídly smluvním partnerům možnost předčasného ukončení smluv na provádění lesnických činností dohodou. Tímto postupem skončilo více než 50 % tehdy platných smluv. Ukončené smlouvy byly nahrazeny nově vysoutěženými smlouvami založenými na stejné koncepci, pouze došlo k navýšení cen služeb v průměru o 27 %.

¹⁵ *Koncepce Ministerstva zemědělství k hospodářské politice státního podniku Lesy České republiky od roku 2012*, kterou vláda České republiky vzala na vědomí svým usnesením ze dne 2. února 2011 č. 84.

¹⁶ *Koncepce strategického rozvoje podniku Lesy České republiky, s.p. pro období let 2015–2019*, schválená vládou České republiky dne 23. 2. 2015.

¹⁷ Tj. těžba a prodej dříví přímo na pni v lese.

Graf č. 1: Objem zpeněženého dříví podle obchodního modelu (v m³)

Zdroj: Lesy ČR.

Dozorčí rada LČR v říjnu 2019 schválila novou *Strategii LČR 2019–2024*¹⁸, která reaguje na změnu podmínek v lesním hospodářství. Lesní pozemky na organizačních jednotkách byly rozděleny na kalamitní, kde LČR uzavírají smlouvy pouze na těžbu a dříví si realizují vlastní činností, nekalamitní, kde bude zachován obchodní model „P“, a postkalamitní, na nichž LČR budou realizovat těžbu prostřednictvím aukcí na stojato, popř. na sklad LČR. Od roku 2020 se sníží počet krajských ředitelství na 11, počet lesních správ na 64, zvýší se plocha obhospodařovaná lesními závody na 11,87 % a nově vznikne jedno středisko (0,51 % z obhospodařované plochy) přímo řízené krajským ředitelstvím v Českých Budějovicích s vlastními zaměstnanci a vlastní technikou.

III. Rozsah kontroly

U **MZe** byla kontrola zaměřena na rozhodovací a kontrolní činnost zakladatele státního podniku LČR v souvislosti s kůrovcovou kalamitou.

Kontrola prověřovala, zda MZe jako zakladatel vyžadovalo od LČR informace o vývoji kůrovcové kalamity, zda bylo MZe seznamováno vedením LČR s navrhovanými a realizovanými opatřeními ke zmírnění dopadů kalamity, vč. řešení problematiky kalamitního dříví. Součástí prověřování byla aktivita MZe při zastavení jiných než nahodilých těžeb a zpracování kůrovcového dříví.

U **LČR** byly kontrolou prověřeny z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a legality vybrané náklady a výnosy související s těžbou a prodejem dřeva. Náklady na lesnické práce a zpeněžování dříví NKÚ vyhodnotil na základě agregovaných údajů za jednotlivé lesní závody a lesní správy poskytnutých kontrolovanou osobou.

¹⁸ *Strategie rozvoje Lesů ČR na období od 1. 9. 2019 do 31. 12. 2024*, schválená dozorčí radou LČR dne 7. 10. 2019.

Postup LČR při likvidaci kůrovcové kalamity byl prověřen z hlediska legality a přijetí adekvátních opatření.

Dále kontrola prověřila nakládání s nepotřebným majetkem státu a nákupy vybraných služeb. NKÚ ověřoval, zda byl postup LČR v souladu s právními předpisy. Dále také ověřil, zda si LČR počínaly hospodárně a zda byly v případě nákupu služeb prostředky použity účelně.

Kontrolovaný objem finančních prostředků u LČR za kontrolované období 2016–2018 činil 41 470 411 509,03 Kč. U MZe nebyly kontrolovány žádné finanční prostředky.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Činnost MZe při řešení kůrovcové kalamity ve vztahu k LČR

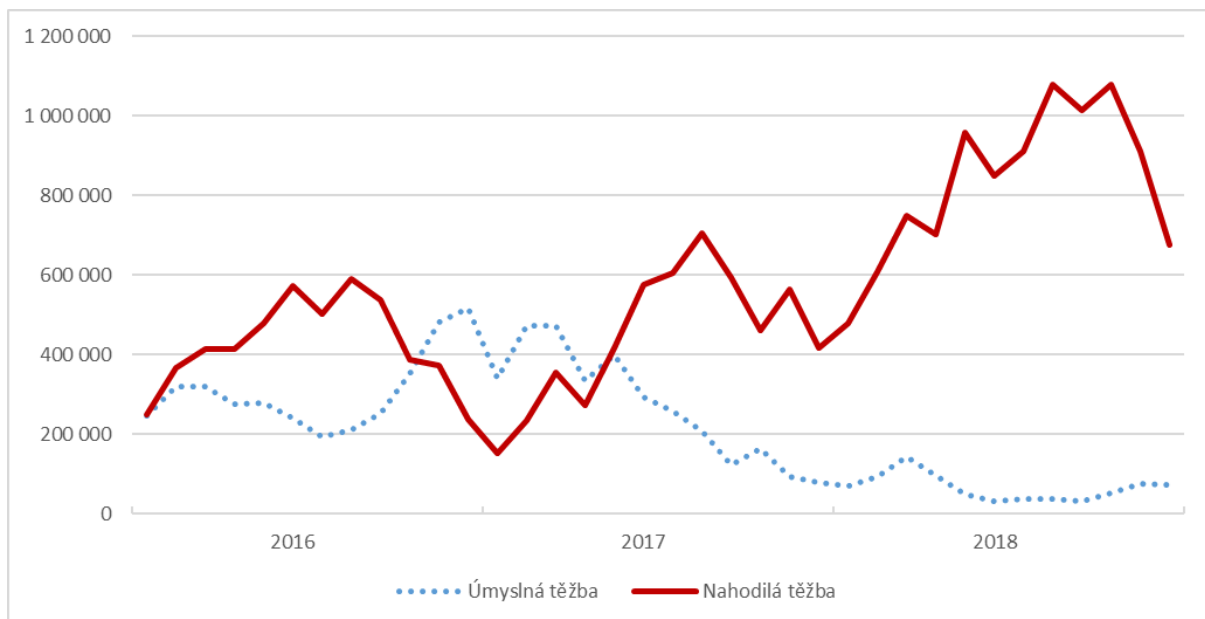
NKÚ prověřoval, zda MZe reagovalo na kalamitní situaci včas a účinně.

