

# VĚSTNÍK

## NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

# 2014





## OBSAH

**Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI**

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (II)  
(14/04, 14/06, 14/09, 14/10, 14/16, 14/17, 14/39) str. 155
5. Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (II)  
(14/40) str. 159

**Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ**

- 13/17 Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Podnikání a inovace* str. 161
- 13/18 Peněžní prostředky poskytnuté Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., a České exportní bance, a.s., ze státního rozpočtu, záruky státu za závazky z pojištění vývozních úvěrových rizik a výkon akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. str. 169
- 13/19 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo pro místní rozvoj* za rok 2012, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2012 str. 179
- 13/21 Peněžní prostředky operačního programu *Životní prostředí* určené na čištění odpadních vod str. 189
- 13/22 Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch České průmyslové zdravotní pojišťovny str. 197
- 13/24 Peněžní prostředky vynakládané na projekt *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ)* a nákup vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť str. 215
- 13/25 Peněžní prostředky státu vynakládané na sociální služby celostátního či nadregionálního charakteru str. 243
- 13/26 Správa peněžitých plnění ukládaných správními úřady a předávaných k vymáhání celním orgánům (tzv. dělená správa) str. 249
- 13/27 Peněžní prostředky určené na akce oprav a údržby pozemních komunikací str. 259
- 13/28 Podpora rybářství v České republice podle operačního programu *Rybářství 2007–2013* str. 269
- 13/31 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo zdravotnictví str. 279
- 13/34 Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti u vybraných organizačních složek státu str. 287
- 13/40 Hospodaření s nemovitým majetkem a peněžními prostředky státu v souvislosti s užíváním nemovitého majetku vybranými organizačními složkami státu str. 299



## Část A

## Plán kontrolní činnosti

### 4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (II)

**Číslo kontrolní akce: 14/04****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu poskytované na vybrané programy ukazatele státního rozpočtu  
*Všeobecná sportovní činnost*

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– doplňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

Česká asociace stolního tenisu, Praha;  
Česká boxerská asociace, Praha;  
Česká basketbalová federace, o.s., Praha;  
„Česká jezdecká federace“, Praha;  
Česká florbalová unie o.s., Praha;  
Česká obec sokolská, Praha;  
Česká unie sportu, Praha;  
Český atletický svaz, Praha;  
Český svaz ledního hokeje, Praha;  
Český svaz rekreačního sportu, Praha;  
Český tenisový svaz o. s., Praha;  
Autoklub České republiky, Praha;  
European Medicine Association, o.s., Šimonovice;  
Fotbalová asociace České republiky, Praha;  
Občanské sdružení ZELENÝ OSTROV, Praha;  
Orel, Brno;  
Sdružení sportovních svazů České republiky, Praha;  
Svaz lyžařů České republiky, Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 12/VII/2014 na svém VII. zasedání dne 31. 3. 2014.*

**Číslo kontrolní akce: 14/06****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– doplňuje se:

Energetický regulační úřad, Jihlava.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VIII/2014 na svém VIII. zasedání dne 28. 4. 2014.*



**Číslo kontrolní akce: 14/10**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na podporu kulturních aktivit z rozpočtové kapitoly *Ministerstvo kultury*

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– doplňuje se:

FILHARMONIE Hradec Králové o.p.s.;  
Hudební informační středisko, o.p.s., Praha;  
Janáčkův máj, o.p.s., Ostrava;  
Lidé výtvarnému umění, výtvarné umění lidem, o.p.s., Ústí nad Labem;  
Opus Musicum, o.p.s., Brno;  
Smetanova Litomyšl, o.p.s.;  
AniFest s.r.o., Praha;  
Colour Production, spol. s r.o., Dolní Lhota;  
DOMINIK CENTRUM s.r.o., Plzeň;  
ERA Média, s.r.o., Brno;  
FILMFEST, s.r.o., Zlín;  
LiStOVÁNÍ s.r.o., Cítoliby;  
Bohemia Cantant Liberec;  
Divadlo Continuo, Malovice;  
„Občanské sdružení Třeboňská nocturna“, Třeboň;  
Mezinárodní festival DIVADLO Plzeň;  
Arcibiskupství olomoucké;  
Ludmila Rellichová, č.p. 139, Rychnov u Jablonce nad Nisou.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2014 na svém VIII. zasedání dne 28. 4. 2014.*

**Číslo kontrolní akce: 14/09**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost*

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

Dopravní podnik hl.m. Prahy ,akciová společnost;  
I.G.INVESTMENT a.s., Praha;  
DRACHO s.r.o., Praha;  
Fakultní nemocnice v Motole;  
Zoologická zahrada hl. m. Prahy;  
městská část Praha 11;  
městská část Praha 15;  
České vysoké učení technické v Praze;  
Ústav makromolekulární chemie AV ČR, v. v. i., Praha;  
YACHT KLUB CERE, Praha;  
ŠKOLA SPMP MODRÝ KLÍČ, Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/IX/2014 na svém IX. zasedání dne 12. 5. 2014.*

**Číslo kontrolní akce: 14/16****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené v rámci *Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad pro období 2007–2013* na rozvoj a obnovu regionálních zdravotnických zařízení

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

Nemocnice České Budějovice, a.s.;

Nemocnice Tábor, a.s.;

PRIVAMED a.s., Plzeň;

Zdravotnická záchranná služba Plzeňského kraje, příspěvková organizace.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/X/2014 na svém X. zasedání dne 26. 5. 2014.*

**Číslo kontrolní akce: 14/17****Předmět kontroly:**

Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– upřesňuje se (vybrané finanční úřady):

Finanční úřad pro hlavní město Prahu, Praha;

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, České Budějovice;

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Brno;

Finanční úřad pro Kraj Vysočina, Jihlava;

Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Ostrava;

Finanční úřad pro Pardubický kraj, Pardubice.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/X/2014 na svém X. zasedání dne 26. 5. 2014.*

**Číslo kontrolní akce: 14/39****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování projektů nadregionálních a regionálních center popularizace vědy a vývoje v rámci prioritní osy 3 – *Komericializace a popularizace výzkumu a vývoje* operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace*

*Změna v položce:*

**Kontrolované osoby:**

– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

Jihomoravský kraj, Brno;

Královéhradecký kraj, Hradec Králové;

statutární město Brno;

Dolní oblast VÍTKOVICE, Ostrava-Vítkovice;

Techmania Science Center o.p.s., Plzeň.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/X/2014 na svém X. zasedání dne 26. 5. 2014.*





## 5. Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (II)

**Číslo kontrolní akce:** 14/40

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na úhradu nákladů pozemkových úprav

**Cíle kontroly:**

Provéřit hospodaření s peněžními prostředky určenými na úhradu nákladů pozemkových úprav z kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo zemědělství, z Programu rozvoje venkova a dalších zdrojů*

**Kontrolované osoby:**

Ministerstvo zemědělství;  
Státní pozemkový úřad, Praha;  
Státní zemědělský intervenční fond, Praha.

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 08/14
- předložení kontrolního závěru ke schválení: 05/15

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Hana Hykšová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

*Dodatek schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/X/2014 na svém X. zasedání dne 26. 5. 2014.*



## Část B

## Kontrolní závěry z kontrolních akcí

13/17

### Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Podnikání a inovace*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Podnikání a inovace* poskytnuty, čerpány a užity v souladu s právními předpisy a se stanovenými podmínkami.

Kontrola byla prováděna od dubna do listopadu 2013. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2012, v případě věcných souvislostí též období předcházející a následující.

**Kontrolované osoby:**

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

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

JUTA a.s., Dvůr Králové n. L.; Hanácké železárny a pérovny, a.s., Prostějov; KABELOVNA KABEX a.s., Holýšov, okres Domažlice; Národní Tkářové Centrum a.s., Brno<sup>1</sup>; PrimeCell a.s., Praha 1<sup>2</sup>; ŠKODA AUTO a.s., Mladá Boleslav; Technistone, a.s., Hradec Králové; BIC Ostrava s.r.o., Ostrava; ELMARCO s.r.o., Liberec; FERRIT s.r.o., Frýdlant nad Ostravicí; Meopta – optika, s.r.o., Přerov I – město; statutární město Plzeň.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MPO a dva příjemci podpory (BIC Ostrava s.r.o. a Technistone, a.s.), byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Námítky, které podal příjemce FERRIT s.r.o. po marném uplynutí lhůty pro podání námitek, byly vypořádány vedoucími skupiny kontrolujících sdělením, že rozhodnutí o námitkách nelze vydat. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly Technistone, a.s., BIC Ostrava s.r.o. a MPO, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VI. zasedání, konaném dne 17. března 2014,

**schválilo** usnesením č. 8/VI/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

1 Od 14. srpna 2013 společnost změnila obchodní název na Národní Centrum Tkání a Buněk a.s.

2 Od 28. srpna 2013 společnost změnila obchodní název na PrimeCell Therapeutics a.s.

## I. Úvod

Operační program *Podnikání a inovace* (dále též „Program“) byl program, na jehož základě byla podnikatelským subjektům v letech 2007–2013 poskytována podpora primárně orientovaná na dosažení vyššího hospodářského růstu a zaměstnanosti při respektování principů udržitelného rozvoje. Program navazoval na operační program *Průmysl a podnikání*, který byl vyhlášen po vstupu České republiky do Evropské unie pro zkrácené programové období let 2004–2006. Pro období let 2014–2020 je v platnosti operační program *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*.

Základní programový dokument *Operační program Podnikání a inovace* schválila vláda ČR dne 15. listopadu 2006 usnesením č. 1302<sup>3</sup>. Dne 3. prosince 2007 tento dokument schválila Evropská komise vydáním rozhodnutí K(2007) 6104. Evropská komise přijala od MPO (řídícího orgánu pro Program) žádosti o změny tohoto dokumentu, které provedla rozhodnutím K(2010) 4355 ze dne 8. července 2010 a rozhodnutím K(2013) 36 ze dne 14. ledna 2013.

Globálním cílem Programu bylo zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy. V Programu bylo vymezeno šest věcných prioritních os a jedna prioritní osa pro technickou pomoc; následně bylo nadefinováno 14 oblastí podpory. Jednotlivé oblasti podpory byly realizovány prostřednictvím samostatných programů podpory. Kontrolní akce byla zaměřena na prioritní osy 4 a 5 Programu<sup>4</sup> vzhledem k jejich vysokému podílu na celkové alokaci. V těchto prioritních osách se realizuje 5 oblastí podpory prostřednictvím 6 programů podpory.

Podle revize dokumentu *Operační program Podnikání a inovace* schválené Evropskou komisí v lednu 2013 bylo z celkových veřejných zdrojů ve výši 3 671 mil. € přiděleno na prioritní osu 4 celkem 1 003 mil. € a na prioritní osu 5 celkem 974 mil. €. Z těchto veřejných zdrojů bylo 85 % poskytováno ze strukturálních fondů<sup>5</sup> a 15 % ze státního rozpočtu ČR. Podíl na celkové alokaci u prioritní osy 4 činil 27,3 % a u prioritní osy 5 činil 26,5 %.

Výkonem funkce řídícího orgánu pro Program bylo pověřeno MPO (sekce fondů EU). Řídící orgán Programu delegoval výkon některých činností prováděných v rámci implementace na Agenturu CzechInvest, která byla pověřena funkcí zprostředkujícího subjektu mj. i pro kontrolované prioritní osy 4 a 5. NKÚ u těchto implementačních orgánů prověřil zejména organizační zajištění realizace Programu, nastavení cílů a monitorovacích indikátorů, hodnocení a výběr projektů, řízení a kontrolu realizace jednotlivých projektů, kontrolu výběrových řízení, provádění monitorovacích návštěv a kontrol na místě, zajišťování informačních povinností a publicity či řešení nesrovnalostí a stížností.

Pro posouzení fungování celého systému byla dále provedena kontrola projektů u příjemců podpory. Vybraný kontrolní vzorek zahrnoval 22 projektů realizovaných 12 příjemci podpory, jejichž seznam je uveden v příloze kontrolního závěru. Mezi příjemce náležely veřejnoprávní nebo soukromé subjekty realizující jednotlivé projekty zaměřené např. na zvyšování inovační výkonnosti podniků nebo na budování infrastruktury pro rozvoj lidských zdrojů či infrastruktury pro podnikání. U vybraných příjemců byla prověřována zejména správnost informací uvedených v žádostech o podporu, plnění cílů a účelů projektů, správnost věcné realizace projektů, způsobilost výdajů, výběr dodavatelů anebo smluvní zajištění realizace projektů.

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

3 Usnesení vlády ze dne 15. listopadu 2006 č. 1302, k postupu přípravy operačních programů pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v letech 2007–2013.

4 Prioritní osu 4 – *Inovace tvoří dvě oblasti podpory: 4.1 – Zvyšování inovační výkonnosti podniků (INOVACE) a 4.2 – Kapacity pro průmyslový výzkum a vývoj (POTENCIÁL)*. Prioritní osu 5 – *Prostředí pro podnikání a inovace tvoří tři oblasti podpory: 5.1 – Platformy spolupráce (SPOLUPRÁCE, PROSPERITA), 5.2 – Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů (ŠKOLICÍ STŘEDISKA) a 5.3 – Infrastruktura pro podnikání (NEMOVITOSTI)*.

5 Program byl financován z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* s možností financovat až do výše 10 % činnosti spadající z hlediska způsobilých výdajů pod *Evropský sociální fond* – jedná se o tzv. křížové financování.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Systém implementace Programu na Ministerstvu průmyslu a obchodu a u Agentury CzechInvest

Pro vybrané prioritní osy 4 a 5 byla nastavena správná posloupnost cílů vyjádřená pomocí příslušných indikátorů až na úroveň jednotlivých projektů. Pro přidělené peněžní prostředky na Program byly prostřednictvím jednotlivých výzev k podpoře vybrány a schváleny projekty, jejichž realizací došlo k naplnění finančních i věcných cílů vybraných prioritních os Programu. Pravidlo  $n+3/n+2^6$  bylo v průběhu kontrolovaného období plněno i bez započtení předběžných záloh.

Významné nedostatky na úrovni systému našel NKÚ v následujících oblastech:

#### 1.1 Hodnocení projektů

MPO a Agentura CzechInvest (dále též „implementační orgány“) nestanovily v metodické dokumentaci, za jakých podmínek může projektový manažer dát opačné doporučení oproti doporučení externích hodnotitelů a v kterých případech je povinen uvádět do popisu projektu pro hodnotící komisi klíčové výhrady externích hodnotitelů. NKÚ v tomto kroku shledává riziko netransparentního postupu při přípravě podkladů pro hodnotitelskou komisi. Není tak zcela zajištěna kauzální návaznost mezi posudky externích hodnotitelů a doporučením projektového manažera v popisu projektu pro hodnotící komisi, na základě kterého tato komise vydává doporučení ke schválení podpory. Dokazuje to skutečnost, že některé projekty byly hodnotitelskými komisemi doporučeny k financování i přes negativní posudky externích hodnotitelů.

Jedním z projektů, které byly podpořeny i přes existující výtky externích hodnotitelů, byl projekt<sup>7</sup> příjemce FERRIT s. r. o., u kterého byly kontrolou NKÚ zjištěny závažné nedostatky (detaily jsou uvedeny v části 2.1 kontrolního závěru). Hodnotitelská komise na svém jednání doporučila návrh k financování tohoto projektu bez výhrad, aniž by toto rozhodnutí jakkoliv odůvodnila – přitom měla k dispozici posudky externích hodnotitelů poukazující na porušení zásady hospodárnosti.

#### 1.2 Nastavení kontrolního systému

Při kontrole výkonu administrativních kontrol a kontrol na místě byly zjištěny nedostatky v nastavení kontrolního systému, které oslabovaly jeho účinnost. Tyto nedostatky byly dány mj. nedostatečnou kvalitou kontrolních listů a nedostatečnou specifikací postupů, jak tyto listy zpracovávat. Např. v určité době neexistoval samostatný kontrolní list pro výběrová řízení a postupy byly zpracovány tak, že nebylo možné řádně zodpovědět všechny definované otázky. Implementační orgány však jejich kvalitu postupným zpřesňováním v průběhu implementace Programu zlepšovaly.

##### **Administrativní kontroly**

Z kontroly vzorku projektů provedené NKÚ vyplynul nejednotný a v některých případech diskriminační postup řídicího orgánu vůči příjemcům podpor při posuzování daně z převodu nemovitosti jako způsobilého výdaje<sup>7+8</sup>. V některých případech byl při administrativní kontrole žádosti o platbu výdaj spojený s převodem nemovitosti vyřazen ze způsobilých výdajů, v jiných případech naopak vyřazen nebyl.

6 Pravidlo  $n+3/n+2$  je administrativní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti*. Podle tohoto pravidla musí být alokace podpory pro  $n$ -tý rok vyčerpána v následujících třech/dvou kalendářních letech. Pro alokace roku 2008, 2009 a 2010 platí pravidlo  $n+3$ . Na alokace roku 2011, 2012 a 2013 se vztahuje pravidlo  $n+2$ .

Přeběžné zálohy (platby) jsou finanční prostředky, které Evropská komise poskytla ČR pro každý operační program na počátku programového období. Výše přeběžných plateb pro strukturální fondy činí 9 % celkové alokace na roky 2007–2013.

7 Projekt CZ.1.03/5.3.00/11.00080.

8 Projekt CZ.1.03/5.2.00/11.00370.

### **Kontroly výběrových řízení<sup>9</sup>**

Do listopadu 2009 byla výběrová řízení schvalována na základě nedostatečných dokladů. U výběrových řízení mimo rámec zákona o veřejných zakázkách, které v Programu výrazně převažují, nebylo v tomto období po příjemcích požadováno předložení dokladů, ze kterých by bylo možné posoudit, zda vybrané plnění bylo adekvátní ceně a zda byl použit správný typ řízení. Implementačním orgánům nebyla předkládána zadávací dokumentace ani nabídky všech zájemců o zakázku. Byla předkládána pouze vítězná nabídka a zpráva o výběrovém řízení. (Detaily jsou uvedeny v části 2.1 kontrolního závěru.)

### **Kontroly na místě<sup>10</sup>**

Kontrolou NKÚ byly identifikovány chyby při uzavírání jednotlivých kontrol prováděných na místě a při zpracování kontrolních protokolů.

### **Delegování výkonu kontrol**

V období do roku 2009 delegovalo MPO výkon veřejnosprávních kontrol na místě na jiný subjekt, což národní právní úprava daná zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, neumožňovala a nadále neumožňuje. Z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že Evropská komise vytýká implementačním orgánům oprávněnost provádění kontrol na místě a dohledových kontrol prostřednictvím externího subjektu, neboť pro kontrolu Programu vybralo MPO subjekt (sdružení podnikatelů), u kterého není vyloučeno zneužití informací získaných při výkonu delegované činnosti.

## **1.3 Fungování kontrolního systému**

Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky, které implementační orgány nemohly bez provedení kontroly na místě zjistit. (Konkrétní případy jsou popsány v části 2.2, která se věnuje zjištěním NKÚ u jednotlivých projektů.)

Hlavní nedostatky byly zjištěny při kontrole výběrových řízení. Např. nebyly dodrženy předepsané lhůty pro dostupnost zadávacích dokumentací<sup>7+11</sup>, došlo k výběru dodavatele bez uskutečnění výběrového řízení<sup>7</sup>, nebyli vyloučeni neoprávnění uchazeči<sup>7</sup> nebo došlo k uzavření smluvního vztahu v rozporu s podmínkami pro účast ve výběrovém řízení, které bylo nutno dodržet<sup>7+11</sup>.

V oblasti kontrol žádostí o platbu byla ze strany implementačních orgánů akceptována plnění, u kterých výdaje nebyly správně zaříděny<sup>12</sup>, nebo jejichž správná výše byla nejasná z důvodu předložení více variant vítězné nabídky<sup>13</sup>, nebyla podložena jednoznačným splněním závazných ukazatelů<sup>14</sup>, byla neprůkazná<sup>7</sup>, byla nekonzistentní<sup>15</sup> nebo byla v rozporu se schváleným projektem<sup>16</sup>. Uvedená pochybení ve svém důsledku znamenala nezpůsobilost výdajů, porušení rozpočtové kázně, případně vznik podezření na nesrovnalost. Výše možných pochybení u jednotlivých projektů je uvedena v příloze kontrolního závěru.

<sup>9</sup> Výběrová řízení v rámci Programu příjemci realizovali ve většině případů na základě *Pravidel pro výběr dodavatelů*, která stanovují závazný postup příjemce dotace při zadávání zakázek, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje 500 000 Kč bez DPH, a zadavatel se tedy nemusel řídit zákonem č. 137/2006 Sb. U 22 prověřovaných projektů bylo z celkového počtu 168 výběrových řízení postupováno ve 147 případech dle *Pravidel pro výběr dodavatelů*.

<sup>10</sup> S ohledem na zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

<sup>11</sup> Projekt CZ.1.03/4.2.00/12.00169.

<sup>12</sup> Projekt CZ.1.03/4.1.00/13.00353.

<sup>13</sup> Projekt CZ.1.03/4.1.00/14.00101.

<sup>14</sup> Projekt CZ.1.03/4.1.00/13.00175.

<sup>15</sup> Rozdílný přístup u stejného typu výdajů u projektů CZ.1.03/4.2.00/12.00295 a CZ.1.03/4.1.00/13.00175.

<sup>16</sup> Projekt CZ.1.03/4.2.00/11.00084.

## 2. Kontrola u příjemců podpory

### 2.1 Nedostatky neodhalené implementačními orgány při administrativní kontrole

Kontrolou vybraného vzorku 22 projektů, jejichž seznam je uveden v příloze kontrolního závěru, NKÚ zjistil, že implementační orgány při provádění administrativních kontrol před platbou<sup>17</sup> neodhalily u příjemců podpory řadu nedostatků, které přitom měly svými systémy zachytit a v návaznosti na to přijmout příslušná opatření. Nejčastěji se jednalo o nedostatky v oblasti výběrových řízení a ve věcné realizaci podpořených projektů s dopadem na způsobilost výdajů, jak je zřejmé z následujících příkladů:

- Příjemce ELMARCO s.r.o. nerealizoval projekt<sup>16</sup> v souladu s projektovou žádostí, resp. se schválenými změnami projektu. Příjemce zakoupil laminační stroj, přestože jeho pořízení nebylo schváleno v projektové žádosti přesně vymezující způsobilé výdaje, a zároveň nezakoupil zařízení, které dodatečně do žádosti doplnil jako nezbytné pro realizaci projektu a jehož pořízení poskytovatel schválil ve změně projektu.
- Příjemci ELMARCO s.r.o.<sup>18</sup> byl proplacen výdaj za projektovou dokumentaci objektu, který nakonec nebyl vybudován. Výdaj tak nebyl nezbytný pro realizaci projektu a neměl být zařazen mezi uznatelné výdaje.
- ŠKODA AUTO a.s.<sup>8</sup> nedodržela pravidlo způsobilosti u výdaje za nákup pozemku tím, že v žádosti o platbu vykázala způsobilý výdaj za nákup pozemku ve vyšší hodnotě, než činila jeho pořizovací cena.
- Příjemce Národní Tkáňové Centrum a.s.<sup>12</sup> nezařadil pořízení hardwaru do správné rozpočtové položky a částku na jeho pořízení špatně vykázal v žádosti o platbu. Tento výdaj byl proplacen, přestože neměl být zařazen mezi způsobilé výdaje.
- Příjemce Technistone, a.s., v rámci jedné zakázky projektu<sup>19</sup> nevypracoval zadávací dokumentaci v takovém rozsahu, aby tato dokumentace přesně vymezila předmět zakázky, neboť u některých stavebních objektů připustila stanovení definitivního rozsahu zakázky až v dalším stupni projektové dokumentace. U stejné zakázky příjemce nevyloučil uchazeče o zakázku, přestože neprokázali splnění základních kvalifikačních předpokladů ve stanoveném rozsahu.

V rámci tohoto projektu dále příjemce nedodržel u dvou zakázek při výběru dodavatele zásadu transparentnosti, neboť neposkytl uchazečům o zakázku zcela jasné a podrobné informace o způsobu hodnocení podaných nabídek v oblasti dílčích subkritérií. U těchto zakázek příjemce rovněž změnil ve smlouvách o dílo některé podmínky a v rozporu s původní nabídkou vítězného uchazeče v nich stanovil jiný předmět plnění, platební podmínky a termíny plnění, přičemž termíny realizace byly jedním z kritérií pro hodnocení podaných nabídek.

V uzavřené smlouvě o dílo byla realizace díla nově rozdělena do tří stavebních etap, přičemž termíny realizace byly sjednány pouze pro 1. etapu prací na období realizace 1. 9. 2008 – 31. 11. 2008 s tím, že termíny pro 2. a 3. etapu prací budou doplněny před podpisem dodatků této smlouvy. Přitom nabídka na dodávku byla podána na období realizace 1. 8. 2008 – 31. 5. 2009 a ani v zadávací dokumentaci ani v nabídce dodavatele nebyla dodávka členěna na etapy.

- Společnost FERRIT s. r. o.<sup>7</sup> provedla výběrové řízení na dodávku tří stavebních objektů. Smlouvu o dílo uzavřela s vítězem výběrového řízení, který nabídl nejnižší cenu. Vítězný uchazeč nabídl za provedení dvou objektů, které se realizovaly v původním rozsahu, nejvyšší cenu, která byla o 24 % vyšší nežli nabídka uchazeče, jehož celková cena díla byla nejvyšší. Současně vítězný uchazeč ve své nabídce uvedl cenu třetího objektu, která byla o 29 % nižší (což podstatně ovlivnilo cenu díla) nežli nabídka uchazeče s nabídnutou nejvyšší cenou. Nabídková cena třetího objektu tvořila podstatnou část celkové ceny a u většiny uchazečů činila přibližně 50 % z celkové ceny díla. Následně v průběhu realizace stavby byla dodatkem ke smlouvě o dílo provedena změna spočívající v nahrazení třetího

<sup>17</sup> Administrativní kontrola před platbou byla částečně delegována na Agenturu CzechInvest. Proces autorizace plateb je dvoustupňový, kdy v první fázi provádí kontrolu Agentura CzechInvest a následně jsou vypracované kontrolní listy a další podklady postoupeny MPO, které s konečnou platností rozhoduje o výši způsobilých výdajů a provádí samotnou platbu.

<sup>18</sup> Projekt CZ.1.03/4.1.00/11.00171.

<sup>19</sup> Projekt CZ.1.03/4.1.00/12.00004.

stavebního objektu novým objektem, který byl téměř o jednu třetinu původní nabídky levnější. Kdyby byla tato změna provedena v původním zadání, mohla ovlivnit konečné pořadí uchazečů.

V rámci původního výběru dodavatele dále příjemce nedodržel požadované lhůty pro předkládání nabídek, nezpracoval zadávací dokumentaci s předem stanoveným způsobem hodnocení nabídek. Navíc nevyločil vítězného uchazeče o zakázku, který v nabídce uvedl podstatně nižší smluvní pokutu, než byla částka uvedená v zadávací dokumentaci. Protože zadavatel stanovil pro kritérium „*termín dodání*“ velmi vysokou váhu 40 %, lze předpokládat, že požadovanou výši sankce za nesplnění termínu dodání pokládal rovněž za velmi důležitou.

U tohoto projektu byly kontrolou NKÚ na místě odhaleny nezpůsobilé výdaje na pořízení topného systému se solárními panely, které měly být zpochybněny a vyřazeny již během administrativní kontroly, neboť implementační orgány měly informace svědčící o možnosti vzniku těchto nezpůsobilých výdajů.

- Společnost FERRIT s. r. o. v souvislosti s realizací dalšího projektu<sup>11</sup> uzavřela kupní smlouvu, jejíž obsah nebyl v souladu s podmínkami požadovanými v zadávací dokumentaci zakázky. Uzavřená smlouva neobsahovala požadovanou dobu splatnosti faktur a požadovanou výši smluvní pokuty za nesplnění termínu dodání. Zadavatel navíc u jiné zakázky téhož projektu neposkytl zájemcům dostatečnou lhůtu pro zpracování nabídek.
- Společnost Technistone, a.s., nesplňovala požadavky na příjemce podpory, jelikož v době podání žádosti o podporu na projekt<sup>19</sup> evidovala nedoplatky vůči zdravotním pojišťovnám. V žádosti o podporu uvedla nepravdivé údaje, když čestným prohlášením osvědčila, že má vypořádány veškeré závazky po lhůtě splatnosti ke zdravotním pojišťovnám.

## 2.2 Nedostatky, které NKÚ zjistil kontrolou na místě

Jednalo se zejména o nedokládání skutečností rozhodných pro oprávněnost poskytnutí podpory, což ze strany příjemců znamenalo porušení podmínek, za kterých jim byly finanční prostředky schváleny. Dále se ze strany příjemců jednalo o předkládání dokladů, které byly v rozporu se skutečností.

- Příjemce ELMARCO s.r.o. při realizaci dvou projektů<sup>16+18</sup> písemně předem neinformoval poskytovatele podpor o změně majetkoprávního postavení v souvislosti s prodejem nemovitosti, čímž nesplnil povinnost danou v podmínkách pro poskytnutí dotace. U jednoho z těchto projektů<sup>18</sup> navíc příjemce nebyl po celou dobu tří let od ukončení projektu vlastníkem ani nájemcem nemovitosti, kde byl projekt realizován, čímž porušil podmínku, za které mu byly peněžní prostředky poskytnuty.
- Společnost ELMARCO s.r.o.<sup>18</sup> nestanovila u výběrových řízení na dodavatele projektové dokumentace a na dodavatele softwaru taková kritéria pro hodnocení nabídek, aby hodnocení bylo transparentní a nediskriminační. Následně společnost ELMARCO s.r.o. nevybrala nejvýhodnější nabídku, a nedodržela tak zásadu hospodárnosti. Jako nejvýhodnější vyhodnotila nabídku, která nesplňovala podmínky stanovené v zadávací dokumentaci. Vybraná firma navíc realizovala dodávku softwaru již před vyhlášením výběrového řízení a této skutečnosti využila ve své nabídce.
- Společnost BIC Ostrava s.r.o.<sup>20</sup> si nárokovala v jednotlivých žádostech o platbu proplacení výdajů na stavební práce a dodávky související s rekonstrukcí budovy, které byly provedeny v menším rozsahu nebo nebyly provedeny vůbec. Účetní doklady, kterými společnost BIC Ostrava s.r.o. doložila výdaje, neodpovídaly skutečně provedenému stavu.
- Příjemce FERRIT s. r. o. vykázal u jednoho projektu<sup>7</sup> výdaje za stavební práce, které byly realizovány v rozporu s předloženou žádostí o podporu anebo nebyly doloženy průkaznými doklady. Příjemce dále zařadil mezi způsobilé výdaje i výdaje za nákup pozemků, které se nenacházely v místě realizované rekonstrukce objektu, neprobíhaly na nich stavební práce související s plněním smlouvy o dílo ani se nejednalo o pozemky, které by sousedily s pozemky pro výstavbu. Kontrolou na místě bylo také zjištěno, že část prací uskutečněných v rámci projektu byla vítězným uchazečem realizována ještě před vyhlášením výběrového řízení.
- Společnost FERRIT s.r.o.<sup>7</sup> si v případě pořízení solárního systému nechala proplatit výdaj, který byl v podmínkách poskytnutí dotace předem definován jako nezpůsobilý.



### III. Shrnutí a vyhodnocení

V programovém období 2007–2013 bylo na operační program *Podnikání a inovace* přiděleno 3 671 mil. €, což představuje přibližně 100 963 mil. Kč<sup>21</sup>. Ke konci roku 2013 dosáhly prostředky proplacené jednotlivým příjemcům podpory celkové výše 55 571 mil. Kč, z této částky bylo v prioritních osách 4 a 5 proplaceno celkem 26 933 mil. Kč<sup>22</sup>. Zbývající přidělené peněžní prostředky ve výši přibližně 45 392 mil. Kč mohou být v souladu s pravidlem n+3/n+2 proplaceny do konce roku 2015.

V rámci kontrolní akce NKÚ byly prověřeny peněžní prostředky proplacené vybraným příjemcům podpor z prioritních os 4 a 5 ve výši 983 mil. Kč.

NKÚ prověřil nastavení a výkon řídicích a kontrolních systémů u MPO a Agentury CzechInvest a provedl kontrolu 12 vybraných příjemců, kteří obdrželi podporu na 14 projektů v rámci prioritní osy 4 a na 8 projektů v rámci prioritní osy 5.

Celková finanční hodnota zjištěných nedostatků kvalifikovaných jako výdaje nezpůsobilé k financování z prostředků EU a ze státního rozpočtu činila 105 mil. Kč. Pro účely vyhodnocení významnosti zjištěných nezpůsobilých výdajů byla stanovena hladina významnosti na úrovni max. 2 % z celkových proplacených výdajů projektů kontrolovaných NKÚ u příjemců podpor z prioritních os 4 a 5 v kontrolovaném období. Z celkových proplacených výdajů u vzorku 22 projektů ve výši 983 mil. Kč tak byla stanovena hladina významnosti ve výši 19 mil. Kč. Celkové kontrolou zjištěné nezpůsobilé výdaje výrazně překročily u kontrolovaného vzorku projektů stanovenou hladinu významnosti.

U sedmi projektů pěti příjemců podpory (viz příloha) NKÚ kvalifikoval nedostatky v celkové výši **105 mil. Kč** (prostředky rozpočtu EU a státního rozpočtu ČR) jako porušení rozpočtové kázně<sup>23</sup>, což představuje 10 % z proplacených výdajů u vzorku 22 projektů. Z toho nedostatky ve výši **89 mil. Kč** (podíl prostředků EU) zároveň představují podezření na nesrovnalost<sup>24</sup>.

V některých případech kontrolní systémy implementačních orgánů nezachytily pochybení u příjemců podpor z důvodu nedostatečné účinnosti těchto systémů nebo kvůli individuálním selháním.

Vybrané projekty ve větší míře splnily své finanční i věcné cíle. Hlavní nedostatky zjištěné při realizaci těchto projektů jsou:

- Nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů související s nedostatky ve výběrových řízeních. Tyto nedostatky zahrnovaly porušení lhůt, požadavků na transparentnost hodnocení, chybné postupy při posuzování splnění kvalifikačních předpokladů, nerealizování nezbytného výběrového řízení či nepřenesení nezbytných podmínek vyplývajících z vítězných nabídek do uzavřených smluv.
- Nezpůsobilé výdaje spočívající v použití podpory na úhrady dodávek, které nebyly realizovány, nebo dodávek jiných zařízení, než bylo stanoveno. Část prostředků byla proplacena i na výdaje, které nemohly být uznány za způsobilé z důvodu jejich věcného nesouladu s podmínkami podpory, z důvodu neprokazatelnosti či z důvodu nehospodárnosti, neefektivnosti a neúčelnosti.

Podle výsledku plnění pravidla n+3/n+2 v roce 2013 patří Program mezi operační programy, které splnily limit čerpání v roce 2013 i bez započtení předběžných plateb.

Vzhledem ke skutečnosti, že se dosud nepodařilo vyřešit výhrady a pochybnosti Evropské komise ohledně řádného fungování implementace Programu, lze vyslovit důvodnou obavu, že se i přes dosavadní plnění pravidla n+3/n+2 v budoucnosti nepodaří alokaci Programu plně vyčerpat. S ohledem na tuto skutečnost a v návaznosti na prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému je tak možné vyhodnotit tento systém jako částečně účinný.

21 Měnový kurz: 1 EUR = 27,5 CZK – měsíční kurz převzatý z informačního systému MSC2007.

22 Měsíční monitorovací zpráva za prosinec 2013, vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci, leden 2014.

23 Ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

24 Ve smyslu čl. 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.



## Příloha – Přehled projektů podrobených kontrole NKÚ

| Číslo projektu          | Název příjemce                    | Název projektu   | Výše podpory (v Kč)  | Proplaceno (v Kč)  | Porušení rozpočtové kázně (v Kč) |
|-------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|----------------------------------|
| CZ.1.03/5.1.00/41.00020 | BIC Ostrava s.r.o.                | BIC Ostrava – rozšíření podnikatelského inkubátoru a vědeckotechnického parku                  | 133 813 000          | 114 808 473        | x                                |
| CZ.1.03/4.2.00/11.00084 | ELMARCO s.r.o.                    | Výbudování centra pro výzkum a vývoj nanovláknenných materiálů a technologii NanospiderTM      | 75 000 000           | 73 638 040         | 2 816 100                        |
| CZ.1.03/4.1.00/11.00171 | ELMARCO s.r.o.                    | Zavedení sériové výroby zařízení NanospiderTM pro průmyslovou výrobu nanovláken                | 33 346 000           | 4 880 762          | 2 378 224                        |
| CZ.1.03/5.3.00/11.00080 | FERRIT s. r. o.                   | Rekonstrukce nových výrobních prostor spol. Ferrit,s.r.o.                                      | 41 424 000           | 41 117 862         | 34 701 248                       |
| CZ.1.03/4.2.00/12.00169 | FERRIT s. r. o.                   | Centrum vývoje a inovací dělní dopravy   | 15 473 000           | 15 473 000         | 14 725 449                       |
| CZ.1.03/5.2.00/11.00233 | FERRIT s. r. o.                   | Školící středisko FERRIT   | 299 000              | 276 852            | x                                |
| CZ.1.03/4.1.00/12.00094 | Hanácké železářny a pérovný, a.s. | Inovace produktu a procesu výroby parabolických pružin   | 45 900 000           | 37 089 448         | x                                |
| CZ.1.03/4.1.00/14.00101 | Hanácké železářny a pérovný, a.s. | Automatizace ohřevu navijení šroubových pružin   | 7 200 000            | 6 680 647          | x                                |
| CZ.1.03/5.3.00/12.00024 | JUTA a.s.                         | Rekonstrukce bývalého areálu Tiby 05 Pod nádražím  | 29 033 000           | 29 032 913         | x                                |
| CZ.1.03/5.3.00/12.00029 | JUTA a.s.                         | Rekonstrukce skladového hospodářství JUTA a.s. závod 02 Úpice                                  | 19 956 000           | 19 956 000         | x                                |
| CZ.1.03/4.1.00/13.00072 | JUTA a.s.                         | Výroba profilovaných polyolefinických geomembrán a výroba inovovaných membrán pro stavebnictví | 56 000 000           | 56 000 000         | x                                |
| CZ.1.03/4.2.00/12.00156 | KABELOVNA KABEX a. s.             | Výbudování vývojového centra plastifikačních směsí KABELOVNY KABEX a.s.                        | 15 978 000           | 15 978 000         | x                                |
| CZ.1.03/4.1.00/12.00170 | KABELOVNA KABEX a. s.             | KABELOVNA KABEX a. s. – Inovace výroby a výrobních procesů                                     | 25 530 000           | 25 530 000         | x                                |
| CZ.1.03/5.3.00/11.00368 | KABELOVNA KABEX a. s.             | Přístavba italy KABELOVNA KABEX, a. s., Holýšov  | 8 830 000            | 8 823 342          | x                                |
| CZ.1.03/4.2.00/12.00061 | Meopta – optika, s.r.o.           | MODERNIZACE VÝZKUMU A VÝVOJE MEOPTA  | 36 514 000           | 31 984 423         | x                                |
| CZ.1.03/4.1.00/14.00323 | Meopta – optika, s.r.o.           | Inovace výroby optomechanických a optoelektronických sestav                                    | 118 888 000          | 23 233 000         | x                                |
| CZ.1.03/4.2.00/12.00295 | Národní Tkaňové Centrum a.s.      | Výzkumné centrum bioimplantologie  | 62 023 000           | 62 020 999         | x                                |
| CZ.1.03/4.1.00/13.00353 | Národní Tkaňové Centrum a.s.      | Inovace Národního Tkaňového Centra   | 68 837 000           | 68 837 000         | 416 143                          |
| CZ.1.03/4.1.00/13.00175 | PrimeCell a.s.                    | NEXT-M (New Emerging XCell Therapies for the Market)   | 75 000 000           | 75 000 000         | x                                |
| CZ.1.03/5.1.00/42.00010 | Statutární město Plzeň            | Plzeňský vědecko technologický park II   | 169 264 000          | 156 008 657        | x                                |
| CZ.1.03/5.2.00/11.00370 | ŠKODA AUTO a.s.                   | Service Training Center  | 66 800 000           | 66 005 195         | 21 700                           |
| CZ.1.03/4.1.00/12.00004 | Technistone, a.s.                 | Výbudování zařízení na výrobu nově vyvinutých výrobků Technistone                              | 53 087 000           | 50 181 298         | 50 181 298                       |
| <b>Celkem</b>           |                                   |  | <b>1 158 195 000</b> | <b>982 555 911</b> | <b>105 240 162</b>               |

Zdroj: kontrolní protokoly NKÚ z kontroly u MPO a Agentury CzechInvest; monitorovací systém strukturálních fondů MSC2007.

13/18

## Peněžní prostředky poskytnuté Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., a České exportní bance, a.s., ze státního rozpočtu, záruky státu za závazky z pojištění vývozních úvěrových rizik a výkon akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s.

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit postupy Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., při nárokování a použití prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu k provozování pojištění vývozních úvěrových rizik. Provéřít činnost Ministerstva financí při poskytování dotací na provozování pojištění vývozních úvěrových rizik a při výkonu akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. Provéřít činnost Ministerstva průmyslu a obchodu při výkonu akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., a ověřit dodržování pojistných podmínek Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., Českou exportní bankou, a.s.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2011 a 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna v období od května do listopadu 2013.

### **Kontrolované osoby:**

Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s., Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Česká exportní banka, a.s.

Námítky, které proti kontrolním protokolům podala Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s., a Ministerstvo financí, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VI. zasedání, konaném dne 17. března 2014,

**schválilo** usnesením č. 9/VI/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s., (dále také „EGAP“) je pojišťovnou, jejímž výhradním vlastníkem je stát. EGAP se ve své činnosti<sup>1</sup> řídí kromě platných právních předpisů pro oblast pojišťovnictví zejména zákonem č. 58/1995 Sb.<sup>2</sup>, kterým byla s účinností od 24. dubna 1995 pověřena provozováním pojištění vývozních úvěrových rizik se státní podporou, a vyhláškou č. 278/1998 Sb.<sup>3</sup> Pověření provozovat pojištění vývozních úvěrových rizik se státní podporou umožňuje EGAP pojišťovat i rizika, která obvykle nejsou přijímána k pojištění komerčními pojišťovnami. V souladu se zákonem č. 58/1995 Sb. nesmí EGAP přijmout k pojištění vývozní úvěrová rizika přesahující její pojistnou kapacitu. Jednotlivá vývozní úvěrová rizika pak může EGAP pojistit až do výše 20 % pojistné kapacity stanovené pro rok, kdy je na toto riziko sjednáno pojištění, jednotlivé vývozní úvěrové riziko až do výše 40 % pojistné kapacity je EGAP oprávněna pojistit se souhlasem ministra financí a ministra průmyslu a obchodu a úvěrové riziko přesahující 40 % pojistné kapacity se souhlasem vlády. Výši pojistné kapacity a výši dotace pro doplnění pojistných fondů EGAP stanovuje příslušný zákon o státním rozpočtu České republiky na daný rok. Dotace se pak EGAP uvolňují v závislosti na vývoji její pojistné angažovanosti. Za závazky EGAP z pojištění vývozních úvěrových rizik specifikovaných v ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 58/1995 Sb. ručí stát.

Kontrola u EGAP byla významně limitována rozsahem působnosti NKÚ, v důsledku čehož nebylo možné prověřit všechny skutečnosti související s poskytnutím prostředků ze státního rozpočtu.

Česká exportní banka, a.s., (dále také „ČEB“) je bankou ve smyslu zákona č. 21/1992 Sb.<sup>4</sup> a svou činnost provádí na základě bankovní licence. V současné době ji vlastní z 80 % stát a z 20 % EGAP. S účinností od 24. dubna 1995 byla ČEB zákonem č. 58/1995 Sb. pověřena provozováním zvýhodněného, nyní podpořeného financování vývozu. Pojištění vývozních úvěrových rizik prostřednictvím EGAP ve prospěch ČEB je základním nástrojem snižování úvěrového rizika ČEB. Za závazky ze splácení finančních zdrojů a za závazky z ostatních operací ČEB na finančních trzích ručí stát.

Kontrola u ČEB měla navazovat na kontrolu u EGAP a ověřit, jak ČEB dodržuje pojistné podmínky EGAP u vybraných obchodních případů. Vzhledem k tomu, že u EGAP bylo kontrolováno plnění podmínek stanovených zákonem č. 58/1995 Sb. k provozování pojištění vývozních úvěrových rizik, zpracování požadavků na státní rozpočet a žádostí o uvolnění dotací, nikoliv jednotlivé pojistné obchody, nebyla u ČEB kontrola dodržování pojistných podmínek realizována.

Ministerstvo financí (dále také „MF“) je podle ustanovení § 4 zákona č. 2/1969 Sb.<sup>5</sup> ústředním orgánem státní správy mj. pro státní rozpočet, státní závěrečný účet, finanční hospodaření a hospodaření s majetkem státu. MF je organizační složkou státu, účetní jednotkou i správcem kapitoly státního rozpočtu 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“). MF kromě jiného vykonává akcionářská práva v EGAP a poskytuje EGAP prostřednictvím výdajů kapitoly VPS dotace určené na tvorbu fondů pro pojišťování vývozních úvěrových rizik.

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) je podle ustanovení § 13 zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy mj. pro státní průmyslovou politiku, obchodní politiku a zahraničně ekonomickou politiku. MPO je organizační složkou státu, účetní jednotkou a správcem kapitoly státního rozpočtu 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu*. MPO vykonává akcionářská práva v EGAP.

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

- 
- 1 Pojišťovací činnost podle zákona o pojišťovnictví (v kontrolovaném období zákon č. 277/2009 Sb.) v rozsahu pojistného odvětví č. 14, 15 a 16 neživotních pojištění, zajišťovací činnost v rozsahu zajišťovací činnosti pro pojistné odvětví č. 14 a 15 neživotních pojištění a činnosti související s pojišťovací činností dle zákona o pojišťovnictví. EGAP v kontrolovaném období neprovozovala komerční pojištění.
  - 2 Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
  - 3 Vyhláška č. 278/1998 Sb., k provedení zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 60/1998 Sb.
  - 4 Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.
  - 5 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.

#### 1.1 Plnění podmínek pro státem podporované provozování pojištění vývozních úvěrových rizik

EGAP plnila zákonem stanovené podmínky pro státem podporované provozování pojištění vývozních úvěrových rizik.

EGAP doložila k provozování svých činností příslušná povolení, která jí vydalo MF jako orgán státního dozoru v pojišťovnictví a po přijetí zákona č. 277/2009 Sb.<sup>6</sup> Česká národní banka jako orgán dohledu nad finančním trhem.

Jediným akcionářem EGAP byla Česká republika, tedy stát, který svá práva vykonával prostřednictvím MF (520 hlasů), MPO (468 hlasů), Ministerstva zahraničních věcí (156 hlasů) a Ministerstva zemědělství (156 hlasů).

V kontrolovaném období EGAP vlastnila 20 % akciového podílu ČEB a 34 % akciového podílu KUPEG úvěrové pojišťovny, a.s. Oba zmíněné podíly nabyly v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 58/1995 Sb.

#### 1.2 Požadavky EGAP předkládané Ministerstvu financí při sestavování návrhu státního rozpočtu

EGAP předkládala MF požadavky na stanovení výše dotace do pojistných fondů EGAP pro pojišťování vývozních úvěrových rizik se státní podporou a pro stanovení potřebné pojistné kapacity<sup>7</sup> ve státním rozpočtu vždy v únoru běžného roku, dodržela tedy termín stanovený vyhláškou č. 165/2008 Sb.<sup>8</sup>

**Tabulka č. 1 – Požadavky EGAP na státní rozpočet roku 2011, 2012 a 2013 (v mld. Kč)**

|  | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|
| Potřebná pojistná kapacita ve státním rozpočtu         | 200  | 250  | 270  |
| Předpokládaný stav pojistné angažovanosti k 31. 12.    | 158  | 222  | 235  |
| Předpokládaný stav pojistných fondů a rezerv k 31. 12. | 12   | 17   | 21   |
| Potřebná výše fondů na krytí pojistné angažovanosti    | 13   | 18   | 22   |
| Fondy chybějící ke splnění vyhlášky MF                 | 1    | 1    | 1    |
| Potřeba dotace v běžném roce                           | 1    | 1    | 1    |

**Zdroj:** finanční požadavky EGAP zaslané v jednotlivých letech Ministerstvu financí.

**Pozn. č. 1:** V srpnu 2010 požádala EGAP o zvýšení pojistné kapacity pro rok 2011 na 250 až 280 mld. Kč.

**Pozn. č. 2:** V řádku „Fondy chybějící ke splnění vyhlášky MF“ vyjadřuje EGAP očekávanou výši prostředků, které jí budou v daném roce chybět, aby dodržela poměr mezi výší pojistných fondů a rezerv ve výši 8 % (resp. ve výši 35 % pro pojišťovací případy s mimořádně velkým rizikem) z předpokládaného objemu pojistné angažovanosti snížené o pojistnou angažovanost krytou pasivním zajištěním.

##### 1.2.1 Návrh výše dotace v zákonech o státním rozpočtu pro jednotlivé roky, postup výpočtu a zdůvodnění navrhované výše

EGAP v požadavcích na dotace, které uplatňovala při sestavování státních rozpočtů na roky 2011, 2012 a 2013, neuvedla některé položky (např. očekávanou tvorbu technických rezerv, dopad předpokládaných přídělů z rozdělení zisku na výši pojistných fondů), přestože jsou pro ověření správnosti požadavků nezbytné. Tuto povinnost EGAP žádný právní předpis výslovně neukládá. Jako rozbor stavu fondů

<sup>6</sup> Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.

<sup>7</sup> Pojistnou kapacitou se dle ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 58/1995 Sb. rozumí horní limit pojistné angažovanosti (viz pozn. pod čarou 9) z uzavřených pojistných smluv a smluv o příslibu pojištění, jimiž se na období do konce daného kalendářního roku může exportní pojišťovna smluvně vázat. Exportní pojišťovna nesmí přijmout k pojištění vývozní úvěrová rizika přesahující její pojistnou kapacitu.

<sup>8</sup> Vyhláška č. 165/2008 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání.

a rezerv pro pojištění vývozních úvěrových rizik ve vazbě na vývoj pojistné angažovanosti<sup>9</sup> požadovaný ustanovením § 3 odst. 2 vyhlášky č. 278/1998 Sb. pak uvedla převážně slovní popis očekávané skutečnosti, který dle názoru NKÚ nelze považovat za rozbor.

EGAP ve svých interních propočtech návrhů výše dotace pro roky 2011, 2012 a 2013 (včetně návrhů i na dva následující roky) neuvedla všechny položky specifikované v ustanovení § 3 odst. 3 vyhlášky č. 278/1998 Sb. Nelze proto posoudit, zda ve svých propočtech z jejich hodnot vycházela, resp. z jaké předpokládané výše těchto položek vycházela. V propočtech návrhů používala EGAP – s výjimkou návrhu pro rok 2012 – jen jednu položku doloženou výstupem z informačního systému, výši dalších položek odhadovala, i když alespoň ještě u jedné z nich mohla vycházet ze stavu vykázaného v účetnictví.

V rozporu s ustanovením § 2 písm. s) zákona č. 58/1995 Sb. zahrnula EGAP do objemu pojistné angažovanosti, od níž se odvíjel propočet výše dotace potřebné pro doplnění pojistných fondů v zákonech o státním rozpočtu na rok 2012 a na rok 2013, hodnotu smluv o příslibech pojištění ve výši 100 % namísto ze zákona vyplývajících 50 % jejich nominální hodnoty. V důsledku toho EGAP svůj propočet dotace potřebné pro rok 2012 ve výši 770 mil. Kč nadhodnotila o 46 mil. Kč a propočet dotace potřebné pro rok 2013 ve výši 735 mil. Kč nadhodnotila o 30 mil. Kč. V požadavcích zaslaných Ministerstvu financí zaokrouhlila EGAP částku potřebné dotace vždy na 1 mld. Kč, ze státního rozpočtu tak požadovala pro rok 2012 o 276 mil. Kč více a pro rok 2013 více o 295 mil. Kč.

### 1.2.2 Podklady pro návrh výše pojistné kapacity EGAP v zákonech o státním rozpočtu

EGAP navrhovala výši pojistné kapacity na rozpočtové roky 2011, 2012 a 2013 na základě svých výhledů vývoje pojistné angažovanosti a na základě odhadů vycházejících z veškeré možné poptávky po pojištění, a to formou fixní částky bez výpočtu. Ke svým návrhům nepředložila MF podklady pro provedení výpočtu, které jsou specifikovány v ustanovení § 2 vyhlášky č. 278/1998 Sb.

## 1.3 Dotace ze státního rozpočtu

### 1.3.1 Dotace ze státního rozpočtu v roce 2011

V žádosti o uvolnění dotace ze státního rozpočtu ve výši 1 mld. Kč ze srpna 2011 EGAP neuvedla a nedoložila skutečný stav pojistné angažovanosti k datu podání žádosti, ale uvedla pouze její stav k pololetí, neuvedla a nedoložila předpoklad pojistné angažovanosti na nadcházející období 90 dnů, ale předpoklad ke konci roku, přičemž nezohlednila tvorbu rezerv a fondů z vlastních zdrojů a nezohlednila předpokládaný hospodářský výsledek běžného účetního období. EGAP tak nedodržela ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb. EGAP nedoložila ani stav pojistných fondů a rezerv, který v žádosti uvedla k pololetí roku 2011.

Do hodnoty pojistné angažovanosti k 30. červnu 2011 uvedené v žádosti nezapočítala EGAP smlouvy o příslibu pojištění ve výši 50 % jejich nominální hodnoty, ale ve výši 100 % jejich nominální hodnoty. EGAP tím nepostupovala v souladu s ustanovením § 2 písm. s) zákona č. 58/1995 Sb. a pojistnou angažovanost nadhodnotila o 395 mil. Kč. Dotaci ve výši 1 mld. Kč obdržela EGAP od MF počátkem listopadu 2011.

Na základě interních podkladů EGAP ověřoval NKÚ, jaký byl stav pojistných fondů a rezerv, který lze v souladu s ustanovením § 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb. ještě považovat za dostatečný pro zajištění bezpečného provozu exportní pojišťovny, a to k okamžiku, k němuž byly zpracovávány údaje v žádosti o uvolnění dotace, a k 31. prosinci příslušného roku. Tyto stavy pak byly porovnávány se stavem pojistných fondů a rezerv vedeným k těmto okamžikům v účetnictví EGAP.

<sup>9</sup> Pojistnou angažovaností se dle ustanovení § 2 písm. s) zákona č. 58/1995 Sb. rozumí souhrn hodnot pojištěných vývozních úvěrových rizik z uzavřených pojistných smluv v nominální výši, včetně úroků a smluvních poplatků, a ze zajišťovací činnosti, snížený o hodnotu rizik, která již zanikla, a hodnot smluv o příslibu pojištění ve výši 50 % jejich nominální hodnoty.

**Tabulka č. 2 – Porovnání skutečné a nezbytné výše pojistných fondů a rezerv (mld. Kč)**

| Řádek číslo |   | Stav pojistných fondů a rezerv |                |
|-------------|---|--------------------------------|----------------|
|             |   | k 30. 6. 2011                  | k 31. 12. 2011 |
| 1           | Účetní stav   | 16,56                          | 20,74          |
| 2           | Stav po zohlednění účetní ztráty za rok 2011 (1,05 mld. Kč)                     | 16,56                          | 19,69          |
| 3           | Minimální stav nutný pro zajištění ještě bezpečného provozu exportní pojišťovny | 14,58                          | 14,93          |
| 4           | Rozdíl (ř. 2 – ř. 3)  | 1,98                           | 4,76           |

**Zdroj:** interní podklady EGAP, propočten provedený NKÚ.

**Pozn.:** Stav k 31. 12. 2011 je uveden včetně dotace za rok 2011 ve výši 1 mld. Kč.

Z porovnání vyplývá, že EGAP žádala o uvolnění dotace na rok 2011 i přesto, že byl stav jejích pojistných fondů a rezerv k datu provedení propočtu vyšší o téměř 2 mld. Kč, než činila minimální výše těchto fondů a rezerv považovaná dle ustanovení § 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb. za ještě bezpečnou pro provoz exportní pojišťovny.

K 31. prosinci 2011 pak měla EGAP stav pojistných fondů a rezerv, i při zohlednění účetní ztráty, o 4,76 mld. Kč vyšší, než činila minimální výše těchto fondů a rezerv propočítaná v souladu s ustanovením § 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb.

### 1.3.2 Dotace ze státního rozpočtu v roce 2012

EGAP nedodržela ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb., neboť v žádosti o uvolnění dotace ze státního rozpočtu ve výši 1 mld. Kč z druhé poloviny prosince 2012 nedoložila skutečný stav pojistné angažovanosti k datu podání žádosti, neuvedla předpoklad pojistné angažovanosti na nadcházející období 90 dnů a nezohlednila předpokládaný hospodářský výsledek běžného účetního období. Dotaci ve výši 1 mld. Kč obdržela EGAP od MF koncem prosince 2012.

Obdobně jako v roce 2011 ověřoval NKÚ na základě interních podkladů EGAP, jaký byl stav pojistných fondů a rezerv, který lze v souladu s ustanovením § 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb. považovat za ještě dostatečný pro zajištění bezpečného provozu exportní pojišťovny, a to k nejbližšímu okamžiku, k němuž bylo možno od EGAP získat všechny podklady vztahující se k obsahu žádosti o uvolnění dotace, a k 31. prosinci příslušného roku. Tyto stavy pak byly porovnávány se stavem pojistných fondů a rezerv vedeným k těmto okamžikům v účetnictví EGAP.

**Tabulka č. 3 – Porovnání skutečné a nezbytné výše pojistných fondů a rezerv (mld. Kč)**

| Řádek číslo |   | Stav pojistných fondů a rezerv |                |
|-------------|---|--------------------------------|----------------|
|             |   | k 30. 11. 2012                 | k 31. 12. 2012 |
| 1           | Účetní stav   | 22,14                          | 23,33          |
| 2           | Stav po zohlednění účetní ztráty za rok 2012 (0,205 mld. Kč)                    | 22,14                          | 23,12          |
| 3           | Minimální stav nutný pro zajištění ještě bezpečného provozu exportní pojišťovny | 17,19                          | 18,37          |
| 4           | Rozdíl (ř. 2 – ř. 3)  | 4,95                           | 4,75           |

**Zdroj:** interní podklady EGAP, propočten provedený NKÚ.

**Pozn.:** Stav k 31. 12. 2012 je uveden včetně dotace za rok 2012 ve výši 1 mld. Kč.

Z porovnání vyplývá, že EGAP žádala o uvolnění dotace na rok 2012 i přesto, že byl stav jejích pojistných fondů a rezerv vyšší o 4,95 mld. Kč než minimální výše těchto fondů a rezerv propočítaná v souladu s ustanovením § 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb.

K 31. prosinci 2012 pak měla EGAP stav pojistných fondů a rezerv, i při zohlednění účetní ztráty, vyšší o 4,75 mld. Kč, než činila minimální výše těchto fondů a rezerv propočítaná v souladu s ustanovením § 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb.

## 1.4 Evidence dotací

Dle ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 278/1998 Sb. se fondy pro pojišťování vývozních úvěrových rizik tvoří odděleně od ostatních fondů, a to podle zdrojů, kterými jsou jednak příděly ze zisku, jednak dotace ze státního rozpočtu určené na tvorbu těchto fondů. EGAP tuto povinnost v letech 2011 a 2012 plnila, v účetnictví tyto zdroje vedla odděleně. Fond tvořený dotacemi ze státního rozpočtu vedla EGAP na účtu 403 – *Ostatní kapitálové fondy*, jeho stav k 31. prosinci 2011 činil 7,79 mld. Kč<sup>10</sup> a k 31. prosinci 2012 činil 8,79 mld. Kč<sup>11</sup>. K čerpání fondu tvořeného dotacemi ze státního rozpočtu v kontrolovaném období nedošlo.

## 1.5 Rozhodnutí o poskytnutí dotace a vypořádání vztahů se státním rozpočtem

V rozhodnutích o poskytnutí neinvestiční dotace ze státního rozpočtu ČR, kterými byla v roce 2011 a v roce 2012 dotace pro EGAP uvolněna, bylo jako účelové určení dotace stanoveno navýšení pojistných fondů EGAP, jimiž je EGAP povinna krýt svou pojistnou angažovanost. Cílem dotace pak bylo zajištění finančních prostředků ze státního rozpočtu navýšením pojistných fondů EGAP odpovídající zvýšené poptávce po pojištění vyplývající z provozování podpořeného exportu.

V roce 2011 i v roce 2012 EGAP účelové určení dotace plnila, pojistný fond navýšila vždy o 1 mld. Kč a v účetnictví sledovala dotace odděleně.

V roce 2012 EGAP nedodržela ustanovení § 13 odst. 1 vyhlášky č. 52/2008 Sb.<sup>12</sup>, neboť finanční vypořádání dotace se státním rozpočtem za rok 2011 zaslala MF až po vyhláškou stanoveném termínu. EGAP tím zároveň nedodržela ani termín stanovený v rozhodnutí.

## 2. Ministerstvo financí

### 2.1 Výkon akcionářských práv

Z celkového počtu 1 300 kusů akcií EGAP o jmenovité hodnotě 1 mil. Kč bylo MF v letech 2011 a 2012 příslušné hospodařit s 520 kusy akcií. Na každou akcii přísluší jeden hlas, MF tak náleželo 520 hlasů.

**Tabulka č. 4 – Podíl ministerstev na základním kapitálu EGAP**

|                                 | Stav k 31. 12. 2011 |                   | Stav k 31. 12. 2012 |                   |
|---------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
|                                 | Hodnota (v mil. Kč) | Podíl na ZK (v %) | Hodnota (v mil. Kč) | Podíl na ZK (v %) |
| Ministerstvo financí            | 520                 | 40,00             | 520                 | 40,00             |
| Ministerstvo průmyslu a obchodu | 468                 | 36,00             | 468                 | 36,00             |
| Ministerstvo zahraničních věcí  | 156                 | 12,00             | 156                 | 12,00             |
| Ministerstvo zemědělství        | 156                 | 12,00             | 156                 | 12,00             |
| <b>Stát celkem</b>              | <b>1 300</b>        | <b>100,00</b>     | <b>1 300</b>        | <b>100,00</b>     |

Zdroj: výroční zprávy EGAP za roky 2011 a 2012.

Pozn.: ZK – základní kapitál.

Za Ministerstvo financí akcionářská práva na všech valných hromadách konaných v letech 2011 a 2012 vykonával pověřený zaměstnanec na základě písemných plných mocí a instrukcí udělených ministrem vždy pro konkrétní jednání valné hromady.

### 2.2 Rozpočtování dotací pro doplnění pojistných fondů EGAP a výše pojistné kapacity EGAP

Dotace pro doplnění pojistných fondů EGAP pro pojišťování vývozních úvěrových rizik je výdajem kapitoly státního rozpočtu 398 – *Všeobecná pokladní správa*. MF v návrzích zákonů o státním rozpočtu na roky 2011, 2012 a 2013 stanovilo dotaci vždy ve výši, kterou ve svých požadavcích navrhovala EGAP, tj. ve

<sup>10</sup> Stav účtu 403 k 31. 12. 2011 činil 7 786 274 325,22 Kč.

<sup>11</sup> Stav účtu 403 k 31. 12. 2012 činil 8 786 274 325,22 Kč.

<sup>12</sup> Vyhláška č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem.



výši 1 mld. Kč, i když tyto požadavky nebyly dostatečně zdůvodněny rozbohem stavu fondů a rezerv pro pojištění vývozních úvěrových rizik ve vazbě na vývoj pojistné angažovanosti, jak je požadováno v ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 278/1998 Sb.

Také výši pojistné kapacity, která sama o sobě nemá dopad na příjmovou ani výdajovou stranu žádné kapitoly státního rozpočtu, stanovilo MF v návrzích zákonů o státním rozpočtu na roky 2011, 2012 a 2013 v té výši, kterou ve svých požadavcích navrhovala EGAP. K návrhům přitom MF neodbrželo od EGAP veškeré údaje nutné k provedení výpočtu pojistné kapacity dle ustanovení § 2 vyhlášky č. 278/1998 Sb. MF si tyto údaje ani dodatečně nevyžádalo.

Zákonem o státním rozpočtu České republiky na rok 2011<sup>13</sup> byla stanovena pojistná kapacita EGAP ve výši 250 mld. Kč, zákonem na rok 2012<sup>14</sup> ve výši 250 mld. Kč a zákonem na rok 2013<sup>15</sup> ve výši 270 mld. Kč.

MF kontroluje v žádostech o poskytnutí dotace a v návrzích výše pojistné kapacity EGAP předložených při sestavování státního rozpočtu správnost výpočtu, ale správnost jednotlivých údajů neověřuje.

### 2.3 Uvolňování dotací pro EGAP

V roce 2011 i v roce 2012 rozhodlo MF o uvolnění dotace ve výši 1 mld. Kč na základě žádostí EGAP, které neobsahovaly údaje a doložení skutečných stavů ve smyslu ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb. V roce 2011 MF požádalo EGAP o doplnění informací, ale ani pak nebyly předloženy údaje v souladu s výše uvedeným ustanovením vyhlášky. V roce 2012 si MF dodatečně doplnění údajů ani nevyžádalo.

### 2.4 Ručení státu za závazky EGAP z pojištění vývozních úvěrových rizik

V roce 2011 MF o zárukách státu za závazky EGAP z pojištění vývozních úvěrových rizik, za které dle ustanovení § 8 zákona č. 58/1995 Sb. ručí stát, neúčtovalo. V příloze účetní závěrky k 31. prosinci 2011 pak v důsledku toho, že nepostupovalo v souladu s ustanovením § 54 písm. j) vyhlášky č. 410/2009 Sb.<sup>16</sup>, podhodnotilo zůstatek příslušného podrozvahového účtu. MF také neuvedlo konkrétní číselné údaje o zárukách státu za závazky EGAP z pojištění vývozních úvěrových rizik v „*přehledu o stavu a vývoji státních záruk*“ za rok 2011, který dle ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.<sup>17</sup> tvoří přílohu státního závěrečného účtu.

V roce 2012 MF o zárukách státu za závazky EGAP z pojištění vývozních úvěrových rizik účtovalo na základě podkladů od EGAP a na příslušném podrozvahovém účtu vykázalo k 31. prosinci 2012 zůstatek ve výši 15,993 mld. Kč. Za skutečné závazky přitom považovalo tzv. reálnou hodnotu pojištěných rizik<sup>18</sup> očištěnou o objem pojistných fondů. Oproti tomu v „*přehledu o stavu a vývoji státních záruk*“ za rok 2012, který tvoří přílohu státního závěrečného účtu, uvedlo částku 203 mld. Kč, přičemž za skutečné závazky zde považovalo hodnotu pojistné angažovanosti. Rozdíl mezi částkou zaúčtovanou a částkou uvedenou ve státním závěrečném účtu činí 187 mld. Kč, přičemž žádná z těchto částek neodpovídá hodnotě závazků, jak jsou vymezeny v ustanovení § 8 zákona č. 58/1995 Sb.

### 2.5 Kontroly MF prováděné u EGAP

MF jako poskytovatel veřejné finanční podpory neprovedlo u EGAP v kontrolovaném období let 2011 a 2012 žádnou veřejnosprávní kontrolu, nevyužilo tedy možnost, kterou mu poskytovalo ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011.

<sup>14</sup> Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012.

<sup>15</sup> Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013.

<sup>16</sup> Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

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

<sup>18</sup> Reálnou hodnotu pojištěných rizik propočítává EGAP, a to jako součet očekávané škodovosti (jde o stav rezervy na nezasloužené pojistné a stav rezervy na pojistná plnění) a neočekávané škodovosti (50 % z hodnoty dvou největších rizik).

<sup>19</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

### 3. Ministerstvo průmyslu a obchodu

#### 3.1 Výkon akcionářských práv

V letech 2011 a 2012 bylo MPO příslušné hospodařit s 468 kusy akcií EGAP. Jmenovitá hodnota jedné akcie činila 1 mil. Kč a ke každé akcií příslušel jeden hlas. Na valných hromadách EGAP konaných v letech 2011 a 2012 vykonával za MPO akcionářská práva zaměstnanec MPO, a to na základě písemných plných mocí a instrukcí udělených ministrem průmyslu a obchodu. O průběhu valných hromad byl ministr informován zápisy z valných hromad.

#### 3.2 Evidence majetkové účasti v EGAP, se kterou bylo příslušné hospodařit MPO

V kontrolovaném období vedlo MPO akcie EGAP, s nimiž bylo příslušné hospodařit, na analytickém účtu k účtu 062 – *Majetkové účasti v osobách s podstatným vlivem*. K 31. prosinci roku 2011 i roku 2012 činil zůstatek tohoto účtu 468 mil. Kč. MPO nedoložilo inventurní soupisy, v nichž měly být zaznamenány skutečné stavy majetkových účastí státu v EGAP k uvedeným datům – nepostupovalo tedy v souladu s ustanovením § 30 zákona č. 563/1991 Sb.<sup>20</sup>.

