

OBSAH

Část A: Plán kontrolní činnosti

6. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (III)
(16/11, 16/14, 16/18, 16/19, 16/20, 16/21) 553
7. Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (I)
(16/31, 16/32) 561

Část B: Kontrolní závěry z kontrolních akcí

- 15/09 Peněžní prostředky vynakládané na podporu vzdělávání a na poradenství a propagaci v resortu Ministerstva zemědělství 563
- 15/17 Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na *Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů* 585
- 15/23 Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií Ministerstva dopravy 605
- 15/25 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí 619
- 15/26 Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynaložené v rámci technické pomoci na aktivity související s publicitou a propagací operačních programů a projektů realizovaných v programovém období 2007–2013 635
- 15/27 Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Technologická agentura České republiky* 653
- 15/28 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond kinematografie 673
- 15/29 Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8 685
- 15/30 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra 703
- 15/31 Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace a programy reprodukce majetku 715
- 15/32 Účetní závěrka Ministerstva vnitra k 31. 12. 2014 731
- 15/34 Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti u vybraných ministerstev 745

- | | | |
|-------|---|-----|
| 15/35 | Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i> za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015 | 757 |
| 15/40 | Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně technické základny státních kulturních zařízení | 773 |

Část A**Plán kontrolní činnosti****6. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (III)**

Číslo kontrolní akce: 16/11

Předmět kontroly:

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

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

ALTREVA-services s.r.o., Třebíč;

AVÍZO s.r.o., Zlív;

FOKUS Vysočina, Havlíčkův Brod;

DH Liberec, o.p.s., Liberec;

FORCORP GROUP spol. s r.o, Olomouc;

Chráněné dílny Fokus Vysočina, s.r.o., Havlíčkův Brod;

META Plzeň s.r.o., Plzeň;

OBZOR, výrobní družstvo, Plzeň;

Perfect Distribution a.s., Prostějov;

Randi Group s.r.o., Praha;

RAUDO - výrobní družstvo invalidů, Šumperk;

Služba, výrobní družstvo, České Budějovice;

STYL PLZEŇ, výrobní družstvo, Plzeň;

VEŘEJNÉ SLUŽBY PÍSEK s.r.o., Písek;

Gabriela Žehová, Horní Libchava č. popis. 261;

Jana Voháňková, Břevnice č. popis. 47;

Ing. Vladimír Matoušek, Heroutova 1736/36, Česká Lípa.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VIII/2016 na svém VIII. jednání dne 30. 5. 2016.



Číslo kontrolní akce: 16/18

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Ministerstvo zdravotnictví.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2016 na svém VIII. jednání dne 30. 5. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/19

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Grantová agentura České republiky*

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

– vybraní příjemci peněžních prostředků:

Univerzita Karlova v Praze.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/IX/2016 na svém IX. jednání dne 27. 6. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/20

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na rozvoj a obnovu materiálně technické základny sportu a tělovýchovy

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

- vybraní příjemci peněžních prostředků:

Fotbalový klub mládeže VYSOČINA JIHLAVA, z.s.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/IX/2016 na svém IX. jednání dne 27. 6. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/21

Předmět kontroly:

Správa daně z příjmů fyzických osob se zaměřením na dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu

Změna v položce:

kontrolované osoby:

upřesňuje se:

- vybraní příjemci peněžních prostředků:

Finanční úřad pro hlavní město Prahu.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/IX/2016 na svém IX. jednání dne 27. 6. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/14

Předmět kontroly:

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

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Ekoregion Úhlava, z.s., Nýrsko;

Lípa pro venkov z.s., Zbraslavice;

MAS 21, o.p.s.; Velká Hleděsebe;

MAS Český sever, z.s.; Varnsdorf;

MAS Hrubý Jeseník, z.s., Bruntál;

MAS Karlštejnsko, z.ú., Všeradice;

MAS Mikulovsko o.p.s., Mikulov;

MAS Sdružení Západní Krušnohoří, z.s., Droužkovice;

MAS Sedlčansko, o.p.s., Petrovice;

Místní akční skupina Kelečsko - Lešensko - Starojicko, z.s., Police;

Místní akční skupina Mezi Úpou a Metují, z. s., Česká Skalice;

Místní akční skupina Podještědí, z.s., Proseč pod Ještědem;

Místní akční skupina POŠUMAVÍ, zapsaný spolek, Klatovy;

Místní akční skupina SVATOJIŘSKÝ LES, z.s., Loučeň;

Rozvoj Krnovska o.p.s., Osoblaha;

Střední Haná, o.p.s., Kojetín;

Živé pomezí Krumlovsko-Jevišovicko, z.s., Moravský Krumlov.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/X/2016 na svém X. jednání dne 18. 7. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/19

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Grantová agentura České republiky*

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Masarykova univerzita, Brno;

Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem;

Univerzita Palackého v Olomouci;

Univerzita Pardubice;

Biofyzikální ústav AV ČR, v. v. i., Brno;

Ústav experimentální botaniky AV ČR, v. v. i., Praha;

Ústav fyzikální chemie J. Heyrovského AV ČR, v. v. i., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/X/2016 na svém X. jednání dne 18. 7. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/14

Předmět kontroly:

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

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

CH 3 000, s.r.o., Březiny;

CHOPOS, Chotýšany;

obec Lehotice;

Petrovický spolek pro obnovu a zachování tradic, z.s., Petrovice;

SH ČMS - Sbor dobrovolných hasičů Údlice;

Sušárna Kolečovice, občanské sdružení;

Sv. Ignác s.r.o., Chomutov;

VEGET SERVICE s.r.o., Bruntál;

Zámek Hrádek, s.r.o., Bořanovice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XI/2016 na svém XI. jednání dne 29. 8. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/20**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na rozvoj a obnovu materiálně technické základny sportu a tělovýchovy

Změna v položce:

kontrolované osoby:

doplňuje se:

Autoklub České republiky, Praha;
Česká unie sportu, z.s., Praha;
Habrůvka tradiční vesnicí z.s.;
HC Slavoj Český Krumlov, z.s.;
Jihomoravská sportovní, z.s., Břeclav;
Národní olympijské centrum vodních sportů, z.s., Praha;
Sdružení sportovních svazů České republiky, z.s., Praha;
SK ZLATANA, z.s., Břeclav;
SPORTOVNÍ AREÁL PRAHA, spolek;
SPORTOVNÍ KLUB NOVÉ MĚSTO NA MORAVĚ z.s.;
Sportovní klub Véska, spolek;
Tělovýchovná jednota Baník Stříbro, spolek;
Tělovýchovná jednota BÍLÍ TYGŘI LIBEREC, z.s.;
Tělovýchovná jednota Malše Roudné z.s.;
Tenisový klub Prostějov, spolek;
TJ Velké Hamry z.s.;
TK Slavia Plzeň z.s.;
VIKTORIA PLZEŇ - fotbal, z.s.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XI/2016 na svém XI. jednání dne 29. 8. 2016.

7. Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2016 (I)

Číslo kontrolní akce: 16/31

Předmět kontroly:

Rozvoj a obnova materiálně technické základny veřejných vysokých škol

Cíle kontroly:

Zjistit, zda program zaměřený na rozvoj a obnovu materiálně technické základny veřejných vysokých škol vychází z jasně definovaných potřeb a je realizován podle stanovených předpokladů, efektivně, účelně a hospodárně

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy;

České vysoké učení technické v Praze;

vybrané veřejné vysoké školy^{*)}.

Časový plán:

– zahájení kontroly: 09/2016

– předložení KZ ke schválení: 07/2017

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Málek

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Dodatek schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XI/2016 na svém XI. jednání dne 29. 8. 2016.

Číslo kontrolní akce: 16/32

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

Provéřit, zda peněžní prostředky určené na systémovou podporu rozvoje vzájemné spolupráce obcí a rozvoje místních partnerství byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a se zřetelem na účelnost, hospodárnost a efektivnost

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí;

Ministerstvo vnitra;

Svaz měst a obcí České republiky, Praha;

Sdružení místních samospráv České republiky, Zlín.

Poznámka: ^{*)} Označení kontrolovaných osob bude upřesněno změnou plánu kontrolní činnosti.

Časový plán:

– zahájení kontroly: 10/2016

– předložení KZ ke schválení: 06/2017

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Hana Hykšová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Dodatek schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XI/2016 na svém XI. jednání dne 29. 8. 2016.

Část A**Plán kontrolní činnosti****15/09****Peněžní prostředky vynakládané na podporu vzdělávání a na poradenství a propagaci v resortu Ministerstva zemědělství**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/09. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků EU a státního rozpočtu určených na podporu vzdělávání, poradenství a propagaci v rámci *Programu rozvoje venkova* a v rámci národních dotačních programů Ministerstva zemědělství.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od října 2015 do dubna 2016.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství; Státní zemědělský intervenční fond; Krajské informační středisko Středočeského kraje, o.p.s., Příbram; Krajské školní hospodářství, České Budějovice; Park dětem spolek, Líšnice; VÝZKUMNÝ A ŠLECHTITELSKÝ ÚSTAV OVOCNÁŘSKÝ HOLOVOUSY s.r.o.; Zemědělský svaz České republiky, Praha.

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo zemědělství a Zemědělský svaz České republiky, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námítkách podal Zemědělský svaz České republiky, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém IX. jednání, které se konalo dne 27. června 2016,

schválilo usnesením č. 7/IX/2016

kontrolní závěr v tomto znění:



I. Úvod

Kontrolní akce se zaměřila na peněžní prostředky určené na podporu vzdělávání, poradenství a propagaci v resortu Ministerstva zemědělství (dále též „MZe“). Kontrolován byl *Program rozvoje venkova* a národní dotační programy financované ze státního rozpočtu (dále též „národní dotační programy“).

Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (dále též „PRV“) je dokument schválený Evropskou komisí. Byl zpracován v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1698/2005, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, a v souladu s prováděcími pravidly¹ k této normě. PRV byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 16. srpna 2006 č. 948.

Kontrola byla zaměřena na čtyři opatření PRV, a to:

- I.3.1 *Další odborné vzdělávání a informační činnost,*
- I.3.4 *Využívání poradenských služeb,*
- III.3.1 *Vzdělávání a informace a*
- III.4.1 *Získávání dovedností, animace a provádění.*

Za implementaci PRV je odpovědné MZe, které je řídicím orgánem PRV, a dále se na implementaci podílí Státní zemědělský intervenční fond (dále též „SZIF“), který je pověřen vykonáváním funkce platební agentury a provádí administraci PRV.

Národní dotační programy jsou členěny podle způsobu jejich poskytování na národní dotace a národní dotace nestátním neziskovým organizacím.

Národní dotace poskytuje MZe na základě *Zásad, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací na základě § 2 a § 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství* (dále jen „Zásady“). V těchto Zásadách MZe stanovuje obecné podmínky pro poskytnutí dotace a vyhlašuje jednotlivé dotační programy.

V Zásadách byl také každoročně vyhlašován dotační program 9. *Poradenství a vzdělávání*, jehož účelem je organizační, ekonomické a odborné poradenství. Program je členěn na pět podprogramů:

- 9.A. *Speciální poradenství,*
- 9.E. *Školní závody,*
- 9.F. *Podpora poradenství v zemědělství,*
- 9.H. *Podpora marketingu a propagace na vybraných mezinárodních veletrzích a výstavách v zahraničí,*
- 9.I. *Podpora zlepšování praktické výuky v produkčním rybářství.*

Příjemcem může být subjekt, který splňuje podmínky jednotlivých dotačních programů.

¹ Nařízení Komise (ES) č. 1974/2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV); nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova; nařízení Komise (EU) č. 65/2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova.

Národní dotace nestátním neziskovým organizacím (dále též „národní dotace NNO“) poskytuje MZe na základě *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy* (dále též „Zásady vlády“), které každoročně schvaluje vláda ČR. Tyto Zásady vlády sjednocují postupy ústředních orgánů státní správy při poskytování dotací ze státního rozpočtu. Na základě Zásad vlády vydalo MZe *Zásady Ministerstva zemědělství pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím* (dále též „Zásady NNO“). Národní dotace NNO jsou směřovány do různých oblastí. V této kontrolní akci byly ověřovány oblasti Vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů a Podpora venkova.

Kontrolovaný objem

NKÚ zkontroloval prostředky vynaložené v období od roku 2007 do roku 2014 u vybraných projektů a dotací v celkové výši 60 615 tis. Kč. Objem dotací zkontrolovaných u vybraných příjemců činil 8 942 tis. Kč.

Tabulka č. 1 – Kontrolovatelný a kontrolovaný objem peněžních prostředků (v tis. Kč)

Kontrolované podpory	Kontrolovatelný objem	Kontrolovaný objem
<i>Program rozvoje venkova</i>	606 749	27 004
Národní dotace	449 820	20 398
Národní dotace NNO	357 171*	13 213
Celkem	1 413 740	60 615

Zdroj: podklady poskytnuté Ministerstvem zemědělství.

* Jedná se o objem poskytnutých dotací NNO za všechny dotační programy. MZe nevedlo za roky 2007–2013 prostředky jednotlivých dotačních programů odděleně.

Kontroly byly podrobeny již ukončené a proplacené projekty, resp. jejich aktivity, zaměřené na vzdělávání a poradenství. Vzorek kontrolovaných projektů byl vybrán vícestupňovým výběrem na základě provedené analýzy rizik. Součástí PRV nebyly projekty týkající se propagace. U národních dotačních programů byla oblast propagace v některých případech součástí projektů, resp. aktivit, týkajících se vzdělávání. Seznam projektů prověřených kontrolou NKÚ je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Posuzovány byly především tyto oblasti:

- koncepce, strategie a nastavení cílů podpor;
- nastavení pravidel pro výběr žádostí o dotaci;
- nastavení podmínek poskytnutí dotace a definování cílových skupin;
- nastavení a fungování kontrolního systému;
- dosahování a hodnocení cílů, spolehlivost a dostatečnost monitorování, hodnocení dopadů poskytnutých podpor.

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

II. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

1. Koncepce, strategie a nastavení cílů podpor

MZe příliš obecně stanovilo vzdělávací a poradenské aktivity, které se mohou z PRV proplácet. Nemělo tak k dispozici nástroj, který by mu pomohl zacílit kontrolovaná opatření tak, aby byly financovány jen skutečně relevantní potřeby.

MZe nemá vypracovanou ucelenou strategii ani koncepci pro poskytování národních dotačních programů pro oblast vzdělávání a poradenství. Poskytování národních dotačních programů probíhá bez koncepčního nebo strategického plánování a řídí se pouze podle aktuálních možností státního rozpočtu.

2. Nastavení pravidel pro výběr žádostí o dotaci

Výběr projektů v PRV probíhal transparentně, neboť byla stanovena jasná kritéria a pravidla, podle kterých probíhal. Při výběru vzdělávacích a poradenských aktivit k podpoře však SZIF nehodnotil jejich kvalitu a obsah. Mohly tak být vybrány i projekty, které nepřinášely nejvyšší přínos vzhledem ke stanoveným cílům.

U národních dotací MZe nenastavilo podrobná pravidla pro výběr žádostí, určování výše dotací apod. Žádosti byly ke schválení vybírány pouze dle formálních kritérií, a nikoli podle kritérií, která by zohledňovala potřebnost a kvalitu poskytovaných služeb, případně hospodárnost při vynaložení veřejných prostředků.

Pro národní dotace NNO Ministerstvo zemědělství před rokem 2013 neupravilo metodicky způsob výběru projektů. Kontrole NKÚ nebylo MZe schopno zdůvodnit výběr a financování konkrétních projektů. MZe nevyhlašovalo veřejné výzvy k podávání žádostí o dotaci ani nezveřejňovalo seznamy úspěšných žadatelů na webových stránkách. Pro výběr projektů MZe nestanovilo bodovací či hodnotící kritéria.

3. Nastavení podmínek poskytnutí dotace a definování cílových skupin

U PRV ani u národních dotačních programů MZe neověřovalo kvalitu ani obsah poskytnutých vzdělávacích služeb. Tyto požadavky nebyly součástí PRV, resp. pravidel pro žadatele (dále též „Pravidla“)². Existovalo tedy riziko, že vzdělávací služby mohly být poskytovány nekvalifikovanými a nezkušenými poskytovateli.

MZe nezdůvodnilo potřebnost podpory krajských informačních středisek (dále též „KIS“). NKÚ je toho názoru, že úkoly, které vykonávají KIS, mohou plnohodnotně zastat ostatní poradenské instituce resortu MZe.

MZe u národních dotací NNO neověřovalo hospodárnost způsobilých výdajů a nenastavilo dostatečně podrobné limity výdajů. Zásady NNO jsou pouze obecnými zásadami bez konkrétního vymezení cílů, podrobnější charakteristiky podporovaných oblastí, bez podrobného stanovení způsobilých výdajů, limitů výdajů, pravidel pro výběrová řízení, kontrolní činnosti a vyhodnocení naplnění cílů projektů.

² Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty PRV ČR na období 2007–2013.

4. Nastavení a fungování kontrolního systému

V případě PRV byl kontrolní systém nastaven správně. Nedostatkem však byla skutečnost, že SZIF nehodnotil kvalitu poskytovaných služeb.

U národních dotací MZe nevytvořilo systém kontrol zaměřený na kontrolu způsobilosti, hospodárnosti, účelnosti a efektivity výdajů.
















U národních dotací NNO nemělo MZe k dispozici základní doklady, které by mu umožnily ověřit naplnění účelu projektu a způsobilost výdajů. Kontrolní činnost MZe v oblasti NNO byla nedostatečná.




5. Dosahování a hodnocení cílů, spolehlivost a dostatečnost monitorování, hodnocení dopadů poskytnutých podpor

U PRV ani národních dotačních programů se MZe nezajímalo o to, co podpořená vzdělávací či poradenská aktivita účastníkům přinesla. Neprobíhalo testování účastníků ani hodnocení dotované aktivity. MZe tak nemělo a nemá dostatečné informace o kvalitě poskytovaných vzdělávacích a poradenských služeb. MZe nemá systém na vyhodnocování přínosů poskytnutých dotací a projekty kontroluje pouze po formální stránce, nelze tedy zjistit, jaký je jejich přínos.

Neexistuje kvalitní a funkční vyhodnocování naplnění účelu a přínosu národních dotací. MZe nesledovalo a nesleduje účinky a dopady poskytované podpory. Nemá jasnou představu, na co chce prostředky poskytovat a čeho chce za ně dosáhnout.

Tabulka č. 2 – Účinnost systémů v kontrolovaných oblastech

Kontrolované oblasti	PRV	Národní dotace	Národní dotace NNO
Strategie a odůvodnění poskytování podpor			
Pravidla pro výběr žádostí			
Podmínky poskytnutí podpory			
Kontrolní systém			
Monitoring a vyhodnocení			

-  účinný systém
-  částečně účinný systém
-  neúčinný systém

V příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru jsou uvedeny hlavní nedostatky v členění podle jednotlivých oblastí a graficky znázorněny dle závažnosti.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Koncepte, strategie a nastavení cílů podpor

Poskytovatel dotace by měl mít představu, jaké vzdělávací a poradenské aktivity chce podporovat a proč. Měl by stanovit jasné, měřitelné a konkrétní cíle, aby byl zřejmý účel vynakládání peněžních prostředků.

1.1 PRV

MZe v rámci PRV nevytvořilo žádnou analýzu týkající se opatření podporujících vzdělávací a poradenské aktivity. Při přípravě Pravidel a stanovení alokace vycházelo z ex-ante hodnocení³, které je součástí samotného PRV.

Bylo zjištěno, že u opatření I.3.1 a III.3.1 MZe určilo témata či oblasti, ve kterých se lze vzdělávat, tak obecně, že bylo možné financovat téměř jakýkoliv druh, resp. předmět vzdělávací činnosti. Při širokém a obecném vymezení tematických okruhů bylo obtížné podporovat nejpotřebnější projekty a upřednostnit je při výběru. **V rámci PRV nemělo MZe k dispozici nástroj, který by mu pomohl zacílit kontrolovaná opatření tak, aby byly financovány jen skutečně relevantní potřeby.**

1.2 Národní dotace

Pro oblast vzdělávání a poradenství existovaly v kontrolovaném období na MZe tyto koncepční materiály:

- Směrnice ministra zemědělství čj. 11169/2009-10000 o dalším vzdělávání v resortu. Ve směrnici zcela chybí zdroje financování i výše finančních prostředků potřebných k dosažení stanovených cílů. Cíle stanovené ve směrnici jsou pouze obecné, nikoliv SMART⁴, nejsou zde uvedeny žádné měřitelné ukazatele, jejichž pomocí by bylo hodnoceno plnění cílů.
- *Koncepce zemědělského poradenství na roky 2004–2010.*
- *Koncepce poradenského systému Ministerstva zemědělství na léta 2009–2013.* Plnění této koncepce MZe do doby kontroly NKÚ nevyhodnotilo. Dle vyjádření MZe bude vyhodnocení koncepce poradenství součástí nové koncepce na období let 2016–2020. Od roku 2014 do roku 2016 neexistovala platná koncepce pro oblast poradenství.

Pro oblast národních dotací nemá MZe žádnou koncepci, a tedy ani strategii k jejímu naplnění. Poskytování těchto dotací je limitováno jen možnostmi státního rozpočtu.

1.3 Národní dotace NNO

Do roku 2013 nebyl postup poskytování národních dotací NNO vůbec metodicky upraven. Dotace MZe poskytovalo prostřednictvím několika věcně příslušných odborů, které nebyly metodicky řízeny, v důsledku čehož nepostupovaly jednotně při administraci dotací.

MZe nemělo do roku 2013 ucelenou evidenci žádostí a příslušných dokumentů ani jednotnou evidenci příjemců dotací. Z tohoto důvodu byly doklady o poskytovaných dotacích, žádostech a dalších významných dokumentech pro MZe velmi obtížně dohledatelné.

Při posuzování, zda je projekt přijatelný (či nikoliv), a zda tedy může být financován, vychází MZe pouze z několikáslovního vymezení dotačního programu v *Hlavních oblastech státní*

³ Ex-ante hodnocení programu probíhá na začátku programového cyklu v rámci příprav strategie programu. Cílem tohoto hodnocení je zlepšit kvalitu koncepce připravovaného programu, posoudit jeho účinnost a předpokládaný dopad/efekt.

⁴ Cíle SMART – každý cíl by měl být konkrétní, měřitelný, dosažitelný, realistický a časově sledovatelný.

dotační politiky, které schválila vláda ČR⁵. MZe již toto vymezení nijak více nerozpracovalo. **Ministerstvo zemědělství nevytvořilo pro oblast vzdělávání a poradenství koncepci ani strategii, kterou by se řídilo při poskytování národních dotací NNO.**

2. Nastavení pravidel pro výběr žádostí o dotaci

Výběr projektů k financování by měl probíhat transparentně a na základě jasně stanovených kritérií, aby byly vybírány projekty s nejvyššími přínosy vzhledem ke stanoveným cílům.

2.1 PRV

Výběr projektů v rámci PRV probíhal prostřednictvím stanovených preferenčních kritérií. Analýzou těchto kritérií byly zjištěny tyto skutečnosti:

- Některá kritéria měla být spíše podmínkou přijatelnosti projektu k financování než výběrovým kritériem.⁶
- Některá kritéria mohla být ověřena jen kontrolou na místě u příjemce dotace. Ta však probíhá pouze u 5 % příjemců.⁷
- Nastavená kritéria nehodnotila kvalitu vzdělávacího projektu ani jeho obsah nebo téma.⁸

Výběr projektů u PRV probíhal transparentně, nicméně v důsledku toho, že při výběru nebyla hodnocena kvalita ani obsah vzdělávacích aktivit, mohly být vybírány projekty, které nepřinášely nejvyšší přínos vzhledem ke stanoveným cílům.

2.2 Národní dotace

Výběr žádostí probíhal u jednotlivých dotačních programů různě. U některých dotačních programů vybírala žádosti dotační komise, někde pracovní skupina, u jiných byly přijaty k placení všechny žádosti, které splnily formální kritéria. Proces výběru žádostí k financování nebyl ze strany MZe jednotně metodicky upraven ani řízen.

Žádosti vybíralo MZe ke schválení pouze dle formálních kritérií, a nikoli podle kritérií, která by zohledňovala potřebnost a kvalitu poskytovaných poradenských či vzdělávacích služeb, případně hospodárnost vynaložených veřejných prostředků.

⁵ Dotační program *Vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů* měl činnosti, které mohou být podporovány, vymezeny takto: „Podpora vzdělávacích aktivit; propagace zdravého životního stylu; environmentální vzdělávání, výchova a osvěta; využívání kulturního dědictví pro vzdělávání a výchovu; profesní vzdělávání a zvyšování kvality.“

⁶ Jde zejména o kritérium „vzdělávací materiály“, kde žadatel obdržel nejvyšší počet bodů za to, že vzdělávací materiály byly účastníkům k dispozici v písemné podobě, na CD a současně byly zveřejněny na internetu. Podobně tomu bylo u kritérií „projekt je podán v elektronické podobě“, „vzdělávací projekt má komplexní charakter“ a „účastník obdrží osvědčení o absolvování vzdělávací akce“.

⁷ Šlo o kritéria „má příjemce dotace provádějící vzdělávací akci zkušenost se vzděláváním“, „žadatel zaměstnává maximálně 1 zaměstnance“, „studentům budou poskytovány vzdělávací materiály v písemné podobě + internet“, „projekt využívá aktivních forem výuky“.

⁸ Jediné kritérium (pouze u opatření III.3.1), které hodnotilo kvalitu projektu, jednalo se o kritérium „projekt využívá aktivních forem výuky“, ověřoval SZIF kontrolou na místě pouze u 5 % žadatelů.

2.3 Národní dotace NNO

Před rokem 2013 MZe nevyhlašovalo veřejné výzvy k podávání žádostí o dotaci a nezveřejňovalo seznamy úspěšných žadatelů na webových stránkách. Pro výběr projektů MZe nestanovilo bodovací či hodnotící kritéria. **Před rokem 2013 nemělo MZe metodicky upraven způsob výběru projektů k financování. Při kontrole NKÚ nedoložilo Ministerstvo zemědělství důvody, proč byly k financování vybrány konkrétní projekty.**

Od roku 2013 vybírají projekty k financování členové hlavní komise podle stanovených kritérií. Ze strany MZe však nebyly dostatečně stanoveny požadavky na obsah žádostí a projektů. Posuzované projekty tak obsahovaly jen velice obecné a stručné informace, popisy cílů. Rozpočet projektu byl rozdělen na tři části – osobní náklady, materiální náklady a nemateriální náklady. Vše je stanoveno souhrnnou částkou, která není nijak rozdělena po jednotlivých výdajích. Z takto stručných informací **lze jen obtížně posoudit úroveň projektu a nelze hodnotit účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků.** Také lze obtížně hodnotit přínos projektu a jeho dopad, když není stanoven cíl nebo účel, kterého chce MZe financováním projektů dosáhnout.

Nadále neexistuje jednotný postup, jednotná pravidla pro stanovení výše dotace, kterou MZe žadateli poskytne. U kontrolovaného vzorku projektů bylo zjištěno, že někteří žadatelé obdrželi 100 % požadovaných finančních prostředků, jiní cca 70 %, jeden projekt obdržel pouze 12 % požadované částky. **MZe nevytvořilo pravidla pro přiznání výše dotace. Vytváří tak nerovné podmínky pro žadatele.**

Proces výběru žádostí k financování doznal po roce 2013 pozitivních změn, avšak **samotný akt bodování projektů ztrácí smysl, pokud nemají hodnotitelé dostatečné informace a podklady k hodnocení.**

3. Nastavení podmínek poskytnutí dotace a definování cílových skupin

MZe by mělo nastavit postupy, jak ověřovat přiměřenost způsobilých výdajů, a zajišťovat tak hospodárné vynakládání veřejných prostředků. Dále by mělo definovat cílovou skupinu, pro kterou jsou vzdělávací a poradenské aktivity určeny. Cílem MZe by mělo být zajištění kvality a účinnosti podporovaných služeb. Subjekty, které takové služby poskytují, by měly být kompetentní jak z hlediska kvalifikace, zkušenosti a pravidelné odborné přípravy zaměstnanců, tak z hlediska správních a technických kapacit.

3.1 PRV

MZe nastavilo v Pravidlech maximální limity způsobilých výdajů např. pro nájem sálu, nákup kancelářských potřeb, výdaje spojené s překlady a tlumočením. Tyto limity byly stanoveny v přiměřené výši vyjma **opatření I.3.1, kde MZe nestanovilo do roku 2013 žádný limit na lektorné, čímž umožnilo žadatelům čerpat dotace v jakékoliv výši.** V březnu 2013 tento limit stanovilo v nepřiměřené výši 5 000 Kč na hodinu. Tyto nedostatky Pravidel představovaly riziko pro hospodárné vynakládání veřejných prostředků. V programovém období 2014–2020 je nově nastavena hodnota lektorného v částce 2 000 Kč na hodinu.

U opatření III.3.1 vymezilo MZe beneficiary (účastníky vzdělávací akce) neurčitě, takže se vzdělávacích akcí podporovaných z tohoto opatření mohl zúčastnit prakticky kdokoli.

MZe v Pravidlech nepožadovalo, aby příjemci dotací ohodnotili výsledek a přínosy vzdělávací či poradenské aktivity. Účastníci podporovaných aktivit nevyplňovali žádné

formuláře o spokojenosti s kvalitou a obsahem aktivity. Nebylo prováděno ani testování účastníků, aby bylo zjištěno, do jaké míry získali zamýšlené znalosti a dovednosti. MZe tak nemělo informace o reálných dopadech podporovaných aktivit na beneficiary.

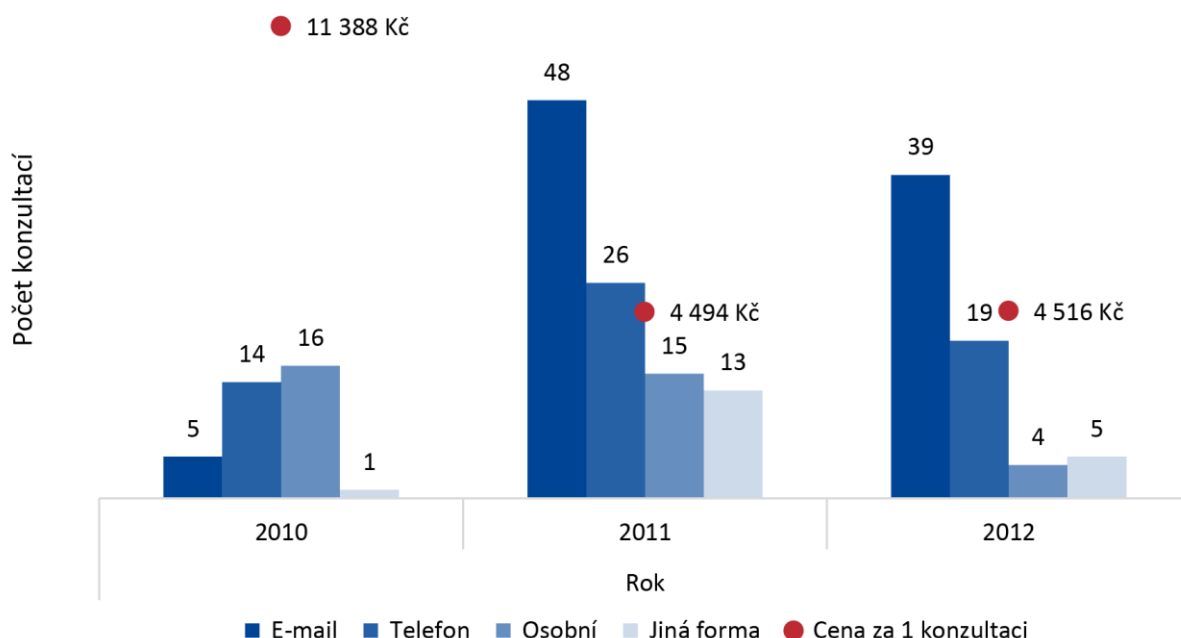
MZe nehodnotilo ani neověřovalo kvalitu poskytovatelů vzdělávacích služeb. Existovalo tak riziko, že vzdělávací služby byly poskytovány nekvalifikovanými a nezkušenými poskytovateli. V programovém období 2014–2020 již může být příjemcem podpory pouze vzdělávací subjekt akreditovaný MZe.

3.2 Národní dotace

- **Dotační program 9.F.e. Regionální přenos informací prostřednictvím Krajských informačních středisek pro rozvoj zemědělství a venkova**

Krajská informační střediska vznikla v roce 2005. Cílem těchto středisek je bezplatné poskytování informací se zaměřením na zemědělství a rozvoj venkova. Za tímto účelem střediska využívají různé druhy komunikace: e-mail, krátké textové zprávy, internet, informační letáky, telefon, osobní konzultace. Tyto informace mají být poskytovány především zemědělským podnikatelům a jejich profesním sdružením, regionálním iniciativám rozvoje venkova a nevládním organizacím s resortním zaměřením. MZe zřídilo v České republice celkem 13 KIS. Za kontrolované období let 2007–2014 bylo vyplaceno na dotační program 9.F.e. celkem 45 268 002 Kč.

Graf č. 1 – Počet a typ konzultací u Krajského informačního střediska Středočeského kraje, o.p.s.



Zdroj: podklady získané od KIS Středočeského kraje.

Z grafu č. 1 je zřejmé, že u KIS Středočeského kraje, o.p.s., činily náklady za jednu konzultaci (ústní, telefonickou nebo písemnou) v roce 2010 více než 11 000 Kč a v letech 2011 a 2012 cca 4 500 Kč.

MZe nebylo schopno zdůvodnit potřebu podpory KIS. NKÚ je toho názoru, že činnosti, které vykonávají KIS, mohou plnohodnotně zajistit další existující instituce resortu MZe

zajišťující mj. poradenské a informační služby v oblasti zemědělství, potravinářství, lesnictví a rozvoje venkova (např. SZIF, Ústav zemědělské ekonomiky a informací, Agrární komora). Počet poskytnutých osobních konzultací (maximálně do dvaceti za rok) svědčí o nepotřebnosti kontaktního místa KIS v regionu.

- **Dotační program 9.F.i. Odborné konzultace**

V rámci tohoto dotačního programu jsou podporovány výzkumné ústavy, vybrané univerzity a případně odborná sdružení, která poskytují bezplatné poradenství a konzultace v oblasti své působnosti.

Dotační program klade na příjemce vysoké administrativní nároky, které jsou z velké části zbytečné, zejména v případě předkládání dokladů a údajů, které MZe dále nevyužívá a s nimiž dále nepracuje. Vykazování poskytnutých konzultací formou deníků poskytnutých konzultací považuje NKÚ za nadbytečné i proto, že počet konzultací MZe nijak nezohledňuje při určování výše dotace pro příjemce.

3.3 Národní dotace NNO

MZe nestanovilo žádnou konkrétní cílovou skupinu, na kterou by se chtělo zaměřit. Podporovány jsou projekty, které jsou určeny jak dětem a mládeži, tak profesnímu vzdělávání. Kontrolován byl i projekt, jehož účastníky byli zaměstnanci samotného MZe.

MZe neověřovalo kvalitu vzdělávacích aktivit. Příjemci dotací neměli povinnost hlásit předpokládané počty účastníků pořádaných akcí, natož tyto počty dodržet. MZe často ani neověřovalo, zda plánovaná akce proběhla. MZe nezískávalo zpětnou vazbu od účastníků akcí. Při schvalování projektů pro další roky (např. u žadatelů, kteří žádají o dotace pravidelně) MZe nijak nevyhodnocuje kvalitu předchozích uskutečněných projektů.

MZe neověřovalo přiměřenost způsobilých výdajů. Předložené žádosti a projekty obsahují jen velmi stručné informace, předpokládané náklady jsou uvedeny jen souhrnnou částkou bez jakékoliv specifikace. Při hodnocení žádostí tedy nelze posoudit přiměřenost výdajů.

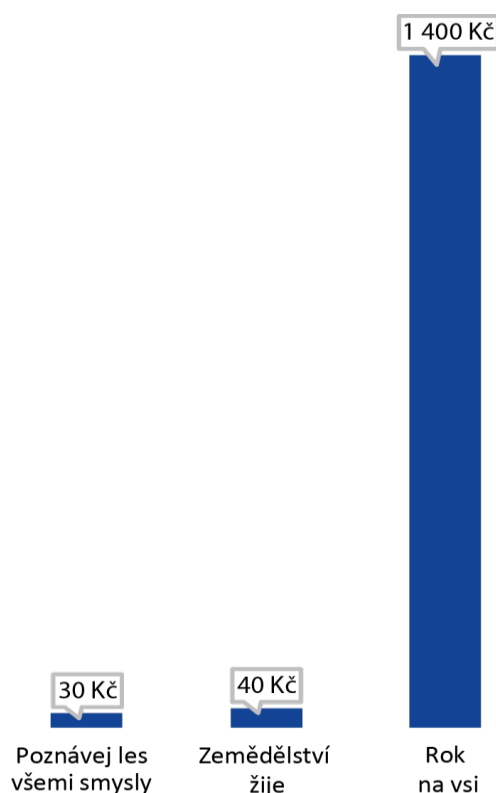
MZe v Zásadách NNO ani v rozhodnutích o poskytnutí dotace nenastavilo limity výdajů. V rozhodnutích byl uveden pouze výčet aktivit, na které nelze dotaci použít – dary a pohoštění, leasing, zahraniční cesty a aktivity spojené s výdělečnou činností příjemce.

Příjemci dotací byli Zásadami NNO a rozhodnutími zavázáni postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách.⁹ **MZe však nevydalo žádná pravidla, jak postupovat při zadávání zakázek malého rozsahu ve smyslu zákona o veřejných zakázkách.** MZe výběr jednotlivých dodavatelů kontrolovalo pouze při kontrole na místě. Ta však proběhla jen u dvou z jedenácti kontrolovaných projektů.

NKÚ mj. porovnal tři proplacené projekty různých příjemců. Šlo o projekty s obdobnými cíli – rozšiřování znalostí zemědělské problematiky mezi obyvatelstvo a dále vzdělávání dětí i dospělých. Srovnávacím kritériem byly náklady na jednoho účastníka akce.

⁹ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Graf č. 2 – Náklady na jednoho účastníka akce



Zdroj: podklady získané od MZe.

Z grafu č. 2 vyplývá, že náklady na jednoho účastníka akce byly u projektu *Rok na vsi* mnohonásobně vyšší než u dalších dvou projektů. Tento stav je důsledkem toho, že **MZe nemá stanoveny žádné limity výše způsobilých výdajů, žádný nástroj na porovnání hospodárnosti nákladů. Financovány jsou pak i projekty, u kterých vložené finanční prostředky přinášejí podstatně menší užitek než u jiných projektů.**

4. Nastavení a fungování kontrolního systému

Kontroly prováděné u příjemců dotací by měly být účinné a funkční. Výsledky těchto kontrol by měly být respektovány a v případě zjištění porušení rozpočtové kázně nahlášeny příslušnému správci daně.

4.1 PRV

Kontrolu u příjemců dotací provádí Státní zemědělský intervenční fond.

SZIF prováděl mj. neplánované kontroly na místě v den pořádání vzdělávací či poradenské akce. U několika kontrolovaných projektů bylo v den této kontroly na místě méně účastníků než v jiné dny, kdy SZIF kontrolu neprováděl. Protože 100% kontrola ze strany SZIF není možná ani hospodárná, NKÚ doporučuje vyhodnocovat příjemce s touto praxí jako rizikové a provádět u nich vyšší procento kontrol.

4.2 Národní dotace

Kontroly provádělo MZe podle zákona o finanční kontrole¹⁰ a dle vnitřních směrnic MZe, především podle Směrnice pro výkon kontrolní činnosti (kontrolní řád MZe).

U jedné dotace za rok 2013 v rámci dotačního programu 9.A.b.1 *Publikace doporučených odrůd a souvisejících informací* bylo předmětem dotace vydání publikace doporučených odrůd révy. Součástí materiálů, které MZe předložilo ke kontrole NKÚ, nebyly žádné účetní doklady (např. faktury) prokazující, že byl účel dotace naplněn. **MZe dotaci proplatilo, aniž by mělo prokázáno splnění účelu dotace a proplacení účetních dokladů.**¹¹

4.3 Národní dotace NNO

Z důvodu rozdělení administrace mezi více různých útvarů MZe docházelo v kontrolovaném období k různým způsobům vedení dokumentace projektu, a tím **byla administrativní kontrola MZe prováděna rozdílně a nejednotně**. Proces kontrol dle zákona o finanční kontrole byl u MZe v kontrolovaném období nesystematický a bylo prakticky nemožné ověřit, zda a jakým způsobem v daném období kontrola probíhala.

U osmi z jedenácti kontrolovaných projektů nemělo MZe k dispozici kompletní účetní doklady prokazující účel a výši vynaložených prostředků. Z toho je zřejmé, že **MZe v těchto případech neprovedlo řádnou kontrolu vyúčtování dotací a plnění podmínek Zásad NNO a rozhodnutí.**¹²

Při kontrole projektů ze strany NKÚ bylo zjištěno:

Cílem projektu *Vzdělávání a výzkum v oblasti fyziologické péče o koně a jejich kopyta, přirozené komunikace s koňmi, vybudování potřebného zázemí, kopytní kliniky, školících a ubytovacích kapacit a technické zabezpečení provozu a zařízení pro pohybování koní* byly stavební úpravy v areálu statku a dále prosazování myšlenek fyziologického chovu koní se zaměřením na děti a mládež. U příjemce dotace provedlo MZe v květnu 2014 kontrolu na místě. Kontrolní skupina MZe zjistila několik závažných nedostatků¹³, včetně porušení rozpočtové kázně příjemcem¹⁴. **Zjištění týkající se porušení rozpočtové kázně nenahlásilo MZe řádně a včas příslušnému finančnímu úřadu, a nečinilo tak potřebné kroky k vrácení prostředků neoprávněně použitých příjemcem dotace.**¹⁵ Podnět příslušnému finančnímu úřadu podalo MZe až v březnu 2016 v reakci na kontrolu NKÚ, což bylo více než 18 měsíců po ukončení vlastní kontroly MZe u příjemce.

¹⁰ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹¹ MZe neprovedlo důsledně kontrolu podle § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., jelikož neověřilo, zda příjemce dotace dodržel stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací.

¹² MZe neprovedlo důsledně kontrolu podle § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb.

¹³ MZe zjistilo, že příjemce použil v rozporu s rozhodnutím některé prostředky neinvestiční dotace na financování investičních akcí.

¹⁴ MZe konstatovalo, že došlo k porušení rozpočtové kázně podle § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁵ Tímto postupem porušilo MZe ustanovení § 5 písm. e), § 22 odst. 6 písm. b) a odst. 7 zákona č. 320/2001 Sb., jelikož o zjištěných skutečnostech neinformovalo řádně a včas Ministerstvo financí ani příslušného správce daně. Porušilo tak svou povinnost oznámit porušení rozpočtové kázně, ačkoli tímto porušením byla dotčena částka vyšší než 300 000 Kč.

Cílem projektu *Zemědělství žije! Rok 2013* bylo informovat děti a mládež o významu a funkcích zemědělství. Kontrolou u Zemědělského svazu České republiky jakožto příjemce dotace bylo zjištěno, že použil prostředky dotace na financování mzdy zaměstnankyně sdružení, což bylo v rozporu s podmínkami použití dotace stanovenými rozhodnutím. Dopustil se tak porušení rozpočtové kázně¹⁶ ve výši 305 145 Kč.

5. Dosahování a hodnocení cílů, spolehlivost a dostatečnost monitorování, hodnocení dopadů poskytnutých podpor

MZe by mělo monitorovat a vyhodnocovat plnění cílů a dopady a přínosy poskytnutých dotací, zejména zda přispěly ke splnění schválené koncepce či strategie.

5.1 PRV

NKÚ ověřil, že MZe zavedlo postupy pro sledování pokroku v provádění PRV. Pro účely záznamu a uchování statistických údajů o provádění PRV využívá elektronický systém. Pokrok, efektivitu a účinnost PRV vyhodnocuje MZe pomocí ukazatelů výstupu, výsledku a dopadu, které jsou stanoveny v programovém dokumentu PRV.

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti:

- Vykazované ukazatele výstupu a výsledku podávaly informace pouze kvantitativního charakteru. MZe nenastavilo ukazatele kvalitativního charakteru.
- Pravidla pro opatření I.3.1 nestanovila přesně, jakým způsobem mají žadatelé o dotaci vyplnit ukazatel O1 *Počet účastníků školení*.¹⁷ Hodnoty ukazatele vykazované příjemci tak v některých případech neodpovídají skutečnosti.¹⁸ Tato nepřesnost se může následně promítnout do zkreslení hodnot navazujících indikátorů výsledku a dopadu a potenciálně negativním dopadem na rozhodovací činnost řídicího orgánu PRV.

Tím, že MZe nesleduje pokrok PRV ukazateli kvalitativního charakteru a zároveň neprovádí hodnocení přínosů vzdělávacích a poradenských aktivit, nesleduje skutečné dopady poskytovaných podpor.

5.2 Národní dotace

MZe provádí každoročně analýzu poskytnutých národních dotací. Tyto analýzy obsahují finanční shrnutí poskytnutých národních dotací za příslušný rok a krátké vyhodnocení příslušného dotačního programu. Vyhodnocení má formu krátké statistiky (např. počet podpořených žáků, počet poskytnutých konzultací apod.). Neobsahuje však žádné hodnocení účelnosti a přínosů příslušného dotačního programu. **Analýzy neobsahují dostatečné informace, neboť obsahují pouze statistické údaje bez vyhodnocení naplnění účelu dotací a vyhodnocení jejich přínosů.**

¹⁶ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁷ Výpočet hodnoty ukazatele nebyl definován, nebylo popsáno, zda se jedná o počet individuálních účastníků, nebo o počet osob přítomných na každém dni vzdělávací akce (např. v případě třídního školení mohl být jeden účastník započten třikrát).

¹⁸ Chybně vyplněné hodnoty tohoto ukazatele byly zjištěny u šesti kontrolovaných projektů PRV.

5.3 Národní dotace NNO

V projektech nebyly uvedeny žádné monitorovací ukazatele, jejichž splněním by příjemce prokázal, že projekt dosáhl stanovených cílů. **Vzhledem k absenci monitorovacích ukazatelů nemůže MZe vyhodnotit naplnění cílů projektu a potažmo celého dotačního programu.**

Při kontrolách se MZe zaměřovalo pouze na to, zda projekt splnil účel deklarovaný v žádosti.

IV. Vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Cílem kontroly bylo posoudit a srovnat odlišné systémy (z hlediska zdrojů financování) poskytování dotací určených na vzdělávání a poradenství. Bylo ověřováno, zda existuje koordinace a kooperace mezi těmito systémy, zda si nekonkurují a neexistují mezi nimi překryvy. Na jedné straně stojí *Program rozvoje venkova*, který je financován prostředky EU a spolufinancován ze státního rozpočtu, na druhé straně jsou národní dotační programy financované pouze z prostředků státního rozpočtu.

Poskytování dotací z PRV je funkční, existují jasná pravidla a postupy, podle kterých MZe a SZIF rozdělují a vyplácí finanční prostředky. Problematické je zacílení podpory, kdy jsou příliš široce a obecně stanoveny vzdělávací a poradenské aktivity, které se mohou z PRV proplácet. Existují dílčí nedostatky ve výpočtu ukazatelů výsledku a výstupu, ověřování kvality poskytovatelů služeb a získávání potřebných informací o výsledcích a dopadech poskytnuté podpory¹⁹.

Národní dotace nejsou projektového charakteru, jde spíše o příspěvek na opakující se činnost, o dotace provozního charakteru. Tyto dotace **se poskytují každoročně podle aktuálních možností státního rozpočtu, bez většího koncepčního nebo strategického plánování.** Metodicky je postup jejich poskytování upraven, avšak kvůli vysoké různorodosti jednotlivých dotací nejsou stanovena podrobná pravidla týkající se výběru žádostí, určování výše dotací, způsobu kontrol apod. **Neexistuje kvalitní a funkční vyhodnocování naplnění účelu a přínosu těchto dotací.**

MZe nebylo schopno zdůvodnit potřebu financování krajských informačních středisek. Jejich činnosti mohou plnohodnotně zajistit jiné existující instituce poskytující poradenství a informace v resortu MZe.

Národní dotace NNO jsou projektového charakteru. Administrativní proces by měl mít základní prvky, jako je transparentní výběr žádostí a stanovení výše přidělené dotace, vhodně stanovená pravidla, podle kterých mohou příjemci dotací při provádění projektu postupovat, a propracovaný systém kontrol zaměřený na kontrolu způsobilosti, hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti výdajů. MZe by mělo sledovat účinky a dopady podpory, a především by mělo mít jasnou představu, na co chce prostředky poskytovat a čeho chce jimi dosáhnout. Ve všech těchto ohledech **NKÚ shledal významné nedostatky v systému národních dotací NNO. Kvalita kontroly jednotlivých projektů byla nedostatečná.** MZe nemá k dispozici základní doklady, které by mu umožnily ověřit naplnění účelu projektu a způsobilost výdajů. Nadále **neexistuje žádná koncepce, strategie,**

¹⁹ Podobné nedostatky (týkající se zacílení a zjištění potřebnosti podporovaných aktivit, kvality poskytovatelů služeb a hodnocení a zpětné vazby podporovaných aktivit) byly zjištěny i auditem Evropského účetního dvora, viz zvláštní zpráva EÚD č. 12/2015 – *Prioritu EU spočívající v podpoře venkovského hospodářství založeného na znalostech ovlivnilo nekvalitní řízení opatření v oblasti předávání znalostí a poradenství.*

představa, jaké projekty by měly být v této oblasti podporovány. Neexistuje kontrola účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti výdajů, neprobíhá vyhodnocování naplnění cílů projektů.