MZe jako zakladatel státního podniku LČR požadovalo informace, které pro svou potřebu vyhodnocovalo, a z toho vyplývající požadavky a navrhovaná opatření prosazovalo prostřednictvím svých zástupců v dozorčí radě.

MZe uplatňovalo svá práva a plnilo povinnosti vůči státnímu podniku LČR v mezích, které mu jsou vymezeny zákonem a dalšími předpisy. Nicméně NKÚ zjistil, že zakladatel nevyžadoval na LČR splnění úkolu „vytvoření strategie pro řešení kalamitních situací“. Úkol obsahovala *Strategie LČR 2015–2019*, termín splnění byl stanoven na II. čtvrtletí 2015. V únoru 2018 zakladatel zadal LČR opětovně tento úkol. Vypracovanou *Strategii státního podniku Lesy České republiky pro řešení mimořádných situací v lesích* schválil zakladatel až v březnu 2018.

MZe vyzvalo LČR k omezení a později k úplnému zastavení mýtních těžeb¹⁹ v roce 2017. Lesy ČR úmyslnou těžbu utlumily, jak vyplývá z grafu č. 2.

¹⁹ Tj. plánovaná úmyslná těžba.

Graf č. 2: Průběh nahodilých a úmyslných těžeb LČR v letech 2016–2018 (měsíčně v m³)

Zdroj: Lesy ČR.

MZe mělo o vzniku kůrovcové kalamity a jejím vývoji v přiměřeném čase a rozsahu k dispozici potřebné informace a bylo seznamováno s opatřeními, která vedení LČR navrhovalo a realizovalo, zejména mělo informace o opatřeních spočívajících v omezení a následném zastavení úmyslných těžeb a přesunu části kapacit lesních závodů na zpracování kůrovce (na severní Moravu). Problematika kůrovcové kalamity a její dopady na hospodářské výsledky LČR byly projednávány na 18 z 22 jednání dozorčí rady. NKÚ zjistil, že ačkoli bylo zřejmé, že přijímaná opatření nejsou dostatečně účinná (nedošlo k utlumení kůrovcové kalamity), ministerstvo nepožadovalo, resp. nenavrhovalo adekvátní opatření k omezení šíření kůrovce a zmenšení dopadů kůrovcové kalamity. Ministerstvo určilo zapracovat až do *Strategie LČR 2019–2024* opatření spočívající v úpravě smluvních vztahů (kratší období, menší územní celky, předmět plnění) nebo dělení smluvních územních jednotek na kalamitní, postkalamitní a nekalamitní.

NKÚ rovněž prověřoval, zda MZe provedlo kontroly zaměřené na péči o les. MZe jako zakladatel LČR samo veřejnosprávní kontrolu zaměřenou na péči o les v kontrolovaném období u LČR neprovádělo, informace získávalo prostřednictvím svých zástupců v dozorčí radě LČR. Ke kontrolní činnosti využívalo výsledky kontrol odborných orgánů a institucí (ÚHÚL, ÚKZÚZ, ČIŽP, MŽP).

2. Náklady na lesnické práce

NKÚ posuzoval způsob provádění lesnických prací z hlediska hospodárnosti a dobré praxe.

NKÚ zjistil, že v letech 2016 až 2018 neustále klesala výměra uměle zalesňovaných lesních pozemků obhospodařovaných LČR, přestože vzhledem ke kalamitnímu stavu lesů vzrůstá výměra holin vzniklých těžbou.

Lesní závody zalesňují²⁰ převážně vlastními zaměstnanci a vlastním sadebním materiálem. Lesní správy provádějí zalesnění včetně dodávky sadebního materiálu převážně smluvní činností.

Tabulka č. 1: Průměrné náklady na umělou obnovu lesa (Kč/ha)

	2016	2017	2018
LZ celkem	43 044	52 885	61 637
LS celkem	65 739	67 606	77 260
LČR celkem	64 044	66 635	76 175
VLS celkem	56 118	61 445	–
ČR celkem (zprávy o stavu lesa ČR)	77 997	82 682	97 132
SR celkem (Slovenský statistický úřad)*	43 638	41 930	42 015

Zdroj: vlastní zpracování dat LČR; KZ z KA NKÚ č. 18/10 – Majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Vojenské lesy a statky ČR; zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky za roky 2016–2018; data Slovenského statistického úřadu.

* Přepočet € na Kč kurzem ČNB k 31. 12. daného roku (27,02 Kč; 25,54 Kč; 25,73 Kč).

Pozn.: KA č. 18/10 byla ukončena v roce 2018.

Nejnižší náklady na umělou obnovu lesa vykazuje Slovenská republika. V rámci České republiky vykázaly oba státní podniky (LČR i VLS) nižší průměrné náklady na umělou obnovu lesa, než je průměr za celou ČR. VLS vykazovaly nižší náklady na zalesnění než LČR, přestože oba státní podniky v roce 2016 i 2017 většinu sadebního materiálu nakupovaly.