#### 3.3 Předkládání údajů o stavu majetkové účasti v EGAP Ministerstvu financí

MPO nepostupovalo v souladu s ustanovením § 2 vyhlášky č. 455/2008 Sb.<sup>21</sup>, když Ministerstvu financí v průběhu let 2011 a 2012 údaje o stavu majetkových účastí a cenných papírů v některých případech nepředložilo vůbec, případně je předložilo po stanoveném termínu.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

**EGAP svůj propočet dotace potřebné pro doplnění pojistných fondů pro rok 2012, který činil 770 mil. Kč, nadhodnotila v důsledku nedodržení ustanovení § 2 písm. s) zákona č. 58/1995 Sb. o 46 mil. Kč, propočet pro rok 2013 ve výši 735 mil. Kč z téhož důvodu nadhodnotila o 30 mil. Kč. Pro oba roky návrhy svých požadavků zasláné Ministerstvu financí zaokrouhlila na 1 mld. Kč.**

Návrhy požadované výše pojistné kapacity pro roky 2011, 2012 a 2013 nepropočítávala, ale odhadovala na základě výhledů vývoje pojistné angažovanosti a odhadů vycházejících z veškeré poptávky po pojištění.

Požadavky EGAP na dotaci ze státního rozpočtu neobsahovaly údaje nezbytné pro ověření jejich správnosti. Vyhláška č. 278/1998 Sb. přímo takovou povinnost neukládá, ale požaduje návrh zdůvodnit rozbohem. EGAP své požadavky odůvodňovala převážně slovním popisem očekávaných skutečností, což však dle NKÚ nelze považovat za vyhláškou požadovaný rozbor. **MF návrhy od EGAP přejímalo a zpracovávalo je do návrhů státních rozpočtů, aniž ověřovalo správnost údajů** použitých pro výpočet dotací a aniž požadovalo od EGAP výchozí údaje specifikované v ustanovení § 2 vyhlášky č. 278/1998 Sb., které jsou nezbytné pro výpočet pojistné kapacity EGAP.

**MF navrhlo do zákona o státním rozpočtu na rok 2012 i do zákona na rok 2013 poskytnutí dotace ve výši 1 mld. Kč (tyto dotace byly následně schváleny a poskytnuty). Jelikož však neověřilo správnost návrhů EGAP, zahrnuje do návrhů předmětných státních rozpočtů částky o cca 40 % vyšší.**<sup>22</sup>

**V roce 2011 i 2012 žádala EGAP o uvolnění dotace, i když stav jejích pojistných fondů a rezerv byl o téměř 2 mld. Kč (v roce 2011), resp. 5 mld. Kč (v roce 2012) vyšší než minimální výše potřebná pro zajištění bezpečného provozu exportní pojišťovny** propočítaná v souladu s ustanovením § 4 vyhlášky č. 278/1998 Sb. **V žádostech zasláných Ministerstvu financí přitom EGAP neuvedla**

<sup>20</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>21</sup> Vyhláška č. 455/2008 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech pro předkládání údajů o stavu pohledávek z poskytnutých návratných finančních výpomocí, majetkových účastí a cenných papírů, jejichž majitelem je stát a se kterými jsou příslušní hospodařící správci kapitál.

<sup>22</sup> Návrh dotace pro rok 2012 měl činit 724 mil. Kč (propočet EGAP 770 mil. Kč snížený o nadhodnocení 46 mil. Kč), návrh dotace pro rok 2013 měl činit 705 mil. Kč (propočet EGAP 735 mil. Kč snížený o nadhodnocení 30 mil. Kč).

**a nedoložila všechny údaje požadované ustanovením § 3 vyhlášky č. 278/1998 Sb. MF si od EGAP doplnění chybějících údajů a dokladů nevyžádalo a požadované peněžní prostředky uvolnilo, aniž mohlo správnost žádostí ověřit.**

MF správnost požadavků na dotace a žádostí o uvolnění dotací neověřovalo ani jako poskytovatel veřejné finanční podpory, neboť v kontrolovaném období u EGAP neprovedlo žádnou veřejnosprávní kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb.

**EGAP v kontrolovaném období vznášela požadavky na státní rozpočet, kterým MF po případném doplnění některých informací vyhovělo vždy bez ověřování údajů sloužících pro výpočet vznesených požadavků. Stejně tak MF uvolňovalo EGAP prostředky státního rozpočtu na základě jejích žádostí, i když, jak vyplývá z kontroly NKÚ provedené u EGAP, měla EGAP v té době dostatek vlastních prostředků a své pojistné fondy nepotřebovala doplňovat prostředky ze státního rozpočtu.**

MF v roce 2011 neúčtovalo o zárukách státu za závazky EGAP. V roce 2012 o nich sice účtovalo a uvedlo je také v příloze státního závěrečného účtu, avšak v rozdílných částkách, z nichž ani jedna neodpovídala hodnotě závazků, jak jsou vymezeny v ustanovení § 8 zákona č. 58/1995 Sb. Rozdíl mezi oběma částkami činil 187 mld. Kč.



13/19

## Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo pro místní rozvoj za rok 2012, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2012

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo pro místní rozvoj při sestavení závěrečného účtu, při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky (dále také „ÚZ“) a finančních výkazů za rok 2012 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaným obdobím byl rok 2012 a související skutečnosti z předcházejících let, popřípadě z roku 2013 do doby ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna v době od května do října roku 2013.

### **Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“).

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

**Kolegium NKÚ** na svém VII. zasedání, konaném dne 31. března 2014,

**schválilo** usnesením č. 6/VII/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Ministerstvo pro místní rozvoj bylo zřízeno zákonem č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, s účinností od 1. listopadu 1996.

MMR je ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví.

MMR je organizační složkou státu (dále také „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj* (dále také „kapitola MMR“).

Tato kontrolní akce byla zaměřena zejména na správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost vedení účetnictví a na dodržení uspořádání, označení a obsahového vymezení položek účetní závěrky MMR sestavené k 31. prosinci 2012. Rovněž byla ověřována správnost používaných účetních metod a ostatních podmínek vedení účetnictví stanovených novými prováděcími právními předpisy s účinností pro kontrolované období. Zvýšená pozornost byla věnována účetní metodě odpisování dlouhodobého majetku, které organizační složky státu provedly poprvé v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2011.

Vzhledem k tomu, že tato kontrolní akce byla u této kontrolované osoby první kontrolou typu finanční audit po 1. lednu 2010, kdy nabyly účinnosti nové právní předpisy pro oblast účetnictví, byla prověřena také správnost nastavení počátečních stavů účtů účetního období 2010 (ve vazbě na převodový můstek a na provedenou inventarizaci roku 2009).

V rámci finančních výkazů se kontrola zaměřila zejména na způsob, termíny a rozsah údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu a na dodržení rozpočtové skladby. U závěrečného účtu bylo posouzeno, zda poskytuje všechny předepsané informace dle právního předpisu.

Položky účetní závěrky a finančních výkazů k podrobnému testování byly vybírány v návaznosti na jejich významnost a s ohledem na identifikované riziko.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Účetní závěrka MMR k 31. prosinci 2012

**Tabulka č. 1 – Základní údaje účetní závěrky MMR k 31. prosinci 2012 (v Kč)**

| Ukazatel       | Účetní hodnota    |
|----------------|-------------------|
| Aktiva (netto) | 8 888 238 190,49  |
| Pasiva         | 8 888 238 190,49  |
| Náklady        | 20 808 632 824,60 |
| Výnosy         | 16 314 849 672,00 |

Zdroj: účetní závěrka MMR k 31. prosinci 2012.

**Tabulka č. 2 – Údaje za běžné období z výkazu rozvaha k 31. prosinci 2012 (v Kč)**

| Aktiva (v netto hodnotě) |                  |                  | Pasiva           |                  |                  |
|--------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Stálá aktiva             | Oběžná aktiva    | Aktiva celkem    | Vlastní kapitál  | Cizí zdroje      | Pasiva celkem    |
| 841 685 670,54           | 8 046 552 519,95 | 8 888 238 190,49 | 7 310 913 772,37 | 1 577 324 418,12 | 8 888 238 190,49 |

Zdroj: účetní závěrka MMR k 31. prosinci 2012.

**Tabulka č. 3 – Údaje za běžné období z výkazu zisku a ztráty k 31. prosinci 2012 (v Kč)**

| Náklady           | Výnosy            | Výsledek hospodaření po zdanění |
|-------------------|-------------------|---------------------------------|
| 20 808 632 824,60 | 16 314 849 672,00 | -4 493 783 152,60               |

Zdroj: účetní závěrka MMR k 31. prosinci 2012.

**Tabulka č. 4 – Vybrané údaje za běžné období z přílohy k 31. prosinci 2012, část A.4 (v Kč)**

| Podrozvahové účty   | Účetní hodnota   |
|---|------------------|
| P.I.1. Jiný drobný dlouhodobý nehmotný majetek                                  | 51 164,40        |
| P.I.2. Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek                                    | 4 902 627,51     |
| P.I.3. Ostatní majetek  | 9 511 183 746,00 |
| P.II.1. Vyřazené pohledávky   | 1 554 282,40     |
| P.VI.5. Krátkodobé podmíněné závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí | 279 961 904,74   |
| P.VI.6. Dlouhodobé podmíněné závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí | 6 818 908 670,43 |

Zdroj: účetní závěrka MMR k 31. prosinci 2012.

## 1.1 Nesprávnosti v účetní závěrce a jejich hlavní příčiny

V účetní závěrce MMR sestavené k 31. prosinci 2012 byla v údajích za běžné účetní období zjištěna celková nesprávnost ve výši 25,5 mld. Kč.

Na celkové nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení zůstatků jednotlivých položek rozvahy, výkazu zisku a ztráty, přehledu o peněžních tocích a přílohy v důsledku toho, že MMR v roce 2012 porušilo právní předpisy upravující účetnictví a účetní výkaznictví OSS.

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení podle ustanovení § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.

### 1.1.1 Správnost a úplnost účetnictví

MMR nevedlo v roce 2012 správné a úplné účetnictví ve smyslu zákona o účetnictví a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nedodrželo obsahové vymezení položek ÚZ dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. Nedostatky byly zjištěny zejména v následujících případech:

#### 1.1.1.1 Transfery spolufinancované ze zahraničí

##### Zúčtování zálohy na transfery u prostředků poskytnutých v rámci ROP, OP PK a OP PA

MMR o prostředcích poskytnutých v rámci regionálních operačních programů (dále jen „ROP“), operačních programů *Praha – Konkurenceschopnost* (dále jen „OP PK“) a *Praha – Adaptabilita* (dále jen „OP PA“) formou dotace určené k finančnímu vypořádání účtovalo ve smyslu ČÚS č. 703 – *Transfery* (dále jen ČÚS č. 703) jako poskytovatel transferu. **ČÚS č. 703 stanovil pro poskytovatele postupy účtování, které však MMR v případě účtování o transferech určených rozhodnutím o poskytnutí dotace k finančnímu vypořádání dle vyhlášky č. 52/2008 Sb. nedodrželo, když ke dni 31. prosince 2012 zúčtovalo poskytnuté zálohy na transfery na základě dokladů, které neprokazovaly skutečnosti, o kterých bylo účtováno<sup>1</sup>. Zvoleným způsobem účtování MMR podhodnotilo v ÚZ vykázané zálohy k vyúčtování o 14,66 mld. Kč.**

##### Neúčtování o dlouhodobých poskytnutých zálohách – prostředky poskytnuté v rámci IOP

MMR o prostředcích poskytnutých v rámci *Integrovaného operačního programu* (dále jen „IOP“) účtovalo ve smyslu ČÚS č. 703 jako poskytovatel transferu. Postupy účtování pro poskytovatele transferu určeného k finančnímu vypořádání stanovené v ČÚS č. 703 však MMR nedodrželo, když k 31. prosinci 2012 o poskytnutých peněžních prostředcích Státnímu fondu rozvoje bydlení, které byly dle rozhodnutí o poskytnutí dotace určené k finančnímu vypořádání dle vyhlášky č. 52/2008 Sb., neúčtovalo jako o dlouhodobé poskytnuté záloze prostřednictvím účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery*<sup>2</sup>, ačkoliv poskytnutý transfer nebyl k rozvahovému dni finančně vypořádán. Zvoleným způsobem účtování MMR podhodnotilo zůstatek účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery* o 609,87 mil. Kč.

##### Prostředky refundované z rozpočtu EU – účtování o přijatém investičním transferu v rámci OP TP

MMR o investičním transferu, který v rámci operačního programu *Technická pomoc* (dále jen „OP TP“) přijalo jako konečný příjemce, neúčtovalo postupem stanoveným ČÚS č. 703, neboť o přijatém investičním transferu účtovalo na stranu *DAL* účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* namísto účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*. Tímto postupem MMR nadhodnotilo zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* a podhodnotilo zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* o částku 21,6 mil. Kč a současně o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 493 – *Výsledek hospodaření běžného účetního období*.

1 Neboť MMR k 31. prosinci 2012, resp. k okamžiku uzavření účetních knih nemělo podklady prokazující výši skutečně čerpané dotace.

2 V tomto případě byla záloha vypořádána v období delším než jeden rok.

### 1.1.1.2 Národní transfery

#### Neúčtování o podmíněných závazcích

MMR v roce 2012 neúčtovalo dle ČÚS č. 701 a dle ČÚS č. 703 na příslušných podrozvahových účtech o podmíněných závazcích plynoucích z rozhodnutí o poskytnutí dotace v rámci programového financování akcí financovaných zcela z národních zdrojů.

MMR neúčtovalo o krátkodobém podmíněném závazku z titulu rozhodnutí o poskytnutí dotace na financování akce *Raspenava – oprava lávek a mostů, povodeň 08/2010* realizované v rámci podprogramu *Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní pohromou v roce 2010*. Tímto postupem MMR k 31. prosinci 2012 podhodnotilo zůstatek účtu 973 – *Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv* o částku 55,9 mil. Kč.

### 1.1.1.3 Dlouhodobý majetek

#### Softwarové licence k MSC

MMR v roce 2012 pořídilo licence vztahující se k provozu informačního systému MSC 2007<sup>3</sup> a spolu s nimi služby představující podpory těchto licencí. Tyto k 31. prosinci 2012 vykázalo na účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek*, ačkoliv se jednalo o majetek povahy software a služby související s podporou tohoto software. K takto pořízenému majetku nebyly v roce 2012 vytvořeny odpisy.

MMR o zařazení majetku charakteru software účtovalo obdobně i v přechodících letech, tj. zařazovalo majetek povahy software na nesprávný majetkový účet i před rokem 2012. Tímto postupem MMR k 31. prosinci 2012 nadhodnotilo zůstatek účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek* v netto hodnotě o 80,5 mil. Kč, podhodnotilo zůstatek účtu 013 – *Software* v netto hodnotě o 30,6 mil. Kč a zároveň tato nesprávnost měla vliv i na výši odpisů vykázanych na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*, které MMR podhodnotilo o 3,1 mil. Kč. Současně byla ovlivněna výše oprávek vykázaná na účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*<sup>4</sup>, které MMR nadhodnotilo o 53 mil. Kč. Zároveň byl vlivem nesprávného postupu podhodnocen i účet 518 – *Ostatní služby* o 122 tis. Kč.

#### Majetek nesplňující cenové hranice stanovené ve vyhlášce č. 410/2009 Sb.

Na základě analýzy položek v majetkové evidenci MMR k 31. prosinci 2012 bylo zjištěno, že MMR na majetkových účtech 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*, 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a 902 – *Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek* vykazovalo položky, které svým oceněním nesplňovaly cenovou hranici danou vyhláškou č. 410/2009 Sb. MMR na majetkových účtech nesprávně vykázalo majetek v celkové netto hodnotě 6 mil. Kč. Uvedená nesprávnost měla vliv i na výši odpisů vykázanych na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*, které MMR nadhodnotilo o 47 tis. Kč a na výši oprávek vykázanych na účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*, které MMR nadhodnotilo o 347 tis. Kč.

#### Položky majetku účtované do nákladů

MMR v roce 2012 pořídilo dlouhodobý nehmotný majetek – koncepci přípravy digitalizace územních stavebních a dalších vybraných řízení a postupů podle stavebního zákona – představující autorské dílo využitelné jako podklad pro další činnosti ministerstva. MMR však tento majetek vykázalo jako náklad na účtu 518 – *Ostatní služby*. MMR tímto postupem k 31. prosinci 2012 podhodnotilo zůstatek účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek* v netto hodnotě o 41,9 mil. Kč a nadhodnotilo zůstatek účtu 518 – *Ostatní služby* o 42,3 mil. Kč. Uvedená nesprávnost měla vliv i na výši odpisů, které MMR podhodnotilo o 441 tis. Kč.

Zároveň se pochybení promítlo i do výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, organizačních složek státu a státních fondů k 31. prosinci 2012, ve kterém byla vlivem skutečností popsaných výše

3 Informační systém pro monitorování programů a projektů spolufinancovaných ze strukturálních fondů programového období 2007–2013.

4 V souvislosti se zavedením účetní metody odpisování k 31. prosinci 2011 byla hodnota oprávek k odpisovanému majetku do účetnictví promítnuta prostřednictvím účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*.



nadhodnocena rozpočtová položka (dále také „RP“) 5169 – *Nákup ostatních služeb* a podhodnocena RP 6119 – *Ostatní nákupy dlouhodobého nehmotného majetku* o 42,3 mil. Kč a současně nadhodnocen rozpočtový paragraf 3691 – *Mezinárodní spolupráce v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje* a podhodnocen rozpočtový paragraf 3661 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje* o 42,3 mil. Kč.

#### **Nesprávné zobrazení nákladů souvisejících s pořízením majetku**

MMR v roce 2012 účtovalo o výdajích souvisejících s vývojem Národního elektronického nástroje (dále také „NEN“) prostřednictvím účtu 518 – *Ostatní služby*, přestože tyto výdaje v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. souvisely s pořízením dlouhodobého nehmotného majetku informačního systému (NEN), byly vynaloženy v rámci realizace projektu *Národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (NIPEZ) a měly být účtovány jako součást ocenění majetku a do okamžiku uvedení dlouhodobého majetku do stavu způsobilého k užívání vykázány v účetní závěrce MMR na účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek*. Tímto postupem MMR nadhodnotilo účet 518 – *Ostatní služby* a podhodnotilo zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* o 29,89 mil. Kč.

Zároveň se pochybení promítlo i do výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. prosinci 2012, ve kterém byla vlivem uvedených skutečností nadhodnocena RP 5166 – *Konzultační, poradenské a právní služby* o 29,89 mil. Kč a současně nadhodnocen rozpočtový paragraf 3691 – *Mezinárodní spolupráce v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje* o 56,2 mil. Kč a o stejnou částku podhodnocen rozpočtový paragraf 3661 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje*.

#### **Neoceněné bezúplatně nabyté licence**

Ministerstvu byly na základě uzavření smlouvy o postoupení licence ke dni 1. ledna 2011 Centrem pro regionální rozvoj ČR bezúplatně postoupeny licence k softwarovým produktům MONIT a BENEFIT. Takto nabytý dlouhodobý nehmotný majetek MMR neocenilo ani nevykázalo v účetních závěrkách sestavených k 31. prosinci 2011 a 2012. Tato skutečnost měla vliv na zůstatek účtu 013 – *Software* a 401 – *Jmění účetní jednotky*.

#### **Neúčtování o odpisech u majetku pořízeného během roku 2012**

MMR k 31. prosinci 2012 nezaúčtovalo odpisy k majetku v hodnotě 69,4 mil. Kč, který pořídilo v roce 2012. Tímto postupem nadhodnotilo zůstatek účtu 013 – *Software* v netto hodnotě o 6,1 mil. Kč a nadhodnotilo zůstatek účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* v netto hodnotě o 3,2 mil. Kč. Tato nesprávnost ovlivnila i výši odpisů vykázaných na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*, které MMR podhodnotilo o 9,3 mil. Kč.

#### **Zařazení majetku IS NEN do užívání před stavem způsobilým k užívání**

Ministerstvo zařadilo informační systém *Národní elektronický nástroj* do užívání již v roce 2012, ačkoliv nebyl plně dokončen a nebyl uveden do stavu způsobilého k užívání. V důsledku této skutečnosti MMR k 31. prosinci 2012 podhodnotilo zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* a nadhodnotilo zůstatek účtu 013 – *Software* o 9,7 mil. Kč a zároveň podhodnotilo zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* a nadhodnotilo zůstatek účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* o 16,6 mil. Kč.

#### **1.1.1.4 Pohledávky a závazky**

##### **Pohledávky z pronájmu**

Na vybraném vzorku dokladů a z inventurního soupisu k 31. prosinci 2012 bylo zjištěno, že MMR v roce 2012 účtovalo o pohledávkách plynoucích z pronájmu prostřednictvím účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti*, ačkoliv se jednalo o pohledávky v oblasti soukromoprávních vztahů. MMR tímto postupem k 31. prosinci 2012 nadhodnotilo zůstatek účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti* a podhodnotilo zůstatek účtu 311 – *Odběratelé* o 4,3 mil. Kč.

### **Závazky vůči zaměstnancům**

MMR účtovalo o závazcích z mezd vyplacených bezhotovostně prostřednictvím nesprávného účtu 333 – *Jiné závazky vůči zaměstnancům*, ačkoliv mělo v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. zaúčtovat závazky vůči svým zaměstnancům z titulu mezd na stranu DAL účtu 331 – *Zaměstnanci*. MMR zvoleným postupem nadhodnotilo zůstatek účtu 333 – *Jiné závazky vůči zaměstnancům* a podhodnotilo zůstatek účtu 331 – *Zaměstnanci* o 16,5 mil. Kč.

#### **1.1.1.5 Náklady**

##### **Nezobrazení nákladů do období, s nímž časově a věcně souvisejí**

MMR nezaúčtovalo faktury ve výši 2,5 mil. Kč za služby za měsíc prosinec 2011 do správného účetního období, přestože uvedená plnění v jednotlivém případě přesahovala hladinu významnosti, kterou si MMR pro časové rozlišení stanovilo ve svém vnitřním předpisu. Obdobné případy byly nalezeny na počátku účetního období 2013, které mělo MMR zobrazit jako náklad časově a věcně související s účetním obdobím roku 2012.

#### **1.1.1.6 Podrozvaha**

##### **Nesprávné vykázání zástavních práv**

MMR v příloze účetní závěrky k 31. prosinci 2012 vykázalo zástavní práva z titulu poskytnutých investičních dotací na účtu 903 – *Ostatní majetek*, ačkoliv v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. měla být zástavní práva vykázána na účtu 945 – *Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých zajištění*. MMR dále neúčtovalo o zástavních právech z titulu poskytnutých investičních dotací v plné výši, která vyplývala z uzavřených zástavních smluv, a ve svém účetnictví zobrazilo částku o 1,28 mil. Kč nižší. MMR tímto zobrazením nadhodnotilo zůstatek účtu 903 – *Ostatní majetek* o 9,511 mld. Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 945 – *Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých zajištění* o 9,512 mld. Kč.

##### **Neúčtování o podmíněných pohledávkách z uzavřených nájemních smluv**

Na vybraném vzorku nájemních smluv platných a účinných v roce 2012 bylo zjištěno, že MMR v roce 2012 neúčtovalo o dlouhodobých podmíněných pohledávkách vyplývajících z uzavřených nájemních smluv, z kterých v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. plynula MMR povinnost účtovat o podmíněné pohledávce. MMR tímto podhodnotilo zůstatek účtu 934 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv* o 144,4 mil. Kč.

##### **Neúčtování o podmíněných závazcích z uzavřených smluv s dodavateli**

Na vzorku vybraných smluv platných a účinných v roce 2012, které MMR uzavřelo se svými dodavateli v kontrolovaném období či v předchozích účetních obdobích, bylo zjištěno, že ministerstvo neúčtovalo o dlouhodobých podmíněných závazcích z nich plynoucích, ačkoliv v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. MMR z uzavřených smluv plynula povinnost účtovat o podmíněných závazcích. MMR tím podhodnotilo zůstatek účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv* o 189 mil. Kč.

##### **Nezobrazení podmíněných závazků ze soudních sporů**

Na vzorku vybraných soudních sporů, ve kterých bylo MMR stranou žalovanou, bylo zjištěno, že MMR neúčtovalo o podmíněném závazku z titulu soudních sporů, ačkoliv vybrané soudní spory splňovaly podmínku významnosti stanovenou vnitřním předpisem ministerstva.

#### **1.1.1.7 Přehled o peněžních tocích**

V Přehledu o peněžních tocích vykázalo MMR na položce *B.I Výdaje na pořízení dlouhodobých aktiv* rovněž výdaje na investiční transfery v celkové částce 23,94 mil. Kč, ačkoliv tyto výdaje dle obsahové náplně na položku *B.I nepatří*.

## 1.2 Části účetní závěrky, které nejsou jednoznačně upraveny právními předpisy

### 1.2.1 Transfery spolufinancované ze zahraničí

Účtování a vykazování účetních případů týkajících se poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU, není ČÚS č. 703 jednoznačně upraveno, tj. není jednoznačně stanoveno, zda má být vybraná účetní jednotka v případě účtování transferů spolufinancovaných z EU v roli poskytovatele a příjemce, či v roli zprostředkovatele.

### 1.2.2 Přehled o změnách vlastního kapitálu

Nejasné znění vyhlášky č. 410/2009 Sb. v oblasti naplnění údajů o „zvýšení stavu“ či „snížení stavu“ položek *B.* a *D.* přehledu o změnách vlastního kapitálu vede k možnému používání různých způsobů pro naplnění údajů o „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“ uvedených položek přehledu. **Postup použitý MMR** při naplňování těchto položek **nebyl jednotný**, neboť jiným způsobem přistoupilo k naplnění údajů u položky *B.* než k naplnění údajů u položky *D.*, přestože jejich náplň je vymezena ve vyhlášce č. 410/2009 Sb. shodně.

## 2. Finanční výkazy MMR za rok 2012

V průběhu kontroly byl ověřován také výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu.

Tabulka č. 5 – Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu (v Kč)

| Rozpočtové příjmy   |                          | Rozpočtové výdaje |                          |
|---------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| Rozpočet po změnách | Výsledek od počátku roku | Konečný rozpočet  | Výsledek od počátku roku |
| 25 047 563 065,00   | 12 364 106 922,27        | 31 985 378 032,18 | 20 209 858 249,35        |

Zdroj: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2012.

### 2.1 Právní předpisy v roce 2012 pro oblast finančního výkaznictví OSS

Finanční výkazy byly v roce 2012 upraveny zejména zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a vyhláškou č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti.

### 2.2 Nesprávnosti ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu

V případě příjmů a výdajů uvedených ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu byla na vybraném vzorku kontrolována správnost jejich zařídění na položky a paragrafy rozpočtové skladby dle vyhlášky č. 323/2002 Sb. V tomto výkazu byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 16,8 mld. Kč spočívající v chybném zařídění výdajů poskytnutých národním subjektům v rámci projektů spolufinancovaných z EU, přičemž celková částka výdajů vykázaná za rok 2012 činila 20,2 mld. Kč.

Nejvýznamněji se na celkové nesprávnosti popsané v předchozím odstavci podílela nesprávnost ve výši 16,68 mld. Kč představující chybné zařídění výdajů na transfery spolufinancované z EU poskytované formou dotací, které byly zaříděny jako výdaje na mezinárodní spolupráci v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje pod rozpočtovým paragrafem 3691 – *Mezinárodní spolupráce v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje*, přestože se jednalo o výdaje ve prospěch národních subjektů, které měly být zaříděny pod rozpočtovým paragrafem 3661 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje*.

## 3. Závěrečný účet

Závěrečný účet kapitoly MMR byl zpracován v rozsahu stanoveném 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 obsahoval

povinné číselné sestavy a tabulkové přílohy. Vyhláška č. 419/2001 Sb. byla v průběhu roku 2012 novelizována. V průvodní zprávě byly zjištěny nedostatky oproti požadavkům vyhlášky č. 419/2001 Sb., které neměly zásadní vliv na vypovídací schopnost závěrečného účtu.

#### 4. Porušení rozpočtové kázně – záštita ministra

**MMR pod tzv. záštitou ministra poskytlo peněžní prostředky v celkové výši 3,2 mil. Kč způsobem, který zákony ČR organizačním složkám státu neumožňují, čímž porušilo § 9 odst. 1 a § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. a ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. se tím dopustilo porušení rozpočtové kázně.**

Ověřením dokladů bylo zjištěno, že MMR v kontrolovaném období účtovalo o prostředcích vynaložených na tzv. záštitu ministra na účtu 543 – *Dary*. Dle ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb. však organizační složky státu mohou poskytovat peněžní dary pouze z fondu kulturních a sociálních potřeb. Z věcné podstaty případů vyplývá, že vynaložení peněžních prostředků odpovídalo poskytnutí dotace, avšak bez dotačního titulu a bez dodržení právních předpisů upravujících poskytování dotací.

MMR u pořadatelů jednotlivých akcí, v jejichž rámci byla tzv. záštita ministra poskytována, objednávalo blíže nespecifikované služby spojené s přípravami akce, případně podíl na zajištění průběhu nebo organizace akce, či podíl na nákladech akce. MMR však za vynaložené peněžní prostředky neobdrželo žádné plnění a uvedené služby nebyly vynaloženy na jeho činnost. Prostředky byly vynaloženy ve prospěch občanských sdružení, obcí, obchodních společností a obecně prospěšné společnosti.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

#### Správnost, úplnost a průkaznost údajů v účetní závěrce a finančních výkazech MMR

Kontrolou bylo prověřeno, zda MMR při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů za rok 2012 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

MMR v roce 2012 nevedlo správné účetnictví ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o účetnictví v oblasti účtování o dlouhodobém hmotném a nehmotném majetku, o transferech spolufinancovaných ze zahraničí, o zástavních právech z poskytnutých investičních dotací či o závazcích vůči zaměstnancům z titulu mezd.

Úplné účetnictví ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o účetnictví nevedlo MMR v oblasti účtování o bezúplatně nabytých licencích k IS MONIT a IS BENEFIT, o odpisech majetku pořízeného v průběhu roku 2012, v oblasti dlouhodobých podmíněných pohledávek a závazků z uzavřených smluv a v oblasti podmíněných závazků u národních transferů.

Při kontrole byly zjištěny významné nesprávnosti:

- ve výkazu **rozvaha**, kde nejvýznamnější nesprávností jsou nevykázání nevypořádaných záloh na transfery v rámci ROP, OP PK a OP PA ve výši přesahující 14 mld. Kč a nevykázání nevypořádaných záloh na transfery v rámci IOP ve výši více než 600 mil. Kč,
- v **příloze**, kde nejvýznamnější nesprávností je nesprávné zobrazení zástavních práv z titulu poskytnutých investičních dotací ve výši 9,5 mld. Kč.

Pro posouzení spolehlivosti účetní závěrky **byla stanovena významnost (materialita)<sup>5</sup>**, tj. hodnota nesprávností, u kterých je možné přiměřeně očekávat, že jednotlivě nebo v součtu ovlivní ekonomická rozhodnutí uživatelů účetní závěrky, **ve výši 400 mil. Kč. Celková částka nesprávností**, které byly v průběhu kontroly zjištěny, **byla vyčíslena ve výši 25,5 mld. Kč.**

<sup>5</sup> Hladina významnosti na úrovni účetní závěrky byla stanovena v souladu s dlouhodobě uplatňovaným postupem NKÚ pro posuzování spolehlivosti účetních závěrek organizačních složek státu vycházející z mezinárodní uznávané nejlepší praxe na úrovni 2 % z celkových nákladů MMR k 31. prosinci 2012.

### **Transfery spolufinancované ze zahraničí**

Účtování a vykazování účetních případů týkajících se poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU, je zatíženo nejasnostmi a nejednoznačnostmi při aplikaci ČÚS č. 703, tj. není jednoznačně stanoveno, zda má být vybraná účetní jednotka v případě účtování transferů spolufinancovaných z EU v roli poskytovatele a příjemce, či v roli zprostředkovatele. Přitom informace o těchto účetních případech jsou v účetní závěrce MMR významné. **Různé výklady ČÚS č. 703 mohou vést k významně odlišnému zobrazení skutečností v účetní závěrce. Z toho důvodu není možné vyjádřit se ke spolehlivosti účetní závěrky MMR k 31. prosinci 2012<sup>6</sup>.**

**Současně je však třeba upozornit na skutečnost, že v rámci kontroly byly zjištěny významné nesprávnosti, které mnohonásobně překročily stanovenou hladinu významnosti a za jiných okolností<sup>7</sup> by vedly k modifikovanému výroku.**

### **Přehled o změnách vlastního kapitálu**

Nejasné znění vyhlášky č. 410/2009 Sb. v oblasti způsobu naplnění položek *B.* a *D.* přehledu o změnách vlastního kapitálu, která vede k možnosti různých způsobů naplnění údajů o „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“ těchto položek, neumožňuje posouzení správnosti sestavení tohoto výkazu a způsobuje též riziko nesrovnatelnosti údajů a jejich další nepoužitelnosti v rámci posuzování údajů vybraných účetních jednotek. I přes tuto nejasnost mělo MMR při naplnění položek *B.* a *D.* přehledu o změnách vlastního kapitálu postupovat jednotně.

### **Celková nesprávnost ve finančních výkazech**

V části I. a II. výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu sestaveného k 31. prosinci 2012 byla z celkových výdajů 20,2 mld. Kč zjištěna celková nesprávnost ve výši 16,8 mld. Kč spočívající v chybném zařazení výdajů poskytnutých národním subjektům v rámci projektů spolufinancovaných z EU.

**Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu nebyl sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.**

### **Porušení rozpočtové kázně**

MMR se v roce 2012 dopustilo ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. porušení rozpočtové kázně ve výši 3,2 mil. Kč tím, že pod tzv. záštitou ministra poskytlo tyto peněžní prostředky způsobem, který zákony ČR organizačním složkám státu neumožňuje.

### **Závěrečný účet**

Závěrečný účet kapitoly MMR byl zpracován v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb. a obsahoval povinné číselné sestavy a tabulkové přílohy. V průvodní zprávě byly zjištěny nedostatky oproti požadavkům vyhlášky č. 419/2001 Sb., avšak tyto nedostatky neměly zásadní vliv na vypovídací schopnost závěrečného účtu.

6 NKÚ na problematiku nejednoznačnosti předpisů pro účetnictví upozorňuje již od roku 2011 (viz kontrolní závěry např. z kontrolních akcí č. 10/20, 11/29, 12/14, 12/15, 12/28 a 12/30).

7 Situace, kdy by vyhodnocení správnosti účtování a vykázání transferů spolufinancovaných ze zahraničí nebylo znemožněno nejednoznačností předpisů pro účetnictví.



13/21

## Peněžní prostředky operačního programu *Životní prostředí* určené na čištění odpadních vod

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/21. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky operačního programu *Životní prostředí* určené na čištění odpadních vod poskytnuty a čerpány v souladu s právními předpisy a se stanovenými podmínkami; ověřit plnění opatření přijatých na základě předchozích kontrol.

Ve vztahu k cíli kontroly byla prověřena oblast podpory 1.1 *Snížení znečištění vod* prioritní osy 1 – *Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní*.

Kontrola byla prováděna v době od května do prosince 2013. Kontrolovaným obdobím byly roky 2008 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo životního prostředí (dále též „MŽP“),  
Státní fond životního prostředí České republiky, Praha, (dále též „SFŽP“)

a vybraní příjemci podpory:

Vodovody a kanalizace Náchod, a.s.; Vodárenská společnost Česká Třebová, s.r.o.; Vodohospodářská společnost SITKA, s.r.o., Šternberk; Svaz VKMO s.r.o., Brno; „Lužnice“, Dvory nad Lužnicí; Vodohospodářské sdružení Turnov; Svazek vodovodů a kanalizací Ivančice; město Dolní Poustevna; město Kardašova Řečice; město Kostelec na Hané; město Raspenava; město Strakonice; město Velké Opatovice.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MŽP a SFŽP, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání SFŽP proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. zasedání, konaném dne 31. března 2014,

**schválilo** usnesením č. 7/VII/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Operační program *Životní prostředí* (dále též „OPŽP“) je program, jehož prostřednictvím byla v programovém období 2007–2013 poskytována podpora z *Fondu soudržnosti* (dále též „FS“) a *Evropského fondu pro regionální rozvoj*. OPŽP svým zaměřením navazuje na operační program *Infrastruktura*, který byl realizován v programovém období 2004–2006.

Na základě výsledku auditu Evropské komise z roku 2011 byla v důsledku odhalených chyb aplikována plošná korekce ve výši 5 % na všechny výdaje proplacené příjemcům do srpna 2012. OPŽP byl již v roce 2012 zařazen do skupiny rizikových programů a byl pro něj sestaven individuální akční plán. Akční plán schválený vládou ČR<sup>1</sup> se zaměřoval zejména na obnovení pozastavených procesů u tohoto operačního programu. Operační program je od července 2012 zahrnut do režimu zesíleného řízení

1 Usnesení vlády ČR ze dne 4. 7. 2012 č. 498.

rizik. V důsledku přetrvávajícího rizika nenaplnění limitu čerpání prostředků byla v květnu 2013 vládou schválena realokace prostředků<sup>2</sup> z FS ve výši 3,7 mld. Kč do operačního programu *Doprava*, kterou však v prosinci 2013 Evropská komise neschválila.

Cílem oblasti podpory 1.1 OPŽP je naplnění přechodného období vyjednaného pro implementaci směrnice Rady č. 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod, a naplnění požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Globálním cílem oblasti podpory 1.1 OPŽP je zlepšení stavu povrchových a podzemních vod.

Oblast podpory zahrnuje čtyři podoblasti, které se liší zejména typem projektu a u čištění odpadních vod i původem znečištění. Jedná se o následující podoblasti:

- 1.1.1 – Snížení znečištění z komunálních zdrojů,
- 1.1.2 – Snížení znečištění z průmyslových zdrojů,
- 1.1.3 – Snížení znečištění způsobující eutrofizaci<sup>3</sup>,
- 1.1.4 – Komplexní monitoring vod.

U podoblasti podpory 1.1.2 – *Snížení znečištění z průmyslových zdrojů* nebyla vyhlášena žádná výzva. Problematika snížení znečištění z průmyslových zdrojů je předmětem podpory v rámci prioritní osy 5, konkrétně oblasti podpory 5.1 OPŽP.

V tabulce je vypočtena míra čerpání podpory v oblasti 1.1 OPŽP ve vztahu k alokovaným zdrojům a k závazkům ze schválených projektů k 27. 11. 2013.

**Tabulka – Přehled zdrojů a čerpání prostředků oblasti podpory 1.1 OPŽP (v Kč)**

|   | Zdroje FS      | Zdroje SFŽP** | Podpora celkem |
|---|----------------|---------------|----------------|
| Alokace   | 42 415 762 048 | 2 495 044 817 | 44 910 806 865 |
| Závazek ze schválených projektů*                                    | 43 040 541 870 | 2 560 384 611 | 45 600 926 481 |
| Čerpání podpory   | 20 162 414 080 | 1 193 827 597 | 21 356 241 677 |
| Podíl čerpání prostředků na celkové alokaci (v %)                   | 48 %           | 48 %          | 48 %           |
| Podíl čerpání prostředků vůči závazku ze schválených projektů (v %) | 47 %           | 47 %          | 47 %           |

**Zdroj:** Údaje o alokaci jsou převzaty z přílohy č. 1 implementačního dokumentu OPŽP a přepočteny měnovým kurzem ke dni 27. 11. 2013 ve výši 25,742 Kč/€. Údaje o závazcích ze schválených projektů a čerpání podpory jsou převzaty z informačního systému SFŽP *Central* k datu 27. 11. 2013. Míry čerpání prostředků podpory jsou výpočty NKÚ.

\* Celkem se jedná o 800 projektů, přičemž schválenými projekty jsou projekty, které jsou v informačním systému SFŽP *Central* evidovány ve stavu „RK“ (schválen k financování), „SM“ (projekt v realizaci), „REU“ (realizace projektu ukončena), „FIU“ (financování projektu ukončeno) nebo „CER“ (výdaje projektu certifikovány).

\*\* Podpora ve formě dotace.

Kontroly NKÚ byl podroben systém administrace projektů realizovaných v rámci oblasti podpory 1.1 OPŽP. Kontrola NKÚ posuzovala zejména nastavení a účinnost řídicích a kontrolních systémů, výkon činnosti MŽP jako řídicího orgánu a SFŽP jako zprostředkujícího subjektu při organizaci výzev, při hodnocení a výběru projektů, při jejich administraci, kontrole a monitorování. Ověřeno bylo také organizační zajištění výše uvedených činností a řízení rizik. Prověřen byl též systém finančního řízení oblasti podpory 1.1 OPŽP včetně výkaznictví a dále systém hlášení, evidence a šetření nesrovnalostí. Současně byla provedena kontrola patnácti realizovaných projektů.

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

<sup>2</sup> Realokace se týkala finančních prostředků z prioritní osy 4 a prioritní osy 8 OPŽP.

<sup>3</sup> Eutrofizace je proces obohacování vod o živiny, zejména dusík a fosfor. Rozlišujeme přirozenou eutrofizaci (jejímž hlavním zdrojem je výplach těchto živin z půdy a rozklad mrtvých organismů) a nepřirozenou, nadměrnou eutrofizaci způsobenou lidskou činností. Dusíkaté látky a fosfáty způsobující nepřirozenou eutrofizaci často pocházejí z hnojiv používaných v zemědělském sektoru a dešti splavovaných do vodních toků, existují však i jiné významné zdroje (u fosforu třeba některé prací prostředky, přicházející do řek kanalizací).



## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Organizace činností při implementaci oblasti podpory 1.1 OPŽP

MŽP, které je řídicím orgánem, naprostou většinu činností v oblasti implementace programu delegovalo na zprostředkující subjekt, jímž je SFŽP. V rámci delegování nejsou některé činnosti přímo vymezeny, respektive jsou společně sdíleny MŽP a SFŽP. Kromě řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu je v rámci OPŽP zřízen institut řídicího výboru jako poradního orgánu MŽP. Řídicí výbor se podílí na procesu výběru projektů k financování tím, že doporučuje určité projekty a kontroluje, zda jsou projekty pro financování vybírány podle výběrových kritérií schválených monitorovacím výborem OPŽP<sup>4</sup>.

Ve vztahu k řízení oblasti podpory 1.1 OPŽP nemá MŽP ve svém organizačním řádu přesně vymezeny povinnosti a činnosti mezi odborem fondů Evropské unie a odborem řízení projektů OPŽP, což je v rozporu se zákonem o finanční kontrole<sup>5</sup>.

### 2. Výzvy k předkládání žádostí o podporu a výběr projektů k financování z oblasti podpory 1.1 OPŽP

Administrace výzev k předkládání žádostí o podporu spadá do činností, které jsou sdíleny řídicím orgánem a zprostředkujícím subjektem. SFŽP zajistí přípravu textu výzvy a MŽP má povinnost text před zveřejněním schválit. Pro oblast podpory 1.1 OPŽP bylo vyhlášeno celkem deset výzev. V jednom případě, a to u výzvy č. 3, MŽP text výzvy před zveřejněním neschválilo, a ve čtyřech případech byl text výzvy zveřejněn ještě před vlastním schválením ze strany MŽP. Texty výzev vyhlášených v období do září 2009 pro oblast podpory 1.1 OPŽP neobsahovaly údaje finančního rázu (výši alokace stanovené pro danou výzvu), což je v rozporu s evropským prováděcím nařízením<sup>6</sup>.

V souvislosti s vyhlášením výzev a výběrem projektů nebyla ze strany MŽP a SFŽP zabezpečena dostatečná auditní stopa; SFŽP neuchoval dokumenty prokazující schválení výzvy č. 3 a 7 ze strany řídicího orgánu a MŽP nezajistilo uchování veškerých oficiálních výstupů z jednání řídicího výboru OPŽP týkajících se projektů doporučených a nedoporučených k financování z oblasti podpory 1.1 OPŽP. Chybějící doklady neumožňují provést zpětnou kontrolu této části hodnocení a výběru projektů a činí ji netransparentní.

Po splnění přijatelnosti jsou projekty vybírány na základě hodnocení podle obecných a specifických kritérií. Tato výběrová kritéria podléhají posouzení a schválení monitorovacím výborem OPŽP. Do prosince 2011 monitorovací výbor OPŽP výběrová kritéria neposuzoval ani neschvaloval<sup>7</sup>. Tento nedostatek nezjistil ani řídicí výbor OPŽP, jenž má kontrolovat, zda jsou projekty pro financování vybírány podle kritérií schválených monitorovacím výborem OPŽP. Řídicí orgán v rámci výzev vyhlášených pro oblast podpory 1.1 OPŽP schválil k financování projekty s podporou z *Fondu soudržnosti* ve výši 25,6 mld. Kč, aniž by zajistil výběr projektů v souladu s evropským obecným nařízením<sup>8</sup>.

Vyřízení žádosti o podporu v rámci výzev č. 3, 7 a 13 bylo zdlouhavé. Průměrná doba<sup>9</sup> od akceptace projektové žádosti do vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace se pohybovala okolo 28 měsíců. V 23 případech bylo rozhodnutí o poskytnutí dotace vydáno až po dokončení stavebních a montážních prací. Na skutečnou délku schvalovacího procesu mělo vliv mnoho faktorů, např. složitost projektových

4 Monitorovací výbor OPŽP je zřízen v souladu s článkem 63 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti. Cílem monitorovacího výboru je zajistit účinnost a kvalitu poskytované pomoci. Povinností monitorovacího výboru je zajistit dohled nad realizací OPŽP, zejména nad zajištěním souladu s předpisy EU a legislativou ČR a dosažením cílů programu při efektivním využití veřejných prostředků.

5 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v § 25 odst. 2 a) stanoví: „Ke splnění povinností podle odst. 1 vedoucí orgánu veřejné správy ... a) stanoví rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců při nakládání s veřejnými prostředky, včetně úplného a přesného vymezení povinností ve vztahu k jimi plněným úkolům, ...“

6 Článek 13 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti, a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006, o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

7 Nedostatek byl postižen plošnou korekcí (viz druhý odstavec v části I. Úvod tohoto kontrolního závěru).

8 Článek 60 písm. a) a článek 65 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

9 Průměrnou dobou se rozumí střední hodnota (medián), která byla vypočtena z hodnot u 408 projektů.

žádostí administrovaných v rámci oblasti podpory 1.1 OPŽP, žádosti žadatelů o prodloužení termínu vydání rozhodnutí stanoveného v registračních listech, chyby v projektových žádostech (zejména různé nedostatky ve finanční analýze předkládaných projektů), vysoká míra vyčerpání jednotlivých pracovníků SFŽP, zejména projektových manažerů, podmínka zadat veřejnou zakázku na dodavatele stavby před vydáním rozhodnutí<sup>10</sup>, nutnost dát schválit tzv. velké projekty Evropskou komisí.

### 3. Nastavení cílů, průběžné monitorování věcného pokroku a následný monitoring

V prioritní ose 1 OPŽP je specifickým cílem významné snížení množství vypouštěného znečištění do povrchových i podzemních vod. Specifickým cílem oblasti podpory 1.1 OPŽP je významné snížení znečištění a eutrofizace povrchových vod a zavedení komplexního zjišťování a hodnocení stavu vod včetně technického vybavení. Řídicí orgán nestanovil, jaké snížení znečištění lze považovat za významné. MŽP tak v rozporu se zásadou řádného finančního řízení<sup>11</sup> stanovilo pro oblast podpory 1.1 OPŽP specifický cíl, který je obtížně měřitelný, neboť není stanovena hranice významnosti.

Oblast monitorování zabezpečuje SFŽP v roli zprostředkujícího subjektu. NKÚ ověřil na vzorku projektů vybraných ke kontrole, že záznamy v informačním systému pro účely povinného průběžného monitorování jsou v souladu s údaji v předložených projektových složkách.

Po ukončení realizace projektu příjemce předkládá SFŽP podklady k závěrečnému vyhodnocení akce. Až do října 2013 nebyla ze strany MŽP schválena metodika pro vyhodnocování plnění indikátorů, což bylo jedním z důvodů výrazného zpoždění při provádění závěrečného vyhodnocení akce. Na přípravě tohoto metodického postupu SFŽP pracoval již od roku 2010.

Po schválení závěrečného vyhodnocení akce a závěrečné monitorovací zprávy má být projekt následně monitorován, a to po dobu stanovené udržitelnosti. V rámci následného monitoringu se také sledují příjmy, tj. platby za znečištění vod. V případě, že se čisté příjmy podstatným způsobem zvýší oproti příjmům zohledněným při stanovení výše podpory, je podpora v adekvátní výši snížena. V době, kdy už je řada projektů stavebně ukončena a využívána, tj. reálně existují příjmy, však neexistuje jednotný postup pro jejich monitorování. Není tak v dostatečném rozsahu zajištěna prevence přefinancování projektů, která by umožnila před ukončením období způsobilosti realokovat prostředky z projektů, jejichž příjmy nebyly předem dobře odhadnuty, na jiné operace v rámci OPŽP. Existuje tak riziko, že uvolněné prostředky z případného krácení podpory vyplacené příjemcům sníží míru čerpání alokace oblasti podpory 1.1 OPŽP.

### 4. Nastavení kontrolních systémů a výkon kontrolní činnosti

Kontrolní systém je nastaven jak na úrovni řídicího orgánu, tak i na úrovni zprostředkujícího subjektu. Řídicí orgán vykonává kontroly pravomocí delegovaných na zprostředkující subjekt, kontroly zprostředkujícího subjektu při provádění kontrol na místě u příjemců a kontroly příjemců podpory. Zprostředkující subjekt provádí administrativní kontroly zadávání veřejných zakázek a žádostí o platbu a dále kontroly na místě u příjemců podpory. Veřejnosprávní kontroly SFŽP na místě u příjemců jsou prováděny až od března 2011.

MŽP využívá k zabezpečení kontrolní činnosti externích služeb odborných konzultantů jako osob prizvaných ke kontrole<sup>12</sup>. MŽP formou veřejnosprávní kontroly prověřovalo u SFŽP, jak provádí kontroly u příjemců podpory. Ačkoliv měli tuto kontrolu zabezpečovat zástupci MŽP společně s odbornými konzultanty, fakticky ji v celém rozsahu provedli zástupci externího dodavatele.

Kontrolní akcí bylo ověřeno, že systém administrativních kontrol zadávání veřejných zakázek a žádostí o platbu je nastaven tak, aby poskytl přiměřené ujištění o správnosti operací spolufinancovaných z prostředků Evropské unie.

10 Před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace je žadatel o podporu povinen zadat veřejnou zakázku na stavební práce, která tvoří největší část výdajů projektu, a to z důvodu stanovení výše dotace.

11 Zásadu řádného finančního řízení upravuje článek 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, respektive článek 30 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 966/2012, podle kterého: „Pro všechny oblasti činnosti, na které se vztahuje rozpočet, jsou stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle. Dosažení těchto cílů se kontroluje pomocí výkonnostních ukazatelů pro každou činnost ...“

12 Ustanovení § 16 zákona č. 320/2001 Sb.

V rámci systému veřejnosprávních kontrol na místě prováděných MŽP i SFŽP u příjemců podpory z oblasti 1.1 OPŽP nejsou stanoveny lhůty pro provedení kontrol, a jejich plánování tedy není dostatečné. V důsledku absence lhůt pro provedení těchto kontrol existuje riziko, že bude docházet k výrazným prodlevám mezi provedením kontroly na místě u příjemce a předáním protokolu o výsledku kontroly, event. nebudou včas nahlášena podezření na nesrovnalost. MŽP na rok 2013 v plánu kontrol nestanovilo žádné termíny zahájení; SFŽP na roky 2012 a 2013 stanovil pouze orientační měsíční termíny zahájení těchto kontrol. Nedostatečné plánování veřejnosprávních kontrol zakládá riziko nekoordinované kontrolní činnosti. V důsledku toho může dojít k nenaplnění plánu, např. z důvodu nedostatečné kapacity, nebo k neúměrným délkám provedení těchto veřejnosprávních kontrol. NKÚ zjistil, že SFŽP například provedl veřejnosprávní kontrolu plánovanou na červen až v září 2012; teprve v únoru následujícího roku SFŽP zpracoval kontrolní list a protokol příjemce obdržel až v březnu 2013.

Kontrolou bylo též prověřeno nastavení systému pro kontrolu na místě u příjemců a způsob výběru vzorku pro kontrolu projektů. Kromě veřejnosprávních kontrol na místě provádí SFŽP též tzv. dohlídky a považuje je za činnost vykonávanou v rámci vnitřního kontrolního systému<sup>13</sup>. Na chyby při této činnosti upozornil NKÚ již v rámci kontrolní akce č. 11/17 a 12/21<sup>14</sup>.

## 5. Řízení oblasti podpory 1.1 OPŽP

Kontrolou NKÚ bylo prověřeno, zda je zajištěna ochrana prostředků oblasti podpory 1.1 proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům, zda jsou k vyhodnoceným rizikům přijímána opatření k jejich eliminaci a zda přijatá opatření vedla ke stanovenému cíli.

MŽP a SFŽP mají v rámci OPŽP nastaveny oddělené systémy řízení rizik, které nejsou specifikovány pro oblast podpory 1.1 OPŽP. Systémy MŽP a SFŽP nejsou sdíleny či jiným způsobem koordinovány, což v důsledku znemožňuje včasné vyhodnocení a minimalizaci rizik na úrovni operačního programu, resp. oblasti podpory 1.1 OPŽP. Navrhovaná opatření jsou nedostatečná nebo neúčinná. Toto potvrzuje skutečnost, že se ve většině případů rizika identifikovaná MŽP a SFŽP nedaří snižovat. NKÚ považuje tento nedostatek za slabé místo řídicího systému. Mezi rizika identifikovaná MŽP v roli řídicího orgánu pro OPŽP navíc nejsou zahrnována slabá místa, na něž poukázaly externí audity a evaluační zprávy.

V rámci kontroly finančního řízení prověřil NKÚ proces přípravy podkladů pro certifikaci výdajů oblasti podpory 1.1 OPŽP a zpracování predikcí (odhadů) čerpání, včetně spolupráce mezi MŽP a SFŽP, a to zejména z hlediska dopadu na skutečné čerpání alokovaných prostředků. Přestože Evropská komise pozastavila na období od března do října 2012 proplácení prostředků a dále aplikovala plošnou 5% korekci, byl v listopadu 2013 objem nasmlouvaných prostředků v oblasti podpory 1.1 OPŽP o 10 % vyšší než průměrný objem nasmlouvaných prostředků celého operačního programu. Objem vyplacených finančních prostředků byl v této oblasti podpory o 8 % vyšší než objem čerpání v celém programu a objem certifikovaných finančních prostředků byl vyšší o 4,5 %, než byl průměrný stav v rámci celého OPŽP.

## 6. Systém hlášení, evidence a šetření nesrovnalostí

Kontrolou bylo na vzorku hlášených nesrovnalostí u projektů oblasti podpory 1.1 OPŽP<sup>15</sup> prověřeno nastavení systému hlášení nesrovnalostí ve vnitřních předpisech řídicího orgánu i zprostředkujícího subjektu, zpracování čtvrtletních hlášení ve vnitřním a vnějším okruhu a podávání zpráv o následných krocích. Kontrolní akce NKÚ se zaměřila na ověření spolupráce mezi řídicím orgánem a zprostředkujícím subjektem v rámci delegovaných pravomocí.

<sup>13</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) a odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb.

<sup>14</sup> Kontrolní akce č. 11/17 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost na prioritní osu Počáteční vzdělávání* (kontrolní závěr zveřejněn v části 4/2012 *Věstníku NKÚ*); kontrolní akce č. 12/21 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace* (kontrolní závěr zveřejněn v části 3/2013 *Věstníku NKÚ*).

<sup>15</sup> Souhrn částek ohrožených či dotčených nesrovnalostí u 16 projektů v rámci oblasti podpory 1.1 činil k datu kontroly 557 991 242,82 Kč.

V jednom případě NKÚ zjistil, že SFŽP neprodleně neinformoval MŽP o podezření na nesrovnalost<sup>16</sup>. V ostatních kontrolovaných případech neshledal NKÚ nedostatky ve spolupráci mezi řídicím orgánem a zprostředkujícím subjektem.

Evropská komise v červnu 2011 zpochybnila podmínky přijatelnosti projektu *Čistírna odpadních vod Třeboň* dle přílohy č. 7 programového dokumentu OPŽP. MŽP v roli řídicího orgánu nepozastavilo další financování problémového projektu, nepřijalo adekvátní opatření k zabezpečení předcházení nesrovnalosti a nezařadilo podezření na nesrovnalost ani do vnitřního ani do vnějšího okruhu hlášení.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky operačního programu *Životní prostředí* určené na čištění odpadních vod. Kontrole bylo podrobena celkové nastavení implementačního systému a zároveň činnosti MŽP a SFŽP související s administrací, monitorováním a výkonem kontroly projektů financovaných z oblasti podpory 1.1 OPŽP. U příjemců podpory bylo ověřeno dodržování právních předpisů a podmínek stanovených při poskytnutí dotace. Zároveň NKÚ prověřil plnění opatření přijatých MŽP na základě předchozích kontrol.

Objem kontrolovaných prostředků činil 2 091 709 803 Kč, z toho částku 1 867 929 600 Kč tvořily zdroje státního rozpočtu poskytnuté na předfinancování výdajů, které mají být kryty z rozpočtu Evropské unie, a částku 223 780 203 Kč představovaly zdroje SFŽP. V rámci kontroly systému hodnocení a výběru projektů k financování ověřil<sup>17</sup> NKÚ částku požadovaných dotací ve výši 1 710 313 490 Kč. Systém vyhlášení výzev a výběr projektů k financování ověřil NKÚ na pěti výzvách, v nichž byla rozdělena podpora z rozpočtu Evropské unie ve výši 26 027 596 154 Kč.

Celkový objem nevyčerpaných prostředků podpory určené pro oblast 1.1 OPŽP byl ke konci roku 2013 cca 23,5 mld. Kč; míra čerpání podpory ve vztahu k alokaci tak činila v sedmém roce programového období 48 % (stav k 27. 11. 2013) a k 3. lednu 2014 byla 51,2 %<sup>18</sup>.

Dle údajů Ministerstva pro místní rozvoj měly být ke splnění pravidla  $n+2/n+3$  ke konci roku 2013 vyčerpaný výdaje ve výši cca 65 %. Na konci roku 2013 bylo v rámci celého OPŽP proplaceno příjemcům 44 % alokovaných zdrojů<sup>18</sup>. U OPŽP se tedy potvrzuje riziko automatického zrušení závazku<sup>19</sup> u významné části alokace; toto riziko se dle odhadu Ministerstva pro místní rozvoj týká cca 5,26 mld. Kč<sup>20</sup>.

Na základě prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému oblasti podpory 1.1 operačního programu *Životní prostředí* byl tento systém vyhodnocen v kontrolovaném období jako účinný a funkční.

NKÚ s ohledem na výši nevyčerpaných prostředků podpory určené pro oblast 1.1 OPŽP doporučuje přijmout některá opatření, a to zejména v oblasti:

- účinného řízení rizik identifikovaných u MŽP i SFŽP,
- včasného podchycení nedostatků a rizik významným zkrácením lhůt mezi jejich odhalením veřejnosprávní kontrolou a jejich nahlášením do vnitřního okruhu hlášení nesrovnalostí,
- rozdělení konkrétních činností mezi MŽP a SFŽP,
- optimalizace a zefektivnění činností spojených s administrací projektů,
- zajištění monitoringu příjmů dosažených u ukončených projektů.

Výdaje v celkové výši 2 091 709 803 Kč NKÚ prověřil na vzorku patnácti projektů (viz příloha tohoto kontrolního závěru). Na uvedeném vzorku projektů nebyly zjištěny finančně vyčíslitelné nedostatky.

<sup>16</sup> Povinnost neprodleně informovat o podezření na nesrovnalost vyplývá z článku 4 odst. 7 dohody o delegování některých činností a pravomocí Ministerstva životního prostředí jako řídicího orgánu operačního programu *Životní prostředí* na Státní fond životního prostředí České republiky.

<sup>17</sup> Kontrola byla provedena na vzorku 11 projektových žádostí, z toho 5 žádostí předložili žadatelé v rámci třetí výzvy, 4 žádosti v rámci sedmé výzvy a 2 žádosti v rámci třinácté výzvy.

<sup>18</sup> *Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a národních zdrojů v programovém období 2007–2013, prosinec 2013*; vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci.

<sup>19</sup> Dle článku 93 a následujících nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

<sup>20</sup> *Pravidelná zpráva o stavu čerpání finančních prostředků EU pro členy vlády ČR – prosinec 2013*, materiál MMR pro jednání vlády, čj.: 176/2014-27, ze dne 10. 1. 2014.

## Příloha – Přehled projektů podrobených kontrole NKÚ

| Číslo projektu          | Název příjemce                                      | Název projektu  | Výše podpory         | Proplaceno k 30. 9. 2013 | Kontrolovaný objem   |
|-------------------------|---|---|----------------------|--------------------------|----------------------|
| CZ.1.02/1.1.00/09.03636 | Vodovody a kanalizace Náchod, a. s.                 | Nové Město nad Metují: ČOV ul. Českých Bratří                         | 4 318 712            | 3 990 980                | 3 990 980            |
| CZ.1.02/1.1.00/09.03637 | Vodovody a kanalizace Náchod, a. s.                 | Náchod a Hronov – kanalizace a rekonstrukce ČOV Náchod                | 143 549 557          | 138 457 678              | 138 457 678          |
| CZ.1.02/1.1.00/09.05725 | Vodárenská společnost Česká Třebová, s.r.o.         | Česká Třebová – kanalizace a ČOV                                      | 217 060 960          | 198 447 159              | 198 447 159          |
| CZ.1.02/1.1.00/08.02125 | Vodohospodářská společnost SITKA, s.r.o., Šternberk | Dokončení kanalizace aglomerace Šternberk                             | 285 880 575          | 283 631 276              | 283 631 276          |
| CZ.1.02/1.1.00/08.02359 | Svaz VKMO s.r.o., Brno                              | Projekt ochrany vod povodí řeky Dyje – II. etapa                      | 668 921 818          | 614 047 917              | 289 759 907          |
| CZ.1.02/1.1.00/08.02132 | Lužnice, Dvory nad Lužnicí                          | Kanalizace a ČOV pro obce Dvory nad Lužnicí a Halámky                 | 33 613 343           | 30 806 507               | 30 806 507           |
| CZ.1.02/1.1.00/09.05830 | Vodohospodářské sdružení Turnov                     | Přepeře – odkanalizování místní části Potůček                         | 6 547 970            | 6 547 970                | 6 547 970            |
| CZ.1.02/1.1.00/09.05845 | Vodohospodářské sdružení Turnov                     | Benecko – Štěpanická Lhota, intenzifikace ČOV a dostavba kanalizace   | 14 490 799           | 14 490 308               | 14 490 799           |
| CZ.1.02/1.1.00/08.03387 | Svazek vodovodů a kanalizací Ivančice               | Zlepšení kvality vod v řekách Jihlava a Svratka nad nádrží Nové Mlýny | 523 030 798          | 490 198 772              | 490 198 772          |
| CZ.1.02/1.1.00/09.03644 | Město Dolní Poustevna                               | Kanalizace a ČOV Dolní Poustevna                                      | 89 889 678           | 78 738 812               | 78 738 812           |
| CZ.1.02/1.1.00/08.02053 | Město Kardašova Řečice                              | Dostavba kanalizace – Kardašova Řečice                                | 6 066 126            | 5 865 502                | 5 865 502            |
| CZ.1.02/1.1.00/09.03613 | Město Kostelec na Hané                              | Vodovod a kanalizace s ČOV Kostelec na Hané                           | 106 810 688          | 68 856 984               | 68 856 984           |
| CZ.1.02/1.1.00/08.02120 | Město Raspenava                                     | Kanalizace Raspenava  | 295 200 084          | 244 997 310              | 205 575 328          |
| CZ.1.02/1.1.00/08.02057 | Město Strakonice                                    | Strakonice – intenzifikace ČOV a doplnění kanalizace                  | 225 479 335          | 224 489 643              | 224 489 643          |
| CZ.1.02/1.1.00/08.02158 | Město Velké Opatovice                               | Rekonstrukce a intenzifikace ČOV Velké Opatovice                      | 61 125 580           | 51 852 486               | 51 852 486           |
| <b>Celkem</b>           |   |   | <b>2 681 986 024</b> | <b>2 455 419 302</b>     | <b>2 091 709 802</b> |

Zdroj: kontrolní protokoly NKÚ u příjemců podpory.



13/22

## Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch České průmyslové zdravotní pojišťovny

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/22. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch České průmyslové zdravotní pojišťovny, včetně dopadu procesu sloučení.

Kontrola byla prováděna od června 2013 do dubna 2014.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo zdravotnictví,  
Česká průmyslová zdravotní pojišťovna.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podala Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ č. 6/VIII/2014.

**Kolegium NKÚ** na svém X. zasedání, konaném dne 26. května 2014,

**schválilo** usnesením č. 12/X/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Vznik, činnost a zánik resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťoven (dále také „zaměstnanecká pojišťovna“) upravuje zákon č. 280/1992 Sb.<sup>1</sup> Podle tohoto zákona je zaměstnanecká pojišťovna právnickou osobou, v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Zapisuje se do obchodního rejstříku. Zaměstnanecká pojišťovna hospodaří s vlastním majetkem a majetkem jí svěřeným. Nesmí zřizovat a provozovat poskytovatele zdravotních služeb ani podnikat s prostředky plynoucími z veřejného zdravotního pojištění.

Po přijetí výše uvedeného zákona vzniklo přes 20 zaměstnaneckých pojišťoven. Kromě úhrad zdravotních služeb z prostředků veřejného zdravotního pojištění bylo počítáno s různými druhy připojištění a například také s tím, že pojištěncům budou zaměstnanecké pojišťovny hradit péči, na které by se finančně podíleli zaměstnavatelé. Uvažováno bylo o možnosti, že zdravotní pojišťovny budou moci snížit sazbu pojistného pro své pojištěnce. Výrazně byl v té době sledován záměr vytvořit podmínky pro konkurenční prostředí.

O povolení k provádění veřejného zdravotního pojištění rozhoduje Ministerstvo zdravotnictví po vyjádření Ministerstva financí. K 1. lednu 2014 působilo v České republice vedle Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (dále také „VZP“) šest zaměstnaneckých pojišťoven.

<sup>1</sup> Zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách.

**Česká průmyslová zdravotní pojišťovna** (dále také „ČPZP“), která vznikla v roce 1992 pod názvem Hutnická zaměstnanecká pojišťovna (dále také „HZP“), je v současné době z hlediska počtu pojištěnců druhou největší zaměstnaneckou pojišťovnou v ČR.

**Ministerstvo zdravotnictví** (dále také „MZ“) je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro zdravotní pojištění. Zvláštní právní předpisy, zejména zákon č. 280/1992 Sb.<sup>1</sup>, specifikují pravomoci a povinnosti MZ ve vztahu k zaměstnaneckým pojišťovnám. Zjistí-li MZ závažné nedostatky v činnosti zaměstnanecké pojišťovny, je oprávněno podle povahy zjištěného nedostatku vyžadovat, aby byla ve stanovené lhůtě zjednána náprava, nebo může na dobu nejvýše jednoho roku rozhodnout o zavedení nucené správy.

Kontroly byly podrobeny činnosti kontrolovaných osob z hlediska souladu s právními předpisy a z hlediska formální a věcné správnosti, a to zejména: výběr pojistného na veřejné zdravotní pojištění včetně vymáhání a odpisu pohledávek, úhrady zdravotních služeb, vedení účetnictví, tvorba a čerpání prostředků soustředěných ve vybraných fondech a postup při slučování zaměstnaneckých pojišťoven.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Slučování zaměstnaneckých pojišťoven

Právní úprava umožňuje, resp. neomezuje, slučování zdravotních pojišťoven při splnění zákonem stanovených podmínek. Proces slučování a samotné sloučení závisí na posouzení MZ, které je po vyjádření Ministerstva financí (dále také „MF“) oprávněno o sloučení rozhodnout. Se žádostí o povolení předkládá zdravotní pojišťovna také nový návrh zdravotně pojistného plánu.

MZ postupně povolilo sloučení HZP, respektive ČPZP, se třemi dalšími zaměstnaneckými pojišťovnami:

- ke dni 1. 7. 2009 se Zdravotní pojišťovnou AGEL (dále také „ZPA“);
- ke dni 1. 10. 2009 s Českou národní zdravotní pojišťovnou (dále také „ČNZP“); ke stejnému dni došlo ke změně názvu HZP na Českou průmyslovou zdravotní pojišťovnu;
- ke dni 1. 10. 2012 se Zdravotní pojišťovnou METAL-ALIANCE (dále také „ZP M-A“).

ZPA, ČNZP i ZP M-A byly k datu sloučení zrušeny bez likvidace, veškerý majetek, závazky a pohledávky přešly na právního nástupce, tedy na HZP, resp. ČPZP. Zrušované zaměstnanecké pojišťovny sestavily ke dni zrušení mimořádnou účetní závěrku. Záporný vlastní kapitál (–3 855 tis. Kč) vykazala pouze ZPA, která evidovala záporné zůstatky provozního fondu, fondu reprodukce majetku a fondu prevence.