Z kontroly dále vyplynuly nedostatky týkající se nedůsledné práce interního auditu MZe. Jedná se zejména o nefunkční kontrolní systém v případě národních dotací.

MZe nemá ucelenou představu, čeho by chtělo poskytovanými prostředky na vzdělávání a poradenství dosáhnout. Kvůli nedostatečnému vyhodnocování dopadů a přínosů podpory MZe mnohdy neví, co za poskytnuté finanční prostředky dostává. Bez systému vyhodnocování kvalitativních přínosů poskytnutých dotací je financování obdobných aktivit diskutabilní a účelnost i hospodárnost vynaložených finančních prostředků zpochybnitelná.²⁰

Systémy poskytování dotací (odlišné z hlediska zdrojů financování) určených na vzdělávání a poradenství jsou samostatnými uzavřenými celky, které nejsou vzájemně propojeny. Pouze v oblasti poradenství existuje určitá kooperace mezi PRV a dotacemi poskytovanými z národních zdrojů.

Na základě výsledků kontrolní akce NKÚ doporučuje:

- **pro oblast PRV zavést hodnocení přínosů vzdělávacích a poradenských aktivit**, a to např. průzkumy nebo dotazníky o spokojenosti účastníků se vzdělávací akcí; dále navrhuje zavést testování účastníků ohledně získaných znalostí a dovedností;²¹
- **u národních dotačních programů především vypracovat ucelenou strategii**, aby bylo zřejmé, kam a na co chce MZe vynakládané prostředky směřovat;
- u národních dotací provádět kvalitní vyhodnocení jejich přínosů, aby bylo zřejmé, jaké efekty poskytované dotace a podpory přinášejí;
- u národních dotací NNO
 - zavést jednotnou, podrobnější podobu předkládaných projektů, aby je bylo možné kvalitně ověřit a ohodnotit;
 - zavést jednotný způsob evidence dokumentů, aby měli pracovníci MZe k dispozici veškeré doklady, které by prokazovaly naplnění účelu dotace a podmínek způsobilosti výdajů;
 - podrobněji stanovit pravidla týkající se způsobilosti výdajů;
 - metodicky vést pracovníky MZe podílející se na administraci dotací tak, aby kontroly probíhaly jednotně napříč všemi odbory MZe.

Národní dotace NNO byly předmětem kontroly NKÚ také v rámci kontrolní akce č. 14/10 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na podporu kulturních aktivit z rozpočtové kapitoly Ministerstvo kultury*, při níž byly v procesu poskytování dotací NNO²²

²⁰ Ustanovení § 39 zákona č. 218/2000 Sb.

²¹ Pro hodnocení aktivit v oblasti vzdělávání a poradenství doporučujeme použít model „čtyři úrovně podle Kirkpatricka“. Jedná se o mezinárodně uznávanou metodiku hodnocení programů odborné přípravy v oblasti podnikání.

²² NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 14/10 konstatoval, že Ministerstvo kultury nevedlo své odbory metodicky, poskytování peněžních prostředků bylo nesystematické a nejednotné. Informace o dotacích byly obtížně dohledatelné. Proces výběru projektů nebyl transparentní a vytvářel nerovné podmínky pro žadatele.



zjištěny obdobné nedostatky. Na základě výsledků obou kontrolních akcí NKÚ doporučuje vládě ČR upravit Zásady vlády tak, aby subjekty poskytující národní dotace NNO:

- stanovily konkrétní, jasná pravidla pro hospodárné vynakládání veřejných prostředků;
- zajistily transparentní výběr žádostí;
- podrobněji rozpracovaly hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO tak, aby bylo zřejmé, do jakých konkrétních oblastí chtějí veřejné prostředky směřovat a proč;
- prováděly kvalitní vyhodnocování dopadů a přínosů poskytnutých dotací tak, aby měly informace o tom, co poskytnuté veřejné prostředky přinesly.

Seznam zkratk

KIS	krajské informační středisko
MZe	Ministerstvo zemědělství
národní dotace NNO	národní dotace nestátním neziskovým organizacím
národní dotační programy	národní dotační programy v resortu MZe financované ze státního rozpočtu a zaměřené na podporu vzdělávání, poradenství a propagace
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Pravidla	pravidla pro žadatele, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty PRV ČR na období 2007–2013
PRV	<i>Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013</i>
Zásady	<i>Zásady, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací na základě § 2 a § 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství</i>
Zásady NNO	<i>Zásady Ministerstva zemědělství pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím</i>
Zásady vlády	<i>Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy</i>



Příloha č. 1 – Seznam kontrolovaných projektů

Příjemce	Název projektu	Výše poskytnuté dotace
Dotace z PRV		
Zemědělský svaz České republiky	Modelování a optimalizace obchodních procesů v zemědělských a potravinářských firmách	862 028,00 Kč
Zemědělský svaz České republiky	Zefektivnění chovu prasat a skotu prostřednictvím odborného vzdělávání zootechniků	985 954,00 Kč
IVRO, v.o.s., České Budějovice	Odborné vzdělávání v zemědělství – kontrola podmíněnosti a efektivní hospodaření	895 000,00 Kč
Ing. Josef Charousek	Zemědělské hospodaření a hospodaření v lesích s kladným dopadem na životní prostředí	378 100,00 Kč
ZERA - Zemědělská a ekologická regionální agentura, o. s.	Zkušenosti z kontrol podmíněnosti a příprava zemědělců na další oblasti zaváděné od 1. 1. 2011	683 748,00 Kč
Kulturní dědictví, sdružení, Zubří	Jak na to – šetrné hospodaření v Beskydech	500 296,00 Kč
attri s.r.o., Brno	Komunikace pro vedoucí pracovníky živočišné výroby	821 069,00 Kč
attri s.r.o., Brno	Obchodní vinařská univerzita	887 500,00 Kč
2S Agency s.r.o., Most	Zvyšování odborných znalostí nejen v zemědělských oborech – formou seminářů a praktických ukázek	961 490,00 Kč
attri s.r.o., Brno	Zvyšování reprezentativního projevu odborných pracovníků ve vinařství	650 847,00 Kč
attri s.r.o., Brno	Laboratoř motivací a týmové spolupráce ve vinařství	548 212,00 Kč
CSBS s.r.o., Praha	Konkurenceschopnost a efektivita zemědělských podniků	996 217,00 Kč
Sano - Moderní výživa zvířat spol. s r.o.	Zvyšování efektivnosti chovu skotu a prasat IV	599 998,00 Kč
ERUDICO s.r.o.	Školení pro zemědělské podnikatele	856 500,00 Kč
Mgr. Ing. Petr Ptáček, MBA	Bezpečnost, kvalita a hygienické požadavky při výrobě uzenin a výrobků z masa v roce 2011	924 063,00 Kč
Česká zemědělská univerzita v Praze	Životní pohoda zvířat v souvislosti s ekonomikou chovu v podmínkách Společné zemědělské politiky	978 966,00 Kč
Ing. Hana Řehořková	Praktické využívání poznatků vědy a výzkumu v zemědělství	329 364,00 Kč
Foresta SG, a.s.	Prodej dříví na pni s oslovením konkurence	336 861,00 Kč
Asociace soukromého zemědělství ČR	Konzultace pro zemědělce – téma půda	648 062,00 Kč
Asociace soukromého zemědělství ČR	Konzultace pro zemědělce – téma voda	858 094,00 Kč
Obec Slavošov	Poradenství	0,00 Kč
VHC - holding, a.s., Senec	Využívání poradenských služeb – VHC - holding	0,00 Kč

Příjemce	Název projektu	Výše poskytnuté dotace
Jaroslav Prokop	Využívání poradenských služeb – Jaroslav Prokop	0,00 Kč
I.H.FARM	Poradenství	0,00 Kč
Jakub Laušman	Nákup poradenských služeb	0,00 Kč
Lukáš Horák	Opatření k zvýšení kvality produkce na farmě	0,00 Kč
Lesní družstvo obcí, Přibyslav	Využívání poradenských služeb akreditovaného poradce	0,00 Kč
Obec Bystřička	Poradenství – lesy Bystřička	0,00 Kč
Jiří Hliseníkovský	Využívání poradenských služeb	0,00 Kč
Město Horní Benešov	Nákup poradenské služby	0,00 Kč
Myslivecké sdružení Růžák, Česká Kamenice	Podnikání v cestovním ruchu na venkově I	498 840,00 Kč
	Podnikání v cestovním ruchu na venkově II	498 840,00 Kč
	Podnikání v cestovním ruchu na venkově III	498 840,00 Kč
	Podnikání v cestovním ruchu na venkově IV	498 840,00 Kč
Občanské sdružení přátel povodí Labe, Praha	Možnost podnikání v cestovním ruchu na venkově	4 982 000,00 Kč
Spolek LOMY, Plzeň	Vzdělávací projekt Klikněte a uložte II.	1 348 000,00 Kč
Občanské sdružení pro rozvoj venkova 21, Chomutov	Vzdělávací projekt v oblasti rozvoje venkova a venkovského cestovního ruchu pro Ústecký kraj	754 535,00 Kč
Nadační fond Obnova Krušnohoří, Nová Ves v Horách	Obnova Krušnohoří – rozvoj kulturního dědictví Krušných hor	491 975,00 Kč
Krajské sdružení NS MAS ČR Jihomoravského kraje, Sloup	Tradice a inovace ve venkovském cestovním ruchu na jižní Moravě	460 000,00 Kč
Čistá příroda východních Čech o.p.s., Chrudim	Udržitelný rozvoj venkova a cestovního ruchu	696 341,00 Kč
Podřipsko	Místní partnerství na Podřipsku	499 327,00 Kč
MAS Cínovecko o. p. s.	Města a obce severního Krušnohoří spolu s místními podnikateli táhnou za jeden provaz	476 171,00 Kč
MAS Podbrněnsko	MAS Podbrněnsko o. s. – získávání dovedností, animace a provádění pro nově vzniklou MAS	118 866,00 Kč
Jižní Haná o. p. s.	Kolem Jižní Hané	478 876,00 Kč
Národní dotace		
Krajské informační středisko Středočeského kraje, o.p.s.	9.F.e	400 000,00 Kč
Krajské informační středisko Středočeského kraje, o.p.s.	9.F.e	410 000,00 Kč
Krajské informační středisko Středočeského kraje, o.p.s.	9.F.e	400 000,00 Kč
Krajské informační středisko Středočeského kraje, o.p.s.	9.F.e	280 000,00 Kč
Výzkumný a šlechtitelský ústav ovocnářský Holovousy	9.F.i	515 340,00 Kč
Výzkumný a šlechtitelský ústav ovocnářský Holovousy	9.F.i	450 000,00 Kč



Příjemce	Název projektu	Výše poskytnuté dotace
Krajské školní hospodářství České Budějovice	9.I.	700 000,00 Kč
Krajské školní hospodářství České Budějovice	9.I.	62 000,00 Kč
Svaz chovatelů českého strakatého skotu	9.A.a.2.b	900 000,00 Kč
Svaz chovatelů českého strakatého skotu	9.A.a.2.b	900 000,00 Kč
Svaz chovatelů českého strakatého skotu	9.A.a.2.b	1 150 000,00 Kč
Svaz chovatelů ovcí a koz	9.A.a.2.b	1 080 000,00 Kč
Svaz chovatelů ovcí a koz	9.A.a.2.b	1 140 000,00 Kč
Svaz chovatelů ovcí a koz	9.A.a.1.a	144 000,00 Kč
Česká klusácká asociace	9.A.a.2.a	400 000,00 Kč
Genoservis, a.s.	9.A.a.2.b	4 702 500,00 Kč
Genoservis, a.s.	9.A.a.2.b	5 100 000,00 Kč
Svaz vinařů České republiky	9.A.b.1	102 000,00 Kč
Ing. Petr Šindelář	9.E.	117 763,00 Kč
Ing. Jiří Karl	9.E.	316 000,00 Kč
Agrovenkov Vysočina, o.p.s.	9.F.e	499 996,00 Kč
Agrovenkov Vysočina, o.p.s.	9.F.e	499 998,00 Kč
Svaz integrované a ekologické produkce vína	9.H.	28 574,00 Kč
BONAVITA, spol. s r.o.	9.H.	100 000,00 Kč
Krajské školní hospodářství České Budějovice	9.I.	0,00 Kč
Dotace NNO		
Zemědělský svaz ČR	Zemědělství žije! (rok 2013)	1 680 000,00 Kč
Zemědělský svaz ČR	Zemědělství žije! (rok 2014)	1 225 000,00 Kč
Park dětem spolek	Rok na vsi – od Tří králů k adventu	972 000,00 Kč
Česká lesnická společnost	Cti přírodu, hospodař s lesem, vzdělávej se!	1 120 000,00 Kč
Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů v ČR	Poznávej les	450 000,00 Kč
Institut celostní péče o koně	Vzdělávání a výzkum v oblasti fyziologické péče o koně a jejich kopyta	5 000 000,00 Kč
Laktea, o.p.s.	Zdravý životní styl školní mládeže	450 000,00 Kč
Česká lesnická společnost	Cti přírodu, hospodař s lesem, vzdělávej se! III	784 000,00 Kč
Laktea, o.p.s.	Zdravý životní styl školní mládeže	557 000,00 Kč
Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů v ČR	Poznávej les všemi smysly	450 000,00 Kč
Harvest films o.s.	LIFE SCIENCES FILM FESTIVAL	525 000,00 Kč

Pozn.: Projekty zvýrazněné modře byly ověřeny kontrolou u příjemce dotace.

Projekty s nulovou částkou vyplacené dotace byly ukončeny v průběhu administrace.

Příloha č. 2 – Účinnost systémů v kontrolovaných oblastech

Kontrolované oblasti	Očekávaný standard	PRV	Národní dotace	Národní dotace NNO
Strategie a odůvodněnost poskytování podpor	Jasná koncepce, jaké aktivity podporovat a proč, nastavení reálných potřeb. Stanovení jasných, měřitelných a konkrétních cílů.	U některých opatření MZe stanovilo příliš obecně vzdělávací a poradenské aktivity, které se mohou proplácet.	Neexistence ucelené strategie, absence plánování.	Neexistence jakékoliv strategie nebo plánování.
Pravidla pro výběr žádostí	Transparentní výběr žádostí podle předem stanovených kritérií.	Výběr probíhal transparentně. Určité nedostatky zjištěny v nastavení preferenčních kritérií.	Výběr žádostí jen podle formálních kritérií bez zohlednění potřebnosti či hospodárnosti vynaložených veřejných prostředků.	Netransparentní výběr žádostí o dotaci, který nebyl do roku 2013 vůbec metodicky upraven.
Podmínky poskytnutí podpory	Stanovit podmínky, jak dosáhnout přiměřenosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti vynaložených veřejných prostředků.	MZe neověřovalo kvalitu podporované vzdělávací či poradenské aktivity ani kvalitu poskytovatelů vzdělávacích služeb.	Nadbytečná podpora KIS ze strany MZe.	Velmi obecně stanovené podmínky, které neumožňují ověřit přiměřenost, účelnost a hospodárnost vynaložených veřejných prostředků.
Kontrolní systém	Kontrolní systém by měl být účinný a funkční, výsledky kontrol by měly být respektovány.	Kontrolní systém je funkční.	Kontrolní systém je zaměřen pouze na splnění formálních kritérií, nikoliv na účelnost, hospodárnost a efektivnost vynaložených veřejných prostředků.	Nefunkční kontrolní systém. MZe nemá k dispozici základní dokumenty, které by prokázaly účel a výši vynaložených veřejných prostředků.
Monitoring a vyhodnocení	Monitorování a vyhodnocování plnění stanovených cílů, hodnocení dopadů a přínosů poskytovanych podpor.	Díličí nedostatky ve vykazování monitorovacích indikátorů. MZe nesledovalo skutečné dopady poskytovanych podpor.	Analýzy přínosů a dopadů, mají jen statistický charakter, neobsahují skutečné vyhodnocení přínosů dotací.	Absence jakéhokoliv vyhodnocování dopadů dotačních programů nebo jednotlivých projektů.

15/17**Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na *Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů***

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost peněžních prostředků vynakládaných na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména prostředků na přípravu a realizaci *Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů* (dále také „Projekt JIM“).

Kontrolováno bylo období od roku 2008 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od května 2015 do ledna 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“), Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“), Generální ředitelství cel (dále jen „GŘC“), Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) a Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (dále jen „VZP“).

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly MF, GFŘ, GŘC, ČSSZ a VZP, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podaly MF a GFŘ, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 16. května 2016, **schválilo** usnesením č. 6/VII/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

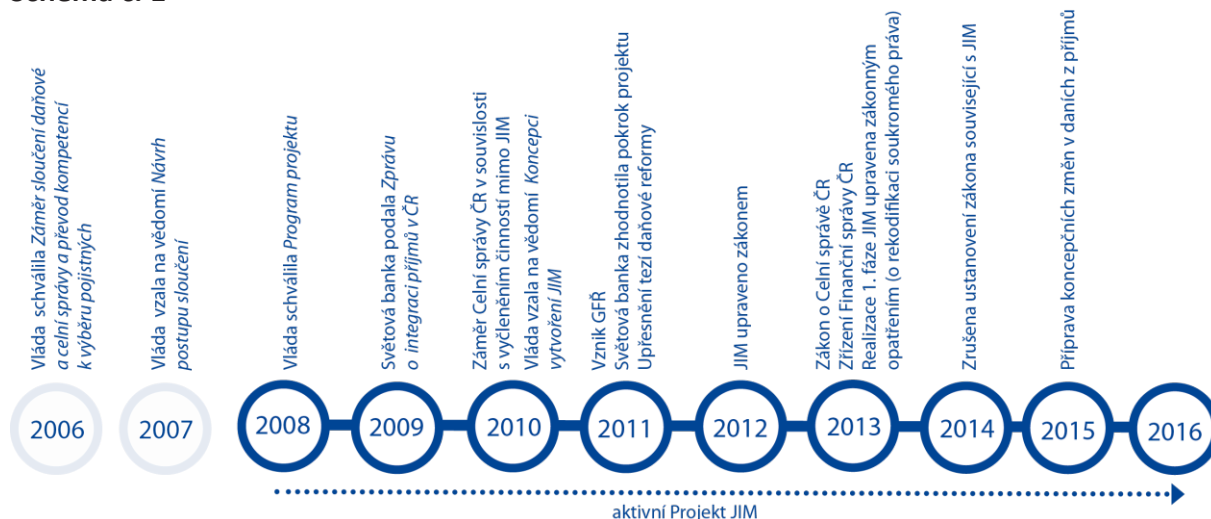
Evropská komise každoročně v období 2005–2015 upozorňovala ČR na nezbytnost zjednodušení daňového systému. První impulzy k zjednodušení, racionalizaci a zefektivnění správy daní, cel a veřejnoprávních pojistných plateb se objevily již v programovém prohlášení vlády z roku 2005.

Záměr integrace příjmů veřejných rozpočtů schválila vláda již v roce 2006¹. Podkladem byl návrh MF sloučit daňovou a celní správu a integrovat kompetence k výběru pojistného na sociální zabezpečení² a pojistného na veřejné zdravotní pojištění (dále také „pojistné“) z ČSSZ a zdravotních pojišťoven na daňovou a celní správu.

Vláda ČR v roce 2008 schválila **program Projektu JIM³**, jehož cílem bylo vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (dále také „JIM“). Oproti původnímu záměru sloučit daňovou a celní správu mělo dojít ke vzniku nové soustavy orgánů, do které měly být integrovány funkce příjmů orgánů daňové správy (MF a územní finanční orgány), ČSSZ, zdravotních pojišťoven a Celní správy ČR.

Projekt JIM byl časově omezený úkol, který měl první termín spuštění JIM k 1. 1. 2014. Kromě programu upravovaly projekt strategické a metodické dokumenty, například koncepce vytvoření JIM, jednací řády rady projektu (dále jen „RP“) a řídicího výboru projektu (dále také „ŘVP“) a *Metodika řízení projektu*. Vznik JIM upravoval zákon č. 458/2011 Sb.⁴ Důležité události průběhu projektu jsou uvedeny ve schématu č. 1.

Schéma č. 1



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z projektové dokumentace předložené MF.

¹ Usnesení vlády ČR ze dne 20. 12. 2006 č. 1462, *k záměru sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění*.

² Pojistné na sociální zabezpečení zahrnuje pojistné na nemocenské pojištění, pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 3. 11. 2008 č. 1336, *o Programu Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů*.

⁴ Zákon č. 458/2011 Sb., *o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů*.

Vláda ČR ustanovila MF **gestorem Projektu JIM** a **řídící a realizační orgány projektu**, jejichž nejvyšší orgány byly RP a ŘVP (dále také „vedení Projektu JIM“). Vládou schváleným cílem Projektu JIM bylo zejména zvýšení vnitřní i vnější efektivity státní správy při výběru daní a odvodů a snížení administrativní zátěže jak u poplatníků, tak u správců daní a pojistného (rozpis cílů z programu Projektu JIM obsahuje schéma č. 2).

Schéma č. 2



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z programu Projektu JIM.

NKÚ u kontrolovaných osob posuzoval, zda:

1. vláda a MF vytvořily podmínky pro naplnění cílů Projektu JIM,
2. vedení Projektu JIM řídilo, monitorovalo a hodnotilo projekt tak, aby vzniklo JIM,
3. byly peněžní prostředky na Projekt JIM vynakládány v souladu s principy hospodárnosti a účelnosti,
4. bylo realizací Projektu JIM dosaženo stanovených cílů.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení

1. Vláda, MF a vedení Projektu JIM vymezily pouze základní podmínky pro vytvoření JIM:

- Vláda rozhodla usnesením o realizaci Projektu JIM zejména o formě řízení projektu, projektových cílech, rozpočtovém dopadu na rok 2009 ve výši 87 mil. Kč a definovala kompetence pro vedení Projektu JIM a další jeho orgány.
- MF zajistilo zpracování *Metodiky řízení projektu*.
- Vedení Projektu JIM schválilo jednací řády pro rozhodování kolektivních orgánů složených z představitelů MF, Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) a Ministerstva zdravotnictví (dále jen „MZ“).

2. Vedení Projektu JIM nedodržovalo nastavená pravidla projektového řízení a neplnilo úkoly vyplývající z kompetencí, což negativně ovlivnilo postup v projektu:

- Vedení Projektu JIM neposkytovalo vládě dostatečné informace o změnách v předmětu, harmonogramu a financování projektu.

- Pouhá tři jednání RP v průběhu sedmi let nebyla dostatečná pro efektivní řízení Projektu JIM.
- Vedení Projektu JIM neanalyzovalo, neřídilo, ani neminimalizovalo rizika ohrožující dosažení cílů; kontrolní mechanismy v projektu nebyly funkční.
- Vedení Projektu JIM průběžně nehodnotilo plnění postupu při realizaci projektu a neprovádělo jeho aktualizaci; RP se nesešla od roku 2011 a ŘVP od ledna roku 2013.
- Analýza procesů z hlediska jejich slučitelnosti v JIM byla provedena až tři roky po zahájení projektu, nebyla kompletní a vedení Projektu JIM o rozsahu sloučení agend nerozhodlo, což mělo negativní vliv mj. na budování nového informačního systému (dále také „IS“) JIM.

3. Při vynaložení peněžních prostředků na Projekt JIM nebyly dodrženy principy hospodárnosti a účelnosti, protože:

- financování projektu nevycházelo z rozhodnutí vedení Projektu JIM a nebylo transparentní;
- MF vydávalo rozpočtová opatření s účelem použití prostředků na Projekt JIM, aniž by požadovalo předchozí rozhodnutí vedení Projektu JIM;
- RP schválila projektový rozpočet na roky 2009–2013 ve výši 1,80 mld. Kč, ale souhrnné výdaje ve státním rozpočtu⁵ činily celkem 3,97 mld. Kč;
- MF, GFŘ a GŘC vyčerpaly v letech 2009–2015 na projekt celkem 3,39 mld. Kč, přitom JIM ani nový IS JIM nevznikly;
- MF bez rozhodnutí vedení Projektu JIM uvolnilo peněžní prostředky GFŘ a GŘC minimálně ve výši 2,59 mld. Kč na krytí výdajů, které s tímto projektem nesouvisely.

4. Stanovených cílů Projektu JIM nebylo dosaženo, projekt nebyl oficiálně ukončen ani nebylo rozhodnuto o dalším postupu:

- Novelou zákona č. 458/2011 Sb.⁶ účinnou od 31. 12. 2014 byla ze zákona vypuštěna ustanovení související s JIM a současně byl zrušen předpokládaný termín jeho spuštění od 1. 1. 2015.
- GFŘ i v letech 2014 a 2015 čerpalo peněžní prostředky na projekt⁷ ve výši 267,39 mil. Kč, přestože o nich vedení Projektu JIM nerozhodlo.
- Za dobu realizace projektu v období 2008–2015 nedošlo u kontrolovaných správců příjmů v oblasti legislativy, procesů a informačních a komunikačních technologií (dále jen „ICT“) k takovým změnám, které by umožnily sloučit inkasní funkce. Nedošlo ani ke zjednodušení daňového systému v ČR ve smyslu „jeden formulář, jedna platba a jedna kontrola“.

⁵ Souhrnné výdaje státního rozpočtu byly schváleny zákonem o státním rozpočtu ČR na příslušný rok.

⁶ Zákon č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁷ Nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů.

III. Doporučení

Podle NKÚ je možností, jak zjednodušit správu daní a pojistného a dosáhnout úspor jak na straně poplatníků, tak na straně státu, zejména:

- dosažení vzájemné kompatibility postupů při správě daní a pojistného,
- optimalizace výkonu činností správců daní a pojistného,
- zvýšení úrovně sdílení informací mezi správci.

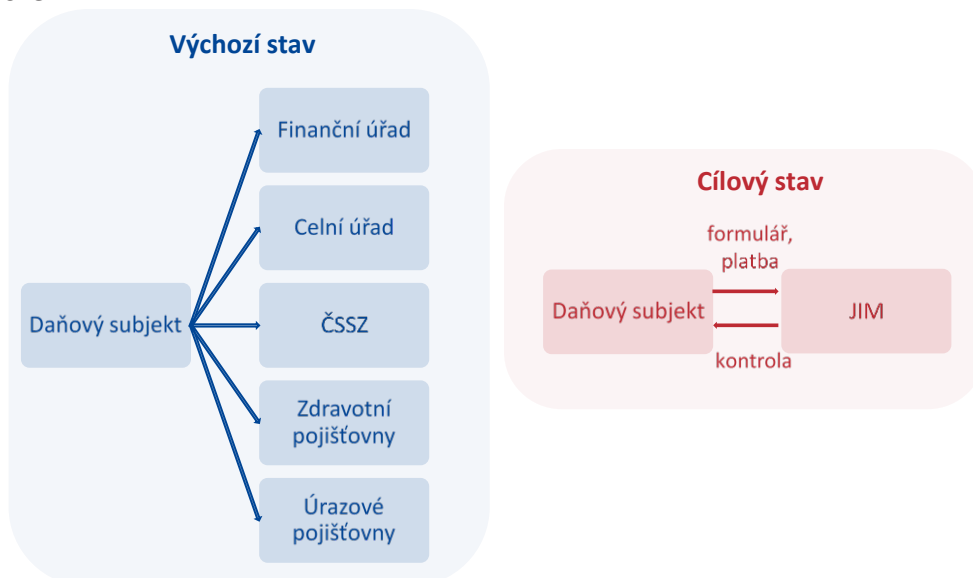
IV. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1.

Projekt JIM byl definován v roce 2008 programem Projektu JIM, který zahrnoval především: popis výchozího a cílového stavu (viz schéma č. 3 – toky informací a plateb), harmonogram projektu, řízení projektu formou projektového řízení a určení gestora projektu i projektových struktur a prvotní finanční dopady projektu. Vláda a MF:

- a) nastavily základní strategické cíle obecně bez stanovení vstupních a výstupních hodnot, kritérií a metodiky pro jejich hodnocení;
- b) nastavily plán postupných kroků při vytváření JIM se základními termíny plnění od 15. 1. 2009 do 1. 1. 2014, kdy se předpokládalo dosažení cílového stavu JIM;
- c) za řízení Projektu JIM určily odpovědné kolektivní orgány složené z představitelů MF, MPSV, MZ, daňové správy, celní správy, ČSSZ, VZP a Svazu zdravotních pojišťoven ČR (dále jen „SZP“);
- d) stanovily předpokládané rozpočtové dopady přípravy projektu pouze na rok 2009 v celkové výši 87 mil. Kč. Podrobné vyčíslení dopadu nebylo možné, protože program Projektu JIM nepředjímal konkrétní řešení projektu.

Schéma č. 3



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z projektové dokumentace předložené MF.

Pozn.: Úrazové pojišťovny jsou příjemci úhrad zákonného pojištění od zaměstnavatelů (podle vyhlášky č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání).

NKÚ ověřil, že stav v době kontroly byl stejný jako výchozí, tzn. že daňové subjekty musely i nadále komunikovat s několika úřady a mezi zainteresovanými organizacemi probíhala složitá komunikace (podrobněji viz část IV.4 tohoto kontrolního závěru).

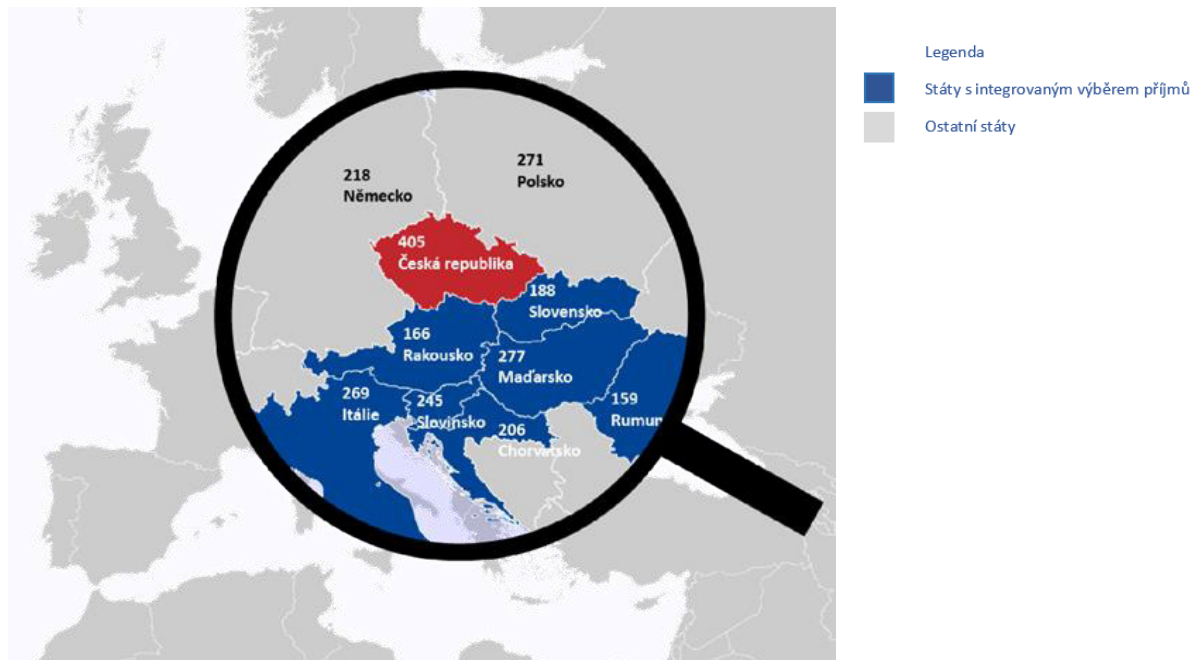
S meziresortním řízením a spoluprací na projektech neměly v roce 2008 MF, GŘC a ČSSZ dostatečné zkušenosti, a tak bylo pro projektové řízení zásadní nastavení pravomocí a odpovědností. **V období 2008–2013 spolupracovala na integraci příjmů veřejných rozpočtů v ČR prostřednictvím několika misí Světová banka⁸**, která na začátku přípravy projektu upozornila na rizika, například: politické odhodlání k integraci příjmů veřejných rozpočtů může slábnout, zapojené organizace nemusí dostatečně spolupracovat a změna právních a institucionálních rámců může být politicky obtížná. Z důvodu malých zkušeností s meziresortním řízením dále Světová banka doporučila české vládě vytvoření speciálního úřadu výhradně pro řízení Projektu JIM, aby došlo k zajištění jasné odpovědnosti za výsledky. Toto doporučení vláda a MF neakceptovaly.

Záměr sloučit daňovou a celní správu a výběr daní, cel a pojistného, který v roce 2006 schválila vláda, neměl v zemích Evropské unie svým rozsahem srovnání. Například v roce 2006 Bulharsko sloučilo pouze výběr daní a pojistného, v roce 2012 Slovensko integrovalo daňovou a celní správu bez pojistného. Při správě veřejných financí jsou kromě správců administrativně zatěžovány i daňové subjekty. Čas potřebný k administraci daňových povinností u středně velké společnosti⁹ za rok u vybraných zemí je uveden na obrázku č. 1 a dále v příloze č. 1. Zatímco doba nutná pro splnění daňových povinností v 22 zemích, které integrovaly výběrčí funkce, činila v roce 2014 průměrně 184 hodin, tak v České republice to bylo 405 hodin. Ke zlepšení pozice ČR mělo pomoci i vytvoření JIM.

⁸ Zpráva č. 43004-CZ mise Světové banky o integrované správě příjmů, Světová banka, červen 2008 (část I. Hodnocení vládního plánu na sloučení daňové a celní správy a část II. Hodnocení plánu sjednocení výběru příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění v rámci jednotné správy příjmů).

⁹ Světová banka sestavuje každoročně publikaci, která dává globální pohled na jednotlivé země se zaměřením na daňové příjmy.

Obrázek č. 1 – Doba nutná k administraci daňových povinností u vybraných zemí (v hodinách)



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z projektové dokumentace předložené MF a z veřejně publikovaných informací Světové banky.

Vláda a MF stanovily v základních dokumentech Projektu JIM pouze základní podmínky pro vytvoření JIM.

2.

Podrobnější postupy pro realizaci projektu stanovila **koncepce vytvoření JIM** z roku 2010. Koncepce vytvoření JIM věcně vymezila základní principy fungování JIM a definovala čtyři fáze realizace JIM (viz schéma č. 4). Předpokládala, že základem pro vytvoření JIM budou orgány daňové správy, a počítala s ponecháním samostatné Celní správy ČR pro výkon nedaňových agend.

Schéma č. 4



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z projektové dokumentace předložené MF.

Koncepce vytvoření JIM byla podkladem pro zadání **Studie proveditelnosti JIM**¹⁰ (dále také „Studie“), která měla mj. na základě analýzy vymezit procesy převáděné do JIM. Oproti původnímu zadání Studie neobsahovala analýzu daňových agend spravovaných celní správou a ani návrh nového IS JIM nezahrnoval propojení s IS Celní správy ČR. Ke Studii předložily MF, ČSSZ, GFŘ, MZ, VZP a SZP v září 2011 celkem 625 připomínek. Nejasné a na základě diskuzí a připomínek upravované vymezení procesů v jednotlivých organizacích negativně ovlivnilo výsledek zpracování Studie. I přes přetrvávající nesoulad ve vymezení procesů mezi zúčastněnými organizacemi převzalo MF dne 7. 10. 2011 Studii s tím, že jejím hlavním účelem bylo vytvořit podklad pro rozhodnutí, zda JIM realizovat, a nikoliv vytvořit detailní popis cílového stavu JIM.

RP Studii neprojednala. Na jednáních ŘVP v období 2010–2013 se problematika vymezení kompetencí orgánů JIM řešila opakovaně. V průběhu zpracování Studie se paralelně připravoval zákon č. 458/2011 Sb., který v některých aspektech zvolil jiné řešení než to, které bylo navrhováno ve Studii. Např. podle Studie mělo být posuzování vzniku, zániku a trvání účasti na sociálním pojištění v pravomoci orgánů JIM, podle zákona měla kompetence rozhodování o účasti na sociálním pojištění zůstat na úrovni ČSSZ.

Projektové řízení¹¹ upravovala **Metodika řízení Projektu JIM**. Metodika obsahovala konkrétní procedury řízení projektu, zejména komunikaci, dokumentaci, základní pravidla řešení problémů, změnové řízení a způsob plánování a sledování projektu, a upravovala řízení rizik projektu. Metodika neupravovala financování projektu.

Z rozdělení kompetencí vyplývá, že nejvýznamnější roli v řízení projektu měly RP a ŘVP. Personální obsazení RP lze určit, jejími členy byli ministři financí, práce a sociálních věcí a zdravotnictví. Složení ŘVP, jehož členy byli konkrétní jmenovaní zástupci resortů, nebylo aktualizováno a v průběhu kontroly NKÚ nebylo ani zřejmé.¹² Tyto orgány nedodržovaly četnost¹³ jednání stanovenou jednacími řády; RP nevyvíjela žádnou činnost od dubna 2010 a ŘVP od ledna roku 2013; viz schéma č. 5.

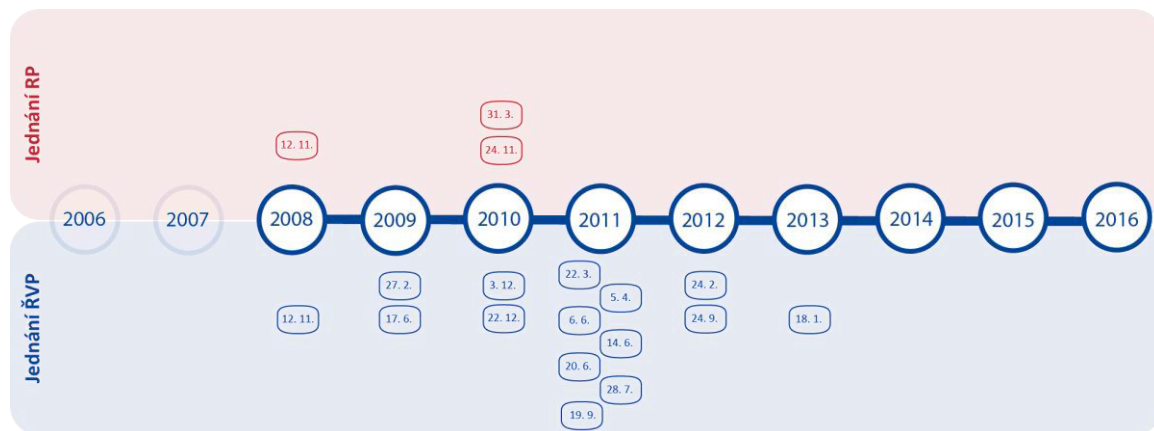
¹⁰ Studie obsahovala analýzu současného stavu vybraných organizací (v oblasti procesní a organizační, ICT, legislativy a ekonomiky organizace) a návrh cílového stavu JIM (procesní a organizační návrh cílového stavu JIM, návrh cílového stavu IS JIM a ekonomický model a návrh legislativních úprav), dále obsahovala návrh postupu realizace JIM. Zpracovatelem Studie byla společnost Deloitte Advisory, s.r.o.

¹¹ Projekt JIM bude řízen s použitím projektového řízení – viz usnesení vlády ze dne 3. 11. 2008 č. 1336.

¹² MF předložilo v průběhu kontroly jmenný seznam osob řídicího výboru projektu, ale některé osoby v něm uvedené již v příslušných resortech nepůsobí.

¹³ RP se měla scházet nejméně jednou za šest měsíců, ŘVP se měl scházet nejméně jednou za tři měsíce, jak předpokládaly jednací řády.

Schéma č. 5



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z projektové dokumentace předložené MF.

K plnění konkrétních cílů projektu byly dále zřízeny: projektová kancelář, pozice manažera kvality a rizik, projektové týmy a tematické pracovní skupiny. **Do Projektu JIM bylo zapojeno celkem 160 zaměstnanců z resortů MF, MPSV, MZ a SZP**, kteří však k činnosti v projektu nebyli uvolněni. Údaje o počtu dnů (hodin) odpracovaných v rámci projektu a jeho dílčích výstupech nesledovalo vedení Projektu JIM ani MF.

Vedení Projektu JIM neplnilo úkoly vyplývající z kompetencí v oblasti řízení, monitorování a vyhodnocování projektu:

- RP neinformovala průběžně vládu o postupu projektu a změnách projektu, poslední vládě předaná informace z června 2010 se týkala zasedání RP.
- RP od roku 2011 neprojednávala a neschvalovala strategické materiály a projektové záměry, např. *Studii proveditelnosti JIM*.
- RP neschválila plán projektu ve smyslu *Metodiky řízení Projektu JIM* – plán projektu obsažený v koncepci nesplňoval požadavky projektového řízení, neboť jednotlivé fáze byly definovány příliš obecně a neměly svůj harmonogram, rozpočet ani zdroje. Následné změny projektu nebyly realizovány postupem podle *Metodiky řízení Projektu JIM*.
- ŘVP nezajistil rozpracování harmonogramů.
- ŘVP nerozhodoval usnesením, např. neprojednával nákupy HW a SW, které byly v projektu realizovány u MF, GFŘ a GŘC, a ani je neschvaloval.
- ŘVP nevypracoval harmonogram činností výkonných složek projektu, které tvořily projektové týmy a tematické pracovní skupiny.
- ŘVP nehodnotil průběh projektu a nepředložil žádný výstup o ukončení jednotlivých fází projektu.

Pouze tři jednání nejvyššího řídicího orgánu Projektu JIM, tj. RP, v průběhu sedmi let považuje NKÚ za naprosto nedostatečné pro efektivní řízení projektu.

Řízení kvality a rizik projektu měla vykonávat projektová kancelář. V metodice byla identifikována základní rizika, která měla být detailně rozpracována v portfoliu rizik. Projektová kancelář portfolio rizik nevedla, nenavrhl žádná opatření k minimalizaci jejich dopadu a nevyhodnocovala je. V průběhu realizace projektu žádná další rizika identifikována nebyla.

Na kvalitu projektového řízení měly dále vliv problémy v meziresortní komunikaci:

- Sdílená projektová dokumentace nebyla úplná, neobsahovala některé finální výstupy Světové banky a některou dokumentaci z činnosti tematických pracovních skupin a projektových týmů.
- Sdílení dokumentů nebylo pro organizace zapojené v projektu možné nepřetržitě po celou dobu jeho realizace. Kontrolované osoby mohly sdílet projektovou dokumentaci projektu do 26. 3. 2015, ČSSZ do 31. 8. 2012, a další přístup jim MF umožnilo až po zahájení kontroly NKÚ.
- ČSSZ již od roku 2008 nesouhlasila s definicí procesů a úpravou kompetencí ve strategických materiálech Projektu JIM, např. v programu Projektu JIM či ve *Studii proveditelnosti JIM*, které opakovaně věcně připomínkovala.

K úspěšné realizaci vedení Projektu JIM (RP a ŘVP) dostatečně nevymezilo a nekoordinovalo dílčí kroky. Projekt byl ze strany členů ŘVP za ČSSZ a VZP několikrát označen za příliš ambiciózní a ve stanoveném termínu nerealizovatelný. **Příliš obecné nastavení Projektu JIM, nedodržování pravidel projektového řízení a zásad stanovených metodikou projektu a jednacími řády nepodporovalo efektivní řízení Projektu JIM.**

3.

Vláda v roce 2008 schválila rozpočet Projektu JIM na rok 2009 ve výši 87 mil. Kč. RP schválila v roce 2010 rozpočtový výhled Projektu JIM na období 2011–2013 v celkové výši 1,72 mld. Kč, který vláda vzala na vědomí. Největší objem finančních prostředků byl rozpočtován na vznik IS JIM, a to ve výši 1,15 mld. Kč, tj. cca 64 % celkových předpokládaných výdajů. RP v rozporu s programem Projektu JIM v průběhu své činnosti změny rozpočtu projektu neprojednávala ani neschvalovala.

MF v letech 2009–2013 předkládalo vládě a ta následně Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále také „Sněmovna“) návrhy zákona o státním rozpočtu na příslušný rok včetně výdajů kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“) s ukazatelem *Ostatní výdaje*, který v jedné z položek obsahoval **výdaje nejen na budování JIM, ale také na související technickoorganizační opatření**. MF navrhovalo v letech 2009–2013 výdaje v celkové výši 5,47 mld. Kč, ale Sněmovna je schválila pouze v celkové výši 3,97 mld. Kč.

Návrhy rozpočtů předkládané Ministerstvem financí ani rozpočty schválené Sněmovnou na období 2009–2013 neodpovídaly rozpočtovému výhledu schválenému RP a vládou v letech 2008 a 2010. Rozpočet výdajů na Projekt JIM se přitom ve státním rozpočtu zdvojnásobil oproti rozpočtu schválenému RP na částku 3,97 mld. Kč. Návrhy MF nepočítaly s výdaji na vznik nového IS JIM.

MF převedlo v letech 2009–2013 z kapitoly 398 – VPS do kapitoly 312 – MF rozpočtovými opatřeními finanční prostředky v celkové výši 3,97 mld. Kč. Těmto prostředkům přiřadilo tzv. kód účelu „Projekt vytvoření JIM“. Rozpočtová opatření byla schvalována standardní procedurou uvnitř MF bez pokynů a kontroly od vedení Projektu JIM. V letech 2014–2015 již nebyly prostředky na Projekt JIM v kapitole 398 VPS alokovány.

Vedení Projektu JIM neplnilo důsledně své kontrolní funkce pro zabezpečení transparentního čerpání prostředků na projekt.

U kontrolovaného vzorku 11 rozpočtových opatření¹⁴ ve výši 875,84 mil. Kč (z celkového počtu 44 rozpočtových opatření ve výši 3,97 mld. Kč) realizovaných v letech 2009–2013 NKÚ zjistil, že MF uvolnilo prostředky účelově určené na Projekt JIM, aniž by dostatečně prověřovalo účel použití prostředků uvedený žadatelem a vyžadovalo stanovisko vedení Projektu JIM. Nedostatečná řídicí a kontrolní činnost vedení Projektu JIM tak umožnila převést peněžní prostředky např. na:

- zajištění dislokace územních pracovišť finančních úřadů a na obnovu a rozšíření investiční vybavenosti daňové správy; jednalo se o 83,60 mil. Kč na stavební práce, 16,50 mil. Kč na stroje, přístroje a zařízení, 26 mil. Kč na osobní a užitkové automobily. GŘŘ žádost o uvolnění celkem 126,10 mil. Kč s určením kódu účelu „Projekt vytvoření JIM“ zdůvodnilo mj. tím, že analyzovalo vysoké riziko havárie, omezení nebo zastavení provozu budov pro potřeby finančních správ, a v případě pořízení automobilů zdůvodnilo tuto žádost větším komfortem správců daně při přepravě ke kontrolovaným subjektům nebo do vzdělávacího zařízení;
- nákup částí stejnokrojů pro zaměstnance GŘC ve výši 17,50 mil. Kč a opravy velkokapacitního rentgenu v objemu 7,50 mil. Kč s určením kódu účelu „Projekt vytvoření JIM“;
- zajištění dislokace Finančního úřadu pro Prahu – Jižní Město a zajištění SW nezbytného ke sloučení daňové a celní správy a vybraných orgánů celní správy v celkové výši 367,65 mil. Kč, přičemž finanční prostředky byly použity na vývoj informačních systémů nesouvisejících s Projektem JIM (např. IS CEDR, IS VEMA, IS AVIS)¹⁵;
- platy zaměstnanců finančních orgánů v rámci sjednocení pravidel pro poskytování jednotlivých složek platu u zaměstnanců GŘŘ a ocenění splnění mimořádných úkolů ve výši 140 mil. Kč; přestože MF účel použití prostředků zpochybnilo, rozpočtové opatření vydalo;
- nákup softwarových licencí v souvislosti se změnami v oblasti operačních, poštovních a kancelářských systémů GŘC v celkové výši 20 mil. Kč. (GŘŘ žádost odůvodnilo nutností aktualizace SW z důvodu budoucí integrace daňové a celní správy. Přes nesouhlas ředitele sekce MF ministr financí s přesunem prostředků s kódem účelu „Projekt vytvoření JIM“ souhlasil.)

MF uvolňovalo finanční prostředky určené na JIM samostatně bez rozhodnutí vedení Projektu JIM, tedy v rozporu se schváleným projektovým řízením. Přesun prostředků do rozpočtů organizací schvaloval příslušný náměstek MF, příp. ministr financí.

Na financování projektu JIM se negativně projevila nečinnost vedení Projektu JIM, které nestanovilo a neaktualizovalo dílčí kroky v projektu. Jednotlivé akce financované z prostředků určených na JIM vycházely z požadavků MF, GŘŘ a GŘC a nebyly vedením Projektu JIM schvalovány ani koordinovány. Vedení Projektu JIM se tak nepodílelo ani na rozhodování o čerpání prostředků. Postup pro financování jednotlivých akcí realizovaných

¹⁴ Tj. 25 % ze všech rozpočtových opatření, kterým MF přiřadilo kód účelu se slovním vymezením „Projekt vytvoření jednoho inkasního místa“.

