



Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/20

Vysokoškolské vzdělávání příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků ozbrojených sil

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo posoudit, zda činnost Policejní akademie ČR a Univerzity obrany zabezpečuje vzdělávací potřeby Policie ČR a Armády ČR a zda hospodařily instituce při realizaci své činnosti s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2019 do června 2020.

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

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),
Ministerstvo obrany (dále také „MO“),
Policejní akademie České republiky v Praze (dále také „PA ČR“).

Kolegium NKÚ na svém XVII. jednání, které se konalo dne 9. listopadu 2020,

schválilo usnesením č. 10/XVII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Vysokoškolské vzdělávání policistů a vojáků v kontrolovaném období¹

805 mil. Kč

Náklady
na činnost PA ČR

4 019 mil. Kč

Náklady MO
na činnost UNOB²

1 853

Celkový počet
absolventů PA ČR

46 %

Pokles počtu absolventů
vojáků z povolání na UNOB

1 171

Celkový počet
absolventů UNOB

Vybrané ukazatele státních vysokých škol v období 2016–2019³

PA ČR	UNOB	
43 %	68 %	Průměrný podíl studujících policistů ⁴ , resp. vojáků ze všech studentů
21 %	54 %	Podíl absolventů státní vysoké školy, kteří se uplatnili na vedoucích pozicích u policie a v armádě ke konci srpna 2019
31 %	56 %	Průměrný podíl pedagogických zaměstnanců k celkovému počtu zaměstnanců státní vysoké školy
25	4	Průměrný počet studentů na pedagoga státní vysoké školy

¹ Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018.

² Univerzita obrany v Brně (dále také „UNOB“).

³ NKÚ získal údaje i za rok 2019, kontrolované období bylo o tento rok rozšířeno v rámci sledování vybraných ukazatelů.

⁴ Cílem kontrolní akce bylo posoudit, zda činnost PA ČR zabezpečuje vzdělávací potřeby PČR. Z tohoto důvodu byla ke kontrole vybrána pouze část bezpečnostních sborů, a to PČR.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil zabezpečování vzdělávacích potřeb Policie ČR (dále také „PČR“ nebo „policie“) a Armády ČR (dále také „AČR“ nebo „armáda“) prostřednictvím PA ČR a UNOB. NKÚ také zkontroloval, zda tyto instituce hospodařily při své činnosti s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně.

PA ČR a UNOB jsou jediné dvě státní vysoké školy ve vzdělávací soustavě ČR. Jejich vzdělávací programy jsou specifické a z hlediska nákladovosti rozdílné. PA ČR je organizační složkou státu financovanou z rozpočtové kapitoly MV. UNOB je součástí organizační složky státu MO, z jehož rozpočtové kapitoly je financována. Podle ustanovení § 94 odst. 1 a 2 zákona č. 111/1998 Sb.⁵ tyto státní vysoké školy vzdělávají zejména odborníky pro ozbrojené síly⁶ (UNOB) a odborníky pro bezpečnostní sbory⁷ a obecní policie (PA ČR).

NKÚ při kontrole zjistil, že MV v kontrolovaném období nastavilo požadavky na počty přijímaných studentů na PA ČR bez ohledu na reálné potřeby policie. Dle MV policie zaměstnávala ve stejném období trojnásobek požadovaných vysokoškolsky vzdělaných policistů. Přesto MV navyšovalo peněžní prostředky státu pro zajištění vzdělávacích potřeb u PA ČR. MV zároveň nestanovilo ukazatele pro hodnocení efektivnosti činnosti PA ČR ve vazbě na vzdělávací potřeby a nenaplnilo cíle vzdělávání stanovené v koncepčních dokumentech, jako např. preference oboru vzdělávání, využití absolventů PA ČR nebo dokončení kompetenčního modelu. Nedostatky MV v oblasti plánování vzdělávacích potřeb PČR potvrzuje i zjištěný 43% průměrný podíl policistů studujících na jiných vysokých školách, než je PA ČR, nebo skutečnost, že pouze 31 % celkového počtu vysokoškolsky vzdělaných policistů v roce 2019 absolvovalo bezpečnostně právní obor realizovaný PA ČR. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že MV v kontrolovaném období nezabezpečovalo vzdělávací potřeby PČR prostřednictvím PA ČR koncepčně a věcně správně.

MO prostřednictvím UNOB nezabezpečovalo v kontrolovaném období efektivně vzdělávací potřeby AČR. Důvodem pro toto konstatování je skutečnost, že objem peněžních prostředků státu vynaložených MO na vysokoškolské vzdělávání vzrostl při současném poklesu počtu absolventů UNOB (vojáků z povolání) o 47 %, přičemž požadavky MO při přijímání nových uchazečů v období let 2016 až 2019 byly naplněny pouze na 64 %. MO zároveň nastavilo cíle v koncepčních dokumentech vzdělávání pouze obecně a nemělo obdobně jako MV nastaven způsob vyhodnocení efektivnosti činnosti UNOB.

Výše uvedené vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. MV v období 2016 až 2019 nezabezpečovalo vysokoškolské vzdělávací potřeby PČR prostřednictvím PA ČR koncepčně a věcně dle aktuálních potřeb. MO prostřednictvím UNOB nezabezpečovalo efektivně vzdělávací potřeby AČR. Průměrný podíl studujících příslušníků PČR (dále také „policistů“), resp. vojáků z povolání (dále také „vojáků“)

⁵ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

⁶ Ozbrojené síly se dle ustanovení § 3 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, s přihlédnutím k ustanovení § 2 odst. 1 téhož zákona, člení na Armádu České republiky, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.

⁷ Bezpečnostním sborem se dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

k ostatním studentům činil ve stejném období na PA ČR 43 %, resp. na UNOB 69 %. PA ČR dosáhla MV požadovaného počtu studentů policistů přijatých ke studiu průměrně z 84 % a UNOB plnila počet vojáků přijatých ke studiu dle požadavků MO průměrně na 64 %. Např. UNOB splnila požadavek MO v roce 2019 pouze z 50 %. Současně počet neobsazených vysokoškolských míst AČR v období 2016 až 2019 vzrostl o 15 %. Podíl absolventů PA ČR na vedoucích pozicích, kteří se uplatnili u policie, činil ke konci srpna 2019 celkem 21 %. Ke stejnému datu podíl absolventů UNOB uplatněných na vedoucích pozicích v armádě dosáhl 54 %.