Pokud jde o HZP, resp. ČPZP, právní předpisy neuvádějí výslovně povinnost, aby zdravotní pojišťovna pokračující v činnosti sestavila ke dni předcházejícímu dni sloučení mimořádnou účetní závěrku. Názory posuzujících ministerstev na tuto otázku nebyly při procesu slučování shodné. Nakonec se MZ přiklonilo k názoru, že zdravotní pojišťovna pokračující v činnosti nemusí sestavovat mimořádnou účetní závěrku, a od svého původního požadavku na její sestavení ustoupilo. HZP, resp. ČPZP, v souvislosti se sloučeními mimořádnou účetní závěrku nesestavila.

**V případě slučování zdravotních pojišťoven nejsou právní úpravou stanovena kritéria pro posouzení, kdy je takovýto postup z hlediska veřejného zájmu účelný, a kdy nikoliv. Rovněž chybí závazná právní úprava povinnosti sestavit účetní závěrku pro zdravotní pojišťovnu pokračující v činnosti, přitom tato závěrka dokládá stav hospodaření účetní jednotky před sloučením, slouží jako základna pro sestavení zahajovací rozvahy ke dni sloučení a má potřebnou vypovídací schopnost. Ve sledovaných letech, kdy došlo ke sloučení zdravotních pojišťoven, dosahovala výše aktiv HZP, resp. ČPZP, cca 5 mld. Kč.**



## 2. Zdravotně pojistný plán

Návrh zdravotně pojistného plánu (dále také „ZPP“) jsou zaměstnanecké pojišťovny povinny předložit k posouzení MZ a MF. Na návrh vlády ho schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Není-li ZPP schválen, hospodaří zdravotní pojišťovny do jeho schválení v provizoriu, jehož základem je návrh ZPP na příslušný kalendářní rok.

**Návrh zdravotně pojistného plánu, který byl schválen správní radou HZP, resp. ČPZP, a který byl řádně předložen, nebyl vůbec pro období let 2006, 2007, 2009 a 2010 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen. Pro období let 2008, 2011 a 2012 byl návrh ZPP schválen až v průběhu těchto let. Znamená to, že zdravotní pojišťovna ve zmíněných letech, popřípadě v části těchto let, hospodařila v provizoriu, které odpovídalo návrhu zdravotně pojistného plánu. Ani nově sestavené návrhy zdravotně pojistného plánu předkládané s žádostí o povolení sloučení nebyly schváleny zákonem<sup>1</sup> požadovaným způsobem.**

## 3. Zabezpečování veřejného zdravotního pojištění

Zdravotní pojišťovny jsou v rámci veřejného zdravotního pojištění povinny zajišťovat **výběr pojistného** na veřejné zdravotní pojištění (dále také „pojistné“) a **úhradu zdravotních služeb** z prostředků veřejného zdravotního pojištění za podmínek stanovených příslušnými zákony<sup>1,2,3</sup>, zejména zákonem č. 48/1997 Sb.<sup>2</sup>

**Tabulka č. 1 – Vybrané základní ukazatele ČPZP**

|  | 2009      | 2010       | 2011       | 2012       |
|--|-----------|------------|------------|------------|
| Průměrný počet pojištěnců                                      | 468 422   | 714 142    | 722 700    | 845 745    |
| Předpisy pojistného (v tis. Kč)                                | 6 484 592 | 10 145 778 | 10 393 441 | 12 623 760 |
| Uhrazené pojistné (v tis. Kč)                                  | 6 230 538 | 9 818 465  | 10 243 053 | 12 262 928 |
| Prostředky z přerozdělování pojistného (v tis. Kč)             | 2 115 913 | 3 292 951  | 3 310 392  | 4 039 067  |
| Pohledávky za plátcí po lhůtě splatnosti k 31. 12. (v tis. Kč) | 1 697 265 | 858 331    | 797 937    | 1 572 976  |

**Zdroj:** výroční zprávy ČPZP za roky 2009 až 2012.

K 31. prosinci 2012 dosáhl počet pojištěnců ČPZP 1 171 395. V roce 2012 došlo k jeho nárůstu v důsledku sloučení ČPZP se ZP M-A.

### 3.1 Výběr pojistného

Stěžejním příjmem každé zdravotní pojišťovny jsou platby pojistného, které zdravotním pojišťovnám hradí pojištěnci, zaměstnavatelé a stát. Zákonem č. 438/2004 Sb.<sup>4</sup> bylo rozhodnuto o maximální možné míře přerozdělování, tj. o přerozdělování veškerého vybraného pojistného prostřednictvím zvláštního účtu veřejného zdravotního pojištění spravovaného VZP.

**ČPZP v kontrolovaném období odepsala pohledávky za plátcí pojistného v celkové výši 302 890 tis. Kč, z toho pojistné činilo 136 843 tis. Kč a penále činilo 166 047 tis. Kč.**

V souvislosti s výběrem pojistného jsou zdravotní pojišťovny oprávněny provádět kontrolu plateb pojistného. V devíti ze 108 případů vybraných ke kontrole provedla ČPZP kontrolu za období delší než pět let. Z uvedených devíti případů byly do ukončení kontroly NKÚ označeny za bezvýsledně vymáhané pohledávky v částce 1 442 974 Kč a byly odepsány.

Nezaplatí-li plátce pojistného pojistné ve stanovené výši a včas, je příslušná zdravotní pojišťovna povinna dle zákona<sup>2</sup> vymáhat na dlužníkovi zaplacení dlužné částky včetně penále. Zdravotní pojišťovny rozhodují

<sup>2</sup> Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

<sup>3</sup> Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

<sup>4</sup> Zákon č. 438/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry, dlužné pojistné a penále lze předepsat k úhradě též výkazem nedoplatků. Vykonalné platební výměry i výkazy nedoplatků jsou titulem pro soudní nebo správní výkon rozhodnutí. ČPZP ve sledovaném období z důvodu menší administrativní náročnosti využívala k předepsání dlužného pojistného pouze formu výkazu nedoplatků.

V rámci kontroly postupu při vymáhání pohledávek bylo zjištěno na vzorku 121 případů, u nichž celková neuhrazená výše pohledávek dosáhla 89 168 495,95 Kč, že ČPZP ve třech případech nepodala včas přihlášky pohledávek ve výši 927 758 Kč do dědického řízení, což vedlo k jejich odpisu.

Jestliže zaměstnavatel nebo osoba samostatně výdělečně činná (dále také „OSVČ“) nesplní povinnost podat přehled o platbách pojistného, respektive o svých příjmech a výdajích, a tato povinnost není splněna ani v pojišťovnou určené lhůtě, je zdravotní pojišťovna oprávněna dle zákona<sup>3</sup> stanovit rozhodnutím pravděpodobnou výši pojistného, byl-li plátcе ve výzvě na tento následek upozorněn.

Na vzorku vybraných rozhodnutí o pravděpodobné výši pojistného, kterými bylo zaměstnavatelům stanoveno pojistné a penále ve výši celkem 3 420 134 Kč, nebyl v postupu ČPZP shledán nedostatek. Postup, který neměl zákonnou oporu, byl v rámci kontroly zjištěn u předepisování pojistného u OSVČ, které nepodaly přehled a jejichž hlavním zdrojem příjmů bylo podnikání. ČPZP v těchto případech vycházela pouze z minimálního vyměřovacího základu, nikoli z pravděpodobné výše pojistného, a v důsledku toho vedla v evidenci pohledávek za OSVČ nesprávně nižší částky.

### 3.2 Úhrady zdravotních služeb

Zdravotní pojišťovny jsou povinny zajistit poskytování hrazených zdravotních služeb svým pojištěncům, včetně jejich místní a časové dostupnosti, a to prostřednictvím smluvních poskytovatelů zdravotních služeb (dále také „poskytovatel ZS“), kteří tvoří síť smluvních poskytovatelů ZS. Zákon<sup>2</sup> ukládá zdravotním pojišťovnám povinnost vést seznam smluvních poskytovatelů ZS a zveřejnit ho způsobem umožňujícím dálkový přístup, současně ukládá povinnost vést u jednotlivých poskytovatelů ZS přehled zdravotnických pracovníků.

**ČPZP požadovaným způsobem zveřejnila seznam smluvních poskytovatelů ZS, avšak nevedla přehled zdravotnických pracovníků poskytujících hrazené služby u jednotlivých smluvních poskytovatelů ZS, jak také stanoví zákon<sup>2</sup>.**

Tabulka č. 2 – Počet smluvních poskytovatelů zdravotních služeb ČPZP

| SPZS k 31. 12.                        | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013*  |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Počet SPZS celkem</b>              | 24 870 | 25 017 | 24 849 | 25 609 | 25 721 |
| – z toho: ambulantní poskytovatelé ZS | 21 467 | 21 641 | 21 518 | 22 119 | 22 057 |
| • poskytovatelé lůžkových ZS          | 276    | 275    | 277    | 277    | 276    |
| – z toho: nemocnice                   | 156    | 155    | 157    | 154    | 153    |
| • OLÚ                                 | 50     | 59     | 58     | 60     | 59     |
| • poskytovatelé LLRS                  | 51     | 49     | 49     | 55     | 53     |
| • ozdravovny                          | 17     | 10     | 3      | 4      | 4      |
| • ZZS, doprava                        | 310    | 304    | 269    | 265    | 258    |
| • lékárny a výdejny ZPr               | 2 749  | 2 738  | 2 733  | 2 889  | 2 861  |

Zdroj: výroční zprávy ČPZP za roky 2009 až 2012, dokumentace ČPZP.

\* Písemná informace ČPZP k údajům za rok 2013 ze dne 10. 1. 2014, předložená smluvní dokumentace pro rok 2013.

Zkratky: SPZS = smluvní poskytovatel zdravotních služeb, ZS = zdravotní služby, OLÚ = odborné léčebné ústavy, LLRS = lázeňské léčebné rehabilitační služby, ZZS = zdravotnická záchranná služba, ZPr = zdravotnické prostředky.

Vztahy mezi zdravotními pojišťovnami a poskytovateli ZS se řídí písemnými smlouvami uzavřenými podle rámcových smluv a právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění a poskytování zdravotních služeb. V rámci procesu slučování zůstaly smluvní vztahy zachovány. HZP, resp. ČPZP poskytovatele zdravotních služeb písemně informovala o termínech sloučení, o platnosti smluv a stanovila nové předběžné měsíční zálohy, které uhradila ve sjednané výši. Následně byly uzavírány s poskytovateli ZS nové smlouvy a cenová ujednání<sup>5</sup>.

Zdravotní služby hrazené ze zdravotního pojištění blíže specifikuje zákon č. 48/1997 Sb.<sup>2</sup> Formy a výše úhrad zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění se řídily úhradovými vyhláškami<sup>6</sup> vydanými MZ pro dané období.

Z celkového počtu poskytovatelů ZS v jednotlivých segmentech uvedených v tabulce č. 2 byla kontrolována smluvní dokumentace týkající se 71 poskytovatelů ZS; z toho se jednalo o 18 lůžkových poskytovatelů ZS, 26 odborných léčebných ústavů, 21 poskytovatelů lázeňských léčebně rehabilitačních služeb a šest dodavatelů tzv. cirkulujících zdravotnických prostředků.

ČPZP se v kontrolovaném období s poskytovateli ZS dohodla na jiném, individuálním způsobu úhrady a jiném referenčním období, než stanovily příslušné úhradové vyhlášky<sup>6</sup>. Zákon<sup>7</sup> takový postup umožňuje. Tímto způsobem ČPZP postupovala i v roce 2010, kdy však nesplnila zákonem<sup>7</sup> stanovenou podmínku dodržení zdravotně pojistného plánu pro uvedený rok. Kromě roku 2010 ČPZP zdravotně pojistný plán nepřekročila.

Nad rámec těchto individuálních cenových ujednání ČPZP dále uzavírala s některými poskytovateli ZS další dohody o navýšení objemu a úhrad zdravotních služeb. Kontrolou příslušné dokumentace bylo například zjištěno, že v letech 2009 až 2013 se šesti poskytovateli ZS (z 18 kontrolovaných případů) sjednala individuální úhrady a navýšení úhrad ve výši 184 877 tis. Kč, z toho s jedním poskytovatelem ZS uzavřela např. v roce 2011 dohody o navýšení úhrady za specializované zdravotní výkony ve výši 50 mil. Kč.

Obdobně ČPZP v letech 2010 až 2013 individuálně dohodla cenu za lázeňskou léčebně rehabilitační péči (dále také „lázeňská péče“) s poskytovateli lázeňských léčebně rehabilitačních služeb (dále také „poskytovatel lázeňských služeb“) a péči v rehabilitačních ústavech. Minimální úhrada za lázeňskou péči (komplexní 850 Kč/osobu/den, příspěvková 250 Kč/osobu/den) stanovená úhradovou vyhláškou<sup>6</sup> byla ČPZP dodržena; maximální úhrada vyhláškou stanovena nebyla.

V cenových ujednáních uzavřených ČPZP s 21 poskytovateli lázeňských služeb bylo u 12 z nich zjištěno u shodných indikací rozpětí od 142 do 423 Kč za léčení na osobu a den.

Indikační seznam nspecifikuje skupiny pro přímé překlady (z akutního lůžka k poskytovateli lázeňských služeb). ČPZP se třemi poskytovateli lázeňských služeb individuálně sjednala přímé překlady k šesti indikacím, čímž se navýšila cena za léčení na osobu a den v rozpětí od 61 do 426 Kč.

Z předložené dokumentace bylo zjištěno, že u rehabilitačních ústavů došlo u 13 z 26 kontrolovaných případů k navýšení paušální sazby, a to až o 264,47 Kč/osobu/den.

**NKÚ spatřuje značná rizika v možnosti zdravotních pojišťoven uzavírat v rámci veřejného zdravotního pojištění jakákoli cenová ujednání bez stanovení určitých hranic či omezení nebo zvláštních podmínek. Tento postup, který platné právní předpisy připouštějí, nemá žádná transparentní pravidla a umožňuje subjektivní a nerovný přístup zdravotních pojišťoven vůči poskytovatelům zdravotních služeb.**

5 Cenové ujednání je samostatný dokument obsahující dohodu o ceně pro daný rok.

6 Vyhláška č. 464/2008 Sb., č. 471/2009 Sb., č. 396/2010 Sb. a č. 425/2011 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění a regulačních omezení objemu poskytnuté zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění.

7 Viz § 17 odst. 5, resp. 6 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

### Seznam zdravotních výkonů

Na základě zákonného zmocnění vydává MZ seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami (dále také „Seznam“) formou vyhlášky<sup>8</sup>. Kontrolou bylo zjištěno, že ČPZP opakovaně, tj. v roce 2011, 2012 i 2013, smluvně dohodla s jedním z poskytovatelů ZS úhradu zdravotních výkonů v Seznamu neuvedených, a tedy i bez stanovených bodových hodnot. Ve výjimečných případech může sice zdravotní pojišťovna hradit zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrazené, avšak pouze v případě, je-li jejich poskytnutí jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce.

Seznam zdravotních výkonů byl v uvedených letech doplňován, nikoli však o zjištěné zdravotní výkony. Návrhy na zařazení zdravotních výkonů do Seznamu mohou podávat i zdravotní pojišťovny. ČPZP tento návrh nepodala.

**Ze základního fondu hradila ČPZP opakovaně také zdravotní výkony, které z hlediska požadavků na ně kladených nebyly doposud MZ uznány a doplněny do seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami.**

### Náklady na zdravotní služby

Přehled nákladů na zdravotní služby dle jednotlivých segmentů a jejich meziroční vývoj v kontrolovaném období jsou uvedeny v tabulce č. 3.

**Tabulka č. 3 – Náklady na zdravotní služby ve vybraných segmentech** (v tis. Kč)

|                               | 2009             | 2010              | Meziroční změna 2009–2010 (v %) | 2011              | Meziroční změna 2010–2011 (v %) | 2012              | Meziroční změna 2011–2012 (v %) |
|-------------------------------|------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|
| <b>Náklady SPZS celkem:</b>   | <b>8 482 462</b> | <b>13 341 945</b> | <b>57,29</b>                    | <b>13 675 716</b> | <b>2,50</b>                     | <b>16 118 858</b> | <b>17,86</b>                    |
| z toho:                       |                  |                   |                                 |                   |                                 |                   |                                 |
| – ambulantní poskytovatelé ZS | 2 485 292        | 3 964 772         | 59,53                           | 4 222 085         | 6,49                            | 4 881 600         | 15,62                           |
| • z toho: praktičtí lékaři    | 564 188          | 945 650           | 67,61                           | 953 911           | 0,87                            | 1 666 760         | 74,73                           |
| – poskytovatelé lůžkových ZS  | 3 987 993        | 6 458 056         | 61,94                           | 6 447 849         | -0,16                           | 7 564 720         | 17,32                           |
| – poskytovatelé LLRS          | 138 222          | 200 183           | 44,83                           | 207 881           | 3,85                            | 186 926           | -10,08                          |
| – záchranná ZS a doprava      | 96 044           | 179 266           | 86,65                           | 191 163           | 6,64                            | 230 741           | 20,70                           |
| – lékárny a výdejny ZPr       | 1 649 779        | 2 417 440         | 46,53                           | 2 469 797         | 2,17                            | 3 009 660         | 21,86                           |
| – ostatní                     | 125 132          | 122 228           | -2,32                           | 136 941           | 12,04                           | 245 211           | 79,06                           |

**Zdroj:** výroční zprávy za roky 2009 až 2012, doklady předané ČPZP poskytovateli ZS za roky 2009 až 2012.

**Zkratky:** SPZS = smluvní poskytovatel zdravotních služeb, ZS = zdravotní služby, LLRS = lázeňské léčebně rehabilitační služby, ZPr = zdravotnické prostředky, praktičtí lékaři = praktičtí lékaři pro dospělé a praktičtí lékaři pro děti a dorost.

### Náklady na léčivé přípravky (léky)

Přehled nákladů na léky vydané na recepty je uveden v tabulce č. 4. Tato tabulka nezahrnuje náklady na léčivé přípravky poskytnuté pojištěncům v rámci hospitalizace, které jsou součástí výkonů zahrnutých do „ošetřovacího dne“.

**Tabulka č. 4 – Náklady na léčivé přípravky** (v tis. Kč)

|   | 2009      | 2010       | 2011       | 2012       |
|---|-----------|------------|------------|------------|
| <b>Náklady na zdravotní služby celkem</b>               | 8 482 462 | 13 341 945 | 13 675 716 | 16 118 858 |
| – z toho: náklady na léčivé přípravky vydané na recepty | 1 413 111 | 2 127 831  | 2 398 386  | 2 573 630  |
| v % z celkových nákladů                                 | 16,66     | 15,95      | 17,54      | 15,97      |
| – z toho: centrové léky                                 | 146 696   | 304 428    | 397 299    | 557 072    |
| v % z celkových nákladů                                 | 10,38     | 14,31      | 16,56      | 21,65      |

Zdroj: účetní záznamy ČPZP, výroční zprávy ČPZP za roky 2009 až 2012.

Významné procento z celkových nákladů na léky tvoří náklady na tzv. centrové léky<sup>9</sup>, které ČPZP sledovala odděleně. Tyto léky jsou hrazeny na základě samostatných zvláštních smluv uzavřených s poskytovateli ZS. Např. v roce 2012 měla ČPZP uzavřenu zvláštní smlouvu celkem s 59 poskytovateli ZS. Smluvní síť specializovaných pracovišť se zvláštní smlouvou nezahrnovala všechna pracoviště se statutem centra pro léčbu centrovými léky.

#### Náklady na zdravotnické prostředky

Do hrazených zdravotních služeb je zahrnuto i poskytování zdravotnických prostředků (dále také „ZPr“). Mezi ZPr patří prostředky implantované, prostředky zapůjčené pojištěncům, tzv. cirkulované (např. vozík mechanický, elektrický, polohovací lůžko) a prostředky kompenzační. ZPr poskytnuté pojištěncům v rámci hospitalizace jsou součástí výkonů zahrnutých do „ošetřovacího dne“.

ČPZP uhradila na základě smluv se 609 dodavateli zdravotnických prostředků v letech 2009 až 2012 za zdravotnické prostředky vydané na poukaz celkem 840 509 tis. Kč, tj. 1,63 % z celkových nákladů na zdravotní služby; z toho náklady na cirkulované (opakovaně zapůjčované) ZPr činily 93 171 tis. Kč.

Výběr dodavatelů ZPr nepodléhá režimu zákona č. 137/2006 Sb.<sup>10</sup> Kontrolou smluvní dokumentace týkající se šesti dodavatelů ZPr bylo zjištěno, že ČPZP sjednala velmi obecná ustanovení smluv; smlouvy například neobsahovaly podrobněji vymezený předmět dodávky, ceník jednotlivých ZPr, ani podmínky provádění oprav a repasí ZPr a jejich přednostní vydávání z důvodů úspory nákladů.

**Tabulka č. 5 – Náklady na zapůjčené cirkulované ZPr vydané na poukazy**

| Rok  | Náklady na ZPr vydané na poukazy celkem (v Kč) | Zapůjčené ZPr k 31. 12.            |            | Z toho nově zapůjčené v období od 1. 1. do 31. 12. |            |
|------|--|------------------------------------|------------|--|------------|
|      |  | Celková pořizovací cena ZPr (v Kč) | Počet (ks) | Pořizovací cena (v Kč)                             | Počet (ks) |
| 2009 | 17 708 800                                     | 33 688 008,96                      | 2 449      | 14 387 626,26                                      | 863        |
| 2010 | 22 046 496                                     | 55 971 735,35                      | 3 991      | 19 862 127,58                                      | 1 249      |
| 2011 | 21 323 799                                     | 76 635 493,77                      | 5 422      | 17 306 759,24                                      | 1 109      |
| 2012 | 32 091 469                                     | 106 312 661,60                     | 7 476      | 24 758 721,95                                      | 1 511      |

Zdroj: údaje předané ČPZP, sdělení ČPZP ze dne 12. 2. 2014.

Zákon<sup>2</sup> požaduje, aby zdravotní pojišťovny vedly evidenci zapůjčených zdravotnických prostředků. ČPZP vede samostatný seznam zapůjčených ZPr. V účetnictví ČPZP účtuje pouze o nákladech na jejich pořízení. Náležitosti zákonem<sup>2</sup> požadované evidence ani její vztah k evidenci v účetnictví u ZPr, které mají charakter dlouhodobého majetku, právní předpisy blíže nespecifikují.

K 31. prosinci 2012 ČPZP evidovala celkem 7 476 zapůjčených ZPr v pořizovací ceně 106,31 mil. Kč. Kontrolou bylo zjištěno, že v 899 případech (zůstatková cena 7 434 149 Kč) z 1 063 prověřených případů ČPZP neprovedla vůči dodavatelům všechny kroky potřebné k navrácení zapůjčených ZPr.

<sup>9</sup> Centrové léky jsou vysoce inovativní léčivé přípravky stanovené zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a vyhláškou č. 63/2007 Sb., o úhradách léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely.

<sup>10</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Za kompenzační ZPr (berle, hole, chodítka), které nepodléhají cirkulaci, uhradila ČPZP od roku 2009 téměř 39 545 tis. Kč. Tyto zdravotnické prostředky byly v číselnících VZP uvedeny jako nevratné, přičemž doba jejich použitelnosti (24 až 36 měsíců) by umožňovala zavést jejich cirkulaci, tj. opětovné zapůjčování. Např. za berle, které jsou vedeny jako nevratné ZPr, hradila ČPZP ročně kolem 8 milionů Kč.

### 3.3 Centrum mezistátních úhrad

Centrum mezistátních úhrad (dále také „CMÚ“) reprezentuje zdravotní pojišťovny ČR ve vztahu ke státům EU a dalším. CMÚ vzniklo v roce 2001 jako styčný orgán MZ pro oblast zdravotních služeb a od 1. 5. 2004 vykonává funkci styčného orgánu nejen na základě zmocnění daného příslušnými mezinárodními smlouvami, ale i na základě předpisů EU.

ČPZP uhradila za zdravotní služby poskytnuté pojištěncům v zahraničí v letech 2009 až 2012 **celkem 77 887 tis. Kč** a za léčbu cizinců v ČR celkem **67 454 tis. Kč**. Tyto částky nepředstavují pouze náklady za nutné a neodkladné léčení, ale zahrnují i náklady za zdravotní péči vyžádanou pojištěncem.

**V porovnání s dřívějšími kontrolami provedenými NKÚ u zdravotních pojišťoven<sup>11</sup> lze pozorovat od roku 2010 určité zlepšení v úhradách od CMÚ. Objem pohledávek ČPZP za CMÚ přesto k 31. 12. 2012 činil 35 039 tis. Kč. Nejstarší pohledávky jsou z roku 2005.**

### 3.4 Náklady na zdravotní služby vynaložené v důsledku protiprávního jednání

Zdravotní pojišťovna má dle zákona<sup>2</sup> právo na náhradu nákladů vynaložených na hrazené služby (regresy), které musely být vynaloženy v důsledku zaviněného protiprávního jednání třetí osoby.

ČPZP ve sledovaném období obdržela oznámení o protiprávním jednání a zranění pojištěnce od poskytovatelů zdravotních služeb, Policie ČR a z portálu zdravotních pojišťoven u hlášení dopravních nehod.

**Tabulka č. 6 – Počet případů náhrad škod (zaevidované případy v průběhu roku)**

| Rok                                | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012           |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Počet oznámení o zranění           | 2 589         | 3 335         | 2 583         | 4 437         | 4 384          |
| Počet případů zaevidovaných        | 983           | 946           | 1 531         | 1 683         | 1 850          |
| Počet případů vyčíslených          | 1 360         | 1 077         | 1 599         | 1 595         | 1 871          |
| Částka vyčíslených případů (v Kč)  | 24 749 817,00 | 44 437 505,92 | 45 285 398,43 | 50 504 728,00 | 41 738 304,00  |
| Účetní přírůstek pohledávek (v Kč) | 20 508 817,48 | 33 463 851,77 | 32 233 230,02 | 25 336 240,09 | 212 940 456,38 |
| Úhrada pohledávek (v Kč)           | 17 021 369,68 | 16 248 114,50 | 28 727 149,78 | 27 609 276,70 | 211 308 733,72 |

**Zdroj:** sdělení ČPZP ze dne 10. 9. 2013, z 18. 9. 2013 a z 4. 2. 2014.

**Pozn.:** Údaje v roce 2009 a v roce 2012 obsahují rovněž údaje za slučované pojišťovny.

Tabulka č. 6 uvádí počty oznámení o zranění, které HZP, respektive ČPZP, obdržela od poskytovatelů ZS a Policie ČR. Dále jsou uvedeny počty případů, které ČPZP na základě přijatých oznámení v daném roce zaevidovala, a počty případů, u kterých již byly revizním lékařem vyčísleny náklady na léčbu pojištěnce, avšak o kterých ČPZP ještě neúčtovala. V posledních dvou řádcích tabulky jsou uvedeny údaje z účetnictví ČPZP. Jedná se o obraty účtu 315 – *Pohledávky z náhrad škod*, které zachycují předepsanou výši pohledávek z titulu náhrad škod a přijaté úhrady.

ČPZP o předpisech pohledávek z titulu náhrady škody ve zjištěných případech neúčtovala v účetním období, s nímž časově a věcně souvisely.

<sup>11</sup> Kontrolní akce č. 08/36 – *Prostředky vybírané na základě zákona Vojenskou zdravotní pojišťovnou České republiky* a č. 09/29 – *Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky*.

#### 4. Fondy ČPZP

Druhy, tvorbu, čerpání a správu fondů ČPZP upravuje zákon č. 280/1992 Sb.<sup>1</sup> a prováděcí vyhláška k tomuto zákonu č. 418/2003 Sb.<sup>12</sup> ČPZP spravovala sedm fondů, z toho v rámci této kontrolní akce byla prověřena tvorba a čerpání čtyř fondů.

**Tabulka č. 7 – Tvorba a čerpání kontrolovaných fondů ČPZP (v tis. Kč)**

| Fond ČPZP     |                      | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       |
|---------------|----------------------|------------|------------|------------|------------|
| Základní fond | Tvorba               | 10 595 615 | 13 556 742 | 14 134 156 | 18 521 455 |
|               | Čerpání              | 8 714 464  | 14 691 921 | 14 725 604 | 18 452 457 |
| Provozní fond | Tvorba               | 206 897    | 426 476    | 505 001    | 641 924    |
|               | Čerpání              | 346 845    | 484 529    | 461 916    | 579 216    |
|               | Zůstatek k 31. 12.   | 214 800    | 156 747    | 199 832    | 262 540    |
| Fond prevence | Tvorba               | 574 522    | 177 862    | 332 964    | 539 816    |
|               | Čerpání              | 149 557    | 459 463    | 265 592    | 289 577    |
| Rezervní fond | Tvorba               | 129 242    | 16 104     | 17 160     | 134 066    |
|               | Čerpání              | 50 003     | 2          | 3          | 3          |
|               | Výše fondu k 31. 12. | 158 148    | 174 250    | 191 407    | 325 470    |

**Zdroj:** výroční zprávy a obrátové předvahy ČPZP za roky 2009 až 2012.

ČPZP kromě fondů uvedených v tabulce č. 7 vedla fond majetku, sociální fond a fond reprodukce majetku. Nárůst částek tvorby a čerpání fondů ČPZP odpovídal jednotlivým sloučením zdravotních pojišťoven.

#### Převody zůstatků fondů zrušených zdravotních pojišťoven

HZP, resp. ČPZP, při převodu zůstatků fondů zrušených zdravotních pojišťoven postupovala v souladu s vyhláškou<sup>12</sup> a převedla zůstatky základního fondu, rezervního fondu, provozního fondu, sociálního fondu a fondu reprodukce majetku zrušované zdravotní pojišťovny na příslušný vlastní fond. Stejně tak převedla finanční prostředky na bankovních účtech náležejících k těmto fondům. U fondu prevence, jehož převod v případě sloučení není upraven vyhláškou<sup>12</sup>, postupovala HZP, resp. ČPZP, analogicky.

**Tabulka č. 8 – Převody zůstatků fondů zrušených zdravotních pojišťoven (v Kč)**

| Převody zůstatků        |                          | Sloučení HZP se ZPA k 1. 7. 2009 | Sloučení HZP s ČNZP k 1. 10. 2009 | Sloučení ČPZP se ZP M-A k 1. 10. 2012 |
|-------------------------|--------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Základní fond           | zůstatek fondu           | 37 608 123,99                    | 1 855 779 799,23                  | 1 609 806 445,75                      |
|                         | peněžní prostředky na BÚ | 67 275 466,15                    | 1 320 569 333,83                  | 1 403 691 955,25                      |
| Rezervní fond           | zůstatek fondu           | 50 021 144,18                    | 70 917 380,28                     | 108 416 959,84                        |
|                         | peněžní prostředky na BÚ | 50 021 144,18                    | 70 917 380,28                     | 108 416 959,84                        |
| Provozní fond           | zůstatek fondu           | -92 611 887,39                   | 1 019 225,24                      | 36 079 982,02                         |
|                         | peněžní prostředky na BÚ | 0                                | 8 824 158,08                      | 64 807 359,94                         |
| Fond prevence           | zůstatek fondu           | -201 638,06                      | 394 377 299,52                    | 281 791 477,11                        |
|                         | peněžní prostředky na BÚ | 5 394,54                         | 126 583 164,42                    | 56 213 757,77                         |
| Fond reprodukce majetku | zůstatek fondu           | -14 533 635,61                   | 2 052,46                          | 7 263 061,82                          |
|                         | peněžní prostředky na BÚ | 151 908,06                       | 2 592 492,46                      | 7 247 492,70                          |

**Zdroj:** účetní záznamy ČPZP.

**Zkratka:** BÚ = bankovní účet.

<sup>12</sup> Vyhláška č. 418/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnější vymezení okruhu a výše příjmů a výdajů fondů veřejného zdravotního pojištění zdravotních pojišťoven, podmínky jejich tvorby, užití, přípustnosti vzájemných převodů finančních prostředků a hospodaření s nimi, limit nákladů na činnost zdravotních pojišťoven krytých ze zdrojů základního fondu včetně postupu propočtu tohoto limitu.



Na základě sloučení HZP se ZPA byly na nástupnickou HZP převedeny záporné zůstatky tří fondů ZPA (čerpání těchto fondů převýšilo jejich zdroje). Jednalo se o záporné zůstatky provozního fondu ve výši -92 611 887,39 Kč, fondu prevence v částce -201 638,06 Kč a fondu reprodukce majetku ve výši -14 533 635,61 Kč. Zdroji krytí záporného zůstatku provozního fondu ZPA byl kontokorentní úvěr a půjčka v celkové výši 79 888 765,14 Kč. Záporný zůstatek fondu reprodukce majetku ZPA byl způsoben neuhrazeným závazkem ZPA za nákup licence k informačnímu systému a hardware ve výši 14 685 543,67 Kč – tento závazek vznikl v době příprav sloučení HZP se ZPA. Úhradu všech uvedených závazků provedla po sloučení HZP. Informace o převodu záporných zůstatků provozního fondu a fondu reprodukce majetku ZPA na HZP byla uvedena v žádosti o povolení sloučení podané na MZ.

#### 4.1 Základní fond

Zdrojem základního fondu jsou především platby pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Tvorba základního fondu se v letech 2009 až 2012 pohybovala v rozmezí 11 mld. Kč až 19 mld. Kč. Tomu odpovídalo čerpání základního fondu, které se pohybovalo v rozmezí od 9 mld. Kč v roce 2009 do 18 mld. Kč v roce 2012.

V rámci provedené kontroly bylo ověřeno splnění povinnosti stanovené zákonem č. 298/2011 Sb.<sup>13</sup> převést k 1. 1. 2012 na zvláštní účet veřejného zdravotního pojištění ze základního fondu částku ve výši jedné třetiny částky, kterou evidovala příslušná zdravotní pojišťovna na tomto účtu k 31. prosinci 2010 (dále také „mimořádný odvod“). Smyslem tohoto odvodu bylo dle uvedeného zákona zajištění kvality a dostupnosti zdravotních služeb, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění. ČPZP v této souvislosti převedla na zvláštní účet veřejného zdravotního pojištění ze svého základního fondu částku ve výši 1 131 051 765 Kč. Dle zákona<sup>13</sup> byly tyto finanční prostředky součástí prvního přerozdělování pojistného v roce 2012. Výsledným dopadem mimořádného odvodu bylo snížení finančních prostředků základního fondu ČPZP o 747 605 500 Kč. Mimořádný odvod se promítl do celkového přerozdělování pojistného a očekávala se od něj stabilizace finanční bilance systému veřejného zdravotního pojištění po přechodnou dobu.

##### Čerpání základního fondu

Základní fond slouží dle zákona<sup>1</sup> k úhradě poskytnutých hrazených služeb, k přidělení do vyjmenovaných fondů a dalším platbám v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 418/2003 Sb.<sup>12</sup>. Tato vyhláška umožnila s účinností od 14. 9. 2012 čerpat prostředky základního fondu na náklady spojené s osobním účtem pojištěnce – jeho vedením, dálkovým přístupem a poskytováním informací pojištěnci.

NKÚ zdůrazňuje, že základní fond by měl kromě přidělení do příslušných fondů sloužit k úhradě poskytnutých hrazených služeb, avšak v případě výše uvedených nákladů souvisejících s osobním účtem pojištěnce se o takové náklady nejedná.

V letech 2009 až 2013 čerpala ČPZP prostředky základního fondu na různé svým charakterem odlišné projekty. Kontrolovány byly dva aktuální projekty, a to projekt *Systém integrované péče* (dále také „SIP“), který nesouvisel s osobním účtem pojištěnce, a projekt *Karta života*, který se týkal osobních účtů pojištěnců.

##### Projekt *Systém integrované péče*

*Systém integrované péče* zavedly v roce 2008 zkušebně tři zdravotní pojišťovny, mezi nimi od listopadu 2008 i ČNZP. Po sloučení s ČNZP pokračovala v programu SIP i ČPZP. Cílem bylo zapojit do projektu, který měl vést ke zvýšení kvality péče a zefektivnění vynakládání finančních prostředků, sedm tisíc praktických lékařů. ČPZP vyčíslila náklady hrazené ze základního fondu praktickým lékařům, které souvisely s projektem SIP, za období let 2009 až 2013 v částce 92 233 687,29 Kč.

<sup>13</sup> Zákon č. 298/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.



**Tabulka č. 9 – Projekt SIP – náklady v Kč, počet registrovaných SPL a pojištěnců**

|                               | 2009      | 2010      | 2011       | 2012       |
|-------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|
| Počet SPL celkem              | 6 132     | 6 171     | 6 169      | 6 223      |
| – z toho počet SPL v SIP      | 101       | 110       | 263        | 276        |
| Počet pojištěnců celkem       | 721 831   | 716 996   | 727 847    | 1 171 395  |
| – z toho registrovaných v SIP | 28 582    | 39 187    | 130 548    | 136 355    |
| Náklady ze ZF pro SPL v SIP   | 3 920 728 | 6 529 673 | 26 948 858 | 27 798 286 |

**Zdroj:** interní doklady ČPZP.

**Zkratky:** SPL = smluvní praktický lékař pro dospělé a smluvní praktický lékař pro děti a dorost, ZF = základní fond.

K 31. 12. 2009 bylo do projektu SIP zaregistrováno 1,6 % z celkového počtu praktických lékařů a 4,4 % k 31. 12. 2012. Podíl pojištěnců zapojených do projektu SIP k celkovému počtu pojištěnců ČPZP činil 3,9 % v roce 2009 a 11,6 % v roce 2012.

V rámci kontroly bylo zjištěno, že ČPZP použila v rozporu se zákonem<sup>1,2</sup> finanční prostředky základního fondu ve výši 36 309 967,49 Kč za administrativní úkony (např. verifikace údajů u pacientů registrovaných v SIP, hodnocení spolupracujících poskytovatelů ZS), nikoliv za hrazené zdravotní služby či za náklady spojené s osobním účtem pojištěnce. Ke dni 31. 12. 2013 rozhodnutím účetní jednotky ze dne 4. 2. 2014 ČPZP přeúčtovala výše uvedenou částku ze základního fondu do nákladů provozního fondu.

Dále ČPZP smluvním praktickým lékařům registrovaným v SIP z prostředků základního fondu navýšila kapitační platby, a to nejen za pojištěnce registrované v SIP, ale i za všechny další pojištěnce v jejich evidenci. Navýšení základní sazby kapitační platby se týkalo používání rychlostestů a zdravotních úkonů do základní kapitační platby již zahrnutých. Za tyto úkony ČPZP v letech 2009 až 2013 uhradila praktickým lékařům registrovaným v SIP více než 56 mil. Kč.

#### **Projekt Karta života**

Na základě smlouvy o spolupráci uzavřené mezi Zdravotní pojišťovnou ministerstva vnitra České republiky a ČPZP mohou od roku 2012 pojištěnci ČPZP využívat elektronickou službu *Karta života*, která obsahuje soubor důležitých informací o zdraví pojištěnce a zároveň nabízí osobní účet pojištěnce (přehled celkové vykázané péče na pojištěnce) a přehled poplatků u lékaře. Do projektu *Karta života* bylo v roce 2012 zapojeno pouze 0,65 % z celkového počtu smluvních praktických lékařů. ČPZP od roku 2012 do 30. 9. 2013 uhradila ze základního fondu smluvním praktickým lékařům registrovaným v projektu *Karta života* celkem 51 000 Kč.

#### **4.2 Rezervní fond**

Rezervní fond slouží ke krytí schodků základního fondu a ke krytí hrazených služeb v případě výskytu hromadných onemocnění a přírodních katastrof. Výše rezervního fondu podle zákona<sup>1</sup> činí 1,5 % průměrných ročních výdajů základního fondu za bezprostředně předcházející tři kalendářní roky.

Výše rezervního fondu ČPZP se v období let 2009 až 2012 pohybovala v rozmezí 158 148 tis. Kč k 31. prosinci 2009 až 325 470 tis. Kč k 31. prosinci 2012. ČPZP neudržovala v letech 2009 až 2011 rezervní fond v zákonem<sup>1</sup> stanovené výši, nicméně se nejednalo o významné odchylky; nejvyšší z nich v roce 2009 dosáhla 0,4 % výše tohoto fondu.

#### **4.3 Provozní fond**

Provozní fond slouží k úhradě nákladů na činnost zdravotní pojišťovny. Zdrojem provozního fondu jsou především příděly ze základního fondu maximálně do výše ročního limitu nákladů na činnost zdravotní pojišťovny stanoveného dle vyhlášky č. 418/2003 Sb.<sup>12</sup> Příděly do provozního fondu se ve sledovaném období meziročně zvyšovaly; za rok 2009 činily 289 172 tis. Kč a za rok 2012 dosáhly 601 827 tis. Kč.

Za systémové opatření k posílení prostředků základního fondu nelze považovat uzavření dohody<sup>14</sup> mezi zdravotními pojišťovnami a MZ, na jejímž základě došlo ke snížení procenta (resp. koeficientu) ročního maximálního limitu nákladů na činnost za rok 2009 o 0,25 procentního bodu a za rok 2010 o 0,50 procentního bodu. ČPZP snížila roční limit nákladů na činnost v souladu s touto dohodou o 21 015 384 Kč za rok 2009 a o 65 824 283 Kč za rok 2010 a tyto finanční prostředky nepřevedla ze základního fondu do provozního fondu. Snížení zdrojů provozního fondu bylo upraveno vyhláškou<sup>12</sup> až pro rok 2013.

Čerpání provozního fondu v letech slučování zdravotních pojišťoven dosáhlo 346 845 tis. Kč v roce 2009 a 579 216 tis. Kč v roce 2012. Tabulka č. 10 obsahuje přehled čerpání provozního fondu za období, která nebyla poznamenána procesem slučování, a jedná se proto o porovnatelné údaje.

**Tabulka č. 10 – Přehled čerpání významných položek provozního fondu ČPZP**

| Druh nákladů  | 2010                  |                            | 2011                  |                            |
|---|-----------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
|   | v Kč                  | v % z celkového čerpání PF | v Kč                  | v % z celkového čerpání PF |
| Čerpání provozního fondu celkem*                            | <b>479 306 653,22</b> | -                          | <b>457 125 795,35</b> | -                          |
| Spotřeba energií  | 6 568 259,49          | 1,37                       | 6 681 342,31          | 1,46                       |
| Telefonní poplatky  | 6 115 466,21          | 1,28                       | 4 439 364,34          | 0,97                       |
| Reklama, inzerce, reklamní plochy                           | 16 447 361,47         | 3,43                       | 24 739 389,00         | 5,41                       |
| Nájemné nebytových prostor                                  | 20 499 585,22         | 4,28                       | 20 112 091,56         | 4,40                       |
| Update SW   | 20 461 122,73         | 4,27                       | 11 289 719,72         | 2,47                       |
| Ostatní služby  | 46 896 694,36         | 9,78                       | 41 519 699,48         | 9,08                       |
| Odpisy  | 45 610 225,18         | 9,52                       | 39 515 433,35         | 8,64                       |
| Mzdové prostředky   | 204 842 098,17        | 42,74                      | 207 210 300,46        | 45,33                      |
| Zdravotní pojištění   | 17 753 902,00         | 3,70                       | 17 959 272,18         | 3,93                       |
| Sociální pojištění  | 48 720 288,00         | 10,16                      | 48 928 516,50         | 10,70                      |
| Ostatní osobní čerpání (stravné, zákonné pojištění úrazové) | 5 237 952,26          | 1,09                       | 5 103 396,67          | 1,12                       |

**Zdroj:** obrátové předvahy ČPZP za období 1. 1. 2010 až 31. 12. 2010 a 1. 1. 2011 až 31. 12. 2011.

\* Čerpání provozního fondu celkem nezahrnuje přiděl do sociálního fondu a přiděl do fondu reprodukce majetku ve výši kladného rozdílu mezi prodejní a zůstatkovou cenou prodaného dlouhodobého majetku.

**Zkratky:** PF = provozní fond, SW = software.

Nejvyšší podíl na čerpání finančních prostředků provozního fondu měly mzdové náklady a související náklady na sociální a zdravotní pojištění. V roce 2010 tyto náklady představovaly 57 % a v roce 2011 se jednalo o 60 % celkových provozních nákladů ČPZP. Průměrná hrubá měsíční mzda zaměstnanců ČPZP v letech 2009 až 2012 byla na úrovni 1,3 až 1,5násobku průměrné hrubé měsíční mzdy v národním hospodářství (ČR).

Poměrně vysoký podíl na provozních nákladech ČPZP měly náklady spojené s náborem nových pojištěnců a reklamou. ČPZP v letech 2009 až 2012 čerpala provozní fond na náklady spojené s náborem nových pojištěnců v celkové výši 61 675 290 Kč. Např. v roce 2011 se jednalo o celkovou částku 20 617 800 Kč, která představovala 4,5 % z celkových provozních nákladů ČPZP. Průměrné náklady na nábor jednoho nového pojištěnce činily ve sledovaných letech 852 Kč. K obdobnému účelu sloužily také náklady na reklamu. Celkové náklady na nábor nových pojištěnců a na reklamu dosáhly v roce 2012 výše 10,5 % z celkových provozních nákladů – blíže viz tabulka č. 11.

<sup>14</sup> Dohoda mezi zdravotními pojišťovnami a Ministerstvem zdravotnictví ČR ze dne 7. 5. 2009, ve které se zdravotní pojišťovny a MZ dohodly na postupu omezení tvorby provozního fondu a fondu prevence v letech 2009 a 2010 v zájmu posílení základního fondu v podmínkách hospodářské krize.

**Tabulka č. 11 – Náklady na reklamu a náborů nových pojištěnců** (v tis. Kč)

|  | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Náklady na reklamu   | 21 954        | 16 447        | 24 739        | 38 785        |
| Náklady na náborů nových pojištěnců  | 540           | 19 362        | 20 618        | 21 156        |
| <b>Celkové náklady na reklamu a náborů nových pojištěnců</b>                                       | <b>22 494</b> | <b>35 809</b> | <b>45 357</b> | <b>59 941</b> |
| Celkové provozní náklady   | 343 447       | 479 307       | 457 126       | 573 636       |
| <b>Podíl nákladů na reklamu a náborů nových pojištěnců na celkových provozních nákladech (v %)</b> | <b>6,6 %</b>  | <b>7,5 %</b>  | <b>9,9 %</b>  | <b>10,5 %</b> |

Zdroj: účetní záznamy ČPZP, výroční zprávy ČPZP za roky 2009 až 2012.

### Vývoj provozních nákladů v souvislosti se sloučením zdravotních pojišťoven

V tabulce č. 12 jsou uvedeny provozní náklady sloučených zdravotních pojišťoven (HZP, resp. ČPZP, ZPA a ČNZP) za roky 2008 a 2009 a dále vývoj provozních nákladů ČPZP v letech 2010 až 2012.

**Tabulka č. 12 – Vývoj provozních nákladů** (v tis. Kč)

| Ukazatel  | 2008*   | 2009**  | 2010    | 2011    | 2012    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Provozní náklady***                               | 549 632 | 546 838 | 466 738 | 439 345 | 572 874 |
| Meziroční pokles, resp. nárůst provozních nákladů |         | -2 794  | -80 100 | -27 393 | 133 529 |

Zdroj: výroční zprávy ČPZP za roky 2009 až 2012, zpráva nezávislého auditora o ověření účetní závěrky ZPA k 30. 6. 2009, zpráva nezávislého auditora o ověření účetní závěrky ČNZP k 30. 9. 2009.

\* Provozní náklady za rok 2008 zahrnují provozní náklady tří sloučených zdravotních pojišťoven: HZP, ZPA a ČNZP.

\*\* Provozní náklady za rok 2009 zahrnují provozní náklady HZP, resp. ČPZP, za rok 2009, provozní náklady ZPA za období 1. 1. až 30. 6. 2009 a provozní náklady ČNZP za období 1. 1. až 30. 9. 2009.

\*\*\* Provozní náklady byly stanoveny ve výši odpovídající závazkům v oblasti provozní činnosti.

Z údajů uvedených v tabulce č. 12 vyplývá, že v oblasti provozních nákladů ČPZP v letech 2010 a 2011 došlo po sloučení zdravotních pojišťoven k deklarovanému snížení těchto nákladů v porovnání se souhrnnými provozními náklady slučovaných zdravotních pojišťoven hospodařících jednotlivě v letech 2008 a 2009.

**Tabulka č. 13 – Vývoj provozních nákladů na jednoho pojištěnce a zaměstnance**

| Ukazatel                                | jednotka  | 2009* | 2010 | 2011 | 2012  |
|---|-----------|-------|------|------|-------|
| Provozní náklady na jednoho pojištěnce  | v Kč      | 751   | 654  | 608  | 677   |
| Provozní náklady na jednoho zaměstnance | v tis. Kč | 1 098 | 970  | 951  | 1 189 |

Zdroj: výroční zprávy ČPZP za roky 2009 až 2012, tabulka „Vybrané ukazatele hospodaření ZPA, ČNZP a ČPZP v letech 2009–2012“ zpracovaná ČPZP.

\* Výpočet provozních nákladů na jednoho pojištěnce, resp. na jednoho zaměstnance, vycházel z celkových provozních nákladů sloučených zdravotních pojišťoven (HZP, resp. ČPZP, ZPA a ČNZP) za rok 2009 uvedených v tabulce č. 12 a z průměrného počtu pojištěnců, resp. zaměstnanců, sloučených zdravotních pojišťoven v tomto roce.

Z údajů uvedených v tabulce č. 13 vyplývá, že provozní náklady ČPZP na jednoho pojištěnce za roky 2010, 2011 i 2012 byly po sloučení HZP se ZPA a s ČNZP nižší v porovnání s provozními náklady na jednoho pojištěnce za rok 2009 zjištěnými souhrnně za uvedené tři zdravotní pojišťovny hospodařící jednotlivě. Provozní náklady ČPZP přepočtené na jednoho zaměstnance vykazovaly klesající trend v roce 2010 a 2011.

Zvýšení provozních nákladů v roce 2012 bylo způsobeno jak vlastním sloučením ČPZP se ZP M-A, kdy od 1. 10. 2012 se provozní náklady týkaly obou těchto zdravotních pojišťoven, tak vznikem dalších souvisejících provozních nákladů (např. nákladů na nové průkazy pojištěnců, na korespondenci s pojištěnci a poskytovateli ZS či nákladů v oblasti informačních technologií).

#### 4.4 Fond prevence

Z fondu prevence lze nad rámec hrazených služeb hradit zdravotní služby, u nichž je prokazatelný preventivní, diagnostický nebo léčebný efekt a které jsou poskytovány pojištěncům v souvislosti s jejich existujícím nebo hrozícím onemocněním.

Zdroji fondu prevence byly dle zákona<sup>1</sup> především předpisy penále, pokut a přírážek k pojistnému a finanční prostředky vytvářené využíváním základního fondu (úroky z bankovních účtů). Tvorba fondu prevence v kontrolovaném období byla od 178 mil. Kč v roce 2010 do 575 mil. Kč za rok 2009.

ČPZP byla v letech 2009 a 2010 při tvorbě fondu prevence vázána obdobně jako u provozního fondu dohodou<sup>14</sup> uzavřenou s MZ, ve které byly uvedeny podmínky pro stanovení maximální výše tvorby fondu prevence. ČPZP v souladu s touto dohodou převedla finanční prostředky přesahující částku maximální výše tvorby fondu prevence do základního fondu. Jednalo se o převod finančních prostředků fondu prevence ve výši **30 342 895 Kč** za rok 2009 a **68 609 114 Kč** za rok 2010.

#### 5. Účetnictví

ČPZP byla v kontrolovaném období povinna při vedení účetnictví postupovat podle zákona č. 563/1991 Sb.<sup>15</sup> a vyhlášky č. 503/2002 Sb.<sup>16</sup>. Postupy účtování a účetní metody byly dále upraveny v českých účetních standardech pro zdravotní pojišťovny<sup>17</sup>.

Zdravotní pojišťovny mají jakožto účetní jednotky povinnost účtovat o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nimiž tyto skutečnosti časově a věcně souvisejí. Dále mají povinnost zjišťovat inventarizací skutečný stav veškerého majetku a závazků a ověřovat, zda zjištěný skutečný stav odpovídá stavu majetku a závazků v účetnictví.

Zákon č. 563/1991 Sb.<sup>15</sup> nedodržela ČPZP v těchto zjištěných případech:

- Neúčtovala o odpisech pohledávek vedených na účtu 311 – *Pohledávky za plátcí pojistného* minimálně ve výši 68 456 131,92 Kč do účetních období, s nimiž tyto účetní případy časově a věcně souvisely. Při dokladové inventuře výše uvedeného účtu nezjistila ČPZP skutečný stav těchto pohledávek.
- Neúčtovala o předpisech pohledávek z titulu náhrady nákladů na hrazené služby vynaložených v důsledku zaviněného protiprávního jednání třetí osoby vůči pojištěnci v celkové výši minimálně 9 134 238,33 Kč v účetních obdobích, s nimiž tyto účetní případy časově a věcně souvisely.

#### 6. Kontrolní činnost v oblasti vykázaných zdravotních služeb

Zdravotní pojišťovny kontrolují využívání a poskytování hrazených služeb a jejich vyúčtování prostřednictvím informačních dat a revizních lékařů. V letech 2009 až 2013 k prvotní (tzv. prerevizí) a následné kontrole vykázaných zdravotních služeb ČPZP využívala především informační systém výdajové části. Fyzické kontroly u poskytovatelů ZS tvořily nepatrný podíl na celkovém počtu provedených kontrol, přestože některé nedostatky ve vykazování zdravotních výkonů nelze zjistit jinak než ověřením u poskytovatele ZS. U poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče a dodavatelů zdravotnických prostředků začala ČPZP provádět fyzické kontroly až v roce 2013.

<sup>15</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>16</sup> Vyhláška č. 503/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro zdravotní pojišťovny.

<sup>17</sup> České účetní standardy pro účetní jednotky, které účtují podle vyhlášky č. 503/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „České účetní standardy pro zdravotní pojišťovny“) – oznámení č. FZ05/2004 (zrušeno 10. 12. 2009) a oznámení č. 281/93 878/2009 (pro účetní období započatá 1. 1. 2010 a později) zveřejněná ve *Finančním zpravodaji*.

Tabulka č. 14 – Provedené kontroly

| Rok  | Provedené kontroly (následně) |   |         | Finanční vyhodnocení kontrol (v Kč) |                  |                              |                           |
|------|-------------------------------|---|---------|-------------------------------------|------------------|------------------------------|---------------------------|
|      | Počet kontrol celkem          | – z toho: fyzické kontroly na místě (%) |         | – z toho: kontroly v IS             | Částka k vrácení | – z toho: z fyzické kontroly | – z toho: z kontroly v IS |
| 2009 | 293                           | 52                                      | 17,75 % | 241                                 | 2 535 702,80     | 958 665,87                   | 1 577 036,93              |
| 2010 | 1 328                         | 72                                      | 5,42 %  | 1 256                               | 27 466 716,36    | 6 398 379,20                 | 21 068 337,16             |
| 2011 | 4 880                         | 128                                     | 2,62 %  | 4 752                               | 93 444 934,85    | 9 664 939,13                 | 83 779 995,72             |
| 2012 | 2 468                         | 88                                      | 3,57 %  | 2 380                               | 72 798 640,53    | 4 373 211,35                 | 68 425 429,18             |

**Zdroj:** souhrnné tabulky revizních činností za I. až IV. čtvrtletí let 2009 až 2012.

**Zkratka:** IS = informační systém.

Dle sdělení ČPZP nedostatky zjištěné její kontrolní činností spočívaly např. v nedostatečně průkazně vedené zdravotní dokumentaci, duplicitách ve vykazování zdravotních výkonů nebo v chybném vykazování ošetřovacích dnů.

## 7. Vykazování údajů o hospodaření

Zaměstnanecká pojišťovna je povinna dle zákona č. 280/1992 Sb.<sup>1</sup> vždy do 60 dnů po skončení kalendářního čtvrtletí podat MZ a MF **zprávu o svém hospodaření**. Způsob podávání těchto informací a jejich rozsah stanovilo MZ prováděcími právními předpisy<sup>18</sup>.

Kontrolou bylo zjištěno, že ČPZP ve zprávách o hospodaření za roky 2009 až 2012 vykazovala v tabulkách týkajících se příjmů a výdajů jednotlivých fondů údaje, které neodpovídaly skutečnosti ve vazbě na samostatné bankovní účty fondů. Tyto rozdíly vycházely z nesprávné metody, kterou ČPZP používala pro vykazování těchto údajů. ČPZP v případě přidělů do fondů nebo převodů finančních prostředků mezi fondy zahrnuje do příjmů a výdajů také částky vnitřního zúčtování pohledávek a závazků mezi fondy, přestože se nejednalo o skutečné příjmy a výdaje příslušných fondů. Tímto postupem ČPZP došlo ke zkreslení vykazovaných údajů a nedodržení požadavků stanovených vyhláškami<sup>18</sup>.

Obdobně jako ve zprávách o hospodaření vykazovala ČPZP výše uvedené údaje týkající se fondů ve výročních zprávách za roky 2009 až 2012.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

Česká průmyslová zdravotní pojišťovna (ČPZP) vznikla v roce 1992 pod názvem Hutnická zaměstnanecká pojišťovna. Po sloučení se třemi dalšími pojišťovnami je v současné době druhou největší zaměstnaneckou pojišťovnou v ČR. Ke konci roku 2012 dosáhl počet pojištěnců ČPZP 1 171 395. Objem vybraného pojistného (včetně přerozdělení) v roce 2012 činil více než 16,6 miliardy Kč a náklady vynaložené na zdravotní služby v daném roce překročily 16 miliard Kč.

### Slučování zdravotních pojišťoven

Pro slučování zdravotních pojišťoven nejsou stanovena kritéria k posouzení, zda a kdy je takový postup z hlediska veřejného zdravotního pojištění účelný, a kdy nikoli. Právní předpisy obsahují pouze obecné požadavky, jejichž splnění posuzuje MZ a MF v rámci rozhodování o povolení žádosti o sloučení.

Kontrolou postupu při slučování zdravotních pojišťoven v roce 2009 a v roce 2012 nebyla zjištěna závažná pochybení. Úhrada zdravotních služeb v průběhu slučování byla zajištěna. Zrušované zdravotní pojišťovny sestavily ke dni zrušení mimořádnou účetní závěrku. Pro zdravotní pojišťovnu pokračující v činnosti taková povinnost právními předpisy stanovena nebyla, což NKÚ považuje za nedostatek,

<sup>18</sup> Vyhláška č. 274/2005 Sb., o způsobu podávání informací o hospodaření zdravotních pojišťoven a jejich rozsahu, (účinná od 15. 7. 2005, zrušená ke dni 1. 1. 2011) a vyhláška č. 362/2010 Sb., o způsobu podávání informací o hospodaření zdravotních pojišťoven a jejich rozsahu, (účinná od 1. 1. 2011).



a to jak z hlediska interních potřeb pojišťovny, tak z hlediska potřeb externích uživatelů. HZP, později přejmenovaná na ČPZP, mimořádnou účetní závěrku v souvislosti se slučováním nesestavovala.

Z hlediska provozních nákladů bylo kontrolou údajů za roky 2010 a 2011 ověřeno, že sloučení zdravotních pojišťoven přispělo k deklarovanému snížení provozních nákladů.

### **Hospodaření s prostředky vybíranými na veřejné zdravotní pojištění**

Zdravotní pojišťovny v rámci zabezpečování veřejného zdravotního pojištění zajišťují pomocí svěřených významných pravomocí především výběr pojistného a na druhé straně úhradu zdravotních služeb.

Základní dokument, tj. zdravotně pojistný plán, předložený HZP (později ČPZP) nebyl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR ve sledovaném období, resp. od roku 2006, schválen před 1. lednem roku, na který byl sestavován a určen.

Kontrolou hospodaření s prostředky vybranými HZP (později ČPZP) na veřejné zdravotní pojištění bylo zjištěno:

- U činností ČPZP spojených s výběrem pojistného byly zjištěny obdobné přístupy jako u dříve kontrolovaných<sup>11</sup> zdravotních pojišťoven, např. kontrola plateb pojistného byla prováděna za poměrně dlouhé časové období, což dle NKÚ snižuje úspěšnost vymáhání dluhů z titulu pojistného. ČPZP při výběru a vymáhání pojistného nevyužívala zcela instituty a oprávnění dané zdravotní pojišťovně zákonem<sup>3</sup>.
- Při kontrole úhrad vybraných zdravotních služeb bylo zjištěno, že ČPZP se dohodla s poskytovateli zdravotních služeb na jiném způsobu úhrady a na jiném referenčním období, než stanovila úhradová vyhláška<sup>6</sup> MZ; takový postup právní předpisy sice umožňují, ale zároveň přináší určitá rizika. Ve srovnání s dříve provedenými kontrolami nebyl takový rozsah jiného způsobu úhrady zdravotních služeb, než stanovily úhradové vyhlášky, NKÚ zjištěn.
- Nad rámec již individuálně sjednaných cenových ujednání ČPZP dohodla s některými poskytovateli ZS další navýšení úhrad.
- Kontrolou bylo dále zjištěno, že ČPZP opakovaně smluvně dohodla úhradu zdravotních výkonů neuvedených ve vyhlášce MZ, kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami. Zákon takový postup umožňuje zcela výjimečně, přitom bylo zjištěno, že ČPZP opakovaně, a to v letech 2011, 2012 a 2013, uhradila dva typy zdravotních výkonů v seznamu zdravotních výkonů neuvedených.
- S dodavateli zdravotnických prostředků uzavírala ČPZP velmi obecná ujednání. Ve smlouvách nebyl například podrobněji vymezen předmět dodávky, smlouvy neobsahovaly ceník jednotlivých zdravotnických prostředků a nebyly ani sjednány podrobnější podmínky týkající se oprav a repasí.

### **Tvorba a čerpání fondů**

Čtyři ze sedmi fondů ČPZP prověřil NKÚ z hlediska jejich tvorby a čerpání. Pokud jde o tvorbu kontrolovaných fondů, nebyly zjištěny závažné nedostatky. Z hlediska čerpání fondů spatřuje NKÚ nejzávažnější problém v čerpání prostředků základního fondu na různé projekty, které nemají dostatečnou zákonnou oporu. Jedním z realizovaných projektů ČPZP byl projekt *Systém integrované péče*, v jehož rámci ČPZP mimo jiné navýšila praktickým lékařům celkem o téměř 36,5 mil. Kč kapitační platby za administrativní úkony, nikoliv za hrazené zdravotní služby definované zákonem. Tuto částku ČPZP v průběhu kontroly přeúčtovala ze základního fondu do nákladů provozního fondu.

Výše finančních prostředků ve fondech zdravotních pojišťoven byla v kontrolovaném období ovlivněna opatřeními, jejichž smyslem měla být stabilizace systému veřejného zdravotního pojištění po přechodnou dobu. Na základě zákonem<sup>13</sup> stanovené povinnosti ČPZP mimořádně odvedla k 1. 1. 2012 jednu třetinu prostředků základního fondu na zvláštní účet veřejného zdravotního pojištění, v důsledku čehož došlo ke snížení prostředků v jejím základním fondu o 747 605 500 Kč. Tento mimořádný odvod prostředků

základního fondu byl nesystémovým opatřením a zasáhl do hospodaření zdravotních pojišťoven. Dalším dočasným opatřením bylo uzavření dohody<sup>14</sup> mezi Ministerstvem zdravotnictví a zdravotními pojišťovnami, na jejímž základě došlo v letech 2009 a 2010 ke snížení zdrojů provozního fondu a fondu prevence v zájmu posílení prostředků základního fondu. Snížení zdrojů provozního fondu bylo upraveno vyhláškou<sup>12</sup> až pro rok 2013.

Novela vyhlášky č. 418/2003 Sb. účinná od 14. 9. 2012 umožnila zdravotním pojišťovnám hradit ze základního fondu náklady spojené s tzv. osobními účty pojištěnců.

**Příloha č. 1****Seznam zkratk**

|                 |   |
|-----------------|---|
| BÚ              | bankovní účet   |
| CMÚ             | Centrum mezistátních úhrad  |
| ČNZP            | Česká národní zdravotní pojišťovna  |
| ČPZP            | Česká průmyslová zdravotní pojišťovna   |
| ČR              | Česká republika   |
| EU              | Evropská unie   |
| HZP             | Hutnická zaměstnanecká pojišťovna   |
| IS              | informační systém   |
| LLRS            | lázeňské léčebně rehabilitační služby   |
| MF              | Ministerstvo financí ČR   |
| MZ              | Ministerstvo zdravotnictví ČR   |
| NKÚ             | Nejvyšší kontrolní úřad   |
| OLÚ             | odborné léčebné ústavy  |
| OSVČ            | osoba samostatně výdělečně činná  |
| PF              | provozní fond   |
| poskytovatel ZS | poskytovatel zdravotních služeb   |
| SIP             | projekt <i>Systém integrované péče</i>  |
| SPL             | smluvní praktický lékař pro dospělé a smluvní praktický lékař pro děti a dorost |
| SPZS            | smluvní poskytovatel zdravotních služeb   |
| SW              | software  |
| VZP             | Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR   |
| ZF              | základní fond   |
| ZPA             | Zdravotní pojišťovna AGEL   |
| ZP M-A          | Zdravotní pojišťovna METAL–ALIANCE  |
| ZPP             | zdravotně pojistný plán   |
| ZPr             | zdravotnický prostředek   |
| ZS              | zdravotní služby  |
| ZZS             | zdravotnická záchranná služba   |



13/24

## Peněžní prostředky vynakládané na projekt *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ)* a nákup vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na projekt *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek* a efektivnost nákupu vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“), Ministerstvo spravedlnosti (dále také „MSp“), Krajské státní zastupitelství Ústí nad Labem (dále jen „KSZ ÚL“) a Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „KS ÚL“).

Kontrola byla prováděna od června roku 2013 do ledna roku 2014.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MMR a MSp, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání MMR proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. zasedání, konaném dne 31. března 2014,

**schválilo** usnesením č. 8/VII/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

MMR je ústředním orgánem státní správy (dále také „ÚOSS“) mj. ve věcech investiční politiky a je gestorem zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (dále také „zákon o VZ“). MMR bylo pověřeno koordinací realizace *Národního plánu zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 až 2010*. Částečným plněním tohoto plánu je projekt *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (dále jen „NIPEZ“).

MMR, MSp, KSZ ÚL a KS ÚL jsou veřejnými zadavateli podle zákona o VZ a současně uživateli služeb poskytovaných v rámci projektu NIPEZ.

Elektronizace zadávání veřejných zakázek (dále také „VZ“ nebo „zakázek“) je předmětem řady aktivit a úkolů na národní i unijní úrovni.

Klíčové strategické dokumenty spojené s potřebou elektronizace zadávání VZ jsou spolu s usneseními vlády (dále také „UV“) v chronologickém pořadí, a to vč. zavedených zkratk, uvedeny v příloze č. 1 kontrolního závěru.

Sdělením Evropské komise<sup>1</sup> byly členské státy EU vyzvány k vypracování národních plánů zavádění elektronického zadávání VZ, které budou obsahovat strategii a měřitelné cíle zavádění moderních

<sup>1</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Akční plán provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek*; KOM(2004) 841 ze dne 29. 12. 2004.

informačních a komunikačních technologií do procesu zadávání VZ. Tomuto sdělení předcházelo UV ze dne 26. 6. 2002 č. 683, kterým byla v roce 2002 zavedena dvě elektronická tržiště s cílem koordinovat vynakládání finančních prostředků na informační a komunikační technologie (dále jen „ICT e-tržiště“). MMR připravilo *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 až 2010*, který byl v roce 2006 přijat UV ze dne 10. 5. 2006 č. 500 a který definoval opatření k usnadnění a zrychlení zavádění elektronických nástrojů do procesu zadávání VZ.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Příprava podmínek pro zavedení a používání e-tržišť

MMR mělo před zahájením projektu NIPEZ k dispozici dvě analýzy. Analýza individuálních strategií zadávání mj. uvedla, že do roku 2009 atestovaný elektronický nástroj pro veřejné zakázky malého rozsahu (dále také „VZMR“) používalo pouze Ministerstvo obrany (dále také „MO“). Na nedostatky spojené se zavedením a používáním ICT tržišť upozornila analýza ICT e-tržišť. Jednalo se zejména o:

- nedostatečný právní základ povinnosti využívat ICT e-tržiště, který byl stanoven pouze usnesením vlády;
- povinnost dodavatele hradit náklady související se zadávacím řízením;
- absenci kontrolních a sankčních mechanismů v UV ze dne 26. 6. 2002 č. 683, což vedlo k jeho nedodržování.

Zjištěné nedostatky vedly MMR k návrhu poskytnout pro nákupy všem orgánům státní správy elektronický nástroj, proto připravilo projekt NIPEZ. Studie proveditelnosti k tomuto projektu, zpracovaná externím subjektem, doporučila MMR k realizaci variantu, která by umožnila zadavatelům zvolit vlastní elektronický nástroj či centrálně provozovanou infrastrukturu.

Povinnost nákupu přes e-tržiště byla pro ÚOSS a jejich podřízené organizace stanovena v UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343, resp. v UV ze dne 28. 3. 2012 č. 222. Vzhledem ke zpoždění projektu NIPEZ vláda třikrát odložila zahájení provozu e-tržišť, a to z původního termínu 1. července 2011 na konečný termín 1. května 2012. Ke dni zahájení provozu byla předmětnými UV zrušena povinnost nákupů přes ICT e-tržiště. Od 1. května 2012 probíhalo zadávání veřejných zakázek ve zkušebním provozu pouze u dvou nových e-tržišť z pěti. Ostrý provoz k 1. červenci 2012 zahájila rovněž jen tato dvě e-tržiště.