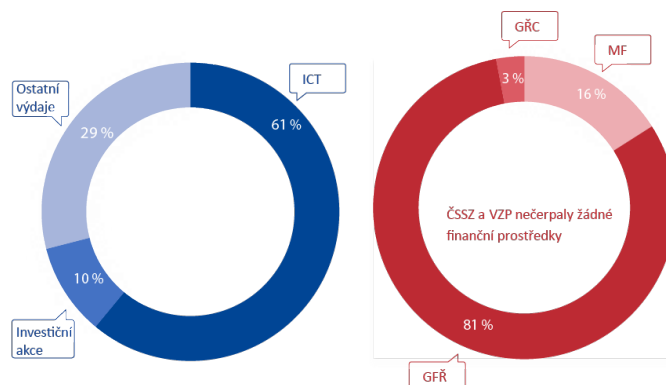
¹⁵ IS CEDR je centrální registr dotací, IS VEMA je systém na podporu lidských zdrojů a IS AVIS je interní informační systém se zaměřením na ekonomické agendy.

v rámci Projektu JIM na MF neodpídal nastavení řízení meziresortního projektu a zároveň nebyl transparentní na rozdíl od například financování programů¹⁶.

V období 2009–2015 MF, GFŘ a GŘC vyčerpaly z převedených finančních prostředků v hodnotě 3,97 mld. Kč prostředky v celkové výši 3,39 mld. Kč s označením „Projekt vytvoření JIM“ (viz graf č. 1), z toho:

- 2,07 mld. Kč na ICT, zejména na běžné výdaje na infrastrukturu, pořízení a obnovu HW, standardní údržbu a nutnou aktualizaci SW, pořízení telefonních ústředěn, licence Microsoft SQL;
- 0,35 mld. Kč na investiční akce, zejména na výstavbu, rekonstrukce, odkup a stavební úpravy budov daňové správy;
- 0,97 mld. Kč na ostatní výdaje, zejména na zpracování studií pro realizaci projektu¹⁷, platy a mimořádné odměny zaměstnancům GFŘ, nájem budov finančních úřadů, nákup nových vozidel pro daňovou správu, stavební úpravy a rekonstrukce finančních úřadů.

Graf č. 1



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z informací a dokladů předložených MF, GFŘ, GŘC, ČSSZ a VZP.

Největší podíl na čerpání prostředků účelově určených na Projekt JIM mělo GFŘ. ČSSZ a VZP čerpaly prostředky na Projekt JIM ze svých rozpočtů, např. na odměny zaměstnanců zapojených do projektu či na právní a poradenské služby.

Projekt JIM také vyvolal další projekty, a to projekt *Reforma kontrolních a dohledových procesů v resortu MF*, projekt *Modernizace Celní správy ČR*¹⁸ a interní projekt VZP. Tyto projekty byly financovány z prostředků jednotlivých organizací.

Velkým problémem budování JIM byla realizace jeho informačního systému. Plán převodu kompetencí na JIM byl velmi ambiciózní zejména s ohledem na složitost organizace JIM a implementace procesů JIM, které měl tento IS podporovat. Nový IS JIM měl být propojen s kooperujícími systémy veřejné správy a měl umožnit v maximální možné míře elektronickou komunikaci. Organizace si měly ve vymezených případech navzájem

¹⁶ Financování programu je upraveno souborem věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí (viz ustanovení § 12 a následující zákona č. 218/2000 Sb.).

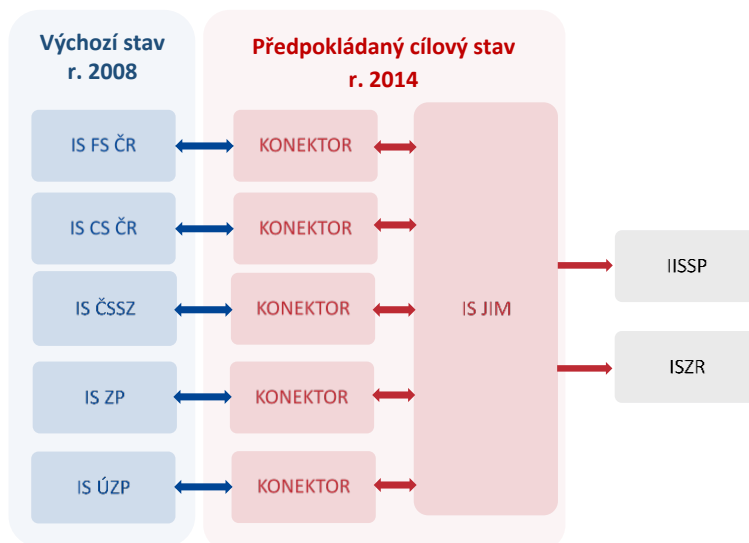
¹⁷ Např. sjednaná cena plnění za poradenské služby Světové banky činila 1,54 mil. \$, za dílo Studie celkem 18,84 mil. Kč (vč. DPH).

¹⁸ GŘC vynaložilo na projekt modernizace 50,73 mil. Kč.

poskytovat informace a součinnost. Technicky měla být komunikace organizací s IS JIM řešena přes konektory JIM.

Nový IS JIM nebyl vytvořen, IS jednotlivých organizací byly v době ukončení kontroly NKÚ stále samostatnými, vzájemně nekomunikujícími systémy, což odpovídá výchozímu stavu Projektu JIM z roku 2008 (viz schéma č. 6).

Schéma č. 6



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z projektové dokumentace předložené MF.

Zkratky: IS – stávající informační systémy jednotlivých správců, ZP – zdravotní pojišťovny, ÚZP – úrazové zdravotní pojišťovny, IISSP – *Integrovaný informační systém Státní pokladny*, ISZR – informační systém základních registrů; konektor představuje propojení jednotlivých IS s nově vzniklým IS JIM.

Vedení Projektu JIM zakázku k vytvoření IS JIM v letech 2008–2015 nezažadovalo a ani nepověřilo gestora Projektu JIM (tj. MF) nebo GFŘ zadáním veřejné zakázky. Ve střednědobé strategii MF pro oblast ICT na období 2009–2013 nebyl záměr vytvořit JIM řešení, zmíněn byl pouze okrajově, stejně tak se strategie nezabývala vytvořením centrálního registru plátců a pojištěnců. ČSSZ, VZP a GŘC neobdržely do ukončení kontroly NKÚ žádné pokyny nebo úkoly od vedení Projektu JIM k budování IS JIM.

V roce 2013 GFŘ na základě jednání ŘVP zahájilo budování portálu, který by umožnil uživatelům vyplnit jeden formulář pro daně a pojistné. Jednalo se o variantu řešení IS JIM značně odlišnou¹⁹ od zadávací dokumentace pro *Studii proveditelnosti JIM*. Budování portálu probíhalo bez usnesení RP i ŘVP. V souvislosti s novelou zákona č. 458/2011 Sb. GFŘ rozhodlo samostatně o zastavení prací na portálu. Portál JIM nebyl zprovozněn, a není tedy jako služba dostupný.

V letech 2008–2015 bylo na ICT vynaloženo celkem 2,07 mld. Kč, a to na úpravy IT systémů MF, GFŘ a GŘC, tyto úpravy však k vytvoření IS JIM nesměřovaly. Změny v informačním systému daňové správy (ADIS) v letech 2012–2014 neměly žádnou vazbu na Projekt JIM. Tyto změny však bylo nezbytné provést v souvislosti s účinností zákona č. 456/2011 Sb.²⁰

¹⁹ Namísto jednoho inkasního místa by se v případě portálu jednalo pouze o jedno kontaktní místo.

²⁰ Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.



Z celkově vynaložených prostředků na Projekt JIM ve výši 3,39 mld. Kč NKÚ prověřil výdaje ve výši 2,59 mld. Kč a zjistil, že:

- GFŘ vynaložilo 265,41 mil. Kč na investice do budov, 1 719,80 mil. Kč na ICT a 522,81 mil. Kč na narovnání platových poměrů;
- GŘC vynaložilo 25 mil. Kč na opravu velkokapacitního rentgenu a nákup stejnokrojových součástek a dále 60,79 mil. Kč na ICT, studii proveditelnosti apod.

Vedení Projektu JIM nerozhodlo o uvolnění peněžních prostředků minimálně ve výši 2,59 mld. Kč. Z pohledu Projektu JIM nelze tyto prostředky považovat za výdaje související s jeho realizací. Z prostředků určených na Projekt JIM bylo v letech 2009–2015 vynaloženo na ICT více než 2,07 mld. Kč, přesto v době ukončení kontroly NKÚ neexistoval ani návrh aplikační, technologické a datové architektury IS JIM.

NKÚ u vybraných veřejných zakázek posuzoval hospodárnost a účelnost vynaložených prostředků a zjistil např. následující skutečnosti:

- MF porušilo zákon č. 218/2000 Sb.²¹ tím, že uhradilo sjednanou cenu ve výši 2,27 mil. Kč (vč. DPH) za poskytnutí služby – vypracování zprávy *Nezávislé řízení kvality projektu Studie proveditelnosti Jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů*, přestože neobdrželo celé sjednané plnění. Při zadání veřejné zakázky MF porušilo zákon č. 137/2006 Sb.²² tím, že nenastavilo transparentní kritéria pro hodnocení nabídek.
- GFŘ porušilo zákon č. 219/2000 Sb.²³ tím, že nevhodně vynaložilo celkem 1,85 mil. Kč (vč. DPH) na vznik portálu k JIM (rozhraní pro ČSSZ a zdravotní pojišťovny), který nebyl dokončen. Tyto prostředky nebyly využity účelně.
- GFŘ porušilo zákon č. 320/2001 Sb.²⁴ a vyhlášku č. 416/2004 Sb.²⁵ tím, že neprověřilo souvislost s Projektem JIM u výdajů v celkové výši 1,14 mil. Kč (bez DPH) na budování plynové přípojky a plynové kotelny.
- GŘC porušilo zákon č. 218/2000 Sb. tím, že neoprávněně uhradilo 25 mil. Kč za nákup uniforem a opravy velkokapacitního rentgenu, přestože s Projektem JIM nesouvisely.
- GŘC porušilo zákon č. 320/2001 Sb. tím, že vynaložilo bez dostatečné finanční kontroly peněžní prostředky ve výši 7 mil. Kč na opravy velkokapacitního rentgenu a ve výši 3,70 mil. Kč na studii proveditelnosti modernizace celní správy a tvorbu nového procesního modelu, přestože tyto prostředky byly označeny kódem účelu „Projekt vytvoření JIM“.

Případy, u kterých bylo identifikováno porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., NKÚ oznámil příslušnému finančnímu úřadu.

²¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²² Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²³ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²⁴ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

²⁵ Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

4.

Cílový stav Projektu JIM nebyl dosažen, protože jedno inkasní místo pro příjmy veřejných rozpočtů nevzniklo. Projekt JIM nebyl oficiálně ukončen, pouze novela zákona č. 458/2011 Sb. účinná od 31. 12. 2014 zrušila ustanovení tohoto zákona týkající se JIM včetně termínu spuštění JIM k 1. 1. 2015. Nový termín zákonem stanoven nebyl.

Pro období od roku 2013, kdy došlo v rámci I. fáze projektu k reorganizaci finančních orgánů, nevypracovalo vedení Projektu JIM další harmonogram realizace projektu. Z přípravných kroků byl významný zákon č. 458/2011 Sb., schválený 20. 12. 2011, který ale neobsahoval všechny změny nezbytné pro vznik JIM, zejména neobsahoval právní úpravu procesů, které se měly sloučit do JIM a kompetence pro výkon činností.

Vedení Projektu JIM vymezilo první fázi projektu bez potřebné míry detailu; finanční, časové a předmětné vymezení bylo pouze rámcové²⁶. První fáze zahrnovala především reorganizaci a modernizaci daňové správy bez vymezení rozsahu, který se vztahuje k Projektu JIM. Další fáze projektu nebyly realizovány.

NKÚ ověřil u kontrolovaných osob vybrané procesy (registrace, vyměření a výběr, správa nedoplatků a vymáhání), které podle Studie mohly být integrovány do JIM (přehled viz příloha č. 2 – *Vybrané ukazatele ze správy daní a pojistného*). U prověřovaných procesů došlo v průběhu let 2010–2015 ke změnám, které nesouvisely s realizací Projektu JIM. Tyto změny znamenaly dílčí zjednodušení správy daní a pojistného; tabulce č. 1 jsou uvedeny příklady pozitivních dopadů uvedených změn.

Tabulka č. 1

Poplatník, plátce	Stát
+ Možnost přistupovat k formulářům online	+ Částečné zavedení automatizace procesů
+ Možnost elektronického podání	+ Napojení na základní registry
+ Zrušení povinnosti oznamovat změny v údajích vedených ve veřejných registrech	+ Snížení počtu bankovních účtů u správců daní
	+ Částečná elektronizace spisů

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z informací a dokladů předložených GFŘ, GŘC, ČSSZ a VZP.

Pozn.: Podkladem pro ověření byla u daňové správy daň z příjmů fyzických osob, u celní správy spotřební daň, u správy sociálního zabezpečení a VZP pojistné.

Některé změny pozitivní dopady na správu daní a odvodů nepřinesly (například zrušení možnosti využívat v daňovém řízení soudní exekuce a omezení využití jednotného registračního formuláře²⁷), a nevedly ani k zefektivnění správy daní, například došlo ke zvýšení počtu příloh k daňovému přiznání k daním z příjmů fyzických osob (dále také „DPFO“).

²⁶ První fáze byla časově vymezena pouze termínem ukončení k 1. 9. 2011, vymezení předmětu obsahovalo: kompetence daňové správy, vznik GFŘ, 14 krajských finančních úřadů a Specializovaného finančního úřadu, pobočky krajských finančních úřadů, IS daňové správy (viz koncepce vytvoření JIM).

²⁷ Jednotný registrační formulář sloužil podnikatelům ke splnění jejich oznamovacích povinností při zahájení a v průběhu živnostenského podnikání. Registrační povinnost bylo v roce 2015 možno splnit na kterémkoliv obecním živnostenském úřadě v 227 obcích na území ČR.

NKÚ prověřením vybraných postupů při správě DPFO, spotřebních daní a pojistného zjistil, že ještě po předpokládaném datu vzniku JIM, tj. v roce 2015, **existovaly rozdíly, které by mohly komplikovat sloučení procesů v JIM** (viz porovnání v tabulce č. 2), například:

- pro správu daně a pojistného měl každý správce jiného dodavatele SW a nebyl v některých případech nositelem autorských práv k aplikacím;
- správci daní a pojistného měli odlišnou úroveň automatizace zpracování údajů předávaných subjekty, například:
 - podání (formuláře pro registraci, daňová přiznání), která správci daně obdrželi v elektronické formě, se u tří správců do jejich informačního systému neimportovala automaticky a správci je vkládali do IS manuálně; za rok 2014 bylo do IS ručně vloženo 7,49 tis. registrací a cca 90 tis. daňových tvrzení ke spotřebním daním;
 - u pojistného neměli plátcí zákonnou povinnost podávat podání elektronicky; ČSSZ i VZP zpracovávaly podání manuálně, ale počty těchto podání nesledovaly;
- správci daní a pojistného měli odlišnou úroveň elektronizace spisů daňových subjektů; GŘC a VZP měly elektronizaci úplnou, GFŘ a ČSSZ částečnou;
- každá zdravotní pojišťovna měla data o svých pojištěncích v odlišných datových strukturách a IS.

Tabulka č. 2 – Porovnání úrovně vybraných činností u správců daní a pojistného

Činnosti	Komentář	Daň z příjmů FO	Spotřební daně	Pojistné (ČSSZ)	Pojistné (VZP)	Legenda
Využití jednoho formuláře pro registraci k dani nebo pojistnému	<i>Pouze formulář vydaný MF akceptovaly při registraci k dani z příjmů finanční úřady a ke spotřební dani celní úřady. ČSSZ a VZP využívaly i jednotný registrační formulář.</i>	●	●	●	●	● ANO ● NE ● ČÁSTEČNĚ
Automatické ověřování údajů správci o subjektech	<i>Všichni správci byli do roku 2013 napojeni na základní registry pro automatické ověřování údajů o registrovaných subjektech. U VZP měly subjekty i nadále zákonnou povinnost oznamovat změny v registračních údajích.</i>	●	●	●	●	
Automatický import údajů z podání od poplatníků a plátců do IS správců	<i>U FS ČR byla veškerá podání zaslaná elektronicky subjekty automaticky importována do IS správce, u ČSSZ, CS ČR a VZP byla podání zaslaná subjekty elektronicky ručně zpracovávána (skeny apod.).</i>	●	●	●	●	
Evidence plátců a poplatníků v jednom společném registru	<i>Všichni správci spravovali vlastní registr subjektů.</i>	●	●	●	●	
Předávání informací mezi správci zejména při vymáhání nedoplatků	<i>Online informace o subjektech byly předávány v omezeném rozsahu. Předávání informací probíhalo zejména až na základě dotazu správce (písemný, telefonický apod.).</i>	●	●	●	●	
Plátcí a poplatníci mohli sledovat své daňové a odvodové povinnosti online	<i>U FS ČR měl subjekt možnost si nechat zřídit daňovou informační schránku, ke které měl zřízen online přístup. U CS ČR, ČSSZ a VZP musel pro získání informací kontaktovat přímo správce (písemně, osobní návštěva).</i>	●	●	●	●	
Správce vedl spis k subjektu plně elektronicky	<i>K digitalizaci dokumentů docházelo pouze u CS ČR a VZP.</i>	●	●	●	●	

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z informací a dokladů předložených GFŘ, GŘC, ČSSZ a VZP.

Pozn.: Stav k 30. 6. 2015; FS ČR – Finanční správa ČR; CS ČR – Celní správa ČR.

NKÚ dále zjistil duplicitní činnosti u jednotlivých správců daní a pojistného i v roce 2015:

- Správci daní a pojistného vedli vlastní registry subjektů, které obsahovaly totožné údaje. Například cca 1 milion osob samostatně výdělečně činných²⁸ byl veden minimálně ve třech registrech – u finančního úřadu, správy sociálního zabezpečení a některé zdravotní pojišťovny, v případě registrace ke spotřební dani byl subjekt veden i u celní správy.
- Správci daní a pojistného prováděli duplicitně činnosti při výkonu obdobných kompetencí, například:
 - při vymáhání nedoplatků vyzývali dlužníky k úhradě nedoplatků, zjišťovali majetek dlužníků a prováděli exekuční úkony;
 - zpracovávali vlastní tiskopisy;
 - pro evidenci předpisů a plateb daní a pojistného vedli osobní účty poplatníků, přijímali platby na bankovní účty správců daní a pojistného.

Optimalizace (příp. integrace) duplicitně prováděných činností při správě a výběru daní a pojistných by snížila náklady na jejich správu.

Dosažení vzájemné kompatibility postupů, vyšší úrovně sdílení informací a odstranění duplicitních činností u organizací, jejichž agendy měly být zahrnuty do JIM, je nezbytnou podmínkou zvýšení efektivity výběru daní a pojistného, což bylo i cílem Projektu JIM.

²⁸ K 30. 12. 2014 bylo u finanční správy registrováno cca 1 mil. osob, u ČSSZ cca 1 mil. osob a u VZP cca 600 tis. osob. Z údajů předložených GŘC nelze počet registrovaných osob zjistit.

Seznam zkratk

CS ČR	Celní správa ČR
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
DPFO	daň z příjmů fyzických osob
DPH	daň z přidané hodnoty
FO	fyzické osoby
FS ČR	Finanční správa ČR
GFŘ	Generální finanční ředitelství
GŘC	Generální ředitelství cel
IS	informační systém
HW	hardware
ICT	informační a komunikační technologie
JIM	jedno inkasní místo pro příjmy veřejných rozpočtů
MF	Ministerstvo financí
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MZ	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
pojistné	pojistné na sociální zabezpečení a pojistné na veřejné zdravotní pojištění
Projekt JIM	<i>Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů</i>
RP	rada projektu, tj. ministr financí, ministr práce a sociálních věcí a ministr zdravotnictví
ŘVP	řídící výbor projektu, například v roce 2011 to byli: I. náměstek ministra financí, I. náměstek ministra práce a sociálních věcí, náměstek ministra zdravotnictví, ředitel odboru MF, ředitel kabinetu ministra MF, vrchní ředitel sekce MPSV, ředitel VZP, viceprezident Svazu zdravotních pojišťoven ČR, ředitel ČSSZ, generální ředitel GŘC, generální ředitel GFŘ, ředitel odboru GFŘ
Sněmovna	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Studie	studie proveditelnosti jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů
SW	software
SZP	Svaz zdravotních pojišťoven ČR
vedení Projektu JIM	rada projektu a řídící výbor projektu
VPS	Všeobecná pokladní správa
VZP	Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR



Vybrané ukazatele ze správy daní a pojistného

Ukazatele	Daň z příjmů FO			Spotřební daně			Pojistné (ČSSZ)			Pojistné (VZP)		
	2010	2014	Rozdíl	2010	2014	Rozdíl	2010	2014	Rozdíl	2010	2014	Rozdíl
Počet spravovaných (i evidovaných) subjektů k 31. 12.	3 958 212	4 478 749	(+) 520 537	8 227	13 866	(+) 5 639	8 336 483	8 529 965	(+) 193 482	6 271 186	5 968 807	(-) 302 379
Počet přijatých podání od subjektů za rok (listinná + elektronická)	2 448 260	2 852 331	(+) 404 071	1 025 623	1 887 711	(+) 862 088	x	1 754 524*	***	4 200 000	4 200 000	0
Počet subjektů s nedoplatky k 31. 12.	143 686	139 557	(-) 4 129	1 344	1 614	(+) 270	550 528	607 140	(+) 56 612	777 721	751 578	(-) 26 143
Stav nedoplatků k 31. 12. (v mil. Kč)	18 728	12 876	(-) 5 852	3 971	5 736	(+) 1 765	60 092	63 867	(+) 3 775	30 438	31 441	(+) 1 003
Vymožené nedoplatky v roce (v mil. Kč)	896	300	(-) 596	61	497	(+) 436	3 832	3 139	(-) 693	1 920	1 890	(-) 30

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z informací a dokladů předložených GFŘ, GRČ, ČSSZ a VZP.

Pozn.: * Údaj zahrnuje pouze elektronická podání (e-portál, datová schránka, e-podání s uznávaným elektronickým podpisem); ČSSZ nesleduje ukazatel „počet podání v listinné podobě“; x – za rok 2010 nebyl údaj ČSSZ předložen, *** Údaj nelze dopočítat.

15/23**Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií Ministerstva dopravy**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo dopravy vynakládá prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj vybraných informačních systémů hospodárně a účelně.

Kontrolováno bylo období let 2010 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“).

Kontrola byla provedena u kontrolované osoby od června 2015 do ledna 2016.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podalo MD, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání MD proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 11. dubna 2016, **schválilo** usnesením č. 8/V/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo dopravy je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. MD je správcem řady informačních systémů, které v kontrolovaném období pořizovalo a rozvíjelo pro zajištění výkonu svých agend a činností prostřednictvím veřejných zakázek financovaných z programů reprodukce majetku (programové financování).

Informační systémy MD se dělí na agendové, tedy informační systémy řešící dopravně správní agendy, a systémy provozní. Agendové informační systémy slouží ke komunikaci a nakládání s daty v rámci veřejné správy a směrem k občanům. Nejvýznamnější z nich jsou *Centrální registr vozidel* (dále také „Registr vozidel“) a *Centrální registr řidičů* (dále také „Registr řidičů“). Tyto dva informační systémy spravovalo pro věcně příslušné MD původně Ministerstvo vnitra. Posledním na MD převedeným informačním systémem (dále také „IS“) byl Registr vozidel, který byl převeden v červenci 2012.

U řady informačních systémů Ministerstva dopravy jsou kladeny nároky na interoperabilitu¹, a to jak v rámci resortu, tak mezi orgány veřejné správy, nebo i mezi členskými státy Evropské unie², aby nehrozilo, že se členské státy rozhodnou pro odlišná či neslučitelná řešení, která vytvoří překážky pro vzájemnou elektronickou komunikaci nejen v oblasti dopravně správních agend. MD při realizaci ICT³ projektů musí respektovat požadavky vyplývající z evropských a národních předpisů.

NKÚ zjistil, že MD při výkonu svých činností využívá 50 informačních systémů. Ke kontrole byl vybrán jeden provozní informační systém a čtyři agendové informační systémy, jejich přehled je uveden v tabulce č. 1. Při výběru IS ke kontrole bylo přihlédnuto ke společenské významnosti těchto systémů a k výši pořizovacích, příp. provozních nákladů. Při výběru Registru vozidel do vzorku agendových informačních systémů byla zohledněna také skutečnost, že jeho spuštění v červenci 2012 provázely problémy.

¹ Interoperabilita – schopnost různých systémů vzájemně spolupracovat, poskytovat si služby, dosáhnout vzájemné součinnosti.

² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 922/2009/ES ze dne 16. září 2009, o řešení interoperability pro evropské orgány veřejné správy (ISA); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES; směrnice Evropského parlamentu 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006, o řidičských průkazech, ve znění směrnice Komise 2009/113/ES a směrnice Komise 2011/94/EU.

³ Pojem „projekt informačních a komunikačních technologií“ zahrnuje celé spektrum projektů, např. projekty na komunikační rozhraní, datové rozhraní, informační systémy atd. Pro potřeby kontroly chápeme ICT projekt jako zastřešující projekt, v jehož rámci je pořizován příslušný IS.

Tabulka č. 1 – IS vybrané ke kontrole (v tis. Kč)

Název IS	Typ IS	Popis	Kontrolovaný ⁴⁾ objem
Integrovaný monitorovací informační systém	provozní ¹⁾	Zahrnuje ekonomický systém a mzdový a personální systém	679 209
Centrální registr vozidel	agendový	Evidence vozidel opatřených registrační značkou, identifikační a technické informace včetně provozovatele/majitele vozidla	131 510
Centrální registr řidičů	agendový	Evidence informací o osobách, které jsou ze zákona ²⁾ předmětem této evidence (řidičská oprávnění, řidičské průkazy, zdravotní omezení, přestupky, exekuce na řidičské průkazy aj.)	212 316
Digitální tachograf	agendový	Správa a evidence čipových karet digitálního tachografu, personalizace čipových karet	196 162
Rejstřík podnikatelů v silniční dopravě ³⁾	agendový	Správa informací o podnicích silniční dopravy, o odpovědných zástupcích pro dopravu, evidence závažných porušení, přestupků a sankcí uložených dopravcům; výměna informací týkajících se porušení předpisů v rámci EU; evidence vozidel taxislužby; evidence řidičů taxislužby	14 174
Celkový kontrolovaný objem			1 233 371

Zdroj: Informační koncepce MD a další doklady předložené v rámci kontrolní akce.

¹⁾ Do 31. 3. 2013 zahrnoval i provoz dopravně správních agend.

²⁾ Podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

³⁾ Rejstřík podnikatelů v silniční dopravě je nástupcem původního centrálního registru dopravců.

⁴⁾ Prostředky vynaložené MD na pořízení a provoz IS v období 2010–2015.

V souvislosti se snahou zvýšit transparentnost používání nesoutěžních postupů zejména v oblasti ICT byla v roce 2010 zavedena povinnost informovat⁴ vládu o veřejných zakázkách zadávaných v režimu jednacímho řízení bez uveřejnění. Od listopadu 2014 pak vláda pro zvýšení transparentnosti a zamezení nadužívání jednacímho řízení bez uveřejnění nastavila mechanismus, který spočíval v posuzování oprávněnosti užití jednacímho řízení bez uveřejnění prostřednictvím Rady vlády pro informační společnost.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky státu vynakládané na realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií Ministerstva dopravy. NKÚ posuzoval, zda MD nastavilo podmínky pro řízení ICT projektů, zda projekty řídilo v souladu s nastavenými podmínkami, zda byly kontrolované projekty realizovány hospodárně a efektivně a zda dosáhly stanovených cílů.

⁴ V roce 2010 byla tato povinnost uložena členům vlády, od roku 2013 zároveň i vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy.

NKÚ na základě skutečností zjištěných při kontrole konstatuje, že MD postupovalo při řízení budování a rozvoji informačních systémů nekoncepčně a bez základních nástrojů informovaného rozhodování⁵. Postupy projektového řízení MD nastavilo a aplikovalo teprve okamžikem uzavření smlouvy, takže v rámci jednotlivých projektů nebyly projektově řízeny procesy předcházející uzavření smlouvy.

Nekoncepčnost byla jednou z příčin průtahů při realizaci Registru vozidel. Jedná se o IS, který zpracuje za silný produkční den⁶ až 1,7 milionu databázových transakcí. Tento registr nebyl ke dni požadovaného spuštění 1. 7. 2012 funkční. Zahájení ostrého provozu muselo MD posunout na 9. 7. 2012 a i po tomto datu se aplikace potýkala s řadou problémů, které byly projednávány až na úrovni vlády.

Nekoncepční přístup MD způsobil zpomalení jednotlivých ICT projektů a ve svém důsledku se podílel na tom, že Evropská komise (dále také „Komise“) podala na Českou republiku žalobu pro neplnění povinností vyplývajících z práva EU² týkajících se Registru řidičů a *Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě* (dále také „Rejstřík podnikatelů“) a jejich propojení s vnitrostátními elektronickými rejstříky ostatních členských států, jejichž autority mají právo nahlížet do údajů evidovaných v ČR. Tento nekoncepční přístup přispěl zároveň k nadužívání jednacímho řízení bez uveřejnění, pro které nebyly splněny podmínky zákona o veřejných zakázkách, a k řetězení tohoto postupu v následujících letech, což NKÚ vyhodnotil jako nevhodné nakládání s peněžními prostředky.

Prostředí pro skladování dat a pro práci s daty dopravně správních informačních systémů, z nichž dva IS (Registr vozidel a Registr řidičů) spadají do kritické informační infrastruktury⁷, zajišťuje soukromý subjekt, ačkoliv existuje ICT infrastruktura státu, která tyto služby může poskytovat.

Kontrola prověřila výdaje MD ve výši 1 233 mil. Kč, z toho zjištěné nedostatky představovaly částku více než 425 mil. Kč a týkaly se v celém rozsahu porušení rozpočtové kázně. S ohledem na dobu životnosti informačních systémů a objemy peněžních prostředků vynaložených ministerstvem na zvolené technologické a aplikační řešení byl nekoncepční přístup jednou z příčin neefektivních činností a nesplnění nebo prodlení v plnění stanovených úkolů, případně i nedodržení požadované kvality kontrolovaných dopravně správních agend.

⁵ Informované rozhodování v oblasti ICT musí být postaveno na třech základních pilířích – formulace strategického plánu ICT (dlouhodobé cíle, odpovědnosti, harmonogram plnění, rozpočty), určení architektury IS (data ve struktuře a souvislostech, pravidla pro datové struktury, klasifikace dat, řízení integrity dat) a stanovení technologického směru (plánování orientace budoucích technologií, monitorování trendů a regulace, určení technologických standardů, logická mapa).

⁶ Silný produkční den – úřední den obcí s rozšířenou působností, které vykonávají dopravně správní agendy pro koncového uživatele.

⁷ Registr vozidel a Registr řidičů jsou prvky kritické infrastruktury a splňují kritéria nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury, a to dle následujících určujících kritérií: **průřezová** (zde dopad na veřejnost s mezní hodnotou rozsáhlého omezení poskytování nezbytných služeb nebo v podobě jiného závažného zásahu do každodenního života postihujícího více než 125 000 osob) a **odvětvová** (zde informační systém, který je nahraditelný jen při vynaložení nepřiměřených nákladů nebo v časovém období přesahujícím 8 hodin).

MD zajistilo chod dopravně správních agend, kdy kontrolované IS sloužily ke komunikaci a nakládání s daty v rámci veřejné správy a směrem k občanům. V případě dvou agendových IS nezajistilo MD dosažení cílového stavu v podobě požadovaného propojení a přístupu k elektronickým rejstříkům ČR pro příslušné autority členských států EU.

1. MD nepřistupovalo k řízení informačních technologií resortu jako k celku. Chybějící strategie ICT a pouze formální naplnění zákonných požadavků na informační koncepci neumožňovaly, aby MD využilo nástroje pro efektivní řízení projektů ICT.

MD nemá dlouhodobou strategii pro plánování, řízení a rozvoj ICT projektů. Informační koncepci zpracovalo MD s přibližně pětiletým zpožděním a pouze formálně naplnilo požadavky zákona č. 365/2000 Sb.⁸ MD nemá ve své informační koncepci popsány vazby mezi IS z hlediska funkčního ani technického a chybí podrobné schéma architektury IS, které by zobrazovalo vztahy mezi aplikacemi, případně mezi hlavními procesy podporovanými těmito aplikacemi. Tento stav neumožňoval MD činit informované rozhodování v oblasti ICT.

2. MD se chovalo neehospodárně, když uzavřelo sedm veřejných zakázek v celkové hodnotě 392 mil. Kč v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu mělo zákonný důvod, a uzavřelo provozní smlouvu, která zavazovala MD k platbám ve výši 33 mil. Kč bez věcného plnění.

V letech 2012 až 2015 zadalo MD sedm veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu mělo zákonný důvod. MD svůj postup odůvodňovalo odkazem na krajní naléhavost a časovou tíseň způsobenou nejistotou vyplývající z usnesení vlády⁹, které předpokládalo sloučení MD s Ministerstvem průmyslu a obchodu, a v dalších případech odkazem na krajní naléhavost a časovou tíseň způsobenou očekáváním nové legislativy v oblasti kybernetické bezpečnosti. Způsob zadání veřejných zakázek nebyl v souladu se zákonem o veřejných zakázkách¹⁰, mohl ovlivnit výběr nejvhodnějších nabídek a vedl k neehospodárnému jednání. NKÚ má za to, že MD tímto jednáním porušilo rozpočtovou kázeň¹¹. Usneseními vlády¹² nastavený mechanismus kontroly a zvýšení transparentnosti veřejných zakázek zadávaných bez soutěže formou jednacím řízení bez uveřejnění tak nebyly v kontrolovaném období u MD účinné.

U provozní smlouvy na poskytování a rozvoj IT služeb nesjednalo MD úhradu služeb poskytovaných na žádost v návaznosti na skutečné plnění. Tímto jednáním porušilo povinnost plnit úkoly neehospodárnějším způsobem a používat peněžní prostředky pouze ke

⁸ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. Povinnost vypracovat informační koncepci byla uložena od 1. 1. 2009.

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 16. ledna 2013 č. 37, *k návrhu úsporných opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě pro rok 2014 – 1. etapa.*

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

¹¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2010 č. 158, *o opatřeních při zadávání veřejných zakázek*, usnesení vlády ČR ze dne 10. dubna 2013 č. 246, *o zrušení usnesení vlády ze dne 22. února 2010 č. 158, o opatřeních při zadávání veřejných zakázek, a uložení povinností v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek na základě výjimky a významných veřejných zakázek*, usnesení vlády ČR ze dne 24. listopadu 2014 č. 961, *o zřízení Rady vlády pro informační společnost*, usnesení vlády ČR ze dne 2. listopadu 2015 č. 889, *k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy.*

krytí nezbytných potřeb. NKÚ má za to, že MD tímto jednáním porušilo rozpočtovou kázeň až do výše 33 056 046 Kč.

3. MD přípravu na přechod Registru vozidel z Ministerstva vnitra a vytvoření nového registru vozidel nezajistilo včas a v požadované kvalitě.

MD vědělo v dostatečném časovém předstihu o převodu Registru vozidel z Ministerstva vnitra a o nutnosti vytvoření nového registru vozidel včetně zajištění jeho následného provozu, přesto vývoj zadalo pouhých šest měsíců před termínem plánovaného nasazení do ostrého provozu. K vytvoření registru vozidel využilo MD stávající smlouvy na poskytování a rozvoj IT služeb, což neumožnilo dostatečně nastavit smluvní podmínky mezi MD a dodavatelem. MD zároveň nepřistoupilo včas k analýze stavu a kvality dat v Registru vozidel a z tohoto důvodu v rámci přechodu na nový registr vozidel pak neproběhla migrace několika stovek tisíc nekompatibilních záznamů. Tyto skutečnosti způsobily, že nový registr vozidel nebyl ke dni spuštění ostrého provozu funkční, zahájení provozu muselo MD posunout o více než týden a i po tomto datu se aplikace potýkala s řadou problémů. MD přesto akceptovalo převzetí nového registru vozidel bez závad.

4. Provoz, správu a ukládání dat kritické informační infrastruktury se MD v rozporu s *Národní strategií kybernetické bezpečnosti* nepodařilo přesunout do prostředí, které zřizuje a spravuje stát.

Prostředí pro skladování a využívání dat IS dopravně správních agend, které spadají mezi významné informační systémy¹³, a kritickou informační infrastrukturu zajišťuje pro MD soukromý subjekt. MD v souladu s *Národní strategií kybernetické bezpečnosti* připravovalo v roce 2015 zadání provozu, správy a ukládání dat dopravně správních agend do státního podniku Státní pokladna Centrum sdílených služeb mimo režim zákona o veřejných zakázkách prostřednictvím tzv. in-house¹⁴ výjimky. S ohledem na připomínky¹⁵ v průběhu vnějšího připomínkového řízení, které upozorňovaly na nenaplnění kritérií stanovených pro využití této výjimky, MD od tohoto záměru ustoupilo a nadále využívá služeb stávajícího soukromého subjektu.

5. MD nesplnilo požadavky na interoperabilitu dvou agendových IS.

Omezený přístup k informacím z Registru řidičů a Rejstříku podnikatelů pro příslušné orgány členských států EU je způsoben neplněním povinností¹⁶ vyplývajících z předpisů EU.

¹³ Vyhláška č. 317/2014 Sb., o významných informačních systémech a jejich určujících kritériích, v návaznosti na zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, určuje status jedenácti informačních systémů MD jako významný.

¹⁴ In-house výjimka – obecná výjimka z působnosti zákona č. 137/2006 Sb. uvedená v § 18 odst. 1 písm. e), lze ji aplikovat v případech je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva.

¹⁵ Mimo jiné připomínky Ministerstva vnitra a Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹⁶ Nařízení (zde nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES) jako sekundární právní akt EU je přímo aplikovatelné a povinnost zde vznikla přímo MD; směrnice (zde směrnice Evropského parlamentu 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006, o řidičských průkazech, ve znění směrnice Komise 2009/113/ES a směrnice Komise 2011/94/EU) je

V souvislosti s dlouhodobým neplněním povinností vyplývajících z předpisů EU a po neúspěšném předběžném řízení podala Komise na ČR v obou případech žaloby k Soudnímu dvoru EU. Pokud budou rozsudky nepříznivé, hrozí ČR finanční újmami.

V případě Registru řidičů jde mimo jiné o snahu omezit tzv. turistiku za účelem získání řidičského oprávnění v členském státě, kde nebyl žadatel postižen za dopravní přešestupek odebráním řidičského oprávnění.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti NKÚ doporučuje MD:

- **vytvořit resortní informační strategii a průběžně aktualizovat informační koncepci ve vazbě na strategické dokumenty eGovernmentu a na aktuální strategie kybernetické bezpečnosti státu,**
- **projektově řídit celý proces pořízení a rozvoje IS od chvíle, kdy byly identifikovány potřeby realizace projektu, až po naplnění jeho cílů,**
- **po ukončení platnosti smlouvy zajišťující provoz Registru vozidel a Registru řidičů, které patří do kritické informační infrastruktury, přesunout tyto IS do prostředí, které zřizuje a spravuje stát,**
- **při plánování a dalším rozvoji resortních IS důsledně vycházet z požadavků vyplývajících z usnesení vlády ČR ze dne 2. listopadu 2015 č. 889¹⁷, jejichž dodržení je předpokladem pro zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výdajů na ICT veřejné správy v krátkodobém i dlouhodobém horizontu.**

III. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Řízení ICT projektů

Pro plánování, řízení a rozvoj ICT projektů nemá MD dlouhodobou strategii. Zákon č. 365/2000 Sb. ukládá orgánům veřejné správy vytvářet a vydávat informační koncepce, uplatňovat je v praxi a vyhodnocovat jejich dodržování od 1. 1. 2009. Informační koncepci vypracovalo MD až v květnu 2014. Většinu kontrolovaných IS pořídilo MD před vznikem informační koncepce.

Informační koncepce svou strukturou i obsahem odpovídá požadavkům zákona č. 365/2000 Sb. a navazující vyhlášky č. 529/2006 Sb.¹⁸, ale nestanovuje dlouhodobé cíle v oblasti řízení a bezpečnosti informačních systémů. Architektura informačních systémů je v informační koncepci zpracována pouze jako dílčí schéma vazeb IS dopravně správních agend. Vazby mezi jednotlivými IS nejsou popsány z hlediska funkčního ani technického a chybí celkové schéma a popis architektury IS, které by zobrazovaly vztahy mezi aplikacemi, případně mezi hlavními procesy podporovanými těmito aplikacemi.

primárním právním aktem, který vyžaduje transpozici do právního řádu ČR, a plynou z ní povinnosti pro celý řetězec legislativních orgánů (ministerstvo, vláda, parlament, prezident).

¹⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 2. listopadu 2015 č. 889, *k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy*.

¹⁸ Vyhláška č. 529/2006 Sb., o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce a provozní dokumentace a o požadavcích na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy (vyhláška o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy).

MD nezpracovalo bezpečnostní dokumentaci prokazující obsazení rolí správce systému a bezpečnostního správce systému a neprokázalo atestem způsobilost informačních systémů ve své správě k realizaci vazeb na informační systémy jiného správce prostřednictvím referenčního rozhraní, tak jak ukládá zákon č. 365/2000 Sb. V důsledku uvedeného stavu a v souvislosti s neúplným stanovením zásad bezpečnosti provozu IS se MD vystavilo riziku, že svým postupem může způsobit nekompatibilitu vlastních IS s informačními systémy ostatních orgánů státní správy a s vnitrostátními elektronickými rejstříky příslušných orgánů členských států EU a narušení bezpečnosti informací.

Údaje v informační koncepci MD nekorespondují s údaji, které MD povinně zveřejňuje v IS o informačních systémech veřejné správy. Např. IS *Digitální tachograf* uvádí MD v informační koncepci jako informační systém veřejné správy, ale v IS o informačních systémech veřejné správy uveden není. Nekompletním zpřístupněním informací o spravovaných informačních systémech a používaných datových prvcích se MD vystavilo riziku nekompatibility s případnými navazujícími IS ostatních orgánů státní správy.

MD pro zajištění procesů při organizování a řízení IT projektů řešených dodavatelskou formou přijalo v roce 2013 projektovou metodiku. Tato metodika nepopisuje návaznost na předcházející interní organizační procesy, např. průběh výběrového řízení, tvorbu zadávací dokumentace a investičního záměru.

2. Realizace ICT projektů

2.1 Užití jednacího řízení bez uveřejnění

MD uzavřelo v kontrolovaném období na základě jednacího řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu mělo zákonný důvod, smlouvy uvedené v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Veřejné zakázky zadané v jednacím řízení bez uveřejnění bez zákonného důvodu (v tis. Kč)

Smlouva	Název smlouvy	Smluvní částka
S-172-330/2012	Zajištění podpory provozu Centrálního registru vozidel	32 429
S-108-330/2013	Zajištění provozu infrastruktury pro dopravně správní agendy a systémy ERP a HR	55 969
S-110-330/2013	Zajištění podpory provozu Centrálního registru vozidel	37 994
S-114-330/2013	Zajištění chodu dopravně správních agend na pověřených úřadech obcí s rozšířenou působností	8 833
S-41-330/2014	Zajištění provozu infrastruktury pro dopravně správní agendy a systémy ERP a HR	83 953
S-42-330/2014	Zajištění provozu aplikace Centrálního registru vozidel	61 075
S-239-330/2015	Zajištění provozu infrastruktury pro dopravně správní agendy a systémy ERP a HR – přechodné období	111 938
Celková smluvní částka		392 191

Zdroj: jednotlivé smlouvy MD.

Užití jednacího řízení bez uveřejnění u zakázky, na jejímž základě uzavřelo MD smlouvu S-172-330/2012, odůvodňovalo MD mylnou informovaností původním provozovatelem (Ministerstvo vnitra) o stavu a kvalitě dat Registru vozidel a nemožností tento stav předvídat.

NKÚ posoudil uvedenou argumentaci jako nedůvodnou, neboť MD bylo i v období, kdy Registr vozidel provozovalo Ministerstvo vnitra, za registr věcně odpovědné. Přes tuto skutečnost MD v rámci převodu dat Registru vozidel nepřistoupilo k analýze stavu a kvality dat.

Užití jednacího řízení bez uveřejnění u zakázek, na jejichž základě uzavřelo MD smlouvy S-108-330/2013, S-110-330/2013 a smlouvu S-114-330/2013, odůvodňovalo MD krajní naléhavostí a časovou tísň způsobenou nejistotou vyplývající z usnesení vlády⁹, které předpokládalo sloučení MD s Ministerstvem průmyslu a obchodu. NKÚ posoudil uvedenou argumentaci jako nedůvodnou, neboť MD vědělo již v okamžiku uzavření předcházející smlouvy S-54-330/2010 platné od 1. 4. 2010 do 31. 3. 2013, která zastřešovala služby požadované v uvedených třech smlouvách, že tyto služby bude nutné zajistit i po jejím uplynutí bez ohledu na záměr vlády sloučit MD s Ministerstvem průmyslu a obchodu.

Užití jednacího řízení bez uveřejnění u zakázek, na jejichž základě uzavřelo MD smlouvy S-41-330/2014, S-42-330/2014 a smlouvu S-239-330/2015¹⁹, odůvodňovalo MD krajní naléhavostí a časovou tísň způsobenou očekáváním nové legislativy v oblasti kybernetické bezpečnosti. NKÚ posoudil uvedenou argumentaci jako nedůvodnou, neboť případné nové požadavky na bezpečnost informací vyplývající z očekávaného zákona o kybernetické bezpečnosti a navazujících prováděcích vyhlášek mělo MD řešit v rámci smlouvy uzavřené na základě otevřeného nebo užšího řízení.

2.2 Smlouva na poskytování a rozvoj IT služeb

MD uzavřelo s dodavatelem dne 31. 3. 2010 smlouvu o poskytování a rozvoji IT služeb č. S-54-330/2010 na dobu 36 měsíců. Prostřednictvím uvedené smlouvy zajišťovalo služby aplikačního a technického provozu hrazené měsíční paušální částkou a službu řízení a rozvoje ICT služeb. Služba řízení a rozvoje zahrnovala podslužby projektového managementu, podslužby konzultační a školicí, podslužby rozvoje aplikací, podslužby strategického poradenství a podslužby metodického vedení. Tyto služby měly být poskytovány v případě žádosti MD, nicméně úhrada byla nastavena na bázi měsíční paušální platby.

Uvedená smlouva umožňovala dodavateli u služeb na žádost fakturovat měsíční paušály ve výši 100 % sjednané ceny i bez věcného plnění. U smlouvy uzavřené na 36 měsíců tento stav trval 21 měsíců až do doby, kdy MD pod smlouvu S-54-330/2010 podřadilo vývoj aplikace registru vozidel. V této době MD čerpalo například u služby metodického vedení v červenci 2010 pouze 0,2 % smluvně alokovaného počtu člověkodnů a v dalších dvaceti měsících MD vůbec nečerpalo smluvně alokované člověkodny. Do doby, než podřadilo pod uvedenou smlouvu vývoj registru vozidel (tedy po dobu 21 měsíců), uhradilo MD za služby na žádost měsíčními paušálními platbami celkem 85 588 986 Kč. Skutečné čerpání služeb na žádost (podle akceptovaných člověkodnů) odpovídalo částce 52 532 940 Kč. MD v průběhu let 2010 a 2011 uhradilo bez věcného plnění částku 33 056 046 Kč.

¹⁹ Smlouvu S-239-330/2015 uzavřelo MD na dobu určitou od 1. 10. 2015 do 31. 3. 2017 s tím, že je možné prodloužit účinnost smlouvy až o šest měsíců, tj. do 30. 9. 2017. Záměr MD realizovat veřejnou zakázku formou jednacího řízení bez uveřejnění posuzovala Rada vlády pro informační společnost, konkrétně pracovní skupina pro jednací řízení bez uveřejnění.

3. Centrální registr vozidel

Registr vozidel byl do 30. 6. 2012 pro MD provozován Ministerstvem vnitra na základě smlouvy o spolupráci při integrovaném provozování informačních systémů správních a dopravních evidencí ze dne 31. 12. 2002. MD jako správce Registru vozidel odpovídalo za jeho vedení a za poskytování dat z Registru vozidel pro potřeby oprávněných osob. Od roku 2008 plánovalo MD, že bude nutné převést Registr vozidel od Ministerstva vnitra a vybudovat nový moderní registr vozidel.

Převod Registru vozidel z Ministerstva vnitra na MD byl uložen usnesením vlády ČR ze dne 21. 12. 2009 č. 1568²⁰ jako jeden z nelegislativních úkolů MD pro rok 2010, tento úkol MD ve stanoveném termínu nesplnilo. Rozhodujícím faktorem pro převod Registru vozidel byla výpověď smlouvy o spolupráci při integrovaném provozování informačních systémů správních a dopravních evidencí s výpovědní lhůtou dvanácti měsíců, kterou MD obdrželo od Ministerstva vnitra v červnu 2011. MD tak mělo jeden rok (tj. do 1. 7. 2012) na zajištění převodu datové základny, na vývoj a zprovoznění nového registru vozidel. Požadavek na vytvoření nového registru vozidel včetně převodu dat zadalo MD až v lednu 2012, šest měsíců před plánovaným nasazením do ostrého provozu.