V důsledku kalamitní situace se smluvní partneři LČR potýkají s omezenou schopností plnit své závazky vyplývající z uzavřených smluv na provádění lesnických činností. V souladu s usnesením vlády ČR ze dne 25. září 2017 č. 703 LČR nabídly smluvním partnerům možnost předčasného ukončení smluv na provádění lesnických činností dohodou k 31. 12. 2017. Tímto postupem skončilo více než 50 % tehdy platných smluv. Ukončené smlouvy byly nahrazeny nově vysoutěženými smlouvami založenými na stejné koncepci, avšak s vyššími hodnotami většiny nákladových položek (navýšení cen služeb v průměru o 27 %).

Tabulka č. 2: Průměrné náklady na těžbu dříví (v Kč/m³)

	2016	2017	2018
LZ	169	192	266
LS	146	146	168
LČR celkem	157	169	217
VLS – vlastní činnost	298	323	–
VLS – smluvní činnost	311	306	–
Soukromé lesy nad 200 ha (data ČSÚ)	218	204	–
Zpráva o stavu lesa ČR	192	185	187

Zdroj: vlastní zpracování dat LČR; KZ z KA č. 18/10; ČSÚ – statistika lesního hospodářství; zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky za roky 2016–2018.

Poznámka: U LZ, LS, LČR a VLS se jedná o přímé náklady, ČSÚ a zprávy o stavu lesa ČR vykazují vlastní náklady²¹.

NKÚ zjistil, že LČR vykázaly v roce 2018 vyšší průměrné přímé náklady na těžbu 1 m³ dříví oproti průměrným vlastním nákladům na těžbu 1 m³ dříví za celou Českou republiku (zpráva o stavu lesa ČR), přestože v letech 2016 a 2017 byl poměr opačný. LČR vykázaly v roce 2018

²⁰ Zalesnění se provádí dvěma způsoby – umělou obnovou lesa a přirozenou obnovou lesa.

²¹ Přímé náklady – náklady, které jsou přímo přiřaditelné k jednotlivým výkonům. Vlastní náklady jsou tvořeny přímými a nepřímými náklady.

meziroční zvýšení průměrných přímých nákladů na těžbu o 22 %. Tento nárůst byl ovlivněn zejména navýšením nákladů vyvolaných kůrovcovou kalamitou a také vznikem nákladů souvisejících s výpomocí lesních závodů na lesních správách. Smluvní partneři nebyli v době extrémní kůrovcové kalamity schopni plnit své závazky vyplývající z komplexních smluv, LČR jako jedno z dílčích opatření zvolily výpomoc LZ na LS.

Téměř 15% nárůst nákladů na těžbu u lesních správ byl ovlivněn mj. vypovězením komplexních smluv ve 4. čtvrtletí roku 2017.

Nárůst průměrných nákladů v roce 2018 o 39 % u lesních závodů významně ovlivnila skutečnost, že lesní závody vypomáhaly na lesních správách zasažených kalamitou.

Průměrné náklady na těžbu vykazované lesními správami byly v kontrolovaném období, i přes mírné zvýšení, nejnižší. Bylo to způsobeno přenesením části nebo celých nákladů na smluvní partnery.

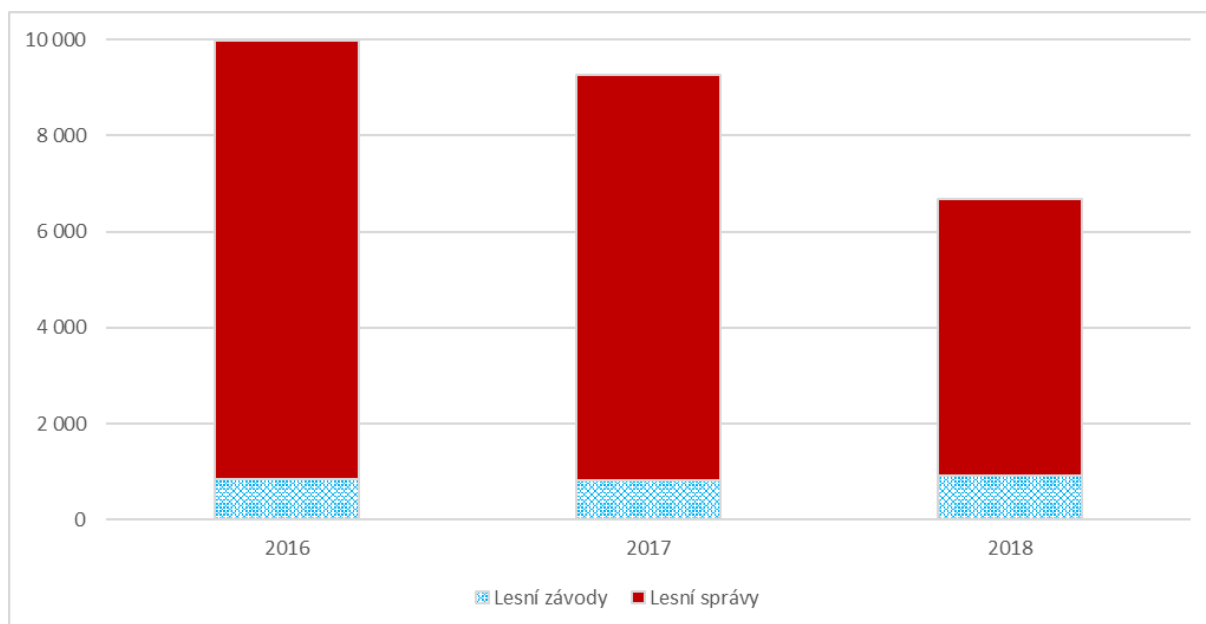
Do roku 2017, kdy došlo ke gradaci kůrovcové kalamity, bylo pro LČR z hlediska vykazovaných nákladů na lesnické práce outsourcování lesnických činností (obchodní model „P“) výhodnější než obchodní model „OM“.