Vláda nově stanovila pro Etapu 1<sup>2</sup> povinnost zadávat vybrané veřejné zakázky (VZMR, VZ zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení a VZ zadávané na základě rámcové smlouvy postupem podle § 92 odst. 3 zákona o VZ) podle pravidel schválených UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343 (dále též „Pravidla“) s využitím nového systému e-tržišť na nákup komodit ze seznamu komodit (schváleného usnesením vlády ze dne 15. 6. 2011 č. 451; dále též „Seznam komodit“), a to ve 100% objemu předpokládaných finančních prostředků pro ÚOSS a 50% objemu pro jejich podřízené organizace. Asi po 1,5 roce<sup>3</sup> mělo MMR Etapu 1 vyhodnotit s cílem potenciálního rozšíření povinnosti použití e-tržišť i na další kategorie veřejných zadavatelů a komodit (tzv. Etapa 2). Pro zavedení této povinnosti by bylo nutné novelizovat zákon o VZ.

<sup>2</sup> Etapa č. 1 je období používání e-tržišť od 1. července 2012 povinnými zadavateli uvedenými v čl. III odst. 2 písm. a) a písm. b) UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343 ve znění UV ze dne 15. 6. 2011 č. 451, UV ze dne 14. 12. 2011 č. 933 a UV ze dne 28. 3. 2012 č. 222 u veřejných zakázek v předpokládané hodnotě od 50 000 Kč bez DPH na povinné nakupované komodity dle seznamu komodit schváleného UV ze dne 15. 6. 2011 č. 451.

<sup>3</sup> Zdroj: *Strategie používání e-tržišť pro veřejnou správu dle opatření J.6 Národního plánu*, dokument vzat na vědomí UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343.

**MMR navrhlo povinnost nákupu přes e-tržiště pro Etapu 1, kterou vláda svým usnesením schválila v obdobném způsobu řešení, jaký byl zvolen u systému ICT e-tržišť, který byl před zahájením projektu NIPEZ vyhodnocen jako nedostatečný. MMR opět nenavrhlo kontrolní ani sankční mechanismus pro povinné zadavatele pro případy nedodržení Pravidel. V průběhu kontroly mělo MMR ve formě návrhu novely zákona o VZ připraven sankční mechanismus pro uvažovanou Etapu 2.**

**Pozn.:** Podrobnější informace o usneseních vlády a závazných dokumentech pro použití e-tržišť jsou uvedeny v příloze č. 1 kontrolního závěru.

## 2. Finanční a organizační zajištění projektu NIPEZ

Projekt NIPEZ řeší infrastrukturu pro zadávání VZ modulárně, tj. jednotlivými moduly: e-tržiště, *Národní elektronický nástroj*, individuální elektronické nástroje vytvořené a provozované jednotlivými zadavateli a jednotný uveřejňovací systém. S ohledem na reálné plnění harmonogramu projektu NIPEZ se kontrola NKÚ zaměřila především na modul e-tržiště.

Financování vytvářené infrastruktury projektu NIPEZ zajistilo MMR prostřednictvím *Integrovaného operačního programu*<sup>4</sup> (dále jen „IOP“) s plánovanými výdaji ve výši 279 568 000 Kč (s 85% spoluúčastí prostředků Evropské unie). Jedná se o částku bez výdajů na vzdělávání uživatelů, které byly spolufinancovány z operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*<sup>5</sup> (dále jen „OP LZZ“), a bez výdajů na provoz e-tržišť. Některé výdaje související s budováním modulu e-tržišť nelze oddělit od výdajů souvisejících s ostatními moduly projektu NIPEZ. Nelze proto přesně stanovit celkovou výši finančních prostředků na vybudování tohoto modulu.

Provoz e-tržišť je hrazen pouze ze státního rozpočtu a je zajištěn externími subjekty na základě koncesních smluv. Předpokládanou hodnotu výdajů za pět let provozu stanovilo MMR na 352 mil. Kč bez DPH.

MMR plní v IOP roli řídicího orgánu (dále jen „ŘO MMR“) a zároveň je příjemcem dotace v projektu NIPEZ. Spoluodpovědnost v rámci implementace IOP v prioritní ose 1a a 1b – *Modernizace veřejné správy* má u výzvy č. 7 i Ministerstvo vnitra v roli zprostředkujícího subjektu, kterému byly UV ze dne 9. 7. 2008 č. 854 uloženy závazné postupy pro koordinaci ICT projektů *Smart Administration* (více informací v příloze č. 1 kontrolního závěru).

Pro kontrolu projektu slouží tzv. monitorovací indikátory a systém reportingu. Tyto monitorovací indikátory může nastavit či upravit ŘO MMR nebo zprostředkující subjekt před uzavřením příslušné výzvy, tj. před podáváním žádostí o dotaci. ŘO MMR této možnosti nevyužil. V žádosti o poskytnutí dotace na projekt NIPEZ si MMR v roli příjemce dotace zvolilo pro hodnocení projektu výstupový monitorovací indikátor „15.01.12 Podíl digitalizovaných dokumentů“ s cílovou hodnotou 10 % (výchozí stav 0 %). Způsob stanovení hodnoty ani výpočet indikátoru nebyly obsahem žádného z dokladů k projektu NIPEZ. Na dotazy NKÚ uvedlo MMR, že podíl digitalizace by se rovnal podílu elektronizace VZ. Podle definice<sup>6</sup> tohoto indikátoru by měl tento indikátor sloužit pro monitoring převádění listinných dokumentů do digitální podoby. **NKÚ zjištěný stav vyhodnotil tak, že zvolený indikátor má minimální vypovídací schopnost o efektivnosti a účelnosti vynaložených prostředků na projekt NIPEZ a nenavazuje na hlavní cíl tohoto projektu, kterým je dosažení úspor.**

Pro řízení projektu NIPEZ byla navržena projektová struktura, která mj. zahrnovala čtyři projektové týmy. Jeden z těchto týmů byl odpovědný za realizaci modulu e-tržišť. Pro dohled nad realizací všech dílčích částí projektu NIPEZ byl založen autorský dozor. **Projektová struktura řízení nebyla v praxi důsledně uplatňována. Svědčí o tom zejména řízení projektu na bázi liniové organizační struktury MMR namísto projektové či neexistence dokladů z řídicí a realizační úrovně a z úrovně autorského dozoru.**

4 Projekt *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (č. CZ.1.06/1.1.00/07.06384).

5 Projekt *Vzdělávání uživatelů e-tržišť jako součástí NIPEZ* (č. CZ.1.04/4.1.00/62.00006).

6 Zdroj: příloha č. 2 *Příručky pro žadatele a příjemce finanční podpory v rámci IOP* (prioritní osa: 1; oblast podpory: 1.1a a 1.1b; výzva č. 7; verze 1.0).

### 3. Zakázky na přípravu, realizaci a monitoring provozu modulu e-tržišť a další služby

MMR zajišťovalo veškeré činnosti související s přípravou a monitoringem e-tržišť s využitím externích subjektů na základě jim zadaných veřejných zakázek. Realizace e-tržišť pak byla spojena s udělením koncese, která byla výsledkem koncesního řízení, na jehož základě provozovatelé připravili e-tržiště ke spuštění a následně je měli po dobu pěti let provozovat. Přehled všech veřejných zakázek a koncesních smluv je uveden v příloze č. 2.

Přípravu modulu e-tržišť a proškolení jejich uživatelů (zadavatelů i dodavatelů) realizovalo MMR veřejnými zakázkami spolufinancovanými z prostředků Evropské unie. V případě jedné VZ (číslo smlouvy v CES 4897, viz příloha č. 2) zadané v otevřeném nadlimitním řízení neuchovalo MMR kompletní dokumentaci po dobu pěti let, čímž porušilo ustanovení § 155 odst. 1 zákona o VZ.

MMR dále pomocí externích subjektů zajistilo administraci koncesního řízení vč. konzultační podpory, úpravu klíčových dokumentů e-tržišť dle novely zákona o VZ či akceptační testy pro ověření shody elektronického tržiště s *technickou specifikací*<sup>7</sup>. V květnu 2013 MMR uzavřelo smlouvu na vypracování zprávy o fungování e-tržišť a další změny v klíčových dokumentech. Tyto zakázky byly financovány pouze ze státního rozpočtu.

NKÚ zjistil, že při přípravě modulu e-tržišť rozdělilo MMR veřejnou zakázku na konzultační odbornou podporu k přípravě a průběhu koncesního řízení na dvě VZMR, jejichž celková hodnota činila 2 190 000 Kč bez DPH. Druhou VZMR zadalo přímou výzvou jednomu dodavateli, a nevyužilo tak možnost dosáhnout nižší ceny zakázky v konkurenčním prostředí jiného, odpovídajícího druhu řízení. MMR k těmto dvěma zakázkám navíc nedoložilo rozsah čerpaných konzultačních služeb. Předávací protokoly o předání výsledného díla byly zpracovány a následně opatřeny podpisy pouze za ministerstvo.

**NKÚ tento postup, který nebyl v souladu se zákonem o VZ, hodnotí jako porušení rozpočtové kázně. Určené úkoly MMR v uvedeném případě neplnilo nejvhodnějším způsobem, jak ukládá zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Tímto jednáním MMR dále porušilo podmínky, za kterých byly prostředky z IOP poskytnuty. Tento postup NKÚ kvalifikoval jako nesrovnalost (ve smyslu čl. 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006) ve výši až 1 445 000 Kč.<sup>8</sup>**

Činnosti a dokumentace související s přípravou modulu e-tržišť, s průběhem koncesního řízení a s následnou úpravou klíčové dokumentace byly zajištěny externě s náklady ve výši téměř 37 mil. Kč vč. DPH.<sup>9</sup> V případě smluv a objednávek ve výši 32 mil. Kč vč. DPH vybraných ke kontrole nebyly doklady o provedení finanční kontroly podepsány oprávněnými zaměstnanci. MMR tak při výkonu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku i po jeho vzniku nepostupovalo dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ani dle prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb.

### 4. Koncesní řízení a výkonové platby provozovatelům e-tržišť

Dokument *Návrh modelu fungování NIPEZ*, který vycházel ze studie proveditelnosti, předpokládal pět provozovatelů e-tržišť, kteří měli být vybráni v koncesním řízení. Předmětem koncese bylo podle koncesní dokumentace ze dne 30. listopadu 2010 vytvoření systému e-tržiště provozovatelem (fáze 1), provedení akceptačních testů před spuštěním e-tržiště do běžného provozu (fáze 2) a zajištění běžného provozu e-tržiště (fáze 3), a to za dodržení podmínek stanovených v technické specifikaci.

7 Viz příloha č. 1 kontrolního závěru.

8 Jedná se o smluvní cenu VZ (bez DPH) ve výši 85 % způsobilých veřejných výdajů krytých z rozpočtu EU.

9 Podrobné informace jsou uvedeny v příloze 2.

Dne 21. ledna 2011 uveřejnilo MMR ve věstníku veřejných zakázek oznámení o koncesním řízení *Výběr provozovatelů, kteří zajistí vytvoření a provoz elektronických tržišť veřejné správy*. Koncesní smlouva měla být uzavřena nejvýše s pěti koncesionáři na dobu pěti let s účinností od 1. ledna 2012 a ukončením do 31. prosince 2016.

Důležitým krokem v průběhu koncesního řízení bylo nastavení jednotného ceníku za poskytování základních služeb (dále jen „Ceník“) z nabídek od vybraných pěti uchazečů. Tento Ceník se následně stal součástí koncesní smlouvy a slouží pro výpočet plateb za zakázky přes e-tržiště, u kterých byla uzavřena smlouva, tzv. zadané zakázky. MMR však do výpočtu šesti položek (z celkových jedenácti) nezapočetlo hodnoty z nabídky jednoho uchazeče s odůvodněním, že je shledalo (MMR) jako mimořádně nízké ve smyslu § 77 zákona o VZ, ačkoliv hodnotící komise nabídku tohoto uchazeče jako mimořádně nízkou neshledala. Tímto postupem MMR u uvedených položek stanovilo vyšší ceny, než by tomu bylo při započtení nabídek všech vybraných uchazečů. Nejvyšší rozdíl byl zjištěn u položky *zadání VZMR formou e-aukce*, která byla navýšena ze 770 Kč na 1 384 Kč bez DPH. Ceník s takto navýšenými jednotkovými cenami byl následně bez dalších změn akceptován všemi hodnocenými uchazeči. Postup popsáný v koncesní dokumentaci, který MMR uplatnilo, byl podle zjištění NKÚ v rozporu s § 77 zákona o VZ.

Dne 30. září 2011 uzavřelo MMR s vítěznými uchazeči pět identických koncesních smluv, které byly sjednány na dobu určitou, a to do 31. března 2017.

Měsíc od původně plánovaného termínu spuštění (1. dubna 2012) byl na základě jednacího řízení bez uveřejnění, k jehož využití nebyla splněna žádná z podmínek uvedených v § 23 zákona o VZ, uzavřen dodatek č. 1 ke koncesním smlouvám. **Dodatek změnil Ceník a posunul termín pro uvedení e-tržišť do běžného provozu z 1. dubna 2012 na 1. července 2012.** MMR tyto změny odůvodnilo přijetím novely zákona o VZ. Posunutí termínu dle zjištění NKÚ však nebylo ovlivněno touto novelou, ale chybným nastavením harmonogramu pro předání „*datového modelu číselníku NIPEZ*“ (viz kapitola 4.1). Navýšení Ceníku iniciovalo samo MMR, a to na základě svého odhadu, ačkoliv podle koncesní smlouvy měli o změnu Ceníku žádat provozovatelé, a to v případě závažných a objektivních důvodů. Tuto žádost mohlo MMR následně schválit. Přestože MMR takovou žádost od provozovatelů neobdrželo, navýšilo Ceník o 1,2 % na základě svého vlastního modelu<sup>10</sup> vývoje počtu zakázek, které měly být zrealizovány na e-tržištích do konce účinnosti koncesních smluv.

MMR provádí platby na základě vyúčtování jednotlivých provozovatelů dle Ceníku za zakázky, u kterých byla uzavřena smlouva s dodavatelem. Celková fakturovaná a proplacená částka ze strany MMR za první rok provozu e-tržišť byla ve výši 22 423 733 Kč vč. DPH. **Reálné výdaje za dobu koncese jsou výrazně závislé na podílu využití jednotlivých typů zadávacího řízení.** NKÚ kontrolním výpočtem zjistil, že v případě započtení všech jedenácti položek z nabídek (tedy při řádném postupu v koncesním řízení) a v případě nenavýšení Ceníku dodatkem č. 1 ke koncesním smlouvám mohlo MMR dosáhnout za první rok provozu o 1,45 mil. Kč nižších výdajů.

**MMR nesjednalo s provozovatelem nastavení ani změnu Ceníku za podmínek, které by vycházely z řádného průběhu koncesního řízení. MMR dvakrát navýšilo položky Ceníku v rozporu s právními předpisy, čímž zvýšilo výdaje na provoz e-tržišť. Toto jednání vyhodnotil NKÚ jako porušení rozpočtové kázně, neboť MMR v uvedených případech určené úkoly neplnilo nejehospodárnějším způsobem, čímž porušilo zákon o rozpočtových pravidlech. Takto sjednaný Ceník může představovat riziko nehospodárného vynakládání prostředků pro zbývající období platnosti koncesních smluv.**

---

10 Model odhadu použitého pro výpočet navýšení ceny (1,2 %) zpracovaný MMR.

#### 4.1 Spuštění e-tržišť do provozu

Podmínkou pro spuštění jednotlivých e-tržišť do běžného provozu byla úspěšná realizace akceptačních testů. Provedení těchto testů si MMR zajistilo prostřednictvím externího subjektu.<sup>11</sup> Akceptace probíhala mimo přímý dohled a mimo kontrolu MMR. **Žádný z provozovatelů e-tržišť nestihl tuto akceptaci úspěšně dokončit a spustit e-tržiště ke dni nabytí účinnosti koncesní smlouvy, tj. k 1. dubnu 2012. Od 1. července 2012 stihla zahájit běžný provoz pouze dvě e-tržiště z pěti**, která v prvních 12 měsících provozu zrealizovala 98,2 % zadaných zakázek. U ostatních tří e-tržišť provozovatelé nestihli dokončit akceptaci ve stanoveném termínu a MMR vůči nim uplatnilo sankce dle koncesní smlouvy.

Podle technické specifikace musí e-tržiště od uvedení do běžného provozu obsahovat číselník NIPEZ.<sup>12</sup> Vytvoření „*datového modelu číselníku NIPEZ*“, bez kterého nelze číselník NIPEZ implementovat do e-tržišť, zajistilo MMR prostřednictvím externího subjektu. Termín pro jeho předání stanovilo ve smlouvě na konec června 2012, ačkoliv plánované datum spuštění e-tržišť do provozu bylo 1. dubna 2012.

**Spuštění e-tržišť bylo ovlivněno implementací číselníku NIPEZ, jehož datový model byl předán dne 21. června 2012, což bylo téměř tři měsíce po původně stanoveném termínu spuštění běžného provozu e-tržišť. Úspěšná akceptace prvních dvou e-tržišť proběhla záhy po předání tohoto „datového modelu číselníku NIPEZ“. Provozovatelé nemohli zahájit provoz e-tržišť v původním termínu 1. dubna 2012, neboť jim pro to MMR nezajistilo podmínky.**

#### 4.2 Kvalita poskytovaných služeb

Sledování kvality poskytovaných služeb je podle koncesních smluv zajištěno prostřednictvím výkonových ukazatelů, kterými jsou například provozní dostupnost nebo lhůty řešení incidentů. Za jejich nedodržení je MMR oprávněno požadovat sankce. Jedním z výkonových ukazatelů je rovněž **zajištění zálohování a ochrany dat, která vznikla do 4 hodin před havárií systému. MMR tento ukazatel nesledovalo, a riziko ztráty dat tak nebylo ze strany MMR řízeno.**

U jednoho z kontrolovaných e-tržišť docházelo v období od 1. července 2012 do 30. června 2013 k opakovanému překračování intervalu zjišťování provozní dostupnosti. **Došlo například k 353 případům nedodržení tohoto výkonového ukazatele, což odpovídá sankcím ve výši 1 412 000 Kč. MMR tyto sankce neuplatnilo. U jiného e-tržišť s ohledem na nízkou kvalitu předložených dat nemohl NKÚ dodržování těchto intervalů vyhodnotit vůbec. MMR tím, že neuplatnilo sankce, porušilo § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.**

#### 5. Analýza provozu e-tržišť

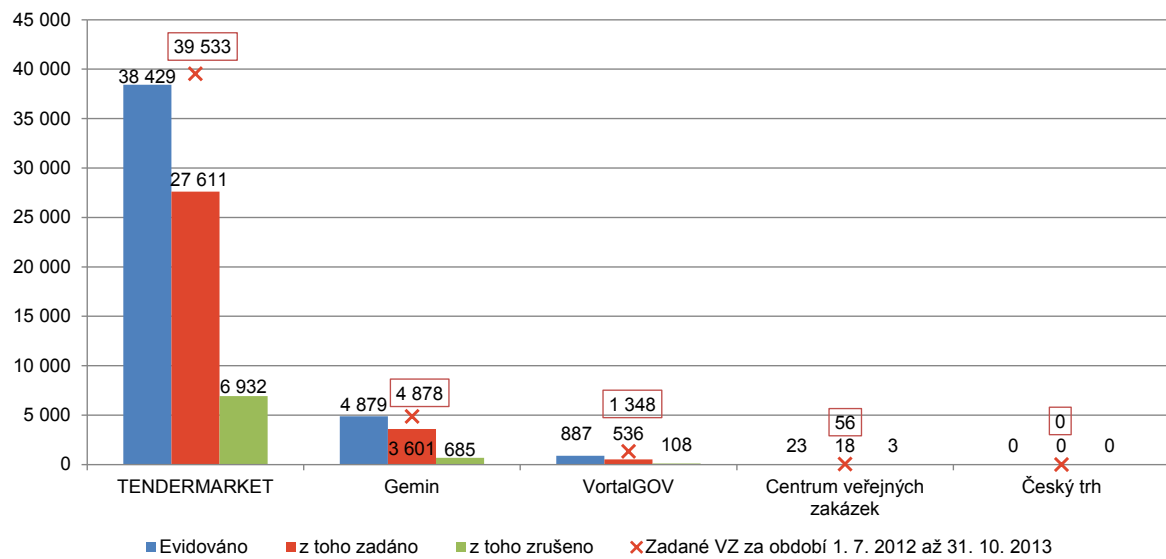
Na e-tržišťích za první rok provozu v období od 1. července 2012 do 30. června 2013 bylo dle datasetu VZ<sup>13</sup> evidováno<sup>14</sup> 44 218 veřejných zakázek. Z toho 31 766 (31 076 VZ od povinných zadavatelů a 690 VZ od nepovinných) o celkové hodnotě 2,25 mld. Kč bez DPH bylo zadáno, tj. s dodavatelem byla uzavřena smlouva. Zakázky byly v prvním roce provozu nejčastěji (89,1 %) hodnoceny dle kritéria „*nejnižší nabídková cena*“. Jen za následující čtyři měsíce od 30. června 2013 narostl celkový počet zadaných VZ na 45 815 o celkové smluvní ceně 3,39 mld. Kč bez DPH, blíže viz následující graf č. 1.

11 Smlouva CES 4983, VZ s poř. č. 9 z přílohy č. 2 tohoto kontrolního závěru.

12 Číselník NIPEZ je speciální klasifikační číselník, který obsahuje schválené položky zboží a služeb, jež jsou předmětem trhu veřejných zakázek. Tento číselník vychází z kódů společného slovníku pro veřejné zakázky CPV (*Common Procurement Vocabulary*) a má stromovou strukturu, která usnadňuje vyhledávání koncové komodity a jejího kódu.

13 Jedná se o datový soubor MMR poskytnutý dne 27. září 2013, který byl vygenerován z *Informačního systému o veřejných zakázkách*, kde jsou shromažďovány informace o stavu zakázek evidovaných na všech e-tržišťích.

14 Rozumí se VZ v zadávacím řízení, zadané i zrušené.

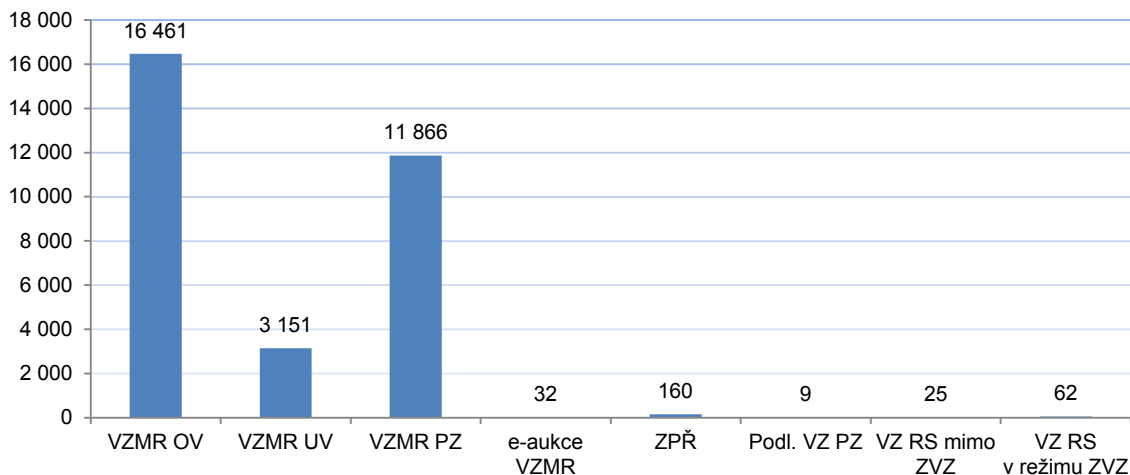
**Graf č. 1 – Přehled evidovaných VZ dle stavu řízení a dle e-tržišť**

**Zdroj:** dataset VZ; zpracováno NKÚ.

**Pozn.:** Údaje MMR vedené jako „zadané VZ za období 1. 7. 2012 až 31. 10. 2013“ byly platné k 15. 11. 2013.

Nejvíce zadavatelé obchodovali na e-tržišti TENDERMARKET, které se podílelo z 81 % na celkových výdajích MMR za první rok provozu e-tržišť a které mělo nejvyšší růst zadaných zakázek za další 4 měsíce svého provozu.

Zadavatelé přes e-tržiště nejčastěji zadávali VZMR v otevřené výzvě nebo přímým zadáním, jak ukazuje graf č. 2. Otevřená výzva se považuje za nejvíce transparentní druh zadávacího řízení. Přímé zadání, které má na e-tržišti pouze oznamovací charakter a nedochází zde k soutěži mezi dodavateli, bylo použito v 37,59 % (tato „oznamovací položka“ byla v Ceníku taktéž navýšena, a to z 630 Kč na 814 Kč bez DPH, viz kapitola 4). E-aukce jako forma nákupu byla využita v minimální míře, a to u 0,1 % zadaných zakázek, ačkoliv MMR před spuštěním provozu e-tržišť počítalo alespoň s 15%<sup>15</sup> využitím. Nejvýraznější rozdíl mezi odhadem a skutečností byl zjištěn u zadávacích řízení VZMR s předpokládanou hodnotou 5 až 50 tis. Kč, kde MMR odhadlo podíl ve výši 5 %, zatímco ve skutečnosti dosáhl 64 %. V následujícím grafu je uveden počet zadaných VZ podle druhu zadávacího řízení v prvním roce provozu e-tržišť:

**Graf č. 2 – Počet zadanych VZ dle druhu zadavaciho rizeni**

**Zdroj:** dataset VZ; zpracováno NKÚ.

**Vysvětlivky:** VZMR OV – VZMR otevřená výzva;  
 VZMR UV – VZMR uzavřená výzva;  
 VZMR PZ – VZMR přímé zadání;  
 ZPŘ – zjednodušené podlimitní řízení;  
 Podl. VZ PZ – podlimitní VZ – přímé zadání;  
 VZ RS mimo ZVZ – VZ na základě rámcové smlouvy mimo režim zákona o VZ;  
 VZ RS v režimu ZVZ – VZ na základě rámcové smlouvy v režimu zákona o VZ.

NKÚ provedl z datasetu VZ předloženého správcem e-tržišť (MMR) analýzu zakázek zadanych ministerstvy. Následující tabulka podává souhrnné údaje o zakázkách vybraných povinných zadavatelů v prvním roce provozu e-tržišť:

**Tabulka č. 1 – Počet zadanych VZ a jejich celkový finanční objem v členění podle ministerstev**

| Ministerstvo                                 | Počet zadanych VZ | z toho počet VZ zadanych přímo | Celková smluvní cena (v Kč bez DPH) |
|--|-------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| Ministerstvo obrany                          | 11 371            | 4 607                          | 706 600 588                         |
| Ministerstvo vnitra                          | 395               | 116                            | 47 413 861                          |
| Ministerstvo zahraničních věcí               | 245               | 34                             | 15 119 929                          |
| Ministerstvo zemědělství                     | 192               | 21                             | 34 239 045                          |
| Ministerstvo kultury                         | 105               | 53                             | 19 815 840                          |
| Ministerstvo financí                         | 78                | 32                             | 13 392 235                          |
| Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy | 74                | 16                             | 22 549 356                          |
| Ministerstvo spravedlnosti                   | 65                | 9                              | 15 256 350                          |
| Ministerstvo životního prostředí             | 53                | 6                              | 9 834 882                           |
| Ministerstvo pro místní rozvoj               | 49                | 0                              | 12 205 556                          |
| Ministerstvo zdravotnictví                   | 44                | 15                             | 4 411 689                           |
| Ministerstvo průmyslu a obchodu              | 29                | 0                              | 8 252 913                           |
| Ministerstvo dopravy                         | 26                | 7                              | 5 039 283                           |
| Ministerstvo práce a sociálních věcí         | 25                | 0                              | 5 682 653                           |
| <b>CELKEM</b>                                | <b>12 751</b>     | <b>4 916</b>                   | <b>919 814 180</b>                  |

**Zdroj:** dataset VZ; zpracováno NKÚ.

Je zřejmé, že v prvním roce provozu e-tržišť bylo MO zadavatelem s nejvyšším počtem VZ, nicméně 36 % těchto zakázek zadalo přímo, tzn. bez soutěže. Ostatní ministerstva zadala na e-tržišťích 11 % z celkového počtu analyzovaných zakázek, což ve finančním objemu představovalo 23 % z celkové smluvní ceny uvedené v tabulce č. 1. MMR z celkového počtu 49 zakázek zadalo 33 otevřenou výzvou, přímé zadání ani e-aukci nepoužilo. MSp zadalo z 65 zakázek otevřenou výzvou 56 a přímým



zadáním 9 VZ, e-aukci také nepoužilo. Dále uvedené příklady (viz kapitola 6.2) nedodržení povinnosti zadávat zakázky přes e-tržiště mohou naznačovat existenci rezerv ve využívání e-tržišť ze strany ÚOSS a dalších povinných zadavatelů.

## 5.1 Nedostatky v evidenci veřejných zakázek a kvalita dat pro vyhodnocování

NKÚ prověřil shodu údajů o zakázkách z e-tržišť se statistikami v *Informačním systému o veřejných zakázkách*, ve kterých se automaticky shromažďují údaje o zakázkách evidovaných ve věstníku příslušného e-tržiště. Zde NKÚ zjistil nesrovnalosti v počtu zadaných VZ i v jejich hodnotě, přičemž nesrovnalosti byly způsobeny zejména evidencí a importem dat. Informace za stejné sledované období se lišily v závislosti na tom, ve kterém termínu byl import proveden. Z tohoto důvodu nelze zajistit trvalou srovnatelnost údajů o zadaných VZ. Dále byly v údajích u jednotlivých VZ zjištěny nesrovnalosti, které jsou popsány níže.

Zadavatelé při zadávání zakázky na e-tržišti mají povinnost vymezit její předmět prostřednictvím kódu CPV z číselníku NIPEZ. Současně se musí řídit seznamem komodit schváleným usnesením vlády ze dne 15. 6. 2011 č. 451. Tyto dva zdroje se však v označování komodit do jisté míry rozcházejí. Jeden zdroj uvádí, že komodita je povinná, ačkoliv ve druhém tato povinnost uvedena není. Tyto rozdíly pak znepřehledňují zadávání povinných komodit a mohou zkreslovat statistické vyhodnocení trhu veřejných zakázek z komoditního hlediska.

Analýzou zakázek z datasetu VZ byly zjištěny nedostatky v informacích vložených zadavateli do e-tržišť. Jednalo se zejména o nesprávné vykázaní předpokládané hodnoty či smluvní částky, např. zadání nulové hodnoty nebo uvedení ceny za nakoupenou jednotku namísto ceny za celou VZ, nebo naopak. Dále byly chyby shledány v uvedení sazby DPH, která se pohybovala v rozpětí od -100 do 1 100 %, nebo chyběly informace o vítězném dodavateli či datu uzavření smlouvy.

**Z uvedených skutečností vyplývá, že systém e-tržišť umožňoval zadávání chybných informací (hodnot). NKÚ zjistil, že nebyly nastaveny funkční kontrolní mechanismy (algoritmy), které by upozornily uživatele na výrazné odchylky od logicky očekávaného rozpětí hodnot.**

**Na základě výše uvedených nedostatků upozorňuje NKÚ na riziko nesprávnosti či snížené věrohodnosti informací uvedených ve *Zprávě o fungování elektronických tržišť veřejné správy* za příslušný kalendářní rok. Úroveň kvality dat mimo jiné komplikuje možnost objektivně hodnotit úspory dosažené zadáváním veřejných zakázek přes e-tržiště.**

**Výše uvedené zjištěné skutečnosti neměly vliv na provoz e-tržišť, ale mohou mít vliv na transparentnost uveřejňovaných informací o zadaných zakázkách.**

## 5.2 Analýza uživatelů e-tržišť

**Na všech pěti e-tržištích bylo k 30. červnu 2013 zaregistrováno 570 zadavatelů<sup>16</sup> a 10 197 dodavatelů.<sup>17</sup>** V České republice bylo k 31. lednu 2013 v registru ekonomických subjektů (po zohlednění právních forem registrovaných na e-tržištích a s vyloučením organizačních složek státu) evidováno celkem 2 587 966 aktivních ekonomických subjektů. **Z uvedených informací vyplývá, že k 30. červnu 2013 bylo na e-tržištích registrováno jen 0,39 % subjektů zapsaných v registru ekonomických subjektů.** Ačkoliv e-tržiště nejsou vhodná pro všechny komodity, a tedy ani pro všechny dodavatele, je třeba vzít v potaz, že většina dodavatelů vyvíjí více ekonomických činností než jen jednu hlavní.

NKÚ provedl dotazníkové šetření<sup>18</sup> u registrovaných dodavatelů uvedených v *datasetu uživatelů e-tržišť*, který předložilo MMR. Dotazník byl doručen 1 948 vybraným dodavatelům. Návratnost byla ve výši 30,2 %, tj. 588 vyplněných dotazníků. Kompletní výsledky šetření a další podrobnosti k jeho průběhu jsou uvedeny v příloze č. 3. Přínosy a nedostatky využívání e-tržišť ověřoval NKÚ rovněž z předložených informací od organizačních útvarů kontrolovaných osob (zadavatelů).

<sup>16</sup> Z toho 434 zadavatelů bylo registrováno dle UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343 povinně (tj. 90 % ze všech 482 povinných zadavatelů).

<sup>17</sup> Zdroj: MMR – dataset uživatelů e-tržišť.

<sup>18</sup> Toto šetření bylo realizováno prostřednictvím on-line dotazníku ([www.i-dotaznik.cz](http://www.i-dotaznik.cz)).

Přínosy pro zadavatele jsou spatřovány především ve zvýšení transparentnosti procesu a zlepšení komunikace v průběhu zadávacího řízení. Jako hlavní nedostatky dodavatelé i zadavatelé uvedli zvýšení časové náročnosti zadávání VZ prostřednictvím e-tržišť, složité a zdouhavé vyhledávání VZ a informací, nepřehlednost či malou uživatelskou přívětivost e-tržišť. Dodavatelé shledali jako nedostatek také nemožnost registrovat se na všech e-tržišťích najednou. Dodavatel, pokud nevyužívá placených informačních služeb daného e-tržistiště nebo je příslušné e-tržistiště nenabízí, musí zjišťovat informace o oznámených veřejných zakázkách na každém e-tržistišti zvlášť nebo si je musí vyhledávat v *Informačním systému o veřejných zakázkách*. Existuje také možnost využít komerčních služeb jiných poskytovatelů, kteří provádějí sběr dat o veřejných zakázkách také z e-tržišť, jejichž správcem je MMR. Z dotazníkového šetření dále vyplynulo, že aktuální systém e-tržišť neposkytuje dodavatelům dostatečné množství informací a že aditivní služby<sup>19</sup> využilo jen asi 9 % dodavatelů.

Skutečnost, že 41 % dodavatelů se zaregistrovalo na základě tzv. předregistrace zadavatelem, potvrzuje správnost zařazení této funkce do systému e-tržišť. Důvodem, proč se dodavatelé neregistrovali na všech e-tržišťích, byla preference obchodování jen na e-tržistišti doporučeném zadavatelem. Většina registrovaných dodavatelů (98,7 %) nebyla ve sledovaném období registrována u všech pěti e-tržišť. E-tržistištěm s největším počtem dodavatelů (84 %) a zadavatelů (79 %) byl TENDERMARKET.

**NKÚ prostřednictvím analýzy datasetu uživatelů zjistil duplicity v registraci uživatelů a tento stav vyhodnotil jako rozpor s provozním řádem<sup>20</sup>. MMR na základě upozornění NKÚ řešilo tuto problematiku již v průběhu kontroly ve spolupráci s provozovateli e-tržišť s cílem zajistit soulad s provozním řádem e-tržišť.**

## 6. Cíle modulu e-tržišť a monitorovací indikátor projektu NIPEZ

### 6.1 Nastavení cílů, jejich plnění a vyhodnocení

Cíle modulu e-tržišť nastavilo MMR téměř shodně s cíli projektu NIPEZ. Hlavním cílem tohoto modulu bylo dosažení finančních úspor elektronizací zadávání VZ v České republice zavedením e-tržišť. Výsledkem mělo být snížení cen nakupovaných komodit a snížení transakčních nákladů spojených s procesy zadávání VZ na straně zadavatelů i dodavatelů. Snížením cen nakupovaných komodit by mělo být dosaženo roční úspory 1,2 mld. Kč za Etapu 1 a 2,1 mld. Kč za Etapu 2, snížením transakčních nákladů pak 178 mil. Kč za Etapu 1 a 335 mil. Kč za Etapu 2.<sup>21</sup>

V souvislosti se zavedením e-tržišť nastavilo MMR taktéž dílčí cíle projektu. Jednalo se zejména o podporu transparentnosti zadávání VZ, zvýšení konkurenčního prostředí mezi dodavateli či o zavedení ucelenější evidence VZ za účelem analytických a statistických hodnocení.

**V prvním roce provozu e-tržišť neprovádělo MMR měření a hodnocení hlavního cíle ani dílčích cílů. MMR svůj postup odůvodnilo tím, že projekt není v současné chvíli ukončen a jeho hodnocení by nepřineslo validní výsledky. NKÚ zjistil, že k vyžadování součinnosti ostatních ÚOSS pro účely hodnocení hlavního cíle nemá MMR dostatečné pravomoci.**

Dle UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343 má MMR každoročně vypracovat zprávu o fungování e-tržišť. První zprávu MMR vydalo za rok 2012. Hodnotilo v ní prvních šest měsíců provozu e-tržišť a uvádělo v ní zejména statistické údaje bez průběžného hodnocení plnění cílů. **Pro vyhodnocení cílů po ukončení projektu NIPEZ nemá MMR nastaven postup získávání relevantních dat ani metodiku hodnocení.**

Studie proveditelnosti projektu NIPEZ odhadovala úsporu transakčních nákladů v rozsahu 2 % finančního objemu podlimitních veřejných zakázek a 1 % finančního objemu u VZMR. MMR v průběhu kontroly vyčíslení těchto úspor nepředložilo. Důvodem byl nedostatek údajů od zadavatelů. Na základě dotazů

<sup>19</sup> Aditivní služby jsou služby, které poskytuje zadavatelům i dodavatelům příslušný provozovatel e-tržišť. Jedná se o deset druhů služeb vymezených v koncesní smlouvě a platby za jejich využití hradí konkrétní uživatelé.

<sup>20</sup> Viz příloha č. 1 kontrolního závěru.

<sup>21</sup> Zdroj: *Strategie používání e-tržišť pro veřejnou správu dle opatření J.6 Národního plánu*, dokument vzat na vědomí usnesením vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343.

NKÚ všechny kontrolované osoby uvedly, že nákupem přes e-tržiště neuspóřily personální ani materiální výdaje. Výrazných úspor snížením transakčních nákladů tak dosaženo nebylo.

Z datasetu VZ vyplynulo, že povinnými zadavateli bylo zadáno 31 076 VZ. Tato data byla očištěna<sup>22</sup> na 27 800 zakázek, jejichž celková předpokládaná hodnota činila 2 307 409 104 Kč bez DPH a celková smluvní cena 1 968 650 314 Kč bez DPH. Z poskytnutých údajů NKÚ zjistil následující skutečnosti, které vypovídají o dosažení nižších cen vůči předpokládaným hodnotám, přičemž tento rozdíl lze za určitých podmínek označit jako „úsporu“:

- U 25,9 % zakázek se jejich předpokládaná hodnota shodovala s celkovou smluvní cenou. To znamená, že zde nebylo dosaženo žádné „úspory“.
- Průměrné procento celkové „úspory“ na jednu VZ dosažené prostřednictvím e-tržišť vyčíslil NKÚ hodnotou 12,55 % a medián této procentní „úspory“ činil 4,6 %.
- Prostřednictvím e-tržišť „uspořili“ zadavatelé oproti předpokládané hodnotě 338 758 790 Kč bez DPH. Pro objektivnost je nutné odečíst částku 18 677 496 Kč bez DPH, která představuje výdaje MMR za zadané zakázky. Výše „úspory“ dosažené prostřednictvím e-tržišť v podobě snížení nákupních cen představuje částku 320 081 294 Kč bez DPH.
- Z plánovaného cíle dosažení roční úspory 1,2 mld. Kč snížením cen nakupovaných komodit bylo v prvním roce používání e-tržišť dosaženo pouze 27 % plánované hodnoty. Výsledný stav oproti předpokladu MMR mohl být ovlivněn snížením limitu pro VZMR z 2 mil. Kč na 1 mil. Kč od 1. 4. 2012.
- Nejvyšší objem zakázek (1,145 mld. Kč bez DPH) byl uskutečněn na trhu dodávek, který tvořil 58 % celkového objemu všech nákupů. U dodávek byly nejvyšší „úspory“ u VZMR zadaných otevřenou výzvou, a to 20 %. Naopak nejnižší úspory byly u zakázek zadaných přímo, a to 4 %. Trh služeb v hodnotě 560 mil. Kč bez DPH, který tvořil 29 % celkového objemu všech nákupů, a trh stavebních prací v hodnotě 263 mil. Kč bez DPH (13 % všech nákupů) vykazovaly v uvedených druzích řízení obdobnou výši procenta „úspor“.

**Ke kontrolovanému vzorku zadaných zakázek<sup>23</sup> uvedlo kvalifikovaný odhad úspor z nákupních cen jen MMR. V resortu MSp nebyly úspory z nákupu sledovány a vyhodnocovány.**

**V rámci hodnocení přínosu nových e-tržišť k transparentnosti se NKÚ neztotožnil s názorem MMR, že výchozí stav i přes jiné technické podmínky původních ICT e-tržišť byl netransparentní, čili nulový.** V roce 2011 bylo realizováno celkem 40,5 tis. zakázek malého rozsahu přes ICT e-tržiště dle UV ze dne 26. 6. 2002 č. 683, e-tržiště SEPO používané organizacemi resortu obrany a e-tržiště E-ZAK používané MMR. Celková hodnota těchto zakázek byla minimálně 1,3 mld. Kč.<sup>24</sup>

## 6.2 Plnění povinností zadávání na e-tržištích kontrolovanými osobami

Povinnost nákupu přes e-tržiště stanovilo MMR všem svým útvarům a podřízeným organizacím vnitřním předpisem, ve kterém byla stanovena povinnost zasílat jedenkrát za kalendářní rok informace o objemu nákupu komodit ze Seznamu komodit, a to jak přes e-tržiště, tak mimo něj. Za rok 2012 MMR nevyhodnotilo dodržení UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343 v aktuálním znění; navíc pro takové hodnocení ani neobdrželo informace od všech subjektů.

MSp stanovilo povinnost nákupu přes e-tržiště také vnitřním předpisem, a to ve výši 100 % nákupu povinných komodit i pro podřízené organizace. Avšak mechanismus sběru dat pro vyhodnocení dodržování povinnosti nastaven nebyl.

MMR a MSp vedly evidence objednávek a zakázek realizovaných přes e-tržiště i mimo ně, na základě kterých NKÚ provedl analýzu dodržování povinností předepsaných usnesením vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343 v aktuálním znění. KS ÚL a KSZ ÚL, které jsou podřízenými organizacemi MSp, tuto evidenci

<sup>22</sup> Data byla očištěna o zakázky s uvedenou chybou (např. neuvedena celková smluvní cena) a následně o odlehle hodnoty detekované pomocí metody tzv. „vnitřní hradby“. Za odlehlou se považuje taková hodnota, která je od dolního nebo horního kvartilu vzdálena o více než 1,5násobek interkvartilového rozpětí.

<sup>23</sup> U MMR se jednalo o 16 VZ, u MSp o 15 VZ, KSZ ÚL o 17 VZ a KS ÚL o 19 VZ.

<sup>24</sup> Přesný objem zakázek u e-tržišť SEPO a E-ZAK nebyl ve statistikách MMR uveřejněn.

nevedly vůbec. U MSp zjistil NKÚ chyby v údajích i ve způsobu evidence<sup>25</sup>, který neumožňoval přesnou identifikaci zakázek. Tuto evidenci, která měla sloužit ke zvýšení transparentnosti, tak nelze považovat za relevantní zdroj informací pro kontrolu plnění povinností vyplývajících z UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343, resp. UV ze dne 28. 3. 2012 č. 222, a vnitřního předpisu MSp.

Skutečnost, že data pro statistická hodnocení a hodnocení cílů jsou nesprávná, potvrzují i výsledky kontroly evidence zakázek MMR, MSp a stejně tak i kontrola vybraného vzorku zakázek zadaných přes e-tržišť u všech kontrolovaných osob.

**Z evidence zakázek a objednávek bylo zjištěno, že MMR a MSp realizovaly některé nákupy komodit s povinností pro e-tržišť přesahující hodnotu 50 tis. Kč bez DPH mimo e-tržišť, a postupovaly tak v rozporu s UV ze dne 10. 5. 2010 č. 343.** Obě kontrolovaná ministerstva tedy nedodržela limit 100 % u nákupu povinných komodit přes e-tržišť. Dále bylo zjištěno, že jak MMR, tak i MSp zadalo v několika případech mimo e-tržišť v krátkém časovém intervalu či ve stejný den objednávky se stejným předmětem plnění povinných komodit ve finančním limitu do 50 tis. Kč bez DPH. Tímto dělením tak mohou zadavatelé obcházet povinnosti stanovené Pravidly. V kontrolovaném vzorku byly potvrzeny nedostatky zjištěné analýzou údajů z datasetu VZ (viz kapitola 5).

Další zjištěné skutečnosti svědčily o nedodržení zákona o VZ a Pravidel. Zákon o VZ byl například porušen zadáním zakázky diskriminačním způsobem u KS ÚL, neboť zde byl uveden konkrétní typ mobilního telefonu i obchodní značka, či nedodržením povinnosti zveřejnit smlouvu k VZ nad 500 tis. Kč bez DPH na profilu zadavatele (MMR a MSp). Při kontrole MSp bylo zjištěno, že nebyl dodržen zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který ukládá pro nabytí majetku povinnost uzavřít písemnou smlouvu s dodavatelem. MSp však smlouvy na nákup majetku v některých případech s dodavatelem neuzavřelo. Dále MMR porušilo Pravidla nedodržením lhůty pro podání nabídek u čtyř z šestnácti kontrolovaných VZ.

### 6.3 Plnění monitorovacího indikátoru a jeho průběžné vyhodnocení

Monitorovací zprávy projektu NIPEZ zpracované MMR a předložené zprostředkujícímu subjektu v roce 2013 k průběžnému plnění monitorovacího indikátoru „*podíl digitalizovaných dokumentů*“ obsahovaly hodnotu 0 %. Vykazovaná hodnota je v rozporu se skutečností, neboť jen v prvních 12 měsících provozu e-tržišť bylo evidováno 44 218 VZ. Monitorovací zprávy tedy nezachycovaly skutečný stav plnění sledovaného indikátoru. Průběžný monitoring tak neplní svůj účel, neboť jím vykazované údaje nelze využít při řízení a realizaci projektu NIPEZ ani při sledování příspěvku tohoto projektu k naplňování implementace cílů intervence příslušné prioritní osy IOP. Vzhledem k tomu, že nebyla nastavena metodika výpočtu tohoto indikátoru, jeho sledování a vyhodnocování není transparentní a neplní svůj účel.

Výše popsaný stav vypovídá o tom, že monitoring projektu NIPEZ nemá vypovídací schopnost pro posouzení splnění povinností stanovených v článku 27 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, jehož podstatou je hospodárnost, účinnost a efektivnost.

<sup>25</sup> Rejstřík veřejných zakázek je opatření zavedené instrukcí Ministerstva spravedlnosti ze dne 17. června 2011, č. j.: 65/2011-INV-SP, o zadávání veřejných zakázek v resortu Ministerstva spravedlnosti, v platném znění.

### III. Shrnutí

Elektronizace zadávání veřejných zakázek je nejvýznamnější nástroj pro zefektivnění oblasti veřejných nákupů. Na národní úrovni usílí MMR směřuje k dosažení co nejvyšší transparentnosti s pomocí evidence všech kroků v procesu zadávání zakázek, aby byla zajištěna snadná dohledatelnost všech relevantních údajů o veřejných zakázkách. Současně nelze pominout sílící tlak Evropské komise na sjednocení postupů pro zadávání veřejných zakázek napříč celou EU.

MMR přistoupilo projektem NIPEZ k plnění *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*. E-tržišť představují první funkční modul projektu NIPEZ, přičemž se jedná o modul, který přímo řeší podporu zadávacího procesu na úrovni zadavatele u vybrané skupiny veřejných zakázek, z níž nejvýznamnější jsou zakázky malého rozsahu.

Kontrola NKÚ se týkala prvního roku provozu e-tržišť, tedy období od spuštění dne 1. července 2012 do 30. června 2013 (částečně také do 31. října 2013). Pro vybudování e-tržišť ve správě MMR bylo realizováno 13 zakázek v objemu 37 mil. Kč vč. DPH. Za první rok provozu e-tržišť zaplatilo MMR za veškeré zakázky zadané veřejnými zadavateli přes e-tržišť celkem 22,4 mil. Kč vč. DPH.

Na e-tržišťích bylo k 30. červnu 2013 zaregistrováno 570 zadavatelů a 10 197 dodavatelů (tj. 0,39 % z aktivních ekonomických subjektů v ČR) a evidováno 44 218 veřejných zakázek, z toho 31 766 o celkové hodnotě 2,25 mld. Kč bez DPH bylo zadáno (byla uzavřena smlouva). Na celkovém finančním objemu zadaných VZ se podílel trh dodávek přibližně 58 % a trh služeb 29 %.

Za následující čtyři měsíce (od 1. 7. do 31. 10. 2013) vzrostl počet zadaných veřejných zakázek o 44 %, což v peněžním vyjádření činilo 1,14 mld. Kč bez DPH.

Kontrolní akcí byly zjištěny tyto významné skutečnosti:

- Příprava e-tržišť byla zajištěna prostřednictvím veřejných zakázek a byla spolufinancována z prostředků EU. Nejzávažnějším zjištěním v této oblasti bylo neoprávněné dělení veřejné zakázky, přičemž NKÚ toto mj. kvalifikoval jako porušení rozpočtové kázně a zároveň jako nesrovnalost ve výši až 1,445 mil. Kč.
- Pro hodnocení projektu si MMR zvolilo monitorovací indikátor „podíl digitalizovaných dokumentů“ s cílovou hodnotou 10 %. Tento indikátor však není navázán na hlavní cíl projektu NIPEZ, kterým je dosažení úspor. Způsob jeho výpočtu nebyl doložen v žádném z dokladů k projektu NIPEZ. V průběhu prvního roku používání e-tržišť MMR vykazovalo u tohoto indikátoru nulovou hodnotu, která neodpovídala reálnému podílu elektronicky zadaných zakázek.
- V koncesním řízení MMR v rozporu s právními předpisy dvakrát navýšilo Ceník, resp. jednotkové ceny za základní služby, za které MMR platí jednotlivým provozovatelům, čímž zvýšilo výdaje na provoz e-tržišť. Toto navýšení představuje riziko nehospodárnosti ve zbývajícím období platnosti koncesních smluv.
- MMR úspory ani další cíle v prvním roce provozu e-tržišť nehodnotilo. Dle výpočtu NKÚ bylo v prvním roce používání e-tržišť dosaženo pouze 320 mil. Kč „úspor“, což představuje 27 % z plánovaného cíle 1,2 mld. Kč (snížení cen nakupovaných komodit). Nejvyšší „úspory“ na trhu dodávek činily 20 % v případě zadávání VZ formou „otevřených výzev“. Nejnižší „úspora“ byla vypočtena u „přímého zadání“ na trhu služeb (4 %). E-aukce, se kterými byly spojovány nejvyšší očekávané úspory, byly realizovány v zanedbatelném počtu případů.
- Z pěti e-tržišť zadavatelé preferovali zadávání zakázek na dvou – TENDERMARKET a Gemin, jejichž prostřednictvím bylo zadáno 98 % veřejných zakázek. Na e-tržišti TENDERMARKET je zaregistrováno i nejvíce uživatelů (84 % dodavatelů a 79 % zadavatelů) z celkového počtu všech registrovaných.
- Systém e-tržišť umožňoval zadávání chybných hodnot, neboť nebyly nastaveny funkční kontrolní mechanismy (algoritmy), které by uživatele upozornily na logické chyby. Tato skutečnost může mít vliv na správnost statistického vyhodnocení i na transparentnost uveřejňovaných informací o zadaných zakázkách.
- Povinnost zadávání zakázek byla dána usneseními vlády, stejně jako tomu bylo předtím u systému ICT e-tržišť, který byl před zahájením projektu NIPEZ vyhodnocen jako nedostatečný. V UV ze dne

10. 5. 2010 č. 343 ani v UV ze dne 28. 3. 2012 č. 222 nebyl nastaven kontrolní a sankční mechanismus pro kontrolu dodržování povinnosti zadávat zakázky přes e-tržišť ve výši 100 % pro ústřední orgány státní správy a ve výši 50 % pro jejich podřízené organizace.

- MMR a MSp vedly evidenci objednávek a zakázek zadaných přes i mimo e-tržišť. Tuto povinnost však MSp nepřeneslo na své podřízené organizace a KS ÚL ani KSZ ÚL tuto evidenci nevedly. Způsob evidence tak neumožňoval kontrolu plnění vládou stanovených povinností. Další zjištění u MMR a MSp souvisela například s nedodržením zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

## IV. Vyhodnocení

E-tržišť projektu NIPEZ představují jeden z důležitých kroků zvyšování efektivity veřejných nákupů spojených zejména se zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu, které nejsou pod stejnou úrovní veřejné kontroly jako podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, ačkoli mají vliv na značný objem veřejných prostředků.

NKÚ kontrolou zjistil, že nadále existuje prostor ke zlepšení ve fungování e-tržišť projektu NIPEZ i v celkovém přístupu MMR a dalších zainteresovaných orgánů veřejné správy jakožto veřejných zadavatelů. S ohledem na další provoz e-tržišť doporučuje NKÚ zaměřit se na následující oblasti:

- sledování a hodnocení úspor a ostatních cílů modulu e-tržišť projektu NIPEZ;
- nastavení metodiky pro výpočet monitorovacího indikátoru a vykazování jeho skutečného stavu v průběžných monitorovacích zprávách;
- zajištění technických podmínek e-tržišť na úrovni, která minimalizuje zadávání nesprávných údajů ze strany uživatelů e-tržišť a umožní vytvářet spolehlivá statistická hodnocení trhu veřejných zakázek;
- snížení podílu využívání přímých zadání za účelem posílení transparentnosti a hospodárnosti zadávání veřejných zakázek;
- vytvoření vhodných podmínek pro rozšíření e-tržišť pro Etapu 2, a to jak pro zadavatele, tak pro dodavatele, neboť povinnost zadávání přes e-tržišť je limitována stávající právní úpravou, chybějícími kontrolními a sankčními mechanismy, velmi nízkým počtem dodavatelů, který je do jisté míry ovlivněn počtem povinných zadavatelů a přístupem dobrovolných zadavatelů k aktivnímu využívání e-tržišť, i celkovou mírou osvěty všech zainteresovaných subjektů.

V průběhu kontroly vláda schválila usnesení ze dne 18. prosince 2013 č. 981, kterým byla nařízena povinnost zadávat od 1. ledna 2014 veřejné zakázky v souladu s Pravidly v rozsahu 100 % finančního objemu u povinných komodit u podřízených organizací ÚOSS oproti původnímu limitu 50 %. Tato změna usnadní orgánům veřejné správy sledovat dodržování této povinnosti u podřízených organizací.

Kontrola potvrdila, že zadávání veřejných zakázek přes e-tržišť má prokazatelný vliv na snižování nákupních cen. Hlavním úskalím je udržení standardu kvality a spolehlivosti plnění ze strany dodavatelů.

Optimalizace transakčních nákladů spojených se zadáváním veřejných zakázek na e-tržišť vedla uživatele na straně zadavatelů i dodavatelů k nízkému využívání aditivních služeb, které se měly podle předpokladů MMR stát hlavním konkurenčním aspektem mezi e-tržišti. Nabídka těchto aditivních služeb poskytovaných uživatelům však nevytváří očekávaný tlak na zvýšení využívání všech e-tržišť.

## Příloha č. 1

### Seznam usnesení vlády a strategických materiálů tvořících rámec elektronizace zadávání veřejných zakázek

#### 1. Usnesení vlády

##### **Usnesení vlády ze dne 26. 6. 2002 č. 683, o opatřeních ke koordinovanému vynakládání finančních prostředků na informační a komunikační technologie**

- Zaveden nákup informačních a komunikačních technologií přes elektronická tržiště.

##### **Usnesení vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků**

- Schválena *Pravidla systému používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při pořizování a obměně určených komodit*.
- Stanovilo ústředním orgánům státní správy a jim podřízeným orgánům a organizacím povinnost používat od 1. 7. 2011 nový systém e-tržišť pro zadávání VZ malého rozsahu, VZ zadávaných ve zjednodušeném podlimitním řízení a VZ zadávaných na základě rámcové smlouvy postupem podle § 92 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, jejichž předmětem jsou vybrané komodity dle *Seznamu komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště*, v souladu s Pravidly.
- Stanovilo pro ÚOSS povinnost zajistit u podřízených organizací zadávání výše zmíněných VZ v souladu s Pravidly, a to nejméně v rozsahu 50 % předpokládaných finančních prostředků vynakládaných na vymezené komodity.

##### **Usnesení vlády ze dne 15. 6. 2011 č. 451, o Seznamu komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště, o Vzorovém provozním řádu elektronických tržišť, o Metodickém pokynu k vybraným chybám v klasifikaci CPV a o změně usnesení vlády ze dne 10. května 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků**

- Schválen *Seznam komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště, Vzorový provozní řád elektronických tržišť a Metodický pokyn k vybraným chybám v klasifikaci CPV*.

##### **Usnesení vlády ze dne 14. 12. 2011 č. 933, o změně usnesení vlády ze dne 10. května 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků**

- Zahájení provozu e-tržišť ke dni 1. 4. 2012.
- Zahájení zadávání VZ uvedených v usnesení vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343 prostřednictvím e-tržišť od 1. 4. 2012.

##### **Usnesení vlády ze dne 28. 3. 2012 č. 222, o změně usnesení vlády ze dne 10. května 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků**

- Zahájení provozu e-tržišť ke dni 1. 5. 2012.
- Zahájení zadávání VZ uvedených v usnesení vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343 prostřednictvím e-tržišť od 1. 7. 2012.

##### **Usnesení vlády ze dne 18. 12. 2013 č. 981, o změně usnesení vlády ze dne 10. května 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků**

- Stanovilo povinnost pro podřízené orgány a organizace zadávat VZ v souladu s Pravidly v rozsahu 100 % předpokládaných finančních prostředků vynakládaných na vymezené komodity.

## 2. Strategické materiály

**Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Akční plán provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek; KOM(2004) 841 ze dne 29. 12. 2004.**

Členské státy EU byly tímto vyzvány ke zpracování národních plánů zavádění elektronického zadávání VZ, které budou obsahovat strategii a měřitelné cíle zavádění moderních informačních a komunikačních technologií do procesu zadávání VZ a které se stanou podkladem pro sestavení individuálních plánů významných zadavatelů.

**Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 až 2010** – schválen usnesením vlády ze dne 10. 5. 2006 č. 500. Plán vychází z potřeby České republiky systémově řešit oblast zavádění moderních informačních a komunikačních technologií do procesu zadávání VZ a popisuje cílový stav elektronického zadávání VZ v ČR a opatření k dosažení tohoto stavu pro období 2006–2010.

**Strategie rozvoje služeb pro informační společnost v České republice na období 2008–2012**, schválena usnesením vlády ze dne 9. 7. 2008 č. 854. Usnesením vláda uložila Ministerstvu vnitra ČR:

- stanovit závazné postupy pro koordinaci ICT projektů Smart Administration a předložit je vládě,
- zřídit a provozovat pro potřeby realizace projektů Smart Administration programovou kancelář pro koordinaci projektů Smart Administration,
- zajistit technologickou provázanost realizovaných projektů Smart Administration a za tímto účelem zřídit a provozovat útvar hlavního architekta eGovernment,
- zajistit informace pro předsedu vlády o realizaci projektů Smart Administration prostřednictvím programové kanceláře, a to pravidelně jednou měsíčně.

**Analýza individuálních strategií elektronizace zadávání veřejných zakázek zpracovaných na základě opatření J.2.2 Národního plánu** (srpen 2009). Analýza měla přispět k urychlení rozvoje elektronizace VZ a k eliminaci nejednotnosti v přístupu jednotlivých ústředních orgánů státní správy k elektronizaci VZ a k podpoře národní infrastruktury pro elektronické zadávání VZ. Z analýzy 20 individuálních strategií jednotlivých ÚOSS vyplynulo, že v roce 2007 používalo atestovaný elektronických nástroj v plném provozu jen Ministerstvo obrany (pro veřejné zakázky malého rozsahu) a v testovacím provozu MMR. Ostatní resorty buď byly ve fázi plánování a přípravy projektů zavedení atestovaného elektronického nástroje, nebo pouze uvažovaly o jeho zavedení, či vůbec použití neplánovaly. Dále analýza potvrdila, že ÚOSS nevyužívají elektronické nástroje pro realizaci všech úkonů v zadávacím řízení, ale např. jen pro uveřejňování informací o VZ.

**Zpráva o plnění Národního plánu zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006–2010 za rok 2008** – vláda vzala tuto zprávu na vědomí usnesením ze dne 4. 5. 2009 č. 574. Ve zprávě bylo uvedeno řešení nového opatření J.9 *Národního plánu*, přičemž cílem tohoto opatření bylo zpracovat návrh modelu fungování národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ).

**Analýza elektronických tržišť (GEM) pro veřejnou správu zajišťujících nákup komodit z oblasti informačních a komunikačních technologií z pohledu ekonomického a právního** (2009, MMR). Analýza identifikovala nedostatky při používání e-tržišť v rámci povinnosti dle usnesení vlády ze dne 26. 6. 2002 č. 683.

**Strategie používání e-tržiště pro veřejnou správu dle opatření J.6 Národního plánu** – byla vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343. Dokument vymezuje záměry a cíle spojené s vytvořením a provozem e-tržišť.



**Závazné minimální požadavky na technickou charakteristiku elektronických tržišť veřejné správy – technická specifikace e-tržišť**

- Dokument byl zpracován na základě bodu III/1a usnesení vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343.
- Jedná se o popis požadavků na provádění úkonů v zadávacím řízení prostřednictvím e-tržiště v elektronické podobě (procesní, systémové a softwarové požadavky), technických a technologických variant, minimálních požadavků na splnění legislativních a dalších požadavků s přihlédnutím k aktuálně dostupným informačním a komunikačním technologiím.
- Tvoří hlavní část zadávacích podmínek v koncesním řízení na vývoj a provoz jednotlivých e-tržišť při výběru provozovatelů e-tržišť, slouží pro ověřování shody e-tržišť s požadavky koncesní smlouvy v rámci akceptačních testů před spuštěním e-tržiště do ostrého provozu před 1. 1. 2012 a v průběhu plnění koncesní smlouvy (tj. po dobu provozu e-tržišť).

**Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015**

- Schválena usnesením vlády ze dne 5. 1. 2011 č. 5.
- Hlavní cíle spočívají v tom, že 100 % zadavatelů bude mít do konce roku 2015 k dispozici elektronický nástroj/nástroje umožňující komplexní podporu celého životního cyklu veřejné zakázky a že realizací všech opatření této strategie bude dosažena roční úspora 50 mld. Kč z veřejných rozpočtů.

**Zpráva o fungování elektronických tržišť veřejné správy za rok 2012**

- Vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 15. 5. 2013 č. 355.
- Jejím obsahem je především shrnutí činnosti MMR v oblasti správy e-tržišť veřejné správy, informace o počtu e-tržišť a identifikační údaje jejich provozovatelů, údaje o vynaložených finančních prostředcích na pořízení nebo obnovu komodit prostřednictvím e-tržišť, přehled výjimek z povinnosti používat e-tržiště a návrhy na změny v oblasti systému e-tržišť.

## Příloha č. 2

## Přehled zakázek a koncesních smluv na přípravu a realizaci modulu e-tržišť a vzdělávání jejich uživatelů

| Pořadí | Název zakázky (číslo smlouvy v CES)   | Částka s DPH v Kč    | Podpis smlouvy | Zdroj financování |
|--------|---|----------------------|----------------|-------------------|
| 1.     | Zpracování kategorizace a standardizace komodit vhodných pro zadávání prostřednictvím e-tržišť (4652)   | 1 188 000            | 19. 4. 2010    | IOP*              |
| 2.     | Zpracování technické specifikace pro e-tržišť (4671)  | 3 540 000            | 25. 5. 2010    | IOP               |
| 3.     | Příprava podkladů zadávacích podmínek pro výběr provozovatelů e-tržišť (4699)   | 2 040 000            | 20. 8. 2010    | IOP               |
| 4.     | Mandátní smlouva (4797)   | 588 000              | 22. 2. 2011    | SR**              |
| 5.     | Příprava legislativy v souvislosti s e-tržišti, národním elektronickým nástrojem, případně dalšími moduly a částmi NIPEZ (4818)   | 3 120 000            | 26. 4. 2011    | IOP               |
| 6.     | Vytvoření podrobné koncepce systému vzdělávání (4821)   | 948 000              | 16. 5. 2011    | OP LZZ***         |
| 7.     | Zpracování kategorizace a standardizace pro ostatní komodity (4888)   | 15 480 000           | 11. 10. 2011   | IOP               |
| 8.     | Realizace vzdělávacích kurzů pro uživatele nového systému e-tržišť (4897)   | 4 591 778            | 22. 11. 2011   | OP LZZ            |
| 9.     | Ověření shody elektronického tržiště pro subjekty veřejné správy s Technickou specifikací před jeho zprovozněním (4983)   | 2 700 000            | 27. 2. 2012    | SR                |
| 10.    | Elektronická tržiště – revize a úprava klíčových dokumentů a koncesních vztahů v návaznosti na novelu zákona o veřejných zakázkách (CES 5004)                           | 573 600              | 5. 4. 2012     | SR                |
| 11.    | Externí audit „Vzdělávání uživatelů e-tržišť“ (objednávka č. 2390_2012-32)  | 79 800               | 2. 10. 2012    | OP LZZ            |
| 12.    | Realizace vzdělávacích kurzů pro uživatele nového systému e-tržišť – rozšířené (výstup je dodatek ke smlouvě) – navýšení ceny <sup>26</sup> na 5 491 778,40 Kč (4897_1) | 900 000              | 27. 8. 2012    | OP LZZ            |
| 13.    | Smlouva o dílo „Podpora činností správce e-tržišť při provozu dle usnesení vlády č. 343/2010“ (5134)  | 1 137 400            | 7. 5. 2013     | SR                |
| 14.    | Koncesní smlouvy (CES 4876, 4877, 4878, 4879, 4880)   | výkonové zpoplatnění | 30. 9. 2011    | SR                |
| 15.    | Koncesní smlouvy – dodatek č. 1   | výkonové zpoplatnění | 1. 5. 2012     | SR                |
|        | <b>Celkem</b>   | <b>36 886 578</b>    |                |                   |

Pozn.: CES – centrální evidence smluv MMR, ve které jsou smlouvy označeny čísly, jak je uvedeno v závorkách.

\* IOP – *Integrovaný operační program*.

\*\* SR – státní rozpočet.

\*\*\* OP LZZ – operační program *Lidské zdroje a zaměstnanost*.

26 Realizace vzdělávacích kurzů pro uživatele nového systému e-tržišť byla v důsledku reakce na změnu legislativy upravena. Tato úprava vzdělávání byla provedena dodatkem ke smlouvě, přičemž bylo využito jednacího řízení bez uveřejnění.




### Příloha č. 3

#### Výsledky dotazníkového šetření mezi dodavateli registrovanými na e-tržističích NIPEZ

Pro účast v dotazníkovém šetření byli vybráni dodavatelé z datasetu VZ za první rok provozu e-tržistič, tj. za období od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2013.

Dotazníkové šetření bylo zahájeno dne 5. 11. 2013 a osloveno bylo prostřednictvím e-mailu 2 026 dodavatelů. E-mail byl úspěšně doručen 1 948 z nich. Ve stanoveném termínu přišlo 588 vyplněných dotazníků, návratnost tak činila 30,2 %.

Informace k výběru respondentů jsou uvedeny v samostatné kapitole o výsledcích dotazníkového šetření. Respondenti byli rozděleni do tří skupin, které jsou v grafech barevně rozlišeny:

1. **dodavatelé** , kteří vysoutěžili jednu VZ,
2. **dodavatelé** , kteří vysoutěžili 2 až 9 VZ,
3. **dodavatelé** , kteří vysoutěžili 10 a více VZ.