MD zvolilo řešení, kdy vývoj nového registru vozidel podřadilo pod stávající smlouvu na poskytování a rozvoj ICT služeb. Nová aplikace byla zadána na základě změnového požadavku v rámci služby řízení a rozvoj ICT služeb poskytované jako tzv. služba na žádost, a to kombinací člověkodnů z podslužby projektového managementu, podslužby konzultační a školicí a zejména z podslužby rozvoje aplikací. Důsledkem tohoto řešení byla nevyhovující smluvní úprava podmínek mezi MD a dodavatelem, zejména absence záruky za kvalitu plnění a nejednoznačnost při uplatnění sankčních ustanovení. Záruky za kvalitu plnění v podobě smluvních SLA²¹ byly stanoveny pro jednotlivé služby samostatně, a z tohoto důvodu při tvorbě nového registru vozidel, který vznikl jejich kombinací, nebylo možné SLA vyhodnocovat. Způsob zadání registru vozidel podřazením pod smlouvu na poskytování a rozvoj ICT služeb znemožnil MD využít sankčních ujednání této smlouvy, neboť ta nebyla aplikovatelná na vytvoření nového IS. Tímto jednáním MD porušilo povinnost důsledně hájit práva státu.

Termín nasazení nové aplikace ke dni 1. 7. 2012 nebyl dodržen. MD nepředložilo kontrolujícím žádný dokument, který by upravoval a zdůvodňoval posunutí termínu. Přechod na novou aplikaci registru vozidel akceptovalo MD dne 9. 7. 2012 bez výhrad. Předmětem akceptace bylo akceptační testování, migrace provozních dat a zahájení ostrého provozu. Testovací scénáře ani testovací protokoly, na jejichž základě bylo akceptováno předání aplikace registru vozidel, nemá MD k dispozici. Na vývoj registru vozidel vynaložilo MD ze smlouvy na poskytování a rozvoj ICT služeb částku ve výši 37 209 690 Kč včetně DPH.

Bezprostředně po spuštění nového registru vozidel se aplikace potýkala s celou řadou problémů. Za hlavní příčiny problémů MD označilo zejména podcenění komplexnosti migrace dat, selhání testování vytvářeného systému a nedostatečné proškolení uživatelů.

²⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 21. 12. 2009 č. 1568, o Plánu nelegislativních úkolů vlády na 1. pololetí 2010 a o Přehledu námětů pro Plán nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2010.

²¹ SLA (Service Level Agreement) – garantovaná úroveň služeb.

Např. školení uživatelů proběhlo na verzi aplikace, která neměla implementovány všechny agendy. Aplikace byla pro účastníky školení nedostupná, takže výuka probíhala pouze podle uživatelských příruček, a nikoliv prakticky v aplikaci. V rámci krizového řízení po 9. 7. 2012 zřídilo MD technické týmy, které byly rozesílány do jednotlivých obcí s rozšířenou působností, aby v konkrétních případech pomáhaly uživatelům s používáním nové aplikace.

Ačkoliv byl součástí zadání na nový registr vozidel požadavek na kompletní migraci dat, po spuštění registru vozidel do ostrého provozu zůstalo nepřeneseno 800 000 nekompatibilních záznamů. Migraci těchto záznamů následně dodavatel nového registru vozidel dokončil v rámci smlouvy na provoz.

4. Kybernetická bezpečnost

Vláda ČR schválila usnesením ze dne 27. srpna 2014 č. 680²² *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, který popisuje technologická centra a datová úložiště jako jednu z vrstev architektury českého eGovernmentu. Z usnesení vlády ze dne 16. 2. 2015 č. 105, *k Národní strategii kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020*, následně vyplynul požadavek na přesun IS se statutem kritické informační infrastruktury a významných informačních systémů do prostředí datových center ve vlastnictví státu.

Národní strategie kybernetické bezpečnosti České republiky (dále také „NSKB“) mimo jiné upozorňuje na nutnost ochrany a zabezpečení dat, která jsou záležitostí veřejného zájmu (data relevantní ke kritické informační infrastruktuře a významným informačním systémům), a na nutnost transparentního řešení zabezpečení. Jeden z hlavních cílů NSKB je důkladné a důvěryhodné zabezpečení prostředí pro skladování a práci s daty subjektů kritické informační infrastruktury a významných informačních systémů, přičemž toto prostředí musí být zřízeno a spravováno státem.

MD v návaznosti na NSKB připravovalo zadání provozu, správy a ukládání dat patřících do kritické informační infrastruktury do státního podniku Státní pokladna Centrum sdílených služeb mimo režim zákona o veřejných zakázkách podle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) formou tzv. in house výjimky. S ohledem na připomínky v průběhu vnějšího připomínkového řízení MD od tohoto záměru ustoupilo a provoz dopravně správních agend, které spadají mezi významné informační systémy a kritickou informační infrastrukturu, zajišťuje pro MD nadále soukromý subjekt. S ohledem na nutnost ochrany a zabezpečení dat není tento stav optimální. Možnost využití obecné výjimky z působnosti zákona vztahující se k veřejným zakázkám zadávaným v rámci zvláštních bezpečnostních opatření MD neanalyzovalo.

²² Usnesení vlády ČR ze dne 27. srpna 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.*



5. Interoperabilita Registru řidičů a Rejstříku podnikatelů na úrovni EU

5.1 Agenda rejstříku podnikatelů v silniční dopravě

Podle článku 16 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě², měly členské státy nejpozději do 31. 12. 2012 přijmout nezbytná opatření k zajištění propojení a přístupu k vnitrostátním elektronickým rejstříkům prostřednictvím vnitrostátních kontaktních míst tak, aby příslušný orgán kteréhokoliv členského státu EU mohl nahlížet do vnitrostátních elektronických rejstříků všech členských států.

MD, do jehož okruhu působnosti spadají uvedené činnosti, nezajistilo podle názoru Komise automatizovaný přístup k vnitrostátním elektronickým rejstříkům k požadovanému datu. Z tohoto důvodu podala Komise dne 10. listopadu 2015 u Soudního dvora EU žalobu proti České republice. Mimo ČR podala Komise žalobu na další tři členské státy EU.

5.2 Agenda řidičských průkazů

Podle článku 7 odst. 5 písm. d) směrnice Evropského parlamentu 2006/126/ES, o řidičských průkazech², měla ČR využívat za účelem usnadnění kontrol sítí řidičských průkazů EU (RESPER), a to od okamžiku jejího zprovoznění (k 19. 1. 2013). Ke dni ukončení kontroly nebylo toto napojení funkční. Výměna informací o dokladech v rámci RESPER měla přispět k odhalování padělků řidičských oprávnění a omezit tzv. turistiku za účelem získání řidičského oprávnění v členském státě EU, kde žadatel nebyl postižen za dopravní přešoupek odebráním řidičského oprávnění.

ČR požadovaná opatření dle Komise nesplnila a Komise po několika výzvách podala dne 19. listopadu 2015 u Soudního dvora EU žalobu proti ČR. Mimo ČR podala Komise žalobu na dalších šest členských států EU.

Seznam zkratk

EU	Evropská unie
ICT	Informační a komunikační technologie
IS	Informační systém
IT	Informační technologie
Komise	Evropská komise
MD	Ministerstvo dopravy
NKSB	Národní strategie kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Registr řidičů	Centrální registr řidičů
Registr vozidel	Centrální registr vozidel
Rejstřík podnikatelů	Rejstřík podnikatelů v silniční dopravě

15/25

**Majetek a peněžní prostředky státu,
se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/25. 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 zahraničních věcí.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2012–2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od července 2015 do ledna 2016.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo zahraničních věcí (dále také „MZV“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MZV, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách nebylo podáno.

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 25. dubna 2016,

schválilo usnesením č. 9/VI/2016

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Vláda ČR schválila v červenci 2015 novou koncepci zahraniční politiky ČR. Ta definuje tři globální cíle, jimiž jsou bezpečnost, prosperita a udržitelný rozvoj a lidská důstojnost, a dva národní cíle – služba občanům a dobré jméno ČR. Hlavním rámcem pro českou zahraniční politiku zůstává EU a zejména její společná zahraniční a bezpečnostní politika.

Oblast zahraniční politiky, vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením zabezpečuje Ministerstvo zahraničních věcí, které dále vykonává např. i činnosti spojené se zajišťováním ochrany práv a zájmů ČR a jejích občanů v zahraničí, řídí zastupitelské úřady v zahraničí (dále také „ZÚ“) a plní úkoly při správě majetku.

Ve své oblasti a v rozsahu své působnosti MZV zodpovídá za hospodárné nakládání s prostředky státního rozpočtu a hospodaření s majetkem státu. MZV je podle zákona č. 219/2000 Sb.¹ organizační složkou státu (dále také „OSS“) a současně je účetní jednotkou podle zákona č. 563/1991 Sb.² Podle zákona č. 218/2000 Sb.³ je MZV správcem kapitoly státního rozpočtu 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* (dále jen „kapitola 306 – MZV“) a správcem programů reprodukce majetku.

Kontrolou byla ověřována správnost a úplnost vedení účetnictví MZV, dodržování povinností při hospodaření s majetkem, zejména při jeho nabývání, pozbývání a pronajímání, dále byly kontrole podrobeny vybrané náklady v souvislosti s předškolní péčí o děti zaměstnanců MZV v ČR a s výukou dětí zaměstnanců MZV s místem výkonu práce na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

1. Účetnictví MZV v kontrolovaném období let 2012 až 2014 nebylo správné a úplné ve smyslu ustanovení § 8 zákona o účetnictví, jak vyplývá ze zjištěných pochybení podrobněji popsanych v části III. Celková zjištěná nesprávnost činila za kontrolované období 139 969 069 Kč a byla zapříčiněna např. vykazováním majetku na nesprávných položkách rozvahy a výkazu zisku a ztráty, nesprávným odpisováním majetku, nevykázáním závazku z titulu zádržného ve výši 7 564 199 Kč aj.
2. MZV při pronajímání majetku nepostupovalo účelně a hospodárně a nevyužívalo důsledně všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka, neboť umožnilo bezúplatné užívání pozemku společnosti zabývající se podnikáním nebo neodůvodněně snižovalo výnos z pronájmu majetku tím, že nestanovilo správně výši nájemného. MZV tak nepostupovalo v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 219/2000 Sb.
3. Ministerstvo zahraničních věcí v roce 2013 při uzavření smlouvy o poskytnutí služby předškolní péče o děti zaměstnanců MZV nepostupovalo v souladu s obecně závaznými

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

právními předpisy. Na tuto službu vynaložilo MZV do konce roku 2015 částku nejméně 10 472 693 Kč, čímž se dle názoru NKÚ dopustilo porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb.

4. Česká republika měla v roce 2012 v zahraničí 111 zastupitelských úřadů a v letech 2013 a 2014 pak celkem 115 zastupitelských úřadů. Výdaje zastupitelských úřadů v roce 2012 tvořily 53,7 % všech výdajů OSS MZV, v 2013 tvořily 42,2 %⁴ a v roce 2014 téměř 47 % (viz tabulka č. 1). Výrazně rostly např. výdaje na vzdělávání dětí zaměstnanců ZÚ, tyto výdaje byly v roce 2015 v porovnání s rokem 2012 o 45 % vyšší, počet dětí se však navýšil o necelých 27 %.

III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

Průměrný přepočtený evidenční počet zaměstnanců MZV činil k 31. 12. 2012 celkem 1 718 zaměstnanců, k 31. 12. 2013 celkem 1 704 zaměstnanců a k 31. 12. 2014 celkem 1 731 zaměstnanců. Průměrný měsíční plat zaměstnanců MZV v roce 2012 činil 31 002 Kč, v roce 2013 dosahoval výše 31 468 Kč a v roce 2014 vzrostl na 32 046 Kč.

Hodnota kontrolovaného majetku činila 752 514 713 Kč a objem kontrolovaných finančních prostředků činil 349 393 120 Kč.

Vybrané výdaje kapitoly 306 – MZV jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Vybrané výdaje v letech 2012–2014

(v mil. Kč)

Výdaje	Rok		
	2012	2013	2014
Výdaje kapitoly 306 – MZV	5 756,94	6 156,40	6 030,23
z toho: výdaje OSS MZV	5 352,02	5 766,65	5 632,02
v tom:			
<i>zastupitelství a stálé mise ČR v zahraničí</i>	2 875,41	2 436,32	2 638,82
<i>zahraniční pomoc a mezinárodní spolupráce (jinde nezařazená)</i>	1 658,99	2 034,60	1 603,55
<i>činnost ústředního orgánu státní správy v zahraniční službě</i>	698,77	1 176,51	1 201,69
<i>zahraniční služba a záležitosti jinde nezařazené</i>	87,19	89,94	159,84
<i>služby pro obyvatelstvo</i>	30,00	25,00	27,00
<i>bezpečnost státu a právní ochrana</i>	1,44	1,44	1,12
<i>zastupitelské orgány a volby</i>	0,22	2,84	0,00

Zdroj: závěrečné účty kapitoly 306 – MZV za roky 2012, 2013, 2014.

Pozn.: Pokles výdajů u položky „zastupitelství a stálé mise ČR v zahraničí“ v roce 2013 koresponduje s nárůstem výdajů na položce „činnost ústředního orgánu státní správy v zahraniční službě“ v tomto roce, což je důsledkem změn ve vykazování výdajů na příslušných paragrafech rozpočtové skladby.

Běžné výdaje v roce 2012 činily 5 242 272 002 Kč, v roce 2013 činily 5 598 318 906 Kč a v roce 2014 dosáhly výše 5 443 391 568 Kč.

⁴ Pokles výdajů u položky „zastupitelství a stálé mise ČR v zahraničí“ v roce 2013 koresponduje s nárůstem výdajů na položce „činnost ústředního orgánu státní správy v zahraniční službě“ v tomto roce, což je důsledkem změn ve vykazování výdajů na příslušných paragrafech rozpočtové skladby.

Kapitálové výdaje činily 109 748 783 Kč v roce 2012, 168 326 072 Kč v roce 2013 a 188 631 506 Kč v roce 2014.

1. Účetnictví MZV

Na vzorku vybraných položek dlouhodobého hmotného majetku (dále také „DHM“) v celkové hodnotě 506 547 034 Kč byl prověřen způsob vykazování majetku v účetnictví. V kontrolovaných případech bylo o majetku účtováno na příslušných majetkových účtech a uváděné údaje o majetku obsahovaly minimální náležitosti k jeho identifikaci.

Na kontrolovaném vzorku bylo kontrolou zjištěno chybné účtování s dopadem na správnost a úplnost účetnictví, zjištěny byly např. tyto skutečnosti:

- U investiční akce 0065 ZÚ v Tokiu a u investiční akce 0380 ZÚ v Paříži neúčtovalo MZV o závazcích vůči dodavatelům DHM ve správné výši. Ve smlouvách o dílo bylo obsaženo ujednání o smluvním zádržném, podle kterého mělo MZV jako objednatel stavebních prací právo v případě, že dílo bude vykazovat vady, do doby odstranění vady díla nezaplatit (zadržet) část ceny ve výši 10 % z ceny díla. MZV neúčtovalo dodavatelské faktury v účetních knihách roku 2013 a 2014 ve správných částkách, ale účtovalo o částkách snížených o vyčíslené zádržné v celkové hodnotě 7 564 199 Kč, čímž MZV neúčtovalo o tomto závazku.
- O nákladech za služby zajištění předškolního zařízení pro děti zaměstnanců MZV bylo účtováno nesprávně, neboť částku 378 950 Kč fakturovanou dodavatelem služby v prosinci 2014 zaúčtovalo MZV až v lednu 2015, a časově tak nerozlišilo náklady vztahující se k účetnímu období roku 2014 v této částce.
- MZV přijalo peněžní prostředky z prodeje uměleckých děl a předmětů ve výši 582 142 Kč v roce 2013, ale o vyřazení majetku účtovalo až v roce 2014, tj. účtovalo do nesprávného účetního období.
- MZV nesprávně vykazovalo majetek jako nedokončený dlouhodobý majetek v době, kdy byl již způsobilý k užívání a jeho pořízení mělo být zaúčtováno na příslušný majetkový účet, a to
 - k 31. 12. 2012, 31. 12. 2013 a k 31. 12. 2014 ve výši 2 832 785 Kč (strukturovaná kabeláž v objektu ZÚ v Moskvě),
 - k 31. 12. 2014 ve výši 5 958 485 Kč (technické zhodnocení v podobě výměny čerpadel v ZÚ v Athénách),
 - k 31. 12. 2014 ve výši 110 052 471 Kč (rekonstrukce a stavební úpravy objektu ZÚ v Tokiu).

Tento nesprávný postup rovněž ovlivnil výši odpisů DHM v letech 2012 až 2014.

V kontrolovaném období MZV těmito postupy porušilo ustanovení § 3 odst. 1, § 4 odst. 8 a § 8 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. a v účetních závěrkách ve výkazech rozvaha a výkazech zisku a ztráty vykazovalo nesprávné údaje.

U dlouhodobého majetku v celkové hodnotě 229 285 908 Kč (tj. součet hodnot technického zhodnocení majetku ve vybraných případech, výše pořizovacích cen vybraného majetku) byla ověřována správnost výpočtu výše odpisů, včasné zahájení a ukončení provádění odpisování.

Kontrolou bylo zjištěno nesprávné odpisování majetku, např.:

- v případě technického zhodnocení ve výši 110 052 471 Kč na majetku ZÚ v Tokiu bylo odpisování zahájeno o 9 měsíců později, čímž v roce 2014 došlo ke snížení roční výše opravek o částku 687 828 Kč a v roce 2015 o částku 343 914 Kč;
- v případě technického zhodnocení ve výši 2 832 785 Kč u ZÚ v Moskvě bylo odpisování majetku zahájeno po 3,5 letech, v důsledku čehož byly v letech 2012 až 2014 opravy sníženy celkem o 106 236 Kč a v roce 2015 o 17 706 Kč;
- v souvislosti s prodejem nemovitostí ZÚ v Berlíně MZV chybně odpisovalo majetek v době, kdy byl určen k prodeji, čímž v roce 2012 nesprávně navýšilo opravy o celkem 487 125 Kč a v roce 2013 o 974 250 Kč.

MZV tímto porušilo ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. a zároveň § 14 odst. 11 (resp. od 1. 1. 2013 odst. 12) a § 66 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁵

Nesprávné odpisování majetku ovlivnilo přinejmenším ve zjištěných případech vykazování údajů v účetních závěrkách, např. ve výkazu zisku a ztráty za období 2012 byla položka „výsledek hospodaření běžného účetního období“ podhodnocena o 451 713 Kč, za období 2013 o 933 538 Kč, naopak za období 2014 MZV výsledek hospodaření po zdanění nadhodnotilo o částku 726 654 Kč.

Účetnictví MZV tak v kontrolovaném období nebylo úplně a správné.

2. Nakládání s majetkem

V rámci kontroly nakládání s majetkem se NKÚ zaměřil na nabývání majetku, pozbývání majetku a pronájem majetku.

• Nabývání majetku

Kontrolou bylo ověřeno nabývání majetku v celkové pořizovací ceně 198 231 645 Kč, z toho nabytí majetku převodem příslušnosti hospodaření od jiných státních organizací a dary činily 2 667 855 Kč, úplatné pořízení majetku 4 202 075 Kč a pořizování majetku v rámci programů reprodukce majetku 191 361 715 Kč.

Na vybraném vzorku případů bylo kontrolou ověřeno, že MZV při nabývání majetku postupovalo v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb. a zákonem č. 137/2006 Sb.⁶

• Pozbývání majetku

Kontrolou bylo prověřeno převádění nepotřebného majetku jiným státním organizacím změnou příslušnosti hospodaření v objemu téměř 36 mil. Kč v pořizovací ceně, dále pak prodeje majetku, jehož pořizovací cena činila více než 143 mil. Kč.

Na vybraném vzorku případů bylo kontrolou NKÚ ověřeno, že MZV při pozbývání majetku dodrželo povinnosti uvedené v zákoně č. 219/2000 Sb. a prováděcí vyhlášce č. 62/2001 Sb.⁷

Prověřením 15 případů úbytku majetku v důsledku vzniku škody bylo zjištěno, že např. v roce 2012 došlo na ZÚ v Buenos Aires ke ztrátě peněz v přepočtu cca ve výši 551 tis. Kč v příruční

⁵ Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

⁶ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁷ Vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

pokladně. MZV podalo trestní oznámení na neznámého pachatele a současně vzhledem k uzavřené dohodě o odpovědnosti za schodek na hodnotách svěřených k vyúčtování určilo odpovědnost za vznik škody, se zaměstnanci ve funkci pokladní a hospodáře ukončilo pracovní poměr a požadovalo uhradit dluh v plné výši. Pohledávka MZV není dosud uhrazena, neboť ve věci jsou vedeny soudní spory o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru a o zaplacení dlužné částky.

• Pronájemy majetku

Kontrolou smluvních vztahů týkajících se pronájmů nebytových prostor v objektu MZV v ulici Rytířská 539/31 v Praze 1 třem různým nájemcům bylo zjištěno, že MZV nepostupovalo v souladu s ustanovením § 27 zákona č. 219/2000 Sb., neboť při uzavírání smluv nestanovilo nájemné ve výši obvyklé v daném místě a čase, ale sjednalo výši nájemného dohodou, a to ve výrazně odlišných částkách za m² a rok. Všichni tři nájemci jsou podnikatelskými subjekty a nebytové prostory užívají v souvislosti s předmětem své činnosti.

V roce 2012 činila výše nájemného u 1. nájemce 6 206 Kč/m²/rok, u 2. nájemce činila 7 428 Kč/m²/rok, zatímco u 3. nájemce MZV sjednalo nájemné ve výši 4 370 Kč/m²/rok, což je o 29,6 % méně oproti nájemci č. 1, resp. o 41,2 % méně ve srovnání s nájemcem č. 2.

V letech 2012–2014 bylo nájemné navyšováno o míru inflace všem nájemcům, v roce 2015 k navýšení nájemného u nájemce č. 3 nebylo přistoupeno. MZV také sjednalo pro roky 2015–2017 s nájemci č. 1 a č. 2 navýšení nájemného o 8 %, ale s nájemcem č. 3 nikoliv.

Tabulka č. 2 – Nebytové prostory v objektu Rytířská 539/31, Praha 1

Rok	Výše nájemného v Kč/m ² /rok		Roční nájemné – skutečnost (v Kč)	Roční nájemné při použití výše nájemného sjednaného s nájemcem č. 1 (v Kč)	Rozdíl (v Kč)
	Nájemce č. 1	Nájemce č. 3	Nájemce č. 3		
2012	6 206	4 370	1 208 676	1 716 579	507 903
2013	6 411	4 514	1 248 564	1 773 283	524 719
2014	6 500	4 577	1 266 044	1 797 900	531 856
2015	7 020	4 577	1 266 044	1 941 732	675 688
Celkem			4 989 328	7 229 494	2 240 166

Zdroj: smlouvy, vlastní propočty NKÚ.

Pozn.: U nájemce č. 2 MZV celkovou výši nájemného navyšovalo o míru inflace, ale neprovádělo propočty na údaj Kč/m²/rok, kontrola se proto zaměřila na určení částky ušlého zisku porovnáním výnosů od nájemce č. 1 a č. 3.

Z tabulky č. 2 plyne, že MZV v letech 2012 až 2015 při pronájmu nebytových prostor sjednalo s nájemcem č. 3 nájemné v souhrnu o **2 240 166 Kč** nižší, než by činilo podle stanovené výše nájemného použité při pronájmu nebytových prostor ve stejném objektu u nájemce č. 1.

MZV tak nejméně v letech 2012 až 2015 neplnilo povinnosti stanovené v ustanoveních § 14 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., v nichž se mimo jiné ukládá povinnost využívat majetek hospodárně a počínat si tak, aby nedocházelo k neodůvodněnému snižování výnosu z majetku.

3. Předškolní péče o děti zaměstnanců

Ministerstvo zahraničních věcí dne 13. 2. 2013 uzavřelo s externím dodavatelem smlouvu o poskytnutí služby předškolní péče o děti zaměstnanců MZV. Na základě této smlouvy během

sjednaných tří let (od září 2013) uhradí poskytovateli služby celkem 15 899 400 Kč vč. DPH, tj. 441 650 Kč vč. DPH měsíčně.

Při kapacitě 25 dětí činí výše měsíčních nákladů na jedno dítě 17 666 Kč vč. DPH, po odečtu příspěvku placeného zaměstnancem (rodičem) představují náklady na jedno dítě částku 14 666 Kč vč. DPH měsíčně. Tato částka však není konečná, neboť nezahrnuje náklady za spotřebovanou elektrickou energii, vodu, stočné, odvoz komunálního odpadu, popřípadě jiné náklady, které hradí MZV.

Montovaná stavba „školky“ je umístěna na pozemku MZV a je majetkem poskytovatele služby, který pozemek užívá bezúplatně, ačkoliv podle zákona č. 219/2000 Sb. musí být nájemné sjednáno nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá. MZV tímto jednáním porušilo ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., neboť neodůvodněně snížilo výnos z majetku o nájemné ve výši obvyklé v daném místě a čase. V době uzavření smlouvy nebylo MZV oprávněno zahrnout výdaje spojené s čerpáním služby (péče o děti ve věku od 1 do 6 let) mezi výdaje, které lze ve smyslu ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. označit za výdaje ke krytí nezbytných potřeb OSS. Nebylo je možno použít ani jako výdaje na opatření zakládající se na právních předpisech, neboť v roce 2013 ještě nebyla přijata právní úprava, která by umožňovala OSS, a tedy i MZV, provozovat takovéto předškolní zařízení.

Právní rámec možnosti vynakládat peněžní prostředky na provoz předškolního zařízení OSS byl vymezen v listopadu 2014, kdy bylo i OSS umožněno stát se poskytovatelem služby péče o dítě založením dětské skupiny, a dále pak v květnu 2015 přijetím novely školského zákona⁸ umožňující OSS zřídit školské zařízení.

MZV nedbalo, aby plnilo určené úkoly nejehospodárnějším způsobem a aby prostředky, kterými disponuje, použilo ke krytí nezbytných potřeb, protože

- od září 2013 do prosince 2015 vynaložilo finanční prostředky ve výši 10 472 693 Kč na nájem služby předškolní péče o děti zaměstnanců MZV za situace, kdy nebylo možno výdaje spojené s nájmem takovéto služby zahrnout mezi výdaje ke krytí nezbytných potřeb OSS ani mezi výdaje na opatření zakládající se na právních předpisech, a od listopadu 2014 nepřistoupilo k ekonomicky vhodnějšímu a hospodárnějšímu řešení, resp. k řešení zákonnému;
- od září 2013 do prosince 2015 hradilo nejméně náklady za spotřebovanou elektrickou energii a vodu, ačkoliv se jedná o náklady, které mají jít na vrub poskytovatele služby;
- nepožadovalo nájemné za pozemek, na kterém poskytovatel služby umístil stavbu „školky“.

Podle názoru NKÚ porušilo MZV uvedeným jednáním povinnost stanovenou v § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., a porušilo tak rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb. Zjištěné skutečnosti byly oznámeny příslušnému finančnímu úřadu.

4. Zastupitelské úřady

ZÚ (velvyslanectví, generální konzuláty, stálé mise, Stálé zastoupení ČR při EU, Stálá delegace ČR při NATO) jsou neúčelnými zálohovými organizačními útvary MZV. Dle údajů obsažených v závěrečném účtu kapitoly 306 – MZV měla ČR v roce 2012 otevřeno 111 ZÚ, v roce 2013 měla 115 ZÚ a v roce 2014 také 115 ZÚ.

⁸ Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

K výkonu práce v zahraničí bylo v roce 2012 na ZÚ zařazeno 1 017 zaměstnanců (59,2 % z celkového počtu zaměstnanců MZV), v roce 2013 se jednalo o 998 zaměstnanců (57,6 %) a v roce 2014 pak 1 016 zaměstnanců (58,7 %).

Zaměstnancům, kteří mají místo výkonu práce v zahraničí určeno jako pravidelné pracoviště, přísluší náhrada zvýšených životních nákladů. Její průměrná měsíční výše dosáhla v roce 2012 hodnoty 81 892 Kč, v roce 2013 vzrostla o 5,6 % na 86 477 Kč a v roce 2014 její výše dosáhla 93 476 Kč, což představuje navýšení o 8 %.

V oblasti výdajů MZV spojených se vzděláváním dětí zaměstnanců MZV, kteří jsou vysíláni k výkonu práce do zahraničí, bylo zjištěno, že celkové výdaje na tuto oblast vykazují v letech 2012 až 2015 vzrůstající tendenci, což dokládá tabulka č. 3 a graf č. 1.

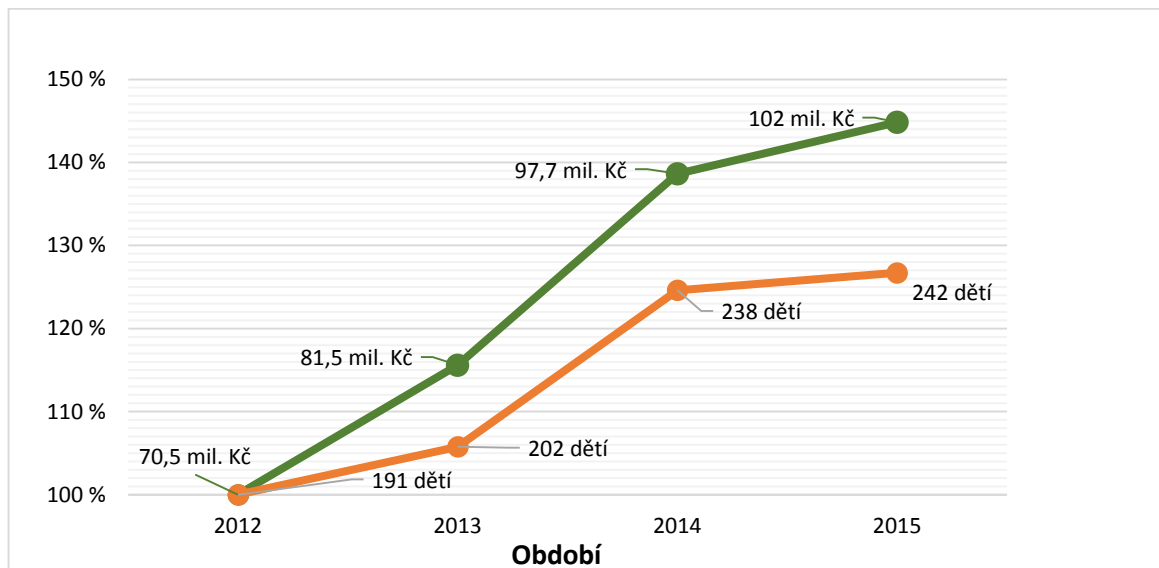
Tabulka č. 3 – Vývoj v oblasti vzdělávání dětí zaměstnanců MZV, kteří pracují v zahraničí

	2012	2013	2014	2015	Meziroční změna (v %)				
					2013/2012	2014/2013	2015/2014	2014/2012	2015/2012
Výdaje na školné ⁹ (v tis. Kč)	70 469	81 458	97 692	102 071	15,6	19,9	4,5	38,6	44,8
Počet dětí*	191	202	238	242	5,8	17,8	1,7	24,6	26,7

Zdroj: ekonomický informační systém JASU, údaje za roky 2012–2015.

* Jedná se o počet dětí, za které bylo hrazeno školné.

Graf č. 1 – Vývoj výdajů MZV na školné⁹ a vývoj počtu dětí, jimž školné⁹ hradí MZV



Zdroj: ekonomický informační systém JASU, údaje za roky 2012–2015; vlastní zpracování NKÚ.

Výdaje na školné byly kontrolovány na vzorku 21 ZÚ, tj. cca 20 % ze všech ZÚ. Např. v roce 2013 činily v Londýně roční výdaje na školné 30,2 % celkových výdajů ZÚ v Londýně, v roce 2014 výdaje na školné vykázané u Stálé mise ČR ve Vídni činily 31,2 % všech výdajů tohoto úřadu, výdaje na školné v Moskvě v roce 2014 dosáhly 28 % celkových výdajů ZÚ v Moskvě. Naopak nejnižší výdaje na školné byly za roky 2012–2014 zjištěny u ZÚ ve Vídni (0,3 % až 0,6 % z celkových výdajů), dále u ZÚ v Berlíně (1,2–1,4 % z celkových výdajů) a v případě generálního

⁹ Výrazem „školné“ se v kontrolním závěru rozumí vlastní školné, zápisné, poplatky za zkoušky, technické a registrační poplatky aj.

konzulátu v Hongkongu (1,1–2,4 % z celkových výdajů). Tabulka se zdrojovými daty je přílohou č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Zjištěné roční výdaje na školné na 1 dítě vykazují velké rozdíly. Rozdíl mezi nejvyšší a nejnižší průměrnou výší ročního školného na 1 dítě činil více než 400 tis. Kč ve 40 % kontrolovaných případů, resp. více než 300 tis. Kč ve více než 54 % případů. V téměř 23 % kontrolovaných případů činil rozdíl více než půl milionu Kč a ve dvou případech dosáhl téměř jednoho milionu korun. Tabulka se zdrojovými daty je přílohou č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Tabulka č. 4 – Nejnižší a nejvyšší průměrné roční výdaje na školné na 1 dítě (ze vzorku)

Pořadí	ZÚ	Nejnižší \bar{x} roční výdaje na školné/1 dítě v Kč ze vzorku ZÚ	Pořadí	ZÚ	Nejvyšší \bar{x} roční výdaje na školné/1 dítě v Kč ze vzorku ZÚ
2012					
1	ZÚ ve Vídni	19 532	1	GK v Šanghaji	600 392
2	ZÚ v Astaně	102 247	2	SM v New Yorku	576 649
3	ZÚ v Sydney	122 264	3	ZÚ v Londýně	572 696
2013					
1	ZÚ ve Vídni	31 069	1	ZÚ v Londýně	953 037
2	SM v Paříži	107 053	2	GK v New Yorku	862 411
3	ZÚ v Sydney	110 697	3	SM v New Yorku	621 661
2014					
1	ZÚ ve Vídni	41 519	1	ZÚ v Moskvě	780 643
2	ZÚ v Paříži	149 882	2	ZÚ v Londýně	695 703
3	ZÚ v Sydney	178 055	3	GK v Šanghaji	653 597
2015					
1	ZÚ v Sydney	5 636	1	GK v Šanghaji	911 606
2	ZÚ ve Vídni	149 125	2	ZÚ v Moskvě	649 407
3	ZÚ v Paříži	156 442	3	GK v New Yorku	613 599

Zdroj: ekonomický informační systém JASU MZV.

Pozn.: \bar{x} – průměrné, ZÚ – zastupitelský úřad, SM – stálá mise, GK – generální konzulát.

Právní rámec financování vzdělávání dětí zaměstnanců, kteří mají místo výkonu práce v zahraničí, je zakotven v nařízení vlády č. 62/1994 Sb.¹⁰ a poskytování náhrady výdajů je rozpracováno ve směrnici MZV o náhradě výdajů spojených se školní docházkou mimo území ČR. Oba předpisy preferují bezplatné základní nebo střední vzdělávání ve školách státního typu. Teprve není-li bezplatná forma možná, lze výdaje spojené se vzděláváním dětí hradit z prostředků státního rozpočtu. Rozsah úhrady určuje zaměstnavatel, tedy MZV, které zodpovídá za stanovení podmínek, nastavení kritérií výběru škol, výše úhrad, a tedy i za hospodárnost vynakládání peněžních prostředků.

MZV určuje v každém místě, kde dítě studuje základní nebo střední školu, tzv. referenční školy, u kterých hradí školné v rozsahu 88 % až 100 % (výše % je stanovena v návaznosti na kategorizaci ZÚ podle obtížnosti života, vzdálenosti či bezpečnostní situace), a dále určuje podmínky, za kterých hradí školné na jiných než referenčních školách.

Pro zařazování škol do seznamu referenčních škol nejsou určeny postupy ani parametry k výběru té které školy jako školy referenční. Existují případy, kdy v zemích kulturně a společensky podobných ČR jsou v seznamu referenčních škol vysoce nákladové soukromé

¹⁰ Nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí.

mezinárodní školy (např. v Bratislavě a Varšavě). Změny referenčních škol jsou rizikem pro dodržování zásady efektivity a hospodárnosti při vynakládání peněžních prostředků státního rozpočtu na úhradu školného.

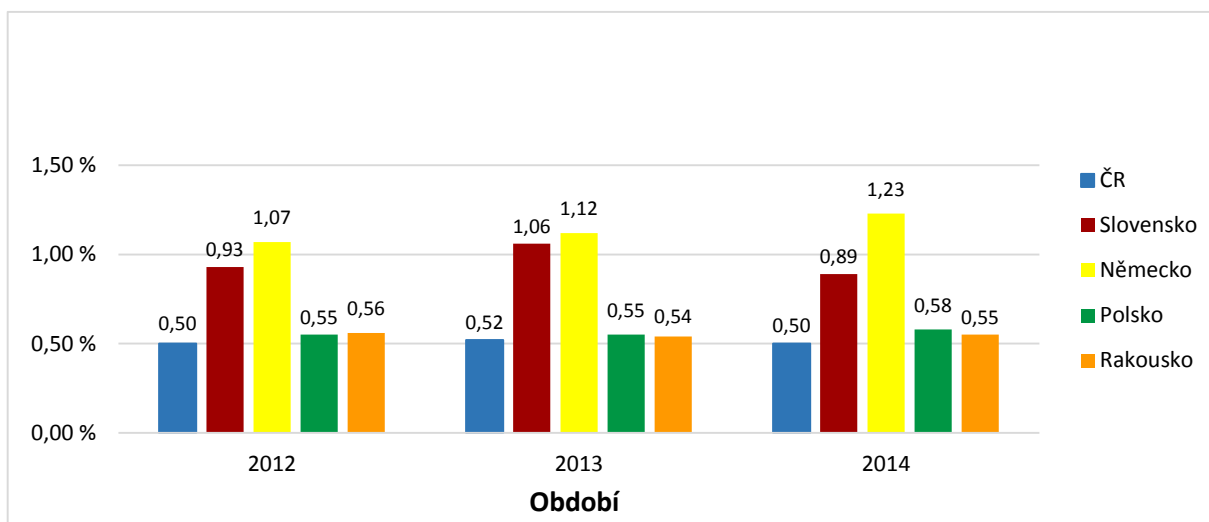
Pro stanovení rozsahu úhrady nákladů na školné nejsou stanovena kritéria. Města, ve kterých se nacházejí školy, jsou rozdělena do oddílů A a B, přičemž kritérium pro zařazení do oddílu není jednoznačně stanoveno. Kontrolou bylo zjištěno, že některá kulturně a společensky podobná města jsou zařazena do odlišných oddílů¹¹. Je-li město zařazeno do oddílu B, hradí MZV výdaje na školné na základě žádosti zaměstnance schválené k tomu zřízenou komisí MZV. Pro schválení žádosti přitom nebyla v době kontroly NKÚ na MZV nastavena kritéria.

5. Jiné skutečnosti

V rámci kontrolní akce byly porovnány výdaje České republiky vynaložené v oblasti zahraniční politiky státu v letech 2012 až 2014 Ministerstvem zahraničních věcí s výdaji, které byly v této oblasti vynaloženy ministerstvy zahraničí států, které s Českou republikou sousedí. Tabulka se zdrojovými daty je přílohou č. 3 tohoto kontrolního závěru.

V porovnání výdajů kapitol ministerstev zahraničních věcí vůči celkovým výdajům státního rozpočtu v období let 2012 až 2014 dosahuje nejvyšších hodnot Německo, a to od 1,07 % až do 1,23 %. ČR v porovnání se sousedními státy dosahuje nejnižších hodnot, jak je znázorněno v grafu č. 2.

Graf č. 2 – Podíl výdajů kapitoly ministerstva zahraničí na celkových výdajích státního rozpočtu ve vybraných zemích (v %)

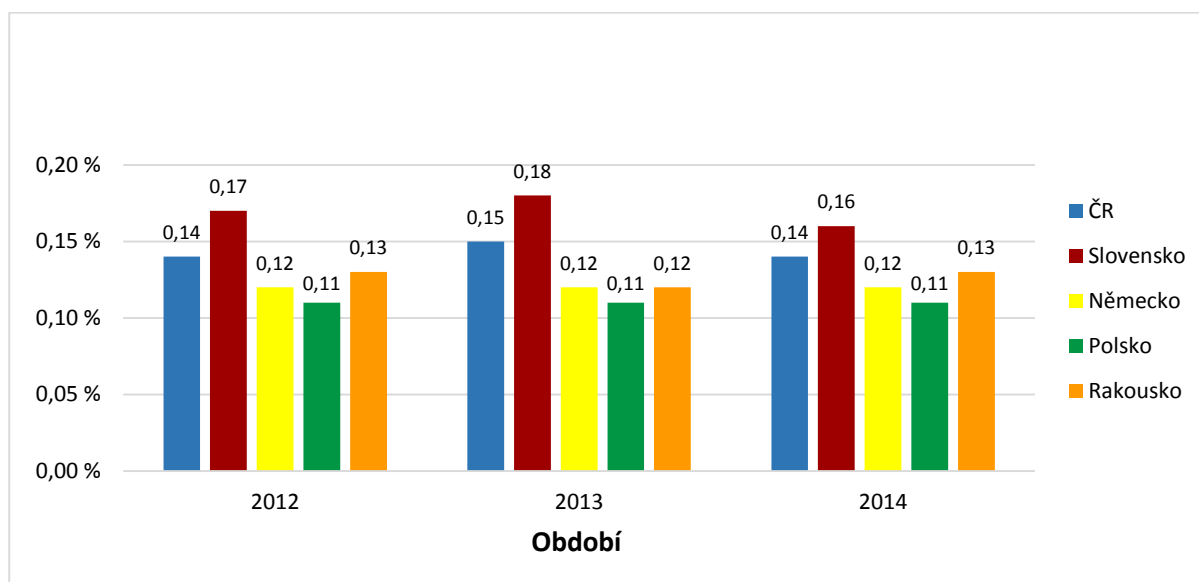


Zdroj: příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru.

¹¹ Např. Brusel, Madrid a Řím jsou v oddílu A, stejně jako Helsinky, Kodaň a Stockholm; Bern, Štrasburk a Ženeva jsou v oddílu B, stejně jako Paříž či Berlín a Mnichov. Vídeň je v oddílu B. Londýn byl od školního roku 2013/2014 převeden do oddílu B, stejně tak Bratislava od školního roku 2015/2016.

Výše výdajů ministerstev zahraničních věcí ČR a sousedních států v období let 2012 až 2014 vůči hrubému domácímu produktu (dále také „HDP“) má téměř neměnný charakter. Výdaje MZV se v letech 2012 až 2014 pohybovaly okolo 0,14 % HDP, na Slovensku okolo 0,17 % HDP, v Rakousku okolo 0,13 % HDP, v Německu činily 0,12 % HDP a v Polsku 0,11 % HDP, viz graf č. 3.

Graf č. 3 – Podíl výdajů kapitoly ministerstva zahraničí na HDP ve vybraných zemích (v %)



Zdroj: příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Příloha č. 1

Výdaje na školné na 1 dítě v období let 2012–2015 u kontrolního vzorku 21 ZÚ

ZÚ/GK/SM	Výdaje na školné				Počet dětí, za které je školné placeno				Ø roční výše výdajů na školné na 1 dítě (v Kč)			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
ZÚ v Berlíně	238 293	274 962	307 624	300 231	1	1	1	1	238 293	274 962	307 624	300 231
ZÚ v Bratislavě	1 136 337	827 166	523 714	238 704	3	3	2	1	378 779	275 722	261 857	238 704
ZÚ v Budapešti	0	0	337 365	452 459	0	0	1	2	0	0	337 365	226 230
ZÚ ve Varšavě	1 063 005	1 761 990	1 878 373	2 253 579	4	5	5	5	265 751	352 398	375 675	450 716
ZÚ ve Vídni	39 065	62 138	83 037	447 376	2	2	2	3	19 532	31 069	41 519	149 125
SM ve Vídni	380 853	0	445 355	0	3	0	1	0	126 951	0	445 355	0
ZÚ v Sydney	366 791	332 090	356 111	16 908	3	3	2	3	122 264	110 697	178 055	5 636
ZÚ v Astaně	102 247	390 623	639 028	1 580 947	1	1	2	3	102 247	390 623	319 514	526 982
ZÚ v Moskvě	5 695 192	7 960 498	10 148 365	7 143 479	12	16	13	11	474 599	497 531	780 643	649 407
ZÚ v Londýně	5 726 958	6 671 260	4 869 919	2 987 251	10	7	7	5	572 696	953 037	695 703	597 450
ZÚ v Jerevanu	0	0	1 540 299	1 737 822	0	0	3	3	0	0	513 433	579 274
ZÚ v Harare	950 383	497 087	1 854 156	1 492 385	2	4	3	3	475 191	124 272	618 052	497 462
GK v Hongkongu	256 246	180 180	398 658	503 680	1	1	2	2	256 246	180 180	199 329	251 840
GK v New Yorku	2 375 054	3 449 644	885 088	1 227 199	5	4	2	2	475 011	862 411	442 544	613 599
GK v Torontu	0	0	633 866	235 424	0	0	2	1	0	0	316 933	235 424
SM v New Yorku	1 153 297	2 486 643	3 503 115	2 165 594	2	4	6	5	576 649	621 661	583 852	433 119
SM v Paříži	0	214 107	1 306 532	1 259 090	0	2	3	3	0	107 053	435 511	419 697
ZÚ v Paříži	1 415 177	837 108	149 882	156 442	3	2	1	1	471 726	418 554	149 882	156 442
ZÚ v Kišiněvě	0	1 258 428	1 293 981	1 562 589	0	3	3	3	0	419 476	431 327	520 863
GK v Šanghaji	1 200 784	1 815 610	2 614 388	5 469 634	2	3	4	6	600 392	605 203	653 597	911 606
ZÚ v Santiagu de Chile	748 100	632 498	667 522	0	2	2	2	0	374 050	316 249	333 761	0

Zdroj: ekonomický informační systém JASU MZV.

Pozn.: Ø – průměrná,

ZÚ – zastupitelský úřad, SM – stálá mise, GK – generální konzulát.

Příloha č. 2

Výdaje na školné na 1 dítě v období let 2012–2015 (porovnání nejnižších a nejvyšších výdajů) u kontrolního vzorku 21 ZÚ

Rok	Pořadí	ZÚ	Nejnižší \bar{x} roční výdaje na školné na 1 dítě (v Kč)	Pořadí	ZÚ	Nejvyšší \bar{x} roční výdaje na školné na 1 dítě (v Kč)	Rozdíl
2012	1	ZÚ ve Vídni	19 532	1	GK v Šanghaji	600 392	580 860
	2	ZÚ v Astaně	102 247	2	SM v New Yorku	576 649	474 402
	3	ZÚ v Sydney	122 264	3	ZÚ v Londýně	572 696	450 432
	4	SM ve Vídni	126 951	4	ZÚ v Harare	475 191	348 240
	5	ZÚ v Berlíně	238 293	5	GK v New Yorku	475 011	236 718
	6	GK v Hongkongu	256 246	6	ZÚ v Moskvě	474 599	218 353
	7	ZÚ ve Varšavě	265 751	7	ZÚ v Paříži	471 726	205 975
	8	ZÚ v Santiagu de Chile	374 050	8	ZÚ v Bratislavě	378 779	4 729
2013	1	ZÚ ve Vídni	31 069	1	ZÚ v Londýně	953 037	921 968
	2	SM v Paříži	107 053	2	GK v New Yorku	862 411	755 358
	3	ZÚ v Sydney	110 697	3	SM v New Yorku	621 661	510 964
	4	ZÚ v Harare	124 272	4	GK v Šanghaji	605 203	480 931
	5	GK v Hongkongu	180 180	5	ZÚ v Moskvě	497 531	317 351
	6	ZÚ v Berlíně	274 962	6	ZÚ v Kišiněvě	419 476	144 514
	7	ZÚ v Bratislavě	275 722	7	ZÚ v Paříži	418 554	142 832
	8	ZÚ v Santiagu de Chile	316 249	8	ZÚ v Astaně	390 623	74 374
	9	ZÚ ve Varšavě	352 398	9			
2014	1	ZÚ ve Vídni	41 519	1	ZÚ v Moskvě	780 643	739 124
	2	ZÚ v Paříži	149 882	2	ZÚ v Londýně	695 703	545 821
	3	ZÚ v Sydney	178 055	3	GK v Šanghaji	653 597	475 542
	4	GK v Hongkongu	199 329	4	ZÚ v Harare	618 052	418 723
	5	ZÚ v Bratislavě	261 857	5	SM v New Yorku	583 852	321 995
	6	ZÚ v Berlíně	307 624	6	ZÚ v Jerevanu	513 433	205 809
	7	GK v Torontu	316 933	7	SM ve Vídni	445 355	128 422
	8	ZÚ v Astaně	319 514	8	GK v New Yorku	442 544	123 030
	9	ZÚ v Santiagu de Chile	333 761	9	SM v Paříži	435 511	101 750
	10	ZÚ v Budapešti	337 365	10	ZÚ v Kišiněvě	431 327	93 962
	11	ZÚ ve Varšavě	375 675	11			
2015	1	ZÚ v Sydney	5 636	1	GK v Šanghaji	911 606	905 970
	2	ZÚ ve Vídni	149 125	2	ZÚ v Moskvě	649 407	500 282
	3	ZÚ v Paříži	156 442	3	GK v New Yorku	613 599	457 157
	4	ZÚ v Budapešti	226 230	4	ZÚ v Londýně	597 450	371 220
	5	GK v Torontu	235 424	5	ZÚ v Jerevanu	579 274	343 850
	6	ZÚ v Bratislavě	238 704	6	ZÚ v Astaně	526 982	288 278
	7	GK v Hongkongu	251 840	7	ZÚ v Kišiněvě	520 863	269 023
	8	ZÚ v Berlíně	300 231	8	ZÚ v Harare	497 462	197 231
	9	SM v Paříži	419 697	9	ZÚ ve Varšavě	450 716	31 019
	10	SM v New Yorku	433 119	10			

Zdroj: ekonomický informační systém JASU MZV.