LČR vykázaly v letech 2016–2017 výrazně nižší průměrné náklady na těžbu dříví, než vykázaly VLS, které prováděly těžbu dříví vlastními zaměstnanci, popř. formou služeb.

3. Zpeněžování dříví

NKÚ posuzoval jednotlivé způsoby zpeněžování dříví LČR.

Graf č. 3: Tržby lesních závodů a lesních správ v letech 2016–2018 (v mil. Kč)



Zdroj: Lesy ČR.

Tržby LČR za prodej dříví mezi roky 2015 a 2018 poklesly o cca 33 %, z 9 982 mil. Kč na 6 672 mil. Kč. Lesní závody i v období kůrovcové kalamity vykazovaly vyrovnanější tržby za prodej dříví než lesní správy. Důvodem byl rozdílný způsob prodeje. Lesní závody používaly obchodní model „OM“ (prodej sortimentů ve vlastní režii), lesní správy používaly zejména obchodní model „P“.

Tabulka č. 3: Průměrné zpeněžení dříví LČR dle způsobu realizace (v Kč/m³)

Způsob zpeněžení	2015	2016	2017	2018
LS – aukce	1 382	1 192	1 016	613
LS – obchodní model „P“	1 433	1 267	1 254	786
LS – obchodní model „OM“	1 295	1 074	1 996	915
LZ – obchodní model „OM“	1 830	1 703	1 569	1 263

Zdroj: vlastní zpracování dat LČR.

Nejvyšší zpeněžení vykázaly LČR v letech 2015 až 2018 u obchodního modelu „OM“, jehož podstatou je prodej sortimentů ve vlastní režii.

Tabulka č. 4: Porovnání zisku lesních správ a lesních závodů

	Lesní závody			Lesní správy		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Tržby (v Kč)	841 291 516	819 655 326	914 226 396	9 141 056 337	8 440 628 602	5 755 788 583
Náklady (v Kč)	100 037 922	108 607 025	226 757 722	792 094 679	726 663 505	887 461 115
Těžba (v m ³)	790 138	904 574	707 857	7 870 019	7 524 726	9 859 900
Zisk (v Kč/m ³)	938	786	971	1 061	1 025	494

Zdroj: Lesy ČR, vlastní výpočet.

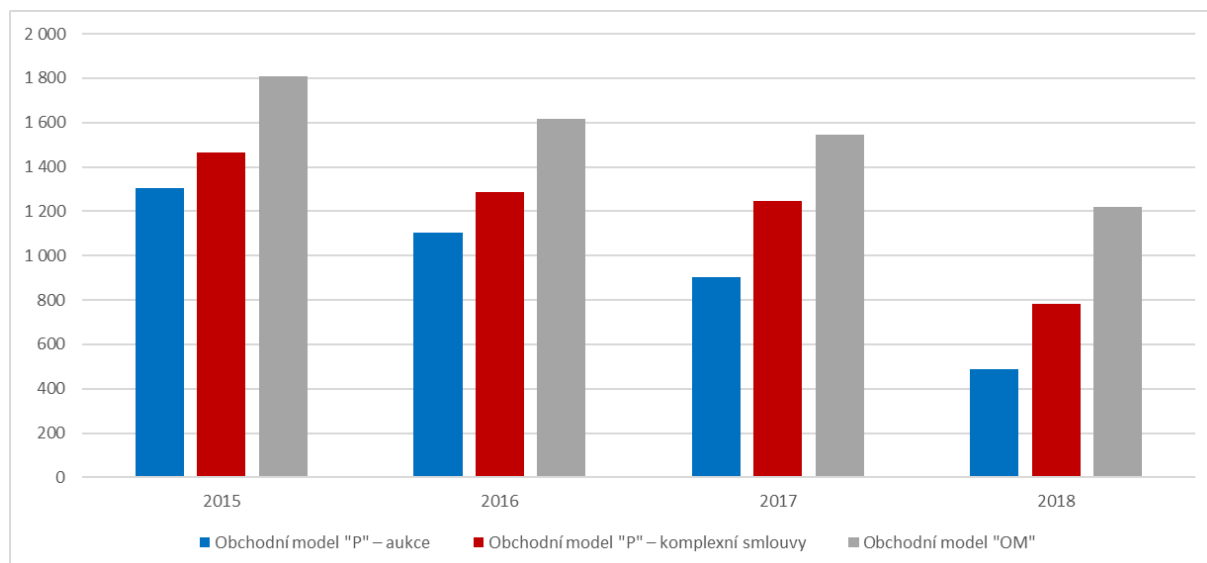
Poznámky: Zisk = tržby – náklady;

režijní náklady nebyly započítány;

u těžby nebyla započítána samovýroba fyzickými osobami.

NKÚ zjistil, že do roku 2017 byl pro LČR výhodnější model „P“ realizovaný na lesních správách, od roku 2018 je výhodnější model „OM“ realizovaný na lesních závodech.

Důvodem byly pro LČR příznivé výše cen z vysoutěžených komplexních smluv (tj. nízké náklady na těžbu a vysoké zpeněžení). Od roku 2018 vlivem výrazného poklesu cen dříví a nárůstu cen těžební činnosti je obchodní model „OM“ z hlediska výsledného zisku výhodnější než obchodní model „P“, kterým je realizována většina prodeje dříví. Pokles zisku u lesních závodů v roce 2017 byl ovlivněn mimo jiné zvýšením nákladů na vysílání pracovníků a techniky LZ na pomoc lesním správám zasaženým kalamitou.

Graf č. 4: Zpeněžení podle obchodního modelu (v Kč/m³)

Zdroj: Lesy ČR.