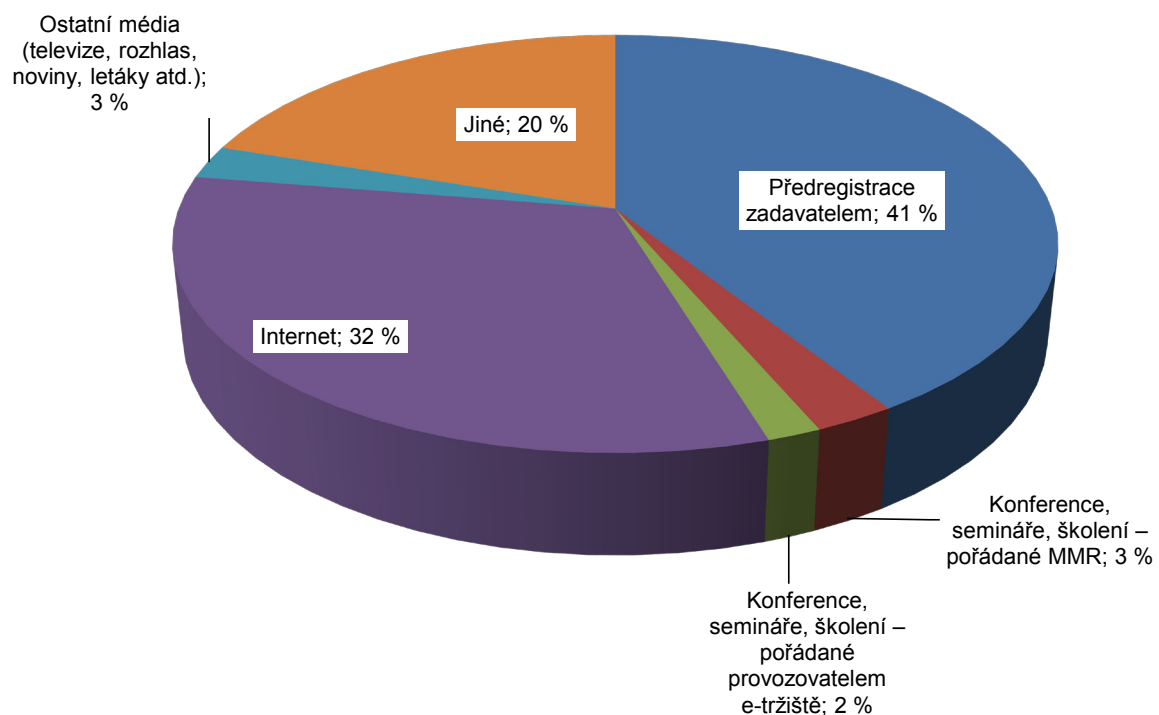
Dotazník obsahoval 6 hlavních otázek a jednu doplňující. Otázky se týkaly informovanosti, důvodů, proč se dodavatelé neregistrovali na všech provozovaných e-tržističích, či zkušeností s využíváním e-tržistič.

#### Vyhodnocení odpovědí:

##### 1. Uvedte zdroj informace, na jejímž základě jste se rozhodli zaregistrovat se na e-tržistič.

Rozhodujícím impulzem pro registraci na e-tržistič bylo u dodavatelů zejména využití možnosti předregistrace zadavatelem (uvedlo 41 % dodavatelů). Tím, že MMR nastavilo tuto možnost, usnadnilo zadavatelům pokračovat v obchodní spolupráci se svými dodavateli, se kterými již měli zkušenost. Významným zdrojem informací stimulujičích k registraci byl internet (32 % dodavatelů). Informace získané z internetu zdaleka předčily informace z konferencí, seminářů či školení pořádaných jak MMR, tak provozovateli e-tržistič.

**Graf č. 1 – Zdroj informací pro učinění registrace na e-tržistič**



Pozn.: 100 % = 588 respondentů.



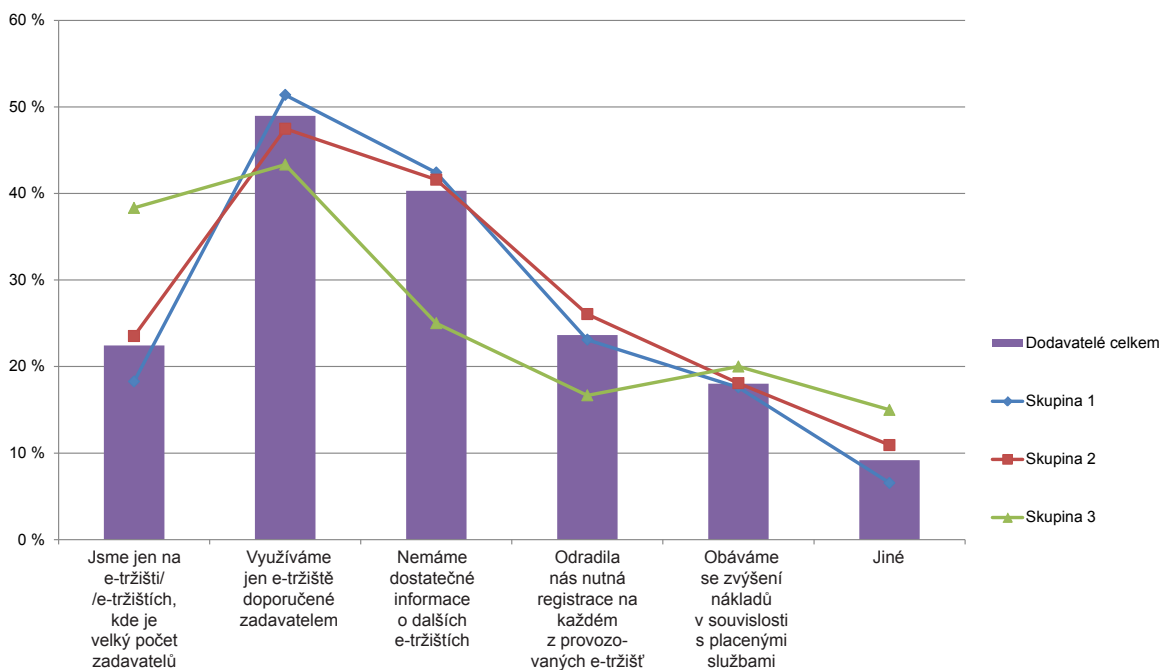
## 2. Pokud nejste registrováni současně na všech pěti e-tržističích, vyberte max. 3 důvody z níže uvedených možností, které nejlépe vystihují Váš názor.

Otázka směřovala na objasnění důvodů, proč se dodavatelé neregistrují na všech provozovaných e-tržističích.

Nejčastějším důvodem pro neregistraci na všech pěti provozovaných e-tržističích bylo využívání jen e-tržističe doporučeného zadavatelem (49 % dodavatelů). Tato odpověď byla nejčastější u všech analyzovaných skupin dodavatelů. Dodavatelé, kteří vysoutěžili více než 10 VZ, využívali nejčastěji jen e-tržističe, kde je velký počet zadavatelů (38 % dodavatelů z této skupiny). Oproti tomu dodavatelé, kteří vysoutěžili jednu VZ či 2 až 9 VZ, uváděli, že nemají dostatečné informace o dalších e-tržističích (shodně 42 % dodavatelů z každé této skupiny), a rovněž je odradila nutná registrace na každém z provozovaných e-tržističů (23 % dodavatelů ze skupiny 1 a 26 % dodavatelů ze skupiny 2).

Mezi jinými důvody neregistrace na všech pěti e-tržističích, které respondenti uváděli, byly zejména: nejednotnost prostředí e-tržističů, problémy s registrací na e-tržističi, malý počet poptávek na některých e-tržističích, zátěž pro dodavatele (administrativní, časová, finanční), komplikované podávání nabídek nebo využívání jiných informačních serverů o VZ.

**Graf č. 2 – Důvody neregistrace na všech provozovaných e-tržističích**

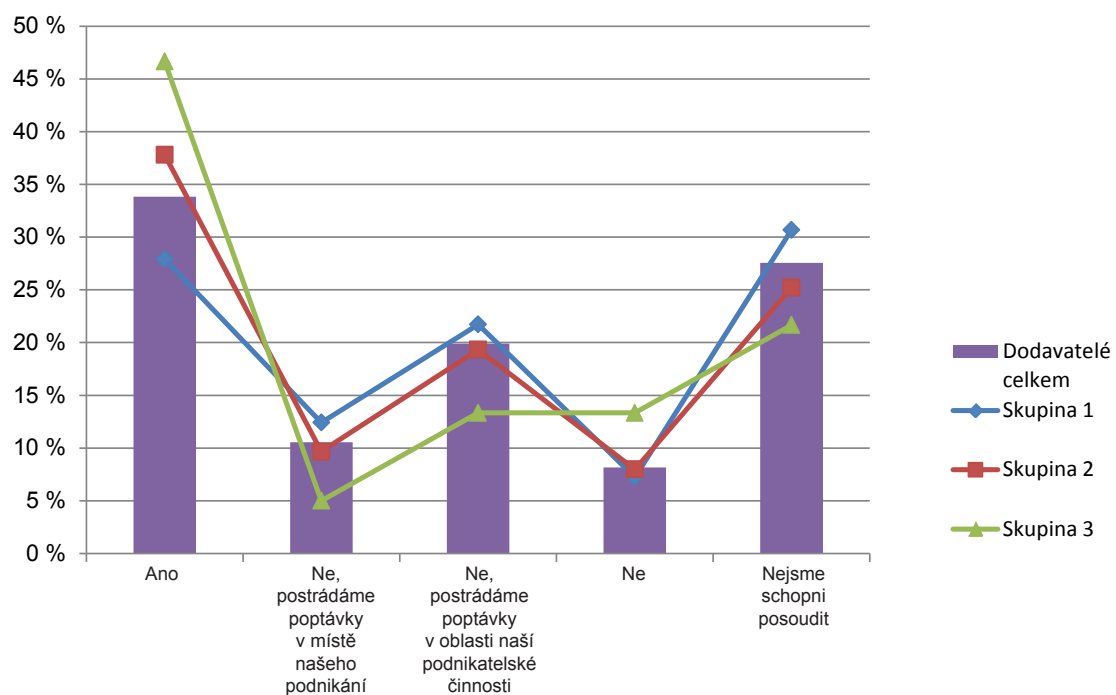


**Pozn.:** 100 % = počet respondentů celkem, resp. počet respondentů v dané skupině.

### 3. Shledáváte počet Vámi podaných nabídek za dostatečný?

Počet podaných nabídek považovalo celkem 38,6 % dodavatelů za nedostatečný, přičemž nejčastěji postrádali poptávky v oblasti jejich podnikatelské činnosti. Nemalý význam má i to, že více než čtvrtina dodavatelů (27,6 % dodavatelů) není schopna toto posoudit (nejvíce je to patrné u skupiny dodavatelů s jednou vysoutěženou VZ, ti tuto možnost uvedli jako druhou nejčastější). Zajímavé je také odlišné chování jednotlivých skupin dodavatelů. Zatímco dodavatelé, kteří vysoutěžili jednu VZ, uvedli, že počet podaných nabídek shledávají nedostatečným, u dodavatelů s 2 až 9 vysoutěženými VZ byly odpovědi „dostatečný počet nabídek“ i „nedostatečný počet nabídek“ na přibližně stejné úrovni. Oproti tomu téměř polovina dodavatelů, kteří vysoutěžili na e-tržistiích více než 10 VZ, považovala počet podaných nabídek za dostatečný (47 % dodavatelů z této skupiny).

**Graf č. 3 – Shledáváte počet Vámi podaných nabídek za dostatečný?**



**Pozn.:** 100 % = počet respondentů celkem, resp. počet respondentů v dané skupině.

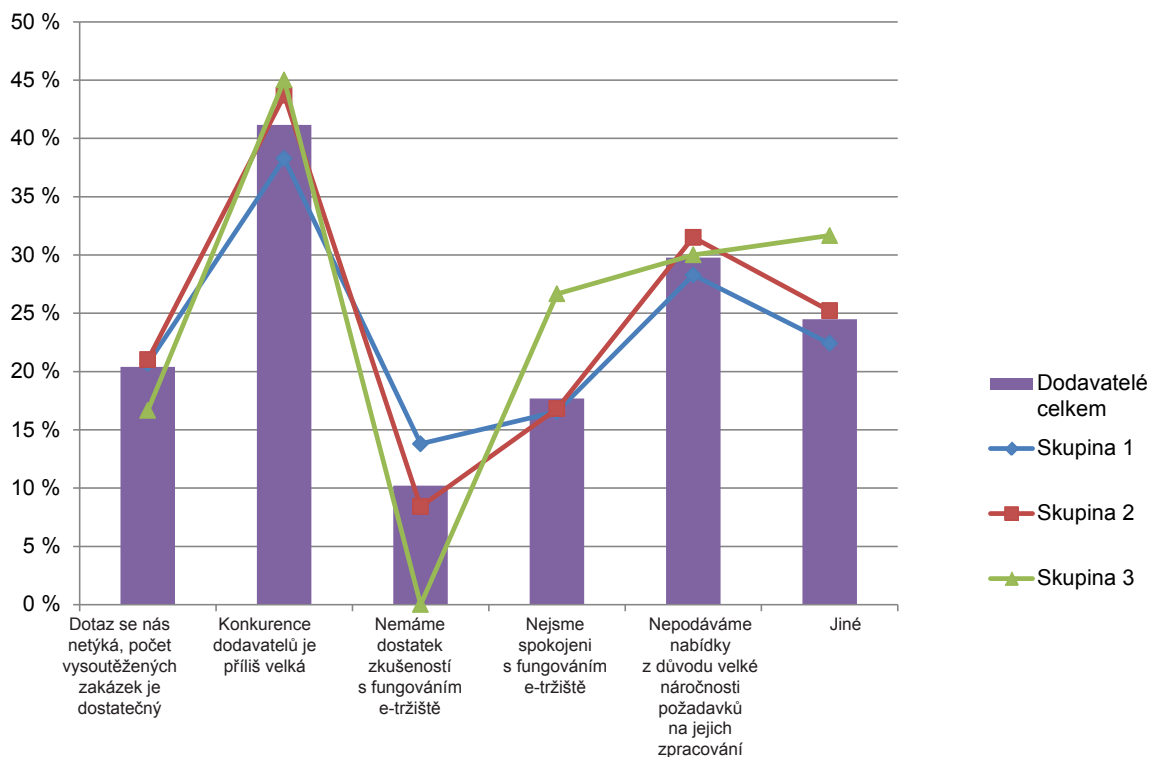
#### 4. Pokud se domníváte, že počet vysoutěžených zakázek je nízký, uveďte, v čem spatřujete důvod, max. 3 odpovědi.

Nejvíce dodavatelů je toho názoru, že konkurence dodavatelů na e-tržišti je pro ně příliš velká (41 %). Druhou nejčastější odpovědí však bylo, že dodavatelé nepodávají nabídky z důvodu velké náročnosti požadavků na jejich zpracování (30 %). S tím do jisté míry souvisejí i odpovědi, v nichž dodavatelé velmi často uvádějí, že zadavatelé do jediné zakázky spojují nesouvisející komodity z jiných oborů, že vypisují zadání chybně či neuváženě nebo bez dostatečných informací.

Z grafu č. 4 je patrné odlišné chování jednotlivých skupin dodavatelů u dvou odpovědí. Zatímco nedostatek zkušeností s fungováním e-tržišť byl uváděn nejvíce v odpovědích dodavatelů skupiny 1, nespokojenost s fungováním e-tržišť uváděli nejčastěji dodavatelé ze skupiny 3.

Důvody, které respondenti uváděli, se však netýkaly pouze funkcionalit e-tržišť, ale i postupu zadavatelů, který nemůže ovlivnit provozovatel e-tržišť. Dodavatelé zmiňovali zejména následující problémy: orientace nabídek na cenu bez ohledu na kvalitu (kritérium „nejnižší nabídková cena“), slučování komodit z jiných oborů, spojování nesouvisejících položek do jediné zakázky, diskriminační podmínky zadavatele, neuvádění dostatečných informací či příliš úzká specifikace poptávaných produktů, omezený okruh poptávek a malý počet oborových zakázek, nepřehlednost a neexistence jednoho centrálního tržišť, časová náročnost prohledávání více tržišť, náročná orientace, chybějící možnost bonifikace spolehlivých dodavatelů.

**Graf č. 4 – Důvody nízkého počtu vysoutěžených zakázek**

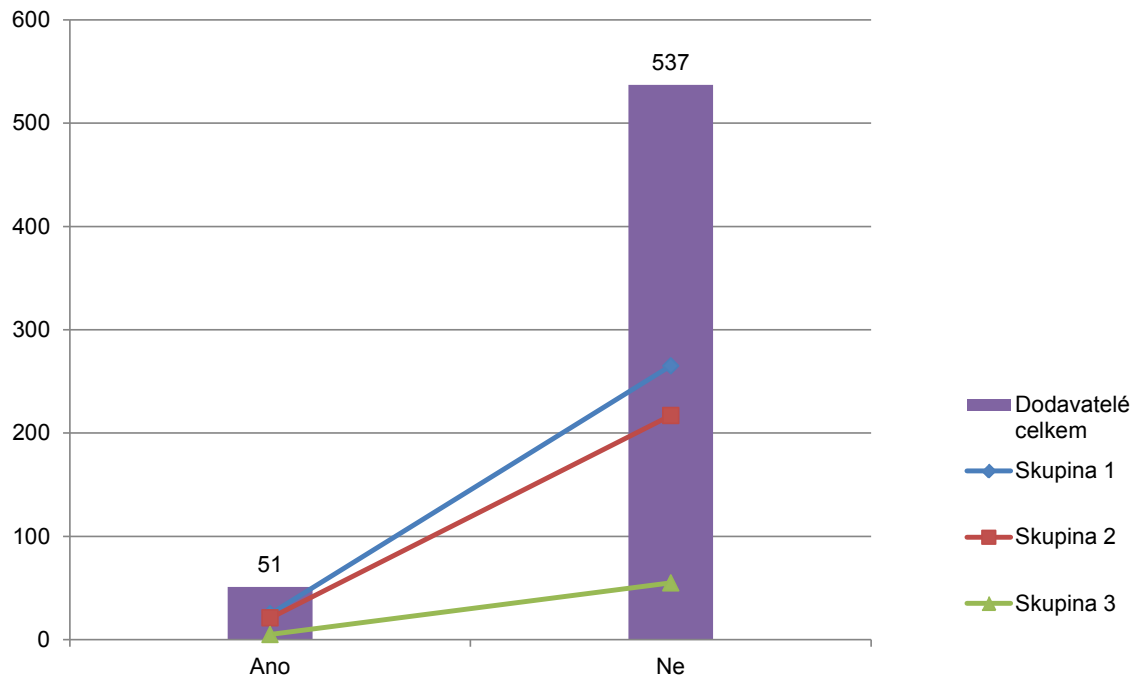


Pozn.: 100 % = počet respondentů celkem, resp. počet respondentů v dané skupině.

### 5. Využíváte některé placené služby e-tržišť? Max. 3 odpovědi.

Placené (tzv. aditivní) služby využívalo minimum dodavatelů. Téměř všichni dodavatelé (91,3 %), a to bez ohledu na počet vysoutěžených VZ na e-tržišťích, nevyužívali žádnou z placených služeb. V aditivních službách má přitom spočívat konkurenční efekt jednotlivých provozovatelů e-tržišť. Zajímavostí je, že ani dodavatelé, kteří vysoutěžili na e-tržišti více než 10 VZ, téměř nevyužívají placených služeb (pouze 5 z 60 dodavatelů).

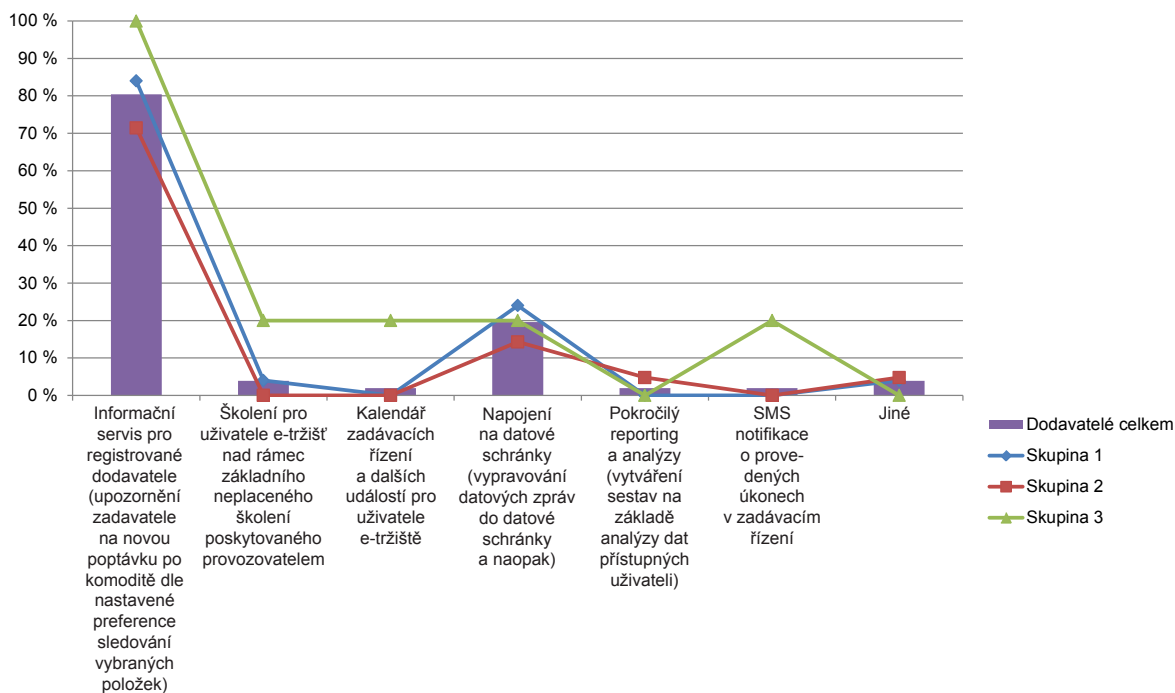
Graf č. 5 – Počet dodavatelů, kteří využívají, resp. nevyužívají placené služby



**5a) Vyberte placené služby, které využíváte.** Odpovídali pouze respondenti, kteří v otázce č. 5 odpověděli „ANO“.

Pokud již dodavatelé využívali placené služby, jednalo se zejména o informační servis pro registrované dodavatele (tj. upozornění na novou poptávku po komoditě dle nastavené preference sledování vybraných položek; 80 % dodavatelů, kteří využívali placené služby, absolutně 41 dodavatelů). Tito dodavatelé rovněž využívali i službu napojení na datové schránky (20 % dodavatelů, kteří využívali placené služby; absolutně 10 dodavatelů). V položce „Jiné“ uvedli své odpovědi pouze dva dodavatelé, ti preferují informační servis ze serveru e-poptávky.cz.

**Graf č. 5a – Struktura využívání placených služeb**



**Pozn.:** 100 % = dodavatelé, kteří uvedli, že využívají placených služeb; celkem 51 dodavatelů (8,7 % respondentů), kteří na otázku č. 5 odpověděli „ANO“.

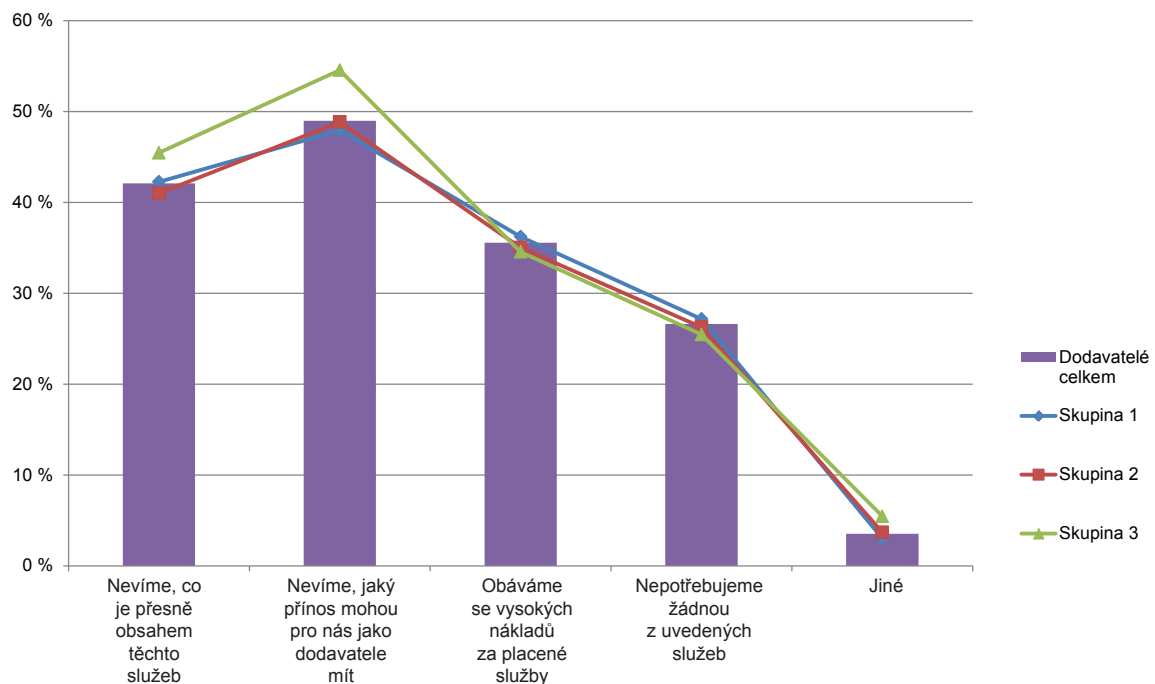


**5b) Pokud jste nevyužili žádnou z placených služeb, uveďte max. 3 důvody, které nejlépe vystihují Váš názor.** Odpovídali pouze respondenti, kteří v otázce č. 5 odpověděli „NE“.

Placené služby nevyužilo 91,3 % dodavatelů, ti dále zdůvodňovali, proč je nevyužívají. Necelá polovina těchto dodavatelů (49 %) uvedla, že neví, jaký přínos mohou pro ně placené služby mít. Velmi častou odpovědí dodavatelů bylo, že nevědí, co je přesně obsahem těchto služeb (38 %), a že se obávají vysokých nákladů za tyto služby (32 %). Z pohledu jednotlivých skupin dodavatelů byly jejich postoje shodné.

V položce „Jiné“ uvedlo svůj názor 19 dodavatelů. Nejčastěji se však tyto odpovědi vztahovaly k obavám z vysokých nákladů na placené služby (10 z 19 odpovědí). Ostatní odpovědi se vztahovaly k tomu, že placené služby prodražují výrobky, které jsou již tak podhodnocené, a že vinou málo jemného členění komodit chodí 90 % zbytečností s nulovým přínosem pro adresáta.

**Graf č. 5b – Důvody nevyužívání placených služeb (možno uvést 3 možnosti)**



**Pozn.:** 100 % = dodavatelé, kteří uvedli, že nevyužívají žádnou z placených služeb (celkem, resp. v dané skupině).

## 6. Shledáváte v nějaké oblasti fungování e-tržišť nedostatky? Max. 3 odpovědi.

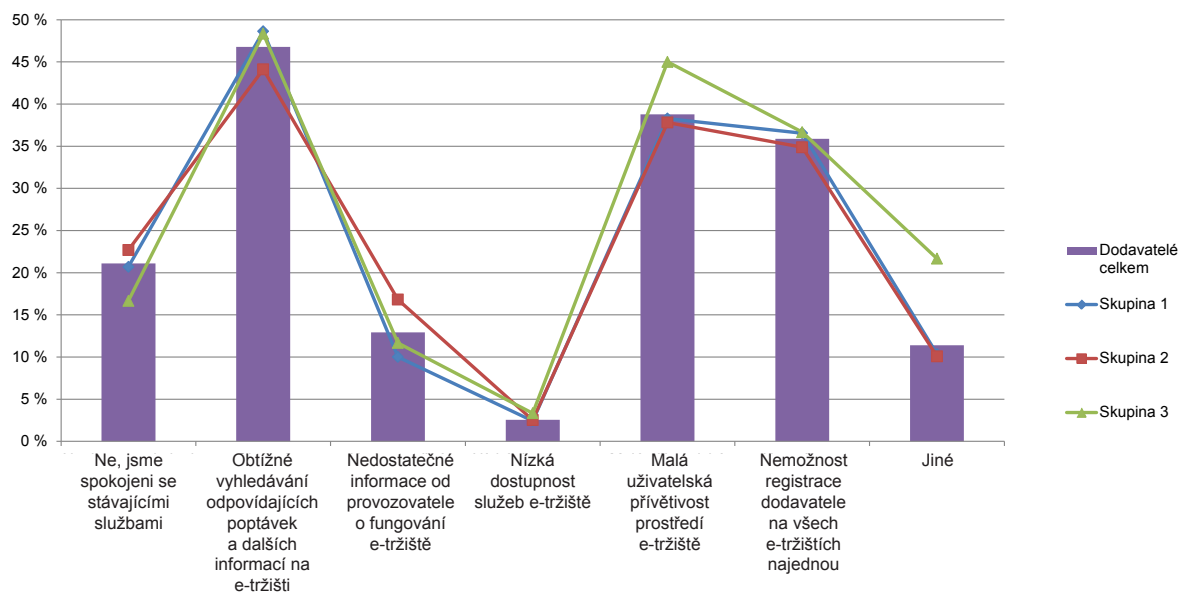
Téměř polovina respondentů (47 %) považovala za jeden z hlavních nedostatků provozu e-tržišť obtížné vyhledávání odpovídajících poptávek a dalších informací na e-tržišti. Dodavatelé dále velmi často zmiňovali malou uživatelskou přívětivost prostředí e-tržišť (39 %) a nemožnost registrovat se na všech e-tržištech najednou (36 %). Z pohledu jednotlivých skupin dodavatelů byly jejich postoje shodné.

Položka odpovědí „Jiné“ obsahovala celkem 67 reakcí, ve kterých dodavatelé uváděli jak nedostatky spojené s přístupem k řešení e-tržišť (bod A), tak i nedostatky vyplývající z činností zadavatelů zakázek na e-tržištech (bod B). Níže jsou uvedeny příklady odpovědí:

**A:** Neexistence jednoho centrálního tržiště, neexistence evidence všech vypsanych VZ přehledně na jednom veřejném portálu, velký počet e-tržišť, problém se správným přiřazením zboží do stromu s komoditami na e-tržišti, nejasná pravidla pro zobrazování všech poptávek, časté padání aplikace, nevýhoda dodavatelů, kteří nejsou plátcí DPH (uvádění koncové ceny vč. DPH).

**B:** Stanovení rozdílných postupů pro podávání nabídek, nepřehlednost a zmatečnost zadávacích řízení, zadavatelé vyžadují předkládané doklady podepsané, naskenované a vložené jako přílohy do nabídky – nestačí elektronický podpis –, obtížné rozpoznání jednotkové/celkové ceny, malé množství zadavatelů a poptávek.

**Graf č. 6 – Shledáváte v nějaké oblasti fungování e-tržišť nedostatky?**



**Pozn.:** 100 % = počet respondentů celkem, resp. počet respondentů v dané skupině.

### Informace k výběru respondentů

V prvním roce provozu bylo zadáno celkem 31 766 veřejných zakázek, u 9 249 z nich však nebylo uvedeno IČ dodavatele ani jeho název. Z dostupných dat bylo možné identifikovat **4 197 dodavatelů**, kteří vysoutěžili alespoň jednu zadanou VZ. **Kontaktní e-mail** byl však uveden pouze u **2 507 z nich**. K účasti v dotazníkovém šetření byli na základě těchto skutečností vyzváni všichni dodavatelé splňující tato kritéria:

- uvedli kontaktní e-mail;
- v období 1. 1. 2013 až 30. 6. 2013 měli zadánu alespoň 1 zadanou VZ (tj. zadaná VZ s datem evidence uzavření smlouvy v roce 2013).

Na základě těchto kritérií byl získán seznam 2 026 dodavatelů s celkovým počtem e-mailových adres 2 103, a to z důvodu, že u některých dodavatelů bylo zaznamenáno více e-mailových adres. Tito vybraní dodavatelé byli osloveni e-mailem. Ten byl úspěšně doručen 1 948 dodavatelům a ve stanoveném termínu přišlo 588 vyplněných dotazníků, návratnost tak činila 30,2 %. Struktura tří skupin respondentů byla následující:

1. dodavatelé, kteří vysoutěžili jednu VZ – vybráno 1 079, e-mail doručen 1025 z nich,
2. dodavatelé, kteří vysoutěžili 2 až 9 VZ – vybráno 791, e-mail doručen 773 z nich,
3. dodavatelé, kteří vysoutěžili 10 a více VZ – vybráno 156, e-mail doručen 150 z nich.

V návratnosti dotazníků byla nejúspěšnější skupina dodavatelů s 10 a více vysoutěženými VZ, zde návratnost dosáhla 40 %. Váha této skupiny však byla nejnižší (7,7 %), neboť více než polovina oslovených dodavatelů zadala pouze jednu VZ (váha této skupiny 52,6 %). U dodavatelů, kteří vysoutěžili 2 až 9 VZ, činila návratnost dotazníků 30,8 % a u dodavatelů, kteří zadali jednu VZ, byla návratnost 28,3 %.

**Příloha č. 4****Seznam vybraných zkratk**

|                    |  |
|--------------------|--|
| Ceník              | ceník základních služeb poskytovaných na e-tržistiích  |
| CPV                | <i>Common Procurement Vocabulary (Společný slovník pro veřejné zakázky)</i>  |
| ICT e-tržiště      | elektronická tržiště pro oblast informačních a komunikačních technologií   |
| IOP                | <i>Integrovaný operační program</i>  |
| MMR                | Ministerstvo pro místní rozvoj   |
| MO                 | Ministerstvo obrany  |
| MSp                | Ministerstvo spravedlnosti   |
| NIPEZ              | <i>Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek</i>  |
| NKÚ                | Nejvyšší kontrolní úřad  |
| Podl. VZ PZ        | podlimitní veřejná zakázka – přímé zadání  |
| Pravidla           | <i>Pravidla systému používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při pořizování a obměně určených komodit (pravidla tvoří přílohu k usnesení vlády ze dne 10. 5. 2010 č. 343)</i> |
| ŘO MMR             | řídící orgán (MMR)   |
| Seznam komodit     | <i>Seznam komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště (seznam byl schválen usnesením vlády ze dne 15. 6. 2011 č. 451)</i>                            |
| ÚOSS               | ústřední orgán státní správy   |
| UV                 | usnesení vlády   |
| VZ                 | veřejná zakázka  |
| VZ RS mimo ZVZ     | veřejná zakázka na základě rámcové smlouvy mimo režim zákona o veřejných zakázkách   |
| VZ RS v režimu ZVZ | veřejná zakázka na základě rámcové smlouvy v režimu zákona o veřejných zakázkách   |
| VZMR               | veřejná zakázka malého rozsahu   |
| VZMR OV            | veřejná zakázka malého rozsahu – otevřená výzva  |
| VZMR PZ            | veřejná zakázka malého rozsahu – přímé zadání  |
| VZMR UV            | veřejná zakázka malého rozsahu – uzavřená výzva  |
| KS ÚL              | Krajský soud Ústí nad Labem  |
| KSZ ÚL             | Krajské státní zastupitelství Ústí nad Labem   |
| zákon o VZ         | zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách   |
| ZPŘ                | zjednodušené podlimitní řízení   |

13/25

## Peněžní prostředky státu vynakládané na sociální služby celostátního či nadregionálního charakteru

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státu určených na sociální služby celostátního či nadregionálního charakteru.

Kontrolováno bylo období let 2011 a 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června do prosince roku 2013.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí; NADĚJE o.s., Praha; Centrum sociálních služeb Děčín, příspěvková organizace; DROM, romské středisko, Brno; Jedličkův ústav a Mateřská škola a Základní škola a Střední škola, Praha; Léčebna tuberkulózy a respiračních nemocí Janov, Mirošov; Asociace pomáhající lidem s autismem – APLA Praha, Střední Čechy, o.s.; Hospic sv. Štěpána, občanské sdružení, Litoměřice; KOLPINGOVA RODINA SMEČNO; Občanské sdružení PREVENT, Strakonice; Občanské sdružení TŘI, Čerčany; ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno; ŽIVOT 90, Praha; Alzheimercentrum Filipov o.p.s., Čáslav; HOSPIC v MOSTĚ, o.p.s., Most; Magdaléna, o.p.s., Mníšek pod Brdy.

Námítky proti kontrolním protokolům kontrolované osoby nepodaly.

**Kolegium NKÚ** na svém VI. zasedání, konaném dne 17. března 2014,

**schválilo** usnesením č. 10/VI/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

System sociálních služeb je v České republice upraven zákonem o sociálních službách<sup>1</sup> a prováděcí vyhláškou<sup>2</sup>. Sociální službou se pro účely tohoto zákona rozumí činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení. Státní správu podle tohoto zákona vykonávají Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, okresní správy sociálního zabezpečení a Úřad práce České republiky – krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu. Poskytovateli sociálních služeb jsou územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby a MPSV a jím zřízené organizační složky státu nebo státní příspěvkové organizace, které jsou právnickými osobami. Zákon o sociálních službách člení sociální služby podle druhu na sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence, a podle formy na pobytové, ambulantní nebo terénní. Pobytovými službami se rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb, ambulantními službami se rozumí služby, za kterými osoba dochází nebo je doprovázena nebo dopravována do zařízení sociálních služeb a součástí služby není ubytování, a terénními službami se rozumí služby, které jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí. Zákon o sociálních

<sup>1</sup> Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

<sup>2</sup> Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

službách definuje zařízení pro poskytování sociálních služeb (centra denních služeb, denní stacionáře, týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením atd.) a základní činnosti poskytování sociálních služeb (pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu, při osobní hygieně, zajištění stravy a chodu domácnosti, poskytnutí ubytování atd.)<sup>3</sup>. Sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, o jehož vydání rozhoduje příslušný krajský úřad anebo MPSV, pokud je zřizovatelem poskytovatele sociálních služeb. V sektoru sociálních služeb pracuje cca 56 000 pracovníků a jsou poskytovány přibližně 700 000 klientů.<sup>4</sup>

Kontrola u MPSV byla zaměřena na strategii rozvoje sociálních služeb, na alokaci zdrojů a realizaci výdajů státního rozpočtu na poskytování sociálních služeb celostátního či nadregionálního charakteru a na úroveň systémů administrativního a finančního řízení, monitorování, vyhodnocování a finanční kontroly této podpory. U příjemců dotace bylo kontrolováno zejména dodržení právních předpisů a pravidel MPSV pro čerpání a použití dotace a její finanční vypořádání.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil 518 356 tis. Kč na úrovni systému (MPSV), z toho 130 483 tis. Kč bylo prověřeno také u vybraných příjemců dotace.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MPSV

### 1. Systém financování sociálních služeb

Systém financování sociálních služeb je založen na principu vícezdrojového financování. Stěžejními zdroji jsou dotace a příspěvky z veřejných rozpočtů (ze státního rozpočtu a z rozpočtů obcí a krajů) a úhrady od uživatelů sociálních služeb. Dalšími zdroji jsou platby od zdravotních pojišťoven za vykázané zdravotní výkony u některých druhů sociálních služeb, dary, příjmy z vedlejší hospodářské a mimořádné činnosti a dotace ze strukturálních fondů EU. Sociální služby se poskytují uživatelům buď bez úhrady nákladů, nebo za částečnou nebo plnou úhradu nákladů na ubytování, stravu a péči. Maximální výši úhrady za ubytování a stravu stanovuje prováděcí vyhláška. Uživatelé sociálních služeb, kteří jsou z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislí na pomoci jiné fyzické osoby, mají ze zákona o sociálních službách nárok na příspěvek na péči hrazený ze státního rozpočtu.

Podpora poskytování sociálních služeb celostátního či nadregionálního charakteru ze státního rozpočtu má formu dotace.<sup>5</sup> Dotaci poskytuje MPSV prostřednictvím programu s názvem *Program podpory B*. Okruh možných příjemců dotace tvoří poskytovatelé sociálních služeb zajišťující tyto služby na území minimálně tří sousedících krajů nebo na celém území České republiky.

### 2. Zdroje a průběh financování *Programu podpory B*

Výdaje státního rozpočtu na *Program podpory B* jsou stanovovány zákonem o státním rozpočtu v rámci výdajů závazného ukazatele *Neinvestiční nedávkové transfery kapitoly 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí*. MPSV poskytlo z *Programu podpory B* v roce 2011 dotace ve výši 259 449 tis. Kč a v roce 2012 ve výši 258 907 tis. Kč, a to na zajištění celkem 312 sociálních služeb. V obou letech zájem o podporu z *Programu podpory B* převýšil disponibilní zdroje, když celkový objem poskytnuté dotace v porovnání s požadovaným činil 58,3 % v roce 2011 a 61,2 % v roce 2012. Výsledky dotačního řízení *Programu podpory B* v letech 2011 a 2012 dokládá následující tabulka.

3 Ustanovení § 34 a § 35 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

4 Zdroj: MPSV, publikace: *Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči* (2010).

5 Ustanovení § 104 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

**Tabulka – Výsledky dotačního řízení Programu podpory B v letech 2011 a 2012**

|          | Počet žadatelů o dotace | Počet sociálních služeb | Objem požadovaných dotací (v tis. Kč) | Počet schválených příjemců dotace | Počet sociálních služeb | Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč) |
|----------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| Rok 2011 | 103                     | 173                     | 444 803                               | 92                                | 157                     | 259 449                               |
| Rok 2012 | 98                      | 163                     | 423 155                               | 92                                | 155                     | 258 907                               |

Zdroj: MPSV.

### 3. Zjištěné nedostatky

#### 3.1 Střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb

Zákon o sociálních službách ukládá MPSV povinnost zpracovávat<sup>6</sup> střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb za účasti krajů, zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány. Podle tohoto zákona se plánem rozvoje sociálních služeb<sup>7</sup> rozumí výsledek procesu aktivního zjišťování potřeb osob ve stanoveném území a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů, jehož obsahem je popis způsobu zpracování plánu, popis a analýza existujících zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb, povinnosti zúčastněných subjektů, způsob sledování a vyhodnocování plnění plánu a způsob, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb.

Ve vazbě na výše uvedená zákonná ustanovení<sup>6, 7</sup> vláda uložila MPSV<sup>8</sup> předložit jí v červnu 2009 pro informaci dokument *Národní plán rozvoje sociálních služeb 2009–2010*. MPSV úkol stanovený usnesením vlády nesplnilo. Namísto požadovaného národního plánu předložilo vládě pro informaci dokument *Priority rozvoje sociálních služeb pro období 2009–2012*, který názvem ani obsahem nesplňoval požadavek zákona ani usnesení vlády, ale pouze vymezoval hlavní oblasti a priority rozvoje. MPSV v předkládací zprávě uvedlo:

*„Priority rozvoje sociálních služeb jsou prvním krokem k vypracování uceleného národního plánu rozvoje sociálních služeb, který bude obsahovat jednoznačně stanovené cíle a způsob jejich dosažení. K vypracování dokumentu tohoto formátu je však zapotřebí získat maximum objektivních informací z oblastí sociálních služeb. Za tím účelem začne Ministerstvo práce a sociálních věcí na podzim 2009 realizovat analytický projekt financovaný z Evropského sociálního fondu.“*

V závěru předkládací zprávy MPSV informovalo vládu, že při projednávání výsledků meziresortního připomínkového řízení k prioritám rozvoje oznámilo záměr zpracovat národní plán rozvoje sociálních služeb do roku 2012. Ani tento svůj záměr však MPSV nesplnilo a do doby ukončení kontroly NKÚ národní plán rozvoje sociálních služeb nevypracovalo. V říjnu 2012 pouze informovalo vládu o prodloužení období platnosti dokumentu *Priority rozvoje sociálních služeb pro období 2009–2012* o jeden rok.

**MPSV nesplnilo svou zákonnou povinnost a ani za sedm let od nabytí účinnosti zákona o sociálních službách nevypracovalo národní plán rozvoje sociálních služeb.**

#### 3.2 Pravidla pro poskytování dotací poskytovatelům sociálních služeb

Zákon o sociálních službách ve znění účinném do 31. 12. 2013 ukládal upravit prováděcím právním předpisem bližší podmínky pro stanovení výše dotace, účelu dotace, členění dotace a způsobu poskytování dotace.<sup>9</sup> Vláda uložila MPSV předložit v září 2007 návrh příslušného prováděcího předpisu<sup>10</sup>, avšak následně tento úkol zrušila<sup>11</sup> z důvodu přijetí novely zákona o sociálních službách<sup>12</sup>, kterou bylo

<sup>6</sup> Ustanovení § 96 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

<sup>7</sup> Ustanovení § 3 písm. h) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

<sup>8</sup> Usnesení vlády ze dne 8. 6. 2009 č. 728, o Aktualizovaném Plánu nelegislativních úkolů pro činnost vlády v jejím funkčním období.

<sup>9</sup> Ustanovení § 101 odst. 7 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

<sup>10</sup> Usnesení vlády ze dne 16. 5. 2007 č. 500, o Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2007 a k Výhledu legislativních prací vlády na léta 2008 až 2010.

<sup>11</sup> Usnesení vlády ze dne 22. 10. 2007 č. 1182, ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. září do 30. září 2007.

<sup>12</sup> Zákon č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

předmětné ustanovení (ukládající upravit prováděcím právním předpisem bližší podmínky pro stanovení a poskytování dotace) zrušeno.

Pravidla a podmínky dotačního řízení byly po celou dobu upraveny pouze interním řídicím aktem MPSV.

### 3.3 Systém dotačního řízení u *Programu podpory B*

Kontrola prověřovala systém dotačního řízení v jeho jednotlivých fázích, zahrnujících proces podání, hodnocení a schválení žádosti a vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, uvolňování prostředků dotace na účty příjemců, závěrečného vyúčtování a finančního vypořádání poskytnuté dotace a monitoringu skutečné realizace.

Žadatel o dotaci předkládá v žádosti rozpočet sociální služby podle jednotlivých nákladových položek a zdrojů financování. Tento rozpočet, sestavený jako vyrovnaný, tvoří základ pro stanovení výše poskytnuté dotace a pro posouzení hospodárnosti a efektivnosti výdajů státního rozpočtu.

MPSV v případech, kdy schválí žadateli nižší částku dotace než požadovanou, nevyzve jej ještě před vydáním rozhodnutí k předložení upraveného (vyrovnaného) rozpočtu sociální služby (v letech 2011 a 2012 poskytlo MPSV u všech sociálních služeb nižší než požadovanou částku dotace).

MPSV v rozhodnutích stanovuje jako ukazatel pouze částku poskytnuté dotace. Rozhodnutí neobsahuje ukazatel celkového rozpočtu nákladů sociální služby. Příjemce dotace nemá stanovenou povinnost informovat MPSV o případných změnách v rozpočtu nákladů a zdrojů financování sociální služby.

**Nedostatkem systému je, že MPSV ve fázích vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a monitoringu nepracuje s rozpočtem nákladů a zdrojů financování příslušné sociální služby.**

**MPSV nemá v systému dotačního řízení zabudovanu zpětnou informační vazbu o skutečných nákladech a zdrojích financování dotované sociální služby** (formou průběžných a závěrečných zpráv příjemců dotace). Jedná se o důležitý článek systému, neboť poskytuje informace mj. o míře spolehlivosti údajů obsažených v žádostech o poskytnutí dotace, tedy informace potřebné zejména v procesu hodnocení a schvalování těchto žádostí.

### 3.4 Finanční kontrola

Zákon o finanční kontrole<sup>13</sup> ukládá poskytovatelům dotace vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců této dotace. MPSV této kontrole podrobilo v letech 2011 až 2013 pouze tři příjemce, se zaměřením na služby dotované z *Programu podpory B* v roce 2011.

## 4. Úhrady od uživatelů s použitím příspěvku na péči

Podle znění předkládací zprávy k návrhu zákona o sociálních službách mělo použití příspěvku na péči umožnit uživateli hradit většinou část nákladů poskytované služby. Naplnění tohoto předpokladu bylo kontrolou NKÚ ověřeno u čtyř druhů pobytových služeb sociální péče (domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, zdravotnická zařízení lůžkové péče) dotovaných z *Programu podpory B* v letech 2011 a 2012. MPSV při hodnocení podaných žádostí a stanovení výše poskytnuté dotace vycházelo mj. z míry participace ostatních zdrojů financování na nákladech sociálních služeb. Jako pomocné kritérium si u jednotlivých druhů služeb sociální péče nastavilo a zveřejnilo minimální průměrné částky úhrad od uživatelů za ubytování, stravu a péči, přičemž upozornilo žadatele o dotace, že se nejedná o normativní částky, jejichž zajištění by bylo nutnou podmínkou pro přiznání dotace.

Kontrolou bylo zjištěno, že z celkového počtu 57 služeb podrobených rozboru překročila u 12 služeb výše úhrad od uživatelů minimální hodnotu nastavenou MPSV. U 39 služeb převýšil podíl úhrad od uživatelů podíl poskytnuté dotace z MPSV na celkových nákladech těchto služeb.

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



### III. Nedostatky zjištěné při kontrole u příjemců dotací

Kontrola bylo podrobena celkem 15 vybraných příjemců dotace (dále jen „příjemci“), z nichž u 10 bylo zjištěno porušení povinností stanovených MPSV v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Zjištěny byly tyto skutečnosti:

- Příjemce ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, hradil z poskytnuté dotace i náklady, které MPSV stanovilo jako neuznatelné pro financování z *Programu podpory B*. Celková částka úhrady činila 329 815 Kč. Příjemce se tím dopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel<sup>14</sup>.
- Příjemce ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, nevedl analytickou účetní evidenci všech účetních případů vztahujících se k poskytnuté dotaci. Příjemce ŽIVOT 90, Praha, u výdajů hrazených z dotace MPSV neoznačil jednotlivé originály účetních dokladů tak, aby bylo zřejmé, že se jedná o tyto výdaje.
- Příjemci ŽIVOT 90, Praha, Občanské sdružení TŘI, Čerčany, Občanské sdružení PREVENT, Strakonice, a Jedličkův ústav a Mateřská škola a Základní škola a Střední škola, Praha, nepodali MPSV hlášení o změnách v čerpání dotace podle jednotlivých nákladových položek sociální služby proti údajům uváděným v žádosti. Občanské sdružení PREVENT, Strakonice, nepodalo MPSV hlášení o změnách v registraci sociální služby.
- Příjemci ŽIVOT 90, Praha, Občanské sdružení TŘI, Čerčany, a Občanské sdružení PREVENT, Strakonice, neoznámili MPSV skutečnost, že během roku, na který byla dotace poskytnuta, obdrželi na poskytování sociální služby finanční prostředky ze státního rozpočtu i od jiného ústředního orgánu.

U příjemce ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, bylo dále zjištěno, že občanské sdružení do doby ukončení kontroly NKÚ neoznámilo Ministerstvu vnitra změnu stanov týkající se nové struktury vedení a organizace schválenou valnou hromadou v roce 2011.<sup>15</sup>

### IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola u MPSV byla zaměřena především na systém financování sociálních služeb. U příjemců bylo kontrolováno zejména dodržování právních předpisů a pravidel MPSV pro čerpání a použití dotace.

Zákon o sociálních službách ukládá MPSV povinnost zpracovávat střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb. MPSV ani za sedm let od nabytí účinnosti zákona národní plán nevypracovalo.

Nedostatkem systému dotačního řízení je skutečnost, že MPSV ve fázích vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a monitoringu nepracuje s rozpočtem nákladů a zdrojů financování příslušné sociální služby. MPSV nemá v systému dotačního řízení zabudovanou zpětnou informační vazbu o skutečných nákladech a zdrojích financování dotované sociální služby.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil 518 356 tis. Kč na úrovni systému poskytovatele (MPSV), z toho 130 483 tis. Kč bylo prověřeno také u příjemců. MPSV nevykonávalo řádně veřejnosprávní kontrolu u příjemců dotace.

U občanského sdružení ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, bylo zjištěno, že tento příjemce hradil z poskytnuté dotace i náklady stanovené MPSV jako neuznatelné pro financování z *Programu podpory B*, tyto náklady dosáhly celkové výše 329 815 Kč. Příjemce se tím dopustil porušení rozpočtové kázně. NKÚ tuto skutečnost oznámil příslušnému správci daně.<sup>16</sup>

U některých příjemců byly v několika případech zjištěny nedostatky spočívající v nepodání hlášení MPSV o změnách v čerpání poskytnuté dotace.

<sup>14</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>15</sup> Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, stanovil v § 11 odst. 1 mj.: „Změnu stanov oznámí sdružení písemně ministerstvu do 15 dnů od jejího schválení ...“

<sup>16</sup> Dle ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.



13/26

## Správa peněžitých plnění ukládaných správními úřady a předávaných k vymáhání celním orgánům (tzv. dělená správa)

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit postup celních orgánů při vybírání a vymáhání peněžitých plnění, která jsou příjmem státního rozpočtu a byla uložena jinými správními úřady, a dále prověřit postup vybraných správních úřadů v rámci dělené správy.

Kontrola byla prováděna od června 2013 do ledna 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2011 a 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

### Kontrolované osoby:

Generální ředitelství cel, Praha (dále také „GŘC“); Celní úřad pro Jihočeský kraj, České Budějovice; Celní úřad pro Jihomoravský kraj, Brno; Celní úřad pro Liberecký kraj, Liberec; Celní úřad pro Moravskoslezský kraj, Ostrava-Přívoz; Celní úřad pro Plzeňský kraj, Plzeň; Celní úřad pro Ústecký kraj, Ústí nad Labem; Česká obchodní inspekce, Praha (dále také „ČOI“); Státní veterinární správa, Praha (dále také „SVS“); město Klatovy; město Blatná; město Mikulov; město Orlová; statutární město Ústí nad Labem; statutární město Jablonec nad Nisou.

Námítky proti kontrolnímu protokolu nepodala žádná z kontrolovaných osob.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. zasedání, konaném dne 31. března 2014,

**schválilo** usnesením č. 9/VII/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Generální ředitelství cel** je organizační složkou státu a účetní jednotkou. GŘC je podřízeno Ministerstvu financí. Příjmy a výdaje GŘC jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva financí. GŘC vykonává působnost na celém území České republiky. GŘC mj. vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřazeného celním úřadům (dále také „CÚ“), podílí se na přípravě návrhů právních předpisů a zabezpečování analytických a koncepčních úkolů. GŘC je v oblasti evidence a statistiky správcem centrálního informačního systému orgánů celní správy.

V kontrolovaném období let 2011 a 2012 byla působnost Celní správy České republiky (dále také „CS“) upravena zákonem č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky. Soustavu celních orgánů tvořilo do 31. 12. 2012 GŘC, celní ředitelství a CÚ, přičemž celní ředitelství a CÚ měly ve věcech hospodaření s peněžními prostředky a jiným majetkem státu postavení vnitřních organizačních jednotek GŘC.

S účinností od 1. 1. 2013, v rámci projektu modernizace celní správy, přešla CS na dvoustupňové organizační uspořádání dle zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky. Orgány CS jsou GŘC a CÚ, které jsou správními úřady a organizačními složkami státu. CÚ nejsou účetními jednotkami a pro účely hospodaření s majetkem státu, účetnictví a pracovněprávních vztahů mají postavení vnitřních organizačních jednotek GŘC. Kontrola u uvedených CÚ zahrnovala činnosti jejich předchůdců podle organizační struktury platné do 31. 12. 2012 (například kontrola u Celního úřadu pro Plzeňský kraj

zahrnovala činnosti Celního úřadu Plzeň, Celního úřadu Tachov, Celního úřadu Domažlice a Celního úřadu Klatovy).

**Celní úřady** vykonávají mj. správu daní a jiných peněžitých plnění (dále také „PP“). CÚ je obecným správcem daně ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále také „SŘ“) a v rámci dělené správy vykonává správu placení PP, která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávných celků. CÚ dále provádí exekuce na PP na základě žádostí obecních úřadů.<sup>1</sup>

**Česká obchodní inspekce** byla zřízena zákonem č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci. ČOI je orgánem státní správy podřízeným Ministerstvu průmyslu a obchodu, je organizační složkou státu a účetní jednotkou. ČOI se člení na ústřední inspektorát a jemu podřízené (oblastní) inspektoráty. ČOI byla kontrolována jako tzv. ukladatel PP.

**Státní veterinární správa** byla zřízena zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů. SVS je organizační složkou státu a účetní jednotkou. SVS je podřízena Ministerstvu zemědělství. SVS je tvořena Ústřední veterinární správou, **krajskými veterinárními správami** a Městskou veterinární správou v Praze. SVS byla kontrolována jako ukladatel PP.

**Obce** vykonávají přenesenou působnost státu ve věcech, které stanoví zvláštní zákony. Kontrolované obce jsou obcemi s rozšířenou působností. Vybrané obce byly kontrolovány jako ukladatelé PP.

Kontrola byla podrobena tzv. **věcná** neboli **kompetenční dělená správa**, ke které dochází, pokud orgán veřejné moci, který uložil platební povinnost k peněžitému plnění (ukladatel PP), není současně příslušný ke **správě placení**, resp. **správě vymáhání**<sup>2</sup> uloženého PP. Postupy a údaje předávané mezi ukladatelem PP a orgánem příslušným ke správě placení a správě vymáhání PP upravuje zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, (dále také „DŘ“). Vlastní systém kompetenční dělené správy funguje tak, že ukladatel PP rozhodne podle zvláštního zákona ve správním řízení<sup>3</sup> o uložení PP a celnímu úřadu předá podklady pro vybírání a vymáhání nebo jen vymáhání PP. CÚ je při vybírání a vymáhání PP správcem daně a postupuje podle DŘ.

Největší část PP evidovaných CS v rámci dělené správy tvoří nedoplatky na pokutách v hodnotách mezi 500 až 2 000 Kč. Jedná se především o pokuty ukládané v blokovém řízení, které přestupce neuhradí na místě.

Další významnou kategorii PP tvoří poplatky a odvody na tzv. ekologických druzích příjmu, jedná se především o odvody za odnětí zemědělské půdy a poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa. Tato kategorie PP tvoří největší podíl příjmů v dělené správě (CS vykázala v roce 2012 jejich podíl na výnosech ve výši 76,49 %).<sup>4</sup>

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Peněžité plnění v dělené správě

CS zaevidovala v kontrolovaném období 638 925 PP v celkové hodnotě 2 907 118 tis. Kč v roce 2011 a 549 347 PP v celkové hodnotě 3 129 473 tis. Kč v roce 2012. CS z PP uložených v kontrolovaném období vybrala a vymohla 457 050 PP v celkové hodnotě 2 627 451 tis. Kč v roce 2011 a 367 083 PP v celkové hodnotě 2 807 857 tis. Kč v roce 2012.<sup>5</sup> Přehled PP je uveden v tabulce č. 1:

---

1 Exekuci provádí místně příslušný obecní správce daně na základě žádosti obecního úřadu ve smyslu § 106 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.  
2 *Správa placení* zahrnuje vybírání PP (přijetí dobrovolné úhrady) a *správu vymáhání* PP.  
3 Pro dělenou správu peněžitých plnění je příznačné, že orgán veřejné moci rozhodne ve správním, nikoliv daňovém řízení o uložení peněžitého plnění. Teprve při zajišťování správy placení či správy vymáhání se na uložení peněžitého plnění nahlíží jako na daň a při vybírání a vymáhání postupuje příslušný orgán podle DŘ (takový orgán je v postavení správce daně).  
4 Viz *Informace o činnosti Celní správy České republiky za rok 2012*.  
5 Statistické informace poskytl GŘC ve svém vyjádření na základě žádosti NKÚ o informace. Statistika vybraných a vymozených PP byla zjištěna k datu provádění kontroly, konkrétně k 20. 11. 2013. Informační systém GŘC umožňuje získat data o vybraných a vymozených PP pouze k aktuálnímu datu.

**Tabulka č. 1**

| Přehled zaevidovaných a vymožených peněžitých plnění Celní správou ČR |                             |   |  |  |  |
|---|-----------------------------|---|--|--|--|
| Rok   | Počet zaevidovaných PP (ks) | Počet vybraných a vymožených PP (ks) <sup>5</sup> | Celková hodnota zaevidovaných PP (tis. Kč) | Celková hodnota vybraných a vymožených PP (tis. Kč) <sup>5</sup> | Průměrná hodnota zaevidovaných PP (Kč) |
| 2011  | 638 925                     | 457 050   | 2 907 118                                  | 2 627 451  | 4 550                                  |
| 2012  | 549 347                     | 367 083   | 3 129 473                                  | 2 807 857  | 5 696                                  |

**Zdroj:** sdělení GŘC – sestavy předané v odpovědi GŘC na žádost o informace č. 5 ze dne 4. 12. 2013.

Stav pohledávek, které CS evidovala v letech 2010–2012, uvádí tabulka č. 2.

**Tabulka č. 2****(v tis. Kč)**

| Stav pohledávek v dělené správě evidovaný Celní správou ČR |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|
| K datu   | 31. 12. 2010 | 31. 12. 2011 | 31. 12. 2012 |
| Výše pohledávek  | 2 063 817    | 1 204 347    | 1 467 773    |

**Zdroj:** sdělení GŘC – odpověď GŘC na žádost o informace č. 6 ze dne 16. 12. 2013.

**Pozn.:** Stav pohledávek zahrnuje zaevidovaná PP před uplynutím lhůty splatnosti a PP po uplynutí lhůty splatnosti (nedoplatky).

Přehled nedoplatků odepsaných pro nedobytnost uvádí tabulka č. 3:

**Tabulka č. 3**

| Přehled nedoplatků odepsaných pro nedobytnost |                                  |  |   |
|---|----------------------------------|--|---|
| Rok   | Počet odepsaných nedoplatků (ks) | Celková hodnota odepsaných nedoplatků (Kč) | Průměrná hodnota odepsaného nedoplatku (Kč) |
| 2011  | 16 768                           | 30 269 945                                 | 1 805                                       |
| 2012  | 17 252                           | 43 623 991                                 | 2 528                                       |

**Zdroj:** informační systém GŘC.

CS zaevidovala v období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2013 zánik nedoplatků (prekluzi) u 46 019 nedoplatků v celkové hodnotě 58 421 010,20 Kč. Pozn.: K prekluzi nedoplatků zaevidovaných CS docházelo až v roce 2013.

## 2. Příslušnost ke správě placení a správě vymáhání peněžitých plnění

Z hlediska příslušnosti orgánu veřejné moci k vybírání a vymáhání PP v dělené správě obecně platí, že není-li v zákoně (podle kterého se PP ukládá) uvedeno, kdo vybírá a vymáhá nebo kdo vymáhá, je touto činností pověřen CÚ jakožto obecný správce daně<sup>6</sup>.

Dále platí, že pokud je ukladatelem PP obec, je obec (obecní úřad) ve smyslu ustanovení § 106 odst. 2 SŘ zároveň exekučním správním orgánem. GŘC uvedlo, že pokud není ve zvláštním právním předpisu stanoveno jinak, obec zajišťuje vybírání a vymáhání PP, která sama uloží. Taková PP nejsou předmětem dělené správy ve smyslu DŘ. Obce však mohou u těchto PP využít institutu žádosti o provedení exekuce podle § 106 odst. 2 SŘ (musí se jednat o PP uložená podle SŘ). Na žádost obecního úřadu provádí exekuce místně příslušný obecný správce daně, tedy CÚ.

**Kontrolou bylo zjištěno, že v některých případech ukladatelé (obce) a CÚ nepostupovali jednotně při posuzování, zda je konkrétní PP předmětem dělené správy, či nikoliv.**

Odlišení skutečnosti, zda se jedná o dělenou správu PP, či nikoliv, je přitom zásadní, neboť zákonodárce stanovil pro výkon dělené správy určitá pravidla, která je nutné dodržovat za účelem realizace efektivního výkonu správy placení PP. Podmínky žádostí obcí o provedení exekuce obecným správcem daně naopak upraveny nejsou a jejich využívání závisí na uvážení obce.

<sup>6</sup> Kompetence CÚ k výkonu dělené správy byla v kontrolovaném období upravena ustanovením § 5 odst. 4 písm. m) zákona č. 185/2004 Sb., podle kterého CÚ zajišťoval placení PP podle § 2 písm. d), nestanovil-li zvláštní právní předpis jinak; od 1. 1. 2013 je obecná příslušnost ke správě placení PP stanovena § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 17/2012 Sb.

NKÚ kontrolou zjistil, že některé krajské veterinární správy SVS<sup>7</sup> vybíraly v kontrolovaném období pokuty uložené podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), přestože kompetenci (příslušnost) k vybírání těchto PP neměly. SVS měla pokuty ukládané podle uvedených předpisů předávat ke správě placení obecnému správci daně.

Kontrola NKÚ dále zjistila, že v některých případech dochází k tomu, že vybírání nákladů řízení uložených ukladatelem spolu s vlastním PP (pokutou, odvodem apod.) probíhá v jiném režimu než vybírání vlastního PP. Dochází tak k situacím, kdy například uloženou pokutu vybírá obecný správce daně (CÚ), ale náklady řízení vybírá ukladatel. V rozhodnutí o uložení PP ukladatel uvádí pro úhradu pokuty číslo bankovního účtu CÚ a pro úhradu nákladů řízení vlastní bankovní účet. Pokud náklady řízení ukladatel nevybere, postupuje posléze tyto náklady k vymáhání rovněž CÚ. Tento postup představuje zvýšenou administrativní náročnost.

### 3. Postup ukladatelů peněžitých plnění

Kontrola ověřovala postupy vybraných orgánů, které ukládají PP a předávají správu placení nebo správu vymáhání uložených PP obecnému správci daně (CÚ). Kontrole byly podrobeny postupy SVS, ČOI a vybraných obcí u PP ukládaných v přenesené působnosti státu. Kontrola byla zaměřena zejména na evidenci, účtování o PP (vyjma obcí) a předávání správy placení a správy vymáhání PP v souladu s podmínkami upravenými v DŘ.

#### 3.1 Evidence a účtování o peněžitých plněních

Evidence PP u ukladatelů nepodléhá pravidlům a podmínkám stanoveným DŘ. Evidenci PP upravuje DŘ pro správu placení a správu vymáhání PP pro správce daně, kterým je v případě fungování kompetenční dělené správy CÚ. Rozhodnutí o způsobu vedení evidence PP je tak plně v kompetenci jednotlivých ukladatelů PP. NKÚ zjistil, že evidence PP u ukladatelů je značně rozdílná. NKÚ při kontrole například zjistil:

- ČOI evidovala PP ve výši 20 000 Kč jako předané k vymáhání CÚ, ve skutečnosti však uvedené PP k vymáhání nepředala.
- ČOI evidovala PP ve výši 5 000 Kč v předaných PP k vymáhání CÚ duplicitně.
- SVS předala PP ve výši 3 000 Kč k vymáhání CÚ, přestože dlužník toto peněžité plnění SVS již uhradil.

Kontrola NKÚ zjistila, že ze strany SVS nebyl dostatečně metodicky upraven výkon dělené správy zajišťovaný krajskými veterinárními správami. Jednotlivé krajské veterinární správy tak nepostupovaly jednotným způsobem. SVS nezjistila odlišné postupy jednotlivých krajských veterinárních správ, a nemohla tak přijmout nápravná opatření.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že o vzniku, úhradě a postoupení PP k vybírání či vymáhání příslušnému CÚ neúčtovala SVS jednotně. SVS zároveň nedoložila, že účetní postupy upravila vnitřním předpisem tak, aby sjednotila postupy účtování jednotlivých krajských veterinárních správ.

SVS neúčtovala o všech PP, která uložila. Některé krajské veterinární správy účtovaly pouze o PP, u kterých byla SVS příslušná PP vybírat, některé krajské veterinární správy účtovaly pouze o PP, která byla uhrazena. Z kontrolovaného vzorku v celkové výši 2 137 123,59 Kč SVS neúčtovala o PP ve výši 1 392 582,75 Kč, což představovalo 65,16 % hodnoty kontrolovaného vzorku. SVS nepostupovala v souladu s ustanovením § 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a její účetnictví tak nebylo úplně a správné.

7 Krajské veterinární správy pro Ústecký kraj, Liberecký kraj a Jihomoravský kraj.

### 3.2 Předávání správy placení a správy vymáhání peněžitých plnění

V rámci předávání správy placení PP stanoví § 162 odst. 1 DŘ pořádkovou lhůtu pro předání nezbytných údajů o uložení nebo vzniku platební povinnosti, která činí 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí, jímž byla platební povinnost uložena. V režimu předávání správy vymáhání PP obsahuje ustanovení § 162 odst. 2 DŘ obdobnou formulaci o předávání nezbytných údajů o uložení nebo vzniku platební povinnosti, cit.: „*Tyto údaje jsou předávány o peněžitém plnění, které nebylo dobrovolně uhrazeno do 30 dnů po marném uplynutí lhůty jeho splatnosti.*“ Uvedená formulace představuje v praxi problém, neboť je možné ji vykládat různými způsoby. Část praxe i odborných komentářů vykládá předmětné ustanovení DŘ tak, že zákonodárce stanovil pořádkovou lhůtu 30 dnů i pro případy předávání údajů o PP v rámci předávání správy vymáhání. Některé odborné komentáře však zastávají názor, že citované ustanovení DŘ lhůtu pro předání údajů o PP nestanoví (s ohledem na gramatický právní výklad)<sup>8</sup>. Takový názor zastává i ČOI, která k uvedené problematice uvedla: „*Citované ustanovení neukládá České obchodní inspekci povinnost předat CÚ věc v určité konkrétní lhůtě (oproti ust. § 162 odst. 1 DŘ, které takovou lhůtu jasně stanovuje). Stanoví pouze tolik, že příslušné údaje jsou předávány o peněžitém plnění, které nebylo uhrazeno ani do 30 dnů po jeho splatnosti ...*“

Kontrolou bylo ověřováno, v jakých lhůtách předávají ukladatelé údaje o PP celním úřadům ke správě placení a správě vymáhání. V rámci předávání správy placení bylo ověřováno splnění 30denní lhůty podle § 162 odst. 1 DŘ a v rámci předávání správy vymáhání bylo zjišťováno předávání údajů o PP v tzv. sledované době, tj. do 30 dnů po uplynutí lhůty splatnosti PP<sup>9</sup>. NKÚ zjistil, že ze vzorku 483 kontrolovaných případů ve výši 16 605 910,79 Kč nepředali kontrolovaní ukladatelé údaje o PP příslušnému CÚ v zákonem stanovené lhůtě, resp. sledované době, celkem v 352 případech (72,88 % kontrolovaných případů) v hodnotě 9 930 861,32 Kč.