2. PČR měla ke konci srpna 2019 o 223 % více policistů s vysokoškolským vzděláním, než bylo požadováno její systemizací. Přitom pouze 31 % z nich absolvovalo vzdělání v bezpečnostně právním oboru. Téměř 43 % policistů, kteří si v uvedeném období zvyšovali stupeň vzdělání při výkonu služby, nestudovalo PA ČR. MV tak dostatečně nevyužívalo ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.⁸ a umožnilo policistům studovat bez ohledu na preferovaný obor vzdělání.
3. MV neplnilo cíle stanovené v koncepčních dokumentech vysokoškolského vzdělávání, které se týkaly např. výše zmíněného stanovení oboru vzdělání pro konkrétní systemizované služební místo (dále také „SSM“), maximálního využití absolventů vybraných studijních programů nebo tvorby kompetenčního modelu. Zpoždění v plnění cílů činilo v době ukončení kontroly NKÚ asi rok a půl. Tím MV ohrožuje i splnění cíle *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*⁹. Obecné cíle v koncepčních dokumentech vysokoškolského vzdělávání MO byly plněny, nicméně nebyly hodnotitelné z hlediska SMART¹⁰. Z koncepčních dokumentů vyplynulo, že MV, resp. PČR, nepovažovalo PA ČR v období 2016 až 2019 za „profesní akademii policistů“, kdežto MO stanovilo UNOB jako hlavní rekruční zdroj pro doplňování důstojnického sboru AČR.
4. Počet vojáků absolventů UNOB v období 2016 až 2019 klesl o 47 %, klesl také počet vojáků přijatých ke studiu, a to o 28 %. Zároveň peněžní prostředky státu vynaložené MO na UNOB vzrostly o 15 %, což ovlivnilo efektivnost vynaložených peněžních prostředků státu. Podíl počtu pedagogických zaměstnanců k celkovému počtu zaměstnanců činil průměrně na PA ČR 31 %, na UNOB to bylo 56 %. Počet studentů na pedagoga¹¹ zároveň činil na PA ČR průměrně 25 studentů, u UNOB to byli čtyři studenti. PA ČR ani MO, resp. UNOB, nesledovaly např. ukazatel „náklady na studenta“, který umožňuje vyhodnocovat efektivnost jejich činnosti. Sledování struktury nákladů v kombinaci s počty pedagogů nebo studentů je žádoucí i proto, že průměrné platy pedagogů – policistů, resp. pedagogů – vojáků na státních vysokých školách byly v kontrolovaném období vyšší než průměrné platy pedagogů veřejných vysokých škol zhruba o 18 %.

⁸ Ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. stanoví: „Nestanoví-li tento zákon jinak, musí příslušník pro služební místo, na které je ustanoven, splňovat vedle stupně vzdělání též požadavek oboru nebo zaměření vzdělání.“

⁹ *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* byl schválen usnesením vlády ČR dne 27. 8. 2014 č. 680. Jedná se o specifický cíl 4.4 *Rozvoj řízení lidských zdrojů Policie České republiky*, jehož cílem je vytvořit efektivní řízení lidských zdrojů PČR pro poskytování profesionální služby občanům v rámci zajišťování vnitřní bezpečnosti, veřejného pořádku a potírání kriminality. Opatření vycházející z uvedeného specifického cíle byla převzata do *Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020* do oblasti 3.1.1 *Řízení lidských zdrojů*.

¹⁰ SMART = akronym z anglických slov: specific (konkrétní), measurable (měřitelný), achievable (dosažitelný), relevant (relevantní), time-bound (časově vymezený).

¹¹ Počet pedagogických zaměstnanců = evidenční počet zaměstnanců přepočtený na plný pracovní úvazek.

5. Z odlišného právního postavení obou státních vysokých škol vyplývá jejich rozdílné ekonomické postavení. PA ČR je organizační složkou státu hospodařící s majetkem státu a samostatnou účetní jednotkou. UNOB je vnitřní organizační jednotkou MO. MO v kontrolovaném období nesledovalo náklady vynaložené na vysokoškolské vzdělávání, a nemohlo tak efektivně vyhodnocovat např. využití majetku užívaného UNOB ve vazbě na klesající počet studentů, resp. absolventů. Z analýzy kapacit areálů užívaných UNOB vyplynulo, že na jednu učebnu připadli v roce 2019 průměrně tři studenti.
6. MV opakovaně prodlužovalo termín pro ukončení realizace programu č. 114V02 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny školství, vzdělávání a tělovýchovy*. Dokumentace programu neobsahovala soubor konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku určených k realizaci. MO stanovilo u kontrolované investiční akce pouze cíl akce, ale již nedefinovalo parametry nebo indikátory jako měřitelné věcné ukazatele. MO se zavázalo po ukončení kontroly NKÚ nedostatek systémově napravit, a to doplněním věcného parametru akce ve smyslu účelu při evidenci a registraci akcí.

II. Informace o kontrolované oblasti

MV vytváří mimo jiné podmínky pro plnění úkolů PČR¹², odpovídá za její činnost, kterou koordinuje, usměrňuje a kontroluje. PČR je podřízena MV. Údaje a dokumenty uvedené v tomto kontrolním závěru týkající se PČR byly předloženy MV prostřednictvím Policejního prezidia ČR. MV vůči PA ČR vykonává zřizovatelské funkce vycházející z příslušných ustanovení zákona č. 218/2000 Sb.¹³, č. 219/2000 Sb.¹⁴ a č. 111/1998 Sb.

MO řídí a mimo jiné provádí kontrolu AČR. MO vůči UNOB vykonává zřizovatelské funkce vycházející z příslušných ustanovení zákona č. 111/1998 Sb.

PA ČR a UNOB jsou jediné dvě státní vysoké školy ve vzdělávací soustavě ČR. Jejich postavení je zásadně odlišné. PA ČR je organizační složkou státu financovanou z rozpočtové kapitoly MV a samostatnou účetní jednotkou. UNOB je vnitřní organizační jednotkou MO a není samostatnou účetní jednotkou. Obě státní vysoké školy uskutečňují bakalářské, magisterské a doktorské studijní programy v prezenční¹⁵ nebo kombinované¹⁶ formě. Dále uskutečňují programy celoživotního vzdělávání, vědeckou a výzkumnou činnost, které nebyly ze strany NKÚ podrobeny kontrole.