Tabulka č. 5: Porovnání průměrného zpeněžení dříví (v Kč/m³)

	2015	2016	2017	2018
LČR	1 434	1 248	1 152	674
VLS	1 566	1 424	1 270	–
LESY Slovenskej republiky	1 294	1 288	1 268	1 292
Státní lesy (dle zpráv o stavu lesa ČR)	1 417	1 226	1 191	X
Obecní lesy (dle zpráv o stavu lesa ČR)	1 590	1 486	1 404	X
Soukromé lesy (dle zpráv o stavu lesa ČR)	1 645	1 562	1 488	X

Zdroj: vlastní zpracování dat LČR; KZ z KA NKÚ č. 18/10; výroční zprávy státního podniku LESY Slovenskej republiky za roky 2015–2018; zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky za roky 2015–2018.

Poznámky: Přepočty eur na české koruny byly provedeny kurzem ČNB k 31. 12. daného roku (27,025 Kč; 27,02 Kč; 25,54 Kč; 25,73 Kč).

Řádek „Státní lesy (dle zpráv o stavu lesa ČR)“ zahrnuje kromě LČR, VLS i lesy spravované MŽP (národní parky, CHKO).

X – údaje za rok 2018 nejsou ve Zprávě o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky za rok 2018 uvedeny.

Porovnávané subjekty v letech 2015 až 2018 vykázaly sestupný trend zpeněžení dříví, což je důsledek kůrovcové kalamity a přebytku jehličnatého dříví na trhu nejen v České republice, ale i v okolních státech. Zvyšující se zpeněžení vykazuje pouze listnatý sortiment, a to z důvodu omezených těžeb nebo podílu listnatého dříví (u LESŮ SR činí téměř polovinu roční těžby).

Způsob zpeněžování používaný LČR, kdy se většina objemu dříví prodá prostřednictvím komplexních smluv, byl před kůrovcovou kalamitou v kontextu nízkých nákladů na těžbu pro Lesy ČR optimální. Z porovnání vyplynulo, že v době gradace kůrovcové kalamity je pro LČR výhodnější zpeněžovat sortimenty.

Realizace lesnických činností a prodeje dříví převážně na základě komplexních smluv v souladu se *Strategií LČR 2015–2019* byla v případě kůrovcové kalamity nedostatečně flexibilní. Lesy ČR tak nebyly schopny včas reagovat na změny vyvolané kůrovcovou kalamitou – výrazný nárůst nahodilých těžeb, pokles cen a zhroucení trhu s dřívím, nedostatek volných pracovních sil na trhu práce a nedostatek lesnické techniky.

4. Převody do fondu zakladatele, resp. státního rozpočtu

LČR si v době bez výrazných kalamit a souvisejícího ohrožení trhu s dřevem udržovaly finanční soběstačnost. I v období gradace kůrovcové kalamity LČR převedly do *fondu zakladatele*, který byl poté na základě usnesení vlády zapojen do státního rozpočtu, výrazně vyšší částku na 1 ha porostní plochy než vybrané subjekty sousedních států (viz tabulka č. 1 v příloze č. 1).

Bavorská vláda nepožadovala v roce 2018 od Bavorských státních lesů převody do státního rozpočtu z důvodu vysokých nákladů na boj s kůrovcem a následně i stabilizaci trhu s dřívím pomocí mokřých skladů²².

LČR za období 2013–2018²³ převedly do státního rozpočtu 31 874 mil. Kč. V roce 2019 se snížil stav volných peněžních prostředků tak, že Lesy ČR přešly k provoznímu financování (prostřednictvím kontokorentního úvěrování). Podle *Strategie LČR 2019–2024* Lesy ČR předpokládají kladný hospodářský výsledek v roce 2024.

²² Jedná se o zpevněné plochy pro skladování dřevní hmoty se zajištěným dostatečným zdrojem vody a přívodem elektrické energie. Mokřý sklad je jedno z opatření, jež zakonzervují dřevo a nezhorsí jeho kvalitu.

²³ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, umožňoval převod do fondu zakladatele od roku 2013.

Provozní financování neovlivnilo aktivitu LČR při řešení kůrovcové kalamity. Převody volných finančních prostředků v dlouhodobém horizontu nemohly zásadně ovlivnit boj s kůrovcovou kalamitou, průběh kůrovcové kalamity ovlivnilo mj. sucho, nedostatek pracovních sil a speciální lesnické techniky.

5. Činnost LČR v době kůrovcové kalamity

NKÚ prověřoval, zda LČR postupují při likvidaci kůrovcové kalamity v souladu s právními předpisy.

V souvislosti s likvidací kůrovcové kalamity z pohledu systému zajišťování lesnických činností NKÚ zjistil, že LČR v roce 2018 vykazaly 0,88 přepočteného dělníka na 1 000 ha porostní plochy. LESY Slovenské republiky, s.p., (LESY Slovenskej republiky, š.p., dále také „LESY SR“) vykazaly 1,51 a Bavorské státní lesy (Bayerische Staatsforsten AöR, dále také „BaySF“) 1,79 přepočteného dělníka na 1 000 ha porostní plochy. Rakouské spolkové lesy (Österreichische Bundesforste AG, dále také „ÖBF“) mají 0,75 přepočteného dělníka na 1 000 ha porostní plochy, ale významná část jejich činnosti (cca ¼ ročního obrátu) je na rozdíl od výše uvedených „státních lesů“ zaměřena na péči o dva národní parky a cestovní ruch. Výše uvedené zahraniční lesnické podniky oproti LČR prováděly v kontrolovaném období lesnické činnosti vlastní činností (popř. nákupem služeb) a prodej dříví realizovaly samy.