Zákonnou lhůtu, resp. sledovanou dobu, pro předání nezbytných údajů o uložení nebo vzniku platební povinnosti překročili ukladatelé (ze vzorku 483 případů):

- o méně než jeden měsíc u 123 kontrolovaných případů,
- o více než jeden měsíc u 131 kontrolovaných případů,
- o více než tři měsíce u 18 kontrolovaných případů,
- o více než šest měsíců u 43 kontrolovaných případů,
- o více než jeden rok u 29 kontrolovaných případů,
- o více než dva roky u 8 kontrolovaných případů.

### 3.3 Spolupráce ukladatelů peněžitých plnění s Celní správou ČR

NKÚ mimo jiné ověřoval postup v případech, kdy ukladatel předá správu placení či správu vymáhání PP obecnému správci daně a poté dlužník uhradí PP ukladateli. NKÚ zjistil, že SVS nepostupovala jednotně, neboť některé krajské veterinární správy uhrazené peněžní prostředky předávaly CÚ a některé si vybrané peněžní prostředky ponechávaly na svých příjmových účtech. Kontrolou byly zjištěny případy (devět případů), kdy příslušná krajská veterinární správa vrátila úhradu PP dlužníkovi, aniž by o této skutečnosti informovala příslušný CÚ.

NKÚ dále zjistil, že CÚ zaznamenal na osobní daňový účet dlužníka PP ve výši 184 850 Kč a tento nedoplatek také cca 6 měsíců vymáhal. O úhradě PP dlužníkem, ke které došlo ještě před zaznamenáním PP na osobní daňový účet dlužníka, informovala SVS příslušný CÚ až po cca 6 měsících. Na základě této informace CÚ neoprávněnou daňovou exekuci zastavil. SVS tím, že neinformovala neprodleně příslušný CÚ o zaplacení dlužné částky na svůj účet, nedodržela ustanovení § 162 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb.

<sup>8</sup> S ohledem na gramatický právní výklad by pro skutečnost, že § 162 odst. 2 DŘ lhůtu stanoví, svědčilo, pokud by věta „*které nebylo dobrovolně uhrazeno*“ byla oddělena čárkami z obou stran.

<sup>9</sup> Z důvodu vyhodnocení kontrolované problematiky NKÚ zjišťoval, v jaké době po uplynutí lhůty splatnosti PP předávali ukladatelé správu vymáhání celním úřadům. NKÚ tedy zjišťoval, zda ukladatelé předávali údaje o PP do 30 dnů po marném uplynutí lhůty splatnosti PP (tzv. „sledovaná doba“). Uvedené zjišťování bylo prováděno s přihlédnutím k předpokladu, že záměrem zákonodárce bylo nastavení lhůty pro předávání PP i v případech předávání správy vymáhání PP (ustanovení § 162 odst. 2 DŘ).

GŘC předložilo zápis z jednání se SVS ze dne 2. 10. 2012, který řešil otázku místní příslušnosti CÚ v souvislosti se změnou působnosti orgánů SVS. GŘC jiné konkrétní podmínky výkonu dělené správy se SVS neřešilo. GŘC nepředložilo žádné zápisy z jednání s ČOI. Spolupráce kontrolovaných ukladatelů a CS se odehrávala na úrovni předávání údajů o konkrétních PP. GŘC nepředložilo žádné zápisy z jednání s vybranými ukladateli, které by se týkaly systémových otázek fungování dělené správy.

#### 4. Žádosti obcí o provedení exekuce celním úřadem

Kontrola byla provedena u šesti obcí, přičemž NKÚ vybral ke kontrole výlučně obce s rozšířenou působností, tedy větší obce (města, statutární města), u kterých lze předpokládat existenci vlastního úředního aparátu k realizaci správy daní a provádění vymáhání daňových nedoplatků. Kontrolou byla zjišťována motivace obcí k využívání žádostí o provedení exekuce celním úřadem, postup při realizaci žádostí o vymáhání a kvalita předávaných podkladů o PP.

NKÚ zjistil, že mezi hlavní důvody obcí pro podávání žádostí o provedení exekuce obecným správcem daně patří zejména obtížná vymahatelnost některých PP, názor obcí, že orgány CS mají lepší předpoklady pro úspěšné vymození PP, případně nedostatečné personální zabezpečení agendy vymáhání daňových nedoplatků u příslušných obcí.

Některé obecní úřady předávaly PP celnímu úřadu k vymáhání z důvodu, že se jim vymáhání vlastními silami příliš nedařilo (město Orlová), některé předávaly jen konkrétní agendu PP (například pokuty uložené podle zákona č. 200/1990 Sb.). Statutární město Ústí nad Labem předávalo k vymáhání veškerá PP uložená podle zákona č. 200/1990 Sb. Úřadem městského obvodu Střekov, nerozlišená podle předpokládané míry vymahatelnosti, tedy i pohledávky, u nichž bylo reálné riziko bezvýsledného vymáhání nedoplatku, ať už z důvodu insolvence, nebo špatné sociální situace dlužníka.

Kontrolou u vybraných obcí byly zjištěny následující skutečnosti:

- Obce žádají CÚ o provedení exekuce PP s velkou časovou prodlevou od jejich uložení, často se jedná o nedoplatky splatné i několik let, například:
  - Město Mikulov požádalo v roce 2011 CÚ o vymáhání sedmi PP uložených v roce 2006, 11 PP uložených v roce 2007, 66 PP uložených v roce 2008, 80 PP uložených v roce 2009 a dále v roce 2012 o vymáhání 22 PP uložených v roce 2009 a 36 PP uložených v roce 2010.
  - Město Orlová požádalo v roce 2011 CÚ o vymáhání tří PP uložených v roce 2008, 486 PP uložených v roce 2009 a dále v roce 2012 o vymáhání 10 PP uložených v roce 2008 a 502 PP uložených v roce 2010. U kontrolovaného vzorku 15 PP předaných k vymáhání CÚ v letech 2011 a 2012 bylo zjištěno, že prodleva mezi datem splatnosti PP a předáním k vymáhání CÚ činila 9–41 měsíců, přičemž obec tato PP nevymáhala.
  - Město Blatná požádalo v roce 2011 CÚ o vymáhání 20 PP uložených v roce 2008, 57 PP uložených v roce 2009 a dále v roce 2012 o vymáhání 21 PP uložených v roce 2010.
- Kontrolované obce neinformují CÚ o krocích, které učinily k vybrání nebo vymození daňových nedoplatků. Město Mikulov provedlo například v jednom případě celou řadu úkonů, včetně zjišťování pobytu, majetku a zaměstnavatele dlužníka a šetření v evidenci vězňů. Město Mikulov zjistilo, že dlužník je ve výkonu trestu odnětí svobody, přesto v žádosti o provedení exekuce CÚ o svých zjištěných neinformovalo.
- Úřad městského obvodu Ústí nad Labem – Střekov zaslal CÚ dvě žádosti o provedení exekuce na celkem 47 PP, obě CÚ vrátil zpět k doplnění a opravě, neboť předložené podklady nesplňovaly náležitosti nutné pro zaevidování a vymáhání PP.
- CÚ vrátil městu Blatná v kontrolovaném období sedm exekučních titulů z důvodu duplicitního předání PP k vymáhání.

Pro postup, kdy obce žádají o provedení exekuce obecného správce daně ve smyslu § 106 odst. 2 SŘ (postup mimo dělenou správu), neexistují žádná zákonná pravidla. Kontrolou byly zjištěny případy, kdy obce žádají CS o vymáhání prakticky nedobytných pohledávek či PP zanedbatelné hodnoty v řádech stovek korun. Kontrola NKÚ zjistila případy, kdy obce předávaly PP bez potřebných formálních náležitostí.



## 5. Vymáhání nedoplatků celními úřady

DŘ stanoví správci daně, resp. celnímu úřadu, povinnost zabezpečit úhradu daně, lhůty pro postup správce daně však DŘ nestanoví.

NKÚ podrobil kontrole u jednotlivých CÚ postup při vybírání a vymáhání celkem 206 případů PP (rozhodnutí) předaných ke správě placení a správě vymáhání v celkové hodnotě 23 908 970,18 Kč. Z uvedeného kontrolního vzorku vybraly CÚ peněžítá plnění v hodnotě 3 853 081,44 Kč a vymohly 1 388 840,77 Kč. V době provádění kontroly evidovaly CÚ nedoplatky na vybraném vzorku PP v hodnotě 18 141 197,97 Kč<sup>10</sup>.

NKÚ zjistil, že CÚ nevedly záznamy o všech provedených úkonech směřujících k vybrání či vymožení nedoplatku. Povinnost vést záznamy o provedených úkonech CÚ neměly.

Problémem při vymáhání nedoplatků CÚ byly v kontrolovaném období nedoplatky evidované za cizími státními příslušníky. Tyto nedoplatky byly obtížně vymahatelné a pouze v omezeném rozsahu bylo při jejich vymáhání možné požádat o mezinárodní pomoc podle zákona č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, resp. zákona č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek. Tato situace byla konstatována již předchozí kontrolou NKÚ u dělené správy prováděné v daném období finančními úřady (KA 03/16).

GŘC neupravilo postup CÚ při vymáhání nedoplatků za cizími státními příslušníky žádnou metodickou instrukcí. CÚ tak postupovaly nejednotně, s rozdílným množstvím kroků učiněných ve vymáhání. Například CÚ pro Plzeňský kraj zjišťoval u cizích státních příslušníků alespoň peněžní prostředky na bankovních účtech, zatímco CÚ pro Ústecký kraj po zaslání vyrozumění o nedoplatku obyčejnou zásilkou dále nedoplatek nevymáhal a odepsal jej pro nedobytnost.

NKÚ podrobil kontrole postup CÚ při vymáhání 134 nedoplatků, které CÚ nevybraly v době do tří měsíců od zaevidování PP. NKÚ zjistil, že z uvedeného kontrolního vzorku ve výši 19 908 598,74 Kč CÚ neprovedly ve 48 případech PP (35,82 %) v hodnotě 5 056 507,00 Kč veškeré přiměřené úkony, resp. nedoložily, že provedly veškeré přiměřené úkony, které by vedly k úspěšnému vymáhání nedoplatků, nebo že provedly tyto úkony v přiměřených lhůtách<sup>11</sup>. Kontrola NKÚ zjistila např. následující nedostatky:

- CÚ pro Plzeňský kraj zjistil peněžní prostředky na účtu dlužníka (nedoplatek 11 000 Kč), exekuční příkaz na přikázání pohledávky z účtu dlužníka však vydal až cca za čtyři měsíce. Tato skutečnost mohla být důvodem neúspěšné exekuce.
- CÚ pro Plzeňský kraj zjistil, že dlužník je ve výkonu trestu odnětí svobody, ale návrh na exekuci srážkami ze mzdy odsouzeného vydal až cca po 18 měsících po tomto zjištění (nedoplatek 1 000 Kč).
- CÚ pro Plzeňský kraj zjistil peněžní prostředky na účtu dlužníka, exekuční příkaz na přikázání pohledávky z účtu dlužníka nevydal a až po cca 4 měsících přistoupil k exekuci srážkami ze mzdy (nedoplatek 5 000 Kč).
- CÚ pro Plzeňský kraj zjistil nemovitý majetek dlužníka (právnícké osoby s nedoplatkem 980 000 Kč) v katastru nemovitostí, ale o zřízení zástavního práva rozhodl až po cca 23 měsících. Z toho pro dobu cca 22 měsíců CÚ pro Plzeňský kraj nedoložil, že provedl jiné úkony vymáhání než zjišťování informací o stavu peněžních prostředků na účtech u bank.
- CÚ pro Jihomoravský kraj v případě nedoplatku v hodnotě 301 000 Kč evidovaného za právníckou osobou provedl zjišťování nemovitého majetku dlužníka až cca po dvou letech od zaevidování nedoplatku.

<sup>10</sup> Stav peněžitých plnění byl posuzován jednotně k datu 20. 11. 2013. Rozdíl mezi celkovou hodnotou výše zaevidovaných PP a součtem sum vybraných PP, vymožených PP a nedoplatků z kontrolovaného vzorku činil 525 850 Kč a byl způsoben zejména v důsledku vydaných rozhodnutí o opravných prostředcích.

<sup>11</sup> NKÚ zjišťoval úkony CÚ směřující k vymožení nedoplatku. Jednalo se zejména o zjišťování stavu peněžních prostředků na účtech dlužníka, zjišťování zaměstnavatele dlužníka (exekuce srážkami ze mzdy), zjišťování movitých a nemovitých věcí postžitelných exekucí apod. Za nepřiměřené NKÚ považoval, pokud CÚ nevyužil veškeré možné prostředky k zjištění majetku dlužníka nebo pokud CÚ nepřistoupil k exekuci bezodkladně poté, co majetek postžitelný exekucí zjistil. Dále bylo za nepřiměřené považováno, pokud byl CÚ při vymáhání konkrétního nedoplatku nečinný déle než 1 rok nebo pokud neprovedl žádný úkon směřující k vybrání/vymožení nedoplatku v době tří měsíců od zaevidování splatného PP.

- CÚ pro Ústecký kraj v pěti případech u právnických osob (nedoplatky ve výši 121 000 Kč, 151 000 Kč, 1 501 000 Kč, 1 201 000 Kč a 201 000 Kč) nedoložil provedení jiných úkonů než zjišťování stavu peněžních prostředků na účtech u bank (zejména zjišťování movitého a nemovitého majetku dlužníka).
- CÚ pro Moravskoslezský kraj v pěti případech (u 2 právnických osob nedoplatky ve výši 21 000 Kč a 51 000 Kč a 3 fyzických osob nedoplatky vždy ve výši 51 000 Kč) nedoložil provedení jiných úkonů než zjišťování stavu peněžních prostředků na účtech u bank.

Kontrolní akcí NKÚ byly dále zjištěny tyto skutečnosti:

- CÚ pro Liberecký kraj zjistil majetek postižitelný exekucí (osobní automobil), přesto exekuci neprovedl a nedoplatek ve výši 2 000 Kč odepsal pro nedobytnost.
- CÚ pro Plzeňský kraj chybně zaznamenal na osobní daňový účet dlužníka PP ve výši 1 000 Kč a tento nedoplatek po dobu cca 1 roku neoprávněně vymáhal. Exekuce byla částečně zastavena pro neoprávněnost teprve v průběhu kontroly NKÚ.
- CÚ pro Plzeňský kraj ve čtyřech případech prekludovaných nedoplatků ve výši 1 000 Kč, 5 000 Kč, 4 000 Kč a 16 000 Kč nedoložil, že v době jednoho roku před zánikem nedoplatku provedl úkony směřující k vymožení nedoplatku.
- CÚ pro Liberecký kraj v jednom případě v srpnu 2012 zjistil zaměstnavatele dlužníka, avšak nepřistoupil k daňové exekuci srážkami ze mzdy, a neprovedl tak před zánikem nedoplatku ve výši 3 000 Kč úkon přerušující běh lhůty pro placení daně. Nedoplatek zanikl ke dni 1. 1. 2013.
- CÚ pro Moravskoslezský kraj v roce 2013 rozhodl o zániku nedoplatku ve výši 6 000 Kč, přestože v roce 2012 zahájil daňovou exekuci srážkami ze mzdy, čímž provedl úkon přerušující běh lhůty pro placení daně. K opravě chybně prekludované pohledávky došlo v průběhu kontroly NKÚ.

## 6. Náklady na výkon dělené správy prováděné Celní správou ČR

GŘC vyčíslilo mzdové náklady na výkon dělené správy, vč. povinného pojistného na sociální zabezpečení a všeobecného zdravotního pojištění, a tyto náklady činily 175 504 905 Kč v roce 2011 a 173 198 847 Kč v roce 2012. Průměrný přepočtený počet zaměstnanců CS, kteří vykonávali dělenou správu, činil 467,75 v roce 2011 a 463,42 v roce 2012.

GŘC dále vyčíslilo kapitálové výdaje související s pořízením a vývojem softwaru pro výkon DS, které činily v letech 2005–2012 celkem 4 594 000 Kč, a dále běžné výdaje na technickou podporu softwaru, které činily v letech 2006–2012 celkem 16 514 551,60 Kč.

Jiné náklady související s výkonem dělené správy GŘC nevyčíslilo. GŘC uvedlo, že současný ekonomický informační systém neumožňuje sledování nákladů ani běžných výdajů v členění dle jednotlivých agend, případně jednotlivých oddělení.

GŘC uvedlo, že nákladovost související s výkonem dělené správy doposud samostatně nesledovalo. GŘC připravuje sledování nákladovosti se stanovením samostatných ukazatelů pro zajištění výkonu dělené správy.

## III. Shrnutí, vyhodnocení a doporučení

V dělené správě v případě ukladatelů PP, kterými jsou obce, je problematická otázka příslušnosti k vybírání a vymáhání PP. Vzniká otázka, zda je ke správě placení (vymáhání) PP příslušná obec, nebo obecný správce daně (CÚ). **Určení, zda je konkrétní PP předmětem dělené správy, či nikoliv, je zásadní, neboť zákonodárce stanovil pro výkon dělené správy určitá pravidla, která je nutné dodržovat za účelem realizace efektivního výkonu správy placení PP.** Kontrola NKÚ zjistila, že v některých případech **CÚ a obce jakožto ukladatelé nepostupovaly jednotně při posuzování, zda je konkrétní PP předmětem dělené správy, či nikoliv.**

Evidence peněžitých plnění u ukladatelů těchto plnění nepodléhá žádné právní úpravě, zákonná úprava podle DŘ se nepoužije. Kontrola NKÚ zjistila nedostatky v evidenci PP, které spočívaly například

v duplicitně vykazovaných PP nebo zjištění, že PP vykazované jako předané obecnému správci daně ve skutečnosti předáno nebylo.

Kontrola NKÚ zjistila nedostatky při účtování o PP. SVS například neúčtovala o všech PP, která uložila, a její účetnictví tak nebylo úplné a správné. **Z kontrolovaného vzorku v celkové výši 2 137 123,59 Kč SVS neúčtovala o PP ve výši 1 392 582,75 Kč, což představovalo 65,16 % hodnoty kontrolovaného vzorku.**

Zákonná úprava podmínek výkonu dělené správy obsažená v DŘ je problematická. **V případech předávání správy vymáhání PP není podle ustanovení § 162 odst. 2 DŘ jednoznačné, zda zákonodárce stanovil pro předávání nezbytných údajů o PP pořádkovou lhůtu 30 dnů, či nikoliv.** Někteří ukladatelé a část odborné veřejnosti vykládají toto ustanovení zákona tak, že pořádková lhůta není zákonem stanovena.

**Ukladatelé předávali údaje o PP obecnému správci daně se značným zpožděním.** Z kontrolovaného vzorku v hodnotě 16 605 910,79 Kč nepředali ukladatelé údaje o PP v 72,88 % případů v hodnotě 9 930 861,32 Kč do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí tak, jak stanoví DŘ (předání správy placení), či do 30 dnů po marném uplynutí lhůty splatnosti (předání správy vymáhání). Výjimkou nebyly případy předávání údajů o PP rok či dva od uložení platební povinnosti.

NKÚ identifikoval **problémy v případech, kdy ukladatel předal správu placení či správu vymáhání PP obecnému správci daně a poté dlužník uhradil PP ukladateli.** SVS například v některých případech vracela úhradu PP dlužníkovi, aniž by o této skutečnosti informovala příslušný CÚ.

**Pro postup, kdy obce žádají o provedení exekuce obecného správce daně ve smyslu § 106 odst. 2 SŘ (postup mimo dělenou správu), neexistují žádná zákonná pravidla. Obce žádaly CS o vymáhání prakticky nedobytných pohledávek či nedoplatků zanedbatelné hodnoty v řádech stovek korun.** Obce často žádaly CS o vymáhání nedoplatků až několik let po uplynutí lhůty splatnosti PP. Kontrolované obce neinformovaly CÚ o krocích, které samy učinily k vybrání nebo vymožení daňových nedoplatků, a v některých případech nepředaly PP s potřebnými formálními náležitostmi.

O provedení exekuce žádají celní úřady i obce s rozšířenou působností, u kterých lze předpokládat existenci vlastního aparátu k realizaci správy daní a provádění vymáhání daňových nedoplatků. Od 1. 1. 2013 již soudy neprovádí výkon rozhodnutí, která lze vykonat podle SŘ či DŘ. V souvislosti s výše uvedenými skutečnostmi, týkajícími se žádostí o provedení exekuce podle § 106 odst. 2 SŘ, existuje riziko, že CS významně naroste agenda PP, která podléhají exekuci, a že se tato agenda bude převážně týkat obtížně vymahatelných PP (nedobytných pohledávek) či PP zanedbatelné hodnoty.

**CÚ neprovedly při vymáhání nedoplatků v 35,82 % kontrolovaných případů v hodnotě 5 056 507,00 Kč veškeré přiměřené úkony, resp. nedoložily, že provedly veškeré přiměřené úkony, které by vedly k úspěšnému vymáhání nedoplatků, nebo že provedly tyto úkony v přiměřených lhůtách.** CÚ například neprovedl exekuci, když zjistil exekučitelný majetek dlužníka, nebo provedl exekuci až s významnou časovou prodlevou od zjištění majetku dlužníka, což mohlo být ve svém důsledku důvodem neúspěšného vymáhání nedoplatku.

GŘC nesledovalo a nevyhodnocovalo nákladovost a nedoložilo žádné dokumenty, ve kterých by se zabývalo analýzou nákladů na zabezpečení fungování systému dělené správy.

**NKÚ kontrolou výkonu dělené správy a realizace žádostí obcí o provedení exekuce obecným správcem daně zjistil skutečnosti, které nepříspějí k efektivnímu uplatňování práv státu při výběru a vymáhání daňových nedoplatků, a některé z nich zároveň zvyšují administrativní náročnost při správě placení PP. NKÚ doporučuje zvážit:**

- legislativní úpravu ustanovení § 162 odst. 2 DŘ s ohledem na lhůtu pro předávání údajů o platebních povinnostech, a to z důvodu zajištění jednoznačného výkladu tohoto ustanovení a jednotného postupu ukladatelů PP,
- legislativní úpravu žádostí obcí o provedení exekuce podle § 106 odst. 2 SŘ,
- legislativní úpravu zákonů stanovujících příslušnost orgánů veřejné moci k vybírání a vymáhání PP, a to ve prospěch jednoznačné a opodstatněné stanovených kompetencí orgánů veřejné moci.

**Seznam vybraných zkratk:**

|     |   |                                    |
|-----|---|------------------------------------|
| CS  | – | Celní správa České republiky       |
| CÚ  | – | celní úřad / celní úřady           |
| ČOI | – | Česká obchodní inspekce            |
| DŘ  | – | zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád  |
| DS  | – | dělená správa                      |
| GŘC | – | Generální ředitelství cel          |
| KA  | – | kontrolní akce                     |
| PP  | – | peněžité (peněžitá) plnění         |
| SŘ  | – | zákon č. 500/2004 Sb., správní řád |
| SVS | – | Státní veterinární správa          |

13/27

## Peněžní prostředky určené na akce oprav a údržby pozemních komunikací

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/27. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na akce oprav a údržby pozemních komunikací.

Kontrolováno bylo období od roku 2010 do září 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od července 2013 do února 2014.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“),  
Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“),  
Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD a ŘSD – Generální ředitelství, Správa Jihlava, Správa Olomouc a Správa Ostrava, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané ŘSD – Správa Ostrava bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VIII. zasedání, konaném dne 28. dubna 2014,

**schválilo** usnesením č. 8/VIII/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na zabezpečování zimní a letní údržby a na akce charakteru oprav a údržby na silnicích I. třídy a na dálnicích. Prověřovány byly především podkladové materiály zdůvodňující nezbytnost akcí, zadávací řízení na výběr dodavatelů projekčních, stavebních a souvisejících prací a průběh přípravy a realizace akcí.

V oblasti oprav a údržby pozemních komunikací:

- **MD** zabezpečovalo především koncepční a koordinační činnost. V případě zimní a letní údržby uzavíralo a financovalo i část smluv s jejími dodavateli. Schvalovalo investiční záměry u jmenovitých akcí<sup>1</sup> s předpokládanými náklady nad 20 mil. Kč.
- **SFDI** (zřízený zákonem č. 104/2000 Sb.<sup>2</sup>, je podřízen MD) zabezpečoval činnosti týkající se financování oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic. Odpovídal za efektivní využití poskytnutých finančních prostředků podle rozpočtu SFDI projednaného vládou a schváleného Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky.

---

1 Jmenovité akce jsou akce, které nejsou v rámci rozpočtu SFDI zařazeny do tzv. globálních položek (v kontrolovaném období šlo o čtyři globální položky zaměřené na údržbu silnic I. třídy, na opravy silnic I. třídy, na údržbu dálnic a na opravy dálnic). Akce zařazené do globálních položek mají zjednodušený režim (např. se na ně nezpracovává investiční záměr, změny v rámci specifikace globálních položek nejsou rozpočtovými opatřeními SFDI apod.). Většina akcí oprav a údržby byla financována z globálních položek.

2 Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

- **ŘSD** (státní příspěvková organizace, zřízená MD) zabezpečovalo výkon správy, oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic (např. návrhy a schvalování akcí k realizaci, přípravu a realizaci akcí, zadávací řízení na výběr dodavatelů). Příslušné činnosti zabezpečovalo uvnitř ŘSD jeho Generální ředitelství (dále jen „GŘ“), dva závody a jedenáct správ.

Na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic byly v letech 2010 až 2012 poskytnuty z rozpočtu SFDI a ze státního rozpočtu (z kapitoly MD) prostředky ve výši 23 157 mil. Kč a na rok 2013 bylo předpokládáno vynaložit 8 402 mil. Kč. Kontrolní zjištění a vyhodnocení týkající se oprav silnic I. třídy a dálnic vycházela mj. z podrobné kontroly 45 akcí o celkových nákladech 2 324 mil. Kč, z nichž v kontrolovaném období bylo 35 akcí ukončeno, čtyři byly v přípravě a u šesti nebyla dokončena stavební realizace. Kontrola akcí byla provedena na GŘ, Závodě Brno a na správách Hradec Králové, Chomutov, Jihlava, Liberec, Olomouc a Ostrava.

NKÚ provedl v roce 2009 obdobně zaměřenou kontrolní akci č. 08/27<sup>3</sup>, kterou bylo zjištěno:

- odkládání některých oprav z důvodu nedostatku finančních prostředků o několik let,
- ročně až o 296 mil. Kč dražší způsob zabezpečování zimní a letní údržby zavedený MD od září 2007,
- v ojedinělém rozsahu nedostatky v oblasti hospodárnosti při realizaci akcí a zadávání veřejných zakázek.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Finanční prostředky na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic

Podle vývoje čerpání uvedeného v tabulce č. 1 by měly být finanční prostředky poskytnuté na opravy a údržbu v roce 2013 o cca 13 % vyšší proti roku 2010.

**Tabulka č. 1 – Finanční prostředky na opravy a údržbu** (v mil. Kč)

| Položka (zdroj)         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013*        | Celkem        |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Silnice I. třídy (SFDI) | 4 546        | 4 562        | 5 249        | 5 067        | 19 424        |
| Dálnice (SFDI)          | 1 186        | 1 940        | 1 869        | 2 180        | 7 175         |
| Část údržby (MD)**      | 1 732        | 997          | 1 076        | 1 155        | 4 960         |
| <b>Celkem</b>           | <b>7 464</b> | <b>7 499</b> | <b>8 194</b> | <b>8 402</b> | <b>31 559</b> |

**Zdroj:** sdělení MD a sdělení ŘSD.

\* Předpokládané plnění podle stavu v době kontroly.

\*\* Část zimní a letní údržby, na jejíž zajištění uzavřelo smlouvy MD (viz následující bod 2 kontrolního závěru) a která byla hrazena z prostředků státního rozpočtu z kapitoly MD.

MD v průběhu let 2010 až 2013 navyšovalo rozpočet SFDI dotacemi ze státního rozpočtu, určenými na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic, v celkové výši 3,4 mld. Kč. Téměř polovina této částky se týkala roku 2013. Uváděným důvodem navyšování byl nedostatek finančních prostředků v rozpočtu SFDI.

**Z podkladů MD a ŘSD vyplývá, že v oblasti oprav a údržby je dlouhodobým problémem její podfinancování.** Na tuto skutečnost upozornil NKÚ rovněž v předchozí kontrolní akci č. 08/27. Podle ŘSD by se roční objem prostředků na řádné zajištění oprav měl pohybovat u silnic I. třídy kolem 1,0 mil. Kč/km a u dálnic kolem 1,5 mil. Kč/km. V případě údržby by se tento objem měl pohybovat u silnic I. třídy kolem 0,7 mil. Kč/km a u dálnic kolem 1,3 mil. Kč/km. Tomu by odpovídala celková roční potřeba finančních prostředků kolem 12 000 mil. Kč. Finanční prostředky poskytnuté v letech 2010 až 2013 na opravy a údržbu byly o více než třetinu nižší, přičemž u silnic I. třídy byly nižší o více než polovinu.

**Docházelo tak k několikaletému odsouvání realizace plánovaných oprav a neprovádění některých prací běžné údržby. To následně vedlo ke zvyšování nákladů na odstraňování vážných závad.**

- Například oprava závad mostu na silnici I/14 zjištěných již v roce 1997 byla oddalována až do roku 2011. Mezitím se stav mostu zhoršil až na havarijní a náklady na opravu vzrostly z 28 mil. Kč na téměř 60 mil. Kč.

Dlouhodobý nedostatek finančních prostředků na opravy a údržbu se projevil na zhoršení stavu zejména silnic I. třídy a mostů. V roce 2013 se proti roku 2000 zvýšil počet nevyhovujících a havarijních úseků silnic I. třídy z hlediska únosnosti ze 17,2 % na 34,2 % a z hlediska plošné deformace a trhlin vozovky z 0 % na 9,4 %. Na silnicích I. třídy se v uvedeném období zvýšil počet mostů s vážnými závadami<sup>4</sup> na nosné konstrukci z 5,7 % na 11,6 % a na spodní stavbě z 5,0 % na 9,3 %. Na dálnicích se počet mostů s vážnými závadami na nosné konstrukci zvýšil z 0 % na 3,2 % a na spodní stavbě z 0,5 % na 2,9 %.

- Například u dvou souběžných mostů z roku 1977, převádějících silnici I/31 přes vodní tok Orlice, nebyla z důvodu nedostatku finančních prostředků prováděna téměř žádná stavební údržba. Jejich stav se tak začal od roku 2007 výrazně zhoršovat až na havarijní v roce 2012.

ŘSD však nevyužilo všechny prostředky vyčleněné v rozpočtech SFDI na opravy a údržbu. V letech 2010 až 2013 šlo o cca 8 % prostředků. Příčinou byly především problémy v přípravě akcí a v plánování jejich realizace. V letech 2010 a 2012 ovlivnila nečerpání prostředků i rozhodnutí o pozastavení akcí<sup>5</sup>. Realizace akcí se tak dostávala do nepříznivého klimatického období a práce musely být na několik měsíců přerušovány nebo zahajovány až v následujícím roce, jak je uvedeno v bodu 4 této části kontrolního závěru.

## 2. Zimní a letní údržba na silnicích I. třídy

Předchozí kontrolní akcí č. 08/27 bylo v oblasti zimní a letní údržby na silnicích I. třídy zjištěno:

- MD využilo oprávnění dané zákonem č. 13/1997<sup>6</sup> Sb. a uzavřelo pro období od září 2007 v krajích, kde byly kraji zřízeny příspěvkové organizace pro provádění údržby silnic, smlouvy na zajišťování zimní a letní údržby přímo s těmito organizacemi.
- Jednotkové ceny v těchto smlouvách byly většinou vyšší než v předchozích smlouvách na zajišťování této údržby, které v zadávacích řízeních uzavřelo ŘSD. Roční náklady na zabezpečování údržby se tak zvýšily až o 296 mil. Kč.
- MD neuvedlo konkrétní důvody tohoto kroku a ani neprovedlo posouzení výhodnosti změny proti předchozímu stavu.

V období od září 2007 do září 2013 byla zimní a letní údržba zabezpečována na základě 24 smluv uzavřených ŘSD (z toho 13 smluv bylo uzavřeno v otevřených řízeních a 11 smluv v jednacích řízeních bez uveřejnění s předem oslovenými poskytovateli) a 14 smluv uzavřených MD s příspěvkovými organizacemi krajů.

Pro období od října 2013 předpokládalo MD vybrat poskytovatele zimní a letní údržby pro 58 oblastí pokrývajících celé území České republiky v otevřených řízeních. Tento záměr však vzhledem k připomínkám krajů nerealizovalo. Místo toho rozhodlo vybrat v rámci pilotního projektu v otevřených řízeních dodavatele zimní a letní údržby jen pro pět oblastí ležících ve Zlínském a Karlovarském kraji. Smlouvy s dodavateli uzavřelo s platností do září 2017. ŘSD dále uzavřelo nové smlouvy v jednom případě v jednacím řízení bez uveřejnění (z důvodu, že Liberecký kraj nesouhlasil s prodloužením smlouvy s krajskou správou silnic) s platností smlouvy do září 2014 a ve dvou případech v otevřených řízeních s platností smluv do září 2017. Pro zabezpečení zimní a letní údržby na zbylém území prodloužilo MD dodatky ke smlouvám jejich platnost do září 2017<sup>7</sup> a ŘSD do září 2014.

<sup>4</sup> Jde o závady klasifikované na základě periodických prohlídek mostů ze sedmibodové stupnice stupni V – špatný až VII – havarijní.

<sup>5</sup> V roce 2010 šlo o rozhodnutí ministra dopravy o pozastavení přípravy a realizace některých akcí a v roce 2012 o rozhodnutí GR ŘSD o zastavení kroků vedoucích k uzavření smluv z důvodu probíhající kontroly SFDI.

<sup>6</sup> Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ustanovení § 9 odst. 2.

<sup>7</sup> MD původně předpokládalo uzavřít smlouvy s platností do září 2014. Termín byl podle informace MD změněn na základě rozhodnutí ministra dopravy.



Z porovnání cen uvedených ve smlouvách na zimní a letní údržbu<sup>8</sup> vyplynul **velký rozptyl jednotkových cen údržbových prací, který nelze v plné výši odůvodnit místními podmínkami. To ukazuje, že existuje prostor pro snížení cen údržbových prací.** Porovnání také potvrdilo, že nižších jednotkových cen bylo dosaženo většinou u smluv uzavřených v zadávacích řízeních, kterých se mohlo zúčastnit více zájemců.

Například:

- V případě „frézování sněhu z vozovky“ byla průměrná cena ve Zlínském kraji 2 273 Kč/hod. téměř 3,2krát vyšší než v okrese Žďár n. S. (v Kraji Vysočina), kde byla 712 Kč/hod. V případě „posypu vozovek chemicky se zkráplením (bez materiálu)“ byla průměrná cena ve Zlínském kraji 148 Kč/km téměř 1,9krát vyšší než v okrese Žďár n. S., kde byla 80 Kč/km. V případě „čištění vozovek metením strojně bez nakládky“ byla průměrná cena ve Zlínském kraji 1,41 Kč/m<sup>2</sup> téměř 1,8krát vyšší než v okrese Žďár n. S., kde byla 0,80 Kč/m<sup>2</sup>. Celkem byly ve smlouvách uzavřených ŘSD v oblastech Zlínského kraje jednotkové ceny údržbových prací v průměru téměř dvojnásobné proti těmto cenám v okrese Žďár n. S. Ve Zlínském kraji tak existuje prostor pro možnou úsporu v ročním objemu kolem 11,5 mil. Kč.
- Ve smlouvách uzavřených ŘSD na zajištění zimní a letní údržby v jednacích řízeních bez uveřejnění v Královéhradeckém kraji byly v průměru jednotkové ceny o 65 % vyšší a v Libereckém kraji o 17 % vyšší než jednotkové ceny ve smlouvě uzavřené v otevřeném řízení pro území města Ostravy, přičemž vyšší jednotkové ceny byly zjištěny i v položkách, které nejsou významně ovlivněny místními podmínkami.

ŘSD z důvodu nedostatku finančních prostředků dohodlo v listopadu 2012 v jedné oblasti Zlínského kraje s dodavatelem zimní a letní údržby vypuštění některých prací týkajících se letní údržby a snížení jednotkových cen prací zimní údržby v rozsahu 10 % až 22 %. Tím se snížila celková cena za poskytované činnosti o 14 %, tj. o 13,2 mil. Kč. Snížené jednotkové ceny jsou však v porovnání s cenami ve smlouvách uzavřených ŘSD v Kraji Vysočina nebo Královéhradeckém kraji dvojnásobné.

ŘSD sice omezením prací vykazovalo v rámci letní údržby úspory finančních prostředků, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, ale následně zadávalo provedení některých vypuštěných prací jako veřejné zakázky malého rozsahu. V případě zmíněné oblasti Zlínského kraje byly jednotkové ceny za samostatně zadávané práce nižší než jednotkové ceny ve smlouvě s dodavatelem zimní a letní údržby. **To rovněž ukazuje na možnost snížení jednotkových cen příslušných prací.**

ŘSD provádělo kontrolu prací provedených dodavateli v rámci zimní a letní údržby vlastními zaměstnanci, s výjimkou Ústeckého a Moravskoslezského kraje. V těchto krajích prováděly správy ŘSD Chomutov a Ostrava tyto kontroly externími dodavateli. V letech 2010 až 2013 za ně uhradily 10,5 mil. Kč. **Ekonomickou výhodnost provádění kontroly externími dodavateli proti jejímu zajištění vlastními zaměstnanci ŘSD nevyhodnotilo.**

### 3. Oprava a modernizace dálnice D1

Kontrola NKÚ byl podroben stav v přípravě a realizaci opravy a modernizace (dále jen „modernizace“) dálnice D1 v úseku Mirošovice–Kývalka o délce 161 km. Modernizace byla rozdělena do 21 úseků, dokončena má být do roku 2020 a celkové stavební náklady na ni mají činit 22 592 mil. Kč. Kontrola byla zaměřena na akce zařazené do první etapy. Šlo o pět akcí v úsecích Šternov–Psáče, Loket–Hořice, Větrný Jeníkov – Jihlava, Lhotka – Velká Bíteš a Velká Bíteš – Devět křížů, které měly být podle investičních záměrů dokončeny do listopadu 2013, resp. poslední úsek do listopadu 2015, a celkové stavební náklady na ně měly činit 5 097 mil. Kč.

<sup>8</sup> Porovnávány nebyly smlouvy, které uzavřelo MD v otevřených řízeních v rámci pilotního projektu. U těchto smluv MD nově zavedlo pro některé činnosti paušální položky, které mají být hrazeny bez ohledu na množství výkonů, vyplývajících například pro zimní údržbu z množství sněhu nebo průběhu teplot. Nebylo tak možno provést ani porovnání jednotkových cen proti předchozím smlouvám uzavřeným přímo s příslušnými dodavateli. Porovnání bude možné až v delším časovém horizontu.



Podle smluv uzavřených s dodavateli stavebních prací má být termín dokončení dvou úseků Větrný Jeníkov – Jihlava a Lhotka – Velká Bíteš do listopadu 2014<sup>9</sup>, tj. o 12 měsíců později proti předpokladu v investičním záměru, a dvou úseků Šternov–Psáře a Lohet–Hořice do března 2015<sup>10</sup>, tj. o 16 měsíců později proti předpokladu. Celkové stavební náklady na tyto úseky mají podle smluv činit 2 897 mil. Kč (tj. o 34 % méně, než bylo předpokládáno v investičních záměrech). Realizace pátého úseku první etapy Velká Bíteš – Devět křížů nebyla zahájena. Důvodem je nedokončené zadávací řízení na dodavatele stavby, které od dubna 2013 šetří Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. ŘSD předpokládá dokončení tohoto úseku do roku 2016.

Hlavní příčinou prodloužení termínů dokončení modernizace dálnice D1 v úsecích zařazených do 1. etapy byly **nedostatky v kvalifikačních dokumentacích pro účast v užším řízení a v zadávacích dokumentacích pro podání nabídek na dodavatele stavebních prací** v zadávacích řízeních vyhlášených ŘSD. Především šlo o diskriminační kvalifikační kritéria a nejasné podmínky a požadavky v zadávacích dokumentacích, které ŘSD muselo měnit a upravovat na základě požadavků uchazečů na dodatečné informace (například u akce Lhotka – Velká Bíteš bylo 468 dodatečných informací). Z důvodu odstraňování nedostatků v dokumentacích se délka zadávacích řízení prodloužila o pět měsíců a byla ukončena v zimním období. Termín zahájení realizace modernizace uvedených úseků se tak posunul o devět až deset měsíců na duben a květen 2013.

ŘSD si na zabezpečení některých činností v rámci výše uvedených zadávacích řízení, včetně zpracování kvalifikačních dokumentací, najalo advokátní kancelář, které uhradilo 22,6 mil. Kč.

**U sedmi dalších úseků neprobíhá podle předpokládaného časového harmonogramu projektová příprava a inženýrská činnost pro vydání příslušných povolení.** Důvodem jsou především problémy v majetkoprávním vypořádání. To představuje významné riziko pro dodržení termínu dokončení celé modernizace dálnice D1 do roku 2020.

#### 4. Příprava a realizace akcí

Průběh přípravy a realizace, s výjimkou zadávacích řízení<sup>11</sup>, byl na ŘSD kontrolován u 45 akcí (44 akcí bylo na silnicích I. třídy a jedna akce na dálnici D11), z nichž se 26 akcí týkalo oprav vozovek a souvisejících stavebních objektů, 15 akcí oprav mostů, dvě akce oprav škod po povodních a dvě akce obnovy vodorovného dopravního značení. **Nedostatky, které měly nebo mohly mít dopad na hospodárnost a efektivnost užití finančních prostředků, byly zjištěny u 19 akcí.** Šlo především o prodlužování termínů přípravy a realizace akcí, nedoložení potřebných dokladů pro vydání stavebních povolení, zahajování stavební realizace z pohledu klimatických podmínek v nevhodných termínech, netransparentní úhrady provedených prací apod.

Například:

- Na akci *I/20 Třebčice, most* bylo stavební povolení vydáno se 17měsíčním zpožděním. Jednou z příčin bylo pozastavení přípravy z důvodu rozhodnutí ministra dopravy<sup>5</sup>. Realizace se proto dostala do období nepříznivých klimatických podmínek a stavební práce musely být na několik měsíců přerušeny. To vedlo ke vzniku víceprací v ceně 756 tis. Kč.
- U akcí *I/2 Říčany (Olivovna) – Vyžlovka* a *I/27 Jesenice – Žďár* uhradilo ŘSD dodavateli v prosinci 2012 plnou cenu, ačkoliv práce v ceně 10 184 tis. Kč byly provedeny až v roce 2013.
- U akce *I/55 Přerov – Lověšice* trvala příprava od uzavření smlouvy s dodavatelem projektové dokumentace do vydání stavebního povolení tři roky. Důvodem byly změny technického řešení, které vedly v projektové dokumentaci ke změně v ceně 29 tis. Kč, změna kladného stanoviska dotčeného orgánu a nedoložení všech dokladů požadovaných stavebním zákonem<sup>12</sup>. Smlouva s dodavatelem stavebních prací tak byla uzavřena až v prosinci 2010, ačkoliv zadávací řízení zahájilo ŘSD v srpnu 2009. Práce však byly zahájeny z důvodu nevhodných klimatických podmínek až v dubnu 2011. ŘSD

<sup>9</sup> Kvůli problémům při stavební realizaci předpokládá ŘSD dokončení až v srpnu 2015.

<sup>10</sup> Jde o termíny dokončení vyplývající z délek trvání prací uvedených ve smlouvách.

<sup>11</sup> Výsledek kontroly zadávacích řízení je uveden v následujícím bodu 5 kontrolního závěru.

<sup>12</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

- u této akce vykázalo úsporu 3 600 tis. Kč. Šlo však o fiktivní úsporu, neboť se týkala jen rezervní položky na nepředvídatelné vícepráce a nešlo o úsporu ze snížení ceny stavebních prací.
- Na akci *I/27 Hrob, most* byla zpracována projektová dokumentace již v roce 1997, ale následná realizace nebyla zahájena. V roce 2007 byla v ceně 345 tis. Kč zpracována její aktualizace a v březnu 2009 bylo vydáno stavební povolení. Z důvodu nezajištění financování akce však byla smlouva s dodavatelem stavebních prací uzavřena až v prosinci 2011. Stavební práce byly zahájeny až v červenci 2012, neboť ŘSD v dubnu 2012 pozastavilo realizaci akce<sup>5</sup>. Z důvodu nepředvídatelných překážek byla akce v listopadu 2012 ukončena. Za provedené práce uhradilo ŘSD 957 tis. Kč a dalších 1 177 tis. Kč uhradilo za dočasné zprovoznění mostu. V dubnu 2013 byla v ceně 229 tis. Kč opět aktualizována projektová dokumentace. Nová smlouva na realizaci akce byla uzavřena v září 2013.
  - Akce *I/14 Trutnov – Horní Staré Město, most* měla být realizována v roce 2000. Realizována však nebyla. V dubnu 2007 byla proto v ceně 480 tis. Kč aktualizována projektová dokumentace a v květnu 2008 bylo vydáno stavební povolení na opravu. Realizace však byla podle záznamů ve stavebním deníku zahájena až v prosinci 2011 (v době, kdy ještě nebylo vydáno nové stavební povolení). V ceně 55 tis. Kč musela být proto aktualizována projektová dokumentace. Zpracovatel projektové dokumentace měl také zajistit nové stavební povolení. Ten jej zajistil v červnu 2012, přesto mu ŘSD uhradilo celou cenu již v prosinci 2011. ŘSD dále dodavateli stavebních prací uhradilo v prosinci 2011 za osm dní práce částku 19 993 tis. Kč, což představovalo 29 % celkové ceny (termín plnění podle smlouvy byl říjen 2012). Bylo zjištěno, že v době úhrady nebyly provedeny práce ve výši minimálně 10 000 tis. Kč.
  - U akce *I/13 Liberec – Pertoltice oprava* uhradilo ŘSD v srpnu 2011 dodavateli stavebních prací celou smluvní částku, ačkoliv nebyly provedeny práce v ceně 3 752 tis. Kč. Dodavatel do fakturovaných prací připočetl další práce ve stejné ceně. Tyto práce se však týkaly jiné akce *I/13 Liberec – Pertoltice oprava po povodni 2010*, kterou ŘSD tomuto dodavateli zadalo v jednacím řízení bez uveřejnění až v listopadu 2011. Dodavatel provedl práce na druhé akci před uzavřením smlouvy (viz bod 5 kontrolního závěru).
  - U akce *I/14 Poníklá – Vichová* uzavřelo ŘSD smlouvu s dodavatelem stavby v červenci 2012. Jednání o povolení částečné uzavírky silnice zahájilo až po uzavření smlouvy. Povolení tak dostalo v říjnu 2012 a zahájení akce se dostalo do období nevhodných klimatických podmínek. Dodavatel provedl v roce 2012 pouze vykácení dřevnýchporostů a ostatní práce zahájil až v červnu 2013. Termín dokončení se tak posunul z listopadu 2013 na srpen 2014.
  - V rámci akce *Odkladné povodňové škody na silnicích I. třídy v Moravskoslezském kraji* byly realizovány i opravy vozovek, u kterých nebyla zřejmá souvislost mezi jejich poškozením a povodní. ŘSD zadalo vypracování projektových dokumentací na stavební objekty ve dvou případech v ceně 535 tis. Kč přímo zpracovateli a ve čtyřech případech v ceně 4 842 tis. Kč prostřednictvím zprostředkovatele. V prvním případě byla cena stanovena z hodinových sazeb projekčních prací a činila 0,6 % a 2,6 % z předpokládaných stavebních nákladů. Ve druhém případě byla cena vyšší, a to 3,5 % ze stavebních nákladů podle projektantem oceněného položkového rozpočtu. ŘSD dále uhradilo dodavateli stavebních prací 5 364 tis. Kč za práce, které byly podle příslušných dokladů provedeny v menším rozsahu.

## 5. Zadávací řízení na opravy a údržbu

Průběh zadávacích řízení byl kontrolován u 100 veřejných zakázek týkajících se oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic. Jejich celkový objem byl 4 487 mil. Kč. **U více než třetiny z těchto zakázek byly zjištěny nedostatky, které mohly mít dopad na hospodárnost užití finančních prostředků.**

- a) U 30 veřejných zakázek v celkovém objemu 1 096 mil. Kč bylo zjištěno nedodržení zákona o veřejných zakázkách<sup>13</sup>. V 10 případech šlo o **zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění jako krajně naléhavého případu, kdy ŘSD oslovilo přímo jednoho nebo více uchazečů o veřejnou zakázku, přičemž pro tento druh zadávacího řízení nebyly splněny podmínky stanovené zákonem**

**o veřejných zakázkách.**<sup>14</sup> Celkový objem takto zadaných zakázek činil 811 mil. Kč. ŘSD omezovalo počty zájemců o veřejné zakázky i snižováním jejich předpokládaných hodnot tím, že je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách rozdělovalo do dvou i více zakázek. Ty pak mohlo zadat v jednodušších druzích zadávacích řízení s využitím přímého oslovení konkrétních zájemců. Nedostatky se dále týkaly nesprávného zadávání víceprací, nedodržení zásady transparentnosti nebo rovného zacházení při postupu podle zákona o veřejných zakázkách a dalších porušení zákona o veřejných zakázkách.

Například:

- ŘSD zadalo v prosinci 2011 realizaci akce *I/14 Trutnov – Horní Staré Město, most* v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. Pro tento druh zadávacího řízení nebyla splněna ani jedna podmínka stanovená v zákoně o veřejných zakázkách.<sup>14</sup> ŘSD kompletní opravu mostu plánovalo od roku 2002 a v roce 2008 na ni bylo vydáno i stavební povolení (viz předcházející bod 4). V rámci zadávacího řízení provedlo ŘSD opakované hodnocení nabídek, což zákon o veřejných zakázkách neumožňuje. Druhé hodnocení provedlo poté, co s uchazečem, který nabídl nejnižší cenu, dohodlo snížení ceny z původní nabídky o 4,3 %. S jinými uchazeči však takto nejednalo. ŘSD tím mj. nedodrželo zásadu rovného zacházení (nedodržení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.). ŘSD vydalo rozhodnutí o výběru nejhodnější nabídky 1. 12. 2011, ale oznámení o výběru nejhodnější nabídky předalo uchazečům den předtím. Ve smlouvě s vybraným uchazečem byl odkaz na sníženou cenovou nabídku, avšak s nesprávným datem podání původní nabídky. Jednací řízení bez uveřejnění na vícepráce v hodnotě 4,5 % z ceny realizovalo ŘSD formálně až po dokončení opravy mostu v prosinci 2012.
- U akce *Odkladné povodňové škody na silnicích I. tříd v Moravskoslezském kraji* ŘSD nevyloučilo z účasti v užším řízení dva zájemce (s jedním z nich uzavřelo smlouvu na realizaci akce), kteří nesplnili kvalifikační kritéria v požadovaném rozsahu (nedodržení § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.). Zájemce k podání nabídky vybralo podle metod hodnocení, které nebyly uvedeny v kvalifikační dokumentaci (nedodržení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.). Z dokumentace nebyl dostatečně zřejmý způsob omezení počtu zájemců (nedodržení § 61 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb.). Vítězný uchazeč prokázal splnění kvalifikace pouze prostřednictvím subdodavatelů, kteří se na plnění veřejné zakázky nakonec nepodíleli. Vícepráce v ceně 66,3 mil. Kč, které nebyly nezbytné pro provedení původních stavebních prací, zadalo ŘSD nesprávně v jednacím řízení bez uveřejnění (nedodržení § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb.).
- ŘSD zahájilo v roce 2009 projektovou přípravu opravy mostu v Mohelnici. Před zahájením zadávacího řízení na dodavatele stavebních prací rozdělilo akci na akci *Oprava mostu Mohelnice pravá strana*, kterou realizovalo v roce 2009, a na akci *Oprava mostu Mohelnice levá strana*, kterou realizovalo v roce 2010. Každou z nich pak zadalo ve zjednodušeném podlimitním řízení. Akce byly realizovány na základě jednoho stavebního povolení, jedním dodavatelem a kolaudační souhlas byl vydán jeden pro obě poloviny mostu. Předpokládaná hodnota obou veřejných zakázek byla 32,7 mil. Kč, zakázka tedy měla být zadána v otevřeném nebo užším řízení (nedodržení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb.).
- ŘSD zadalo v říjnu 2012 akce *I/2 Říčany (Olivovna) – Vyžlovka, I/2 Malotice – Zásmyky, I/9 Předboj – Štěpán a I/27 Jesenice – Žďár* v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny všechny podmínky pro použití tohoto druhu zadávacího řízení<sup>14</sup>. ŘSD byl stav komunikací znám minimálně od roku 2011. Zvolená zadávací řízení odůvodnilo ŘSD výzvami Krajského úřadu Středočeského kraje ze srpna a září 2012 k provedení udržovacích prací v uvedených úsecích. Po zadání veřejných zakázek vydal krajský úřad rozhodnutí, kterými provedení oprav nařídil.
- ŘSD zadalo v listopadu 2011 v jednacím řízení bez uveřejnění akci *I/13 Liberec – Pertoltice oprava po povodni 2010*, aniž by byly splněny všechny podmínky pro použití tohoto druhu zadávacího řízení<sup>14</sup>. Předmětem opravy byly závady, které byly zjištěny po zimním období 2010/2011 a podle ŘSD

<sup>14</sup> Podle § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. může zadavatel tento druh zadávacího řízení použít v krajně naléhavém případě, který svým jednáním nezpůsobil a ani jej nemohl předvídat, a kdy z časových důvodů není možné veřejnou zakázku zadat v jiném druhu zadávacího řízení.

souvisely s následky povodně ze srpna 2010 a přívalovými dešti z dubna a července 2011. Stavební práce přitom byly realizovány v letech 2010 a 2011 před vyhlášením zadávacího řízení a uzavřením smlouvy s dodavatelem stavebních prací (nedodržení § 7 zákona č. 137/2006 Sb.).

- U akce *I/14 Lhota u Červeného Kostelce, most* nepovažovala hodnotící komise cenu nabídnutou vybraným uchazečem, která byla o 43 % nižší než předpokládaná hodnota a o 24 % nižší než průměrná cena nabídek uchazečů umístěných na čtvrtém až desátém místě, za mimořádně nízkou a nevyžádala si její písemné zdůvodnění (nedodržení § 77 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.). Průběh realizace nebylo možno ověřit, protože do konce roku 2013 nebyly stavební práce zahájeny, i když smlouva byla na základě zadávacího řízení zahájeného v dubnu 2013 podepsána v červenci 2013.
- ŘSD u dvou akcí týkajících se vodorovného dopravního značení silnic I. třídy na území Moravskoslezského kraje sdělilo, že výměry jednotlivých typů prací ve výkazech výměr (ty byly podle § 44 zákona č. 137/2006 Sb. součástí zadávacích dokumentací) stanovilo odborným odhadem. V zadávacích dokumentacích pak uvedlo, že jednotlivé práce budou zadávány podle potřeb. Předměty veřejných zakázek tak nebyly vymezeny jednoznačně. V průběhu realizace byly u každé akce provedeny práce v cenách kolem 45 % ze smluvní ceny, které byly nad rozsah výkazu výměr a rámec sjednaný ve smlouvách. ŘSD tyto práce nezadalo postupem podle zákona č. 137/2006 Sb. (nedodržení § 21 tohoto zákona).

**b) ŘSD omezovalo počty zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky, a tím i možnost dosažení výhodnějších cen,** kvalifikačními podmínkami, které nebyly dostatečně odůvodnitelné předměty veřejných zakázek. Šlo zejména o požadavky na disponování obalovnou asfaltových směsí a v menší míře i na vybavení dalšími zařízeními. ŘSD také nevyužívalo zadávání veřejných zakázek po částech v případech, kde by to bylo z hlediska předmětu veřejné zakázky vhodné. Uvedené způsoby omezování počtu zájemců nebo uchazečů byly zjištěny u 15 veřejných zakázek v celkovém objemu 988 mil. Kč.

Například:

- Veřejnou zakázku na dodavatele stavebních prací u akce *Odkladné povodňové škody na silnicích I. tříd v Moravskoslezském kraji* bylo vhodné rozdělit na části ve smyslu § 98 zákona č. 137/2006 Sb., neboť se v podstatě skládala z deseti samostatných staveb na různých úsecích silnic. O vhodnosti rozdělení svědčí také skutečnost, že dodavatel provedl prostřednictvím subdodavatele opravu jednoho mostu z 94 %, zdí z 85 % apod. ŘSD tuto veřejnou zakázku s předpokládanou hodnotou 420 mil. Kč zadalo jako jeden celek. Tomu pak odpovídaly vysoké požadavky na ekonomické a technické kvalifikační předpoklady. O zakázku se tak mohli ucházet jen zájemci, kteří měli minimální roční obrát stavebních prací 1 261 mil. Kč a realizovali minimálně tři stavby v ceně větší než 421 mil. Kč (tento požadavek mohli splnit pouze zájemci, kteří realizovali dálniční stavby nebo rozsáhlé novostavby silnic I. třídy, přestože akce se týkala pouze oprav). Pokud by ŘSD rozdělovalo tuto veřejnou zakázku na části, mohli by zájemci prokazovat splnění kvalifikačních předpokladů pouze ve vazbě na příslušnou část zakázky, o kterou by měli zájem. To by vytvořilo předpoklady pro účast v zadávacím řízení většímu počtu zájemců. Analýza cen nabídek pěti uchazečů o tuto zakázku ukázala, že při jejím rozdělení na části by bylo možné dosáhnout nižší cenu v rozsahu kolem 10 % z celkové ceny zakázky, tj. úsporu kolem 38 mil. Kč.
- U akce *R46 – Oprava silnice v Olomouckém kraji* stanovilo ŘSD nepřiměřený kvalifikační požadavek na dispozici a výkon obalovny asfaltových směsí. Tento požadavek mohl významně omezit počet uchazečů o veřejnou zakázku. Zadávací dokumentaci si vyzvedlo 13 zájemců, ale nabídku podalo jen pět z nich, přičemž tři byli vyloučeni z důvodu nesplnění uvedené kvalifikační podmínky. Hodnocení tak byli jen dva uchazeči. Vyloučen byl mj. uchazeč, jehož nabízená cena byla o 39 mil. Kč nižší než cena vybraného uchazeče.
- U akce *I/58 Lichnov, most* stanovilo ŘSD kvalifikační požadavek na dispozici obalovny asfaltových směsí s výkonem, který by objem potřebný pro splnění zakázky zajistil za tři hodiny. Tento požadavek mohl významně ovlivnit počet uchazečů o veřejnou zakázku. Zadávací dokumentaci si vyzvedlo devět zájemců, ale nabídku podali jen dva z nich, přičemž jeden byl vyloučen z důvodu nesplnění uvedené kvalifikační podmínky. Hodnocen tak byl jen jeden uchazeč.

- U akce *Sít' Běžné prohlídky – Středočeský kraj* rozdělilo ŘSD v zadávací dokumentaci předmět zakázky do osmi okruhů. Důvodem byl především rozsah a dopravní vzdálenost provádění prohlídek. Zakázku však nepředpokládalo zadat po částech a požadovalo podat nabídky na celý její předmět. Nabídku tak podali jen tři uchazeči, z nichž jeden byl vyloučen pro nesplnění kvalifikačního požadavku na výši obrátu.
- c) V letech 2012 až 2013 dosáhlo ŘSD na základě výsledků zadávacích řízení na výběr dodavatelů stavebních prací u 13 % akcí ceny o cca 30 až 50 % nižší, než byla předpokládaná hodnota příslušných veřejných zakázek stanovená na základě ocenění projektantem. U ostatních akcí byly ceny kolem této hodnoty. To ukazuje na další možný potenciál pro snížení nákladů na opravy a údržbu.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla především zaměřena na hospodárnost, účelnost a efektivnost finančních prostředků vynakládaných na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic v letech 2010 až 2013. V těchto letech bylo na uvedený účel vynaloženo z rozpočtu SFDI a ze státního rozpočtu přibližně 31,5 mld. Kč.

Vynaložené finanční prostředky na opravy a údržbu nebyly dostačující k tomu, aby bylo zamezeno zhoršování stavu dálnic a především silnic I. třídy a mostů v dlouhodobém časovém horizontu. Při hospodaření s uvedeným majetkem státu tak nebyly plněny povinnosti stanovené v § 14 zákona č. 219/2000 Sb.<sup>15</sup> To bylo na jedné straně důsledkem výše finančních prostředků vyčleněných především v rozpočtech SFDI na opravy a údržbu, na druhé straně však jejich potřebu zvyšovaly nedostatky zjištěné v činnostech MD a ŘSD.

Finanční prostředky vynaložené na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic v letech 2010 až 2013 byly o třetinu nižší proti potřebám uváděným ŘSD. Byla proto odsouvána realizace plánovaných oprav a nebyla prováděna řádná údržba. To v konečném důsledku vedlo ke zvyšování nákladů na odstranění následných vážných závad.

Dosažení výhodnějších cen zadávaných činností a prací v oblasti oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic a tím hospodárnost užití finančních prostředků negativně ovlivňovaly různé způsoby omezování počtu zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky v procesu jejich zadávání. Konkrétně bylo zjištěno:

- MD a ŘSD vybraly podstatnou část dodavatelů zimní a letní údržby silnic I. třídy přímým oslovením konkrétních zájemců. To souviselo především s tím, že MD v roce 2007 využilo oprávnění dané zákonem č. 13/1997 Sb. a uzavřelo v krajích, kde byly krajem zřízeny příspěvkové organizace pro provádění údržby silnic, smlouvy přímo s těmito organizacemi. Neprovedlo však posouzení výhodnosti nového způsobu zabezpečování údržby, ačkoliv byl ročně dražší až o 296 mil. Kč, jak bylo zjištěno kontrolní akcí NKÚ č. 08/27. MD pro období od října 2013 (po skončení platnosti smluv uzavřených v roce 2007) sice přijalo záměr vybrat poskytovatele zimní a letní údržby v otevřených řízeních, ale ten s ohledem na připomínky krajů nerealizovalo.
- ŘSD zadávalo akce na opravy a údržbu silnic I. třídy v jednacích řízeních bez uveřejnění, kdy přímo oslovovalo jednoho nebo více zájemců o veřejnou zakázku, aniž by pro tento druh zadávacího řízení byly splněny podmínky stanovené zákonem č. 137/2006 Sb.
- ŘSD omezovalo počty zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky kvalifikačními podmínkami, které nebyly dostatečně odůvodnitelné předměty veřejných zakázek.
- ŘSD v případech, kde to bylo z hlediska předmětu veřejné zakázky vhodné, nevyužívalo zadávání veřejných zakázek po částech.

Omezování počtu zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky bylo zjištěno u 25 veřejných zakázek (bez započtení zakázek na zimní a letní údržbu), tj. u čtvrtiny ze 100 prověřovaných veřejných zakázek, týkajících se oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic. Dále v 30 případech veřejných zakázek bylo zjištěno nedodržení zákona č. 137/2006 Sb.

<sup>15</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Podle § 14 tohoto zákona si mají organizace při hospodaření s majetkem státu počínat tak, aby nedocházelo k poškození majetku státu, mají pečovat o jeho zachování a údržbu a mají jej chránit před poškozením.



Na možný potenciál pro dosažení úspor v oblasti oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic ukázala i některá další zjištění NKÚ:

- Vysoký, až dvojnásobný rozptyl jednotkových cen údržbových prací mezi smlouvami uzavřenými na zimní a letní údržbu.
- Prodlužování termínů přípravy a realizace akcí, zahajování stavební realizace z pohledu klimatických podmínek v nevhodných termínech, netransparentní úhrady provedených prací a další nedostatky zjištěné u 19 ze 45 prověřovaných akcí oprav a údržby.

Kontrola NKÚ byl podroben také stav v přípravě a realizaci opravy a modernizace dálnice D1 v úseku Mirošovice–Kývalka. Bylo zjištěno, že příprava a realizace neprobíhaly podle předpokládaného časového harmonogramu. U úseků, které byly v době kontroly v realizaci, byly z důvodu nedostatků v zadávacích řízeních vyhlášených ŘSD posunuty termíny zahájení realizace o devět až deset měsíců. Šlo především o nedostatky v kvalifikačních a zadávacích dokumentacích pro výběr dodavatelů stavebních prací. ŘSD přitom za činnosti týkající se těchto zadávacích řízení uhradilo advokátní kanceláři 22,6 mil. Kč. U dalších sedmi akcí, které byly v přípravě, byly problémy především s majetkoprávním vypořádáním.

Oproti předchozí kontrolní akci č. 08/27 nedošlo k významné změně v oblasti včasného odstraňování zjištěných závad na silnicích I. třídy a dálnicích. Z pohledu hospodárnosti nedošlo k uspokojivému posunu v zajišťování zimní a letní údržby na silnicích I. třídy. Ke zhoršení došlo v oblasti zadávání veřejných zakázek souvisejících s opravami a údržbou silnic I. třídy a dálnic.

13/28

## Podpora rybníkářství v České republice podle operačního programu *Rybníkářství 2007–2013*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/28. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo ověřit, zda peněžní prostředky určené na podporu rybníkářství v rámci operačního programu *Rybníkářství 2007–2013* byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami; ověřit plnění opatření přijatých v této oblasti na základě předchozích kontrol.

Kontrola byla prováděna od října 2013 do února 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“);

Státní zemědělský intervenční fond (dále také „SZIF“), Praha,

a vybraní příjemci podpory:

ATLANTIK PRODUKT Třešňák s.r.o., Praha; BioFish s.r.o., Horní Paseka; DELIMAX, a.s., Hodonín; Klatovské rybníkářství a.s., Klatovy; RNDr. Luděk Liška, Lišická 2197, Praha – Újezd nad Lesy; Rybníkářství Hodonín, s.r.o., Hodonín; Rybníkářství Telč, a.s., Lipnice; Rybníkářství Třeboň a.s., Třeboň; Rybníkářství Pohořelice a.s., Pohořelice; ŠTIČÍ LÍHEŇ – ESOX, spol. s r.o., Tábor.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podalo MZe, SZIF a dva příjemci podpory (RNDr. Luděk Liška a BioFish s.r.o.), byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podaná MZe, SZIF a RNDr. Luděkem Liškou byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VIII. zasedání, konaném dne 28. dubna 2014,

**schválilo** usnesením č. 9/VIII/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Operační program *Rybníkářství 2007–2013* (dále též „OPR“ nebo „OP Rybníkářství“) je střednědobý programový dokument, na základě něhož je čerpána podpora pro oblast rybníkářství z *Evropského rybníkářského fondu* (dále též „EFF“). Cílem OPR je posílení konkurenceschopnosti v odvětví rybníkářství využíváním tradičních produkčních systémů za použití nejmodernějších technologií, při šetrném nakládání s přírodním prostředím a udržení, v optimálním případě zvýšení zaměstnanosti v tomto odvětví. Vláda ČR schválila OPR usnesením ze dne 25. července 2007 č. 855. Evropská komise schválila text programu dne 11. prosince 2007 a jeho revidovanou verzi dne 20. ledna 2012.

V OP Rybářství byly vymezeny dvě věcné prioritní osy (prioritní osa 2 a 3), které jsou dále členěny na osm opatření, a jedna prioritní osa zaměřená na technickou pomoc (prioritní osa 5). Předmětem kontroly NKÚ byly všechny tři prioritní osy OPR:

- **Prioritní osa 2 – Akvakultura, zpracování produktů rybolovu a akvakultury a jejich uvádění na trh:** cílem je zvýšení přidané hodnoty, snížení výrobních nákladů, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí souvisejícího s akvakulturou, prosazování rovnosti žen a mužů při rozvoji odvětví rybnářství.
- **Prioritní osa 3 – Opatření ve společném zájmu:** má podporovat modernizaci výroby za použití inovativních výrobních metod a technologií, zvýšení spotřeby ryb v ČR, zejména sladkovodních, ochranu a rozvoj vodních živočichů, zlepšování vodního prostředí, zvyšování odbornosti pracovníků v rybnářství, zhodnocení získaných vědeckých poznatků.
- **Prioritní osa 5 – Technická pomoc:** slouží k informování a propagaci OPR a EFF a ke zlepšování administrativního rámce OPR.