PA ČR je policejní vysoká škola, která na základě ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb. vzdělává odborníky zejména pro bezpečnostní sbory a obecní policii. Mohou na ní studovat i studenti, kteří nejsou příslušníky bezpečnostních sborů.

¹² Ustanovení § 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

¹³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁴ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁵ Prezenční forma studia, při které je studijní program uskutečňován především prostřednictvím učitele, který je v přímém kontaktu se studentem.

¹⁶ Kombinovaná forma studia, při které je studijní program uskutečňován na základě samostatné přípravy studenta s využitím informačních technologií a speciálních učebních pomůcek ve spojení s výukou, při níž je učitel v přímém kontaktu se studentem.

UNOB je vojenská vysoká škola, která na základě ustanovení § 94 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb. vzdělává odborníky zejména pro ozbrojené síly. Mohou na ní studovat též studenti, kteří nejsou vojáky.

NKÚ v kontrolním závěru vzájemně neporovnával PA ČR a UNOB z důvodu zjištěných specifík v nákladovosti vzdělávacích programů, ani z hlediska kvality vzdělávací činnosti nebo dosažených znalostí a dovedností absolventů studijních programů.

Přehled nákladů na činnost státních vysokých škol a počet jejich absolventů v kontrolovaném období jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Přehled nákladů na činnost státních vysokých škol, počty absolventů PA ČR a UNOB

	2016		2017		2018		Celkem	
	Náklady v tis. Kč	Počet absolventů	Náklady v tis. Kč	Počet absolventů	Náklady v tis. Kč	Počet absolventů	Celkové náklady v tis. Kč	Počet absolventů
PA ČR	246 899	586	263 609	669	294 059	598	804 567	1 853
MO (UNOB)	1 267 830	509	1 295 603	349	1 455 925	313	4 019 358	1 171

Zdroj: Monitor státní pokladny (výkaz zisků a ztráty PA ČR) a informace MO (náklady resortu zahrnují náklady MO, Armádní Servisní, p. o., a organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení, p. o., které se vztahují k vysokoškolskému vzdělávání).

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akcí č. 19/20 bylo prověřeno, zda PA ČR a UNOB zabezpečovaly vzdělávací potřeby PČR a AČR a zda při zabezpečování těchto potřeb hospodařily s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně.

Při kontrole byly stanoveny tyto cíle:

- ověřit, zda PA ČR, resp. UNOB efektivně zabezpečovaly vzdělávací potřeby PČR, resp. AČR;
- ověřit koncepční a kontrolní činnost MV, resp. MO v oblasti vysokoškolského vzdělávání a plnění jejich zřizovatelských funkcí vůči PA ČR, resp. UNOB;
- ověřit, zda PA ČR hospodařila s majetkem a peněžními prostředky státu v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně;
- ověřit, zda MO sledovalo majetek využívaný UNOB a vyhodnocovalo náklady související s jeho údržbou a provozem;
- ověřit, zda MV, resp. MO zabezpečily dostatečné podmínky pro dosažení předpokládaných cílů vybraných programů a investičních akcí;
- ověřit, zda PA ČR, resp. MO postupovaly při realizaci vybraných investičních akcí v souladu s právními předpisy.

Kontrola byl podroben dlouhodobý majetek u PA ČR a MO v celkové výši 113 205 tis. Kč a peněžní prostředky státu na MV a PA ČR v celkové výši 392 222 tis. Kč. V rámci programového financování byly na MV a MO kontrole podrobeny peněžní prostředky státu poskytnuté na investiční akce ve výši 215 556 tis. Kč.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MV nezabezpečovalo vzdělávací potřeby PČR koncepčně a věcně dle aktuálních potřeb, MO nezabezpečovalo vzdělávací potřeby AČR efektivně

PA ČR se dle ustanovení § 95 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. při přijímání uchazečů ke studiu řídí požadavky MV¹⁷. UNOB se dle ustanovení § 95 odst. 2 téhož zákona při přijímání vojáků ke studiu řídí požadavky MO. Počet civilních studentů UNOB je každoročně upřesňován v návaznosti na výši požadavku MO na přípravu studentů vojáků¹⁸. Na základě výše uvedených ustanovení zákona stanovilo MV a MO podmínky pro vzdělávání PA ČR a UNOB stanovením počtu studentů přijímaných ke studiu.

MV v roce 2016 navíc stanovilo na rok 2017/2018 pravidlo pro přijímání uchazečů ke studiu jako poměr dvou přijatých uchazečů z bezpečnostních sborů a obecní policie a jednoho přijatého civilního uchazeče (2:1). Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že PA ČR se stanoveného poměru dosáhnout nepodařilo, v roce 2017 bylo ke studiu přijato 619 příslušníků bezpečnostních sborů a obecní policie a 523 civilistů (1,18:1). V dalším roce MV stanovený poměr snížilo. MV počty uchazečů přijímaných ke studiu na PA ČR v období 2016 až 2019 nenastavilo ve vazbě na aktuální potřeby vysokoškolsky vzdělaných policistů PČR. MV pouze opakovalo počty stanovené pro rok 2017 (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2: Požadovaný a skutečný počet studentů policistů a vojáků přijatých na PA ČR a UNOB

Rok	Požadavky MV* na počet policistů přijímaných ke studiu na PA ČR		Skutečný počet přijatých policistů ke studiu na PA ČR		Míra plnění	Požadavky MV* na počet vojáků přijímaných ke studiu na UNOB		Skutečný počet přijatých vojáků ke studiu na UNOB		Míra plnění
	Prezenční forma	Kombinovaná forma	Prezenční forma	Kombinovaná forma		Prezenční forma	Kombinovaná forma	Prezenční forma	Kombinovaná forma	
2016	10	492	8	498	101 %	501	110	416	110	86 %
2017	100	400	8	396	81 %	405	183	337	55	67 %
2018	100	400	14	361	75 %	506	146	325	44	57 %
2019	100	400	6	399	81 %	614	141	341	38	50 %
Průměrná míra plnění					84 %					64 %

Zdroj: informace PA ČR, MO.

* Za požadavek MV v letech 2017 a 2018 se považuje celkový maximální počet přijatých studentů.