Pozn.: \bar{x} – průměrné, ZÚ – zastupitelský úřad, SM – stálá mise, GK – generální konzulát.

Údaje k porovnání výdajů v letech 2012–2014

	2012	2013	2014
HDP ¹ ČR (v mil. Kč)	4 040 646	4 076 167	4 260 421
HDP Slovenska (v mil. Kč)	1 820 856	1 917 793	2 080 407
HDP Německa (v mil. Kč)	69 265 445	73 267 979	80 276 591
HDP Polska (v mil. Kč)	9 787 499	10 249 387	11 311 784
HDP Rakouska (v mil. Kč)	7 971 734	8 386 441	9 066 496
Celkové výdaje státního rozpočtu ČR (v mil. Kč) ²	1 152 387	1 173 128	1 211 608
Výdaje státního rozpočtu Slovenska (v mil. Kč) ³	337 093	326 046	363 226
Výdaje státního rozpočtu Německa (v mil. Kč) ⁴	7 834 559	8 051 940	8 163 535
Výdaje státního rozpočtu Polska (v mil. Kč) ⁵	1 911 191	1 988 806	2 057 004
Výdaje kapitoly 306 – MZV ČR (v mil. Kč) ²	5 757	6 156	6 030
Výdaje Ministerstva zahraničních věcí a evropských záležitostí Slovenska (v mil. Kč) ⁶	3 140	3 454	3 235
Výdaje Auswärtiges Amt Německa (v mil. Kč) ⁷	83 568	90 540	100 172
Výdaje Ministerstwa Spraw Zagranicznych Polska (v mil. Kč) ⁸	10 602	10 983	11 978
Výdaje Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres Rakouska (v mil. Kč) ⁹	10 293	10 459	11 530
Podíl výdajů kapitoly 306 – MZV na celkových výdajích SR ČR (v %)	0,50	0,52	0,50
Podíl výdajů Ministerstva zahraničních věcí a evropských záležitostí na celkových výdajích SR Slovenska (v %)	0,93	1,06	0,89
Podíl výdajů Auswärtiges Amt na celkových výdajích SR Německa (v %)	1,07	1,12	1,23
Podíl výdajů Ministerstwa Spraw Zagranicznych na celkových výdajích SR Polska (v %)	0,55	0,55	0,58
Podíl výdajů Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres na celkových výdajích SR Rakouska (v %)	0,56	0,54	0,55
Podíl výdajů kapitoly 306 – MZV na HDP ČR (v %)	0,14	0,15	0,14
Podíl výdajů Ministerstva zahraničních věcí a evropských záležitostí na HDP Slovenska (v %)	0,17	0,18	0,16
Podíl výdajů Auswärtiges Amt na HDP Německa (v %)	0,12	0,12	0,12
Podíl výdajů Ministerstwa Spraw Zagranicznych na HDP Polska (v %)	0,11	0,11	0,11
Podíl výdajů Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres na HDP Rakouska (v %)	0,13	0,12	0,13

Zdroje: ¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

² www.monitor.statnipokladna.cz.

³ www.rozpocet.sk, celkové výdaje SR upravené, bez zdrojů z EU, skutečnost.

⁴ www.bundeshaushalt-info.de, www.auswaertiges-amt.de.

⁵ www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne.

⁶ Celkový přehled příjmů a výdávků kapitoly 10 ŠR Ministerstvo zahraničních věcí a evropských záležitostí SR za rok 2012, 2013 a 2014 (skutečnost).

⁷ www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte-en/, www.bundeshaushalt-info.de.

⁸ www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne, výdaje divize 750, skutečnost.

⁹ www.bmeia.gv.at, www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte-en/, www.bundeshaushalt-info.de.

Pozn.: Názvy zemí jsou uváděny ve zkrácené a jednoslovné verzi: ČR, Slovensko, Německo, Polsko, Rakousko. Údaje uváděné v EUR a PLN jsou přepočteny průměrným ročním kurzem zveřejněným na www.cnb.cz (EUR: 2012 – 25,143; 2013 – 25,974; 2014 – 27,533; PLN: 2012 – 6,01; 2013 – 6,189; 2014 – 6,582).

Seznam zkratk

ČR	–	Česká republika
DHM	–	dlouhodobý hmotný majetek
EUR	–	mezinárodní značka pro evropskou měnu euro
GK	–	generální konzulát
HDP	–	hrubý domácí produkt
kapitola 306 – MZV	–	kapitola státního rozpočtu 306 – <i>Ministerstvo zahraničních věcí</i>
MZV	–	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	–	Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	–	organizační složka státu
PLN	–	mezinárodní značka pro polský zlotý
SM	–	stálá mise
SR	–	státní rozpočet
ŠR	–	štatny rozpočet
ZÚ	–	zastupitelský úřad

15/26

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynaložené v rámci technické pomoci na aktivity související s publicitou a propagační operačních programů a projektů realizovaných v programovém období 2007–2013

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit u vybraných operačních programů, zda výdaje hrazené v rámci technické pomoci na informační a propagační aktivity byly vynaloženy v souladu s komunikačními plány, zda byly vynaloženy účelně a hospodárně a zda související výběrová řízení proběhla v souladu s platnou legislativou a pravidly příslušného operačního programu.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od srpna 2015 do ledna 2016.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy;
Ministerstvo práce a sociálních věcí;
Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy.

Námítky proti kontrolnímu protokolu žádná z kontrolovaných osob nepodala.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 16. května 2016, **schválilo** usnesením č. 7/VII/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod do kontrolované problematiky

Členský stát a řídicí orgány operačních programů jsou odpovědné za poskytování informací o spolufinancovaných programech a zajišťují jejich propagaci.¹ Informace jsou určeny občanům Evropské unie (dále též „EU“) a příjemcům, mají cíl zdůraznit roli EU a zajistit, aby byla pomoc z fondů průhledná. Odpovědnost členských států za přijetí informačních a propagačních opatření, která mají být prováděna v souvislosti s pomocí ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti*, lze označit souhrnným pojmem publicita.

Publicita je prováděna ve spolupráci s Evropskou komisí, která je informována o opatřeních přijatých za tímto účelem. Informační a propagační opatření v programovém období 2007–2013 byla realizována v souladu s národním strategickým referenčním rámcem a prostřednictvím komunikačních plánů pro jednotlivé operační programy (dále též „OP“). **V komunikačních plánech² (dále též „KoP“) operačních programů rozpracovaly řídicí orgány komunikační strategii pro pomoc z jednotlivých fondů EU pro období 2007–2013.** Vycházely z komunikační strategie operačního programu *Technická pomoc*³, jež představoval rámcovou strategii pro Českou republiku na toto programové období. Komunikační plány jednotlivých OP byly zpřesněny prostřednictvím ročních plánů komunikačních aktivit, tedy ročních KoP (dále též „RKoP“) obsahujících podrobnější informace o plánovaných informačních a propagačních opatřeních.

Informační a propagační opatření byla zajišťována formou informování, vzdělávání, motivování a zvýšení povědomí o výsledcích a přínosech pomoci. Jejich cílem bylo mj. navýšit počet úspěšně realizovaných projektů a představit jejich konkrétní výsledky v podobě příkladů dobré praxe hlavním cílovým skupinám⁴.

Předmětem kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu byly vybrané projekty, jež naplňovaly komunikační plány řídicích orgánů jednotlivých operačních programů. Ke kontrole byly vybrány dva operační programy (dále též „OP“) spolufinancované z *Evropského sociálního fondu* (dále též „ESF“) – jednalo se o programy *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* (dále též „OP VK“) a *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále též „OP LZZ“) – a dále byly kontrolovány dva programy spolufinancované z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále též „EFRR“) – byly to operační programy *Výzkum a vývoj pro inovace* (dále též „OP VaVpl“) a *Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Čechy* (dále též „ROP SČ“).

Výkonem funkce řídicího orgánu byly pro výše uvedené operační programy pověřeny tyto subjekty:

- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“) pro OP VK a OP VaVpl;
- Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále též „MPSV“) pro OP LZZ;

¹ Článek 69 odst. 1 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.

² Komunikační plán obsahuje údaje o cílech, cílových skupinách, obsahu, o strategii a nástrojích informačních a propagačních aktivit, o jejich financování a způsobu řízení.

³ Komunikační strategie vypracovaná Národním orgánem pro koordinaci – Ministerstvem pro místní rozvoj (NOK MMR).

⁴ Cílovými skupinami jsou zejména široká veřejnost, odborná veřejnost, včetně žadatelů a příjemců, implementační subjekty příslušného operačního programu, respektive národního strategického referenčního rámce, zástupci médií apod.

- Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy (dále též „RR SČ“) pro ROP SČ.

Řídící orgány disponovaly finančními prostředky určenými na technickou pomoc v přibližné výši od 3 % do 4 % z celkové částky přidělené na každý operační program v rámci cíle „konvergence“ a cíle „regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ ve formě limitu výdajů na přípravné, správní, monitorovací, hodnotící, kontrolní a **informační činnosti** a na posílení správní kapacity pro implementaci operačních programů. Přehled alokace pro oblast informovanosti a publicity v rámci technické pomoci vybraných OP uvádí tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Alokace pro oblast publicity

Název operačního programu	Alokace pro technickou pomoc vůči alokaci OP	Alokace pro informovanost a publicitu programu vůči alokaci OP	Komunikační plán (schválené projekty – v Kč)
OP VK	4,0 %	0,2 %	110 752 982,00
OP VaVpl	3,4 %	0,4 %	65 501 608,00
OP LZZ	3,0 %	0,3 %	146 987 600,00
ROP SČ	3,3 %	0,1 %	95 066 615,00
CELKEM			418 308 805,00

Zdroj: měsíční monitorovací zprávy Národního orgánu pro koordinaci MMR, podklady řídicích orgánů, IS *Monit* na úrovni řídicích orgánů (přehledy o výši dotace na schválené projekty publicity).

Kontrolní akce č. 15/26 byla zaměřena na činnosti související s vynakládáním peněžních prostředků na vybrané informační a propagační aktivity, jež měly vést ke zlepšení informovanosti cílových skupin, tj. ke zvýšení povědomí laické i odborné veřejnosti o pomoci z EU, o podporovaných projektech a jejich dopadech a přínosech pro uživatele.

Nejvyšší kontrolní úřad při kontrole u řídicích orgánů (MŠMT, MPSV a RR SČ) prověřil:

1. oblast plánování informačních a propagačních aktivit,
2. oblast samotného provádění opatření k zajištění informovanosti cílových skupin a publicity příslušného operačního programu,
3. oblast řízení a vyhodnocování účinnosti realizovaných opatření.

U kontrolovaných osob byly posouzeny zejména tyto aspekty:

- soulad realizovaných opatření s komunikačními plány příslušných operačních programů a soulad realizovaných aktivit s právními předpisy EU;
- stanovení cílů informačních a komunikačních opatření v souladu se zásadou řádného finančního řízení dle tzv. SMART principů⁵ ve vazbě na definované cílové skupiny;
- zpracování a schvalování projektových záměrů k naplnění cíle informovanosti a publicity, včetně procesu věcného hodnocení projektových žádostí;
- výdajová nezbytnost a přiměřenost jednotlivých opatření ve smyslu respektování principu hospodárnosti při vynakládání prostředků, včetně dodržování rozpočtů schválených projektů technické pomoci a dodržování pravidel způsobilosti výdajů stanovených pro programové období 2007–2013;
- dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek při výběru externích dodavatelů;

⁵ SMART principy jsou využívány v oblasti projektového řízení především k hodnocení kvality stanovených cílů. Kritéria SMART vyžadují, aby cíle byly konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené.

- efektivnost řízení a směřování informačních a komunikačních opatření a způsob jejich vyhodnocování ze strany jednotlivých řídicích orgánů.

NKÚ zkontroloval finanční prostředky v celkové výši 249 556 tis. Kč vynaložené v období od roku 2008 do roku 2015 na vybrané projekty OP VK, OP VaVpl, OP LZZ a ROP SČ, které naplňují komunikační plány formou informačních a propagačních aktivit.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

1. Řídicí orgány nezajišťovaly informační a propagační aktivity vždy tak, aby bylo hospodárným způsobem dosaženo jejich cíle. Rizika možné nehospodárnosti vznikala již ve fázi plánování a přípravy.

Prováděné aktivity byly v souladu s právními předpisy EU, s výjimkou nastavení cílů. Řídicí orgány nepostupovaly v souladu se zásadou řádného finančního řízení ve smyslu právních předpisů EU⁶. **Obtížná měřitelnost cílů neposkytovala možnost ověřit, zda bylo cílů dosaženo.** Obdobné zjištění zaznamenal Evropský účetní dvůr v oblasti propagace zemědělských produktů ve Španělsku, Francii a Itálii a uvedl je ve zvláštní zprávě č. 10/2009 – *Informační a propagační opatření na podporu zemědělských produktů* s vyhodnocením, že při neexistenci tzv. SMART cílů je obtížné měřit dopad prováděné politiky.

Řídicí orgány nezohlednily doporučení z průběžných evaluací komunikačních plánů k optimalizaci indikátorové soustavy k měření naplnění cílů.

2. Řídicí orgány nehodnotily přiměřenost rozpočtu při schvalování projektů, jimiž byly zajišťovány informační a propagační aktivity. U žádného z kontrolovaných projektů tak řídicí orgány neposuzovaly dodržení principu hospodárnosti.

Princip hospodárnosti byl opomíjen též při zadávání některých veřejných zakázek k zajištění publicity. Řídicí orgány v mnohých případech nezpracovaly analýzy ke kalkulaci předpokládané hodnoty zakázek, respektive nedoložily, jakým způsobem a na základě jakých podkladů byla předpokládaná hodnota stanovena. **Nadhodnocena tak mohla být i nejnižší nabídka uchazečů.**

Kontrolou postupu zadavatelů veřejných zakázek byla zjištěna dílčí pochybení:

- porušení zásady transparentnosti;
- neprovedení předběžné řídicí kontroly před uzavřením rámcových smluv.

⁶ Ustanovení článku 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, resp. článku 30 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie.

Kontrolou NKÚ byl prověřen též systém evidence nakoupených propagačních předmětů a jejich distribuce. V některých případech vydávání předmětů nebyl zcela zřejmý účel, to znamená, že chyběla jasná vazba na relevantní cílovou skupinu a **nebylo zřejmé, komu a za jakým účelem byly předměty poskytnuty.**

V rámci kontrolní akce byla identifikována skutečnost, že **část zpráv z průběžných evaluací komunikačních plánů OP VK a OP LZZ zpracovaných v průběhu roku 2011 různými společnostmi byla z veřejných prostředků financována duplicitně.**

2. V oblasti řízení publicitní činnosti se v některých případech ukázala změna plánu dle momentálních potřeb jako účinnější než důsledné dodržování plánovaných činností bez ohledu na skutečný efekt. **Dobrym příkladem je včasná realokace nadbytečných finančních prostředků na významnější opatření, než byla původně plánovaná publicita.**

Některé z mediálních kampaní určených pro cílovou skupinu *široká veřejnost* nebyly vhodně načasovány. Markantní bylo využití televizních a rozhlasových spotů především v samém závěru programového období 2007–2013, a to nejvýrazněji u OP VaVpl. Takové časové nasazení evokuje, že **jedním z důvodů mohlo být mimo jiné „dosažení uspokojivého čerpání“ peněžních prostředků.**

Jeden z průzkumů veřejného mínění financovaných v rámci OP LZZ, jenž byl zaměřen na cílovou skupinu široká veřejnost, se ukázal jako zbytečný. V krátkém časovém úseku byly provedeny dva téměř shodné průzkumy.

Největší objem finančních prostředků byl vynaložen na zvýšení povědomí o EU, podpoře z fondů EU a operačních programech u cílové skupiny *široká veřejnost*. **Míra povědomí o pomoci z fondů EU však dle průzkumů zůstává od roku 2011 neměnná.** Spontánní znalost OP VK, OP LZZ a ROP SČ se ve srovnání s jinými operačními programy dle průzkumu z roku 2013 nijak nezvýšila, u OP VaVpl dokonce klesla. **Dobrou informovanost o možnostech získání finanční podpory deklarovalo v průzkumech veřejného mínění v roce 2013 jen o 4 % více dotazovaných než v roce 2011.**

Široké veřejnosti nebyly v rámci mediálních kampaní OP VK, OP VaVpl a OP LZZ prostřednictvím TV spotů poskytovány informace o výši finančních prostředků, jež byly vynaloženy na úspěšně realizované projekty. Tato skutečnost nepřispívá ke zvýšení transparentnosti poskytované pomoci z prostředků EU a státního rozpočtu ČR.

III. Doporučení

NKÚ doporučuje zvážit míru vynakládání peněžních prostředků na mediální kampaně určené široké veřejnosti, jež mají z hlediska zvýšení povědomí o pomoci z fondů EU spíše jen okamžitý, krátkodobý efekt. Případné zprostředkování informací o výši peněžních prostředků vynaložených na úspěšně realizované projekty a důraz na možnosti čerpání podpory by přispěly k zprůhlednění pomoci poskytované z fondů EU.

NKÚ rovněž doporučuje vyváženěji propagovat všechny fondy EU, ze kterých je poskytována České republice pomoc, nikoli jen význam *Evropského sociálního fondu*.

IV. Bližší informace ke zjištěným skutečnostem

1. Plánování informačních a propagačních aktivit

Cíle měly být stanoveny konkrétně, aby byl zřejmý účel vynakládání peněžních prostředků.

MŠMT, MPSV a RR SČ v roli řídicích orgánů naplánovaly na základě komunikačních plánů ve vazbě na definované cílové skupiny potřebné aktivity. **Řídicí orgány OP VK, OP LZZ a RR SČ však v komunikačních plánech definovaly příliš obecné a obtížně měřitelné cíle, a to nejen cíle globální, ale i specifické. Nepostupovaly tak v souladu se zásadou řádného finančního řízení.** Stanovené cíle v některých aspektech nenaplnily tzv. SMART principy.

Příklad nekonkrétně stanoveného specifického cíle v komunikačních plánech OP LZZ a ROP SČ:

- **zajistit úspěch realizace nástrojů politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU v rámci OP LZZ / ROP SČ prostřednictvím široké komunikace** o existenci a možnostech zapojení do OP LZZ / ROP SČ a o přidané hodnotě programu pro společnost (specifické cíle komunikace v OP LZZ a ROP SČ).

Měřitelnost jednoho z cílů vedoucích ke zvýšení povědomí o pomoci poskytované z fondů EU u cílové skupiny *široká veřejnost*, které řídicí orgány OP VK, OP VaVpl, OP LZZ a ROP SČ uvedly v KoP, nebyla dostatečně zajištěna. Řídicí orgány buď **nezvolily vhodné monitorovací indikátory jako ukazatele výkonnosti, nebo u indikátorů nestanovily výchozí a cílové hodnoty.**

1.1 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

- MŠMT při vytváření komunikačních strategií OP VK i OP VaVpl vycházelo ze vstupní analýzy komunikačních potřeb.
- U OP VK nestanovilo MŠMT cílové hodnoty u indikátorů výstupu a dále nestanovilo ani žádné indikátory výsledku na úrovni rámcového KoP OP VK ani v jednotlivých ročních KoP.
- MŠMT jako řídicí orgán OP VK nezohlednilo doporučení hodnotitelů z průběžné evaluace KoP OP VK⁷ z roku 2011 „*nově uspořádat a optimalizovat monitorovací indikátory*“.
- V KoP OP VaVpl stanovilo MŠMT k měření naplnění cílů indikátory, které označilo za výsledkové. Zvolené indikátory však neumožňovaly vyhodnocení přímých účinků na cílové skupiny, neboť měly spíše povahu výstupů:
 - *počet uskutečněných mediálních kampaní;*
 - *počet provedených inzercí v TV, rozhlase a tištěných médiích.*

⁷ *Doporučení a návrhy pro realizaci komunikačních aktivit OP VK 2011–2015, příloha k závěrečné zprávě Evaluace komunikačního plánu OP VK zpracované v roce 2011.*

Příkladem rozdílů a vztahů mezi indikátory výstupu a výsledku u publicity mohou obecně být:

- počty vyrobených informačních publikací vůči publikacím distribuovaným,
- počty návštěv webu vůči počtu stažených dokumentů nebo počtu tzv. prokliků na upoutávku,
- počty pořádaných seminářů vůči počtu účastníků,
- počty odvysílaných reklamních spotů vůči počtu skutečně zhlédnutých spotů nebo vůči průměrnému počtu zhlédnutí spotu jedním zástupcem cílové skupiny.

1.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí

- MPSV nevypracovalo pro OP LZZ výchozí analýzu komunikačních potřeb, která by byla relevantním podkladem pro vytvoření komunikační strategie a komunikačního plánu na období 2007–2013; MPSV vycházelo z evaluace komunikačních plánů předchozího programového období 2004–2006.
- Cíle, které stanovil řídicí orgán v KoP OP LZZ a též v RKoP až do roku 2012, byly obtížně měřitelné z důvodu absence výchozích i cílových hodnot indikátorů. Týkalo se to například indikátorů „zvýšení míry povědomí cílových skupin o ESF, resp. OP LZZ“ a „zvýšení počtu předložených projektů“. Očekávané naplnění cílů nebylo časově vymezeno, nebyl stanoven žádný časový rámec. V projektech publicity, kterými byl naplňován komunikační plán, nebyly stanoveny žádné monitorovací indikátory.
- Řídicí orgán nereagoval na doporučení uvedená v evaluační zprávě⁸ z roku 2011 ve smyslu doporučené revize obecných cílů KoP OP LZZ a optimalizace indikátorové soustavy; KoP OP LZZ nebyl v průběhu implementace žádným způsobem revidován.

1.3 Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy

- RR SČ využila při stanovení komunikačních cílů analýzu hodnocení slabých míst implementace předchozího programového období; samostatnou analýzu komunikačních potřeb nevypracovala.
- Na úrovni KoP a RKoP nebyly u výstupových a výsledkových indikátorů stanoveny žádné výchozí ani cílové hodnoty k měření naplnění cílů. Hodnoty nebyly stanoveny ani u plánovaných činností. Z tohoto důvodu také nelze jednoznačně vyhodnotit, zda byly cíle nastaveny přiměřeně a zda jsou dosažitelné. Časový rámec pro dosažení cílů, tj. pro splnění opatření, byl vymezen jako celoroční nebo dle potřeby; byl tedy stanoven jen obecně.
- Řídicí orgán ROP SČ zapracoval do komunikačních plánů většinu doporučení z evaluací provedených v letech 2007, 2011 a 2014.

2. Provádění informačních a propagačních aktivit

Kontrolované osoby nehodnotily přiměřenost rozpočtu při hodnocení a schvalování projektů publicity a neuplatnily hledisko hospodárnosti při stanovení předpokládané hodnoty zadávaných veřejných zakázek. Účelnost nebyla vždy zřejmá, například u distribuce propagačních předmětů.

⁸ Průběžná hodnocí zpráva *Evaluace komunikačních a propagačních aktivit OP LZZ a realizace komunikačního plánu* zpracovaná v roce 2011.

2.1 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

- U OP VK ani u OP VaVpl MŠMT neprověřovalo před schválením projektů publicity k financování jejich rozpočty z hlediska hospodárnosti; ani před schválením projektů neposoudilo, zda jsou plánované výdaje přiměřené, a neprovedlo předběžnou řídicí kontrolu.
- Kontrolou NKÚ byly prověřeny veřejné zakázky zadávané společně pro oba operační programy OP VK a OP VaVpl. MŠMT nepostupovalo vždy v souladu s pravidly pro jejich zadávání:
 - U zakázky *Propagační předměty a propagační tiskoviny OP VK a OP VaVpl*⁹ nechovalo po stanovenou dobu dokumentaci o stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, postupovalo tak v rozporu se zákonem.¹⁰
 - U stejné zakázky MŠMT dále nepostupovalo v souladu se zákonem¹¹ tím, že ve stanovené lhůtě neoznámilo zadání druhé části zakázky ve *Věstníku veřejných zakázek* v rámci ISVZ¹² a v *Úředním věstníku EU*. MŠMT tak porušilo zásadu transparentnosti.¹³
 - MŠMT neprovedlo předběžnou řídicí kontrolu před uzavřením dvou rámcových smluv u veřejné zakázky *Propagační předměty a propagační tiskoviny OP VK a OP VaVpl*¹⁴.
- V některých případech byly propagační předměty OP VK vydávány bez jasné vazby na konečného uživatele a bez schválení účelu výdeje. Pro OP VaVpl vedlo MŠMT evidenci přijatých a vydaných propagačních předmětů transparentním způsobem.

2.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí

- Potřebné finanční zdroje k realizaci informačních a propagačních opatření stanovených v RKoP, jehož cíle jsou naplňovány prostřednictvím projektu *Informační a propagační aktivity ESF v ČR*, nebyly transparentním způsobem zdůvodněny. K ověření způsobu stanovení rozpočtu projektu, resp. rozpočtu RKoP, neexistují žádné doklady; při provedené kontrole však nebylo zřejmé, z jakých podkladů příkazce operace vycházel při ověřování.¹⁵
- MPSV nepostupovalo vždy v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek¹⁶. U některých zakázek malého rozsahu nebyly zpracovány podklady pro stanovení předpokládané hodnoty zakázky, nedostatečným způsobem byla definována kritéria pro hodnocení zakázek a tím byl porušen princip transparentnosti:
 - u veřejných zakázek¹⁷ *Grafické služby pro zajištění publicity ESF, Tisková inzerce ESF a Nákup propagačních předmětů a tištěných materiálů* nerespektovalo MPSV princip transparentnosti, neboť neodůvodnilo rozhodnutí zadavatele při stanovení předpokládané hodnoty zakázky, nebylo tedy možné zpětně přezkoumat způsob jejího stanovení;

⁹ Smluvní cena zakázky ve výši 3 889 205 Kč.

¹⁰ Ustanovení § 155 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹¹ Ustanovení § 83 odst. 1 a § 146 odst. 1 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹² Informační systém o veřejných zakázkách.

¹³ Ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁴ Postup dle zákona č. 320/2001 Sb., respektive dle ustanovení § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

¹⁵ Postup dle zákona č. 320/2001 Sb., respektive dle § 17, resp. ustanovení § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

¹⁶ Závazné postupy pro programové období 2007–2013 stanovené pro zadávání zakázek, které jsou spolufinancované ze zdrojů EU a nespádají pod zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁷ Smluvní ceny ve výši 300 000 Kč, 1 980 000 Kč a 1 978 685 Kč.

- u zakázky *Grafické služby pro zajištění publicity ESF* porušilo MPSV princip transparentnosti, neboť nevymezilo podrobněji v zadávací dokumentaci hodnotící kritéria, nebylo tedy možné zpětně přezkoumat postup zadavatele.
- MPSV nemělo stanovená pravidla pro vedení evidence skladu materiálu / propagačních předmětů. Některé z distribucí předmětů postrádaly záznam o konečných uživateli.

2.3 Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy

- U ROP SČ neprobíhalo při podání žádosti o podporu věcné hodnocení projektů technické pomoci; nebyl kladen důraz na podrobné odůvodnění rozpočtu. RR SČ v projektových žádostech neodůvodnila transparentním způsobem požadavky na finanční zdroje. Výdajové potřeby a provedená opatření odůvodnila momentální potřebou.
- RR SČ nedisponovala všemi podklady, na jejichž základě byla stanovena předpokládaná hodnota realizovaných veřejných zakázek, a to u většiny zadaných zakázek s výjimkou dvou. RR SČ nepostupovala vždy při výběru externích dodavatelů v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek. U vybraného vzorku veřejných zakázek nebyly ve většině případů dodrženy zásady transparentnosti¹⁸, např.:
 - u veřejné zakázky *Realizace public relations pro Regionální operační program Střední Čechy*¹⁹ nestanovila RR SČ v zadávací dokumentaci způsob hodnocení dle dílčího kritéria „kvalita zpracování referenční ukázky“; zpráva hodnotící komise neobsahovala odůvodněný popis přidělení bodů.
- U veřejné zakázky *Inzertní služby – propagace úspěšných projektů podpořených za dotace ROP Střední Čechy*²⁰ neuzavřela RR SČ smlouvu s vítězným uchazečem, nýbrž využívala k zadání plnění jen objednávky²¹. U stejné zakázky RR SČ neprovedla předběžnou řídicí kontrolu²², což v důsledku vedlo k neodhalení výše uvedeného pochybení.
- Vazba mezi pořizovanými propagačními předměty a cílovými skupinami definovanými v KoP a RKoP nebyla dostatečně prokázána. Předměty byly často vydávány bez jasné vazby na konečného uživatele.

Pořizování propagačních předmětů v rámci kontrolovaných OP bylo z hlediska objemu vynaložených prostředků spíše marginální záležitostí. Nejvyšší podíl na celkových výdajích byl zaznamenán u ROP SČ. Distribuce byla u všech operačních programů zaměřena na cílové skupiny *žadatelé a příjemci* a na *útvary implementační struktury*; výjimku tvořily distribuce v rámci prezentací ESF na veletrzích a konferencích cílovým skupinám *odborná veřejnost* a *široká veřejnost*. U propagačních předmětů vyšší hodnoty nebo atraktivnějšího vzhledu byla distribuce orientována spíše na útvary implementační struktury příslušných operačních programů.

2.4 Výdajové okruhy v oblasti publicity u jednotlivých operačních programů

V období 2007–2015 byly v rámci projektů publicity OP VK, OP VaVpI, OP LZZ a ROP SČ nakoupeny služby a produkty, které lze rozdělit do několika výdajových okruhů.

¹⁸ Ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁹ Smluvní cena ve výši 1 999 000 Kč.

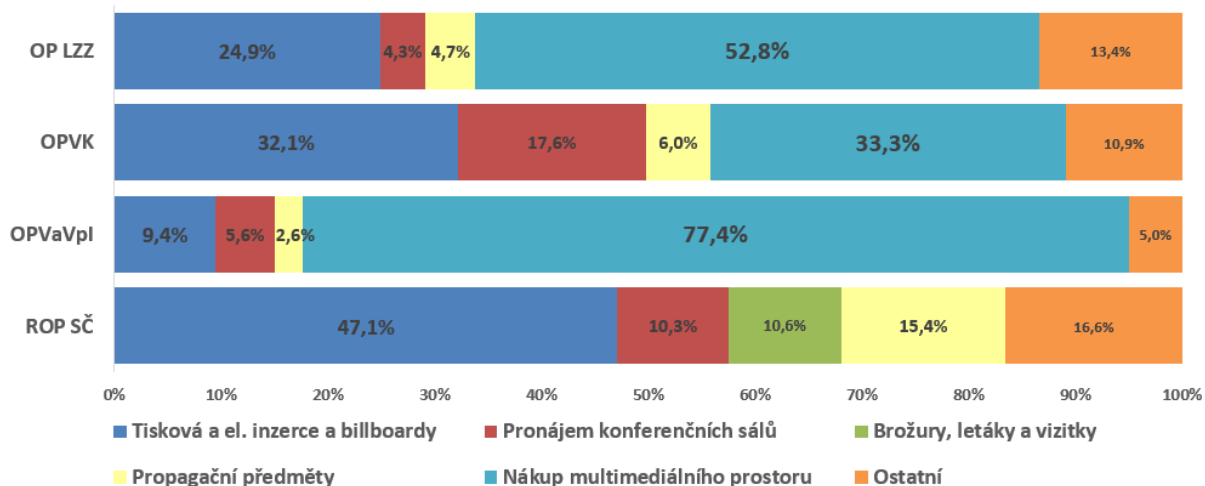
²⁰ Smluvní cena ve výši 2 000 000 Kč.

²¹ Postup v rozporu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²² Postup dle zákona č. 320/2001 Sb. respektive dle § 14 odst. 1 a 5 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

Nejvýznamnějším výdajovým okruhem u OP VK, OP LZZ a zejména u OP VaVpl byl nákup mediálního prostoru v televizi a rozhlase. U všech programů bylo významným segmentem také využití tiskové a elektronické inzerce. Porovnání výdajů je uvedeno v grafu č. 1.

Graf č. 1 – Porovnání hlavních výdajových okruhů mezi operačními programy



Zdroj: podklady předané od řídicích orgánů OP VK, OP VaVpl, OP LZZ a ROP SČ (výdaje ze schválených žádostí o platbu).

Pozn.: Do výdajového okruhu „ostatní“ je u OP LZZ, OP VK a OP VaVpl zahrnut výdajový segment „brožury, letáky a vizitky“ a u ROP SČ výdajový segment „nákup multimediálního prostoru“.

Výdaje za publicitu u kontrolovaných programů dosáhly k datu ukončení kontroly NKÚ celkové částky 247,84 mil. Kč. Z toho na nákup mediálního prostoru v televizi a rozhlase bylo vynaloženo 138,76 mil. Kč (včetně nákladů na výrobu televizních a rozhlasových pořadů).

Řídicí orgány využívaly zejména tyto nástroje publicity:

- vedení internetových a „outdoorových“²³ kampaní, nasazení rozhlasových a TV spotů;
- organizace seminářů a konferencí pro potenciální žadatele, žadatele a příjemce;
- pořádání konferencí a účast na veletrzích;
- zadávání tištěné i on-line inzerce;
- vydávání tiskovin (brožury, letáky, plakáty apod.);
- pořízení a distribuce propagačních předmětů;
- webové stránky.

Webové stránky jednotlivých operačních programů nebyly vedeny jednotným způsobem. Samostatný web zřídil řídicí orgán pro ROP SČ na počátku realizace programu; samostatné „mikrostránky“ pro OP VK i OP VaVpl oddělilo MŠMT ze svého webu až v roce 2013. OP LZZ nebyl prezentován na webu samostatně, nýbrž jako součást stránek www.esfcr.cz. **Hodinové sazby za vedení a správu webu se u webových administrátorů odvíjely od typu a různé míry poskytovaných služeb, a to v cenové škále od 350 Kč do 750 Kč za rutinní práce, resp. až do 1 500 Kč za práce odborného charakteru.**

²³ Využití venkovních billboardů.

Jedním z viditelných nástrojů publicity jsou propagační předměty, jež řídicí orgány distribuovaly různým cílovým skupinám. Řídicí orgán OP LZZ například pořizoval i produkty z chráněných dílen a výrobky označované „fair trade“, jako jsou čaje a malé čokolády.

Příklady nejčastěji pořizovaných propagačních předmětů (nákup, výroba – včetně potisků dle pravidel publicity):

- předměty ze sortimentu kancelářských potřeb,
- produkty ze sortimentu oděvních doplňků,
- dárkové předměty a suvenýry,
- sportovní a herní pomůcky.

Cenové hladiny u vybraných produktů (v jednotkových cenách bez DPH):

- dámská a pánská trička s potisky v cenové škále od 75 do 255 Kč/ks,
- deštníky v cenové škále od 63 do 255 Kč/ks,
- VIP psací sady v cenové škále od 322 do 553 Kč/ks,
- kožené peněženky v ceně 290 Kč/ks,
- originální švýcarské nože v ceně 406 Kč/ks,
- hra pétanque v ceně 504 Kč/ks,
- dalekohledy v ceně 288 Kč/ks,
- vinné sady a soupravy na víno v ceně 539 Kč/ks.

3. Řízení informačních a propagačních aktivit

Řídicí orgány nastavily systém k vyhodnocování efektivnosti realizovaných opatření, kdy kontrované osoby prováděly pravidelná vyhodnocování dosažení zlepšení informovanosti cílových skupin. Vyhodnocování efektivnosti však neprobíhalo vždy s ohledem na dopad jednotlivých realizovaných informačních a komunikačních opatření.

3.1 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

- MŠMT řídilo u OP VK i u OP VaVpl některé z aktivit spíše způsobem „ad hoc“ než systémově.
- U OP VaVpl bylo čerpání rozpočtů RKoP bylo v letech 2009–2014 nižší, než MŠMT plánovalo,²⁴ a to z důvodu nižšího počtu seminářů pořádaných pro žadatele a příjemce, zrušení plánovaných workshopů s mezinárodní účastí nebo nerealizování některých veřejných zakázek. Naopak v roce 2015 byl rozpočet překročen o téměř 40 % díky nasazení komplexní mediální kampaně.
- MŠMT provádělo u OP VaVpl informační a propagační činnosti v souladu s nastaveným harmonogramem komunikace v KoP, respektive RKoP, s výjimkou roku 2013, kdy se nepodařilo uskutečnit původně plánovanou televizní kampaň²⁵. MŠMT zrealizovalo rozsáhlou mediální kampaň až v roce 2014, resp. 2015.

²⁴ V letech 2010, 2011 a 2012 se jednalo o výrazně nižší čerpání rozpočtu oproti plánovanému (v procentuálním vyjádření bylo čerpání rozpočtu nižší v rozmezí od 18,4 do 28,1 %).

²⁵ Zrušení veřejné zakázky.

3.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí

- Výše vynaložených peněžních prostředků určených na publicitu není dle sdělení MPSV samostatně monitorována ani vyhodnocována ve vztahu k alokaci rámcového komunikačního plánu OP LZZ.
- MPSV vyhodnocovalo plnění specifických cílů, ne vždy však v kontextu realizovaných informačních a propagačních opatření.
- Struktura internetových stránek MPSV neposkytuje zřetelnou provázanost s informacemi o poskytované podpoře a pomoci z ESF, resp. OP LZZ, na dalších dostupných webech, jež se vztahují k opatřením aktivní politiky zaměstnanosti spolufinancovaným z ESF a státního rozpočtu ČR.
- Poslední průzkum zadaný MPSV proběhl v roce 2013 jen na cílové skupině *široká veřejnost*. Dopad dalších aktivit realizovaných v roce 2015 na cílové skupiny již nebyl průzkumy ověřován.
- MPSV provedlo v lednu a v březnu roku 2011 dvě téměř identická kvantitativní šetření na cílové skupině *široká veřejnost*. Podstatná část dotazů zařazených do těchto průzkumů byla zcela shodná; odlišně byla využita především metoda telefonického nebo on-line dotazování. Průzkum z března 2011 byl posléze doplněn o dotazy ohledně vnímání nasazené televizní (dále též „TV“) kampaně *Cesta ze začarovaného kruhu*. Z uvedených skutečností vyplývá, že šetření provedené v lednu 2011 nebylo zcela nezbytné. Důslednější plánování aktivit ze strany řídicího orgánu OP LZZ by zbytečnému výdaji zabránilo.

Na webové stránce *Evropského sociálního fondu* jsou uveřejněny mimo jiné evaluační zprávy komunikačních plánů OP LZZ a OP VK²⁶. Porovnáním *Závěrečné zprávy Evaluae komunikačních a propagačních aktivit OP LZZ a realizace komunikačního plánu* a přílohy *Doporučení a návrhy pro realizaci komunikačních aktivit OP VK 2011–2015 k Závěrečné zprávě Evaluae komunikačního plánu OP VK* skupina kontrolujících NKÚ zjistila, že oba **dokumenty zpracované různými evaluačními společnostmi obsahují některé identické texty, včetně shodné grafické podoby obrázků a diagramů a formální úpravy textu. Z výše uvedeného vyplývá, že u části výstupů průběžných evaluací OP LZZ a OP VK došlo k dvojímu financování z veřejných prostředků.**

3.3 Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy

- RR SČ prováděla z pohledu nákladů na inzerci nejintenzivnější kampaň a propagaci úspěšných projektů v období únor až duben 2010 a prosinec 2010 až březen 2011. Nejmasivnější mediální kampaň plánovaná na druhou polovinu roku 2012 byla zrušena v důsledku medializované kauzy bývalého předsedy RR SČ.
- RR SČ dosáhla cílových hodnot tří informačních priorit úsporným režimem a již v roce 2009 posoudila a označila původní alokaci oblasti podpory 4.2 jako „předimenzovanou“.

²⁶ Viz zprávy z průběžných evaluací:

– zpráva z průběžné evaluace KoP OP LZZ ze dne 11. 4. 2011 zveřejněná dne 27. 6. 2011 na <http://www.esfcr.cz/file/8122>;

– zpráva z průběžné evaluace KoP OP VK ze dne 30. 3. 2011 zveřejněná dne 13. 12. 2011 na www.esfcr.cz/file/8200.

Rozhodnutí RR SČ přesunout volné finanční zdroje do jiných aktivit technické pomoci vyhodnotil NKÚ jako hospodárné a efektivní.

- RR SČ neprovedla analýzu dopadu vytvořených inzercí na „zlepšení informovanosti cílových skupin“, přestože tvořily téměř 50 % výdajů na komunikační aktivity. RR SČ zdůvodnila své rozhodnutí existencí dalších externích informačních médií, která mohla výsledky zkreslit.
- RR SČ se nedržela striktně harmonogramu a rozpočtu, které byly nastaveny v jednotlivých RKoP, ale řídila své aktivity podle aktuálních potřeb. Přes nedostatky v oblasti plánování vyhodnotil NKÚ řízení informačních aktivit RR SČ jako efektivní, neboť RR SČ řešila v průběhu realizace publicity konkrétní potřeby zařadit informační nebo propagační aktivity například v návaznosti na vypsané výzvy. RR SČ v reakci na aktuální stav provedla některá přiměřená opatření.

Jako příklad dobré praxe lze uvést aktivitu řídicího orgánu na podporu čerpání ROP SČ, který flexibilně reagoval na nízkou míru čerpání dotací u malých obcí. Řídicí orgán ROP SČ provedl vlastní analýzu tzv. bílých míst, tj. oblastí regionu Střední Čechy, které vykazovaly nejnižší aktivitu v žádostech o dotaci. Oslovil 280 vtipovaných obcí z kategorie 500 až 5 000 obyvatel jako potenciální příjemce dotace, aby zvýšil jejich informovanost o možnostech čerpání dotace z ROP SČ.

- Řídicí orgán ROP SČ průběžně vyhodnocoval dopad a účinnost provedených informačních a propagačních aktivit ve vztahu ke zlepšení informovanosti cílových skupin. Toto vyhodnocení však bylo prováděno pouze u aktivit, které lze jednoduše analyzovat a vyhodnotit. Jako příklad lze uvést vyhodnocení dopadů realizovaných seminářů, jež se ukázaly v porovnání nákladovosti a dopadu na cílovou skupinu jako neefektivnější.
- RR SČ porovnávala své aktivity s aktivitami ostatních ROP a na základě těchto porovnání a výsledků evaluací přizpůsobovala svoji strategii komunikace.

3.4 Zhodnocení vybraných informačních a propagačních aktivit

Většina informačních a propagačních aktivit všech operačních programů včetně souvisejících výdajů kulminovala v letech 2011 a 2013. Výjimkou jsou mediální kampaně, jejichž nasazení se u jednotlivých operačních programů významně liší. Celkově dosáhla částka vynaložená na mediální kampaně u všech kontrolovaných operačních programů výše 138 758,56 tis. Kč.

Příklady odvysílaných TV spotů – příklady dobré praxe formou uvedení informací o úspěšných projektech:

OP VK

- TV spoty²⁷ k propagaci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*.

OP VaVpI

- TV spoty²⁸ k propagaci operačního programu VaVpI a vybraných projektů center excellence.

OP LZZ:

- video [ESF – Investice do lidí](#) (2009),
- reportáže o projektech www.esfcr.cz/reportaze-o-projektech-2010 (reportáž vznikla pro pořad ČT *Sama doma*),

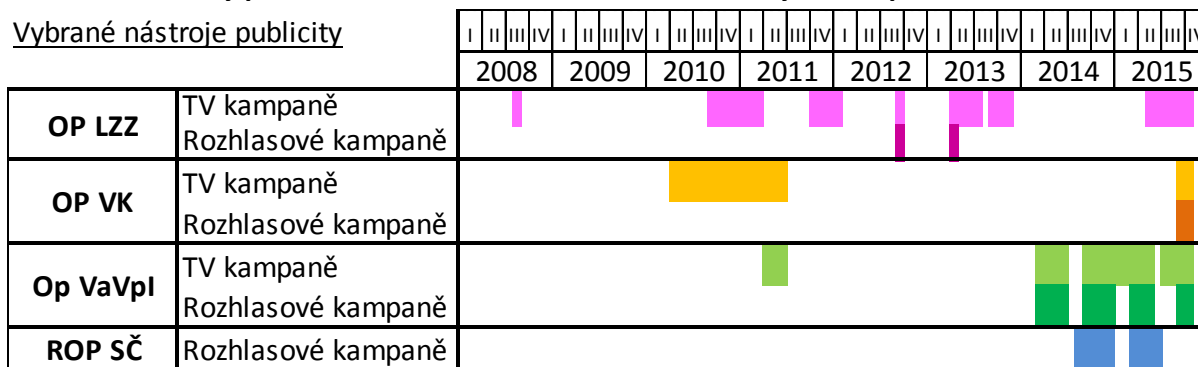
²⁷ Viz <https://www.youtube.com/watch?v=MUeOWogq8XI>; <https://www.youtube.com/watch?v=uxTklsthj1Y>; <https://www.youtube.com/watch?v=EzsAkSbemWw>.

²⁸ Viz <https://www.youtube.com/watch?v=Gemjcy7eGFI>; <https://www.youtube.com/watch?v=ixnImNge-hU>; https://www.youtube.com/watch?v=_ghlULzKY_o; <https://www.youtube.com/watch?v=QeJBZrRogPQ>.

- TV spoty [Cesta ze začarovaného kruhu](#) (2011),
- dílčí spoty ESF ČR – [Podporujeme Vaši budoucnost](#) (2014),
- TV spoty projektu [Větší šance](#) (2013–2015).

„Důležitým znakem komunikace za účelem budování značky či posílení povědomí o značce je dlouhodobá konzistence“²⁹. Ke zvýšení povědomí o pomoci z fondů EU, respektive z jednotlivých OP, je nutné budovat povědomí dlouhodobě a kontinuálně. Tímto pravidlem se však neřídily všechny řídicí orgány. **Načasování mediálních kampaní bylo méně efektivní především u OP VaVpl, kde byla většina spotů vysílána na samém konci realizace operačního programu.** Přístup řídicího orgánu OP VaVpl k časovému nasazení kampaní evokuje, že jedním z důvodů mohlo být mimo jiné „dosažení uspokojivého čerpání“ peněžních prostředků. **Skutečně kontinuální přístup k načasování TV kampaní byl patrný pouze u OP LZZ.** Odlišné rozložení mediálních kampaní je zřejmé z časové osy uvedené v grafu časování televizních a rozhlasových kampaní.

Graf č. 2 – Časový přehled realizace televizních a rozhlasových kampaní



Zdroj: podklady předané NKÚ od řídicích orgánů.

MPSV nepředložilo v mediálních kampaních určených veřejnosti žádné informace o tom, že projekty ESF, respektive OP LZZ, byly spolufinancovány též ze státního rozpočtu České republiky³⁰. ESF byl prezentován samostatně jako „značka“ a snaha o zvyšování povědomí o „značce ESF“ byla v ČR v letech 2007–2015 ve srovnání s propagací ostatních fondů EU mnohem viditelnější.³¹ Například EFRR jako fond EU nebyl v ČR samostatně propagován vůbec, ačkoliv pomoc poskytnutá České republice z tohoto fondu v programovém období 2007–2013 představovala 52 %, tj. třiapůlkrát více než pomoc z ESF. Porovnání podílů jednotlivých fondů EU na celkovém čerpání v ČR uvádí tabulka č. 2.

²⁹ Patrick De Pelsmacker, Maggie Geuens, Joeri Van den Bergh: *Marketingová komunikace*. Praha, Grada Publishing, a.s., 2003. ISBN 80-247-0254-1.

³⁰ Míra veřejného spolufinancování byla stanovena v poměru 85 % (fondy EU) a 15 % (podíl ČR).

³¹ Na základě pověření z usnesení vlády ze dne 4. března 1998 č. 159 bylo koordinační rolí pro ESF pověřeno Ministerstvo práce a sociálních věcí a koordinační rolí pro EFRR a FS převzalo Ministerstvo pro místní rozvoj.

Tabulka č. 2 – Podíly jednotlivých fondů EU na čerpání pomoci v ČR

Název fondu EU	Čerpání - prostředky proplacené příjemcům k 31. 12. 2015 (v mil. Kč)	Podíl na celkovém čerpání NSRR
Evropský sociální fond (ESF)	89 527,2	14 %
Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)	330 923,1	52 %
Fond soudržnosti (FS)	216 272,8	34 %
Národní strategický referenční rámec	636 723,1	100 %

Zdroj: měsíční monitorovací zpráva NOK MMR za 4. čtvrtletí 2015.