Alokace OPR činí 36 142 234 €, přičemž 75 % představuje podíl financovaný z EFF a 25 % tvoří národní veřejné zdroje. Rozdělení disponibilních finančních zdrojů dle prioritních os a stav čerpání ke konci roku 2013 obsahuje následující tabulka:

**Tabulka – Alokace a stav čerpání v rámci OPR (stav k 31. 12. 2013)**

| Prioritní osa          | Alokace v €       | Alokace v Kč*      | Proplaceno příjemcům |                 | Zazávazkováno (výše dotace) |                 |
|------------------------|-------------------|--------------------|----------------------|-----------------|-----------------------------|-----------------|
|                        |                   |                    | v Kč                 | podíl z alokace | v Kč                        | podíl z alokace |
| 2                      | 19 235 918        | 528 449 139        | 364 803 596          | 69 %            | 502 223 278                 | 95 %            |
| 3                      | 15 099 204        | 414 805 332        | 233 209 382          | 56 %            | 364 788 737                 | 88 %            |
| - z toho projekty MZe: |                   |                    | 149 942 773          |                 | 217 866 773                 |                 |
| 5                      | 1 807 112         | 49 644 981         | 16 636 917           | 34 %            | 34 783 135                  | 70 %            |
| <b>Celkem</b>          | <b>36 142 234</b> | <b>992 899 452</b> | <b>614 649 895</b>   | <b>62 %</b>     | <b>901 795 150</b>          | <b>91 %</b>     |

**Zdroj:** seznamy schválených projektů a proplacených projektů publikované MZe, přehled SZIF o zaregistrovaných projektech, informační systém MSC2007<sup>2</sup>.

\* Přepočteno směnným kurzem k 31. 12. 2013 dle Věstníku EU (2014/C1/01): 27,472 Kč/€.

Řídicím orgánem OP Rybářství je Ministerstvo zemědělství, které mimo jiné vydává závazná pravidla stanovující podmínky pro poskytování dotace na projekty OPR (dále jen „Pravidla“). MZe delegovalo výkon některých činností prováděných v rámci implementace OPR na zprostředkující subjekt – Státní zemědělský intervenční fond. SZIF zajišťuje delegované činnosti jak na úrovni centrálního pracoviště, tak na úrovni svých regionálních odborů.

Kontrolou NKÚ u těchto implementačních orgánů byly prověřovány činnosti související s plněním funkcí řídicího orgánu, zprostředkujícího subjektu a finančního útvaru. Předmětem kontroly bylo zejména organizační zajištění realizace OPR, nastavení cílů a monitorovacích indikátorů, hodnocení a schvalování projektů, provádění kontrol fyzické realizace projektu, řízení rizik, finanční řízení a řešení nesrovnalostí. U deseti projektů bylo kontrolováno plnění úlohy MZe jakožto příjemce podpory. Jednalo se o devět projektů technické pomoci (opatření 5.1) a o projekt z opatření 3.3 reg. č. CZ.2.25/3.3.00/08.00286 *Realizace dlouhodobé komunikační strategie na podporu spotřeby sladkovodních ryb* (dále jen „projekt *Ryba domácí*“). NKÚ na projektech MZe prověřil výdaje ve výši 64 794 797 Kč.

Na dalším vzorku 23 projektů realizovaných deseti příjemci podpory bylo kontrolou NKÚ ověřeno dodržování podmínek stanovených v rozhodnutích o poskytnutí dotace a v Pravidlech. Jednalo se o projekty realizované v opatřeních 2.1, 2.4 a 3.4 v celkové částce proplacených výdajů 63 721 354 Kč.

Kontrolní akcí byly ověřeny výdaje v celkovém objemu 128 516 151 Kč.

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



## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole systému implementace OPR

### 1. Nastavení cílů OP Rybářství

Programový dokument OPR definuje tři celkové cíle programu:

- posílení konkurenceschopnosti výrobních a zpracovatelských podniků,
- podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů,
- posílení rovných práv žen a mužů.

Účinnost operačního programu lze hodnotit pouze za předpokladu, že pro všechny oblasti činností byly v souladu se zásadou řádného finančního řízení<sup>3</sup> stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle.

Kontrolou bylo zjištěno, že MZe nerozpracovalo obecný cíl „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ na konkrétní cíle na úrovni prioritních os a jednotlivých opatření, což odporuje výše uvedené zásadě řádného finančního řízení. Míru dosahování takto obecně stanoveného cíle lze pak velmi obtížně vyhodnotit.

### 2. Monitorování programu

Za účelem sledování pokroku při dosahování cílů programu stanovilo MZe monitorovací indikátory spolu s jejich výchozí a cílovou hodnotou. V rámci kontrolní akce byl prověřen nastavený systém monitorovacích indikátorů i způsob jejich sledování a vykazování ze strany MZe a SZIF.

NKÚ zjistil, že oblast monitorování v rámci OP Rybářství vykazuje závažné nedostatky, kvůli kterým nebude možné objektivně vyhodnotit míru dosažení stanovených cílů ani skutečný efekt intervencí operačního programu. MZe v rozporu s evropskými předpisy<sup>4</sup> nezajistilo spolehlivý systém monitorování věcného pokroku při realizaci programu.

#### 2.1 Nastavení monitorovacích indikátorů

Pokrok u některých cílů na úrovni prioritních os je sledován nevhodnými monitorovacími indikátory, případně pro ně MZe nezavedlo ukazatel žádný. Zejména byly zjištěny tyto skutečnosti:

- Pro měření dosahování cíle „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ byl stanoven monitorovací indikátor „počet projektů na zarybnění druhů ryb dle legislativy EU“. Tento ukazatel však nelze vyhodnotit kvalitativně a žádným způsobem nevypovídá o míře dosahování uvedeného cíle.
- Stejně tak cíle „zdokonalení odbornosti pracovníků v rybářství“ a „zhodnocení získaných vědeckých poznatků“ jsou monitorovány prostřednictvím ukazatelů typu „počet projektů“. Takto stanovené ukazatele však žádným způsobem nevypovídají o kvalitativní stránce, tj. zda skutečně došlo ke zvýšení odborných znalostí a zda získané vědecké poznatky byly přínosné.
- Dosahování jednoho z cílů prioritní osy 2 „snížení výrobních nákladů“ není sledováno žádným ukazatelem.

#### 2.2 Fungování systému monitorování

MZe sleduje úspěšnost OP Rybářství mimo jiné pomocí zvyšující se přidané hodnoty u podpořených příjemců. Příjemci však vykazují přidanou hodnotu za celý podnikatelský subjekt (za veškeré činnosti svého podnikání, nejen za akvakulturu), a žádným způsobem tak není zachycen vliv konkrétního projektu. Tato skutečnost významně snižuje spolehlivost výsledné hodnoty ukazatele „zvýšení přidané hodnoty v %“, což potvrzují i údaje z výroční zprávy OPR za rok 2012: cílová hodnota indikátoru pro rok 2015 je zvýšení přidané hodnoty o 5 %, avšak již za rok 2011 uvedlo MZe zvýšení přidané hodnoty o 100,04 %.

3 Článek 27 odst. 3 nařízení (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

4 Článek 57 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu.

Podle NKÚ nemá uvedený indikátor žádnou vypovídací schopnost o efektu programu a jeho administrace představuje zbytečnou zátěž pro příjemce dotace i pro SZIF.

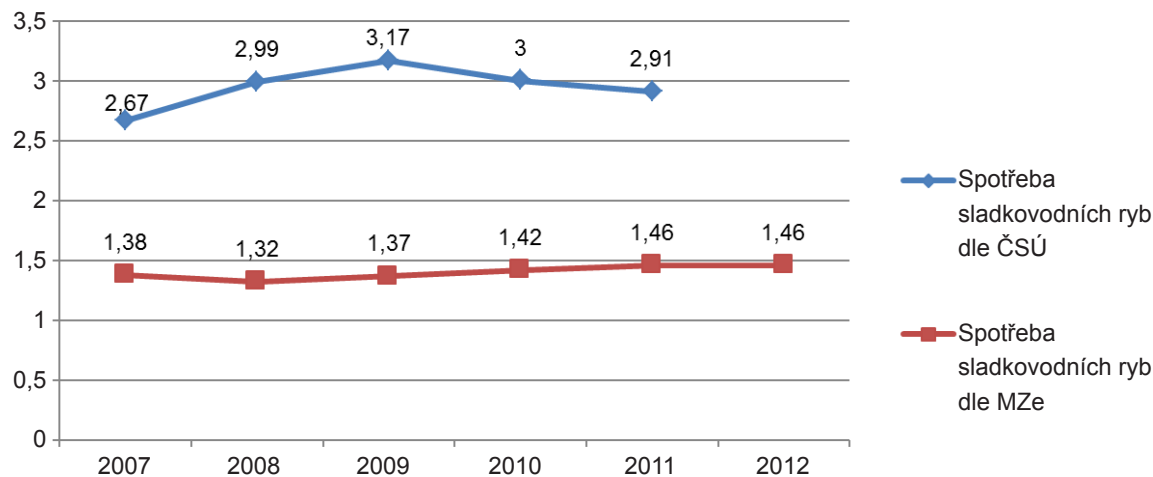
MZe při výpočtu výsledné hodnoty indikátoru „finanční objem podílu projektů s výrobou šetrnou k životnímu prostředí v %“ nerozlišuje, zda konkrétní projekt skutečně zahrnuje výrobu šetrnou k životnímu prostředí, či nikoliv, ani takové ověřování nedelegovalo na SZIF. Uvedený indikátor tak nevypovídá o míře zlepšení stavu životního prostředí v důsledku intervencí OPR.

Evropské předpisy vyžadují, aby členský stát shromažďoval údaje o věcném pokroku při implementaci programu, a uvádějí konkrétní ukazatele, které mají být u každého podpořeného projektu sledovány.<sup>5</sup> Tyto ukazatele se liší pro každé opatření. Například se jedná o zvýšení produkční kapacity kaprů z důvodu výstavby nových hospodářství apod. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky:

- Příjemci podpory uvádějí hodnoty za celý podnikatelský subjekt a neodlišují vliv konkrétního projektu.
- MZe ani SZIF neověřují věcnou správnost dosažených hodnot indikátorů, které příjemci podpory vykazují ve standardních ročních monitorovacích zprávách<sup>6</sup>. Na tento nedostatek upozornil NKÚ již v rámci kontrolní akce č. 09/12<sup>7</sup>.
- MZe ani SZIF nekontrolují, zda realizace konkrétního projektu vůbec může ovlivnit hodnoty ukazatelů, které příjemce vyazuje.

Jedním ze stěžejních ukazatelů v rámci OPR je spotřeba sladkovodních ryb v kg na obyvatele. Dle programového dokumentu měl být zdrojem tohoto údaje Český statistický úřad (dále jen „ČSÚ“). MZe však ve výročních zprávách o provádění OP Rybářství uvádí hodnoty získané od Rybářského sdružení ČR, jejichž správnost si žádným způsobem neověřuje. Údaje o spotřebě sladkovodních ryb i o trendu této spotřeby v čase zjištěné od ČSÚ se přitom od údajů vykazovaných MZe výrazně liší, jak je zobrazeno v následujícím grafu.<sup>8</sup>

**Graf – Spotřeba sladkovodních ryb v ČR (v kg na obyvatele)**



**Zdroj:** ČSÚ, výroční zpráva OPR za rok 2012.

**Pozn.:** Údaje za rok 2012 ČSÚ nezpracovával.

<sup>5</sup> Článek 59 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu; příloha III nařízení Komise (ES) č. 498/2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu.

<sup>6</sup> SZIF sice na vzorku projektů ověřuje věcnou správnost hodnot, které příjemce uvedl v závěrečné zprávě předkládané při ukončení projektu spolu s žádostí o platbu, tyto hodnoty se však vztahují k poslednímu účetně uzavřenému kalendářnímu roku, a ve většině případů tak ještě nemohly zaznamenat vliv realizovaného projektu.

<sup>7</sup> Kontrolní akce č. 09/12 – Podpora rybářství v České republice podle operačních programů v letech 2004–2008 (kontrolní závěr byl zveřejněn v části 1/2010 Věstníku NKÚ).

<sup>8</sup> Nekonzistentní data uvedlo MZe ve Zprávě o stavu vodního hospodářství České republiky v roce 2012, kterou předložilo k projednání vládě 4. září 2013. Podle této zprávy činila spotřeba sladkovodních ryb za rok 2012 1,41 kg na osobu (nikoliv 1,46 kg, jak MZe uvedlo ve výroční zprávě OPR).

### 3. Vyhodnocení dosažení celkových cílů OP Rybářství

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že dva ze tří celkových cílů OP Rybářství, a to „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ a „posílení rovných práv žen a mužů“, nebyly do konce roku 2012 dosaženy a vzhledem k dosavadnímu vývoji realizace OPR lze předpokládat, že nebudou dosaženy ani do konce roku 2015, resp. nebudou dosaženy v původně stanovených hodnotách.

V rámci ochrany a zlepšování životního prostředí prostřednictvím OP Rybářství MZe plánovalo dle první verze programového dokumentu zlepšit vodní prostředí rybníků na ploše 2 200 ha<sup>9</sup>. Při revizi programu v roce 2011 MZe tento cíl snížilo na pouhých 8,7 ha. Aktuální výsledky ukazují, že tato nová hodnota bude splněna, avšak ve výši naprosto neodpovídající původnímu účelu příslušných intervencí (hodnota za rok 2012 činí 6,63 ha). Jak bylo uvedeno výše, MZe nedefinovalo jiné indikátory, které by poskytovaly ověřené a relevantní informace o naplnění cíle podpory ochrany a zlepšování životního prostředí. Podle NKÚ tedy nelze konstatovat, že tento cíl OPR je úspěšně plněn.

Pokud jde o cíl „posílení rovných práv žen a mužů“, jediným relevantním ukazatelem sledovaným v rámci OPR je počet žen zaměstnaných v odvětví rybářství. Dosavadní vývoj<sup>10</sup> tohoto ukazatele však nasvědčuje, že cílový stav pro rok 2015 – tj. 280 žen – nebude dosažen.

### 4. Hodnocení a výběr projektů

Evropské předpisy<sup>11</sup> stanovují poskytovatelům dotací povinnost jednat v souladu se zásadami řádného finančního řízení, tj. se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity. Z tohoto důvodu by měl poskytovatel podpory vybírat k financování takové projekty, které maximálně přispějí k naplnění stanovených cílů při minimálním vynaložení finančních prostředků.

NKÚ zjistil, že systém výběru projektů v rámci OP Rybářství (s výjimkou opatření 3.1 a 3.4) je v rozporu se zásadami řádného finančního řízení. MZe stanovilo taková hodnotící kritéria, která žádným způsobem nezohledňují problematiku hospodárnosti a efektivnosti projektů. Hodnotící kritéria slouží pouze k selekci žadatelů o dotaci (např. podle velikosti podniku nebo délky historie žadatele v oboru rybářství apod.), a nikoliv k porovnání předložených projektů z hlediska jejich kvality, hospodárnosti rozpočtu či účelnosti.

Při výběru projektů se neposuzuje ani otázka, zda může být předkládaný projekt realizován i bez jakékoli dotační podpory. Existuje tak riziko, že z OPR byly podpořeny i projekty, které mohl příjemce financovat pouze z vlastních zdrojů. MZe navíc v letech 2010–2012 umožnilo<sup>12</sup>, aby příjemci podpory nárokovali k proplacení též výdaje, které byly vynaloženy i několik let před samotným podáním žádosti o dotaci. Této možnosti využili též někteří příjemci v rámci projektů kontrolovaných NKÚ.

V praxi mnoho žadatelů o dotaci získávalo shodné bodové hodnocení. Do 16. kola příjmu žádostí pak v takové situaci rozhodoval čas předložení žádosti na místně příslušném regionálním pracovišti SZIF. Takové kritérium považuje NKÚ za zcela nevyhovující a diskriminační vůči žadatelům v regionech s vysokou koncentrací rybářského odvětví.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že v některých případech byly z důvodu dostatečné alokace vybrány k financování i projekty, které při hodnocení obdržely nula bodů. V rámci 4. až 13. kola příjmu žádostí vydalo MZe v 25 případech rozhodnutí o poskytnutí dotace na projekty, které při bodování nezískaly žádný bod, a to celkem ve výši 3,45 mil. Kč.

Ačkoliv obdobné nedostatky zjistil NKÚ v rámci kontrolní akce č. 09/12 již u operačního programu *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství*, prostřednictvím kterého bylo podporováno české rybářství v programovém období 2004–2006, nepřijalo MZe odpovídající nápravná opatření.

9 Národní strategický plán pro oblast rybářství na období 2007–2013 (schválený usnesením vlády ČR ze dne 25. 7. 2007 č. 854) stanovil dokonce cíl 4 000 ha.

10 Rok/počet žen v odvětví rybářství dle výroční zprávy OPR za rok 2012: 2007/214, 2008/223, 2009/224, 2010/223, 2011/225, 2012/223.

11 Článek 59 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu, článek 27 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

12 Vymezením časové způsobilosti v Pravidlech platných pro 5. až 13. kolo předkládání žádostí o dotaci.

## 5. Kontroly před platbou a průběžné kontroly implementace OPR

Kontroly před proplacením výdajů příjemcům mají především zaručit, že vykázané výdaje jsou skutečné, že byly vynaloženy v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace, evropskými i vnitrostátními pravidly a že údaje uvedené v žádosti o platbu jsou správné. MZe delegovalo převážnou část kontrolní činnosti na SZIF. Na základě delegačních dohod provádí SZIF administrativní kontrolu žádostí o platbu a kontrolu na místě u 100 % případů před proplacením výdajů příjemci. NKÚ prověřil systém kontrol nastavený zprostředkujícím subjektem a na vzorku projektů také jejich skutečnou realizaci.

Ověření hospodárnosti výdajů stavebního charakteru provádí SZIF porovnáním s příslušnými ceníky stavebních prací. Vhodné nástroje a prostředky pro kontrolu hospodárnosti a přiměřenosti výdajů u projektů nestavebního charakteru (aktivity typu školení, propagace atd.) však nebyly nastaveny.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SZIF u několika projektů neodhalil výdaje, které nebyly způsobilé k financování z prostředků EU a ze státního rozpočtu. Kontrolní mechanismus selhal především v situaci, kdy příjemcem podpory bylo samo Ministerstvo zemědělství (viz část III, bod 2). U ostatních příjemců lze naopak konstatovat, že kontroly před proplacením výdajů prováděné SZIF jsou účinné (viz část III, bod 1).

Kontrolní činnost SZIF má MZe ověřovat prostřednictvím tzv. supervizí. MZe však tyto průběžné kontroly implementace OPR začalo provádět až v roce 2012.

## 6. Nedostatky pravidel pro příjemce

MZe v Pravidlech platných pro 5. kolo příjmu žádostí o dotaci neupravilo, jaké podmínky mají splňovat ta výběrová řízení, která jsou součástí předkládaného projektu a zároveň se uskutečnila již před podáním žádosti o dotaci. Nebylo tedy zřejmé, zda se má příjemce řídit Pravidly platnými v době vyhlášení výběrového řízení, Pravidly platnými pro 5. kolo příjmu žádostí, případně zda takový příjemce není vázán žádnými pravidly.

V Pravidlech platných pro 8. kolo příjmu žádostí již bylo uvedeno, že zakázky musí být zadávány podle Pravidel platných v době vyhlášení výběrového řízení. Přechodným ustanovením však MZe stanovilo retroaktivní účinnost této podmínky i pro všechny žadatele, kteří zaregistrovali žádost o dotaci již v 5. kole. NKÚ považuje tuto úpravu za diskriminační vůči žadatelům z 5. kola, které výše uvedená podmínka mohla zpětně vystavit riziku vzniku nezpůsobilých výdajů.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že Pravidla u opatření 3.3 záměru a)<sup>13</sup>, kterými se řídilo MZe jakožto příjemce dotace při realizaci projektu *Ryba domácí*, neobsahovala požadavky na přiměřenost a opodstatněnost jednotlivých výdajů ani způsob jejich dokladování a vykazování. Podmínky, které Ministerstvo zemědělství vůči sobě nastavilo samo, tak neumožňovaly účinnou kontrolu ze strany SZIF.

## 7. Řízení rizik MZe

Součástí řídicí a kontrolní činnosti při poskytování dotací je také řízení rizik. NKÚ stejně jako při kontrolní akci č. 13/03<sup>14</sup> zjistil, že v kontrolovaném období MZe nepřijalo žádný závazný postup pro řízení rizik a pro přijímání opatření ke snížení či odstranění dopadů identifikovaných rizik. V průběhu kontrolovaného období přitom kromě jednoho případu došlo spíše ke zhoršení hodnot rizik<sup>15</sup>.

NKÚ proto opakovaně konstatuje, že MZe nenaplnělo správným způsobem ustanovení zákona o finanční kontrole týkající se ochrany veřejných prostředků proti rizikům<sup>16</sup>.

13 Opatření 3.3 – *Podpora a rozvoj nových trhů a propagační kampaně*, záměr a) kampaně ve prospěch produktů sladkovodní akvakultury nebo kampaně zaměřené na zlepšení obrazu produktů sladkovodní akvakultury a obrazu odvětví sladkovodní akvakultury.

14 Kontrolní akce č. 13/03 – *Peněžní prostředky určené na přímé platby* (kontrolní závěr byl zveřejněn v části 4/2013 *Věstníku NKÚ*).

15 Např. vysoká fluktuace, nedostatečný počet zaměstnanců, nefunkčnost připojení místní sítě MZe a SZIF atd.

16 Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

### III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců podpory

#### 1. Projekty financované v rámci opatření 2.1, 2.4 a 3.4

Na vzorku 23 projektů bylo ověřováno, zda příjemci podpory realizovali projekt v souladu se stanovenými podmínkami a zda jim byly proplaceny pouze způsobilé výdaje. Kontrolou byly prověřeny výdaje v celkovém objemu 63 721 354 Kč.

V některých případech bylo zjištěno porušení Pravidel a rozhodnutí o poskytnutí dotace ze strany příjemce. Například se jednalo o nárokování neodůvodněných výdajů a výdajů za dodávky, které nebyly ve skutečnosti realizovány, pochybení při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu, evidování neprůkazných dokladů v účetnictví, nedodržení požadavku na vedení analytické účetní evidence či neohlášení katastrálnímu úřadu změny údajů katastru.

Zjištěné nezpůsobilé výdaje, které byly proplaceny příjemcům, představují částku 258 165 Kč, tj. 0,4 % kontrolovaného objemu.

#### 2. Projekty realizované MZe

Kontrola bylo podrobena 10 projektů, u nichž bylo MZe v pozici příjemce podpory. Devět z nich (v celkové částce 12 276 096 Kč proplacených výdajů) bylo realizováno v rámci opatření 5.1. U těchto projektů technické pomoci nebyly zjištěny nedostatky s finančním dopadem. Dalším kontrolovaným projektem realizovaným Ministerstvem zemědělství byl projekt *Ryba domácí*. V tomto případě odhalil NKÚ kontrolou proplacených výdajů ve výši 52 518 701 Kč nedostatky s finančním dopadem v částce 1 777 283 Kč. Tyto nezpůsobilé výdaje představují 2,7 % z celkového kontrolovaného objemu u projektů realizovaných MZe.

#### 2.1 Projekt *Ryba domácí* financovaný v rámci opatření 3.3

Projekt *Ryba domácí* byl zaměřen na zvýšení spotřeby sladkovodních ryb a výrobků z nich prostřednictvím cílené komunikační kampaně. Tento projekt realizovalo MZe prostřednictvím jediného dodavatele, přičemž celkové proplacené výdaje dosáhly částky 149 942 773 Kč. Projekt *Ryba domácí* byl rozložen do 13 etap. Kontrola NKÚ byla zaměřena na 4. až 13. etapu, a navázala tak na kontrolní akci č. 09/12. Kontrolovaný objem ve výši 52 518 701 Kč odpovídá 2/3 výdajů proplacených v rámci kontrolovaných etap.

V kontrolní akci č. 09/12 NKÚ konstatoval, že MZe při výběru dodavatele projektu *Ryba domácí* porušilo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, což mělo vliv na výběr vítězné nabídky. NKÚ v této souvislosti zároveň kvalifikoval nesrovnalosti v celkové částce 133 823 925 Kč. Za šetření uvedených nesrovnalostí bylo odpovědně z pozice řídicího orgánu samo MZe, které podalo oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). ÚOHS konstatoval, že není věcně příslušný k přezkoumání dané záležitosti. Na základě právního posudku od najaté advokátní kanceláře pak MZe uzavřelo případ jako nepotvrzenou nesrovnalost. Stejně pochybení při výběru dodavatele projektu *Ryba domácí* jako NKÚ v kontrolní akci č. 09/12 však odhalil v roce 2013 i odbor Auditní orgán Ministerstva financí<sup>17</sup>. Zjištěný nedostatek ohrožuje možnost proplacení těchto výdajů ze strany EU.

Skutečnosti zjištěné NKÚ v rámci kontrolní akce č. 13/28 – projekt *Ryba domácí*:

- Dostupné informační zdroje poskytují protichůdné údaje o vývoji spotřeby sladkovodních ryb v ČR (viz část II, bod 2.2) a stejně tak o zaměstnanosti v odvětví rybářství<sup>18</sup>. Nelze proto objektivně vyhodnotit, zda byly naplněny stanovené cíle projektu.
- MZe akceptovalo a z projektu *Ryba domácí* proplatilo dodavateli též činnosti bez jakéhokoliv prokazatelného plnění. Jednalo se o aktivitu „péče o brand“, jejíž realizaci dodavatel v každé etapě prokazoval pouze písemným prohlášením o výkonu této činnosti<sup>19</sup>. MZe přesto uvedené plnění

<sup>17</sup> Zpráva o auditu operace č. 561/12/OPR.

<sup>18</sup> Zatímco dle hodnotící zprávy, kterou pro MZe zpracoval externí dodavatel, v letech 2008–2010 počet zaměstnanců v sektoru produkčního rybářství mírně rostl, podle údajů poskytnutých NKÚ Českým statistickým úřadem byl trend přesně opačný.

<sup>19</sup> Dodavatel prokazoval plnění v každé etapě pouze konstatováním: „Kontrola a dodržování koncepce jednotného brandu *Ryba domácí*, úprava klíčového vizuálu na potřebné formáty do různých médií“. Jiná dokumentace dokládající provedené činnosti či výstup zařaditelný do dané aktivity nebyly doloženy.

akceptovalo a následně proplatilo ze zdrojů OP Rybářství. Tyto výdaje byly navíc placeny paušálně, ačkoliv takový způsob nebyl upraven ve smlouvě. MZe se tak dopustilo porušení rozpočtové kázně<sup>20</sup> až ve výši 1 500 000 Kč.

- MZe akceptovalo a z projektu *Ryba domácí* (konkrétně v rámci aktivity „PR realizace“) proplatilo dodavateli též činnosti, které nespádaly do kategorie způsobilých výdajů a které byly i nad rámec uzavřené smlouvy. Konkrétně se jednalo o sběr zpráv z periodik, tisku, TV a internetu týkajících se článků o úpravě ryb a o rybách obecně. V naprosté většině však tyto zprávy nemohly sloužit pro úpravu komunikační kampaně a ani neobsahovaly žádný odkaz na projekt *Ryba domácí*. MZe přesto uvedené plnění akceptovalo a následně proplatilo ze zdrojů OP Rybářství, čímž se dopustilo porušení rozpočtové kázně až ve výši 277 283 Kč.
- V rámci projektu *Ryba domácí* byla financována též infolinka, která byla určena pro krizovou komunikaci v případě poplašných zpráv ohledně závadnosti rybího masa. Tato informační linka však nebyla téměř využívána a při rozpočtení nákladů na její provoz představovala průměrná cena na jeden dotaz v roce 2008 8 742 Kč vč. DPH. Průměrná cena za jeden dotaz v roce 2009 činila 1 160 Kč vč. DPH. MZe tuto aktivitu zrušilo na základě doporučení dodavatele, avšak až po 10 měsících provozu této linky.
- MZe ani SZIF neověřovaly přiměřenost a účelnost výdajů předkládaných dodavatelem k úhradě. V rámci kontrolovaných etap projektu *Ryba domácí* bylo uspořádáno také 13 propagačních akcí, jejichž součástí byla kuchařská show, a dále proběhly menší akce na 39 výloveh rybniků. Při těchto příležitostech měli účastníci možnost vyhrát drobné dárky na kole štěstí. Jen za najaté kuchařské vybavení bylo přitom proplaceno 300 000 Kč a výroba a oprava několika kol štěstí stály 360 600 Kč.
- Projekt *Ryba domácí* byl ukončen k 31. prosinci 2011. Samotné vytvoření loga „Ryba domácí“ stálo 1 200 000 Kč bez DPH. V rámci navazující komunikační kampaně přitom MZe plánovalo vytvořit novou značku „Ryba sladkých vod“ a vynaložit další prostředky na její zpracování a prezentaci veřejnosti. Podle informací zveřejněných po ukončení kontroly však MZe nehodlá v další komunikační kampani pokračovat.

#### IV. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil více než pětinu výdajů proplacených příjemcům podpory v rámci OPR do konce roku 2013, a to částku 128 516 151 Kč. Pro účely vyhodnocení významnosti zjištěných nezpůsobilých výdajů byla stanovena hladina významnosti na úrovni 2 % z uvedené částky, tj. 2 570 323 Kč.

U kontrolovaného vzorku 33 projektů byly zjištěny nezpůsobilé výdaje ve výši 2 035 448 Kč, a stanovená hladina významnosti tedy nebyla překročena. NKÚ zjistil, že vyšší chybovost a zároveň selhávání kontrolního mechanismu nastávaly především v situaci, kdy příjemcem podpory bylo samo Ministerstvo zemědělství.

Většina chyb s finančním dopadem byla zjištěna u projektu *Ryba domácí*. Při jeho realizaci se MZe dopustilo porušení rozpočtové kázně až ve výši 1 777 283 Kč tím, že dodavateli proplatilo i činnosti bez jakéhokoliv prokazatelného plnění nebo činnosti, které nespádaly do kategorie způsobilých výdajů. Z uvedené částky byly nedostatky ve výši 1 332 962 Kč (podíl prostředků EU) kvalifikovány zároveň jako nesrovnalost ve smyslu evropských předpisů<sup>21</sup>.

V rámci projektu *Ryba domácí* MZe ani SZIF neověřovaly přiměřenost a účelnost výdajů předkládaných dodavatelem k úhradě. Z dostupných informačních zdrojů přitom nelze objektivně vyhodnotit, zda byly naplněny stanovené cíle projektu.

Oblast monitorování v OPR vykazuje závažné nedostatky, kvůli kterým nebude možné objektivně vyhodnotit skutečný efekt operačního programu. Z dosavadního vývoje realizace OPR lze usuzovat, že finanční alokace bude z převážné části vyčerpána, avšak dva ze tří celkových cílů operačního programu

20 Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

21 Čl. 3 písm. q nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu.

nebudou dosaženy (konkrétně cíl „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ a cíl „posílení rovných práv žen a mužů“).

MZe jakožto řídicí orgán OPR, který je celkově zodpovědný za správné a efektivní řízení OPR, nezajistilo systém výběru projektů v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Tuto skutečnost považuje NKÚ za významný nedostatek systému poskytování dotací z OPR, který konstatoval již v rámci kontrolní akce č. 09/12. MZe v tomto směru nepřijalo odpovídající nápravná opatření. V procesu hodnocení nejsou ve většině případů porovnávány předložené projekty z hlediska hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Nastavený systém zároveň umožňoval, aby k financování byly vybrány projekty, které při hodnocení nezískaly žádný bod, nebo aby schválení projektu záviselo pouze na čase předložení žádosti o dotaci.

**NKÚ na základě prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému OP Rybářství vyhodnotil tento systém jako částečně účinný.**

**Pro další poskytování podpory z *Evropského rybářského fondu* v programovém období 2014–2020 je nezbytné stanovit pro jednotlivá opatření konkrétní, měřitelné a dosažitelné cíle, nastavit vhodné indikátory pro měření pokroku, zajistit spolehlivý systém monitorování, nastavit systém výběru projektů v souladu se zásadou řádného finančního řízení s důrazem na stanovené cíle programu a na kvalitu projektů a zajistit funkční kontrolní systém vůči projektům realizovaným MZe.**





13/31

## Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo zdravotnictví

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/31. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo zdravotnictví.

Kontrola byla prováděna v době od září 2013 do března 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předchozí a následující.

**Kontrolovaná osoba:** Ministerstvo zdravotnictví.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které Ministerstvo zdravotnictví podalo, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

**Kolegium NKÚ** na svém X. zasedání, konaném dne 26. května 2014,

**schválilo** usnesením č. 13/X/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZ“) je podle zákona č. 219/2000 Sb.<sup>1</sup> organizační složkou státu, účetní jednotkou podle zákona č. 563/1991 Sb.<sup>2</sup> a správcem kapitoly státního rozpočtu 335 – *Ministerstvo zdravotnictví*.

MZ je dle zákona č. 2/1969 Sb.<sup>3</sup> ústředním orgánem státní správy pro zdravotní péči, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, zdravotnická zařízení v přímé řídicí působnosti, zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursory a pomocnými látkami, vyhledávání, ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém, pro používání biocidních přípravků a uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh. Součástí MZ je Český inspektorát lázní a zříděl a Inspektorát omamných a psychotropních látek.

Kontrola NKÚ se zaměřila na nakládání s majetkem státu, se kterým je MZ příslušné hospodařit, vybrané náklady na zajištění činnosti MZ a na informační a komunikační technologie MZ. Kontrola NKÚ se u MZ zaměřila rovněž na ověření výdajů na konzultační, poradenské a právní služby, na odpisy majetku, pohledávky a závazky a na inventarizaci majetku.

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

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

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

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Celkový přehled ke kontrole vybraného majetku a vybraných nákladů a výdajů na zajištění činnosti MZ je uveden v tabulce č. 1. Kontrolou NKÚ byl prověřen objem majetku MZ a vybraných nákladů (výdajů) v celkové hodnotě 521 735 757 Kč.

**Tabulka č. 1 – Přehled kontrolovaného objemu majetku a vybraných nákladů (výdajů) (v Kč)**

| Předmět kontroly                    | Kontrolovaný objem majetku a nákladů (výdajů) |                           |                      |                      |                      | Celkem                |
|-------------------------------------|---|---------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
|                                     | Rok 2009                                      | Rok 2010                  | Rok 2011             | Rok 2012             | Rok 2013             |                       |
| Přírůstky majetku MZ                | 13 156 461,30                                 | 45 476 579,20             | 11 359 025,00        | 27 260 717,00        |                      | 97 252 782,50         |
| Úbytky majetku MZ                   |   | 569 984,00                | 1 282 500,00         | 11 511 403,70        |                      | 13 363 887,70         |
| Pronájem majetku MZ <sup>1</sup>    |   | 317 039,00                | 1 475 763,00         | 324 990,00           |                      | 2 117 792,00          |
| Nájem majetku MZ <sup>2</sup>       |   |                           | 69 764,00            | 114 234,00           |                      | 183 998,00            |
| Cestovné                            |   |                           |                      | 1 852 477,36         | 850 700,97           | 2 703 178,33          |
| Spotřeba materiálu MZ               |   |                           |                      | 2 678 184,60         | 1 147 408,39         | 3 825 592,99          |
| Dary                                |   |                           |                      | 412 213,00           | 315 255,54           | 727 468,54            |
| Opravy a udržování                  |   |                           | 1 327 922,86         | 3 776 500,16         | 1 362 621,90         | 6 467 044,92          |
| Ostatní služby                      |   |                           |                      | 6 906 606,60         | 2 891 697,00         | 9 798 303,60          |
| Náklady na reprezentaci             |   |                           |                      | 229 947,00           | 208 194,20           | 438 141,20            |
| Pohledávky a závazky                | 46 608,18                                     | 4 362 841,80 <sup>3</sup> | 2 784 902,38         | 522 423,66           | 530,00               | 7 717 306,02          |
| Odpisy                              |   |                           | 35 501 492,00        | 6 303 421,00         | 5 079 816,00         | 46 884 729,00         |
| Konzultační, porad. a právní služby |   |                           |                      | 32 763 372,00        |                      | 32 763 372,00         |
| Informační technologie              | 3 437 910,00                                  | 4 199 979,00              | 2 772 000,00         | 1 940 400,00         |                      | 12 350 289,00         |
| Inventarizace <sup>4</sup>          |   | 274 406 887,31            | 8 566 838,46         | 2 168 145,83         |                      | 285 141 871,60        |
| <b>Celkem</b>                       | <b>16 640 979,48</b>                          | <b>329 333 310,31</b>     | <b>65 140 207,70</b> | <b>98 765 035,91</b> | <b>11 856 224,00</b> | <b>521 735 757,40</b> |

**Poznámky:** 1. Pod pojmem „pronájem majetku MZ“ je uveden majetek, se kterým je MZ příslušné hospodařit a který úplatně poskytuje třetím osobám k užívání.

2. Pod pojmem „nájem majetku MZ“ je uveden majetek, který si MZ najímá od třetích osob.

3. Částka obsahuje i konečný zůstatek účtu 314 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy* k 31. 12. 2010 v částce 3 980 022,64 Kč. Účet 314 byl kontrolován i v období 2011 a 2012; aby se zabránilo duplicitě, je uváděn v kontrolovaném objemu majetku jen jednou.

4. Kontrolou byla prověřena inventarizace majetku dle vybraných účtů. V roce 2010 je uvedena celková hodnota majetku na vybraných účtech. V letech 2011 a 2012 tabulka uvádí již pouze změnu hodnoty majetku na daných účtech oproti předchozímu roku.

## 1. Nakládání s majetkem MZ

Kontrolní akce NKÚ prověřila nakládání s majetkem MZ v celkové hodnotě 112 918 460 Kč. Kontrolou byla zjištěna dále popsaná porušení právních předpisů:

### – Účtování o pořízení majetku MZ

Kontrolou účtování MZ o nakládání s majetkem bylo zjištěno, že MZ nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., neboť účtovalo o pořízení majetku do účetního období, se kterým toto pořízení věcně ani časově nesouviselo. V roce 2011 MZ nesprávně zaúčtovalo pořízení majetku realizované v roce 2010 v hodnotě 1 359 271 Kč a v roce 2010 pořízení majetku realizované v roce 2009 v hodnotě 602 259 Kč.

Kontrolou bylo rovněž zjištěno, že MZ nepostupovalo v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb., neboť nedodrželo obsahové vymezení položek účetní závěrky. V jednom případě v roce 2010 nesprávně účtovalo o pořízení majetku v celkové hodnotě 4 776 848 Kč. Ve druhém případě v roce 2010 nesprávně účtovalo o pořízení služby v hodnotě 22 920 000 Kč na majetkový účet 012 – *Nehmotné výsledky výzkumu a vývoje*. Pořízení služby zůstalo nesprávně zaúčtované i v letech 2011, 2012 a 2013. Následkem nesprávného účtování o pořízení služby Ministerstvo zdravotnictví tuto službu v letech 2011 až 2013 odpisovalo.

Výše uvedeným nesprávným účtováním Ministerstvo zdravotnictví zároveň nadhodnotilo i podhodnotilo účty uvedené v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

### – Veřejné zakázky související s nakládáním s majetkem MZ

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MZ ve dvou případech při pořizování majetku nedodrželo lhůtu 48 dní stanovenou zákonem č. 137/2006 Sb.<sup>4</sup> pro odeslání *oznámení o výsledku zadávacího řízení* k uveřejnění. V jednom případě MZ překročilo tuto lhůtu o 76 dní a ve druhém případě o 3 dny.

## 2. Peněžní prostředky státního rozpočtu na zajištění činnosti MZ

Celková výše nákladů ke kontrole NKÚ vybraných nákladových účtů na zajištění činnosti MZ v letech 2011, 2012 a 2013 je uvedena v tabulce č. 2, a to včetně výše vybraných nákladů připadajících na jednoho zaměstnance MZ. Přepočtený průměrný stav zaměstnanců MZ byl 377 v roce 2011, 369 v roce 2012 a 365 v roce 2013.

---

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

**Tabulka č. 2 – Celková výše nákladů a náklady na 1 zaměstnance** (v tis. Kč)

| Předmět kontroly        | 2011                 |                          | 2012                 |                          | 2013                 |                          |
|-------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|
|                         | Celková výše nákladů | Náklady na 1 zaměstnance | Celková výše nákladů | Náklady na 1 zaměstnance | Celková výše nákladů | Náklady na 1 zaměstnance |
| Cestovné                | 5 320,87             | 14,95                    | 6 152,49             | 16,67                    | 5 481,19             | 15,02                    |
| Spotřeba materiálu      | 980 460,37           | 2 754,10                 | 65 649,12            | 177,91                   | 19 284,84            | 52,84                    |
| Dary                    | 315,44               | 0,89                     | 410,54               | 1,11                     | 339,85               | 0,93                     |
| Opravy a udržování      | 15 499,07            | 43,54                    | 6 191,40             | 16,78                    | 4 781,60             | 13,10                    |
| Ostatní služby          | 623 141,93           | 1 750,40                 | 584 780,92           | 1 584,77                 | 590 286,60           | 1 617,22                 |
| Náklady na reprezentaci | 1 004,91             | 2,82                     | 1 116,14             | 3,02                     | 1 694,10             | 4,64                     |
| <b>Celkem</b>           | <b>1 625 742,59</b>  | <b>4 566,70</b>          | <b>664 300,61</b>    | <b>1 800,27</b>          | <b>621 868,18</b>    | <b>1 703,75</b>          |

Kontrolní akce NKÚ prověřila náklady vynaložené na zajištění činnosti MZ v celkové hodnotě 23 959 730 Kč (viz tabulka č. 3). Kontrolovány byly především náklady z let 2012 a 2013, protože náklady roku 2010 a 2011 byly předmětem kontrolní akce NKÚ č. 11/34<sup>5</sup>.

**Tabulka č. 3 – Kontrolovaný objem nákladů na zajištění činnosti MZ** (v Kč)

| Předmět kontroly        | 2011                | 2012                 | 2013                | Celkem               |
|-------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| Cestovné                |                     | 1 852 477,36         | 850 700,97          | 2 703 178,33         |
| Spotřeba materiálu      |                     | 2 678 184,60         | 1 147 408,39        | 3 825 592,99         |
| Dary                    |                     | 412 213,00           | 315 255,54          | 727 468,54           |
| Opravy a udržování      | 1 327 922,86        | 3 776 500,16         | 1 362 621,90        | 6 467 044,92         |
| Ostatní služby          |                     | 6 906 606,60         | 2 891 697,00        | 9 798 303,60         |
| Náklady na reprezentaci |                     | 229 947,00           | 208 194,20          | 438 141,20           |
| <b>Celkem</b>           | <b>1 327 922,86</b> | <b>15 855 928,72</b> | <b>6 775 878,00</b> | <b>23 959 729,58</b> |

#### – Cestovné

Kontrolní akce NKÚ zjistila, že MZ při povolování zahraničních pracovních cest nepostupovalo důsledně dle ustanovení § 153 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb.<sup>6</sup>, neboť neurčilo písemně místo nástupu a ukončení kontrolovaných zahraničních pracovních cest. Tento nedostatek byl zjištěn jak v příkazu ministra, který upravuje zahraniční pracovní cesty zástupců MZ, tak v dokladech předložených Ministerstvem zdravotnictví ke kontrole.

#### – Účtování o peněžních prostředcích státního rozpočtu na zajištění činnosti MZ

Kontrolní akce NKÚ zjistila, že MZ účtovalo o nákladech na opravy a udržování do účetního období, se kterým věcně a časově nesouvisely, čímž porušilo ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.

V roce 2012 MZ nesprávně zaúčtovalo náklady na služby realizované v roce 2011 v hodnotě 1 327 922,86 Kč a v roce 2013 náklady na služby realizované v roce 2012 v hodnotě 1 249 906,40 Kč.

Nesprávně MZ účtovalo rovněž o nákladech na ostatní služby. V roce 2013 MZ zaúčtovalo náklady na ostatní služby realizované v roce 2012 v hodnotě 706 533 Kč.

Výše uvedeným nesprávným účtováním MZ zároveň nadhodnotilo i podhodnotilo účty uvedené v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

5 Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 11/34 – *Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti u vybraných ministerstev* byl zveřejněn v části 3/2012 *Věstníku NKÚ*.

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

### 3. Ovlivnění výsledku hospodaření MZ

Následkem účtování MZ o nakládání s majetkem a o nákladech na zajištění činnosti do účetních období, s nimiž tyto účetní případy věcně ani časově nesouvisely (viz kapitoly II.1. a II.2. tohoto kontrolního závěru), nebylo účetnictví MZ v letech 2009 až 2013 správné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. Tímto nesprávným účtováním MZ rovněž ovlivnilo výsledek hospodaření v letech 2010 až 2013. Chyby v účetnictví, které byly zjištěny na kontrolním vzorku, měly vliv na správnost výsledku hospodaření MZ, ale jejich dopad na celkový hospodářský výsledek nebyl významný (pohyboval se v řádu desetin procenta), jak je uvedeno v tabulce č. 4.

**Tabulka č. 4 – Vyčíslení ovlivnění výsledku hospodaření MZ** (v Kč)

| Skutečnost  | 2010                  | 2011                | 2012                | 2013                |
|---|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Celkem nadhodnocen výsledek hospodaření             | 24 771 585,70         | 6 104 770,86        | 1 956 439,40        | 0,00                |
| Celkem podhodnocen výsledek hospodaření             | 4 776 848,00          | 8 638 636,00        | 4 192 922,86        | 4 821 439,40        |
| Celková minimální výše účetních chyb                | 29 548 433,70         | 14 743 406,86       | 6 149 362,26        | 4 821 439,40        |
| <b>Konečný vliv na hodnotu výsledku hospodaření</b> | <b>-19 994 737,70</b> | <b>2 533 865,14</b> | <b>2 236 483,46</b> | <b>4 821 439,40</b> |
| Výsledek hospodaření                                | -4 484 361 000,00     | -4 850 708 000,26   | -3 217 486 000,15   | -3 315 371 000,00   |
| Vliv účetních chyb na výsledek hospodaření (v %)    | 0,45                  | 0,05                | 0,07                | 0,15                |

### 4. Informační a komunikační technologie na MZ

Dle vyjádření MZ byly v období do 1. 3. 2009 technická podpora a další činnosti v oblasti informačně-komunikačních technologií (dále také „ICT“) na MZ řešeny v rámci přípravy technologické platformy pro projekty elektronizace zdravotnictví v rámci kompetenčního centra pro eHealth zejména ve spolupráci s organizační složkou státu (podřízenou MZ) Koordinační středisko pro resortní zdravotnické informační systémy (dále také „KSRZIS“).

V období od 1. 3. 2009 do 30. 6. 2012 uzavřelo MZ postupně čtyři smlouvy s obchodní společností, která zajišťovala pro MZ služby technické podpory a další činnosti v oblasti ICT.

Dne 29. 6. 2010 uzavřelo MZ v rámci projektu *Komplexní zajištění IS/ICT resortu zdravotnictví* (dále jen „Projekt“) tři smlouvy s další obchodní společností (dále jen „dodavatel Projektu“). Cílovým řešením Projektu mělo být vytvoření systému podpory řízení kvality a nákladovosti ve zdravotnictví prostřednictvím ICT. Po vybudování technologické infrastruktury resortu v rámci Projektu by na ní byly provozovány ekonomické a další informační systémy a zpracovávány společné agendy zúčastněných organizací. Na jednání řídicího výboru Projektu dne 28. 2. 2012 rozhodlo MZ o zastavení Projektu a ukončení spolupráce s dodavatelem Projektu. Dodavateli Projektu Ministerstvo zdravotnictví s ohledem na předčasné ukončení prací na Projektu neuhradilo žádné peněžní prostředky. V souvislosti s Projektem však MZ uhradilo třetí obchodní společnosti celkem 2 121 000 Kč za projektové řízení Projektu a advokátní kanceláři 1 119 960 Kč za služby spočívající v právní analýze vzniklé situace a ukončení smlouvy s dodavatelem Projektu bez sankčních důsledků.

MZ tak v kontrolovaném období vynaložilo v souvislosti s nerealizovaným Projektem celkem 3 240 960 Kč.

K datu ukončení kontrolní akce NKÚ vykonává pro MZ technickou podporu a další činnosti v oblasti ICT, stejně jako před zahájením reorganizace (1. 3. 2009), organizační složka státu (podřízená MZ) KSRZIS. Ředitel této organizační složky státu je zároveň ředitelem odboru informatiky na MZ.

## 5. Odpisy majetku MZ

Kontrolní akce NKÚ zjistila, že MZ nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 66 odst. 1 a 9 vyhlášky č. 410/2009 Sb.<sup>7</sup> tím, že první odpis majetku v celkové hodnotě 2 321 161 Kč zařazeného do užívání v měsíci listopadu 2011 provedlo ve výši 40 % pořizovací ceny, ačkoliv okamžik zařazení dlouhodobého majetku do užívání byl MZ znám. Tímto způsobem došlo k navýšení odpisů MZ k 31. 12. 2011 minimálně o částku 904 285 Kč. Kontrolou bylo dále zjištěno, že MZ nepostupovalo v souladu s bodem 4.3. ČÚS č. 708<sup>8</sup>, když v prosinci 2011 zařadilo do užívání majetek v celkové hodnotě 601 961 Kč a současně zahájilo jeho odepisování. Odepisování však mělo být zahájeno prvním dnem měsíce, který následuje po měsíci, ve kterém došlo k zařazení majetku do užívání. Tímto způsobem došlo k navýšení odpisů k 31. 12. 2011 o částku 245 015 Kč.

Výše uvedeným postupem MZ k 31. 12. 2011 nadhodnotilo účet 082 – *Oprávký k samostatným movitým věcem a souborům movitých věcí* vykazovaný ve sloupci „KOREKCE“ rozvahové položky A.II.4. *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*, čímž podhodnotilo aktiva vykazovaná v rozvahové položce A.II.4. *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* o částku 1 149 300 Kč. Zároveň MZ nadhodnotilo účet 406 – *Oceňovací rozdíly při změně metody* k 31. 12. 2011 o částku 1 149 300 Kč.

## 6. Pohledávky a závazky MZ

Kontrolní akce NKÚ zjistila, že MZ nepostupovalo v souladu s ustanovením § 32 odst. 9 písm. c) vyhlášky č. 410/2009 Sb., neboť ke konci roku 2010 neúčtovalo o poskytnutých zálohách ve výši 1 807 949,70 Kč na nákladové účty a souvztažně na účet 389 – *Dohadné účty pasivní*; přestože skutečná výše závazků nebyla k okamžiku účetního případu známa, bylo známo účetní období, se kterým souvisely.

Výše uvedeným postupem MZ k 31. 12. 2010 podhodnotilo položku A.I. *Náklady z činnosti* o částku 1 807 949,70 Kč a nadhodnotilo položku B.VI.4. *Výsledek hospodaření po zdanění* o částku 1 807 949,70 Kč.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že MZ nedodrželo obsahové vymezení položky C.I.5. *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* tím, že k 31. 12. 2011 zaúčtovalo krátkodobé poskytnuté zálohy za rok 2007 ve výši 2 890 Kč, za rok 2008 ve výši 229 264 Kč, za rok 2009 ve výši 1 933 918,50 Kč a za rok 2010 ve výši 321 843,60 Kč, neboť se nejednalo o účetní metodu dle ustanovení § 55 až § 74 vyhlášky č. 410/2009 Sb. a dle bodu 7. českého účetního standardu č. 701 – *Účty a zásady účtování na účtech*.

Tímto postupem MZ k 31. 12. 2011 nadhodnotilo položku C.I.5. *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* o částku 2 487 916,10 Kč.

## 7. Inventarizace majetku MZ

Kontrolní akcí NKÚ bylo prověřeno provedení inventarizace majetku vykazovaného na položkách rozvahy A.I.1. *Nehmotné výsledky výzkumu a vývoje*, A.I.2. *Software*, A.I.7. *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek*, A.II.1. *Pozemky*, A.II.3. *Stavby* a A.II.8. *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* k 31. 12. 2010, k 31. 12. 2011 a k 31. 12. 2012. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

7 Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

8 Český účetní standard č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku*.

### III. Shrnutí

NKÚ zkontroloval u MZ majetek, vybrané náklady a výdaje na zajištění činnosti, to vše v celkové hodnotě 521 735 757 Kč.

Kontrolou bylo zjištěno, že účetnictví MZ nebylo v letech 2009 až 2013 správné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. Nesprávnost účetnictví byla způsobena tím, že MZ:

- účtovalo o nakládání s majetkem a o nákladech na zajištění činnosti do účetních období, s nimiž dané účetní případy věcně ani časově nesouvisely;
- nedodrželo obsahové vymezení položek účetní závěrky při účtování o nakládání s majetkem;
- odepisovalo majetek v nesprávné výši.

Nesprávným účtováním ovlivnilo MZ výsledek hospodaření v letech 2010 až 2013. V roce 2010 měl být výsledek hospodaření nižší minimálně o 19 994 738 Kč. V letech 2011 až 2013 měl být výsledek hospodaření MZ vyšší, a to minimálně o 2 533 865 Kč v roce 2011, o 2 236 483 Kč v roce 2012 a o 4 821 439 Kč v roce 2013.

MZ v kontrolovaném období uhradilo obchodním společnostem celkem 3 240 960 Kč za plnění související s nerealizovaným projektem reorganizace ICT na MZ.

## Příloha č. 1 kontrolního závěru z kontrolní akce 13/31

## VLIV NA ÚČETNÍ VÝKAZY MZ

| Rok           | Kap. KZ         | Předmět kontroly                | Účet                      | Rozvaha              |                      | Výkaz zisku a ztráty  |                     | Výsledek hospodaření |              |
|---------------|-----------------|---------------------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|--------------|
|               |                 |                                 |                           | Aktiva               | Pasiva               | Náklady               | Výnosy              |                      |              |
| 2009          | II.1            | Ezp                             | 041                       | 602 259,00           |                      |                       |                     | 0,00                 |              |
|               |                 |                                 | 383                       |                      | 602 259,00           |                       |                     | 0,00                 |              |
|               |                 |                                 | <b>Celkem</b>             | <b>602 259,00</b>    | <b>602 259,00</b>    | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>         | <b>0,00</b>          |              |
| 2010          | II.1            | Kultivace seznamu zdrav. výkonů | 041                       | 1 315 635,00         |                      |                       |                     | 0,00                 |              |
|               |                 |                                 | 383                       |                      | 1 359 271,00         |                       |                     | 0,00                 |              |
|               |                 |                                 | 518                       |                      |                      | 43 636,00             |                     | -43 636,00           |              |
|               |                 | Audit fakultních nemocnic       | 012                       | -22 920 000,00       |                      |                       |                     |                      | 0,00         |
|               |                 |                                 | 518                       |                      |                      | 22 920 000,00         |                     | -22 920 000,00       |              |
|               |                 | Spisová služba                  | 013                       | 2 814 840,00         |                      |                       |                     |                      | 0,00         |
|               |                 |                                 | 022                       | 1 962 008,00         |                      |                       |                     |                      | 0,00         |
|               |                 |                                 | 383                       |                      | 4 776 848,00         |                       |                     |                      | 0,00         |
|               |                 |                                 | 518                       |                      |                      | -4 776 848,00         |                     | 4 776 848,00         |              |
|               | II.6            | Zálohové platby                 |                           |                      |                      | 1 807 949,70          |                     | -1 807 949,70        |              |
| <b>Celkem</b> |                 | <b>-16 827 517,00</b>           | <b>6 136 119,00</b>       | <b>19 994 737,70</b> | <b>0,00</b>          | <b>-19 994 737,70</b> |                     |                      |              |
| 2011          | II.1            | Kultivace seznamu zdrav. výkonů | 518                       |                      |                      | -43 636,00            |                     | 43 636,00            |              |
|               |                 |                                 | Audit fakultních nemocnic | 072                  | 8 595 000,00         |                       |                     |                      | 0,00         |
|               |                 |                                 |                           | 551                  |                      |                       | -8 595 000,00       |                      | 8 595 000,00 |
|               | II.2            | Spisová služba                  | 518                       |                      |                      | 4 776 848,00          |                     | -4 776 848,00        |              |
|               |                 |                                 | Outsourcingované služby 1 | 383                  |                      | 1 327 922,86          |                     |                      | 0,00         |
|               | 511             |                                 |                           |                      | 80 212,06            |                       | -80 212,06          |                      |              |
|               | 518             |                                 |                           |                      | 1 247 710,80         |                       | -1 247 710,80       |                      |              |
| <b>Celkem</b> |                 | <b>8 595 000,00</b>             | <b>1 327 922,86</b>       | <b>-2 533 865,14</b> | <b>0,00</b>          | <b>2 533 865,14</b>   |                     |                      |              |
| 2012          | II.1            | Audit fakultních nemocnic       | 072                       | 2 865 000,00         |                      |                       |                     |                      |              |
|               |                 |                                 | 551                       |                      |                      | -2 865 000,00         |                     | 2 865 000,00         |              |
|               | II.2            | Outsourcingované služby 1       | 511                       |                      |                      | -80 212,06            |                     | 80 212,06            |              |
|               |                 |                                 | 518                       |                      |                      | -1 247 710,80         |                     | 1 247 710,80         |              |
|               |                 | Outsourcingované služby 2       | 383                       |                      | 1 249 906,40         |                       |                     | 0,00                 |              |
|               |                 |                                 | 511                       |                      |                      | 119 186,00            |                     | -119 186,00          |              |
|               |                 |                                 | 518                       |                      |                      | 1 130 720,40          |                     | -1 130 720,40        |              |
|               |                 | Komoditní burza                 | 383                       |                      | 706 533,00           |                       |                     | 0,00                 |              |
|               | 518             |                                 |                           |                      | 706 533,00           |                       | -706 533,00         |                      |              |
|               | <b>Celkem</b>   |                                 | <b>2 865 000,00</b>       | <b>1 956 439,40</b>  | <b>-2 236 483,46</b> | <b>0,00</b>           | <b>2 236 483,46</b> |                      |              |
| 2013          | II.1            | Audit fakultních nemocnic       | 072                       | 2 865 000,00         |                      |                       |                     | 0,00                 |              |
|               |                 |                                 | 551                       |                      |                      | -2 865 000,00         |                     | 2 865 000,00         |              |
|               | II.2            | Outsourcingované služby 2       | 511                       |                      |                      | -119 186,00           |                     | 119 186,00           |              |
|               |                 |                                 | 518                       |                      |                      | -1 130 720,40         |                     | 1 130 720,40         |              |
|               | Komoditní burza | 518                             |                           |                      | -706 533,00          |                       | 706 533,00          |                      |              |
| <b>Celkem</b> |                 |                                 | <b>2 865 000,00</b>       | <b>0,00</b>          | <b>-4 821 439,40</b> | <b>0,00</b>           | <b>4 821 439,40</b> |                      |              |



13/34

## Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti u vybraných organizačních složek státu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/34. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na úhradu vybraných nákladů z činnosti u vybraných organizačních složek státu.

Kontrola byla prováděna v době od září 2013 do března 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2010, 2011 a 2012, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly.

### Kontrolované osoby:

Český statistický úřad (dále také „ČSÚ“),  
Český telekomunikační úřad (dále také „ČTÚ“),  
Generální ředitelství cel (dále také „GŘC“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly ČSÚ a GŘC, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutí o námítkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námítkách podalo GŘC, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém XI. zasedání, konaném dne 9. června 2014, **schválilo** usnesením č. 4/XI/2014 **kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Český statistický úřad** byl zřízen zákonem č. 2/1969 Sb.<sup>1</sup> ke dni 8. ledna 1969 jako ústřední orgán státní správy České republiky. ČSÚ podle zákona č. 89/1995 Sb.<sup>2</sup> zabezpečuje získávání a zpracování údajů pro statistické účely a poskytuje statistické informace státním orgánům, orgánům územní samosprávy, veřejnosti a do zahraničí.

**Český telekomunikační úřad** byl zřízen zákonem č. 127/2005 Sb.<sup>3</sup> ke dni 1. května 2005 jako ústřední orgán státní správy České republiky ve věcech stanovených zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb, a jako právní nástupce Českého telekomunikačního úřadu zřízeného zákonem č. 151/2000 Sb.<sup>4</sup> ke dni 1. července 2000.

**Generální ředitelství cel** bylo zřízeno zákonem č. 185/2004 Sb.<sup>5</sup> jako správní úřad pro oblast celnictví s celostátní územní působností; je podřízeno Ministerstvu financí. Dalšími správními úřady pro oblast celnictví byly celní ředitelství a celní úřady, které měly ve věcech hospodaření s peněžními prostředky a jiným majetkem státu postavení vnitřní organizační jednotky GŘC.

ČSÚ, ČTÚ a GŘC jsou organizačními složkami státu dle zákona č. 219/2000 Sb.<sup>6</sup> a jsou účetními jednotkami dle zákona č. 563/1991 Sb.<sup>7</sup> Podle zákona č. 218/2000 Sb.<sup>8</sup> je ČSÚ správcem rozpočtové

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

2 Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

3 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

4 Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

5 Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.

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

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

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

kapitoly 345 – Český statistický úřad, ČTÚ správcem rozpočtové kapitoly 328 – Český telekomunikační úřad. Příjmy a výdaje GŘC jsou obsaženy v rozpočtu kapitoly 312 – Ministerstvo financí.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky vynaložené v kontrolovaném období na úhradu:

- nákupu kancelářských potřeb;
- nákupu služeb – konzultačních, poradenských a právních služeb, školení a vzdělávání, úklidu, překladatelských služeb, ostrahy objektů;
- ostatních nákupů – oprav a udržování motorových vozidel.

### Vybrané ekonomické ukazatele

Kontrolované organizační složky státu vedly v letech 2010 až 2012 analytické účty k účtům účtové třídy 5 – *Náklady* v omezeném rozsahu, vzhledem k tomu byly ke kontrole vybrány peněžní prostředky zaříděné podle přílohy k vyhlášce č. 323/2002 Sb.<sup>9</sup> do třídy 5 – *Běžné výdaje*, konkrétně do podseskupení rozpočtových položek 513 – *Nákupy materiálu*, 516 – *Nákup služeb*, 517 – *Ostatní nákupy*, a to za činnost ČSÚ, ČTÚ a GŘC. Tato podseskupení představují základní rozpočet výdajů kontrolovaných organizačních složek státu, a jsou tudíž vhodné k vzájemnému porovnávání.

Skutečné výše výdajů na vybraných podseskupeních rozpočtových položek 513, 516 a 517 za rok 2010, 2011 a 2012 jsou uvedeny v následující tabulce.

**Tabulka č. 1**

| Výše čerpání peněžních prostředků na vybraných podseskupeních položek běžných výdajů (v tis. Kč) |                  |              |                |                  |              |                |                  |              |                |
|--|------------------|--------------|----------------|------------------|--------------|----------------|------------------|--------------|----------------|
| Rok  | 513              | 516          | 517            | 513              | 516          | 517            | 513              | 516          | 517            |
|  | Nákupy materiálu | Nákup služeb | Ostatní nákupy | Nákupy materiálu | Nákup služeb | Ostatní nákupy | Nákupy materiálu | Nákup služeb | Ostatní nákupy |
|  | ČSÚ              |              |                | ČTÚ              |              |                | GŘC              |              |                |
| 2010   | 8 736,24         | 108 445,19   | 19 824,59      | 12 210,56        | 133 897,11   | 8 868,33       | 68 346,97        | 337 843,91   | 93 095,56      |
| 2011   | 9 300,13         | 98 324,58    | 23 076,93      | 8 829,96         | 138 294,76   | 12 926,57      | 80 325,36        | 289 542,39   | 96 999,83      |
| 2012   | 9 974,31         | 163 472,55   | 28 937,04      | 11 652,58        | 122 649,82   | 21 140,55      | 59 777,93        | 255 695,11   | 84 084,87      |

**Zdroj:** výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů sestavené vybranými organizačními složkami státu k 31. 12. 2010, k 31. 12. 2011 a k 31. 12. 2012.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených v letech 2010, 2011 a 2012 na činnost ČSÚ činil 52 504 239,35 Kč, na činnost ČTÚ 45 081 530,82 Kč a na činnost GŘC 63 939 889,29 Kč.

V rámci kontroly byla zjišťována celková výše peněžních prostředků vynaložených v kontrolovaném období na úhradu kancelářských potřeb, školení a vzdělávání, překladatelských služeb, oprav a udržování motorových vozidel, úklidu, ostrahy a konzultačních, poradenských a právních služeb, jednotkové ceny a výše čerpaných peněžních prostředků na zaměstnance kontrolovaných organizačních složek státu.

**Tabulka č. 2**

| Průměrný přepočtený počet zaměstnanců <sup>1)</sup> kontrolovaných organizačních složek státu |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|
|   | 2010  | 2011  | 2012  |
| ČSÚ   | 1 431 | 1 359 | 1 355 |
| ČTÚ   | 443   | 442   | 445   |
| GŘC   | 5 890 | 5 614 | 5 467 |

**Zdroj:** výkazy o úplných nákladech práce za roky 2010, 2011 a 2012, evidence ČSÚ.

1) Průměrný evidenční počet zaměstnanců přepočtený na plnou pracovní dobu.

Na vzorku položek výdajů, vybraném dle významnosti finanční, věcné a dle četnosti zastoupení jednotlivých dodavatelů, byla provedena kontrola hospodárnosti a účelnosti při čerpání peněžních prostředků, dodržování postupů při zadávání veřejných zakázek a kontrola smluvního zajištění dodávek a služeb a jejich plnění. Dále byla kontrolována správnost účtování, správnost použití rozpočtové skladby a provádění řídicí kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb.<sup>10</sup>

## 1. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu kancelářských potřeb mimo náplní do tiskáren

Tabulka č. 3

| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu kancelářských potřeb mimo náplní do tiskáren v Kč                                      |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|
|  | ČSÚ          | ČTÚ          | GŘC          |
| 2010   | 2 295 947,43 | 1 266 795,70 | 6 546 940,72 |
| 2011   | 1 787 453,82 | 1 239 031,30 | 7 382 561,15 |
| 2012   | 989 036,53   | 1 083 397,80 | 3 478 275,03 |
| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu kancelářských potřeb mimo náplní do tiskáren<br>přepočtené na jednoho zaměstnance v Kč |              |              |              |
| 2010   | 1 604,44     | 2 859,58     | 1 111,53     |
| 2011   | 1 315,27     | 2 803,24     | 1 315,03     |
| 2012   | 729,92       | 2 434,60     | 636,23       |

Zdroj: ekonomické informační systémy, výkazy o úplných nákladech práce za roky 2010, 2011 a 2012.

Peněžní prostředky vynaložené na úhradu kancelářských potřeb přepočtené na jednoho zaměstnance byly v kontrovaném období u ČTÚ více než 2,5krát vyšší než u GŘC.

Analýzou čerpání peněžních prostředků na nákup kancelářských potřeb po čtvrtletích bylo zjištěno ve všech třech letech zvýšené čerpání peněžních prostředků v posledních čtvrtletích. Nejvýraznější rozdíly byly zjištěny u ČSÚ a GŘC.

ČSÚ ve čtvrtém čtvrtletí roku 2010 vynaložil peněžní prostředky ve výši 2 033 249,60 Kč, což představuje 88,56 % z celkových peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářského materiálu v roce 2010, ve čtvrtém čtvrtletí roku 2011 vynaložil peněžní prostředky ve výši 1 156 541,17 Kč, což představuje 64,70 % z celkových peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářských potřeb v roce 2011, a ve čtvrtém čtvrtletí roku 2012 vynaložil peněžní prostředky ve výši 726 917,92 Kč, což představuje 73,50 % z celkových peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářských potřeb v roce 2012.

GŘC ve čtvrtém čtvrtletí roku 2010 vynaložilo peněžní prostředky ve výši 5 013 480,82 Kč, což představuje 76,58 % z celkových peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářských potřeb v roce 2010, ve čtvrtém čtvrtletí roku 2011 vynaložilo peněžní prostředky ve výši 6 129 314,37 Kč, což představuje 83,02 % z celkových peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářských potřeb v roce 2011, a ve čtvrtém čtvrtletí roku 2012 vynaložilo peněžní prostředky ve výši 2 566 807,49 Kč, což představuje 73,80 % z celkových peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářských potřeb v roce 2012.

Z analýzy je patrná tendence nakupovat kancelářské potřeby především v závěru jednotlivých let kontrovaného období.

Hlavní dodávky kancelářských potřeb byly v kontrovaném období zajišťovány u ČSÚ na základě smlouvy uzavřené dle výsledku zadávacího řízení. Nákupy kancelářských potřeb v hodnotě nad 50 tisíc Kč byly u ČTÚ realizovány oslovením minimálně pěti dodavatelů, od druhé poloviny roku 2011 prostřednictvím elektronického tržiště.