Stav v LČR odpovídá sice *Strategii LČR 2015–2019* – outsourcovat většinu lesnických činností, ale v kalamitním období to mělo negativní dopad na možnost operativního postupu při řešení kůrovcové kalamity. Přestože v nejvíce postižených oblastech LČR navýšily počty sezonních pracovníků a přesunuly tam z lesních závodů zaměstnance a techniku, nepodařilo se významně zkrátit dobu od identifikace napadeného stromu do jeho odvezení z lesa. Například při opakování elektronických aukcí činila tato doba několik týdnů. NKÚ jako příklad dobré praxe uvádí, že u Bavorských státních lesů, které mají skoro dvojnásobný počet dělníků na 1 000 ha lesa a významnou část lesnických činností provádějí ve vlastní režii, činí tato doba jednotky dnů²⁴.

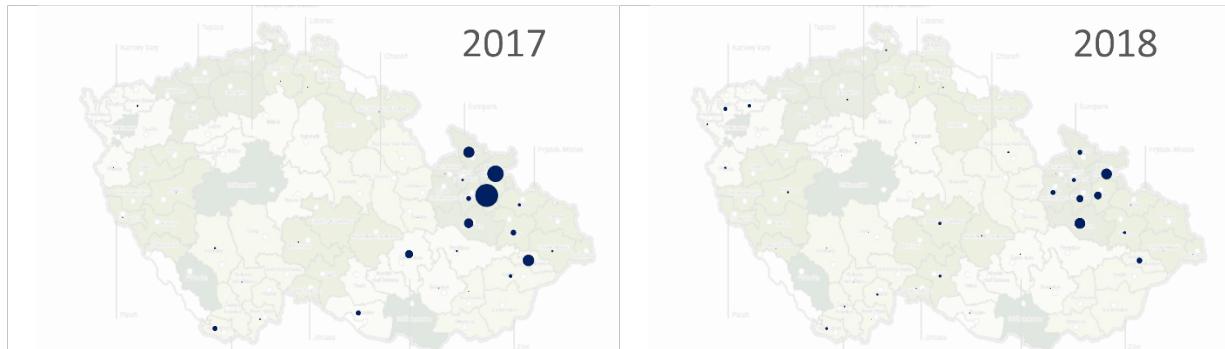
Od roku 2018 vedly z vlastní iniciativy Lesy ČR na úrovni krajských ředitelství s dotčenými krajskými úřady informativní jednání k šíření kůrovce a o možných krocích k nápravě. Při jednáních kalamitních štábů byla zvažována možnost zavedení opatření podle zvláštních předpisů²⁵, ale žádný kraj k tomuto řešení nepřistoupil.

Povinnost asanovat vytěžené dříví byla v obchodních podmínkách uzavřených smluv⁹ přenesena na odběratele dříví. Při neplnění podmínek byly ukládány pokuty, jejich rozložení s ohledem na území jednotlivých organizačních jednotek Lesů ČR je uvedeno v grafu č. 5. Největší objem uložených pokut byl na severní Moravě.

²⁴ Výroční zpráva BaySF za rok 2018.

²⁵ Vyhláška č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebnímu odznaku a vzor průkazu lesní strážce; zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých souvisejících zákonů (krizový zákon).

Graf č. 5: Rozložení smluvních sankcí vůči smluvním partnerům v letech 2017 a 2018



Zdroj: data LČR.

Tabulka č. 6: Výše smluvních sankcí

	Sankce vybrané (v Kč)	Sankce vrácené (v Kč)
2016	44 112 516	163 370
2017	70 322 397	874 431
2018	35 971 388	7 060 695

Zdroj: Lesy ČR.

Smluvní partneři LČR v námitkách proti uloženým pokutám zejména zpochybňovali motivační účinek sankcí uložených za pozdní zpracování sterilních kůrovcových souší a dále uváděli, že výše pokuty mnohdy převyšovala hodnotu těžného dříví. Lesy ČR ve zvýšené míře v odůvodněných, resp. sporných případech tyto námitky akceptovaly a v roce 2018 z vybraných pokut 20 % vrátily. LČR v roce 2018 z obchodních podmínek elektronických aukcí vypustily smluvní pokutu 500 Kč/m³ za nezpracování a neasanování kůrovcového dříví v termínu. V roce 2018 tak došlo k výraznému snížení ukládání pokut. NKÚ zjistil, že LČR uplatnily smluvní pokuty pouze za nedodržení termínů pro těžbu nebo pro odvoz dříví k asanaci v porostech, kde nebyla těžba zahájena ani po požadovaném termínu asanace nebo kde nebyl proveden včasný odvoz dříví a kde nesplnění termínu bylo potvrzeno smluvním odpovědným pracovníkem, a rovněž tam, kde číselníky dříví²⁶ byly pracovníky LČR převzaty až po uplynutí požadovaného termínu asanace. Na základě vyhodnocení podávaných námitek ve sporných případech LČR pokuty neukládaly.

Motivační systém pokut ukládaných Lesy ČR smluvním partnerům neovlivnil vyhýbání se těžbě finančně méně atraktivního dříví v lokalitách, kde nebylo možné použít harvesterovou technologii²⁷.

Z dat opakovaných elektronických aukcí NKÚ zjistil, že z 288 prověřovaných zakázek bylo 243 soutěženo třikrát či vícekrát. Opakováním elektronických aukcí se zvyšuje riziko několikátýdenního prodlení mezi vyznačením stromů určených k těžbě a uzavřením smlouvy a tím i riziko porušení zákona č. 289/1995 Sb.²⁸. NKÚ potvrdil, že docházelo k opakování elektronických aukcí, čímž se zvyšovalo riziko prodlení mezi vyznačením stromů a uzavřením smlouvy na těžbu dříví.

²⁶ Evidenční doklad o výrobě dříví – obsahuje údaje o vytěžené dřevní hmotě a plní funkci předávacího protokolu při prodeji dříví.

²⁷ Mechanizovaný způsob, kdy dojde nejen k samotné těžbě stromu, ale také k výrobě sortimentů, k jejich změření a záznamu.