Od akademického roku 2017/2018 bylo určeno 100 míst prezenční formy studia pro policisty. MV přitom umožňovalo tuto formu studia stávajícím policistům v minimálním rozsahu z důvodu nedostatku policistů ve výkonu služby (k 1. 1. 2020 jich oproti stavu vycházejícího z *Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020* chybělo celkem 2 943). MV upřednostňovalo především kombinovanou formu studia.

Požadovaný počet studentů vojáků přijatých ke studiu podle požadavků MO neplnila ani UNOB, která např. v roce 2019 splnila požadovaný počet přijatých studentů pouze z 50 %. Zároveň počet jejich absolventů vojáků v období 2016 až 2019 klesl o 47 % (viz bod 4. tohoto kontrolního závěru). Současně počet neobsazených míst MO (AČR) vysokoškolsky vzdělaným personálem vzrostl ze 456 v roce 2016 na 523 v roce 2019, tj. o 15 %. MO mělo nastaveny požadavky pro stanovení počtu studentů přijímaných do prvního ročníku podle požadavků AČR. MO tyto požadavky v období 2017 až 2019 každoročně navyšovalo, ačkoliv je UNOB

¹⁷ Do 31. 8. 2016 se PA ČR řídila požadavky MV pouze při přijímání policistů ve služebním poměru ke studiu.

¹⁸ Do 31. 8. 2016 počet studentů, kteří nebyli vojáky, činil zpravidla jednu třetinu kapacity UNOB a byl každoročně upřesňován v návaznosti na výši požadavku MO na přípravu studentů-vojáků.

nebyla schopna splnit ani v prvním z uvedených roků. Skutečný počet přijatých vojáků ke studiu byl v uvedeném období obdobný, požadavky MO se také nedařilo UNOB dlouhodobě plnit. Počet absolventů UNOB tak neodpovídal potřebám AČR, jejímž úkolem vycházejícím z *Koncepce výstavby Armády ČR do roku 2025* bylo od roku 2016 zvýšit počet vojáků o 5 000.

PA ČR má vzdělávat odborníky zejména pro bezpečnostní sbory a obecní policie, UNOB má vzdělávat odborníky zejména pro ozbrojené síly. Poměr policistů a vojáků k civilním studentům přijatých na PA ČR a UNOB je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Poměr jednotlivých skupin studentů k celkovému počtu studentů přijatých na PA ČR a UNOB

Rok	PA ČR						UNOB			
	Studenti policisté	– jejich podíl	Civilní studenti	– jejich podíl	Ostatní studenti*	– jejich podíl	Studenti vojáci	– jejich podíl	Civilní studenti	– jejich podíl
2016	506	53 %	395	41 %	56	6 %	526	62 %	321	38 %
2017	404	35 %	523	46 %	215	19 %	392	64 %	216	36 %
2018	375	41 %	437	47 %	112	12 %	369	74 %	132	26 %
2019	405	44 %	435	48 %	76	8 %	379	75 %	126	25 %
Průměr		43 %		45 %		12 %		68 %		32 %

Zdroj: informace PA ČR, MO.

* Na PA ČR mohou dále studovat příslušníci ostatních bezpečnostních sborů a obecní policie. Ti představují zbývající podíl studentů.

Z tabulky č. 3 vyplývá, že v období 2016 až 2019 byl počet studentů policistů v poměru k celkovému počtu studentů přijatých na PA ČR nadpoloviční pouze v roce 2016. V roce 2017 poklesl na 35 %, poté narostl na 44 % v roce 2019. Počet vojáků přijímaných na UNOB byl ve stejném období v poměru k celkovému počtu přijatých studentů vždy nadpoloviční s rostoucí tendencí (podíl se zvýšil z 62 % v roce 2016 až na 75 % v roce 2019). Z výše uvedeného vyplývá zvyšující se podíl civilních studentů na PA ČR, naopak UNOB svým zaměřením zůstává i nadále státní vysokou školou pro vojáky.

Podíl absolventů UNOB, kteří se uplatnili na vedoucích pozicích v rámci MO, byl ke konci srpna 2019 ve výši 54 %. Podíl absolventů PA ČR, kteří se uplatnili na vedoucích pozicích v rámci PČR, byl ke stejnému datu ve výši 21 %. V letech 2016 až 2019 bylo k PČR přijato celkem 5 881 policistů, z nichž bylo 1 493 vysokoškolsky vzdělaných, tj. 25 %. MV ale nesledovalo počty absolventů PA ČR, kteří bezprostředně po jejím absolvování nastoupili do služebního poměru k PČR. MV tak nemohlo vyhodnotit přínos realizovaných aktivit směřujících k uplatnění těchto studentů. Absolventi UNOB byli na MO bezprostředně po ukončení studia zařazeni na SSM, na která se připravovali již v rámci studia.

2. MV umožnilo policistům zvyšovat si stupeň vzdělání při výkonu služby bez ohledu na studovaný obor vzdělání

MV, resp. PČR má vysoký podíl vysokoškolsky vzdělaných policistů, což vyplývá z plnění její systemizace služebních míst (dále také „systemizace“). Následující tabulka uvádí plnění systemizace u vysokoškolského stupně vzdělání policistů a vojáků. MV, resp. PČR, a MO vyjadřovaly systemizaci v odlišných jednotkách, nicméně pro souhrnné srovnání vývoje plnění systemizací jsou údaje srovnatelné.

Tabulka č. 4: Naplnění systemizace vysokoškolského stupně vzdělání u PČR a MO

	PČR		MO (počet vojáků)	
	k 31. 12. 2016	k 31. 8. 2019	k 31. 12. 2016	k 31. 8. 2019
Požadovaný stav systemizace*	13 %	14 %	6 775	6 910
Skutečný stav	44 %	45 %	5 685	5 943
Plnění systemizace	341 %	323 %	84 %	86 %

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ, *Strategie řízení lidských zdrojů*, informace PČR a MO.

* Systemizace PČR a MO byly průběžně měněny dle navyšování celkového počtu policistů, resp. vojáků.