Ke srovnání se v souvislosti s mírou propagace konkrétních fondů EU v ČR nabízí odlišné výsledky z analýzy mediálního pokrytí strukturálních fondů na území Velké Británie, jež byly prezentovány v případové studii *Zkušenosti z dalších evropských programů s hodnocením a realizací komunikačních a propagačních aktivit*³². Zde bylo mimo jiné publikováno vyhodnocení, že média upřednostňovala informování o projektech financovaných z EFRR oproti projektům financovaným z ESF.

Většina kampaní u kontrolovaných operačních programů byla zaměřena na cílovou skupinu *široká veřejnost* s hlavním cílem „zvýšení povědomí o pomoci z EU, jednotlivých fondech, operačních programech nebo úspěšných projektech“. V nasazených TV spotech převažovala prezentace příkladů dobré praxe. Průzkumy z prosince 2013 zpracované v roce 2014 agenturou STEM/MARK pro OP LZZ³³ uváděly, že **povědomí o existenci fondů EU je sice poměrně vysoké, avšak od roku 2011 zůstává na stejné úrovni** (v letech 2011–2013 se jednalo o hodnoty 73 %, 75 % a 73 %).

Míru spontánní znalosti konkrétních operačních programů u široké veřejnosti na základě otázky „*Jaký operační program znáte?*“ zjišťovalo ve srovnání s výsledky průzkumu z roku 2011 šetření z prosince 2013. **Pořadí prvních šesti operačních programů, jež si respondenti vybavili, zůstalo beze změn, s výjimkou OP VaVpl, jehož spontánní znalost v roce 2013 dokonce poklesla.**

Řídící orgány nestanovily v komunikačních plánech přímá konkrétní opatření k naplnění cíle zajistit, aby byla pomoc z EU pro veřejnost průhledná. Vnímání průhlednosti využití peněz z fondů EU, včetně dobré informovanosti o možnostech podpory, bylo rovněž průběžně zjišťováno v rámci průzkumů zaměřených na povědomí veřejnosti o problematice fondů EU. **Výsledky průzkumných šetření z roku 2011³⁴ uvádějí, že až 70 % široké veřejnosti nepovažuje využívání prostředků ze strukturálních fondů za dostatečně transparentní.**

³² Zdroj: *Vyhodnocení komunikačních a propagačních aktivit NOK*, závěrečná zpráva ze dne 3. 9. 2014 na [http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Vyhodnoceni-komunikacnich-a-propagacnich-aktiv-\(1\)](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Vyhodnoceni-komunikacnich-a-propagacnich-aktiv-(1)).

³³ Závěrečná zpráva z výzkumu zaměřeného na informovanost široké veřejnosti o ESF a OP LZZ a hodnocení TV kampaně OP LZZ.

³⁴ *Vyhodnocení komunikačních a propagačních aktivit Národního orgánu pro koordinaci* – závěrečná zpráva z června 2011.

Příklady názorů na čerpání podpory z fondů EU z šetření povědomí široké veřejnosti o problematice fondů EU uvádějí odpovědi z jiných průzkumů provedených v letech 2011 a 2013. Na otázku: „Řekl/řekla byste, že využití peněz z evropských fondů je průhledné/transparentní?“ odpovídali respondenti následovně:

Průzkum z roku 2011³⁵:

- 31 % respondentů odpovědělo na výše uvedený dotaz kladně.

Průzkum z roku 2013³⁶:

- JEN 22 % respondentů odpovědělo na výše uvedený dotaz kladně.
- 41 % respondentů si myslí, že peníze z evropských fondů jsou v ČR využívány podle jasných pravidel.
- 37 % respondentů si myslí, že jejich využití je důsledně kontrolováno.
- 61 % dotázaných věří negativním článkům či zprávám o čerpání evropských fondů v ČR.

Na základě zmiňovaného průzkumu z roku 2013 bylo dále zjištěno, že celých 61 % dotázaných vůbec nevědělo o veřejně dostupném seznamu příjemců³⁷. Tento průzkum z roku 2013 byl posledním průzkumem povědomí české veřejnosti o fondech EU.

Ze srovnání výsledků výše uvedených šetření z let 2011 a 2013 vyplývá rovněž **pokles pozitivních odpovědí na dotazy týkající se poskytovaných informací o fondech EU³⁸**; zejména u dílčích aspektů, jakými byly kupříkladu:

- dobrá dostupnost informací,
- jasnost a srozumitelnost,
- přesnost,
- konkrétnost a věcnost.

Dobrou informovanost o možnostech získání finanční podpory deklarovalo v průzkumu z roku 2013 ze všech respondentů jen 14 %, což představuje ve srovnání s rokem 2011 nárůst kladných odpovědí o pouhých 4 %.

Celkem 96 % široké veřejnosti se domnívá, že by veřejnost měla být informována o čerpání pomoci z fondů EU prostřednictvím informačních kampaní. **Kampaně by veřejnosti měly ukázat především možnosti a výhody čerpání dotací³⁹ a průhlednost toku financí a jejich přidělování⁴⁰. Televizní a rozhlasové kampaně zaměřené na cílovou skupinu široká veřejnost neposkytly veřejnosti v jednotlivých spotech například žádné informace o výši peněžních prostředků vynaložených na realizaci propagovaných úspěšných projektů, a to u žádného z kontrolovaných operačních programů. Tato skutečnost nepřispívá ke zvýšení transparentnosti pomoci poskytované z jednotlivých fondů EU, respektive veřejných prostředků České republiky.**

³⁵ STEM/MARK – celorepublikové průzkumné šetření zaměřené na informovanost o fondech EU, které agentura provedla v dubnu 2011 na vzorku 2 084 dotazovaných.

³⁶ IBRS pro Ministerstvo pro místní rozvoj – kvantitativní výzkum, který agentura provedla v období 25. 10. až 7. 11. 2013 na vzorku 1 800 respondentů z obecné populace 18+.

³⁷ Viz <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Seznamy-prijemcu>.

³⁸ Průzkum IBRS, část „Informace o fondech EU“, strana 9. Odpovídali jen respondenti, kteří se zajímají o problematiku fondů EU aktivně či pasivně.

³⁹ 27 % dotazovaných.

⁴⁰ 24 % respondentů.

Seznam zkratk

ČT	Česká televize
EFRR	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
ESF	<i>Evropský sociální fond</i>
FS	<i>Fond soudržnosti</i>
IS	informační systém
KoP	komunikační plán
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NOK	Národní orgán pro koordinaci (odbor MMR)
NSRR	národní strategický referenční rámec
OP	operační program
OP LZZ	operační program <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>
OP VaVpl	operační program <i>Výzkum a vývoj pro inovace</i>
OP VK	operační program <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>
RKoP	roční komunikační plán
ROP SČ	<i>Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Čechy</i>
RR SČ	Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy

15/27**Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Technologická agentura České republiky**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/27. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na účelovou podporu výzkumu a vývoje.

Kontrolováno bylo období od roku 2011 do roku 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od srpna 2015 do února 2016.

Kontrolované osoby:

Technologická agentura České republiky (dále také „TA ČR“); AGRITEC, výzkum, šlechtění a služby, s.r.o., Šumperk; Agrovýzkum Rapotín s.r.o.; ATAS elektromotory Náchod a.s.; Centrum dopravního výzkumu, v. v. i., Brno (dále také „CDV“); CRYTUR, spol. s r.o., Turnov; České vysoké učení technické v Praze (dále také „ČVUT“); KPM CONSULT, a.s., Brno; PRAGOLET, s.r.o., Mnichovice; SQS Vlákno optika a.s., Nová Paka; SVCS Process Innovation s.r.o., Brno; TESLA BLATNÁ, a.s.; Trakce, a.s., Ostrava; UJP PRAHA a.s.; VÍTKOVICE ÚAM a.s., Ostrava; Technická univerzita v Liberci; Západočeská univerzita v Plzni (dále také „ZČU“); Ing. Vladimír Fišer, Mlýnská 388/68, Brno.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly kontrolované osoby – TA ČR, ČVUT, ZČU a CDV, vypořádali jednotliví vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námitkách podala TA ČR, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

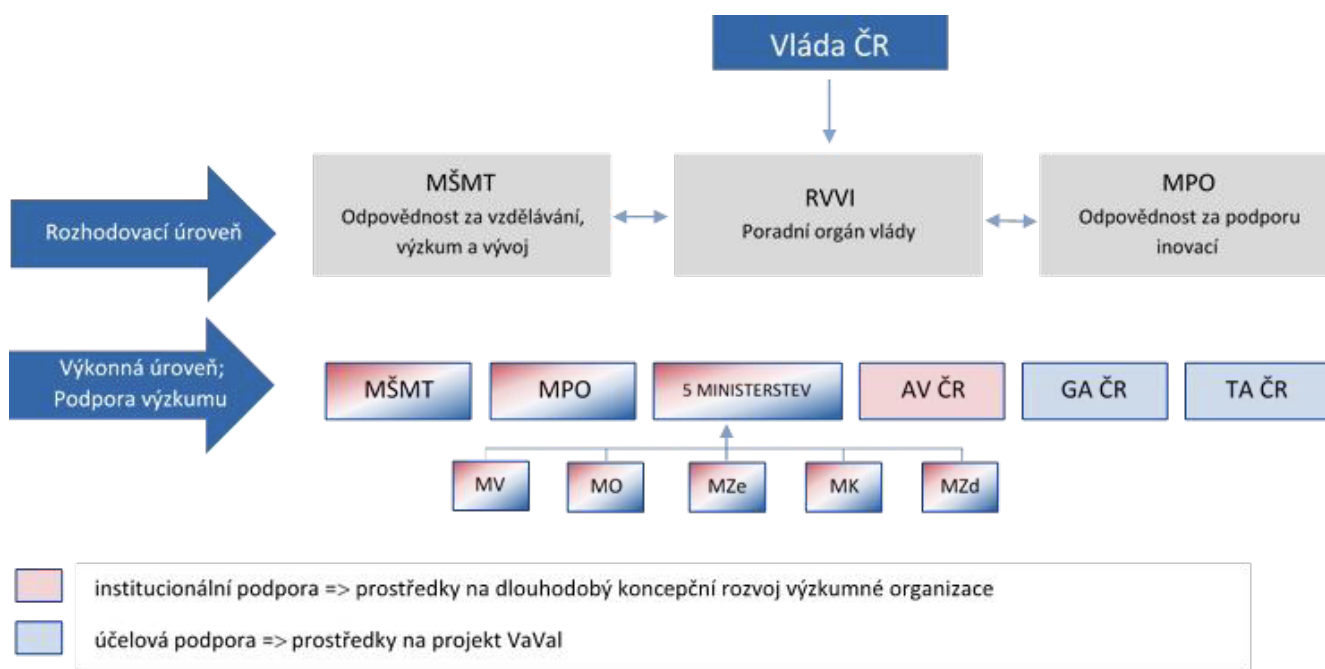
Právní předpisy jsou v textu kontrolního závěru aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 16. května 2016, **schválilo** usnesením č. 8/VII/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Informace k předmětu kontroly

Výzkum, experimentální vývoj a inovace (dále jen „VaVal“) patří mezi významnou součást rozvoje každé konkurenceschopné společnosti. V současnosti jsou poskytovateli účelové podpory dvě agentury (Grantová agentura České republiky a Technologická agentura České republiky) a sedm ministerstev (viz obr. č. 1). Odborným a poradním orgánem pro oblast výzkumu, experimentálního vývoje a inovací je Rada vlády pro výzkum, vývoj a inovace.

Obr. č. 1 – Systém podpory VaVal v České republice



Zdroj: webové stránky TA ČR.

Pozn.: MŠMT – Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy; RVVI – Rada vlády pro výzkum, vývoj a inovace; MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu; AV ČR – Akademie věd České republiky; GA ČR – Grantová agentura České republiky; MV – Ministerstvo vnitra; MO – Ministerstvo obrany; MZe – Ministerstvo zemědělství; MK – Ministerstvo kultury; MZd – Ministerstvo zdravotnictví.

Zákon č. 130/2002 Sb.¹ nabyl účinnosti od 1. července 2002. Zákon upravuje podporu výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků, dále práva a povinnosti právnických osob a fyzických osob a úkoly organizačních složek státu. Předmětem zákona je systém podpory výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a podmínky jeho účelové a institucionální podpory, veřejná soutěž ve výzkumu a vývoji a postup při hodnocení výzkumných záměrů, způsob poskytování informací o výzkumu a vývoji, práva a povinnosti související s poskytováním podpory výzkumu a vývoje z veřejných prostředků, působnost a právní postavení orgánů výzkumu a vývoje. Zákonem jsou upravena i vlastnická práva k výsledkům a jejich využití.

¹ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů. Dne 15. dubna 2016 byl v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR schválen návrh zákona, kterým se mění zákon č. 130/2002 Sb.

Technologická agentura České republiky byla zřízena novelou zákona č. 130/2002 Sb.² s účinností od 1. července 2009. TA ČR je organizační složkou státu a správcem rozpočtové kapitoly.

TA ČR zejména zabezpečuje:

- přípravu a realizaci programů aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací včetně programů pro potřeby státní správy, veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích na podporu projektů a zadávání veřejných zakázek,
- hodnocení a výběr návrhů programových projektů,
- poskytování účelové podpory na řešení programových projektů na základě smluv o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory,
- kontrolu plnění smluv o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory a čerpání účelové podpory,
- hodnocení a kontrolu průběhu řešení a plnění cílů programových projektů a kontrolu jimi dosažených výsledků,
- jednání s příslušnými orgány České republiky nebo Evropské unie v otázce posuzování slučitelnosti poskytované podpory se společným trhem,
- spolupráci s obdobnými zahraničními agenturami³.

TA ČR podporuje projekty formou dotací. Vláda ČR schválila sedm programů TA ČR na podporu VaVal (program ALFA, BETA, Centra kompetence, OMEGA, GAMA, DELTA, EPSILON). Všechny programy se věnují podpoře aplikovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací a jsou směřovány do specifických oblastí VaVal. Popis jednotlivých programů TA ČR je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Finanční prostředky vynaložené na podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím programů TA ČR v letech 2011–2015 uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 1 – Objem finančních prostředků poskytnutých TA ČR na realizaci programů

(v tis. Kč)

Program	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem
ALFA	776 551	1 374 420	1 841 394	1 794 854	1 631 563	7 418 782
BETA	–	6 735	51 353	60 005	116 938	235 031
Centra kompetence	–	402 090	570 754	825 757	909 094	2 707 695
OMEGA	–	45 079	38 050	79 841	70 500	233 470
GAMA	–	–	–	5 162	42 258	47 420
DELTA	–	–	–	–	13 223	13 223
EPSILON	–	–	–	–	231 385	231 385
Celkem	776 551	1 828 324	2 501 551	2 765 619	3 014 961	10 887 006

Zdroj: závěrečné účty TA ČR, výroční zprávy TA ČR (stav k 31. prosinci 2015).

V rámci jednotlivých programů vyhlašuje TA ČR veřejné soutěže. Podmínky pro uchazeče o poskytnutí podpory na projekt jsou zakotveny v zadávací dokumentaci programu, která se vždy vztahuje ke konkrétní veřejné soutěži. Projekty jsou hodnoceny oponenty

² Zákon č. 110/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 130/2002 Sb.

³ TA ČR je členem sdružení inovačních agentur TAFTIE, které vzniklo za účelem dobrovolného šíření zkušeností a dobré praxe mezi evropskými institucemi angažovanými na poli podpory výzkumu, vývoje a inovací.

a zpravodajem, poté jsou hodnoceny poradními orgány TA ČR (Rada programu a Rada podprogramu). O poskytnutí účelové podpory rozhoduje Předsednictvo TA ČR.

Kontrola bylo podrobeno 35 projektů s uznanými náklady⁴ příjemců v celkové výši 301,3 mil. Kč, z toho podpora ze státního rozpočtu činila celkem 208,3 mil. Kč.⁵ Z programu ALFA⁶ bylo 34 projektů (z toho 13 projektů k 31. prosinci 2014 neukončených) a jeden neukončený projekt z programu Centra kompetence. Přednostně byli vybíráni příjemci s významným objemem podpory a ukončenými projekty, a to kvůli hodnocení výsledků a jejich využití.

Podstatou podpory projektů v oblasti VaVal je komerční využití vnesených práv⁷ nebo výsledků projektu pro vývoj výrobku nebo technologie a jejich uplatnění na trhu. Po vybrání projektu k podpoře uzavírá TA ČR s příjemci⁸ smlouvy o poskytnutí podpory. Pokud se na projektu podílí i další účastníci⁹, příjemce s nimi uzavírá před podpisem smlouvy o poskytnutí účelové podpory smlouvu o spolupráci. TA ČR zasílá účelovou podporu příjemci, který převede část podpory dalšímu účastníkovi. Kontrola účelové podpory celkem ve výši 217 mil. Kč určená dalším účastníkům nebyla provedena.

Maximální míra podpory na jeden projekt je stanovena dle jednotlivých veřejných soutěží, např. u programu ALFA se pohybuje od 65 % do 80 % celkových uznaných nákladů. Maximální míra podpory je stanovena vždy za celý projekt, tedy i za další účastníky v případě jejich podílu na projektu. Příjemce odpovídá poskytovateli za činnosti a ukazatele týkající se projektu jako celku i v případě, kdy se řešení účastní také další účastníci projektu. Je rovněž odpovědný za čerpání prostředků celého projektu.

Příjemce podpory uzavře s uživatelem výsledků smlouvu o využití výsledků, kterou je povinen předložit poskytovateli nejpozději před ukončením řešení projektu.¹⁰ Ve smlouvě o využití výsledků a ve schváleném implementačním plánu jsou stanoveny podrobnosti využití výsledků projektu. Návrh implementačního plánu musí zahrnovat všechny nároky na práva k výsledkům projektu a návrhy na komerční využití výsledků projektu v časovém harmonogramu. Poskytovatel schvaluje návrh implementačního plánu na využití výsledků

⁴ Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. l) zákona č. 130/2002 Sb. jsou způsobilými náklady takové náklady nebo výdaje ve výzkumu, vývoji a inovacích, které mohou být příjemcem vynaloženy na činnosti ve výzkumu, vývoji a inovacích nebo v souvislosti s nimi, a dle písm. m) jsou uznanými náklady takové způsobilé náklady nebo výdaje ve výzkumu, vývoji a inovacích, které poskytovatel schválí a které jsou zdůvodněné.

⁵ Celkové uznané náklady kontrolovaných projektů včetně části podpory převedené dalším účastníkům byly ve výši 629,5 mil. Kč.

⁶ V programu ALFA bylo v kontrolovaném období nejvíce ukončených projektů.

⁷ Vnesená práva jsou práva k poznatkům, které jsou ve vlastnictví příjemce, resp. dalších účastníků před uzavřením smlouvy nebo které získají paralelně, avšak mimo provádění smlouvy, a které jsou nezbytné pro řešení projektu.

⁸ Dle § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2002 Sb. je příjemcem uchazeč, v jehož prospěch bylo o poskytnutí podpory poskytovatelem rozhodnuto.

⁹ Dle § 2 odst. 2 písm. j) zákona č. 130/2002 Sb. je dalším účastníkem projektu organizační složka státu nebo organizační jednotka ministerstva zabývající se výzkumem a vývojem, dále právnická osoba nebo fyzická osoba, jejíž účast na projektu je vymezena v návrhu projektu a s níž příjemce uzavřel smlouvu o účasti na řešení projektu.

¹⁰ Změna zákona č. 130/2002 Sb. (sněmovní tisk č. 489 ze dne 15. dubna 2016) předpokládá vypuštění povinnosti uzavírání smluv o využití výsledků.

předkládaný příjemcem spolu se závěrečnou zprávou. Lhůta pro právo kontroly dodržování implementačního plánu je stanovena ve všeobecných podmínkách (např. pro první veřejnou soutěž byla stanovena lhůta tři roky). Příjemce je povinen předkládat pravidelné zprávy o implementaci výsledků projektu za příslušný kalendářní rok vždy do 15. ledna následujícího roku.

Podpora VaVal je klíčovou iniciativou evropské dlouhodobé strategie Evropa 2020¹¹. Národním cílem pro Českou republiku v návaznosti na tuto strategii je dosažení jednoprocenního podílu veřejných výdajů na VaVal na HDP do roku 2020. Podporou inovací v EU se zabýval i Evropský účetní dvůr, který vydal v dubnu roku 2016 zvláštní zprávu č. 4/2016¹² týkající se Evropského inovačního a technologického institutu. Z této zprávy mj. vyplývá, že v EU je příliš mnoho různých mechanismů veřejného financování s vlastními pravidly, což omezuje celkovou efektivnost systémů veřejné podpory.

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky určené na účelovou podporu VaVal prostřednictvím rozpočtové kapitoly TA ČR.

NKÚ se v kontrolní akci zaměřil na:

- způsob, jakým TA ČR stanovila cíle programu;
- posouzení, zda byl způsob výběru příjemců transparentní a nediskriminační;
- srozumitelnost a ověřitelnost hodnotících ukazatelů programů a projektů;
- dodržování právních předpisů a smluvních podmínek poskytovatelem podpory;
- stanovení obsahu informací a systém jejich sběru pro průběžné a závěrečné hodnocení výsledků a dopadu podpory;
- vyhodnocování přínosů výzkumu, vývoje a inovací ve vztahu k vynaloženým prostředkům;
- strukturu dosažených výsledků projektů;
- využití výsledků projektů a dosažení plánovaných přínosů;
- čerpání peněžních prostředků příjemci podpory, zejména z hlediska dodržování právních předpisů a podmínek poskytnutí podpory;
- analýzu postavení ČR ve srovnání s Evropskou unií v oblasti VaVal.

Při kontrole NKÚ zjistil:

- TA ČR připravuje programy v souladu s Národními prioritami VaVal¹³. Tyto programy schvaluje vláda ČR svým usnesením. Jejich cíle jsou směřovány do specifických

¹¹ Evropa 2020 je strategie EU pro růst pro nadcházející léta. Jejím cílem je učinit z EU inteligentní a udržitelnou ekonomiku podporující začlenění.

¹² Zvláštní zpráva č. 4/2016 – Evropský inovační a technologický institut musí upravit své realizační mechanismy a některé prvky své koncepce, aby dosáhl očekávaného dopadu.

¹³ *Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací* schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 19. července 2012 č. 552. Materiál obsahuje 6 prioritních oblastí VaVal.

oblastí VaVal a ke konkrétním příjemcům. TA ČR upravila své programy tak, aby byly v souladu s novými pravidly Evropské unie pro poskytování veřejné podpory.

- TA ČR nepostupovala při výběru příjemců transparentním způsobem, a to zejména při vyhlášení první veřejné soutěže programu ALFA a při hodnocení projektů ve čtvrté veřejné soutěži podprogramu 3 ALFA. Přestože kontrolou nebyl zjištěn diskriminační způsob výběru příjemců, riziko nerovnosti podmínek lze spatřovat v identifikované personální provázanosti osob, které jsou členy poradních orgánů TA ČR, s příjemci podpory.
- Hodnoticí kritéria projektů v první veřejné soutěži programu ALFA nebyla jasně stanovena. V ostatních soutěžích programu ALFA a v dalších programech již byl tento nedostatek odstraněn.
- TA ČR uzavírá smlouvy o poskytnutí účelové podpory, ve kterých byly zjištěny nedostatky, a dále některé dokumenty vytvářené pro příjemce podpory nebyly s těmito smlouvami v souladu.
- Obsah souhrnných informací o projektech a systém jejich sběru jsou stanoveny vnitřními předpisy. TA ČR vyhodnocuje jednotlivé projekty v rámci oponentních řízení, průběžných či závěrečných zpráv a kontrolou plnění implementačních plánů.
- Dopady podpory jsou hodnoceny dle plnění přínosů na základě implementačních plánů. TA ČR analyzovala 378 implementačních plánů projektů a zjistila, že: *„ve značném množství případů se silně rozchází očekávaný nebo prokázaný ekonomický přínos s náklady projektů.“*
- Dosaženými výsledky u kontrolovaných projektů byly převážně odborné články. Strukturu dosažených výsledků zkreslily i nepovinné výsledky vedené v IS VaVal.
- TA ČR důsledně nevyžadovala uzavírání smluv o využití výsledků v zákonem stanoveném termínu, což v některých případech vedlo k nenaplnování implementačního plánu a v důsledku i k oddálení komerčního využití výsledků. Při kontrole projektů u příjemců bylo zjištěno, že 72 % smluv o využití výsledků nebylo uzavřeno řádně a včas. U pěti z osmi kontrolovaných projektů ukončených k 31. prosinci 2013 (tj. 63 %) nebylo dosaženo plánovaných přínosů.
- Kontrole byly podrobeny uznané náklady u příjemců v celkové výši 301,3 mil. Kč s podporou ze státního rozpočtu v celkové výši 208,3 mil. Kč. U osmi projektů byly zjištěny nedostatky, které NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně v celkové výši 5,1 mil. Kč.
- Česká republika nedosahuje dle indikátoru inovační výkonnosti¹⁴ evropského průměru. Z mezinárodního srovnání indikátoru inovační výkonnosti je zřejmé, že Česká republika je pod průměrem EU, ačkoliv dle ukazatele „státní rozpočtové výdaje a dotace na VaVal v procentech na HDP“ je ČR srovnatelná s průměrem EU (viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru).

TA ČR vznikla v roce 2009, prostředky začala poskytovat v roce 2011. Přestože první podpořené projekty byly ukončeny v roce 2013, doba pro komerční využití výsledků doposud neuplynula. NKÚ při kontrole neměl možnost komplexně vyhodnotit celkové

¹⁴ Indikátor inovační výkonnosti (*Innovation Union Scoreboard*) = základní analytický nástroj pro porovnávání inovační výkonnosti evropských zemí (www.strast.cz). Indikátor inovační výkonnosti se netýká pouze TA ČR, ale všech poskytovatelů účelové podpory na VaVal v ČR (sedm ministerstev a dvě agentury).

přínosy projektů, přesto byl kontrole podroben první rok plnění implementačního plánu na vzorku osmi ukončených projektů v roce 2013.

Neuzavírání smluv o využití výsledků v zákonné lhůtě, resp. jejich neuzavírání po změně zákona č. 130/2002 Sb.¹⁵ je dle NKÚ rizikem pro nedosažení přínosů projektů. TA ČR již při výběru projektů musí klást důraz na budoucí komerční využití výsledků projektů. Nevyužívání výsledků podpořených projektů v praxi vede k neefektivnímu vynakládání peněžních prostředků určených na účelovou podporu VaVal.

V dubnu 2016 byla publikována zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 4/2016¹³, která upozornila na obdobné nedostatky, jaké zjistil NKÚ při této kontrole.

Ze zvláštní zprávy č. 4/2016 například vyplynulo:

- Evropská komise klade větší důraz na konec inovačního cyklu s cílem uvádět výsledky výzkumu na trh;
- veřejné programy podpory inovací nejsou dostatečně zaměřeny na tržní uplatnění, výsledky se komerčně nevyužívají;
- netransparentnost při rozdělování finančních prostředků na inovace.

Doporučení:

NKÚ doporučuje, aby TA ČR při své činnosti minimalizovala rizika nedosažení přínosů projektů. Toto doporučení vychází z výsledků kontrolní akce, z analýzy TA ČR a z mezinárodního srovnání ČR.

III. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

První veřejná soutěž programu ALFA nebyla transparentní. Uchazečům nebyly při vyhlášení soutěže sděleny prahové a maximální hodnoty počtu bodů, které mohli obdržet, přičemž nedosažení prahových hodnot počtu bodů mohlo být důvodem k nedoporučení projektu. Kontrolou byla též zjištěna personální provázanost osob, které jsou členy poradních orgánů TA ČR, s příjemci podpory. Z tohoto důvodu nelze zaručit, že všichni uchazeči v soutěži měli rovné podmínky a tyto hodnoty neznali, a v tom lze spatřovat riziko nerovnosti.

Hodnocení projektů ve čtvrté veřejné soutěži programu ALFA nebylo transparentní. Poradní orgán navyšoval bodové hodnocení některých projektů, které provedli oponenti a zpravodajové, aniž by důkladně odůvodnil tuto změnu. Tím došlo zároveň k jejich posunu z oblasti projektů nedoporučených k podpoře do oblasti projektů k podpoře určených. Ve čtvrté veřejné soutěži podprogramu 3 ALFA bylo hodnoceno 126 projektů. Kontrolou bylo zjištěno, že křešení bylo doporučeno 50 projektů. Pouze 33 projektů (tj. 66,6 %) bylo vybráno na základě bodového hodnocení oponenty. Poradní orgány změnilly pořadí projektů, aniž by zasáhly do bodového hodnocení. Při posuzování projektů v jedné ze soutěží programu ALFA byla u TA ČR zjištěna rozsáhlá podjatost členů poradních orgánů¹⁶, což mělo

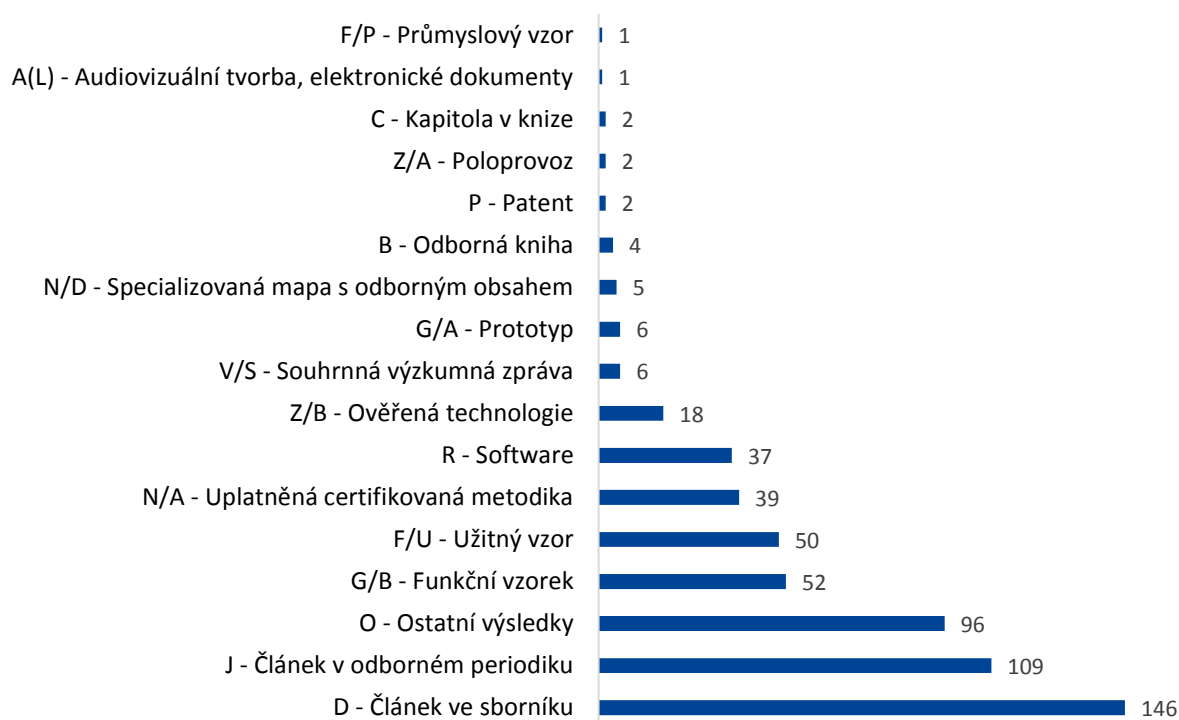
¹⁵ Sněmovní tisk č. 489 ze dne 15. dubna 2016.

¹⁶ Dle ustanovení § 21 odst. 6 zákona č. 130/2002 Sb. odborný poradní orgán zajistí objektivní a nezaujaté hodnocení návrhů projektů podle vyhlášených pravidel a kritérií veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích s přihlédnutím k posudkům oponentů. O výsledku hodnocení každého návrhu projektu zpracuje odborný poradní orgán protokol.

za následek nemožnost řádného projednání významné části projektů. Podjatost u některých členů poradního orgánu byla tak rozsáhlá, že se tito členové nemohli účastnit projednávání významné části projektů. Identifikována byla podjatost u tří členů poradního orgánu, a to k 22–33 % projektů.

U TA ČR byly zjištěny nedostatky ve smlouvách o poskytnutí účelové podpory. Kontrolou byla v některých případech zjištěna porušení zákona č. 130/2002 Sb. Jednalo se především o pozdní uzavření smlouvy o poskytnutí účelové podpory, a to u 54 % zkontrolovaných smluv, dále o neposkytnutí podpory příjemcům v zákonem stanovených termínech či neúplnost smluv o poskytnutí podpory. TA ČR vytvářela a aktualizovala dokumenty stanovující pravidla pro čerpání podpory při realizaci projektu, ačkoliv některé dokumenty nebyly v souladu se smlouvou o poskytnutí účelové podpory, resp. všeobecnými podmínkami. TA ČR v některých případech nejednala v souladu se smlouvou o poskytnutí podpory, například vydávala příručky pro příjemce, které však obsahovaly i ustanovení, která nebyla v souladu se smlouvou o poskytnutí podpory. TA ČR též v průběhu řešení projektů měnila způsob a formu předávání průběžných zpráv, aniž by si tuto možnost změn stanovila ve smlouvě či ve všeobecných podmínkách, které byly nedílnou součástí smlouvy. K příjemcům se tak dostaly nejednoznačné informace pro čerpání podpory.

Velkou část dosažených výsledků projektů v programu ALFA tvoří výsledky publikační. V následujícím grafu č. 1 je zobrazen přehled výsledků kontrolovaných projektů programu ALFA dle typů výsledků. V informačním systému VaVal bylo ke dni 24. února 2016 vedeno 576 výsledků. Dle schválených návrhů projektů bylo plánovaných 310 výsledků u kontrolovaných projektů. Jak vyplývá z grafu, v kontrolovaných 34 projektech programu ALFA bylo dosaženo velkého množství publikačních výsledků. V celkovém počtu 576 výsledků je zahrnuto 255 takových výsledků (tj. 44 %). Jedná se především o články ve sbornících či odborných periodikách. Tyto články vznikají často v souvislosti s jinými dosaženými výsledky a nejsou obsaženy ve schváleném návrhu projektu (tzv. výsledky nepovinné). Z grafu je dále patrné i dosažení velkého množství užitečných vzorů, certifikovaných metodik, funkčních vzorků, softwarů a ověřených technologií. Naopak např. průmyslových vzorů, patentů a prototypů bylo v kontrolovaných projektech dosaženo malé množství. Kontrolou bylo zjištěno, že většiny plánovaných výsledků (dle schválených návrhů projektů) bylo dosaženo. Pokud nebylo možné některé výsledky naplnit, příjemci tyto změny ve většině případů hlásili poskytovateli.

Graf č. 1 – Výsledky kontrolovaných projektů dle IS VaVal v Rejstříku informací o výsledcích

Zdroj: data z IS VaVal.

Pozn.: Graf je zpracován dle dat z IS VaVal ke dni 24. února 2016 a zachycuje veškeré předané výsledky týkající se kontrolovaných projektů, včetně nepovinných výsledků; výsledky jsou za celý projekt a za všechny účastníky projektu (příjemce + další účastníci).

TA ČR důsledně nevyžadovala včasné uzavírání smluv o využití výsledků. Splnění podmínky uvedené v ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb.¹⁷ je důležitým předpokladem využití výsledku výzkumu a vývoje a její význam vzroste zejména v projektech, na jejichž řešení se podílí příjemce a další účastníci. TA ČR také nepostupovala v souladu s tímto ustanovením, když ve všeobecných podmínkách, které byly součástí smluv o poskytnutí podpory, umožnila nad rámec zákona příjemcům předkládat čestná prohlášení, ve kterých prohlásili, že v době ukončení řešení projektu nemají výsledky komerčně využitelné a že smlouvu o využití výsledků uzavřou v dodatečné lhůtě. Zákon č. 130/2002 Sb. takové řešení neumožňuje a stanoví povinnost uzavřít smlouvu o využití výsledků před ukončením řešení projektu.

Někteří příjemci nedodržovali smlouvy o poskytnutí účelové podpory, resp. všeobecné podmínky, což NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně. Porušení rozpočtové kázně v celkové výši 5 104 331,37 Kč bylo zjištěno u osmi projektů (z 35), kde příjemcům byla přiznána účelová podpora ve výši 92 233 000 Kč.

¹⁷ V ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb. je uvedeno: „Příjemce podpory na řešení projektu aplikovaného výzkumu uzavře s uživatelem výsledků smlouvu o využití výsledků, kterou předloží poskytovateli nejpozději před ukončením řešení projektu. Při uzavírání smlouvy o využití výsledků se vychází z úpravy užívacích a vlastnických práv k výsledkům uvedené ve smlouvě o poskytnutí podpory podle § 9 odst. 1 písm. h).“

Příjemce porušil rozpočtovou kázeň např. tím, že:

- nedoložil náklady průkaznými doklady,
- z poskytnuté podpory hradil náklady nesouvisející s řešením projektu,
- nevyčerpané prostředky nevrátil včas,
- neinformoval TA ČR o změně smluvního ujednání,
- nesplnil v termínu výsledek,
- požadoval z poskytnuté podpory dlouhodobý hmotný majetek, a to v rozporu s podmínkami smlouvy o poskytnutí podpory,
- vynaložil náklady v následujícím kalendářním roce.

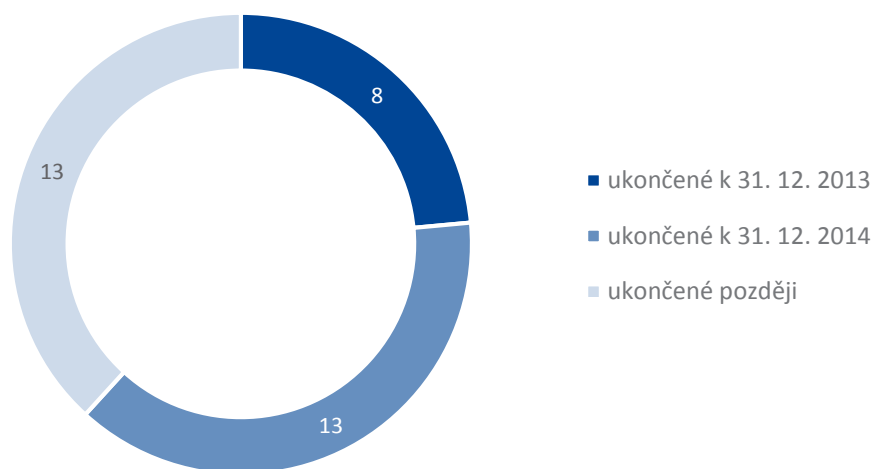
Příjemci nepřeváděli včas část účelové podpory dalším účastníkům. U sedmi projektů nepřevedli příjemci včas stanovenou část účelové podpory dalším účastníkům. Lhůta pro převod části účelové podpory dalšímu účastníkovi je stanovena smlouvou o spolupráci.

Někteří příjemci nedodržovali zákonnou lhůtu pro uzavření smlouvy o využití výsledků. Kontrole byly podrobeny pouze ukončené projekty¹⁸. Kontrolou bylo zjištěno, že 72 % smluv o využití výsledků (tj. 15 smluv) nebylo řádně a včas uzavřeno. Jednalo se o neuzavření smlouvy o využití výsledků v zákonem stanovené lhůtě, nebo smlouva byla uzavřena, ale nebyla předložena poskytovateli, nebo neobsahovala zákonné náležitosti. To vše vedlo k oddálení komerčního využití přínosů.

Kontrole NKÚ byly podrobeny přínosy a komerční využití výsledků projektů pouze u osmi ukončených projektů k 31. prosinci 2013. U pěti z nich bylo zjištěno, že přínosů a komerčního využití nebylo dosaženo, u dvou projektů bylo dosaženo přínosů s časovou prodlevou a u jednoho projektu byl přínos dosažen částečně. U 26 projektů nebyly kontrolovány přínosy ani komerční využití, neboť u nich stále běžela lhůta, ve které měli příjemci předložit poskytovateli zprávu o plnění implementačního plánu.¹⁹

¹⁸ Z 34 kontrolovaných projektů programu ALFA bylo ke dni 31. prosince 2013 ukončeno 8 projektů, ke dni 31. prosince 2014 bylo ukončeno 13 projektů (tj. celkem 21 projektů).

¹⁹ Přínosy projektů ukončených k 31. prosinci 2014 dle implementačního plánu v prvním roce lze kontrolovat až po lhůtě pro předložení zprávy o implementaci výsledků projektu, tj. po 31. lednu 2016.

Graf č. 2 – Přehled kontrolovaných projektů programu ALFA dle data ukončení

Zdroj: kontrolní protokoly příjemců podpory.

U příjemců byly zjištěny i nedostatky v oblasti zadávání veřejných zakázek. V případě dvou projektů v celkové výši 770 000 Kč nebyly veřejné zakázky zadávány dle zákona č. 137/2006 Sb. NKÚ zjistil např. tyto nedostatky:

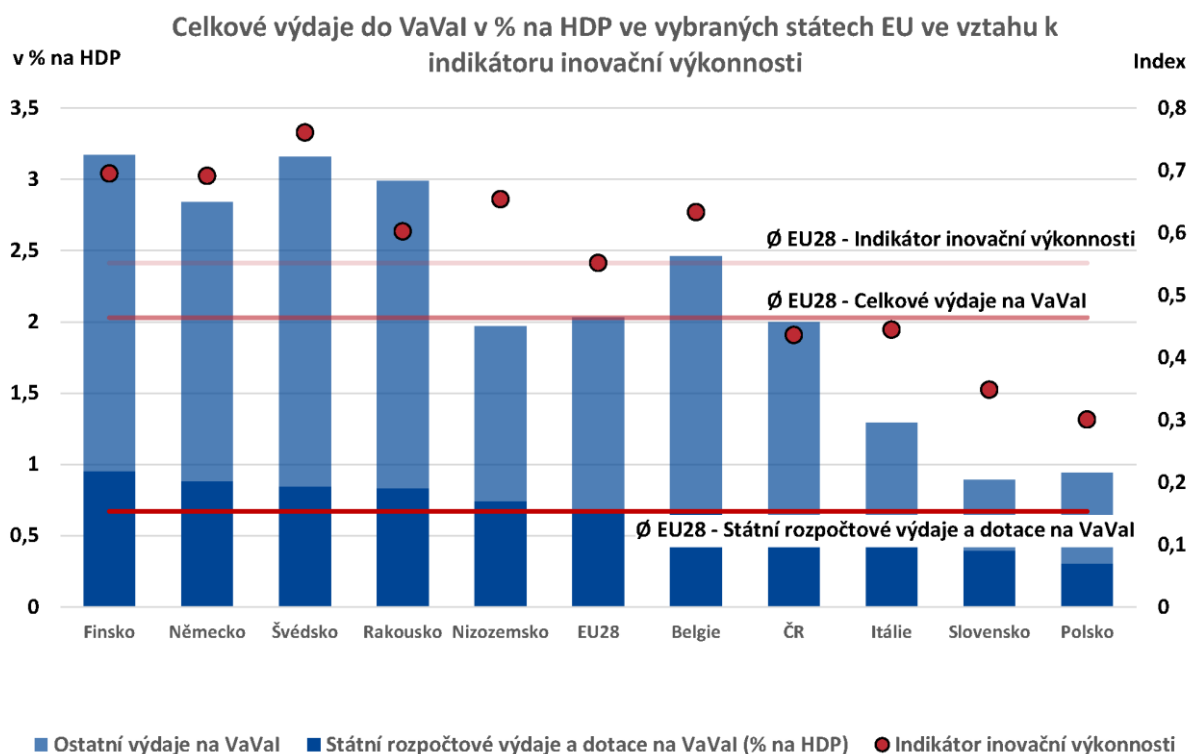
- objednávky byly uchazeči zaslány před termínem zadávacího řízení,
- podlimitní veřejná zakázka nebyla uveřejněna formou předběžného oznámení,
- oznámení o zahájení zadávacího řízení nebylo uveřejněno ve *Věstníku veřejných zakázek*,
- nebyl vyřazen uchazeč, který neprokázal splnění kvalifikace,
- s vítězným uchazečem byla uzavřena smlouva před uplynutím lhůty pro podání námitek.

U příjemců bylo zjištěno nevhodné vynaložení nákladů projektu. Náklady na školení a ubytování v celkové výši 216 245 Kč nebyly vynaloženy v souladu s principem hospodárnosti. Celkem bylo na školení vynaloženo 196 020 Kč, což v přepočtu na jednu osobu a jeden den činilo 13 068 Kč. Náklady na ubytování při zahraniční pracovní cestě za jednu osobu a noc byly ve výši 10 112 Kč.

Inovační výkonnost České republiky zaostává za evropským průměrem. Přestože v podílu státních rozpočtových výdajů na VaVal na HDP a celkových výdajů na VaVal na HDP dosahuje Česká republika téměř průměrných hodnot EU28²⁰, v indikátoru inovační výkonnosti je Česká republika pod průměrem EU28 (viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru).

Následující graf (č. 3) obsahuje srovnání ČR s vybranými státy EU v oblasti VaVal z hlediska podílu státních rozpočtových výdajů na VaVal ve vztahu k HDP, z hlediska celkových výdajů na VaVal a z hlediska indikátoru výkonnosti v roce 2014.

²⁰ EU28 – 28 členských států Evropské unie.

Graf č. 3 – Postavení ČR ve srovnání s vybranými státy EU v oblasti VaVal v roce 2014

Zdroj: analýza NKÚ ze zdrojů Českého statistického úřadu.

Řízení TA ČR i rozhodování o financování projektů jsou v České republice značně centralizované, což vyplynulo z analýzy vybraných agentur předních zemí EU v oblasti VaVal předložené TA ČR. Srovnání je uvedeno v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Příloha č. 1

Program ALFA byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2010 č. 121. Program se zaměřuje na podporu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje. Program byl rozdělen do tří podprogramů: 1) progresivní technologie, materiály a systémy, 2) energetické zdroje a ochrana a tvorba životního prostředí a 3) udržitelný rozvoj dopravy. V rámci programu ALFA byly vyhlášeny čtyři veřejné soutěže.

Program BETA byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 19. ledna 2011 č. 54. Program BETA slouží k realizaci veřejných zakázek ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích pro potřeby státní správy.

Program Centra kompetence byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 19. ledna 2011 č. 55. Program je zaměřen na podporu vzniku a činnosti center výzkumu, vývoje a inovací v progresivních oborech s vysokým aplikačním a inovativním potenciálem a perspektivou pro značný přínos k růstu konkurenceschopnosti ČR. V rámci tohoto programu byly vyhlášeny dvě veřejné soutěže.

Program OMEGA byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 19. ledna 2011 č. 56. Je zaměřen na podporu projektů aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje, jejichž výsledky mají vysoký potenciál pro uplatnění v řadě oblastí celospolečenského života obyvatel ČR. Získané poznatky mají přispět k definování faktorů a procesů, které určují a ovlivňují fungování a rozvoj české společnosti, v kontextu probíhající evropské integrace a světové globalizace.

Program GAMA byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 12. června 2013 č. 455. Je zaměřen na podporu ověření výsledků aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje z hlediska jejich praktického uplatnění a na přípravu jejich následného komerčního využití. Hlavním cílem programu je podpořit a významně zefektivnit transformaci výsledků VaVal, dosažených ve výzkumných organizacích nebo ve spolupráci mezi výzkumnými organizacemi a podniky, do doby praktické aplikace umožňující jejich komerční využití a podpořit tak jejich zavedení do praxe.

Program DELTA byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 28. srpna 2013 č. 668. Je zaměřen na podporu spolupráce v aplikovaném výzkumu a experimentálním vývoji prostřednictvím společných projektů podniků a výzkumných organizací podporovaných TA ČR a významnými zahraničními technologickými a inovačními agenturami či jinými obdobnými institucemi, se kterými má/bude mít TA ČR v době vyhlášení veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích navázanu spolupráci.

Program EPSILON byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 18. prosince 2013 č. 987. Je zaměřen zejména na zlepšení pozice českého a v globálním kontextu i evropského průmyslu pomocí podpory projektů aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje, jejichž výsledky mají vysoký potenciál pro rychlé uplatnění v nových produktech, výrobních postupech a službách, zejména v těchto prioritních oblastech – konkurenceschopná ekonomika založená na znalostech, udržitelnost energetiky a materiálových zdrojů, prostředí pro kvalitní život.

Každý z programů má alokovan finanční obnos, který vyplývá z předchozích analýz absorpční kapacity a ze zkušeností TA ČR s realizací podobných projektů. Na programy je vymezen následující finanční objem prostředků:

Tabulka č. 2 – Alokované finanční prostředky na jednotlivé programy po celou dobu jejich trvání

Program	Trvání programu	Finanční prostředky SR (v mil. Kč)	Neveřejné zdroje (v mil. Kč)	Celkové rozpočty programů (v mil. Kč)
ALFA	2011–2019	9 339	5 029	14 368
BETA	2012–2016	640	0	640
Centra kompetence	2012–2019	6 297	2 703	9 000
OMEGA	2012–2017	309	77	386
GAMA	2014–2019	1 798	972	2 770
DELTA	2014–2019	769	270	1 039
EPSILON	2015–2025	9 690	6 460	16 150

Zdroj: data TA ČR.