²⁸ Ustanovení § 33 odst. 1 lesního zákona.

NKÚ zjistil, že LČR v průběhu roku 2018 provedly dílčí opatření, např. v potřebných oblastech navýšily počet zaměstnanců (do 11/2019 o celkem 501 osob), v roce 2018 přesunuly celkem 46 zaměstnanců z lesních závodů a další zaměstnance v rámci dočasné výpomoci z ostatních útvarů, aby na kalamitních polesích 11 lesních správ pomohli s vyznačováním kůrovcových stromů. Dále LČR v oblastech gradace kůrovce provedly reorganizaci počtu revírů a nastavení objemu úkolů zaměstnanců, zvyšovaly počet soutěžených zakázek při současném snižování velikosti jednotlivých zakázek a významně zvýšily prodej dříví prostřednictvím elektronických aukcí nastojato (mezi roky 2014 a 2018 nárůst z 1 010 892 m³ na 4 365 633 m³).

NKÚ zjistil, že LČR systémové řešení kalamitní situace zapracovaly až do *Strategie LČR 2019–2024*. Například přijaly opatření spočívající v úpravě organizační struktury, smluvních vztahů (kratší období, menší územní celky, předmět plnění) nebo dělení smluvních územních jednotek na kalamitní (kde LČR budou těžit smluvně a prodávat dříví ve vlastní režii), nekalamitní (kde bude zachován outsourcing lesnických činností) a postkalamitní (těžba prostřednictvím aukcí nastojato, popř. na sklad LČR).

Adekvátnost opatření přijatých LČR bude možné vyhodnotit v delším časovém horizontu.

6. Nakládání s nepotřebným majetkem a nákup služeb

6.1 Nakládání s nepotřebným majetkem

NKÚ kontroloval, zda LČR postupují při nakládání s nepotřebným majetkem státu v souladu s právními předpisy a hospodárně.

NKÚ na vybraném vzorku nepotřebného majetku v celkové hodnotě 20 947 387 Kč (směnné, kupní, nájemní/pachtovní smlouvy) nezjistil nedostatky a ověřil, že LČR postupovaly při nakládání s nepotřebným majetkem (po předchozím souhlasu zakladatele) hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolou bylo ověřeno, že LČR přijaly opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 10/26 v oblasti nakládání s nepotřebným majetkem. Opatření spočívala v nastavení vnitřních předpisů a v jejich důsledném dodržování.

6.2 Nákup služeb

NKÚ kontroloval, zda LČR postupují při nákupu služeb v oblasti reklamy, mediální prezentace, sponzoringu, poradenství a právních služeb vždy účelně a hospodárně a v souladu s právními předpisy.

NKÚ kontrolou na vzorku nákladů vynaložených na vybrané služby (reklamní a mediální služby, expertizy, posudky a studie, poradenské a právní služby) v celkové hodnotě 34 831 498 Kč zjistil, že tyto náklady souvisely s předmětem činnosti LČR a existovala odůvodněná potřeba pořízení těchto služeb. Ceny právních služeb byly v místě a čase obvyklé. Prověřované smlouvy o propagaci a reklamě a o poskytnutí darů směřovaly do podporovaných oblastí a byly projednány a schváleny dozorčí radou. Kontrolou zadávacích řízení nebyly zjištěny nedostatky v dodržování právních nebo interních předpisů.

NKÚ na kontrolovaném vzorku nezjistil neúčelné ani nehospodárné vynaložení peněžních prostředků na nákup služeb.

Opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 10/26 v oblasti nákladů na vybrané služby jsou dostatečná.

Seznam zkratk

BaySF	Bayerische Staatsforsten AöR (Bavorské státní lesy)
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
Dřevěná kniha	<i>Koncepce Ministerstva zemědělství k hospodářské politice státního podniku Lesy České republiky od roku 2012</i>
CHKO	chráněná krajinná oblast
KA	kontrolní akce
komplexní smlouvy	smlouvy o poskytnutí výlučného práva vytěžit lesní porost a o převodu vlastnického práva k vytěženým stromům s příjmem dříví na základě elektronických aukcí; smlouvy o provádění komplexních lesnických činností a prodeji dříví; smlouvy o provádění těžebních činností a o prodeji dříví
KZ	kontrolní závěr
LČR / Lesy ČR	Lesy České republiky, státní podnik
LESY SR	LESY Slovenskej republiky, š.p.
LS	lesní správa
LZ	lesní závod
ministerstvo	Ministerstvo zemědělství
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ÖBF	Österreichische Bundesforste AG (Rakouské spolkové lesy)
obchodní model „OM“	nákup služeb v pěstební a těžební činnosti bez prodeje dříví; dříví zůstává ve vlastnictví Lesů ČR, které s ním obchodují (zkratka „OM“ znamená odvozní místo)
obchodní model „P“	nákup služeb v pěstební i těžební činnosti s prodejem veškerého dříví v rámci zakázky na lokalitě „P“ (forma salda); dříví přechází do vlastnictví dřevařské firmy, ta dřevo zpracuje, odveze a prodá (zkratka „P“ znamená peň, případně pařez)
SR	Slovenská republika
<i>Strategie LČR 2015–2019</i>	<i>Koncepce strategického rozvoje podniku Lesy České republiky, s. p. pro období let 2015–2019</i>
<i>Strategie LČR 2019–2024</i>	<i>Strategie rozvoje Lesů ČR na období od 1. 9. 2019 do 31. 12. 2024</i>
ÚHÚL	Ústav pro hospodářskou úpravu lesů
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
VLS	Vojenské lesy a statky ČR, s. p.
zpráva o stavu lesa ČR	zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky za příslušný rok