MV, resp. PČR měla k 31. 8. 2019 o 223 % více policistů s vysokoškolským vzděláním, než bylo požadováno systemizací PČR (4krát více policistů s minimálním magisterským stupněm vzdělání a 1,5krát více policistů s minimálním bakalářským stupněm vzdělání). Na tuto skutečnost samo MV upozornilo již v *Koncepci rozvoje Policie České republiky do roku 2020* z roku 2017 a *Strategii řízení lidských zdrojů* z roku 2018. MV v nich vyhodnotilo, že je ohrožena stabilizace policejního personálu z důvodu nenaplnění kariérního očekávání nových vysokoškolsky vzdělaných policistů. Následkem je dle MV jejich vysoká fluktuace a dřívější odchod ze služebního poměru. Při realizaci opatření vedoucích k zefektivnění organizační struktury PČR bylo MV v době kontroly NKÚ ve zpoždění rok a půl oproti původně stanovenému termínu. MV v období 2016 až 2019 neusměřňovalo vzdělanostní strukturu policistů dle aktuálních potřeb ani stanovené systemizace.

Rozdílná situace byla u MO, které čelilo nedostatku vojáků s vysokoškolským vzděláním. Oproti stanovené systemizaci jich mělo k 31. 8. 2019 o 14 % méně. Počty absolventů UNOB v období 2016 až 2019 však neodpovídaly této potřebě vyplývající ze systemizace a vznikla akutní potřeba doplňování důstojnického sboru i z jiných zdrojů.

Bezpečnostně právní obor požadovaný MV a akreditovaný na PA ČR patří dle systemizace do skupiny oborů právo, právní a veřejnosprávní činnost. U policistů dosáhla v roce 2019 tato skupina oborů podílu pouze 31 % z celé PČR. Ze zbývajících 69 % měli policisté vystudovaný jiný obor vysoké školy. Jednalo se např. o pedagogiku a sociální péči s 27 %, ekonomii s 12 % nebo sociální vědy s 6 %.

V období 2016 až 2019 studovalo 30 % policistů jiný obor vysoké školy, než je skupina oborů právo, právní a veřejnosprávní činnost (tabulka č. 5). MV tak plně nevyužívalo ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., když nestanovilo požadavky nebo obor vzdělání a umožnilo policistům zvyšovat si stupeň vzdělání při výkonu služby bez ohledu na požadovaný studijní obor.

Tabulka č. 5: Počet policistů podle studovaného oboru vysoké školy

Obor vzdělání	2016	2017	2018	2019	Celkem
Právo, právní a veřejnosprávní činnost	704	407	470	525	2 106
Ostatní obory VŠ	227	223	237	202	889
Celkem obory VŠ	931	630	707	727	2 995
Podíl ostatních oborů VŠ z celkového počtu	24 %	35 %	34 %	28 %	30 %

Zdroj: informace PČR.

NKÚ dále zjistil, že MV, resp. PČR umožnila řadě policistů zvyšovat si stupeň vzdělání při výkonu služby a vynaložila peněžní prostředky státu na jejich studium. V období 2016 až 2019 si téměř 43 % policistů zvyšovalo vzdělání na jiných vysokých školách, než byla PA ČR.

Tabulka č. 6: Počet policistů, kteří si zvyšovali stupeň vzdělání při výkonu služby

Název školy	2016	2017	2018	2019	Celkem
PA ČR v Praze	517	225	267	358	1 367
Střední policejní škola a Vyšší policejní škola MV	87	93	104	52	336
Ostatní VŠ	327	312	336	317	1 292
Celkový počet policistů zvyšujících si vzdělání při výkonu služby	931	630	707	727	2 995
Podíl ostatních VŠ z celkového počtu	35 %	50 %	48 %	44 %	43 %

Zdroj: informace PČR.

V případě MO si ve stejném období pouze 125 vojáků zvyšovalo vzdělání na jiné škole, než byla UNOB.

3. Neplnění cílů koncepčních dokumentů vysokoškolského vzdělávání

MV upravilo vysokoškolské vzdělávání policistů v několika koncepčních dokumentech, např. v *Rozvoji policejního vzdělávání v působnosti Ministerstva vnitra*. MV v dokumentu uvedlo, že PČR by měla v maximální možné míře využívat absolventů vybraných studijních programů PA ČR.

PČR nastavilo požadavky na vzdělání policistů také prostřednictvím dalších dvou koncepčních dokumentů, a to *Koncepcí rozvoje Policie České republiky do roku 2020* (dále také „Koncepce rozvoje policie“) a *Strategií řízení lidských zdrojů*. Tyto dokumenty byly navzájem provázány. Koncepční cíle, které do doby ukončení kontroly NKÚ nebyly naplněny, se týkaly především stanovení oboru vzdělání pro SSM, preferování absolventů studijních programů v oblasti vzdělávání *bezpečnostní obory*¹⁹ nebo tvorby tzv. kompetenčního modelu a *Koncepce profesního vzdělávání příslušníků a občanských zaměstnanců PČR*. Realizace cílů se odvíjí od implementace *Strategie řízení lidských zdrojů*, jejíž provedení bylo v době kontroly NKÚ zpožděné o rok a půl. Tím, že není realizována, je ohroženo splnění cílů Koncepce rozvoje policie a také *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*. Cíle a opatření *Strategie řízení lidských zdrojů* zároveň nebyly stanoveny měřitelně, což vede k nemožnosti MV jednoznačně vyhodnotit jejich splnění.

MV neřídilo stanovení oboru vzdělání u konkrétních SSM u PČR. MV nestanovilo konkrétní požadavky na obor vzdělání a ani zajišťování odborné přípravy pro místa vedoucích zaměstnanců PČR. Jedním z důvodů nesystémového řízení MV byla i skutečnost, že MV, resp. PČR v koncepčních dokumentech nepreferovaly PA ČR jako „profesní akademii policistů“, ačkoliv ta má vzdělávat odborníky zejména pro bezpečnostní sbory a obecní policii. MV v koncepčních dokumentech nestanovilo žádný konkrétní cíl ani povinnost směřovat zvyšování stupně vzdělání policistů právě prostřednictvím PA ČR. MV schválilo *Koncepci celoživotního vzdělávání příslušníka Policie ČR* v roce 2008 a od té doby ji neaktualizovalo. MV *Koncepci profesního vzdělávání příslušníků a občanských zaměstnanců PČR*, která měla tuto koncepci nahradit, do konce kontroly NKÚ nezpracovalo.