Tabulka č. 3 – Srovnání České republiky s vybranými státy EU za roky 2011–2014

Stát	Státní rozpočtové výdaje a dotace na VaVal (% na HDP)					Celkové výdaje na VaVal (% na HDP)					Indikátor inovační výkonnosti				
	2011	2012	2013	2014	2014	2011	2012	2013	2014	2014	2011	2012	2013	2014	
EU28	0,70	0,68	0,68	0,67	0,67	1,97	2,01	2,03	2,03	2,03	0,54	0,55	0,54	0,55	
Belgie	0,63	0,64	0,64	0,65	0,65	2,15	2,36	2,42	2,46	2,46	0,61	0,62	0,62	0,63	
ČR	0,64	0,65	0,66	0,64	0,64	1,56	1,79	1,91	2,00	2,00	0,42	0,44	0,42	0,44	
Finsko	1,05	1,03	1,00	0,95	0,95	3,64	3,42	3,30	3,17	3,17	0,68	0,68	0,69	0,70	
Itálie	0,56	0,55	0,52	0,50	0,50	1,21	1,27	1,30	1,29	1,29	0,42	0,42	0,44	0,44	
Německo	0,88	0,87	0,90	0,88	0,88	2,79	2,87	2,83	2,84	2,84	0,69	0,68	0,69	0,69	
Nizozemsko	0,77	0,72	0,74	0,74	0,74	1,90	1,94	1,96	1,97	1,97	0,60	0,60	0,65	0,65	
Polsko	0,31	0,35	0,36	0,30	0,30	0,75	0,89	0,87	0,94	0,94	0,31	0,31	0,29	0,30	
Rakousko	0,79	0,77	0,80	0,83	0,83	2,68	2,89	2,96	2,99	2,99	0,56	0,57	0,59	0,60	
Slovensko	0,46	0,41	0,39	0,39	0,39	0,67	0,81	0,83	0,89	0,89	0,30	0,30	0,36	0,35	
Švédsko	0,79	0,85	0,83	0,84	0,84	3,25	3,28	3,30	3,16	3,16	0,75	0,76	0,76	0,76	

Zdroj: analýza NKÚ ze zdrojů Českého statistického úřadu.

Nejvyšší podíl státních rozpočtových výdajů a dotací na VaVal v poměru k HDP mělo z porovnávaných zemí EU Finsko (0,95 % na HDP). V ČR v roce 2014 dosáhl tento podíl 0,64 % na HDP, zatímco průměr za EU28 činil 0,67 % na HDP.

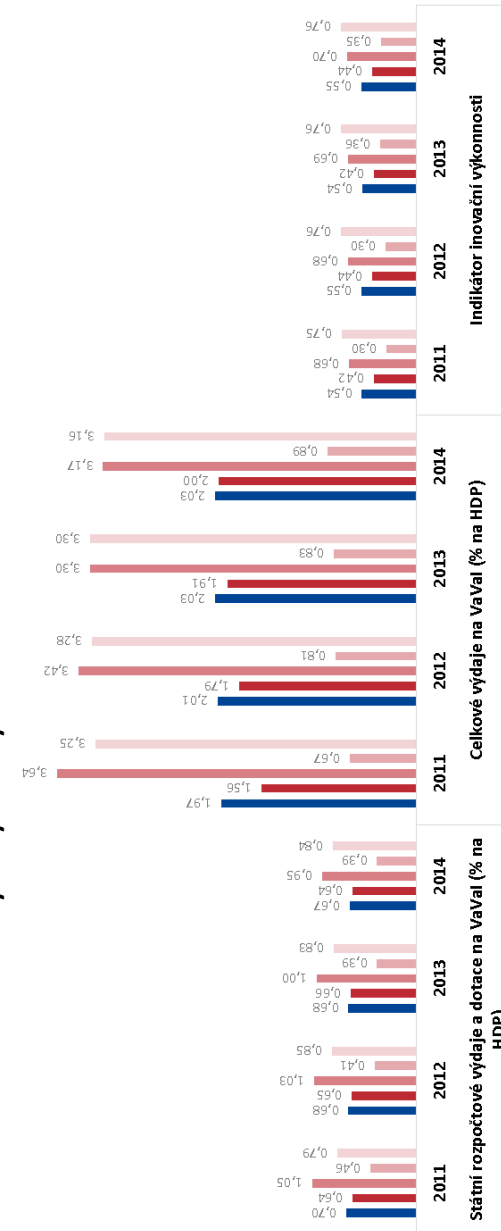
V letech 2013 a 2014 narůstaly celkové výdaje na výzkum a vývoj v České republice. Na nárůstu výdajů na VaVal se v posledních dvou letech podílel především podnikatelský sektor. V roce 2014 se Česká republika (s hodnotou 2,0 % na HDP) poprvé dostala téměř na úroveň průměru Evropské unie (2,03 % na HDP). Ze srovnávaných zemí dosahuje úrovně více než 3 % pouze Finsko a Švédsko.

V tabulce č. 3 lze vidět vývoj nejdůležitějších srovnávacích ukazatelů pro oblast VaVal v letech 2011–2014. Srovnávána je Česká republika s vybranými členskými státy EU.

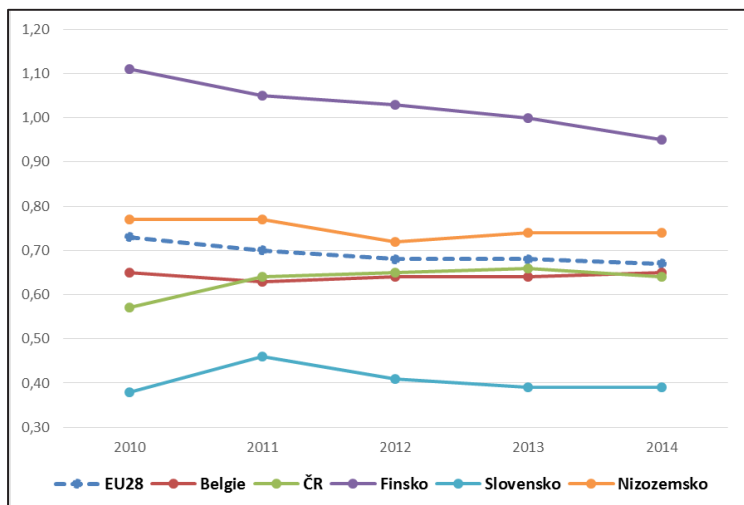
Graf č. 4 znázorňuje pozici České republiky v oblasti VaVal.

Přední místa v oblasti VaVal zaujímají ve všech ukazatelích Finsko a Švédsko.

Graf č. 4 – Srovnání ČR s vybranými státy EU



Zdroj: analýza NKÚ ze zdrojů Českého statistického úřadu.

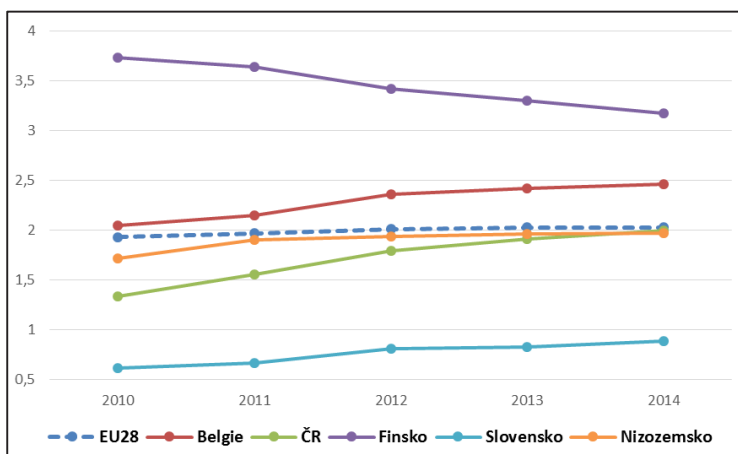

Graf č. 5 – Státní rozpočtové výdaje a dotace na VaVal


Zdroj: data Českého statistického úřadu.

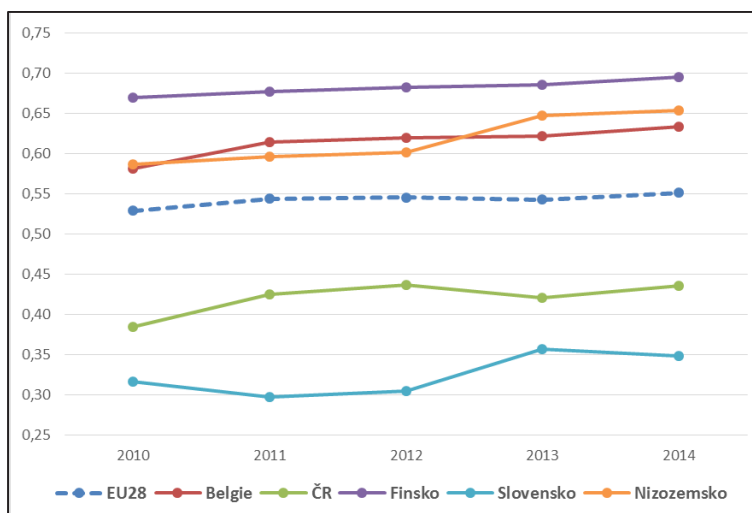
Z tohoto grafu je patrné, že Česká republika se v oblasti státních rozpočtových výdajů a dotací na VaVal v roce 2013 a 2014 dostala téměř na úroveň průměru Evropské unie. Zajímavé je i srovnání České republiky s Belgií. Česká republika v roce 2010 za Belgií zaostávala. V letech 2011–2013 ji dokonce překonala a v roce 2014 byly hodnoty vládních výdajů na VaVal těchto dvou zemí téměř totožné.

Graf č. 6 – Celkové výdaje na VaVal v mezinárodním srovnání

Pokud jde o celkové výdaje na VaVal, Česká republika od roku 2013 dosahuje téměř průměru Evropské unie, stejně jako Nizozemsko, které bylo v roce 2014 lehce pod úrovní České republiky. Oproti tomu Belgie je již od roku 2010 nad tímto průměrem.



Zdroj: data Českého statistického úřadu.

Graf č. 7 – Indikátor inovační výkonnosti v mezinárodním srovnání


Zdroj: data Českého statistického úřadu.

Jak vyplývá z indikátoru inovační výkonnosti, Česká republika výrazně zaostává za evropským průměrem, stejně tak za úrovní zemí, jako jsou Belgie či Nizozemsko, se kterými měla srovnatelné hodnoty v oblasti celkových či vládních výdajů na VaVal.

Příloha č. 3

TA ČR si nechala zpracovat Analýzu zahraničních zkušeností a vnějšího prostředí TA ČR. Cílem bylo získání informací a podkladů o fungování vybraných zahraničních technologických agentur. K analýze byly vybrány agentury předních zemí Evropské unie v oblasti VaVal.

Analýza identifikovala např. tyto rozdíly:

- Řízení TA ČR je velmi centralizované. Předsednictvo TA ČR také plní úlohu výkonného orgánu, zatímco v zahraničních agenturách je tato činnost obvykle svěřena vedoucím pracovníkům jednotlivých oddělení.
- U zahraničních agentur je patrná snaha o decentralizaci rozhodování o financování jednotlivých projektů.
- Financování projektů prostřednictvím i jiných nástrojů než dotací, např. půjček či záruk, zatímco TA ČR poskytuje finanční prostředky pouze prostřednictvím dotací.
- Jeden z rozdílů mezi TA ČR a zahraničními agenturami představuje nepodřízenost TA ČR některému z ministerstev.
- Značný rozdíl je i v personálním složení vrcholných orgánů TA ČR. V zahraničí jsou členy řídicích orgánů (rad) často zástupci ministerstev, příp. odborníci z průmyslu, zatímco v TA ČR se jedná o odborníky jmenované vládou, často z akademického prostředí.

Tabulka č. 4 – Základní informace o vybraných agenturách

	Finsko – Tekes	Švédsko – Vinnova	Rakousko – FFG	Nizozemsko – RVO	Česká republika – TA ČR
Rozpočet	600 mil. € (2011)	220 mil. € (2011)	550 mil. € (2010)	7 300 mil. € (2014)	108 mil. € (2014)
Rozpočet na milion obyvatel	110 mil. €	24 mil. €	65 mil. €	435 mil. €	10 mil. €
Počet zaměstnanců	381 (2011)	223 (2011)	257 (2011)	2 650 (2014)	52
Prostředky z rozpočtu přímo alokované firmám	60–65 %	30 %	65 %	Nedostupné	46 %
Podíl financování pro firmy s méně než 10 zaměstnanci	31 % (2007–2010)	Cca 25 % (odhad Vinnovy)	Cca 15 % (odhad FFG)	Nedostupné	Cca 8 % (odhad TA ČR)
Podíl financování pro firmy s méně než 250 zaměstnanci	65 % (8 % pro 50–249)	66 % (9 % pro 50–249)	46 %	Nedostupné	27 % (12 % pro 50–249)

Zdroj: Netherlands Enterprise Agency (2014), OECD 2012, TA ČR 2014.

Jak vyplývá z tabulky č. 4, objem finančních prostředků, které mají agentury k dispozici, se také výrazně liší. Je to způsobeno jednak inovační aktivitou jednotlivých zemí, ale především rozdílnou strukturou sítě poskytovatelů finančních prostředků na VaVal v jednotlivých zemích. U všech agentur je však zřejmé zaměření na malé a střední podniky, přičemž podíl financování pro firmy s méně než 10 zaměstnanci dosahuje relativně vysokých hodnot.

Z tabulky č. 5 je zřejmé, že všechny agentury získávají většinu finančních prostředků pro svou činnost ze státního rozpočtu. Agentury používají k financování projektů různé formy finanční podpory. Zatímco TA ČR a Vinnova podporují projekty výlučně formou dotace, ostatní agentury využívají i jiné nástroje, jako jsou např. půjčky či záruky.

Tabulka č. 5 – Souhrnná analýza hodnocených agentur

	Finsko – Tekes	Švédsko – Vinnova	Rakousko – FFG	Nizozemsko – RVO	Česká republika – TA ČR	
Charakteristika agentury	Charakter finančních zdrojů	- 100 % národní veřejné zdroje - Zdroje poskytnuty v rámci státního rozpočtu	- 100 % národní veřejné zdroje - Zdroje poskytnuty v rámci státního rozpočtu	- 95 % národní veřejné zdroje + 5 % další veřejné zdroje - Zdroje poskytnuty v rámci státního rozpočtu - Zdroje ze státního rozpočtu alokované na individuální programy - Vlastní FN agentury	- Zdroje ze státního rozpočtu alokované na individuální programy - 6 mld. € národní veřejné zdroje (z toho 2 mld. € na záruky) - 1,2 mld. € EU - 0,1 mld. € místní samospráva	- Zdroje ze státního rozpočtu alokované na individuální programy - 100 % národní veřejné zdroje
	Kombinace s dalšími zdroji / spolupráce s entitami	- Zprostředkující subjekt pro strukturální fondy (velmi malý podíl finančních prostředků)	- Zapojení do výzkumných programů EU	- Zprostředkující subjekt pro strukturální fondy	- Zprostředkující subjekt pro strukturální fondy - Zapojení do výzkumných programů EU - Mezinárodní fin. instituce	- Zprostředkující subjekt pro strukturální fondy - Mezinárodní fin. instituce
	Typ nástrojů	- Dotace - Půjčky - Rizikový kapitál	- Dotace	- Dotace - Půjčky, záruky - Poskytování speciálních služeb, mentoringu... - Školení	- Dotace - Půjčky - Záruky - Služby podporující obchod a inovace	- Dotace
	Spolupráce s dalšími aktéry	- Fondy rizikového kapitálu - Soukromí investoři			- Banky - Fondy rizikového kapitálu - Soukromí investoři - EIB/EIF	
	Návaznost na další činnosti	- Spolupráce při přípravě nových FN na národní úrovni - Spolupráce s ministerstvy, příjemci, nezávislými experty a dalšími podpůrnými agenturami	- Spolupráce na přípravě nových FN na národní úrovni - Spolupráce s ministerstvy, příjemci a dalšími podpůrnými agenturami	- Spolupráce na přípravě nových FN na národní úrovni - Spolupráce s ministerstvy, příjemci, nezávislými experty a zahraničními experty/agenturami	- Spolupráce při přípravě nových FN na národní úrovni - Spolupráce s ministerstvy a nezávislými experty	- Spolupráce při přípravě nových FN na národní úrovni - Spolupráce s ministerstvy
Silné stránky a dobrá praxe	- Rozpočet plánován (v souladu se strategií) na víceleté období - Nové FN připraveny na základě detailní znalosti absorpční kapacity a aktuálních FN - Decentralizace rozhodování – projekty nad 3 mil. € rozhoduje rada, projekty v rozmezí 1–3 mil. € generální ředitel	- Decentralizace rozhodování – rada nerozhoduje o alokaci finančních prostředků na jednotlivé projekty, rozhoduje o tom řídicí skupina, která případně konzultuje s generálním ředitelem (na základě velikosti projektu)				

Zdroj: Analýza zahraničních zkušeností a vnějšího prostředí TA ČR.

Pozn.: FN = finanční nástroje.

Seznam zkratk

AV ČR	Akademie věd České republiky
CDV	Centrum dopravního výzkumu, v. v. i.
ČR	Česká republika
ČVUT	České vysoké učení technické v Praze
EIB	Evropská investiční banka
EIF	Evropský investiční fond
EU	Evropská unie
EU28	28 členských států Evropské unie
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (rakouská agentura)
FN	finanční nástroje
GA ČR	Grantová agentura České republiky
HDP	hrubý domácí produkt
IS	informační systém
MK	Ministerstvo kultury
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (nizozemská agentura)
RVVI	Rada vlády pro výzkum, vývoj a inovace
SR	státní rozpočet
TA ČR	Technologická agentura České republiky
VaVal	výzkum, experimentální vývoj a inovace
ZČU	Západočeská univerzita v Plzni

15/28**Majetek a peněžní prostředky státu,
se kterými je příslušný hospodařit Státní fond kinematografie**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/28. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond kinematografie, a plnění povinností vyplývajících ze zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu).

Kontrolovaným obdobím byly roky 2013 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrolovaná osoba:

Státní fond kinematografie, Praha.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od 3. srpna 2015 do 9. března 2016.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které Státní fond kinematografie podal, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané Státním fondem kinematografie bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VIII. jednání, které se konalo dne 30. května 2016,

schválilo usnesením č. 9/VIII/2016

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Státní fond kinematografie (dále také „SFK“) vznikl jako samostatný právní subjekt na základě zákona č. 496/2012 Sb.¹, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2013.

SFK je právním nástupcem Státního fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie² (dále jen „SFPRČK“), který byl zákonem o audiovizí zrušen³. SFK převzal jeho aktiva i závazky a vstoupil do všech práv a povinností z právních vztahů, jejichž účastníkem byl SFPRČK. SFK je příslušný hospodařit s majetkem České republiky, je samostatnou účetní jednotkou a patří do působnosti Ministerstva kultury (dále také „MK“).

SFK podle zákona o audiovizí zejména:

- vykonává správu audiovizuálních poplatků, poplatků z vysílání reklamy a správních poplatků podle tohoto zákona;
- vede evidenci v oblasti audiovizí;
- poskytuje podporu kinematografie;
- vykonává majetková autorská práva a majetková práva výkonných umělců, která případnou státu podle jiného právního předpisu⁴;
- vykonává práva výrobce audiovizuálních děl, která na jeho právního předchůdce přešla podle jiného právního předpisu⁵, a práva výrobce zvukově obrazového záznamu, která mu náleží podle jiného právního předpisu⁶;
- přiděluje koprodukční statut podle *Evropské úmluvy o filmové koprodukci* nebo jiné mezinárodní smlouvy o filmové koprodukci;
- poskytuje filmové pobídky;
- vykonává činnosti stanovené jinými právními předpisy.

Podrobnosti o činnosti, vnitřní organizaci, hospodaření SFK, poskytování podpor kinematografie a poskytování filmových pobídek stanoví statut SFK.

SFK, v jehož čele stojí ředitel, má oproti SFPRČK odlišnou organizační strukturu. Kromě Rady, které se snížil počet členů z třinácti na devět⁷, má dozorčí výbor a na rozdíl od SFPRČK má vlastní zaměstnance. Okruhy, ve kterých je poskytována podpora kinematografie, byly rozšířeny z šesti na deset. Na SFK přešla také agenda poskytování filmových pobídek, které byly původně v rámci *Programu podpory filmového průmyslu* v kompetenci MK. Finanční zdroje SFK byly rozšířeny a nově pak byla upravena sazba poplatku z kinematografického

¹ Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizí).

² Zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.

³ Ustanovení § 58 zákona č. 496/2012 Sb.

⁴ Například ustanovení § 26 odst. 2 až 4 a § 74 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

⁵ Ustanovení § 14 zákona č. 273/1993 Sb., o některých podmínkách výroby, šíření a archivování audiovizuálních děl, o změně a doplnění některých zákonů a některých dalších předpisů.

⁶ Ustanovení § 106 odst. 4 zákona č. 121/2000 Sb.

⁷ Na základě ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 496/2012 Sb. vykonávala funkci rady až do 4. dubna 2015 Rada SFPRČK v původním složení a počtu třinácti členů.

představení. K výraznému nárůstu došlo jak u příjmů, tak u výdajů. Významný podíl na příjmech SFK (stejně jako u jeho předchůdce) tvoří transfery ze státního rozpočtu.

Další úpravu činnosti SFK přinesla novela zákona o audiovizi. Zákon byl vyhlášen dne 6. května 2016 ve Sbírce zákonů pod číslem 139/2016 Sb. Státnímu fondu kinematografie zajistila nový zdroj financování, a to dotaci ze státního rozpočtu účelově určenou na podporu kinematografie, jejíž výše by měla odpovídat částce, kterou SFK získává z audiovizuálních poplatků. Změnami prošel také systém poskytování filmových pobídek, novela přináší větší transparentnost při rozhodování Rady SFK o poskytování podpory kinematografie a řadu dalších změn. Některé z těchto změn reagují na nedostatky, které byly zjištěny i kontrolou NKÚ.

Kontrola se zaměřila zejména na majetek, se kterým byl SFK v kontrolovaném období příslušný hospodařit, a poskytování podpory kinematografie a filmových pobídek.

NKÚ byl kontrolován majetek a peněžní prostředky ve výši celkem 4 698 mil. Kč. Z toho bylo 518 mil. Kč vyplacených filmových pobídek a 136 mil. Kč prostředků rozdělených na podporu kinematografie a 4 044 mil. Kč další majetek a peněžní prostředky.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Dlouhodobá koncepce podpory kinematografie byla vydána více než dva roky po vzniku SFK. Neobsahuje konkrétní a měřitelné cíle nebo indikátory pro vyhodnocení jejího naplňování, a není tak zřejmé, čeho chce SFK v oblasti podpory kinematografie v období 2014–2019 dosáhnout.

Ve čtyřech případech NKÚ konstatoval, že proces hodnocení projektů a následné rozdělování alokovaných prostředků nelze považovat za transparentní postup při rozhodování o podpoře pro kinematografii.

Příjemcům podpory byly nedůvodně nastaveny rozdílné podmínky rozhodováním Rady SFK (dále jen „Rada“), která vyhověla žádostem o změny podmínek, přestože byly podány po závazném termínu stanoveném vydanými rozhodnutími o podpoře.

Kontrolou NKÚ byl zjištěn případ, kdy Rada vydala po vyúčtování projektu rozhodnutí o změně, aby příjemce nemusel z důvodu nesplnění podmínek vracet SFK prostředky ve výši 53,5 tis. Kč. Jejich nevrácením ke dni vyúčtování se ale již dopustil porušení rozpočtové kázně.

Ve dvou případech bylo zjištěno, že SFK vyplatil splátku dotace v celkové výši 800 tis. Kč, aniž by mu příjemci řádně předložili doklady stanovené rozhodnutím o podpoře.

SFK nevracel k opravě chybná vyúčtování či hlášení o obchodních výsledcích. Zvýšil tak riziko chybného výpočtu podílu na zisku v době, kdy projekty již mohou generovat zisk a příjemci vzniká povinnost odvodu podílu na zisku.

Předmětem plánu kontrolní činnosti Dozorčího výboru na rok 2015 byly pouze dva projekty podpory kinematografie, jimž SFK poskytl dotaci 1,4 mil. Kč. Rozsah kontrolní činnosti Dozorčího výboru považuje NKÚ za nedostatečný.

SFK v letech 2013–2015 podal 27 oznámení finančním úřadům na 23 subjektů z důvodu nesplnění podmínek, za kterých jim byla udělena podpora. Přesto byla devíti z nich rozhodnutím Rady podpora nadále poskytována. Do konce ledna 2016 se jednalo o celkem 31,7 mil. Kč.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Rozpočet

Tabulka č. 1 – Rozpočet SFK v letech 2013–2015 (v tis. Kč)

Rok	Ukazatel	Příjmy	Výdaje
2013	Rozpočet	710 722	770 808
	Skutečnost	765 581	249 676
	<i>Plnění (v %)</i>	<i>107,72</i>	<i>32,39</i>
2014	Rozpočet	717 000	744 800
	Skutečnost	1 039 074	756 524
	<i>Plnění (v %)</i>	<i>144,92</i>	<i>101,57</i>
2015	Rozpočet	717 891	742 800
	Skutečnost	1 117 588	534 438
	<i>Plnění (v %)</i>	<i>155,68</i>	<i>71,95</i>

Zdroj: Schválené rozpočty SFK na roky 2013–2015 (schvalované Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dle ustanovení § 9 odst. 5 zákona č. 496/2012 Sb.), výkazy SFK za roky 2013–2015.

Pozn.: SFK neprovádí úpravy schváleného rozpočtu prostřednictvím rozpočtových opatření, do rozpočtu SFK se tak nepromítají změny učiněné v průběhu rozpočtového roku.

Rozdíly mezi skutečnými příjmy a výdaji byly způsobeny zejména postupným čerpáním prostředků alokovaných na jednotlivé projekty filmových pobídek, k jejichž výplatě dochází i v následujících obdobích.

Celkové příjmy SFK byly tvořeny z cca 70 % účelově určenými dotacemi ze státního rozpočtu. Ostatní příjmy SFK plynou převážně z poplatků z vysílání reklamy, kinematografických představení, šíření televizního vysílání prostřednictvím kabelových sítí a satelitů a za užití kinematografických děl, u nichž SFK vykonává práva výrobce. Z těchto prostředků je financována podpora kinematografie, kterou SFK poskytuje ve formě dotací nebo dotací s podílem na zisku.

Prostředky na filmové pobídky SFK získává z účelově určené dotace ze státního rozpočtu. Pro rok 2013 byla tato dotace ve výši 500 mil. Kč. Pro rok 2014 byla zákonem o státním rozpočtu schválena dotace ve výši 500 mil. Kč. V průběhu roku byla na základě usnesení vlády navýšena o 300 mil. Kč. Obdobným způsobem byla dotace navýšena i v roce 2015 z původních 500 mil. Kč na konečných 800 mil. Kč.

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR schválila SFK v rozpočtu na rok 2016 dotaci ze státního rozpočtu v celkové výši 981,8 mil. Kč. Z této částky je 800 mil. Kč určeno na filmové pobídky, 180 mil. Kč jednorázově na podporu kinematografie a 1,8 mil. Kč na provozní náklady kanceláře.

Částka ze státního rozpočtu účelově určená zejména na filmové pobídky nebyla pevně stanovena. SFK o tyto prostředky žádal každoročně v rámci přípravy návrhu státního rozpočtu a střednědobých výhledů.

2. Podpora kinematografie a filmové pobídky

2.1 Podpora kinematografie

Není zřejmé, čeho chce SFK v oblasti podpory kinematografie v období 2014–2019 dosáhnout. Podle zákona č. 496/2012 Sb. vznikla Radě povinnost stanovovat koncepci a strategii podpory kinematografie. Statut SFK dále uvádí, že první krátkodobou a dlouhodobou koncepci Rada stanoví do konce roku 2013. Rada schválila dlouhodobou koncepci 2014–2019 na svém jednání v březnu 2015. Přestože tato koncepce byla vydána více než dva roky po vzniku SFK, neobsahuje všechny náležitosti, které jí stanoví statut. Postrádá také konkrétní a měřitelné cíle nebo indikátory pro vyhodnocení jejího naplňování. SFK nepostupoval v souladu se zákonem o audiovizí a schváleným statutem⁸.

První výzvy pro podávání žádostí o podporu kinematografie podle zákona č. 496/2012 Sb. byly vyhlášeny v září 2013.

Tabulka č. 2 – Žádosti dle zákona č. 496/2012 Sb. z let 2013–2015 podpořené v rámci podpory kinematografie (bez žádostí o navýšení)

Rok	Počet podpořených žádostí	Výše podpory v Kč
2013	142	95 143 000
2014	222	184 152 771
2015	226	212 560 500
Celkem	590	491 856 271

Zdroj: výroční zprávy SFK za roky 2013 a 2014, uveřejněné výsledky rozhodování Rady.

Pozn.: Řádek týkající se roku 2015 zahrnuje údaje o výši podpory a počtu podpořených žádostí, o kterých bylo rozhodnuto nejpozději na 5. schůzi Rady ve dnech 17.–19. 2. 2016.

Největší část prostředků byla vždy alokována v dotačním okruhu⁹ „výroba českého kinematografického díla“. Projektům, na které byla v letech 2013–2015 požadována podpora, byla v tomto okruhu vydána rozhodnutí na 65 % celkové částky rozdělené v rámci podpory kinematografie. Rada svým rozhodnutím podpořila 169 žádostí za téměř 320 mil. Kč.

SFK dále poskytuje prostředky na dofinancování projektů podpořených v předchozích letech, tedy v působnosti SFPRČK. V roce 2013 byly vypláceny prostředky pouze projektům podpořeným SFPRČK. V souvislosti s dokončováním těchto projektů tyto částky postupně klesají. Od roku 2014 SFK vyplácel podporu převážně projektům podpořeným podle zákona o audiovizí.

⁸ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 496/2012 Sb. a odst. 11.3 statutu.

⁹ SFK podle zákona č. 496/2012 Sb. poskytuje podporu kinematografie v deseti okruzích: 1. vývoj českého kinematografického díla, 2. výroba českého kinematografického díla, 3. distribuce kinematografického díla, 4. projekt v oblasti technického rozvoje a modernizace kinematografie, 5. propagace českého kinematografického díla, 6. publikační činnost v oblasti kinematografie a činnost v oblasti filmové vědy, 7. zachování a zpřístupňování národního filmového dědictví, 8. vzdělávání a výchova v oblasti kinematografie, 9. filmový festival a přehlídka v oblasti kinematografie, 10. ochrana práv ke kinematografickým dílům a jejich záznamům.

Tabulka č. 3 – Podpora vyplacená v letech 2013–2015 (v Kč)

	2013	2014	2015
Projekty SFPRČK	79 845 267,50	72 501 000,00	15 852 000,00
Projekty SFK	0,00	129 396 770,00	141 069 999,10
Celkem	79 845 267,50	201 897 770,00	156 921 999,10

Zdroj: opisy účetních položek SFK.

Kontrolou NKÚ bylo prověřeno rozhodování o poskytnutí podpory kinematografie, které je v kompetenci Rady.¹⁰ Jako vzorek bylo vybráno celkem dvanáct výzev pro podávání žádostí o podporu.

V bodovém hodnocení, které probíhá anonymně, byly u čtyř výzev kontrolou zjištěny výrazné rozdíly v bodování týchž projektů jednotlivými členy Rady. Rozdíly byly v každé výzvě vždy u několika projektů 50 a více bodů. Zjištěn byl i případ, kdy témuž projektu jeden hodnotitel přidělil 23 a jiný 97 bodů z celkových 100 možných. Jednotlivá hodnocení neobsahovala žádná zdůvodnění a stejně tak ani samotné rozdělování alokace mezi jednotlivé projekty neobsahovalo komentář zdůvodňující výši dotace. Při těchto rozhodováních bylo rozděleno téměř 72,6 mil. Kč.

Uvedené anonymní hodnocení projektů bez odůvodňování přiděleného počtu bodů a následné rozdělování alokovaných prostředků **nelze považovat za transparentní postup rozhodování** o podpoře kinematografie.

Tyto nedostatky byly zjištěny ve dvou výzvách okruhu „výroba českého kinematografického díla“, kde jsou rozdělovány nejvýznamnější prostředky, dále v jedné výzvě okruhu „vzdělávání a výchova v oblasti kinematografie“ a v jedné výzvě okruhu „filmový festival a přehlídka v oblasti kinematografie“. Jednalo se o rozhodování v letech 2013 a 2014. SFK postupně vypracovává manuály k bodovému hodnocení, které by měly zjištěné nedostatky odstranit, a v průběhu roku 2015 také začal zveřejňovat komentáře ke svým hodnocením a posuzovaným projektům.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že Rada vyhověla čtyřem žádostem o prodloužení lhůty pro dokončení projektu, i když tyto žádosti nebyly podány v termínu, jež stanoví rozhodnutí o podpoře kinematografie. Ostatní příjemci tak měli **v důsledku tohoto postupu Rady nedůvodně rozdílné podmínky**¹¹.

Rada v jednom případě vydala po vyúčtování projektu rozhodnutí o změně podmínek poskytnutí podpory kinematografie. Tímto rozhodnutím umožnila příjemci nevrátit část poskytnuté dotace, jak mu stanovilo původní rozhodnutí, přestože se jejím nevrácením ke dni vyúčtování již dopustil porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutím o podpoře

¹⁰ Žádosti o podporu kinematografie jsou posuzovány a hodnoceny Radou na základě kritérií, která stanovuje statut. Rada při svém hodnocení přihlédne k expertním analýzám, které jsou ke každému projektu vypracovávány, nejsou pro ni však závazné. Bodové hodnocení vyplňují jednotliví členové Rady do anonymních formulářů (maximum 100 bodů), z nichž je výsledek určen jako průměr. Žádosti, které nebyly ohodnoceny alespoň šedesáti body, jsou zamítnuty. Ostatní postupují do druhého kola posuzování, kde už je přidělována konkrétní výše podpory, přičemž podporu nemusí obdržet všechny a může být také nižší, než bylo uvedeno v žádosti.

¹¹ Ustanovení § 2 odst. 2 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

kinematografie je mimo jiné závazně stanovena maximální intenzita veřejné podpory projektu. Čerpané prostředky, které tuto míru přesahují, je příjemce ke dni vyúčtování povinen vrátit na účet SFK. Kontrolou NKÚ byl zjištěn případ, kdy jeden z příjemců maximální intenzitu nedodržel, čímž mu vznikla povinnost vrátit 53,5 tis. Kč. Namísto toho spolu s vyúčtováním předložil žádost o navýšení maximální intenzity veřejné podpory. Rada žádosti vyhověla a vydala rozhodnutí o změně, přestože příjemce se nesplněním povinnosti vrátit 53,5 tis. Kč dopustil porušení rozpočtové kázně¹².

SFK nezajistil předběžnou kontrolu při řízení veřejných výdajů¹³. Ve dvou případech bylo zjištěno, že SFK vyplatil splátky dotací v celkové výši 800 tis. Kč, aniž by mu příjemci předložili doklady stanovené rozhodnutím. Splátku 300 tis. Kč SFK vyplatil příjemci, přestože v rozporu s podmínkami rozhodnutí o podpoře kinematografie příjemce předložil potvrzení o tom, že nemá splatné závazky vůči státu, které bylo starší než stanovených 90 dní. Ve druhém případě SFK vyplatil 500 tis. Kč ještě předtím, než příjemce předložil doklady požadované pro vyplacení této splátky dotace.

SFK nezajistil využití veřejných prostředků v souladu se zásadami spolehlivého řízení podle zákona o finanční kontrole¹⁴. Ve vzorku výzev a projektů vybraných skupinou kontrolujících NKÚ byly v okruhu „výroba českého kinematografického díla“ projekty, které získaly podporu ve formě dotace s podílem na zisku. U čtyř projektů bylo předloženo vyúčtování po ukončení projektu, jehož součástí je formulář „Výpočet podílu na zisku“. Ani jeden z těchto příjemců formulář nevyplnil správně. Přestože se jedná o údaje, které jsou zásadní pro další výpočty případného podílu SFK na zisku, nebyly tyto formuláře vráceny zpět k opravě.

Ke kontrole NKÚ bylo předloženo hlášení o obchodních výsledcích distribuce a hlášení o příjmech, resp. výnosech, jednoho z příjemců. Formuláře nebyly řádně vyplněny a výpočet podílu SFK na zisku byl chybný. Přes tyto nedostatky nebyly ani v tomto případě doklady vráceny příjemci k opravě.

SFK tímto postupem zvýšil riziko chybného výpočtu podílu na zisku v letech, kdy projekty již mohou generovat zisk v takové výši, že příjemci vzniká povinnost odvádět Státnímu fondu kinematografie podíl na zisku.

U všech kontrolovaných výzev bylo zjištěno, že **SFK v rozporu se zákonem o audiovizí¹⁵ neuveřejňoval** vydaná rozhodnutí.

Dozorčí výbor jako jeden z orgánů SFK má zejména dohlížet na to, zda prostředky tvořící podporu pro kinematografii byly využity v souladu s účelem, který je uveden v rozhodnutí o poskytnutí podpory, a vykonávat dohled nad plněním ostatních úkolů a činností SFK. Ministr kultury jmenoval nové členy výboru dne 18. února 2015. V letech 2013 a 2014

¹² Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹³ Ustanovení § 26 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a § 13 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

¹⁴ Ustanovení § 25 odst. 2 písm. e) zákona č. 320/2001 Sb.

¹⁵ Ustanovení § 38 zákona č. 496/2012 Sb.

Dozorčí výbor kontrolní činnost neprováděl. Plán kontrolní činnosti pro rok 2015 Dozorčí výbor schválil až na svém jednání dne 26. listopadu 2015. Ke kontrole si vybral pouze dva projekty, jeden z okruhu festivalů a přehlídek s dotací 1,0 mil. Kč a druhý z okruhu technického rozvoje a modernizace s dotací 0,4 mil. Kč. Vzhledem k množství projektů podpořených v režimu zákona o audiovizí a částkám, které jim SFK v rámci podpory kinematografie vyplatil (129,4 mil. Kč v roce 2014 a 141,1 mil. Kč v roce 2015), **považuje NKÚ rozsah kontrolní činnosti Dozorčího výboru za nedostatečný.**

2.2 Filmové pobídky

Na vzniklý SFK přešla agenda poskytování filmových pobídek, které byly původně v rámci *Programu podpory filmového průmyslu* v kompetenci MK.

Na základě ročního nebo mimořádného oznámení o množství disponibilních prostředků jsou podávány žádosti o registraci pobídkového projektu¹⁶. SFK po posouzení žádostí vydá osvědčení o registraci projektu. Žadatel, kterému bylo doručeno osvědčení o registraci projektu, je oprávněn podat žádost o evidenci projektu. Součástí této žádosti je potvrzení o zajištění vlastních zdrojů financování (min. 75 % nákladů). Pokud jsou splněny veškeré požadavky a disponibilní prostředky pro filmové pobídky jsou v dostatečné výši, SFK vydá osvědčení o evidenci projektu. Žadatel, kterému bylo doručeno osvědčení o evidenci projektu, je oprávněn podat žádost o pobídku nejpozději do tří let od doručení tohoto osvědčení.

Tabulka č. 4 – Přehled počtu žádostí o registraci a vydaných osvědčení o registraci a evidenci projektu

Rok	Počet žádostí o registraci projektu	Počet osvědčení o registraci projektu	Osvědčení o evidenci projektu	
			Počet nově vydaných osvědčení	Celková částka v Kč u nově vydaných osvědčení
2013	56	51	57	499 873 821,61
2014	79	76	56	584 144 703,00
2015	85	85	66	1 229 926 285,00

Zdroj: výroční zprávy za roky 2013 a 2014, registrační a evidenční seznamy projektů zveřejněné SFK.

SFK vyplatil v roce 2013 dvanácti pobídkovým projektům filmové pobídky v částce 104,2 mil. Kč, v roce 2014 vyplatil téměř 493,8 mil. Kč třiceti pobídkovým projektům a v roce 2015 poskytl 325,4 mil. Kč čtyřiatřiceti projektům. Detailnější informace o vyplácení dotací ze státního rozpočtu účelově určených na filmové pobídky obsahuje následující tabulka.

¹⁶ Pobídkovým projektem se podle ustanovení § 42 odst. 3 zákona č. 496/2012 Sb. rozumí realizace audiovizuálního díla a nutné související činnosti směřující k jeho vytvoření. Toto dílo musí být alespoň částečně realizováno v České republice, je hraným nebo animovaným filmem, dokumentárním filmem či epizodním dílem hraného nebo animovaného seriálu a splňuje další podmínky stanovené zejména v ustanovení § 42 odst. 1 zákona č. 496/2012 Sb.

Tabulka č. 5 – Prostředky účelově určené na poskytování filmových pobídek (v Kč)

Rok	Dotace ze státního rozpočtu		Vyplacené prostředky v Kč		
	Datum	Částka	K datu 31. 12. 2013	K datu 31. 12. 2014	K datu 31. 12. 2015
2013	14. 10. 2013	500 000 000,00	104 185 685,40	488 163 389,40	500 000 000,00
2014	9. 9. 2014	500 000 000,00	–	0,00	123 386 315,40
	4. 11. 2014	300 000 000,00	–	109 821 120,00	300 000 000,00
2015	22. 6. 2015	500 000 000,00	–	–	0,00
	15. 12. 2015	300 000 000,00	–	–	0,00

Zdroj: rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu ČR na daný rok; zprávy o čerpání dotací ze státního rozpočtu pro SFK za roky 2013, 2014 a 2015; průběžné zprávy o realizaci projektů dle vydaných rozhodnutí MK.

SFK nepostupoval v souladu se zákonem o audiovizí a statutem:

- Evidenční seznamy pobídkových projektů Státní fond kinematografie neaktualizoval a neobsahovaly stanovené údaje¹⁷.
- Statut SFK stanoví, že objem prostředků přidělených prostřednictvím osvědčení o evidenci nesmí přesáhnout 800 mil. Kč souhrnně pro všechna osvědčení o evidenci vydaná v průběhu jednoho kalendářního roku. SFK v rozporu s uvedeným v roce 2015 vydal 84 osvědčení o evidenci, kterými alokoval peněžní prostředky v úhrnné výši 1 370 mil. Kč. (Z toho bylo 1 229,9 mil. Kč na nové projekty a 140,3 mil. Kč na dofinancování projektů předchozího roku)¹⁸.
- V osmi případech SFK neodmítl žádost o evidenci pobídkového projektu, i když předmětem žádostí bylo vydání osvědčení o evidenci projektu na vyšší částku, než je stanoveno zákonem, a zároveň ve dvou případech sám SFK vydal osvědčení o evidenci na částku v rozporu se zákonem o audiovizí¹⁹.
- SFK nedodržel lhůty pro vrácení správního poplatku třem žadatelům, jejichž žádosti byly zamítnuty.²⁰
- SFK ve 143 případech nedodržel lhůty pro rozhodnutí o žádosti o evidenci projektu.²¹

2.3 Podpora poskytovaná filmovému průmyslu v Evropské unii

Podpoře kinematografie v Evropské unii se věnuje především *sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ohledně některých právních aspektů problematiky kinematografických a jiných audiovizuálních děl* (COM/2001/0534), které bylo novelizováno v roce 2013. Dokument definuje jednotlivé možnosti podpory kinematografie včetně filmových pobídek a na základě tohoto dokumentu Evropská unie posuzuje, zda evropské filmové fondy dodržují pravidla o státní podpoře. Každá země, která zavedla filmové pobídky, si daný systém přizpůsobila.

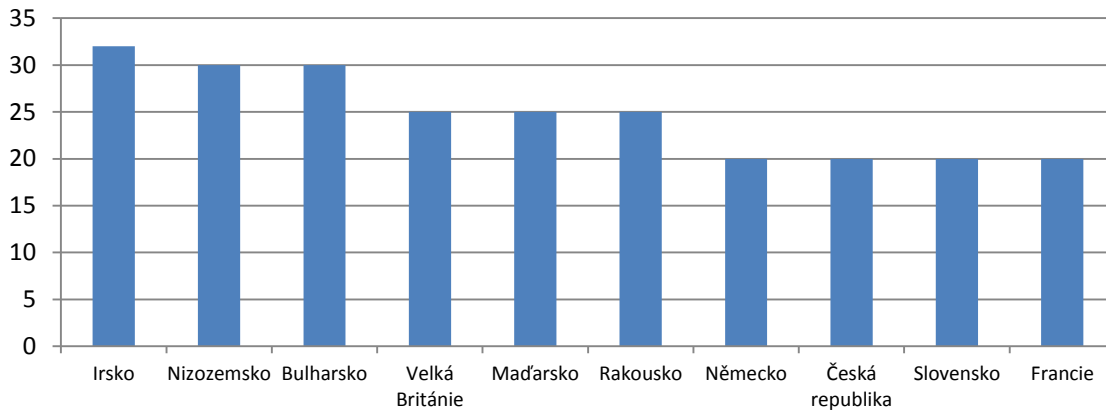
¹⁷ Ustanovení § 47 odst. 18 a 19 a § 49 odst. 6 zákona č. 496/2012 Sb., odst. 8.2.4 písm. f), g), h), i), j) a k) statutu.

¹⁸ Odst. 8.2.5 statutu.

¹⁹ Ustanovení § 47 odst. 2 a § 46 odst. 3 zákona č. 496/2012 Sb.

²⁰ Ustanovení § 45 odst. 5 zákona č. 496/2012 Sb.

²¹ Ustanovení § 47 odst. 16 zákona č. 496/2012 Sb.

Graf č. 1 – Podíl uznatelných nákladů, který mohou filmové produkce získat ve vybraných státech (v %)

Zdroj: analýzy a informace SFK.

3. Ostatní zjištěné skutečnosti

Ze SFPRČK byly na SFK převedeny pohledávky v celkové výši 229,2 mil. Kč (brutto). Ke kontrole byl vybrán vzorek 23 pohledávek souvisejících s poskytováním podpory v celkové hodnotě 106,3 mil. Kč. Na tomto vzorku bylo zjištěno, že některé pohledávky měl odepsat již SFPRČK. Po jejich převzetí měl SFK tuto skutečnost zjistit nejpozději při inventarizaci prováděné k 31. prosinci 2013. **SFK však nepostupoval v souladu se zákonem o účetnictví²²**, neboť dokladovou inventurou nezjistil skutečný stav pohledávek minimálně ve výši 3 990 041 Kč k 31. prosinci 2013 a 1 403 100 Kč k 31. prosinci 2014. V účetnictví tak dál vedl již zaniklé pohledávky.

V případech, kdy SFK shledá porušení podmínek uvedených v rozhodnutí, předá věc s podezřením na porušení rozpočtové kázně²³ k prošetření příslušnému finančnímu úřadu. SFK po dobu kontroly pozastavuje proplácení podpory a sleduje, zda již byla kontrola zahájena, probíhá, byla ukončena, zda byly odvod a penále prominuty, vymoženy atd. Vymožené platby zasílá finanční úřad na účet SFK.

Následující tabulka obsahuje data související s projekty, které SFK v letech 2013 až 2015 předal k prošetření finančnímu úřadu.

Tabulka č. 6 – Oznámení SFK podaná finančním úřadům

Rok	Počet oznámení	Výše čerpané podpory (v Kč)
2013	6	8 715 000,00
2014	5	52 248 901,00
2015	16	7 276 950,00
Celkem	27	68 240 851,00

Zdroj: přehledy o zjištění kontrolního orgánu (SFK) při výkonu veřejnosprávní kontroly o porušení rozpočtové kázně kontrolovanou osobou ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb. za roky 2013–2015.

²² Ustanovení § 29 odst. 1 a § 30 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²³ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

Projekty uvedené v tabulce č. 6 byly oznámeny finančním úřadům z důvodu neukončení projektů ve stanoveném termínu; v jednom případě SFK jako důvod uvedl nedodání dokladů ve stanoveném termínu.

SFK v letech 2013–2015 podal 27 oznámení finančním úřadům na 23 příjemců z důvodu nesplnění podmínek, za kterých jim byla udělena podpora. Přesto byla **devíti z těchto příjemců, na které bylo pro porušení rozpočtové kázně podáno oznámení finančnímu úřadu, rozhodnutím Rady podpora nadále poskytována. Do konce ledna 2016 se jednalo o podporu v celkové výši 31,7 mil. Kč. NKÚ považuje přidělování další podpory subjektům, které v minulosti prokazatelně neplnily stanovené podmínky, za rizikové.**

Při kontrole hospodaření s dalším majetkem, se kterým je SFK příslušný hospodařit, nebyly zjištěny závažné nedostatky.

15/29

Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/29. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na přípravu a realizaci dálnice D8.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“); Ředitelství silnic a dálnic ČR, Praha (dále také „ŘSD“); Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále také „SFDI“).

Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna v období od srpna 2015 do března 2016.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2016 (do doby ukončení kontroly), v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI a ŘSD, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námítkách podalo MD, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 16. května 2016, **schválilo** usnesením č. 9/VII/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

NKÚ posuzoval:

- postup při schvalování projektu a jeho změn,
- přípravu a stavební realizaci projektu,
- průběh zadávacích řízení pro úsek 0805,
- problematiku sesuvu zeminy v úseku 0805.