Veřejné zakázky na dodávky kancelářských potřeb a papíru byly zadávány GŘC a osmi celními ředitelstvími samostatně jako zakázky malého rozsahu. Tento systém byl použit naposledy v roce 2012. Od 1. ledna 2013, kdy došlo k reorganizaci celní správy, byl zaveden systém centralizovaného

<sup>10</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

nákupu kancelářských potřeb. Tento postup hodnotí NKÚ tak, že GŘC nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 13 odst. 3, 4 a 8 zákona č. 137/2006 Sb.<sup>11</sup>, neboť zadalo v letech 2010 a 2011 veřejné zakázky na dodávky kancelářského papíru jako zakázky malého rozsahu, ačkoliv celková hodnota nakoupeného kancelářského papíru formátu A4 v roce 2010 činila 3 407 257,12 Kč bez DPH a v roce 2011 činila 2 963 736,80 Kč bez DPH. Hodnota pořízeného kancelářského papíru formátu A4 v roce 2010 i v roce 2011 přesáhla finanční limit stanovený pro veřejné zakázky malého rozsahu.

V rámci kontroly pořizování kancelářských potřeb byla zjišťována výše peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářského papíru formátu A4 gramáže 80 g/m<sup>2</sup> a jeho průměrná jednotková cena.

Tabulka č. 4

| Peněžní prostředky vynaložené na kancelářský papír A4 80 g/m <sup>2</sup> (v Kč včetně DPH) |              |              |              |   |        |       |
|---|--------------|--------------|--------------|---|--------|-------|
|   | Celkem       |              |              | Jednotková cena <sup>1)</sup> bílého xerografického papíru<br>(v Kč včetně DPH) |        |       |
|   |              |              |              | 500 listů (1 balení) A4   |        |       |
|   | 2010         | 2011         | 2012         | 2010  | 2011   | 2012  |
| ČSÚ <sup>2)</sup>   | 69 252,00    | 40 320,00    | 39 888,00    | 90,53   | 100,80 | 86,71 |
| ČTÚ   | 648 140,00   | 544 752,00   | 461 875,20   | 79,73   | 68,52  | 59,99 |
| GŘC   | 4 088 719,66 | 3 556 491,16 | 1 601 225,80 | 76,98   | 76,65  | 88,12 |

Zdroj: přijaté faktury.

- 1) Jednotková cena kancelářského papíru formátu A4 byla zjištěna výpočtem průměrné ceny za jedno balení z důvodu dodávek papíru v různých cenových relacích.
- 2) Údaje nezahrnují výdaje na kancelářský papír, který ČSÚ nakupoval v rámci projektu *Sčítání lidu, domů a bytů 2011* (rozpočtový paragraf 6149), avšak využíval jej také k činnostem v rámci rozpočtového paragrafu 6146 – *Výdaje ČSÚ*.

Jednotková cena bílého xerografického papíru formátu A4 s gramáží 80g/m<sup>2</sup> u ČSÚ a ČTÚ poklesla v roce 2012 ve srovnání s rokem předcházejícím, u GŘC cena vzrostla. V kontrolovaném období se průměrná cena jednoho balení kancelářského papíru pohybovala **od 59,99 Kč do 100,80 Kč**.

## 2. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu školení a vzdělávání

Tabulka č. 5

| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu školení a vzdělávání (v Kč)                             |              |              |              |
|---|--------------|--------------|--------------|
|   | ČSÚ          | ČTÚ          | GŘC          |
| 2010  | 2 981 418,24 | 2 484 930,60 | 2 653 490,30 |
| 2011  | 2 133 706,50 | 2 592 899,50 | 1 476 845,51 |
| 2012  | 2 425 143,85 | 2 813 769,10 | 4 446 176,00 |
| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu školení a vzdělávání přepočtené na 1 zaměstnance (v Kč) |              |              |              |
| 2010  | 2 083,45     | 5 609,32     | 450,51       |
| 2011  | 1 570,06     | 5 866,29     | 263,06       |
| 2012  | 1 789,77     | 6 323,08     | 813,28       |

Zdroj: ekonomické informační systémy, výkazy o úplných nákladech práce za roky 2010, 2011 a 2012.

Nárůst čerpání peněžních prostředků na školení a vzdělávání zaměstnanců GŘC v roce 2012 oproti roku 2011 o 2 969 330,49 Kč, tj. o 201,06 %, byl způsoben vzděláváním řídicích pracovníků Celní správy České republiky v souvislosti s projektem *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky*.

Peněžní prostředky vynaložené na úhradu školení a vzdělávání zahrnují peněžní prostředky na jazykovou výuku a školení. Kontrola NKÚ se zaměřila na hospodaření s peněžními prostředky vynaloženými na

jazykovou výuku, která byla v kontrolovaném období u vybraných organizačních složek státu realizována 1 až 9 poskytovateli jazykových služeb. Vybrané organizační složky státu za jazykovou výuku uhradily:

**Tabulka č. 6**

| Peněžní prostředky vynaložené na jazykovou výuku (v Kč) |         |           |         |
|---|---------|-----------|---------|
|   | ČSÚ     | ČTÚ       | GŘC     |
| 2010  | 482 169 | 1 435 507 | 658 569 |
| 2011  | 350 594 | 1 576 380 | 668 628 |
| 2012  | 480 786 | 1 083 095 | 669 818 |

Zdroj: smlouvy, přijaté faktury.

NKÚ v rámci kontroly zjišťoval jednotkovou cenu výukové hodiny anglického jazyka vyučovaného ve skupině od poskytovatele s nejvyšším podílem na výdajích na jazykovou výuku:

**Tabulka č. 7**

| Jednotková cena výukové hodiny (45 min) Aj ve skupině od hlavního poskytovatele výuky cizího jazyka (v Kč včetně DPH) |     |     |     |
|---|-----|-----|-----|
|   | ČSÚ | ČTÚ | GŘC |
| 2010  | 576 | 429 | 298 |
| 2011  | 500 | 429 | 298 |
| 2012  | 576 | 429 | 298 |

Zdroj: smlouvy s poskytovateli jazykové výuky, dodatky smluv, přijaté faktury uhrazené v letech 2010, 2011 a 2012.

Jednotkové ceny výukové hodiny anglického jazyka se v kontrolovaném období u vybraných organizačních složek státu pohybovaly **od 298 Kč do 576 Kč**.

U všech tří organizačních složek státu bylo zjištěno zvýšené čerpání peněžních prostředků na služby školení a vzdělávání ve čtvrtém čtvrtletí kontrolovaných let s výjimkou čtvrtého čtvrtletí roku 2012 u GŘC.

Peněžní prostředky vynaložené na úhradu školení a vzdělávání přepočtené na jednoho zaměstnance byly v kontrolovaném období u ČTÚ téměř 12krát vyšší než u GŘC.

### 3. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu překladatelských služeb

**Tabulka č. 8**

| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu překladatelských služeb (v Kč) |            |            |            |
|--|------------|------------|------------|
|  | ČSÚ        | ČTÚ        | GŘC        |
| 2010   | 111 120,00 | 555 703,00 | 891 065,00 |
| 2011   | 78 430,80  | 473 744,00 | 739 973,20 |
| 2012   | 36 949,00  | 666 112,60 | 917 630,80 |

Zdroj: ekonomické informační systémy kontrolovaných osob.

Kontrolou NKÚ byla zjišťována jednotková cena překladu NS<sup>12</sup> v Kč včetně DPH od poskytovatele s nejvyšším podílem na výdajích na překladatelské služby. Překladatelské služby byly v kontrolovaném období u vybraných organizačních složek státu realizovány 1 až 5 poskytovateli.

**Tabulka č. 9**

| Jednotková cena překladu NS (v Kč včetně DPH) |   |        |        |   |        |        |
|---|---|--------|--------|---|--------|--------|
|   | – z anglického jazyka do českého jazyka |        |        | – z českého jazyka do anglického jazyka |        |        |
|   | 2010                                    | 2011   | 2012   | 2010                                    | 2011   | 2012   |
| ČSÚ   | 300,00                                  | 360,00 | 364,80 | 360,00                                  | 388,80 | 270,00 |
| ČTÚ   | 420,00                                  | 396,00 | 372,00 | 504,00                                  | 514,55 | 484,93 |
| GŘC   | 436,80                                  | 402,00 | 402,00 | 483,60                                  | 402,00 | 402,00 |

Zdroj: smlouvy, přijaté faktury.

Jednotkové ceny překladatelských služeb se v kontrolovaném období u vybraných organizačních složek státu pohybovaly **od 300 Kč do 436,80 Kč** za odborný překlad jedné NS z anglického do českého jazyka a **od 270 Kč do 514,55 Kč** za odborný překlad jedné NS z českého do anglického jazyka.

Průměrné ceny podnikatelských služeb zveřejněné Českým statistickým úřadem na [www.czso.cz](http://www.czso.cz) za překlady 1 NS odborného textu z anglického/německého jazyka do českého jazyka byly 396,60 Kč včetně DPH v roce 2010, 397,38 Kč včetně DPH v roce 2011 a 401,94 Kč včetně DPH v roce 2012.

#### 4. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu oprav a udržování motorových vozidel

Na základě zjištěné výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a udržování motorových vozidel v letech 2010, 2011 a 2012, počtu motorových vozidel a ujetých kilometrů byla vypočtena průměrná výše peněžních prostředků oprav a údržby na jedno motorové vozidlo a jeden ujetý kilometr:

Tabulka č. 10

|     | Rok  | Počet motorových vozidel <sup>1)</sup> | Průměrné stáří motorových vozidel v měsících | Celkový počet ujetých km všemi motorovými vozidly za rok | Peněžní prostředky vynaložené na opravy a udržování celkem, včetně nákupu pneumatik (v Kč) | Průměrná výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a údržbu 1 motorového vozidla (v Kč) | Průměrná výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a údržbu na ujetý 1 km (v Kč) |
|-----|------|--|--|--|--|--|---|
| ČSÚ | 2010 | 38                                     | 102,06                                       | 425 188  | 391 724,98   | 10 308,55  | 0,92  |
|     | 2011 | 38                                     | 112,53                                       | 538 157  | 388 880,42   | 10 233,70  | 0,72  |
|     | 2012 | 59                                     | 54,81  | 668 484  | 517 075,07   | 8 763,98   | 0,77  |
| ČTÚ | 2010 | 28                                     | 102,68                                       | 425 691  | 552 393,23   | 19 728,33  | 1,30  |
|     | 2011 | 26                                     | 91,19  | 423 011  | 518 424,81   | 19 939,42  | 1,23  |
|     | 2012 | 27                                     | 87,85  | 441 204  | 568 596,50   | 21 059,13  | 1,29  |
| GŘC | 2010 | 38                                     | 44,75  | 530 322  | 1 087 410,50   | 28 616,07  | 2,05  |
|     | 2011 | 40                                     | 50,86  | 461 824  | 1 148 955,60   | 28 723,89  | 2,49  |
|     | 2012 | 38                                     | 61,48  | 423 202  | 1 177 095,00   | 30 976,18  | 2,78  |

Zdroj: ekonomické informační systémy kontrolovaných osob, evidence organizačních složek státu, inventurní soupisy.

1) Počet motorových vozidel, se kterými byly příslušné hospodařit ČSÚ, ČTÚ (s výjimkou vozidel se zařízením pro monitorování kmítočtového spektra) a odbor 13 GŘC (bez dislokovaných pracovišť).

Služby oprav a údržby automobilů byly zajišťovány u ČSÚ a ČTÚ bez dlouhodobého smluvního závazku, u GŘC od ledna 2006 na základě výsledku zadávacího řízení.

Průměrná výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a údržbu 1 motorového vozidla se v kontrolovaném období u vybraných organizačních složek státu pohybovala **od 8 763,98 Kč/rok do 30 976,18 Kč/rok**. Stáří automobilů se pohybovalo od 44,75 do 112,53 měsíců. Průměrná výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a údržbu na ujetý kilometr byla v kontrolovaném období u GŘC 3krát vyšší než u ČSÚ.

V kontrolovaném období využívaly ČSÚ a GŘC k výkonu svých činností osobní automobily na základě nájemních smluv uzavřených na 48 měsíců dle výsledků otevřených zadávacích řízení nadlimitních veřejných zakázek. Po uplynutí doby nájmu byly automobily vráceny pronajímateli.

ČSÚ vynaložil na nájem padesáti osobních automobilů za dobu trvání smluvního vztahu peněžní prostředky ve výši 19 171 721,98 Kč. Na základě peněžních prostředků vynaložených na nájem automobilů a celkového počtu ujetých km byla vypočtena výše peněžních prostředků vynaložená na 1 ujetý kilometr, pohybovala se v rozmezí **od 5,91 Kč/km do 10,76 Kč/km**, a to v závislosti na typu vozidla.

GŘC vynaložilo na nájem 113 osobních automobilů za dobu trvání smluvního vztahu peněžní prostředky ve výši 31 676 558 Kč. Na základě peněžních prostředků vynaložených na nájem automobilů a celkového počtu ujetých kilometrů byla vypočtena výše peněžních prostředků vynaložených na 1 ujetý kilometr, tato částka činila **9,05 Kč/km**.

NKÚ zjistil na modelovém příkladu, že výše peněžních prostředků vynaložených na 1 kilometr jízdy automobilem v majetku ČSÚ představuje částku 3,48 Kč/km. Z toho vyplývá finanční nevýhodnost nájmu osobních automobilů.

ČSÚ v kontrolovaném období dále využíval k výkonu činností osobní automobil, a to na základě nájemní smlouvy uzavřené v roce 2007 na 36 měsíců. ČSÚ vynaložil na nájem jednoho osobního automobilu za dobu trvání smluvního vztahu peněžní prostředky ve výši 1 945 322 Kč. Na základě peněžních prostředků vynaložených na nájem automobilu a celkového počtu ujetých km byla vypočtena výše peněžních prostředků vynaložených na 1 ujetý kilometr, tato částka činila **22,36 Kč/km**.

## 5. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu dodavately zajišťovaného úklidu v sídlech vybraných organizačních složek státu

Tabulka č. 11

| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu úklidových služeb a hygienických potřeb (v Kč) |              |                   |              |
|--|--------------|-------------------|--------------|
|  | ČSÚ          | ČTÚ <sup>1)</sup> | GŘC          |
| 2010   | 3 029 132,25 | 1 749 829,85      | 2 946 227,50 |
| 2011   | 2 904 939,60 | 1 738 049,78      | 2 298 479,80 |
| 2012   | 3 214 934,87 | 1 766 446,56      | 2 318 166,81 |

Zdroj: ekonomické informační systémy kontrolovaných osob.

1) Údaje za ČTÚ jsou uváděny bez hygienických potřeb.

U ČSÚ a GŘC byly v kontrolovaném období úklidové služby zajišťovány na základě výsledků zadávacích řízení vyhlášených těmito organizačními složkami státu. Úklid v sídle ČSÚ zajišťoval jeden dodavatel na základě smlouvy uzavřené v roce 2004, úklid v sídle GŘC zajišťovali v kontrolovaném období postupně tři dodavatelé na základě smluv uzavřených v letech 2007 a 2010.

U ČTÚ byly v kontrolovaném období úklidové služby zajišťovány na základě mandátní smlouvy uzavřené v souvislosti s vyřešením umístění sídla ČTÚ, které bylo schváleno usnesením vlády ČR ze dne 27. září 2000 č. 958.

V rámci kontrolní akce NKÚ byla zjišťována jednotková cena pravidelného měsíčního úklidu:

Tabulka č. 12

| Cena pravidelného měsíčního úklidu plochy 100 m <sup>2</sup> /měsíc (v Kč včetně DPH) |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|
|   | ČSÚ      | ČTÚ      | GŘC      |
| 2010  | 1 070,10 | 1 495,24 | 1 213,49 |
| 2011  | 965,70   | 1 495,24 | 993,82   |
| 2012  | 965,70   | 1 495,24 | 993,82   |

Zdroj: smlouvy, přijaté faktury.

ČTÚ v roce 2011 a 2012 hradil jednotkovou cenu pravidelného měsíčního úklidu 1,5krát vyšší, než byla cena hrazená ČSÚ a GŘC.

## 6. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu ostrahy objektů vybraných organizačních složek státu

Ostraha sídla GŘC byla v kontrolovaném období zajišťována příslušníky Celní správy České republiky vykonávajícími nepřetržitou službu, tj. GŘC nevynaložilo žádné peněžní prostředky na dodavately zajišťovanou ostrahu sídla.

Tabulka č. 13

| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu ostrahy objektů (v Kč) |              |              |
|--|--------------|--------------|
|  | ČSÚ          | ČTÚ          |
| 2010   | 3 423 532,20 | 1 916 873,56 |
| 2011   | 2 925 040,80 | 1 916 873,56 |
| 2012   | 2 942 254,40 | 1 916 873,56 |

Zdroj: ekonomické informační systémy kontrolovaných osob.

U ČTÚ byly v kontrolovaném období služby ostrahy sídla zajišťovány jako součást komplexní správy nemovitosti na základě výše uvedené mandátní smlouvy. Služby ostrahy sídla ČSÚ byly zajišťovány na základě dlouhodobé smlouvy z roku 2004 uzavřené na základě výsledku zadávacího řízení.

Jednotková cena stanovená smlouvou za jednu hodinu ostrahy sídla ČSÚ činila v kontrolovaném období 121,20 Kč včetně DPH, cena za jednu hodinu ostrahy sídla ČTÚ činila v kontrolovaném období 143,90 Kč včetně DPH.

## 7. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu konzultačních, poradenských a právních služeb

Tabulka č. 14

| Peněžní prostředky vynaložené na úhradu konzultačních, poradenských a právních služeb (v Kč) |              |               |              |
|--|--------------|---------------|--------------|
|  | ČSÚ          | ČTÚ           | GŘC          |
| 2010   | 4 933 432,48 | 7 329 752,00  | 5 407 559,30 |
| 2011   | 2 365 177,00 | 31 334 200,80 | 872 924,85   |
| 2012   | 2 115 115,20 | 41 843 679,00 | 3 627 761,00 |

Zdroj: ekonomické informační systémy kontrolovaných osob.

ČSÚ v roce 2012 vynaložil na konzultační, poradenské a právní služby o 2 818 317,28 Kč méně než v roce 2010, tj. pokles o 57,13 %. Pokles peněžních prostředků vznikl především v důsledku zřízení Oddělení veřejných zakázek ke dni 1. ledna 2011. V roce 2010 byla administrace veřejných zakázek zajišťována pouze externími dodavateli.

GŘC v roce 2011 vynaložilo na konzultační, poradenské a právní služby o 4 534 634,45 Kč méně než v roce 2010, tj. pokles o 83,86 %, a v roce 2012 vynaložilo na konzultační, poradenské a právní služby o 2 754 836,15 Kč více než v roce 2011, tj. nárůst o 315,59 %. Výkyvy v jednotlivých letech byly způsobeny jednorázovými výdaji peněžních prostředků, kdy v roce 2010 GŘC uhradilo celkem 3 714 000 Kč za projekt *Studie proveditelnosti modernizace celní správy a tvorba nového procesního modelu* a v roce 2012 GŘC uhradilo celkem 2 316 000 Kč za konzultační a poradenské služby poskytnuté v rámci realizace projektu *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky*. Výstupy obou projektů byly využity k činnosti GŘC.

ČTÚ v roce 2012 vynaložil na konzultační, poradenské a právní služby o 34 513 927 Kč více než v roce 2010, tj. nárůst o 470,87 %. Tento nárůst vznikl především v důsledku úhrad konzultačních služeb v souvislosti s realizací projektů spolufinancovaných z prostředků EU.

**V případě ČTÚ bylo kontrolou uzavírání smluv na právní služby zjištěno, že ČTÚ nepostupoval v roce 2012 v souladu s ustanovením § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., neboť rozdělil předmět veřejné zakázky související s posouzením udělení práv k využívání rádiových kmitočtů, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v zákoně č. 137/2006 Sb. Peněžní prostředky vynaložené na plnění smluv uzavřených bez zadávacího řízení činily 1 328 000 Kč bez DPH.**



## 8. Nedostatky v účetnictví, řídicí kontrole a ostatní nedostatky

ČSÚ v některých případech v roce 2010 a 2011 neúčtoval o skutečnostech, které byly předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. a § 69 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb.<sup>13</sup>. Do nesprávného období ČSÚ účtoval náklady na nájem automobilů ve výši 824 953,60 Kč a náklady na konzultační, poradenské a právní služby ve výši 27 000 Kč.

**Účetnictví ČSÚ nebylo ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 563/1991 Sb. správné a úplné.** GŘC neúčtovalo o prvním použití metody odpisování drobného dlouhodobého hmotného majetku (dále jen „DDHM“) v účetní závěrce sestavené k 31. 12. 2011 a nepromítlo do účetnictví k 31. 12. 2011 hodnotu oprávek k DDHM jako oceňovací rozdíl při změně metody. GŘC zaúčtovalo do účetnictví hodnotu oprávek k DDHM jako oceňovací rozdíl při změně metody až v účetních knihách roku 2013, a to účetními zápisy v celkové výši 681 887 491,35 Kč. GŘC neúčtovalo v účetních knihách roku 2012 o nákladech z DDHM minimálně ve výši 5 405 890,20 Kč.

**Účetnictví GŘC nebylo v účetním období roku 2011 ani 2012 správné a úplné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 563/1991 Sb.** GŘC v roce 2010 vynaložilo peněžní prostředky na úhradu kancelářských potřeb ve výši 1 958 783,90 Kč a dodávky zboží se uskutečnily až v letech 2011 a 2012, v roce 2011 vynaložilo peněžní prostředky na úhradu kancelářských potřeb ve výši 2 680 135 Kč a dodávky zboží se uskutečnily až v letech 2012 a 2013 a v roce 2012 vynaložilo peněžní prostředky na úhradu kancelářských potřeb ve výši 216 441,51 Kč a dodávky zboží se uskutečnily až v roce 2013.

**GŘC nepostupovalo v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. tím, že peněžní prostředky ve výši 4 855 360,41 Kč, kterými disponovalo v letech 2010 až 2012, nepoužilo pouze ke krytí nezbytných potřeb, ale uhradilo jimi kancelářské potřeby, které odebralo až o několik měsíců později. GŘC tak neoprávněně použilo finanční prostředky na pokrytí výdajů budoucích rozpočtových let. Porušením ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. se GŘC dopustilo porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb.**

V souvislosti s kontrolou řádného a včasného plnění závazků vybraných organizačních složek státu vůči jednotlivým dodavatelům bylo zjištěno, že **ČSÚ nepostupoval v souladu s ustanovením § 64 zákona č. 499/2004 Sb.<sup>14</sup> a ustanoveními § 3, § 7 a § 13 vyhlášky č. 259/2012 Sb.<sup>15</sup>, neboť nezajistil oběh dokumentů způsobem umožňujícím sledovat veškeré úkony s dokumenty, identifikovat fyzické osoby, které úkon provedly, a určit datum, kdy byly úkony s dokumenty provedeny. Oběh účetních dokladů nebyl nastaven tak, aby zajistil dostatečnou míru jistoty zachycení všech účetních případů v účetnictví.** Tímto postupem se ČSÚ v případě neuhrazení dlužné částky v termínu vystavoval riziku úhrady zákonného úroku z prodlení z dlužné částky. V průběhu kontrolní akce došlo k nápravě zjištěného nedostatku.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ se zaměřil na analýzu čerpání peněžních prostředků u vybraných nákupů materiálu a služeb s cílem nalézt možné rezervy pro dosažení úspor.

U kontrolovaných organizačních složek státu bylo zjištěno zvýšené čerpání peněžních prostředků ve čtvrtém čtvrtletí kontrolovaných let, a to na nákup kancelářských potřeb, na služby školení a vzdělávání, na opravy a udržování vozidel i na konzultační, poradenské a právní služby. Např. u ČSÚ představoval podíl výdajů vynaložených ve čtvrtém čtvrtletí 77,22 % a u GŘC 78,76 % celkové výše peněžních prostředků vynaložených na nákup kancelářských potřeb v kontrolovaných letech. U ČSÚ představoval

13 Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

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

15 Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

podíl výdajů vynaložených ve čtvrtém čtvrtletí 35,77 %, u ČTÚ 54,16 % a u GŘC 65,65 % celkové výše peněžních prostředků vynaložených na konzultační, poradenské a právní služby v kontrolovaných letech.

V rámci kontrolní akce NKÚ byly zjišťovány jednotkové ceny 1 balení (500 listů) kancelářského papíru formátu A4 nakupovaného v kontrolovaném období. ČSÚ nakupoval v letech 2010 a 2011 kancelářský papír za nejvyšší průměrné jednotkové ceny, které se v kontrolovaném období u vybraných organizačních složek státu pohybovaly **od 59,99 Kč do 100,80 Kč**. Peněžní prostředky na úhradu kancelářských potřeb přepočtené na jednoho zaměstnance byly v kontrolovaném období u ČTÚ více než 2,5krát vyšší než u GŘC.

V rámci kontroly hospodaření s peněžními prostředky vynaloženými na jazykovou výuku byly kontrolou NKÚ porovnány jednotkové ceny a bylo zjištěno, že jednotkové ceny výukové hodiny anglického jazyka hrazené ČSÚ byly v kontrolovaném období téměř 2krát vyšší než u GŘC. Jednotkové ceny výukové hodiny anglického jazyka se v kontrolovaném období u vybraných organizačních složek státu pohybovaly **od 298 Kč do 576 Kč**. Peněžní prostředky na úhradu školení a vzdělávání přepočtené na jednoho zaměstnance byly v kontrolovaném období u ČTÚ téměř 12krát vyšší než u GŘC.

V rámci kontroly hospodaření s peněžními prostředky vynaloženými na překladatelské služby byly NKÚ zjišťovány jednotkové ceny překladu 1 NS odborného textu, které se pohybovaly **od 300 Kč do 436,80 Kč**. Ceny překladů odborných textů hrazené v roce 2010 Českým telekomunikačním úřadem a v letech 2010 a 2011 Generálním ředitelstvím cel byly vyšší než průměrné ceny zveřejněné Českým statistickým úřadem.

V rámci kontrolní akce NKÚ byly zjišťovány jednotkové ceny pravidelného úklidu, které se v kontrolovaném období pohybovaly **od 965,70 Kč do 1 495,24 Kč** za měsíční úklid plochy 100 m<sup>2</sup>.

V kontrolovaném období využívaly ČSÚ a GŘC k výkonu svých činností osobní automobily, a to na základě nájemních smluv. ČSÚ vynaložil na nájem 50 osobních automobilů za celou dobu trvání smluvního vztahu peněžní prostředky ve výši 19 171 721,98 Kč. Výše peněžních prostředků vynaložených na 1 ujetý kilometr se pohybovala **od 5,91 Kč/km do 10,76 Kč/km** v závislosti na typu vozidla. GŘC vynaložilo na nájem 113 osobních automobilů za celou dobu trvání smluvního vztahu peněžní prostředky ve výši 31 676 558 Kč. Výše peněžních prostředků vynaložených na 1 ujetý kilometr činila **9,05 Kč/km**. Podle výpočtu NKÚ byly nájemní automobily finančně nevýhodné, neboť výdaje na 1 ujetý kilometr automobilem v majetku ČSÚ a GŘC činily 3,48 Kč/km.

NKÚ zjistil nedostatky v účetnictví, na jejichž základě konstatoval, že účetnictví GŘC nebylo v účetních obdobích let 2011 a 2012 správné a úplné a účetnictví ČSÚ nebylo v účetních obdobích let 2010 a 2011 správné a úplné ve smyslu zákona o účetnictví<sup>7</sup>.

Ve zjištěných případech u GŘC v letech 2010 a 2011 a u ČTÚ v roce 2012 došlo rozdělením zakázky ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v zákoně o veřejných zakázkách. GŘC zadávalo veřejné zakázky na dodávky kancelářského papíru jako zakázky malého rozsahu, přestože hodnota pořízeného materiálu přesáhla finanční limit stanovený pro veřejné zakázky malého rozsahu. Tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. ČTÚ bez zadávacího řízení uzavřel s jedním dodavatelem tři smlouvy s obdobným předmětem plnění v celkové částce 1 328 000 Kč bez DPH.

GŘC v kontrolovaném období nepostupovalo v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech<sup>8</sup>, neboť neoprávněně použilo peněžní prostředky ve výši 4 855 360,41 Kč na pokrytí výdajů budoucích rozpočtových let a dopustilo se tím porušení rozpočtové kázně.

V následující tabulce jsou uvedeny hodnoty poměrového ukazatele vypočtené jako poměr běžných výdajů na činnost kontrolovaných organizačních složek státu, které představují základní rozpočet výdajů, k počtu zaměstnanců.

Tabulka č. 15

(v tis. Kč)

| Běžné výdaje na činnost / počet zaměstnanců <sup>1)</sup> |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|
|   | 2010   | 2011   | 2012   |
| ČSÚ   | 622,34 | 624,75 | 669,17 |
| ČTÚ   | 905,53 | 869,82 | 856,49 |
| GŘC   | 638,54 | 621,84 | 612,02 |

**Zdroj:** výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů sestavené vybranými organizačními složkami státu k 31. 12. 2010, k 31. 12. 2011 a k 31. 12. 2012; výkazy o úplných nákladech práce za roky 2010, 2011 a 2012; evidence ČSÚ.

1) Průměrný evidenční počet zaměstnanců přepočtený na plnou pracovní dobu.

Hodnota poměrového ukazatele u ČTÚ byla v průměru o téměř 40 % vyšší než u ČSÚ a GŘC. V kontrolovaném období tento poměrový ukazatel u ČTÚ a GŘC klesal, u ČSÚ mírně vzrůstal. Významný vliv na hodnotu poměrového ukazatele u ČTÚ měla výše peněžních prostředků vynaložených na úhradu služeb.



13/40

## Hospodaření s nemovitým majetkem a peněžními prostředky státu v souvislosti s užíváním nemovitého majetku vybranými organizačními složkami státu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/40. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s nemovitým majetkem státu a peněžními prostředky vynaloženými v souvislosti s řešením dislokací u vybraných organizačních složek státu.

Kontrolováno bylo období let 2011 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v období od listopadu 2013 do března 2014.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“),  
Ministerstvo obrany (dále také „MO“),  
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“),  
Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“),  
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“),  
Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),  
Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále také „ÚZSVM“).

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

**Kolegium NKÚ** na svém XI. zasedání, konaném dne 9. června 2014,

**schválilo** usnesením č. 5/XI/2014

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Kontrolovaná ministerstva vykonávají svou působnost** podle zákona č. 2/1969 Sb.<sup>1</sup>, jsou organizačními složkami státu (dále také „OSS“) dle zákona č. 219/2000 Sb.<sup>2</sup> a účetními jednotkami dle zákona č. 563/1991 Sb.<sup>3</sup>.

**ÚZSVM** byl zřízen zákonem č. 201/2002 Sb.<sup>4</sup> ÚZSVM jedná v řízeních před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy, správními úřady a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu, kdy vystupuje v řízení za stát jako příslušná organizační složka s příslušností hospodařit s tímto majetkem nebo namísto organizačních složek, které jsou příslušné hospodařit s předmětným majetkem státu, a to podle zákona č. 219/2000 Sb. Odborný dohled nad činností ÚZSVM vykonává MF. ÚZSVM je OSS a samostatná účetní jednotka.

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

1 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.  
2 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.  
3 Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.  
4 Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

NKÚ se zaměřil na využívání administrativních objektů na území hl. m. Prahy, se kterými jsou kontrolována ministerstva příslušná hospodařit, peněžní prostředky získané z pronájmů a prostředky vynakládané na úhradu nájemného placeného za najaté prostory.

**Tabulka č. 1 – Počty admin. budov kontrolovaných ministerstev na území hl. m. Prahy**

| Kontrolovaná osoba                           | Počet budov |
|--|-------------|
| Ministerstvo financí                         | 8           |
| Ministerstvo obrany                          | 19          |
| Ministerstvo práce a sociálních věcí         | 3           |
| Ministerstvo pro místní rozvoj               | 7           |
| Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy | 7           |
| Ministerstvo vnitra                          | 18          |

**Zdroj:** katastr nemovitostí, informace kontrolovaných osob.

**Pozn.:** V případě MO a MV uvádíme pouze budovy, v nichž neprobíhají činnosti, na něž se vztahuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

Následující tabulka obsahuje informace o finančním vyjádření hodnoty staveb, s nimiž jsou kontrolována ministerstva příslušná hospodařit, vycházející z položky *A.II.3 Stavby* rozvah sestavených k 31. 12. 2011 a 31. 12. 2012.

**Tabulka č. 2 – Stav položky rozvahy *A.II.3 Stavby (netto)* k 31. 12. příslušného roku (v Kč)**

| Kontrolovaná osoba                           | 2011              | 2012              |
|--|-------------------|-------------------|
| Ministerstvo financí                         | 768 249 834,84    | 767 002 632,06    |
| Ministerstvo obrany                          | 28 270 252 740,87 | 27 739 385 906,58 |
| Ministerstvo práce a sociálních věcí         | 290 891 482,83    | 285 430 917,83    |
| Ministerstvo pro místní rozvoj               | 359 808 079,24    | 372 234 272,33    |
| Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy | 126 298 552,61    | 113 217 252,17    |
| Ministerstvo vnitra                          | 2 866 140 381,70  | 2 721 457 918,25  |

**Zdroj:** účetní závěrky za roky 2011, 2012.

V případě kontrolované osoby ÚZSVM byla kontrola zaměřena na nemovitý majetek, se kterým je ÚZSVM příslušný hospodařit podle zákona č. 219/2000 Sb. a který se nachází na území hl. m. Prahy. ÚZSVM vedl majetek v účetnictví ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 219/2000 Sb. a v operativní evidenci ve smyslu ustanovení § 15 zákona č. 219/2000 Sb.

V období od 1. 1. 2011 do 30. 9. 2013 vyřadil ÚZSVM ze své evidence z důvodu převodu na jiný subjekt nemovitý majetek nacházející se na území hl. m. Prahy v celkovém ocenění 934 689 236 Kč. Rozložení v jednotlivých letech kontrolovaného období včetně vyznačení, zda se jednalo o úplatný či bezúplatný převod, shrnuje následující tabulka.

**Tabulka č. 3 – Nemovitý majetek na území hl. m. Prahy vyřazený z evidence v letech 2011 až 2013\* z důvodu bezúplatného nebo úplatného převodu na jiné subjekty (účetní hodnota dle ocenění ÚZSVM v Kč)**

| Forma převodu     | 2011               | 2012               | 2013*              |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Bezúplatný převod | 297 833 784        | 110 183 231        | 250 318 480        |
| Úplatný převod    | 97 676 611         | 134 212 672        | 44 509 458         |
| <b>Celkem</b>     | <b>395 510 395</b> | <b>244 395 903</b> | <b>294 827 938</b> |

**Zdroj:** informace ÚZSVM.

\* Období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2013.

Bezúplatně může ÚZSVM převést nemovitý majetek ve veřejném zájmu, případně je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob převodu nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Prodejem nemovitého majetku v ocenění ca 276 mil. Kč nacházejícího se na území hl. m. Prahy bylo v období od 1. 1. 2011 do 30. 9. 2013 získáno více než 330 mil. Kč.

## 1. Využívání nemovitého majetku

### Ministerstva

Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolovaná ministerstva své kancelářské prostory částečně přenechávají do užívání jiným subjektům (ať už úplatně, či bezúplatně) v případech, kdy jim takový postup umožňuje zákon. Na druhou stranu pak také užívají úplatně či bezúplatně administrativní prostory jiných subjektů. Následující tabulka obsahuje údaje o kancelářských plochách vybraných ministerstev v objektech na území hl. m. Prahy, se kterými jsou tato ministerstva příslušná hospodařit, a údaje o kancelářských plochách, které jsou vlastnictvím jiných subjektů, avšak užívají je kontrolovaná ministerstva.

**Tabulka č. 4 – Přehled kancelářských ploch užívaných kontrolovanými ministerstvy na území hl. m. Prahy za rok 2013 (v m<sup>2</sup>)**

|  | MF     | MO     | MPSV   | MMR   | MŠMT  | MV     | Celkem         |
|--|--------|--------|--------|-------|-------|--------|----------------|
| Celková kanc. plocha v objektech kontrolované osoby  | 19 034 | 76 532 | 11 304 | 9 491 | 6 116 | 39 020 | <b>161 497</b> |
| z toho:  |        |        |        |       |       |        |                |
| - využíváno zaměstnanci kontrolované osoby           | 15 203 | 76 532 | 8 407  | 9 044 | 5 725 | 35 366 | <b>150 277</b> |
| - přenecháno jinému subjektu                         | 2 288  | 0      | 2 897  | 447   | 391   | 3 654  | <b>9 677</b>   |
| - nevyužíváno  | 1 543  | 0      | 0      | 0     | 0     | 0      | <b>1 543</b>   |
| Užívaná kancelářská plocha jiných subjektů           | 4 200  | 1 131  | 2 703  | 0     | 3 943 | 19 194 | <b>31 171</b>  |
| Celková kanc. plocha užívaná kontrolovanou osobou    | 19 403 | 77 663 | 11 110 | 9 044 | 9 668 | 54 560 | <b>181 448</b> |
| Počet zaměstnanců v těchto prostorách                | 1 371  | 5 955  | 893    | 590   | 878   | 4 064  | <b>13 751</b>  |
| Počet m <sup>2</sup> plochy kanceláří na zaměstnance | 14,2   | 13,0   | 12,4   | 15,3  | 11,0  | 13,4   | <b>x</b>       |

**Zdroj:** informace kontrolovaných osob za rok 2013.

**Pozn.:** Hodnoty za MV a MO byly sestaveny pouze za objekty, ke kterým byla skupině kontrolujících NKÚ poskytnuta odpovídající vstupní data, mj. i z důvodu ochrany utajovaných informací.

Významný vliv na hodnotu ukazatele „počet m<sup>2</sup> plochy kanceláří na zaměstnance“ má charakter objektu a případně aktuální řešení dislokací kontrolovaných osob.

- MF bezúplatně užívá plochy v administrativních objektech jiných státních institucí o celkové ploše přesahující 2,2 tis. m<sup>2</sup>, z čehož cca 1,9 tis. m<sup>2</sup> tvoří plochy kanceláří. Za nájemné ve výši 1 722 Kč/m<sup>2</sup>/rok si pak od konce roku 2012 najímá nebytové prostory o výměře cca 4,2 tis. m<sup>2</sup> v objektu v ulici Politických vězňů na Praze 1, ve kterých je cca 2,3 tis. m<sup>2</sup> ploch kanceláří.
- Ke konci roku 2013 pak MF bezúplatně přenechávalo 4,0 tis. m<sup>2</sup> ploch ve svých administrativních budovách organizační složce státu a evropské agentuře, z čehož je cca 2,3 tis. m<sup>2</sup> ploch kanceláří.
- MO si v kontrolovaném období najímalo za cenu 1 350 Kč/m<sup>2</sup>/rok od územně samosprávného celku nebytové prostory o výměře 1 857,7 m<sup>2</sup> v ulici Vršovická na Praze 10, z čehož plocha kanceláří byla cca 1 131 m<sup>2</sup>. V roce 2013 nepřenechávalo do užívání jinému subjektu na území hl. m. Prahy žádné kancelářské prostory.
- MPSV si v kontrolovaném období od soukromého subjektu najímalo prostory o rozloze cca 2,7 tis. m<sup>2</sup> za nájemné ve výši 3 000 Kč/m<sup>2</sup>/rok za kancelářské plochy v ulici Kartouzská v Praze 5.
- Zároveň bezúplatně přenechávalo administrativní prostory o výměře 2,6 tis. m<sup>2</sup>, z čehož bylo necelých 2,2 tis. m<sup>2</sup> ploch kanceláří, územně samosprávnému celku pro výkon státní správy v přenesené působnosti. Další cca 0,6 tis. m<sup>2</sup> ploch přenechávalo také bezúplatně jinému státnímu subjektu.
- MMR si v kontrolovaném období nenajímalo žádné administrativní prostory. Bezúplatně přenechávalo část svých kancelářských prostor jiným státním institucím, a to cca 0,4 tis. m<sup>2</sup>.
- MŠMT bezúplatně užívalo administrativní prostory jedné ze svých podřízených organizací. Koncem roku 2013 se jednalo o 1,3 tis. m<sup>2</sup>, z čehož bylo 0,8 tis. m<sup>2</sup> ploch kanceláří.

Od soukromého subjektu si na základě smlouvy uzavřené na dobu určitou osmi let od konce roku 2008 najímalo administrativní prostory v budově v ulici Křížíkova na Praze 8. Od konce roku 2011 se jednalo

o administrativní prostory o výměře cca 5,5 tis. m<sup>2</sup>, z nichž plocha kanceláří byla cca 3,1 tis. m<sup>2</sup>. Nájemné za tyto administrativní prostory bylo ve smlouvě sjednáno částečně v eurech a částečně v českých korunách a skládá se ze dvou částí, tzv. základního nájemného a zvýšeného nájemného za nezbytné dispoziční úpravy vzhledem k tomu, že jednotlivá patra jsou stavebně situována jako velkoplošné haly. Toto nájemné je hrazeno po celou dobu trvání nájemní smlouvy. Jednotkové nájemné sjednané smlouvou ze dne 1. 10. 2011 se při použití průměrného kurzu (Kč/€) za poslední čtvrtletí roku 2011 rovnalo 6 587 Kč/m<sup>2</sup>/rok.

Současná cena nájemného je mj. ovlivněna skutečností, že nájemné je hrazeno částečně v eurech. Vlivem kurzových změn se jednotkové nájemné sjednané smlouvou z roku 2011 při použití průměrného kurzu za první čtvrtletí roku 2014 rovná 7 065 Kč/m<sup>2</sup>/rok.

MŠMT přenechávalo v kontrolovaném období do užívání kancelářské prostory v několika svých objektech. Jednalo se o úplatná i bezúplatná užívání. V případech pronájmů se sjednané nájemné výrazně lišilo. V objektu v ulici Karmelitská na Praze 1 bylo v jednom případě přenecháváno 57 m<sup>2</sup> nebytových prostor po dobu několika let za cenu cca 276 Kč/m<sup>2</sup>/rok, ve stejných prostorách bylo následně pronajato 55,4 m<sup>2</sup> za cenu 2 640 Kč/m<sup>2</sup>/rok, přičemž tato cena byla stanovena na základě znaleckého posudku. V objektu v ulici U Lužického semináře na Praze 1 pak přenechávalo MŠMT od roku 2012 nebytové prostory o výměře 267,5 m<sup>2</sup> za nájemné 5 400 Kč/m<sup>2</sup>/rok, přičemž byla ujednána možnost zvyšování nájemného na základě inflace. Bezúplatně byly prostory přenechávány příspěvkové organizaci a občanskému sdružení.

MŠMT pronajímalo soukromému subjektu v atraktivní lokalitě Prahy 1, ulice Karmelitská, nebytové prostory o celkové výměře 57 m<sup>2</sup> za měsíční nájemné ve výši pouze 1 312 Kč (tj. cca 276 Kč/m<sup>2</sup>/rok). Tytéž prostory později pronajímalo za cenu stanovenou již na základě znaleckého posudku. Tato cena byla téměř desetinásobná. MŠMT tedy v prvním případě přenechávalo prostory za částku, která mohla být až o více než 130 tis. Kč ročně vyšší. MŠMT tak neplnilo povinnosti vyplývající z ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.

Kontrolou smluvní dokumentace bylo zjištěno, že MŠMT v kontrolovaném období přenechalo soukromému subjektu do užívání nebytové prostory o výměře 55,4 m<sup>2</sup>, přičemž po první čtyři měsíce trvání užívacího vztahu nebyla uzavřena písemná smlouva. Nepostupovalo tedy v souladu s ustanoveními § 14 odst. 4 a § 17 zákona č. 219/2000 Sb. a současně nepostupovalo dle § 43 zákona č. 40/1964 Sb.<sup>5</sup>, který požaduje, aby bylo úpravou smluvního vztahu odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů. Po uzavření smlouvy byly nároky MŠMT vzniklé „z titulu bezdůvodného obohacení“ v době neošetřené smlouvou dodatečně uhrazeny.

- MV v kontrolovaném období bezúplatně užívalo prostory své příspěvkové organizace. V pěti objektech zde užívá celkovou plochu zhruba 79 tis. m<sup>2</sup>, z toho 19,2 tis. m<sup>2</sup> tvoří plochy kanceláří. Od dalších státních organizací v roce 2013 bezúplatně užívalo prostory o výměře cca 3,2 tis. m<sup>2</sup>.

Nájemné pak hradilo státnímu podniku, územně samosprávnému celku a příspěvkové organizaci. Státnímu podniku za prostory o výměře 116,8 m<sup>2</sup> v areálu civilního letiště v Praze 6 Ruzyni platilo nájemné ve výši 1 356 Kč/m<sup>2</sup>/rok, dále pak územně samosprávnému celku za nebytové prostory o výměře 595 m<sup>2</sup> v ulici Pelléova v Praze 6 ve výši 400 Kč/m<sup>2</sup>/rok a za užívanou plochu 3 855 m<sup>2</sup> v objektu v ulici Jiřská na Praze 1 hradilo v kontrolovaném období příspěvkové organizaci pouze symbolické nájemné 1 Kč.

Administrativní prostory ve svých objektech přenechávalo pouze bezúplatně OSS. Jednalo se o plochu kanceláří cca 3,7 tis. m<sup>2</sup>.

Kontrolou smluvní dokumentace bylo zjištěno, že MV jako nájemce užívalo v období od 15. 8. 2011 do 30. 8. 2012 nebytové prostory o celkové výměře 116,8 m<sup>2</sup> bez uzavřené nájemní smlouvy. Nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. a současně

5 Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.



nepostupovalo dle § 43 zákona č. 40/1964 Sb., který ukládá, aby bylo úpravou smluvního vztahu odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů.

Z výše uvedeného vyplývá, že se hrazené nájemné značně liší. MF jako nájemce za prostory na Novém Městě v Praze 1 platilo v roce 2013 soukromému subjektu 1,7 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok, MPSV v lokalitě Prahy 5 Smíchova za kancelářské plochy 3,0 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok. Nejvyšší sjednané nájemné cca 6,6 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok mělo MŠMT, a to za administrativní prostory v Praze 8 Karlíně. Na nájem prostor cca 5,5 tis. m<sup>2</sup> mělo v roce 2013 výdaje cca 38,5 mil. Kč.

Jako pronajímatel MŠMT naopak přenechávalo kancelářské prostory v lokalitě Malé Strany na Praze 1 za 5,4 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok, 2,6 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok či dokonce za necelých 0,3 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok.

Následující tabulka zobrazuje příjmy z nájemného a výdaje na nájemné jednotlivých ministerstev v souvislosti s administrativními prostorami na území hl. m. Prahy.

**Tabulka č. 5 – Příjmy z nájemného, výdaje na nájemné** (v tis. Kč)

|  | 2011   |          | 2012    |          | 2013    |          |
|--|--------|----------|---------|----------|---------|----------|
|  | Příjmy | Výdaje   | Příjmy  | Výdaje   | Příjmy  | Výdaje   |
| Ministerstvo financí                         | 0,0    | 0,0      | 0,0     | 297,9    | 0,0     | 7 150,0  |
| Ministerstvo obrany                          | 18,8   | 2 507,9  | 0,0     | 2 507,9  | 0,0     | 2 507,9  |
| Ministerstvo práce a sociálních věcí         | 135,2  | 5 352,4  | 98,2    | 5 352,4  | 85,2    | 8 109,9  |
| Ministerstvo pro místní rozvoj               | 0,0    | 0,0      | 55,0    | 0,0      | 61,8    | 0,0      |
| Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy | 15,5   | 17 122,3 | 1 210,1 | 37 259,8 | 1 570,7 | 38 529,0 |
| Ministerstvo vnitra                          | 0,0    | 128,5    | 0,0     | 181,3    | 0,0     | 398,8    |

**Zdroj:** informace kontrolovaných osob.

**Pozn.:** Hodnoty za MV a MO byly sestaveny pouze za objekty, ke kterým byla skupině kontrolujících NKÚ poskytnuta vstupní data.

MF nevyužívá jednu z budov, se kterými je příslušné hospodařit; v této budově je v nebytových prostorách o výměře cca 3,8 tis. m<sup>2</sup> k dispozici více než 1,5 tis. m<sup>2</sup> kancelářských ploch. Jedná se o objekt v ulici Hyberská č. p. 997, Praha 1, který je již několik let nevyužíván. Majetek přešel na MF z České konsolidační agentury. MF bylo původně příslušné hospodařit nejen s budovou č. p. 997, ale i s vedlejším objektem. Jedná se o komplex vzájemně stavebně a technologicky propojených budov, ale rozhodnutím soudu bylo určeno, že vlastníkem sousedního objektu je územně samosprávný celek. MF v objektu investuje pouze do nezbytných oprav. Pro dlouhodobé užívání bude zapotřebí významných investic do oprav a rekonstrukcí. MF objekt již několikrát nabízel pro dislokaci jiných OSS.

## ÚZSVM

NKÚ prověřoval úplatné a bezúplatné převody celkem padesáti šesti položek nemovitého majetku nacházejícího se na území hl. m. Prahy a dvanácti položek přenechaných do užívání. Kontrolou vybraného vzorku majetku státu, který z důvodu nepotřebnosti na základě výběrových řízení ÚZSVM v kontrolovaném období prodal, bylo ve dvou případech zjištěno, že ÚZSVM neodvedl prodejem získané prostředky ve výši 1 706 376 Kč do deseti pracovních dnů do státního rozpočtu tak, jak mu ukládá ustanovení § 45 odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb. K odvodům došlo až s několikátýdenními prodleními. Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. se tak jednalo o porušení rozpočtové kázně. Obdobná pochybení byla zjištěna již při předcházející kontrole<sup>6</sup>.

## 2. Centrální registr administrativních budov (CRAB)

CRAB je informační systém, jehož úkolem je evidovat administrativní budovy státu, a to na celostátní úrovni. Je určen zejména pro potřeby státních institucí, které by z něj měly získat úplný přehled o volných i využitých administrativních plochách v majetku státu.

Evidovány zde mají být informace o administrativních budovách státu a dalších nemovitostech, které tvoří s budovou funkční celek. V systému mají být vedena základní data o jednotlivých objektech, údaje o výdajích na provoz a údržbu užívaných nemovitostí, o míře jejich využití, o dislokacích státních institucí atd. Systém by měl poskytnout podklady pro rozhodování o pronájmu dočasně nepotřebného nebo o prodeji trvale nepotřebného nemovitého majetku státu. Cílovými skupinami využívajícími systém by měly být jak státní instituce, Vládní dislokační komise a regionální dislokační komise, tak i veřejnost.

Základními částmi systému jsou především evidenční část, portál, mapové podklady, pasportizace budov, reporting. Samotná data jsou v systému rozdělena do skupin, kterými jsou:

- evidence majetku (základní data o nemovitém majetku, geografické a katastrální údaje – údaje evidované k jednotlivým entitám: areál, objekt, jednotka, pozemek, podlaží, prostor, prvky vybavení);
- evidence právních vztahů s vazbou na objekt (přehled fyzických osob, ekonomických subjektů a právních vztahů majících souvislost s konkrétní budovou, pozemkem atd.);
- ekonomické údaje (evidence některých příjmů a výdajů spojených s objektem);
- URD<sup>7</sup> (evidence doporučení a rozhodnutí regionálních dislokačních komisí a Vládní dislokační komise a evidence usnesení vlády ČR v souvislosti s dislokacemi);
- požadavky na dislokaci (možné zakládání požadavků ze strany státních institucí na umístění zaměstnanců do objektů v majetku státu);
- reporty (výstupy z dat obsažených v systému).

ÚZSVM plní roli správce a provozovatele CRAB. Za doplňované údaje jsou dle příslušného usnesení vlády ČR zodpovědní jejich vkladatelé, tedy ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy, resp. členové vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy.

Jaké objekty budou do systému vloženy, resp. označeny jako administrativní, určují sami vkladatelé na základě definice administrativních budov, která je pro zaevidování objektu klíčová. Při této definici se vychází z vyhlášky č. 26/2007 Sb.<sup>8</sup> a ze sdělení Českého statistického úřadu č. 321/2003 Sb., o *zavedení Klasifikace stavebních děl CZ-CC*. Rozhodující je skutečný, resp. budoucí, stav užívání budovy, nikoli účel, ke kterému byla budova zkolaudována.

Výjimky z evidence tvoří případy, kdy vedoucí OSS, která je s těmito budovami příslušná hospodařit nebo je užívá, rozhodne v konkrétním případě z důvodu zajištění bezpečnosti nebo obrany státu o tom, že údaje o takto užívaných prostorech nebudou v CRAB vedeny.

### Fungování CRAB a naplňování jeho cílů

Povinná evidence administrativních budov a s nimi souvisejících nemovitostí v CRAB byla dána usnesením vlády ČR ze dne 20. prosince 2012 č. 954. Výjimku z evidence tvoří výše zmíněné případy. Termín pro vložení vstupních údajů byl 1. 7. 2013.

Pro CRAB byly stanoveny následující cíle:

- zpřístupnit na jednom místě komplexní informace o vybraném majetku,
- zajistit vyhledávání a třídění v evidenci podle zvolených kritérií včetně tisku reportů,
- vytvořit jednotný prostor pro elektronickou nabídku nepotřebného majetku OSS,
- vytvořit jednotný prostor pro transparentní nabídku majetku určeného k převodům<sup>9</sup> a zpřístupnit tento prostor široké veřejnosti,
- zajistit geoprostorovou lustraci majetku a řešení kolizí v území,
- optimalizovat dislokace OSS a jejich pracovníků, vč. možnosti využití sdílení prostor,

<sup>7</sup> URD – usnesení, rozhodnutí, doporučení.

<sup>8</sup> Vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška). Vyhláška byla k datu 1. 1. 2014 zrušena.

<sup>9</sup> Bezúplatné nebo úplatné převody.

- vytvořit integrovaný přístupový bod k připravovaným centrálním registrům, a to včetně řešení přístupu ke stávajícím registrům, jako jsou např. katastr nemovitostí, územně identifikační registr adres, administrativní registr ekonomických subjektů apod.,
- sjednotit metodiku jednoznačné identifikace (kódování) majetku s cílem zamezit duplicitám vyplývajícím z neprovázanosti dílčích evidencí a dosáhnout vzájemné porovnatelnosti údajů,
- umožnit snižování nákladů na správu a pronájem majetku.

Měla tak být zajištěna jednotná evidence administrativních budov státu, přehled o volných plochách pro zefektivnění dislokace státních institucí, minimalizace neúčelného vynakládání finančních prostředků při pořizování nových budov a zřízení jednotného místa pro nabízení nepotřebného majetku jak státním subjektům, tak veřejnosti.

Kontrolou bylo zjištěno, že k stanovenému termínu 1. 7. 2013 nebyl systém CRAB naplněn všemi daty tak, jak to ukládalo usnesení vlády ČR. Údaje byly a jsou dále postupně doplňovány. K 31. 12. 2013 bylo v systému zaevidováno 1 918 budov, z toho 1 720 v kategorii administrativní budova. Podle informací uvedených na portále CRAB (brožura CRAB) bylo dle jednorázového dotazníkového šetření provedeného v letech 2006 až 2007 u cca 60 % státních subjektů v ČR celkem 4 800 administrativních budov využívaných státními institucemi, z čehož bylo 71 % ve vlastnictví státu.

Ekonomická data za rok 2013 měla být do systému vložena do konce února 2014. ÚZSVM se vyjádřil, že nelze hodnotit plnění stanovených cílů, dokud nejsou ekonomická data vložena tak, aby bylo možné v plné míře využít připravené reporty. Do doby ukončení kontroly nebyla všechna ekonomická data ze strany doplňujících státních institucí předána.

Kontrolou bylo zjištěno, že:

- ke dni ukončení kontroly NKÚ systém CRAB neobsahoval veškeré komplexní informace, mj. i z důvodu nedoplňování údajů ze strany dotčených státních institucí;
- ÚZSVM sám konstatoval v únoru 2014, že teprve dochází k naplňování systému daty a vzhledem k tomu nebylo možné vyhodnotit plnění stanovených cílů;
- ne vždy je metodika zpracovaná ÚZSVM pro stanovení vkládaných hodnot jednotlivými vkladateli jednoznačná a je třeba ji zpřesnit;
- očekávané snižování nákladů na správu a pronájem majetku nebylo dosud prokázáno a kvantifikováno; ÚZSVM předpokládá snížení těchto nákladů za podmínky využití veškerých možností systému;
- ÚZSVM nezná celkový počet budov, které by měly být v systému zaevidovány.

CRAB měl být určen především státním institucím a vládě, zejména pak Vládní dislokační komisi a regionálním dislokačním komisím, jimž by měl přinášet přehled o volných a využitých administrativních plochách v majetku státu. Měl mj. fungovat jako nástroj pro posuzovací činnost komisí. Měl tak přispět k co nejefektivnější dislokaci státních institucí a jejich zaměstnanců.

Hlavní cíle CRAB nebyly k datu ukončení kontroly NKÚ naplněny a fungování tohoto registru nelze považovat za spolehlivé. Vynaložení finančních prostředků státu tak nelze považovat za hospodárné a efektivní.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že ÚZSVM nemá možnost zkontrolovat úplnost a správnost údajů, které do CRAB státní instituce vkládají. NKÚ při kontrole vygeneroval ze systému CRAB vybrané náhledy týkající se údajů vložených ze strany státních institucí a zjistil tyto skutečnosti:

- vkladatelé při určování kapacity osob pro kancelářské plochy používají různé přístupy (v některých případech striktně využívají metodiku ÚZSVM, jinde používají vlastní přepočítávací koeficienty apod.);
- některé objekty, ve kterých byly v době kontroly NKÚ prokazatelně volné kancelářské prostory, byly v CRAB označeny jako plně využité;
- systém CRAB není schopen automaticky odhalit základní nesrovnalosti v hodnotách – v některých případech např. neodpovídaly součty kancelářské plochy využité a nevyužité a kancelářské plochy celkem, dále pak v několika případech součet jednotlivých druhů ploch neodpovídal užitné ploše celkem atd.

Z obsahu vybraných náhledů vyplynuly rozdíly a nesrovnalosti v přístupu k vyplňování požadovaných údajů, což se následně projevuje v kvalitě a srovnatelnosti dat generovaných reportů. Do doby ukončení kontroly nebyly zjištěné nedostatky odstraněny.

Využitelnost a spolehlivost CRAB ovlivňují mj. i výše uvedené skutečnosti týkající se úplnosti a správnosti dat vkládaných do CRAB.

### Realizace CRAB

V roce 2008 navrhoval ÚZSVM zřízení registru veškerého nemovitého majetku státu. Registr měl být dle záměru ÚZSVM vybudován jako nadstavba *Informačního systému majetku státu* (dále také „ISMS“), jenž byl realizován již v roce 2004 a ÚZSVM slouží pro výkon jeho působnosti podle zákona č. 219/2000 Sb. Na zřízení registru veškerého nemovitého majetku státu byly odhadovány potřebné prostředky ve výši 650 mil. Kč.

Realizace projektu CRAB pak vycházela z usnesení vlády ČR ze dne 14. května 2008 č. 536, kterým bylo rozhodnuto o zařazení projektu 246 – *Úprava Informačního systému majetku státu jako zvláštní grafické vrstvy nad RÚIAN<sup>10</sup> v návaznosti na další základní registry veřejné správy* mezi strategické projekty Smart Administration.

Studie proveditelnosti zpracovaná pro třetí kolo výzvy pro předkládání žádostí o finanční podporu v rámci *Integrovaného operačního programu* Evropské unie (dále také „EU“) již počítala se zúžením projektu pouze na administrativní budovy. Celkové způsobilé výdaje mohly činit podle schváleného finančního rámce celkem 269 765 tis. Kč, přičemž 85 % mělo být pokryto z dotace z EU a 15 % ze státního rozpočtu.

ÚZSVM od počátku přípravy registru uvažoval o jeho zřízení pouze formou nadstavby již používaného ISMS. Všechny posuzované varianty technického a technologického řešení vždy počítaly s vazbou na existující systém. Vzhledem ke smlouvě o dílo z roku 2004 vztahující se k tomuto softwaru si ÚZSVM musel být vědom skutečnosti, že jakékoliv další funkcionality a rozšíření bude moci vzhledem k ochraně licenčních práv realizovat pouze dodavatel původního informačního systému ISMS. Neposuzováním jiných možných způsobů zřízení CRAB, popř. původně navrhovaného centrálního registru nemovitého majetku státu, ale pouze varianty zřízení tohoto registru jako integrální součásti ISMS, nevytvořil ÚZSVM podmínky k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením veřejných prostředků.

Dlouhodobá závislost na jednom dodavateli může mít negativní dopad na hospodárnost použití peněžních prostředků při realizaci obdobných, popř. navazujících veřejných zakázek.

Tím, že ÚZSVM neposuzoval jiné způsoby zřízení CRAB, popř. původně navrhovaného centrálního registru nemovitého majetku státu (např. jako zcela nový systém), ale pouze způsob zřízení tohoto registru jako integrální součásti ISMS, neproověřil z hlediska cílů finanční kontroly, zda navrhované řešení naplňuje hospodárny výkon státní správy, tedy zda je nejehospodárnější.

Za vytvoření CRAB (tj. rozšíření ISMS o CRAB) uhradil ÚZSVM dodavateli původního ISMS částku 131 093 tis. Kč. Celkem na základě tří veřejných zakázek zadaných v jednacím řízení bez uveřejnění bylo dle uzavřených smluv tomuto dodavateli v souvislosti s pořízením CRAB uhrazeno 180 884 tis. Kč.

Projekt CRAB byl realizován celkem za 254 119 tis. Kč vč. DPH. Částka zahrnovala rozšíření ISMS o CRAB, pasportizaci vybraných státních budov, atestaci ISVS<sup>11</sup>, bezpečnostní oponenturu, mapovou vrstvu administrativních budov, distanční vzdělávání, hardwarové vybavení, technologie pro přístup organizačních složek do registru a portálu, rozhraní na základní registry státu, publicitu projektu, portál pro zveřejňování nabídek nepotřebného majetku atd.

10 RÚIAN – registr územní identifikace, adres a nemovitostí – je jedním ze čtyř základních registrů, které tvoří propojený komplex s dalšími klíčovými systémy e-governmentu; provozovatelem a správcem RÚIAN je Český úřad zeměměřický a katastrální.

11 ISVS – informační systémy veřejné správy.

### Správa a provoz CRAB

ÚZSVM uzavřel se státním podnikem smlouvu o zajištění systémové integrace a aplikační podpory provozu ISMS modulu CRAB, kam patří například zajišťování rozvoje a provozu ISMS modulu CRAB a zajištění přístupu koncových uživatelů. Z veřejně dostupných zdrojů vyplynulo, že státní podnik na zajištění těchto služeb uzavřel v jednacím řízení bez uveřejnění smlouvu s dodavatelem systému CRAB.

Za rok 2013 uhradil ÚZSVM tomuto státnímu podniku za služby systémové integrace a aplikační podpory provozu ISMS modulu CRAB celkem částku 62 450 588,89 Kč.

### 3. Novela zákona o majetku

Do data ukončení kontrolní akce NKÚ nebyl přijat obecně závazný právní předpis, který by upravoval povinnost státních institucí doplňovat údaje do CRAB a stejně tak působnost ÚZSVM jako správce systému pro evidenci administrativních budov v majetku ČR.

MF připravilo návrh novely zákona č. 219/2000 Sb., který schválila vláda ČR dne 27. 2. 2013. Ten obsahoval kromě zákonného zřízení CRAB i zřízení centrálního registru majetku státu, který by zahrnoval veškerý nemovitý majetek státu a byl by součástí stávajícího *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „IISPP“). Tento návrh zákona nebyl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen.

V lednu 2014 rozeslalo MF do vnějšího připomínkového řízení materiál *Koncepce hospodaření s nemovitým majetkem státu na období 2014–2020*, jehož hlavním smyslem bylo vytvoření centralizovaného systému hospodaření s nemovitým majetkem státu v horizontu let 2014–2020 (mj. i s odkazem na zahraniční zkušenosti) způsobem rozšíření kompetencí ÚZSVM, který by měl plnit roli centrální instituce řízení a správy portfolia nemovitostí státu. Návrh koncepce počítal mj. s úpravou informačních systémů ÚZSVM tak, aby v nich mohl být evidován veškerý nemovitý státní majetek. Jeden z rozdílů mezi návrhem novely zákona č. 219/2000 Sb. schváleným vládou dne 27. 2. 2013 a materiálem *Koncepce hospodaření s nemovitým majetkem státu na období 2014–2020* spočíval v explicitním určení, která státní instituce by měla být správcem a provozovatelem případného registru veškerého nemovitého majetku státu, zda tedy ÚZSVM (prostřednictvím ISMS a jeho modulu CRAB) nebo MF (prostřednictvím IISPP).

## III. Shrnutí

V roce 2013 měla kontrolovaná ministerstva na území hl. m. Prahy v objektech, se kterými jsou příslušná hospodařit, více než 161,5 tis. m<sup>2</sup> kancelářských ploch<sup>12</sup>. Z toho 150,3 tis. m<sup>2</sup> sama využívala a 9,7 tis. m<sup>2</sup> přenechávala do užívání jiným subjektům. Zbývající plocha nebyla využita.

V majetku státu je v centru hl. m. Prahy volný objekt o výměře<sup>13</sup> 3,8 tis. m<sup>2</sup>, který by mohl být po provedení oprav a rekonstrukcí využit pro administrativní účely.

Byly zjištěny významné rozdíly v oblasti nájemného za užívání cizích prostor. Jednotkové ceny nájemného dle smluv uzavřených se soukromými subjekty se pohybovaly v rozpětí od 1,7 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok až po 6,6 tis. Kč/m<sup>2</sup>/rok. Nejvyšší sjednané nájemné bylo zjištěno u MŠMT. V roce 2013 uhradilo MŠMT za plochy o výměře cca 5,5 tis. m<sup>2</sup> 38,5 mil. Kč. Nájemní vztah je smlouvou ujednan do roku 2016.

Jednotkový ukazatel počtu m<sup>2</sup> ploch kanceláří na zaměstnance se mezi šesti kontrolovanými ministerstvy lišil. Pohyboval se v rozpětí od 11,0 m<sup>2</sup> do 15,3 m<sup>2</sup>. Významný vliv na hodnotu ukazatele plochy kanceláří na zaměstnance má charakter objektu a případné aktuální řešení dislokací kontrolovaných osob.

Pro zajištění jednotné evidence administrativních budov státu, přehledu o jejich využití a o volných plochách byla usnesením vlády ČR z prosince 2012 uložena členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy povinnost zabezpečit evidenci administrativních budov a s nimi souvisejících nemovitostí

<sup>12</sup> Informace kontrolovaných osob. Z důvodu utajení nejsou v tomto údaji zahrnuty některé objekty MO a MV.

<sup>13</sup> Jedná se o celkovou výměru objektu, z níž je cca 1,5 tis. m<sup>2</sup> kancelářských ploch.

v CRAB. Tato povinnost nebyla dosud ošetřena zákonem, který by mj. odstranil některé problémy, jež registr v současné době provázejí, a stanovil správce registru a jeho působnost.

Data do systému CRAB vkládají jednotlivé státní instituce. ÚZSVM nemá možnost kontrolovat správnost a úplnost dat vložených do CRAB. Kontrolní akcí NKÚ byly zjištěny nesrovnalosti ve vložených datech. Některé objekty, ve kterých byly v době kontroly NKÚ prokazatelně volné kancelářské prostory, byly v CRAB označeny jako plně využité.

ÚZSVM neposuzoval jiné způsoby zřízení CRAB, popř. původně navrhovaného centrálního registru nemovitého majetku státu, než zřízení tohoto registru jako integrální součásti ISMS (neposoudil např. možnost vytvoření zcela nového systému). ÚZSVM si musel být vědom skutečnosti, že s ohledem na vymezení autorských práv k ISMS má právo provést realizaci CRAB pouze původní dodavatel ISMS.

ÚZSVM neproověřil, zda realizované řešení je z hlediska použití veřejných prostředků nejehospodárnější. Na základě tří veřejných zakázek zadáných v jednacím řízení bez uveřejnění bylo dle uzavřených smluv dodavateli tohoto systému uhrazeno celkem 180 884 tis. Kč.

Celkem bylo za projekt jednotlivým dodavatelům uhrazeno více než 254,1 mil. Kč. Za správu CRAB za rok 2013 ÚZSVM uhradil státnímu podniku, který zajišťuje systémovou integraci a aplikační podporu provozu ISMS modulu CRAB, téměř 62,5 mil. Kč.

NKÚ upozorňuje, že uvedený postup může mít při dlouhodobé závislosti na jednom dodavateli negativní dopad na hospodárnost použití peněžních prostředků při realizaci obdobných nebo navazujících veřejných zakázek.

K stanovenému termínu 1. 7. 2013 nebyl systém CRAB naplněn všemi daty. Údaje byly a jsou dále postupně doplňovány. K 31. 12. 2013 bylo v systému zaevidováno 1 918 budov, z toho 1 720 v kategorii administrativní budova.

Hlavní cíle projektu CRAB nebyly k datu ukončení kontroly NKÚ naplněny a jeho fungování nelze považovat za spolehlivé, přestože Vládní dislokační komise již v roce 2013 počítala s jeho využitím<sup>14</sup>.



**Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu**

**Ročník XXII (2014)**

**Vydavatel:**

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

**Redakce:**

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 282, fax: 233 044 282

E-mail: [vestnik@nku.cz](mailto:vestnik@nku.cz)

**Vychází čtvrtletně**

Částka za II. čtvrtletí 2014 vyšla dne 30. června 2014

**ISSN 1210-9703 (Print)**

**ISSN 1804-0608 (On-line)**