MO nastavilo požadavky na vzdělání vojáků prostřednictvím dvou koncepčních dokumentů, a to *Koncepce výstavby Armády ČR do roku 2025* a *Koncepce přípravy personálu rezortu MO na období 2012–2018*. Cíle uvedené v těchto koncepčních dokumentech však nebyly hodnotitelné z hlediska SMART vzhledem k obecnosti jejich nastavení. Např. pro oblast přípravy jednotlivce byl stanoven cíl „*přípravit všestranně vojensky připraveného profesionála, který splňuje kvalifikační předpoklady stanovené kariérním řádem, tj. stanovený stupeň*

¹⁹ Bezpečnostní obory podle nařízení vlády č. 275/2016 Sb., o oblastech vzdělávání ve vysokém školství, a se schváleným zaměřením studijního programu na přípravu odborníků v oblasti bezpečnosti ČR.

vzdělání“. MO nestanovilo v kariérním řádu přesné kvalifikační předpoklady a ani jejich úroveň.

MV stanovilo v *Koncepci výstavby Armády ČR do roku 2025* jako prioritu doplnění a posílení struktury důstojnického sboru AČR cestou přímého náboru a celostátní náborové kampaně podporující vzdělávací aktivity UNOB. MO označilo v koncepci UNOB za hlavní rekruční zdroj. Počet studentů UNOB přijatých do služebního poměru u MO byl nejnižší v roce 2016 v počtu 363 a nejvyšší v roce 2019 v počtu 428. Nicméně i tento růst z pohledu plnění hodnoty rekručního cíle²⁰ znamenal jeho plnění např. v roce 2019 pouze ve výši 57 %.

4. MV ani MO nestanovily ukazatele pro hodnocení efektivnosti činnosti státních vysokých škol

Celkový počet absolventů PA ČR se v meziročním srovnání (2019/2016) výrazně nezměnil. Výrazný pokles celkového počtu absolventů o 42 % byl zjištěn u UNOB (tabulka č. 7).

Tabulka č. 7: Celkové počty absolventů PA ČR a UNOB v letech 2016 až 2019

		2016	2017	2018	2019	Změna 2019/2016
Počet absolventů PA ČR	Policisté	230	309	263	273	+ 19 %
	Zbývající složky bezpečnostních sborů a obecní policie	51	57	57	57	+ 12 %
	Civilisté	305	303	278	265	- 13 %
	Celkem	586	669	598	595	+ 2 %
Počet absolventů UNOB	Vojáci	327	189	177	173	- 47 %
	Civilisté	182	160	136	122	- 33 %
	Celkem	509	349	313	295	- 42 %

Zdroj: informace PA ČR, MO.

PA ČR ani MO nesledovaly a nevyhodnocovaly v kontrolovaném období např. ukazatel „náklady na studenta“, jehož prostřednictvím by vyhodnotily efektivnost vynaložených peněžních prostředků státu. Přitom např. problematika způsobu stanovení jednotkových nákladů PA ČR a odlišných vykazovaných hodnot MV a PA ČR byla projednávána již v roce 2015 na výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky²¹. Na nutnost sledovat tento ukazatel poukázala také kontrola hospodaření provedená MV na PA ČR ve stejném roce.

Náklady na studenta NKÚ získal na základě kalkulací a odborného odhadu PA ČR a MO. Např. v roce 2018 dosáhly náklady na studenta u PA ČR cca 62 tis. Kč a u UNOB cca 735 tis. Kč. Dle předložených podkladů byly náklady na studenta UNOB (MO) v kontrolovaném období průměrně asi desetkrát vyšší než na PA ČR, což je způsobeno např. tím, že vojenské vysoké školství má oproti policejnímu řádu specifika, k nimž patří mimo jiné poskytování bezplatného ubytování na internátech nebo existence mzdy v rámci přípravy vojáka na budoucí povolání. Dalším z faktorů v rozdílu výše nákladů na studenta je míra využití kombinovaného studia, která byla na PA ČR průměrně 70 %, kdežto na UNOB byla méně než 30 %. UNOB také oproti PA ČR zaměstnávala vyšší podíl pedagogických zaměstnanců k celkovému počtu zaměstnanců,

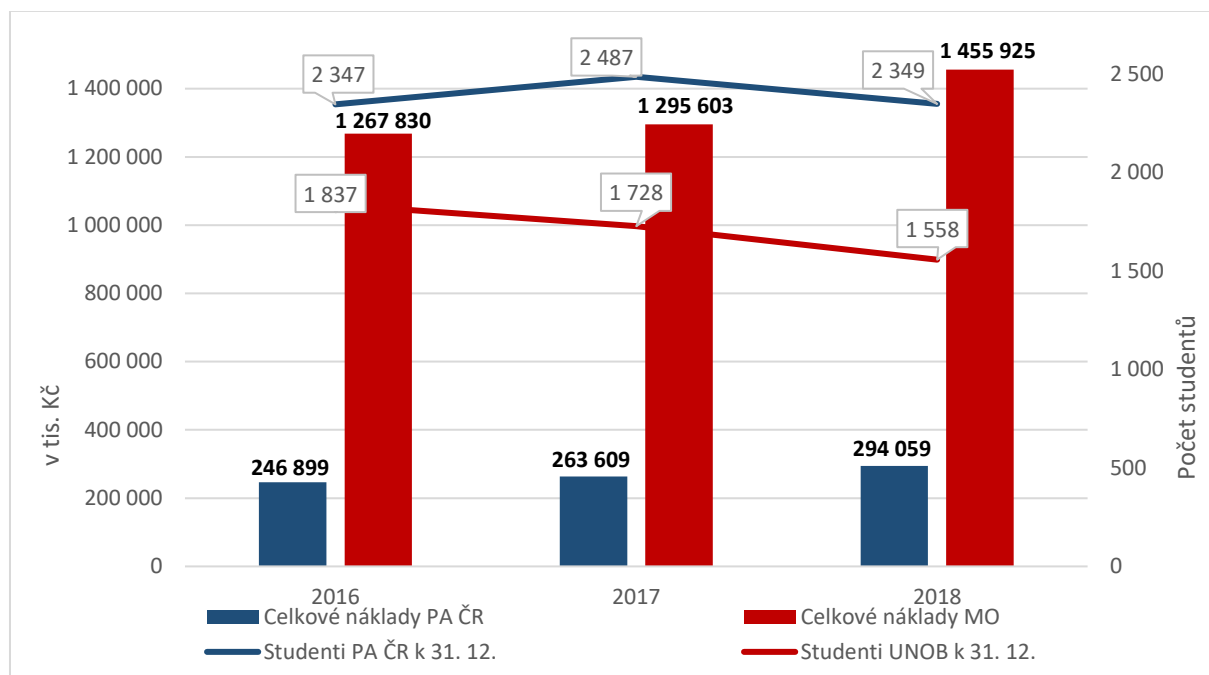
²⁰ Rekruční cíl vyjadřuje potřebu doplnění ozbrojených sil profesionálním vojenským personálem v daném kalendářním roce.