Příloha č. 1

Srovnatelné zahraniční subjekty:

- LESY SR byly zřízeny podle zákona o státním podniku²⁹ a mají obdobně jako LČR v základním předmětu činnosti správu lesního majetku ve vlastnictví Slovenské republiky. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR určuje LESŮM SR výši pravidelného odvodu zisku do fondu zakladatele. LESY SR si zabezpečují část výkonů v hlavních lesnických činnostech vlastními silami, prodej dříví realizují v podobě vyrobených sortimentů a využívají elektronické aukce, dražby a veřejné obchodní soutěže.
- Bavorské státní lesy (BaySF) jsou veřejnoprávní institucí zřízenou zákonem o Bavorských státních lesích³⁰. Odvod ze zisku vyměřuje každoročně bavorská vláda. Obchod s dřívím realizují BaySF především prodejem sortimentů u odběratele nebo na odvozním místě.
- Rakouské spolkové lesy (ÖBF) jsou akciovou společností založenou podle zákona o Rakouských státních lesích³¹, jediným akcionářem je Rakouská republika. Rakouská vláda stanovuje každoročně dividendu a odvod. Obchod s dřívím realizují ÖBF prodejem sortimentů u odběratele, na odvozním místě nebo prostřednictvím aukcí na odvozním místě.

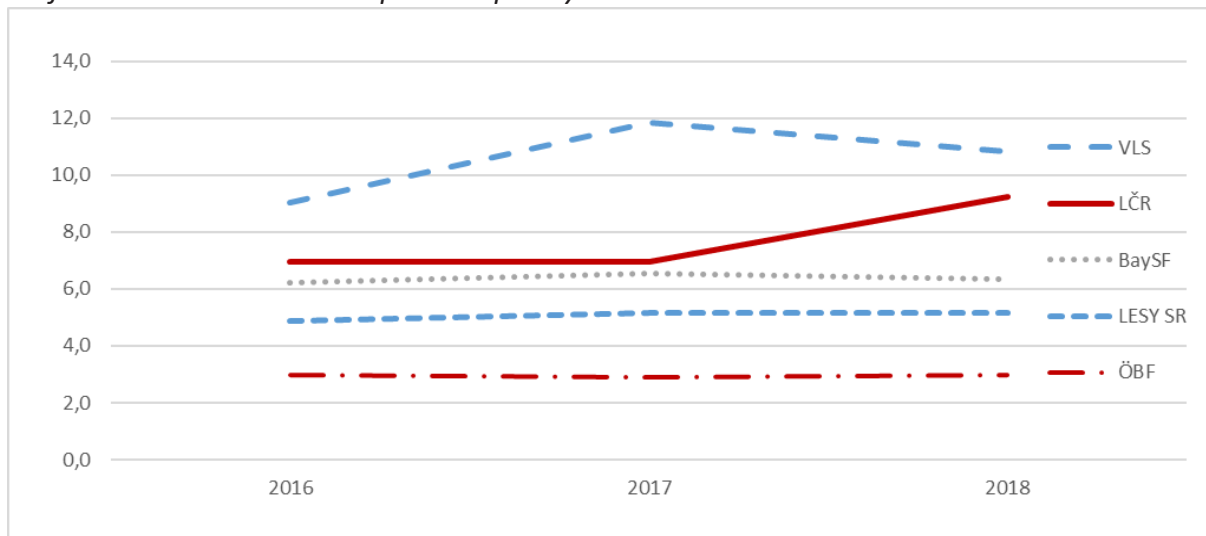
Tabulka č. 1: Základní ukazatele

Ukazatel	Jednotky	LČR			LESY SR			BaySF			ÖBF		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Výměra lesních pozemků	tis. ha	1 199	1 192	1 194	–	–	–	808	808	808	850	850	850
Porostní plocha	tis. ha	1 166	1 160	1 160	886	837	884	756	756	756	510	510	510
Těžba dříví	tis. m ³	8 102	8 053	10 733	4 323	4 310	4 566	4 710	4 960	4 790	1 515	1 484	1 522
z toho nahodilá těžba	tis. m ³	4 364	4 774	9 915	1 984	2 018	2 434	–	–	1 850	770	680	1 004
z toho kůrovcové dříví	tis. m ³	2 446	2 997	6 043	–	–	1 290	–	710	960	–	–	–
Odvod do státního rozpočtu	mil. Kč	5 600	3 050	2 500	135	128	129	1 765	1 382	0	–	–	–

Zdroj: výroční zprávy jednotlivých subjektů.**Pozn.:** Nevyplněné buňky – údaje nebyly dostupné; ÖBF údaje o odvodech nezveřejňuje.

Peněžní částky v eurech byly přepočteny na české koruny podle kurzu ČNB k 31. 12. daného roku (27,02 Kč; 25,54 Kč; 25,73 Kč).

²⁹ Zákon č. 111/1990 Zb., o štátnom podniku.³⁰ Zákon č. 7902-O-L z 9. května 2005, účinný od 1. 6. 2005.³¹ Zákon č. BGBl.793/1996, účinný od 1. 1. 1997.

Graf č. 1: Těžba v m³ na 1 ha porostní plochy

Zdroj: tabulka č. 1 přílohy č. 1 tohoto kontrolního závěru; výroční zpráva VLS za rok 2018.

V České republice tvoří jehličnaté porosty 71,5 % rozlohy, z toho smrkové porosty cca 50 %. Na Slovensku zabírají jehličnaté porosty 37 %, z toho smrk cca 23 %, v Rakousku zastupují jehličnaté porosty 67 % a z toho cca 54 % smrkové porosty. V Bavorsku tvoří jehličnaté porosty 65 %, z toho cca 42 % smrk.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 28.

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 1518/2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 430

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 3/2020 vyšla dne 30. června 2020

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