²¹ Viz zápis z 15. schůze ze dne 4. března 2015 a zápis ze 17. schůze ze dne 10. června 2015. Nákladovost vzdělávací činnosti v sektoru veřejného vysokého školství měří a vyhodnocuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy již řadu let (např. dokument *Vysoké školy v ČR a náklady na jejich vzdělávací činnost* – čj. MSMT-31791/2012-35).

ze kterého vyplynul nižší podíl počtu studentů na pedagogického zaměstnance (viz tabulka č. 9).

Rozpočet státních vysokých škol byl tvořen pouze na základě skutečnosti čerpání rozpočtu z předchozích let bez přímé souvislosti např. s počtem studentů. Srovnání vývoje celkových nákladů a počtu studentů PA ČR a UNOB v kontrolovaném období je uvedeno v grafu č. 1.

Graf č. 1: Meziroční srovnání vývoje nákladů na činnost státních vysokých škol a počtu studentů PA ČR a UNOB



Zdroj: Monitor státní pokladny (výkaz zisků a ztráty PA ČR), informace PA ČR a informace MO (náklady resortu zahrnují náklady MO, Armádní Servisní, p. o., a organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení, p. o., které se vztahují k vysokoškolskému vzdělávání).

Z grafu vyplývá, že počet studentů UNOB v kontrolovaném období klesl o 15 % při navýšení nákladů ve stejném období o 188 mil. Kč, tj. nárůst o 15 %. Tento pokles studentů byl na UNOB také doprovázen růstem nákladů na studenta o cca 31 %, což snižuje efektivnost vynaložených peněžních prostředků státu (viz tabulka č. 8). MO se negativním vývojem počtu studentů a současným zvyšováním nákladů spojeným mimo jiné i s růstem počtu zaměstnanců (viz tabulka č. 9) nezabývalo.

Podíl počtu pedagogických zaměstnanců k jejich celkovému počtu činil v období 2016 až 2019 průměrně na PA ČR 31 %, na UNOB to bylo 56 %. Počet studentů na pedagoga činil na PA ČR průměrně 25 studentů, u UNOB to byli čtyři studenti. Oba tyto podíly ovlivnily vyšší náklady na studenta UNOB.

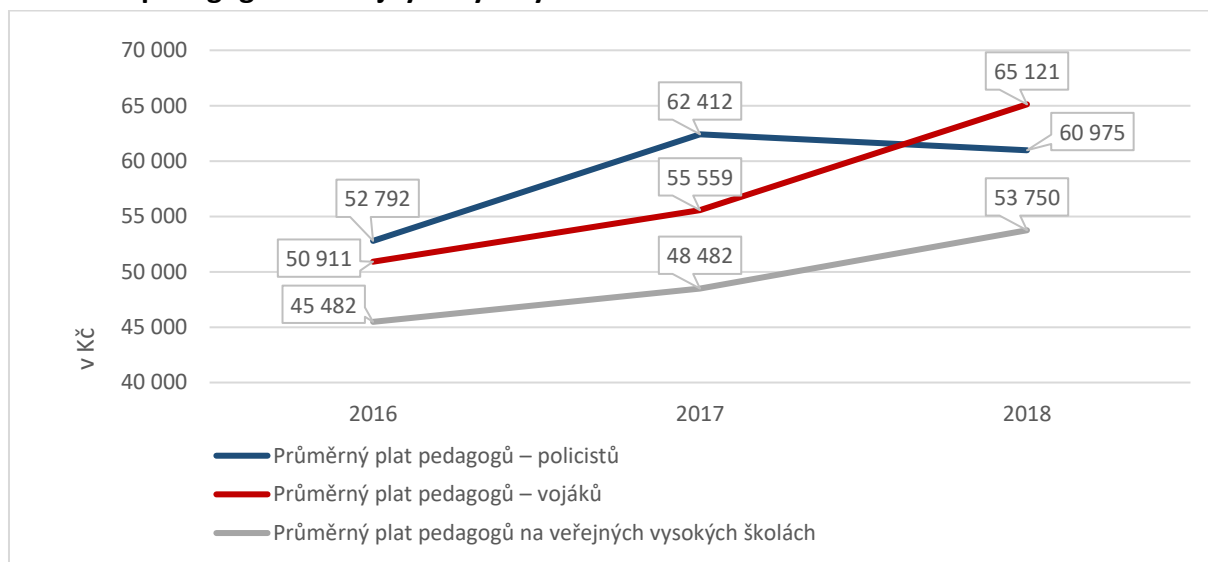
Tabulka č. 9: Podíl počtu pedagogických zaměstnanců na počet studentů PA ČR a UNOB

Rok	PA ČR					UNOB				
	Počet zaměstnanců celkem	– z toho pedagogických	– jejich podíl	Počet studentů celkem	Počet studentů na pedagoga	Počet zaměstnanců celkem	– z toho pedagogických	– jejich podíl	Počet studentů celkem	Počet studentů na pedagoga
2016	313	98	31 %	2 347	24	807	465	58 %	1 837	4
2017	311	95	31 %	2 487	26	804	459	57 %	1 728	4
2018	310	95	31 %	2 349	25	830	467	56 %	1 558	3
2019	305	93	30 %	2 381	26	856	448	52 %	1 533	3
Průměr			31 %		25			56 %		4

Zdroj: informace PA ČR a UNOB.

MO neprovedlo od roku 2016 redukci počtu zaměstnanců UNOB ve vazbě na pokles počtu studentů v období od roku 2016 do roku 2019. Počet zaměstnanců UNOB se ve stejném období zvýšil z 807 na 856, čímž vzrostly náklady na platy o 134 mil. Kč.

Graf č. 2: Porovnání průměrných platů pedagogů policistů, resp. vojáků s průměrnými platy pedagogů na veřejných vysokých školách



Zdroj: informace PA ČR a MO, statistické ročenky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

Průměrné platy pedagogů – policistů, resp. vojáků byly v kontrolovaném období vyšší zhruba o 18 % než průměrné platy pedagogů na veřejných vysokých školách. Důvodem bylo mzdové hodnocení vycházející z tabulek pro příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil.

Výuku odborných předmětů zajišťovaly PA ČR, resp. UNOB nejen s využitím vlastních pedagogických zaměstnanců, ale zejména u UNOB ve významném rozsahu prostřednictvím dohod o provedení práce nebo dohod o pracovní činnosti (dále také „dohody“).

Tabulka č. 10: Přehled uzavřených dohod a celkové výše odměn na služby externích pedagogů PA ČR a UNOB

	PA ČR		UNOB	
	Počet dohod	Celková výše odměn	Počet dohod	Celková výše odměn
2016	65	245 900 Kč	264	6 390 180 Kč
2017	90	308 200 Kč	313	7 368 740 Kč
2018	106	340 700 Kč	277	7 242 380 Kč
Změna 2018/2016	+ 63 %	+ 39 %	+ 5 %	+ 13 %

Zdroj: informace MV a MO.

Počet dohod uzavřených PA ČR se v kontrolovaném období razantně zvýšil (+ 63 %), ačkoliv počet studentů a celkový počet pedagogických zaměstnanců byl ve stejném období srovnatelný (viz tabulka č. 9). Počet dohod uzavřených UNOB neklesal i přesto, že UNOB disponovala průměrně jedním pedagogem na čtyři studenty (viz tabulka č. 9).

5. Využívání majetku státu pro vzdělávací proces na státních vysokých školách

UNOB není organizační složkou státu a není účetní jednotkou. UNOB jako vnitřní organizační jednotka MO je výhradním uživatelem nemovitých věcí (budov, areálů a pozemků), se kterými má příslušnost hospodařit MO.

MO ustanovilo ke sledování nákladů souvisejících s provozem nemovitého majetku užívaného UNOB Agenturu hospodaření s nemovitým majetkem, která je organizační složkou MO, a Armádní Servisní, příspěvkovou organizaci (dále také „ASPO“), která byla zřízena MO. Dle nastaveného systému MO neměla UNOB okamžitý přístup k informacím o nákladech na provoz a nemohla tyto náklady efektivně analyzovat a optimalizovat. Např. náklady spojené s provozem budov UNOB byly po účetní stránce nákladem ASPO.

NKÚ provedl vyhodnocení naplněnosti učeben UNOB na základě dat z roku 2019 o celkovém počtu učeben (522) a celkovém počtu studentů (1 533). Na jednu učebnu tak připadli přibližně tři studenti.

Učebny PA ČR byly určeny pro 1 200 studentů. V období 2016 až 2019 studovalo na škole ročně více než 2 300 studentů, takže na každé jedno místo teoreticky připadali téměř dva studenti. PA ČR využívala výhradně ke své vlastní činnosti přibližně 66 % areálu vysoké školy, z 34 % jej využívaly další subjekty (např. jiné útvary MV).

Využití areálu PA ČR dlouhodobě řeší i MV především proto, že je využíván i jinými složkami MV²². MV např. v roce 2016 prostřednictvím návrhu „zákona o vzdělávání na PA ČR“ usilovalo o převod majetku pod Zařízení služeb pro Ministerstva vnitra, které majetek MV spravuje. Cílem návrhu mělo být sjednocení právního postavení státních vysokých škol. Návrh zákona nebyl přijat a převod nebyl realizován.

6. Prodlužování realizace programu materiálně technické základny na MV a chybějící parametr u investiční akce na MO

MV stanovilo jako hlavní cíl programu č. 114V02 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny školství, vzdělávání a tělovýchovy* realizaci schválené *Koncepce celoživotního*

²² Např. článek [Reakce Ministerstva vnitra na vyjádření zástupců Policejní akademie v médiích ze dne 3. února 2015](#), pozměňovací návrh k sněmovnímu tisku 464/0, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=464>).

vzdělávání příslušníků Policie České republiky. Dokumentace programu neobsahovala soubor konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku určených k realizaci. MV prodloužilo období realizace programu v letech 2011 až 2015 prostřednictvím pěti doplňků o další čtyři roky, tj. o 80 %. V kontrolovaném období bylo na investiční akce PA ČR vynaloženo 12 656 tis. Kč.

MO stanovilo jako hlavní cíl podprogramu č. 107 702 – *Personál – řízení lidských zdrojů* programu č. 107 700 – *Strategické řízení obrany státu* zajištění podmínek pro zavedení flexibilního systému strategického plánování a řízení stavu a vývoje lidských zdrojů k zabránění stárnutí ozbrojených sil a rozvíjení získaného a udržení zkušeného a připraveného personálu. Podprogram byl schválen na období 2013 až 2018, přičemž v závěru roku 2018 byl prodloužen do prosince 2019. V kontrolovaném období bylo na investiční akce UNOB vynaloženo 202 900 tis. Kč.

NKÚ při kontrole investiční akce č. 107702001401 *Brno – rekonstrukce velitelství UO – Kounicova 65* zjistil, že MO stanovilo pouze cíle akce, ale již nedefinovalo parametry nebo indikátory jako měřitelné věcné ukazatele. Postup nebyl v rozporu s ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb. a vyhlášky č. 560/2006 Sb.²³, ale NKÚ konstatoval, že bude obtížné vyhodnotit cíl ve vztahu k efektivnosti vynaložených peněžních prostředků státu. MO se zavázalo po ukončení kontroly NKÚ přijmout opatření ve formě metodického usměrnění postupů při definování závazných ukazatelů akcí, kdy technický parametr akce bude při evidenci a registraci akce doplněn o věcný parametr akce ve smyslu účelu (kapacita jídelny, počet ubytovaných apod.).

Seznam zkratk

AČR	Armáda České republiky
ASPO	Armádní Servisní, příspěvková organizace
dohody	dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti
Koncepce rozvoje policie	Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020
MO	Ministerstvo obrany
MV	Ministerstvo vnitra
PA ČR	Policejní akademie České republiky v Praze
PČR	Policie České republiky
policista	příslušník PČR
SSM	systemizované služební místo
systemizace	systemizace služebních míst
UNOB	Univerzita obrany v Brně
voják	voják z povolání

²³ Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.