Na základě skutečností zjištěných při kontrole NKÚ konstatuje

- Z dokladů a informací předložených ke kontrole vyplývá, že ŘSD při přípravě stavby podcenilo složitost území, kterým stavba prochází. Výrazný posun termínu dokončení dálnice D8 (z roku 2002 na rok 2017) měl řadu důvodů. Některým z nich bylo možné předejít lepší přípravou stavby. Sesuv v roce 2013 zkomplikoval stavbu úseku 0805, ale nebyl jediným důvodem posunu termínu dokončení této dálnice.
- Stavba dálnice D8 začala již v roce 1984 a její o 15 let zpožděné dokončení je plánováno až na rok 2017. Z dokladů zatím nebylo možné vyčíslit celkový objem vynaložených prostředků. Aktualizacemi hodnocení ekonomické efektivity staveb se MD nezabývalo.
- ŘSD při zadávání veřejných zakázek na stavební práce nepostupovalo důsledně v souladu s právními předpisy. Pochybení byla zjištěna i u zakázek na dodatečné stavební práce a několika zakázek na služby.
- V případě sesuvu hrozí nebezpečí prodlení při uplatnění práva na případnou náhradu škody.

NKÚ doporučuje Ministerstvu dopravy:

- vyhodnotit skutečné příčiny a důsledky prodlení a navyšování nákladů na dostavbu dálnice D8 a připravit návrh systémových opatření, která sníží riziko opakování nedostatků při přípravě a výstavbě zejména velkých dopravních projektů;
- vyhodnotit průběh sanace sesuvu a ve spolupráci s příslušnými orgány státní správy připravit návrh standardizovaných postupů pro případ řešení obdobných mimořádných událostí a obnovy jimi poškozené dopravní infrastruktury.

NKÚ doporučuje Ředitelství silnic a dálnic ČR:

- zajistit kompletní a archivaci dokumentace dopravních staveb způsobem umožňujícím jejich následnou kontrolu a doložení postupu v průběhu celé doby přípravy a realizace těchto staveb, která v případě velkých projektů může obsáhnout období delší než 10 let;
- v celém průběhu trvání smluvních vztahů zajišťovat jednoznačné vymezení předmětu, cen a termínů plnění;
- provést analýzu účinnosti opatření minimalizujících riziko vzniku dalších sesuvů v celém geologicky problematickém území, jímž prochází dálnice D8.

I. Úvodní informace

Ministerstvo dopravy je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Zodpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování¹, mj. za rozvoj dopravních sítí v ČR, stanovení koncepcí v dopravě a jejich realizaci. Je mu podřízen SFDI a vykonává funkci zřizovatele ŘSD.

MD je správcem programu č. 327 220 – *Výstavba dálnice D8 Praha – Ústí nad Labem – státní hranice ČR/SRN* (dále jen „program č. 327 220“). Na základě usnesení vlády ze dne 22. února 2006 č. 175² je řídicím orgánem operačního programu *Doprava*³ (dále také „OPD“). Podle usnesení vlády ČR ze dne 14. srpna 2013 č. 640⁴ (dále jen „usnesení vlády č. 640/2013“) ministr dopravy zodpovídá za návrh a provedení sanačních opatření pro umožnění pokračování výstavby dálnice D8 – stavba 0805, za realizaci stabilizačních opatření a monitoringu a za zpracování analýzy příčin sesuvu, který v roce 2013 poškodil dálnici D8 v blízkosti obce Dobkovičky (dále jen „sesuv“).

Ředitelství silnic a dálnic ČR je příspěvkovou organizací zřízenou MD. Zabezpečuje především výstavbu a modernizaci dálnic a silnic I. třídy, jejich správu, údržbu a opravy.

Státní fond dopravní infrastruktury byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb.⁵ Je podřízen MD. Účelem SFDI je mj. financování výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic. SFDI poskytuje finanční prostředky příjemcům na základě smluv o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI.

Dálnice D8 má po dokončení spojit Prahu a Ústí nad Labem a dále pokračovat na státní hranici, kde naváže na německou dálnici A17 směrem na Drážďany. Dálnice bude součástí IV. evropského multimodálního dopravního koridoru Berlín – Drážďany – Praha – Bratislava – Győr – Budapešť – Arad – Craiova – Sofie – Plovdiv – Istanbul. Dálnice byla rozdělena do sedmi úseků. Kontrola byla zaměřena zejména na dosud nedokončený úsek 0805 Lovosice – Řehlovice, který prochází chráněnou krajinnou oblastí České středohoří (dále jen „CHKO České středohoří“).

Sesuv o průměrné šířce 200 m a délce 500 m v noci z 6. na 7. června 2013 mj. smetl část železniční trati Lovosice – Teplice a poškodil dálnici D8 v již dokončené části úseku 0805

¹ Ustanovení § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Usnesení vlády ČR ze dne 22. 2. 2006 č. 175, k *Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013*.

³ Operační program *Doprava* byl schválen rozhodnutím Evropské komise K(2007)6367 ze dne 10. 12. 2007 a revidován rozhodnutím Evropské komise K(2009)10533 ze dne 18. 12. 2009 a rozhodnutím Evropské komise K(2011)9974 ze dne 22. 12. 2011.

⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 14. 8. 2013 č. 640, k *informaci o havarijní situaci způsobené sesuvem na dálnici D8 u Dobkoviček a k návrhu řešení*.

⁵ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

v blízkosti obce Dobkovičky. Dokument *Situační zpráva o sesuvu Dobkovičky D8 km 56,300 ke dni 11. června 2013* projednala vláda ČR dne 12. června 2013⁶. Dokument *Informace pro vládu ČR o sesuvu na dálnici D8 km 56,300–56,500 a návrh řešení havarijní situace* vzala vláda na vědomí dne 26. června 2013⁶. Podle usnesení vlády č. 640/2013 za návrh a provedení sanačních opatření pro umožnění pokračování výstavby dálnice D8 a dále mj. za provedení stabilizačních opatření a zpracování analýzy příčin sesuvu zodpovídá ministr dopravy.

NKÚ v rámci předchozí kontrolní akce č. 06/03⁷ – *Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8* (dále jen „KA 06/03“) mj. zjistil existenci rozporných údajů o intenzitách dopravy a o nákladech a výnosech investice do D8, které zpochybňují efektivnost programu č. 327 220. V této souvislosti NKÚ doporučil Ministerstvu dopravy zpracovat společensko-ekonomickou analýzu umožňující objektivně vyhodnotit efektivnost programu č. 327 220, analýzu příčin vzniklého stavu a návrh souboru opatření, který by v budoucnosti u dalších liniových staveb zabránil opakování vzniklého negativního stavu. NKÚ dále konstatoval, že hospodárné pořízení dálnice D8 komplikuje zdoluhavý průběh územního řízení a dlouhodobě neřešený konflikt mezi veřejnými zájmy na udržitelné mobilitě společnosti a na zachování ekologické stability.

MD ve svém stanovisku ke kontrolnímu závěru NKÚ z KA 06/03 navrhlo mj. toto opatření: „*Provést aktualizaci ekonomického posouzení programu č. 327 220 s využitím aktualizovaných nákladů staveb a aktualizovaných intenzit dopravy a z nich odvozených nárůstů – za účelem prokázání efektivnosti zatím nedokončeného programu. Termín: 04/2007. Odpovídá: ŘSD ČR.*“ Vláda ČR svým usnesením ze dne 24. ledna 2007 č. 65⁸ (dále jen „usnesení vlády č. 65/2007“) vzala kontrolní závěr NKÚ z KA 06/03 a stanovisko MD k němu na vědomí a uložila ministru dopravy realizovat nápravná opatření uvedená ve stanovisku MD.

Pozn.: Právní předpisy jsou v textu kontrolního závěru aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

⁶ Projednáno vládou bez usnesení.

⁷ Kontrolní závěr z KA 06/03 byl zveřejněn v částce 4/2006 *Věstníku NKÚ*.

⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 24. 1. 2007 č. 65, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 06/03 Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8*.

II. Shrnutí a vyhodnocení

Výstavba dálnice D8 byla zahájena na úseku 0806 Řehlovice – Trmice v dubnu 1984. Poslední chybějící úsek 0805 Lovosice – Řehlovice (dále jen „úsek 0805“) má být zprovozněn (uveden do předčasného užívání) v závěru roku 2016 a dokončen o rok později. V případě dodržení těchto termínů bude výstavba dálnice D8 dokončena po 33 letech od zahájení a o 15 let později oproti původním předpokladům⁹.

Tabulka č. 1 – Průběh výstavby dálnice D8

Úsek D8		Staničení v km	Dokončeno
Č. úseku	Název úseku		
	Prosecká radiála (Březiněves – Zdiby)	-2,248 – 0,000	1991
0801	Zdiby – Úžice	0,000 – 9,600	7/1993
0802	Úžice – Nová Ves	9,600 – 18,500	9/1996
0803	Nová Ves – Doksany	18,500 – 34,851	6/2001
0804	Doksany – Lovosice	34,851 – 48,276	6/1999
0805	Lovosice – Řehlovice	48,276 – 64,689	12/2016 ¹⁾
0806	Řehlovice – Trmice	64,689 – 68,864	11/1990
0807	Trmice – státní hranice ČR/SRN	68,864 – 92,208	12/2006

Zdroj: ŘSD.

¹⁾ Plánovaný termín zprovoznění úseku.

Náklady na dostavbu úseků 0805 a 0807 překročí částku 38 mld. Kč, což je zhruba 3,5násobek částky uvažované v roce 1993.

Stavba úseku 0805 byla původně plánována na období let 1996–2000 s náklady cca 3 mld. Kč⁹. Zahájena však byla až v listopadu 2007. Vysoutěžená cena 9,85 mld. Kč takřka odpovídala předpokládané hodnotě veřejné zakázky 9,9 mld. Kč. Doba výstavby se pak prodloužila ze čtyř na deset let a náklady na ni vzrostly na 14 mld. Kč¹⁰. Dopravní fakulta ČVUT ve svém posudku z května 2010¹¹, který se zabýval dopady oddálení dostavby dálnice D8 v úseku 0805, vyčíslila celospolečenské přínosy dostavby tohoto úseku na téměř 680 mil. Kč ročně. Celospolečenskou ztrátu plynoucí z oddálení zprovoznění tohoto úseku o šest let lze tedy podle tohoto posudku odhadnout na více než 4 mld. Kč.

MD nepředložilo ke kontrole žádné dokumenty, které by se zabývaly dopady změn finančních a časových parametrů dostavby dálnice D8 mj. ve vztahu k ekonomické efektivnosti deklarované při jejím schvalování. Doklady, které ŘSD předložilo ke kontrole, neobsahují dostatečně konkrétní a úplné informace, na jejichž základě by bylo možné ověřit správnost a objektivnost výsledků ekonomického hodnocení. Údaje v jednotlivých

⁹ Údaje z přílohy č. 2 usnesení vlády ČR ze dne 10. 11. 1993 č. 631, o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005.

¹⁰ Údaj z rozpočtu SFDI na rok 2016 schváleného usnesením vlády ČR ze dne 23. 9. 2015 č. 750, k návrhu rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2016 a střednědobého výhledu na léta 2017 a 2018.

¹¹ Posudek č. 160-10 ze dne 10. 5. 2010 vypracovaný na základě požadavku ŘSD.

dokumentech se liší (zejména pokud jde o uvažované náklady na výstavbu, termíny výstavby či dopravní zátěže), aniž by byly rozdíly dostatečně vysvětleny.

Nepopíratelnou skutečností je stavebně-technická složitost úseku 0805, který při průchodu CHKO České středohoří překonává území s velmi rozmanitou geomorfologickou a geologickou skladbou. Řadě problémů, které vyústily v dlouholetý soudní spor o legalitu pro stavbu nezbytných územních rozhodnutí a stavebních povolení a které se projeví technickými problémy a zpožděním při výstavbě některých stavebních objektů, bylo možné předejít důkladnější přípravou stavby.

ŘSD ke kontrole nepředložilo dokumenty, z nichž by bylo zřejmé, nakolik se zabývalo opatřeními, která by snížila riziko ohrožení dálnice D8 sesuvem. Opakovaně pouze sdělilo, že při její přípravě byly dodrženy veškeré požadavky na přípravu stavby dle zákonných a podzákonných předpisů i dle ČSN. Z dokladů a informací předložených ke kontrole vyplývá, že ŘSD při přípravě stavby podcenilo složitost území, kterým stavba prochází.

V průběhu výstavby úseku 0805 realizované na základě smlouvy o dílo uzavřené v září 2007 docházelo k posunu termínů a řadě změn v předmětu jejího plnění. Termín pro předání staveniště ani termín dokončení stavby nebyly dodrženy, a to zejména v důsledku soudního sporu o platnost územního rozhodnutí. Termín zprovoznění úseku 0805 nebyl smlouvou o dílo ve znění jejich dodatků závazně stanoven.

Dodržen nebyl ani navržený harmonogram prací souvisejících s odstraněním následků sesuvu, který v červnu 2013 v blízkosti obce Dobkovičky poškodil dálnici D8 a železniční trať. V době ukončení kontroly NKÚ, tedy více než 2,5 roku po vzniku sesuvu, nebyla dokončena první etapa sanačních prací a práce na druhé etapě byly teprve zahajovány. V širším území sesuvu ŘSD do konce roku 2015 zajišťovalo jen geodetický monitoring. Zpracování analýzy příčin sesuvu MD zadalo až v únoru 2016.

ŘSD při zadávání veřejné zakázky na stavební práce v objemu 9,9 mld. Kč nepostupovalo v souladu s právními předpisy¹², když v zadávací dokumentaci nevymezilo dostatečně předmět zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. ŘSD rovněž pochybilo při zadávání veřejných zakázek na dodatečné stavební práce v celkovém objemu 32,4 mil. Kč.

V případě veřejné zakázky na dodatečné stavební práce v celkovém objemu 313,6 mil. Kč nebylo možné splnění podmínek stanovených právním předpisem¹³ z dokladů předložených ke kontrole jednoznačně vyhodnotit. U dalších pěti veřejných zakázek v celkovém objemu 3,164 mil. Kč nebylo možné ověřit skutečný obsah ani rozsah jejich plnění.

¹² Ustanovení § 44 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹³ Ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

III. Podrobné informace z kontroly

1. Termíny a náklady dostavby dálnice D8

Základní koncepce výstavby dálnice D8 byla schválena vládou v roce 1963.¹⁴ Předpokládané termíny a náklady dostavby dálnice D8 byly uvedeny v usnesení vlády ze dne 10. listopadu 1993 č. 631¹⁵ (dále jen „usnesení vlády č. 631/1993“). Podle údajů v příloze č. 2 tohoto usnesení měly být výdaje na výstavbu úseků 0802, 0803, 0804 čerpány v letech 1994–1998 v celkové výši 4 450 mil. Kč, na výstavbu úseku 0805 v letech 1996–2000 v celkové výši 3 080 mil. Kč a na výstavbu úseku 0807 v letech 1998–2002 v celkové výši 3 500 mil. Kč. Celkové náklady na dostavbu dálnice D8 (po dokončení úseku 0806) tedy byly uvažovány ve výši 11 030 mil. Kč v cenové úrovni roku 1993.

Po dokončení a zprovoznění pěti úseků dálnice D8 byla dostavba zbývajících dvou úseků 0805 a 0807 připravována společně. Vláda ČR postupně třemi usneseními¹⁶ o aktualizaci usnesení vlády č. 631/1993 souhlasila se změnami harmonogramu výstavby dálnic – mj. s prodloužením financování dostavby dálnice D8 (úseky 0805 a 0807) do roku 2003 a s navýšením celkových nákladů na tuto dostavbu na 20 236 mil. Kč.

Skutečné náklady na výstavbu úseku 0807 dosáhly do ukončení kontroly výše 23 752 mil. Kč. Náklady na výstavbu úseku 0805 dosáhly k 31. prosinci 2015 výše 10 338 mil. Kč a dalších 3 184 mil. Kč má být podle údajů MD ještě vynaloženo. V rozpočtu SFDI na rok 2016¹⁷ jsou náklady na výstavbu tohoto úseku uvažovány v celkové výši 14 173 mil. Kč, avšak bez nákladů na přípravu staveb a výkupy pozemků. K této částce bude nutné připočítat dosud přesně nevyčíslené náklady na část sanace sesuvu a provedení s ní souvisejících opatření, která se stanou součástí stavby dálnice D8.

Náklady na dostavbu úseků 0805 a 0807 tak překročí částku 38 mld. Kč, což je zhruba 3,5násobek částky uvažované v roce 1993 a téměř dvojnásobek částky uvažované v roce 2003. Nárůst nákladů ŘSD zdůvodnilo především změnami sazby DPH a valorizací cen. Konkrétními příčinami a důsledky růstu nákladů se MD blíže nezabývalo.

¹⁴ Usnesení vlády Československé socialistické republiky ze dne 10. 4. 1963 č. 286, *o koncepci dlouhodobého rozvoje silniční sítě a místních komunikací.*

¹⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 10. 11. 1993 č. 631, *o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005.*

¹⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 21. 9. 1994 č. 513; usnesení vlády ČR ze dne 6. prosince 1995 č. 695; usnesení vlády ČR ze dne 16. 10. 1996 č. 528.

¹⁷ Rozpočet byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 23. 9. 2015 č. 750, *k návrhu rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2016 a střednědobého výhledu na léta 2017 a 2018.*

2. Program č. 327 220

MD je správcem programu č. 327 220, jehož závazné ukazatele schválila vláda usnesením ze dne 26. května 2004 č. 499¹⁸ (termín dokončení programu do 6/2008, souhrn potřeb financování programu ve výši max. 32 740 mil. Kč). Vláda tímto usnesením dále mj. uložila ministru dopravy předložit do 28. února 2010 zprávu o realizaci programu.

Program č. 327 220 je rozdělen do pěti podprogramů, z nichž dva se týkají úseků dálnice D8 dokončených před rokem 2001 a jeden výkupů pozemků a rekultivací. Zbýlé dva podprogramy se týkají úseku 0805 (podprogram č. 327 223) a úseku 0807 (podprogram č. 327 225). Kontrola NKÚ byla blíže zaměřena na podprogram č. 327 223.

Investiční záměry (dále jen „IZ“) šesti akcí, na něž byla rozdělena výstavba úseku 0805, zpracovalo ŘSD v červnu 2002. Náklady výstavby tohoto úseku byly v jednotlivých IZ uvažovány v souhrnné výši 7 562 mil. Kč. K IZ bylo přiloženo hodnocení efektivnosti společné pro úseky 0805 a 0807. Správnost a objektivnost jeho výsledků nebylo možné ověřit, neboť neobsahovalo dostatečně konkrétní a úplné informace.

Jako zdroje některých údajů byly v hodnocení efektivnosti uváděny blíže nespecifikované „odhady“ a „průzkumy“ konzultantů, např. k uvažovanému poklesu dopravních nehod bylo pouze uvedeno, že jde o „indikativní odhad“. Celkové náklady na výstavbu úseku 0805 byly v hodnocení efektivnosti uvažovány ve výši 5 118 mil. Kč (4 865 mil. Kč bez DPH) v cenách roku 1999, tedy odlišně od údajů v IZ, k nimž bylo hodnocení přiloženo.

V době, kdy měl být program č. 327 220 již ukončen, vláda usnesením ze dne 9. července 2008 č. 861¹⁹ souhlasila se změnou dokumentace tohoto programu a stanovila jeho nové závazné ukazatele. Termín pro dokončení programu byl prodloužen z 06/2008 na 12/2015 a celkové náklady programu navýšeny z 32,7 mld. Kč na 44,8 mld. Kč, tj. o 37 %. Tento nárůst byl odůvodněn jen obecně navýšením sazby DPH z 5 % na 19 % a věcnými a cenovými změnami v průběhu výstavby. Termín pro předložení zprávy o realizaci programu vláda prodloužila do 30. listopadu 2016.

V případě podprogramu č. 327 223 (úsek 0805) aktualizace¹⁹ obsahovala nárůst nákladů o 6,9 mld. Kč, tj. o více než 90 %. Jednotkové (měrné) náklady některých částí stavby úseku 0805 vzrostly několikanásobně. Jako důvod nárůstu cen byl uveden „*nepřesný propočet výše nákladů v roce 2003*“ s tím, že „*celkové náklady byly vyčísleny podobně jako náklady na D11, v propočtu nebylo zohledněno České středohoří s velmi problémovou geologií a s velmi omezenými operačními možnostmi (CHKO)*“.

¹⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 26. 5. 2004 č. 499, k návrhu zákona o přijetí úvěrů od Evropské investiční banky na financování výstavby dálnice D8, úseku Trmice – státní hranice ČR/SRN a o dokumentaci příslušného programu Ministerstva dopravy.

¹⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 9. 7. 2008 č. 861, o změně dokumentace programu Ministerstva dopravy č. 327 220 Výstavba dálnice D8 Praha – Ústí nad Labem – státní hranice ČR/SRN.

Tabulka č. 2 – Změny jednotkových nákladů v podprogramu č. 327 223 (úsek 0805)

Ukazatel	Původní hodnota z roku 2004	Hodnota po aktualizaci z roku 2008
Dálnice D 27,5/120* bez mostů a tunelů	120 tis. Kč/m	345 tis. Kč/m
Dálniční mosty	755 tis. Kč/m	1 266 tis. Kč/m
Dálniční tunely	1 050 tis. Kč/m	4 237 tis. Kč/m
Silnice ostatních kategorií bez mostů	32 tis. Kč/m	24 tis. Kč/m
Silniční mosty	250 tis. Kč/m	400 tis. Kč/m

Zdroj: dokumentace programu č. 327 220 – I. změna (květen 2008).

* Hodnota 27,5 označuje šířku dálnice mezi vnitřními stranami svodidel nebo směrových sloupků; číslo 120 značí návrhovou rychlost.

Při šířce dálnice 27,5 m vycházela po aktualizaci v roce 2008 cena 1 m² dálnice bez mostů a tunelů v úseku 0805 na 12 545 Kč.

MD stavbu úseku 0805 v říjnu 2008 na základě projektové žádosti ŘSD ze srpna 2008 schválilo k financování z OPD s celkovými náklady projektu ve výši 13,8 mld. Kč a termínem dokončení (konečným datem způsobilosti výdajů) 30. listopadu 2011. V listopadu 2011 MD schválilo navýšení nákladů projektu na 14,7 mld. Kč a prodloužení termínu pro jeho dokončení do 31. prosince 2015. V prosinci 2011 ale žádost o schválení projektu Evropskou komisí stáhlo a z financování z OPD projekt vyňalo.

Důvodem nevyužití finančních prostředků z evropských fondů na financování dostavby dálnice D8 byl probíhající soudní spor o zrušení územních rozhodnutí pro již zahájenou stavbu s platnými stavebními povoleními a možné ohrožení termínu dokončení projektu před koncem roku 2015, který byl pro možnost využití těchto prostředků limitní. Financování výstavby úseku 0805 pak bylo plně zajištěno z rozpočtu SFDI.

V hodnocení ekonomické efektivity²⁰, které bylo přílohou projektové žádosti ŘSD ze srpna 2008, byly uvažovány stavební náklady projektu ve výši 9 mld. Kč (bez DPH a rezervní položky), tedy odlišně od nákladů v projektové žádosti. Soulad dalších údajů (dopravní intenzita) s údaji uváděnými v projektové žádosti a dalších dokumentech týkajících se projektu nebylo možné ověřit, protože v hodnocení nebyly konkrétně uváděny.

Výsledky hodnocení ekonomické efektivity dostavby dálnice D8 zpracované postupně v průběhu její přípravy se liší mj. z důvodu použití různých metodik výpočtů, různých výší diskontní sazby, délky referenčního období i vstupních údajů (zejména výše nákladů a dopravní intenzita). Porovnatelnost a kontrolovatelnost údajů o nákladech komplikuje skutečnost, že v jednotlivých dokumentech jsou uváděny v cenových úrovních různých let, stavební nebo celkové náklady, včetně DPH i bez DPH a v řadě případů není zřejmé, co konkrétně údaje obsahují a z jakých podkladů vycházejí.

²⁰ Studie ekonomické efektivity dálnice D8 – 805 Lovosice – Řehlovice; PRAGOPROJEKT, a.s., červen 2008.

MD neprovedlo aktualizaci ekonomického posouzení programu č. 327 220 s využitím aktualizovaných nákladů staveb a aktualizovaných intenzit dopravy a z nich odvozených nárůstů za účelem prokázání efektivnosti zatím nedokončeného programu ve smyslu usnesení vlády č. 65/2007²¹. Ke kontrole předložilo dokument²², který se zabýval jen porovnáním dvou variant dostavby úseku 0807 v návaznosti na přípravu výstavby úseku 0805 a obsahoval zdůvodnění zpracovatele, proč nepovažuje za vhodné provádět aktualizaci ekonomického hodnocení programu č. 327 220.

SFDI se při zařazování investičních akcí k financování z rozpočtu nezabýval jejich ekonomickou efektivností ani změnami jejich původně schválených finančních a časových parametrů. Akce posuzoval především z pohledu nepřekročení závazně stanovených výdajových limitů dle svých schválených rozpočtů. Při přípravě rozpočtů spoléhal na správnost údajů poskytnutých ŘSD a odsouhlasených MD.

3. Příprava a výstavba úseku 0805

O udělení výjimky podle zákona č. 114/1992 Sb.²³, nezbytné pro průchod dálnice D8 CHKO České středohoří, rozhodl ministr životního prostředí v únoru 2001. Tato výjimka pak byla jedním z podkladů územního řízení. Územní rozhodnutí o umístění stavby úseku 0805 vydal Městský úřad Lovosice v březnu 2002. Poté, co se proti němu odvolalo několik účastníků řízení, nabylo rozhodnutí právní moci až v červnu 2003. Následoval soudní spor o zákonnost územního rozhodnutí, během něhož bylo mj. dvakrát vedeno řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu.

V červnu roku 2010 Krajský soud v Ústí nad Labem vydané územní rozhodnutí zrušil. Důvodem byla mj. skutečnost, že správní orgán předložil soudu pouze fragment správního spisu z důvodu ztráty zbylých písemností, takže soud nemohl posoudit důvodnost žaloby. To pak vedlo soud k závěru o nepřezkoumatelnosti územního rozhodnutí, a proto toto rozhodnutí zrušil.

Mezitím ŘSD získalo stavební povolení na dílčí části stavby úseku 0805, na nichž zahájilo stavební práce. Pro části stavby, na které nebylo v době zrušení územního rozhodnutí vydáno stavební povolení (celkem 92 stavebních objektů – dále jen „SO“), bylo nutné vydat nové rozhodnutí o umístění stavby. V dalším postupu ŘSD muselo zohlednit již pravomocně povolené a realizované části stavby, napravit vady v řízeních předcházejících vydání územního rozhodnutí a vypořádat se s požadavky pro územní řízení stanovenými novým stavebním zákonem²⁴, zejména aktualizovat projektovou dokumentaci a stanoviska dotčených orgánů a dalších subjektů.

²¹ Usnesení vlády ze dne 24. 1. 2007 č. 65, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 06/03 Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8.

²² *Expertní posouzení vlivu postupu výstavby*; PRAGOPROJEKT, a.s., březen 2007.

²³ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

²⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

V době kontroly NKÚ (leden 2016) stále ještě nebylo stavební povolení vydáno pro tři SO, a to z důvodu nedořešení majetkoprávního vypořádání příslušných pozemků. Nedokončeno bylo 200 SO, tj. 55,4 % z celkového počtu. Z toho 46 SO bylo v rozestavěnosti do 50 % a stavba 46 SO zatím nebyla zahájena.

V dokladech týkajících se přípravy stavby ani v zadávací dokumentaci veřejné zakázky na stavební práce v úseku 0805 nebyla problematika opatření reagujících na vedení trasy dálnice sesuvným územím zvláště řešena. Z písemného vyjádření technického dozoru investora vyplývá, že žádná takováto zvláštní opatření nebyla do projektové dokumentace pro zadání stavby zapracována, protože v podkladech, které měl projektant k dispozici, bylo území hodnoceno jako stabilizované.

Z dokladů předložených ke kontrole vyplývá, že existence problematických geologických poměrů v trase dálnice byla při přípravě výstavby úseku D8 známa a zabývalo se jí několik dokumentů, které mělo ŘSD k dispozici. V jednom z nich²⁵ je např. uvedeno, že do stavby úseku 0805 zasahuje celkem 11 sesuvů evidovaných v registru geofondu vedeném Českou geologickou službou, z nichž dva byly vedeny jako stabilizované a devět jich bylo potenciálních.

Smlouvu o dílo na zhotovení stavby úseku 0805 ŘSD uzavřelo v září 2007 s cenou 9,85 mld. Kč bez DPH (včetně rezervní položky). Stavba měla být dokončena ve lhůtě 38 měsíců od předání staveniště zhotoviteli. Termíny pro předání staveniště sjednané smlouvou o dílo však nebyly dodrženy. Dodržen nebyl ani termín dokončení stavby. Důvodem byl zejména výše uvedený soudní spor o platnost územního rozhodnutí. ŘSD na vzniklou situaci reagovalo úpravou smlouvy o dílo až v dubnu 2012, tedy téměř čtyři roky po termínu, do kterého mělo předat zhotoviteli všechna staveniště, a více než rok po termínu, v němž měl být úsek 0805 dálnice D8 zprovozněn.

Nové lhůty pro dokončení stavby, termíny pro předání dosud nepředaných stavenišť zhotoviteli ani termíny dokončení stavby nebyly žádným z dodatků smlouvy o dílo stanoveny. Termín zprovoznění úseku 0805 nebyl smlouvou o dílo v době kontroly (leden 2016) závazně stanoven.

V průběhu výstavby realizované na základě smlouvy o dílo ze září 2007 docházelo k řadě změn v předmětu jejího plnění, tzv. změnám během výstavby. Změny během výstavby za období do listopadu 2013 ŘSD do smlouvy souhrnně promítlo třemi dodatky. Cena díla jimi byla navýšena o 906 mil. Kč za dodatečné stavební práce (vícepráce). Cena prací v celkovém objemu 888 mil. Kč, které nebyly v důsledku změn během výstavby provedeny (méněpráce) a o jejichž hodnotu měla být snížena cena díla, však v dodatcích nebyla uvedena. Cena díla tedy není jednoznačně stanovena.

²⁵ Závěrečná zpráva o orientačním hydrogeologickém průzkumu pro akci Dálnice D8 – stavba 0805; HCHgeo s.r.o., srpen 1995.

V dalším období ŘSD rozsah prací upravovalo evidenčními listy potvrzenými podpisy oprávněných osob (tj. podpisy objednatele a zhotovitele) a souhrnné dodatky ke smlouvě o dílo již neuzavíralo. S ohledem na množství a způsob ukládání evidenčních listů takovýto postup komplikuje možnost získat okamžitý přehled o změnách a aktuálně platných podmínkách smlouvy o dílo.

4. Sesuv

Vláda ČR usnesením č. 640/2013 uložila ministru dopravy, aby zajistil:

- a) v oblasti aktuálního sesuvu na D8 km 56,300–56,500 provedení geotechnického průzkumu ohrožené oblasti, doplnění monitorovacího systému do prostoru sesuvu, návrh variant sanace, zpracování projektu zvolené varianty sanace, realizaci sanačních opatření pro umožnění pokračování výstavby dálnice D8, stavba 0805;
- b) v širším okolí sesuvu v úseku dálnice D8 v km 55,500–58,280 mj. zpracování detailního geologického, inženýrsko-geologického a geotechnického průzkumu, doplnění monitorovacího systému, návrh variant zabezpečení a realizaci stabilizačních opatření a monitoringu;
- c) zpracování analýzy příčin sesuvu, včetně toho, jak bylo při přípravě stavby bráno v potaz, že se jedná o oblast historicky známou výskytem dokumentovaných svahových deformací, a vlivu činnosti blízkého kamenolomu na možnost sesuvů v jeho okolí.

První dva úkoly vláda uložila ministru dopravy zajistit prostřednictvím ŘSD. Termíny pro splnění tří výše uvedených úkolů vláda nestanovila.

V dokumentu²⁶, který vláda usnesením č. 640/2013 vzala na vědomí, byla mj. konstatována nezbytnost bezodkladného zahájení sanace sesuvu z důvodu jeho možné reaktivace a ohrožení životů, zdraví a majetků občanů, majetku státu a dalších osob. V dokumentu je dále výslovně uvedeno, že sanace sesuvného území nemůže být navržena bez znalosti ověřených příčin sesuvu.

Podle navrženého harmonogramu měly být průzkumné, přípravné a sanační práce v místě sesuvu i v širším okolí sesuvu zahájeny neprodleně a měly být pojaty jako komplex opatření řešících nejen sanaci stávajícího sesuvu, ale zároveň snižujících riziko vzniku nových sesuvů na celém problematickém území. Průzkumné a přípravné práce na území sesuvu měly být dokončeny do 3,5 měsíce a sanační práce do 1–1,5 roku. V širším okolí sesuvu měly být průzkumné práce dokončeny do devíti měsíců, projekční práce do 14 měsíců (resp. 12–18 měsíců) a stabilizační opatření a monitoring do 1–1,5 roku.

ŘSD po vzniku sesuvu zadávalo postupně provádění průzkumných, přípravných a monitorovacích prací s cílem získat informace o aktuálním stavu a vývoji v těle sesuvu a připravit postup jeho sanace. Veřejnou zakázku na první etapu sanačních prací zadalo ŘSD

²⁶ *Informace pro Vládu ČR o havarijní situaci způsobené sesuvem na dálnici D8 u Dobkoviček a návrh řešení; materiál MŽP a MD ze srpna 2013.*

až v listopadu 2014, tedy téměř 1,5 roku po vzniku sesuvu. V době ukončení kontroly NKÚ, tedy více než 2,5 roku po vzniku sesuvu, tyto práce nebyly dokončeny. Práce na druhé etapě sanačních prací byly v době kontroly NKÚ teprve zahájeny.

ŘSD v širším území sesuvu zajišťovalo do konce roku 2015 jen geodetický monitoring. Veřejnou zakázku na doplňující inženýrsko-geologický průzkum, z něhož mají být získány údaje a informace potřebné pro splnění úkolů stanovených v části b) usnesení vlády č. 640/2013, zadalo ŘSD až počátkem ledna 2016, tedy 2,5 roku po vzniku sesuvu. Zadání této zakázky přitom ŘSD připravovalo již od září 2013.

MD ještě v listopadu 2015 v odpovědi na dotaz NKÚ uvedlo, že termín vypracování analýzy příčin sesuvu zatím není upřesněn a není možno ani uvést, kdo tuto analýzu provede. V únoru 2016 pak uvedlo, že potenciálním zájemcům již rozeslalo výzvu k podání nabídky na zakázku malého rozsahu s požadovaným termínem jejího dokončení na začátku května 2016, tedy téměř tři roky po vzniku sesuvu.

V informacích a dokladech, které ŘSD a MD poskytly ke kontrole, nejsou uvedeny žádné konkrétní důvody zpoždění provádění prací oproti původním předpokladům. Odklad zahájení sanačních prací nekoresponduje s deklarovanou nezbytností jejich bezodkladného zahájení z důvodu trvalého nebezpečí reaktivace sesuvu. Zahájení sanačních prací bez analýzy příčin sesuvu je v rozporu s konstatováním o nemožnosti navrhnout sanaci sesuvného území bez znalosti ověřených příčin sesuvu.

V důsledku pozdního vypracování analýzy příčin sesuvu a označení osob, které vznik sesuvu zavinily, resp. mohly zavinít či se na jeho vzniku podílet, může být ohroženo uplatnění práva na náhradu škody²⁷ (tedy přímé škody na majetku státu) a nákladů vynaložených na sanaci sesuvu. MD k tomu uvedlo, že dobu cca jednoho měsíce od termínu pro předložení výsledků analýzy příčin sesuvu do promlčení práva na náhradu škody považuje za dostatečnou.

Podle ustanovení právního předpisu účinného v době vzniku sesuvu²⁸ každý odpovídá za škodu, kterou způsobí jinému provozní činností. Odpovědnosti za škodu se ten, kdo ji způsobil, zproští pouze tehdy, prokáže-li, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného.

Z dokumentů, které ŘSD předložilo ke kontrole²⁹, vyplývá, že na vzniku sesuvu se významným způsobem podílely vody, které přitékaly do sesuvného území z prostoru lomu Dobkovičky. Svědčí o tom mj. opatření, která byla navržena v rámci sanace sesuvu – výstavba odvodňovacího příkopu, jehož úkolem je odvádění povrchových vod přetékaných přes hranu

²⁷ Ustanovení § 106 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

²⁸ Ustanovení § 420a odst. 1) a 3) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

²⁹ Dokument: *D8 0805 – posudek k sesuvu v prostoru Prackovice – Dobkovičky, staničení dálnice D8 km 56,3 až 56,5 a širší oblast*; AZ Consult, spol. s r.o., červenec 2013. Dokument: *D8 – odstranění sesuvu v km 56,300 – 56,500 + stabilizace oblasti kolem stavby D8 0805 – Technická studie proveditelnosti technických opatření*; AZ Consult, spol. s r.o., srpen 2014.



lomu mimo sesuvné území (stavba je v realizaci), a výstavba hloubkového drénu, jehož úkolem je jímání srážkových vod zasáknutých v prostoru lomu a jejich odvádění rovněž mimo sesuvné území (stavba je v přípravě).

Stavba odvodňovacího příkopu je z části umístěna v dobývacím prostoru lomu a na pozemcích ve vlastnictví majitele lomu. ŘSD do doby kontroly nedořešilo majetkoprávní vypořádání této stavby. Nepředložilo žádné doklady, z nichž by vyplývalo, že vůči majiteli lomu uplatnilo požadavky týkající se úhrady nákladů této stavby nebo její části. Předložilo doklady pouze o tom, že majitel lomu souhlasí s provedením stavby, avšak za podmínky, že v budoucnu bude v souvislosti s pokračováním těžební činnosti v lomu zajištěno přemístění vybudovaného odvodňovacího příkopu. Nedořešena rovněž zůstává úhrada budoucích nákladů spojených s provozem stavby (mj. čištění příkopu) a odvodem zachycených vod.

Z dokladů předložených ke kontrole nebylo možné posoudit mimořádnost povětrnostních podmínek v oblasti výstavby úseku 0805 v období před sesuvem, resp. zjistit, nakolik se tyto podmínky lišily od podmínek, které byly uvažovány při přípravě stavby úseku 0805. Ke kontrole rovněž nebyly předloženy žádné doklady, které by se zabývaly případnými změnami jiných vnějších podmínek a okolností (geomorfologické podmínky, hydrogeologické podmínky atd.) oproti podmínkám, s nimiž bylo počítáno při přípravě stavby úseku 0805.

Z dokladů předložených ke kontrole tedy nelze ani vyhodnotit, zda lze vznik sesuvu přičíst zásahu vyšší moci, který ŘSD nemohlo předpokládat a jeho negativním důsledkům předejít např. stavebně-technickými opatřeními, která jsou prováděna při sanaci sesuvu (odvodnění území sesuvu, zajištění svahu nad odřezem dálnice statickým prvkem atd.), již při přípravě, popř. realizaci stavby úseku 0805.

Sesuvem byl kromě části stavby dálnice D8 zničen i cca 300metrový úsek regionální železniční trati. Varianta sanace sesuvu zohledňující opravu železniční trati byla v průběhu přípravných a projektových prací zvažována, ale nakonec od ní bylo upuštěno s tím, že případná obnova trati bude řešena samostatným projektem. Důvodem bylo odkládání závazného rozhodnutí o obnově železniční trati na základě jednání s dotčenými subjekty.

Samostatná příprava a stavební realizace projektu obnovy dálnice D8 a projektu obnovy železniční trati v úseku poškozeném sesuvem bez vzájemné věcné a časové koordinace může vést mj. k nárůstu finančních nákladů oproti postupu, kdy by oba tyto projekty byly řešeny koordinovaně.

5. Zadávání veřejných zakázek

ŘSD při zadávání veřejné zakázky na stavební práce v úseku 0805 v objemu 9,9 mld. Kč bez DPH nepostupovalo v souladu s právními předpisy³⁰, neboť v zadávací dokumentaci nevymezilo dostatečně předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro vypracování nabídky.

Zadávací dokumentace neobsahovala přesné označení projektové dokumentace, ze které vycházela mj. při stanovení výkazu výměr. Z předložených soupisů prací vyplývá, že byly vyhotoveny z projektové dokumentace pro zadání stavby (ze zadávacích výkresů stavby), která nevymezuje jednoznačným způsobem požadovaný rozsah prací. Množství uvedená v soupisu prací stavby byla označena jen za přibližná s tím, že „v žádném případě je nelze považovat za přesná množství, která musí být požadována a zhotovena.“

Zadávací dokumentace obsahovala rozpory a nejasnosti. Např. skutečná výměra položky u dvou stavebních objektů byla desetinásobně vyšší, než bylo uvedeno v zadávací dokumentaci. Vzhledem k tomu, že ŘSD veřejnou zakázku zadalo před získáním stavebních povolení potřebných pro její plnění, zadávací dokumentace neobsahovala podmínky stanovené ve stavebních povoleních vzešlé mj. z požadavků účastníků stavebního řízení.

O nedostatečném vymezení předmětu zakázky svědčí rovněž velké množství změn v soupisech prací po vypracování realizační projektové dokumentace stavby a následně i v průběhu výstavby. Do doby kontroly (leden 2016) celkový objem dodatečných a nových prací dosáhl výše 1,76 mld. Kč bez DPH, tj. 19,69 % smluvní ceny díla bez rezervní položky, a celkový objem méněprací výše 1,17 mld. Kč bez DPH, tj. 13,07 % smluvní ceny díla bez rezervní položky.

ŘSD při zadání veřejné zakázky na dodatečné stavební práce v celkovém objemu 25,9 mil. Kč nepostupovalo v souladu s právními předpisy³¹, když tyto práce zadalo v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly prokazatelně splněny zákonem dané podmínky pro možnost jejich zadání v tomto typu zadávacího řízení, zejména vznik jejich potřeby v důsledku objektivně nepředvídaných okolností, resp. v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat.

Dodatečné stavební práce byly prováděny v důsledku úprav konstrukčních částí mostu, které byly způsobeny chybami v projektové dokumentaci pro zadání stavby z dubna 2007. ŘSD vady projektové dokumentace zjistilo a napravilo až po více než šesti letech při přípravě realizační dokumentace stavby. Zjištění zásadních vad projektové dokumentace se značným časovým odstupem svědčí o nedostatečné kontrole projektové dokumentace při jejím převzetí a následně i při kontrole podkladů pro zadání veřejné zakázky.

³⁰ Ustanovení § 44 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³¹ Ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

V případě veřejné zakázky na dodatečné stavební práce v celkovém objemu 313,6 mil. Kč nebylo možné splnění podmínek stanovených právním předpisem³¹ z dokladů předložených ke kontrole jednoznačně vyhodnotit. Důvodem je zejména velký časový odstup přibližně dvaceti let od doby přípravy stavby a také nejistota, které konkrétní podklady byly při přípravě této stavby použity. ŘSD v odůvodnění postupu při zadání této veřejné zakázky navíc uvedlo důvody odpovídající jinému ustanovení právního předpisu³².

ŘSD v případě dvou veřejných zakázek v celkovém objemu 6,5 mil. Kč, které se týkaly výstavby komunikací souvisejících s přípravou sanace území zasaženého sesuvem, nepostupovalo v souladu s právními předpisy³³, když je zadalo samostatně jako zakázky malého rozsahu na stavební práce.

ŘSD v případě tří veřejných zakázek v celkovém objemu 2,8 mil. Kč, které se týkaly expertní činnosti související se sanací sesuvu, nevymezilo náležitě předmět plnění a nepředložilo ke kontrole doklady, z nichž by bylo možné ověřit skutečný obsah a rozsah plnění, která dodavatelé v rámci těchto zakázek poskytli.

ŘSD v případě dvou veřejných zakázek v celkovém objemu 364 tis. Kč, které se týkaly zajištění ochrany přírody při sanaci sesuvu a dostavbě úseku 0805, postupovalo netransparentně. Kontrolou NKÚ byl zjištěn časový i věcný nesoulad mezi zadáním zakázek a jejich skutečným plněním. Rozpory byly zjištěny i v dokladech o skutečném obsahu a rozsahu poskytnutého plnění.

³² Ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³³ Ustanovení § 13 odst. 3) a 4) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Seznam zkratk a zkrácených názvů

ČR	Česká republika
ČSN	česká státní norma
ČVUT	České vysoké učení technické
DPH	daň z přidané hodnoty
CHKO České středohoří	chráněná krajinná oblast České středohoří
CHKO	chráněná krajinná oblast
IZ	investiční záměry
KA 06/03	kontrolní akce NKÚ č. 06/03 – <i>Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPD	operační program <i>Doprava</i>
program č. 327 220	program č. 327 220 – <i>Výstavba dálnice D8 Praha – Ústí nad Labem – státní hranice ČR/SRN</i>
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
sesuv	sesuv zeminy, který v roce 2013 poškodil dálnici D8 v katastru obce Dobkovičky
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SO	stavební objekt
SRN	Spolková republika Německo
úsek 0805	úsek dálnice D8 mezi obcemi Lovosice – Řehlovice
usnesení vlády č. 631/1993	usnesení vlády ČR ze dne 10. 11. 1993 č. 631, <i>o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005</i>
usnesení vlády č. 640/2013	usnesení vlády ČR ze dne 14. 8. 2013 č. 640, <i>k informaci o havarijní situaci způsobené sesuvem na dálnici D8 u Dobkoviček a k návrhu řešení</i>
usnesení vlády č. 65/2007	usnesení vlády ČR ze dne 24. 1. 2007 č. 65, <i>ke kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 06/03 Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8</i>

15/30**Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit
příspěvková organizace Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra.

Kontrolováno bylo období let 2013 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od srpna 2015 do února 2016.

Kontrolovaná osoba:

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra, Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podala kontrolovaná osoba, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání kontrolované osoby proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VIII. jednání, které se konalo dne 30. května 2016,
schválilo usnesením č. 10/VIII/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Informace k předmětu kontroly

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra (dále také „ZSMV“) je státní příspěvková organizace zřízená Ministerstvem vnitra ke dni 1. 1. 1998 na základě zřizovací listiny ze dne 8. 12. 1997.

ZSMV je účetní jednotkou ve smyslu zákona o účetnictví¹, hospodaří s majetkem státu v souladu se zákonem o majetku státu² a rozpočtovými pravidly³.

Organizace byla zřízena pro poskytování a zabezpečování komplexních služeb Ministerstvu vnitra (dále také „MV“) jako ústřednímu orgánu státní správy. Rozsah působnosti organizace je vymezen zřizovací listinou ve znění pozdějších dodatků. Hlavním předmětem činnosti ZSMV je zabezpečování funkcí a úkolů dle potřeb a požadavků Ministerstva vnitra, Policie České republiky a ostatních organizačních součástí resortu Ministerstva vnitra ve velmi široké škále působnosti, zejména zabezpečování oprav, pronájmu a udržování majetku státu a zajišťování ubytovacích kapacit a prostor pro školení zaměstnanců resortu MV.

Statutárním orgánem ZSMV je generální ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr vnitra. ZSMV zaměstnávalo v kontrolovaném období let 2013 až 2015 průměrně 1 000 zaměstnanců.

Hodnota kontrolovaného majetku činila celkem 1 192 448 tis. Kč a objem kontrolovaných peněžních prostředků činil 76 207 tis. Kč.

Přehled vybraných položek rozvahy zachycujících v zůstatkových cenách hodnoty majetku státu, se kterým bylo ZSMV příslušné hospodařit ke konci roku 2013, 2014 a 2015, je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 1 – Přehled aktiv ZSMV (netto) (v Kč)

Majetek	Stav ke konci roku (netto)		
	2013	2014	2015
AKTIVA CELKEM	3 058 644 452,85	3 215 273 582,56	3 518 189 739,64
Stálá aktiva	2 121 552 207,15	2 154 748 367,05	2 367 017 250,86
<i>DNM</i>	<i>9 657 651,70</i>	<i>5 122 341,13</i>	<i>6 006 332,34</i>
<i>DHM</i>	<i>2 111 894 555,45</i>	<i>2 149 626 025,92</i>	<i>2 361 010 918,52</i>
– Pozemky	289 960 498,63	286 650 109,53	244 412 638,53
– Kulturní předměty	3 610 605,06	3 534 804,56	3 568 998,03
– Stavby	1 724 077 426,91	1 686 343 785,82	1 624 864 495,41
– Samostatné movité věci	50 496 984,54	57 955 160,24	125 655 237,07
– Nedokončený DHM	37 949 040,31	9 569 389,77	28 828 185,48
– Zbylý DHM	5 800 000,00	105 572 776,00	333 681 364,00
Dlouhodobý finanční majetek	0,00	0,00	0,00
Dlouhodobé pohledávky	0,00	0,00	0,00
Oběžná aktiva	937 092 245,70	1 060 525 215,51	1 151 172 488,78

Zdroj: účetní závěrky ZSMV sestavené k 31. 12. 2013, 2014 a 2015.

Pozn.: DNM – dlouhodobý nehmotný majetek; DHM – dlouhodobý hmotný majetek.

¹ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

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

³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Přehled nákladů, výnosů a výsledků hospodaření ZSMV v letech 2013, 2014 a 2015 je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 2 – Náklady, výnosy a výsledky hospodaření ZSMV (v Kč)

	2013		2014		2015	
	hlavní činnost	jiná činnost	hlavní činnost	jiná činnost	hlavní činnost	jiná činnost
Náklady celkem	694 611 454,76	112 296 567,32	772 854 902,88	101 035 104,40	853 105 457,61	77 572 975,70
Náklady z činnosti	687 712 888,72	105 883 527,32	770 854 902,88	96 669 924,40	853 100 440,18	77 570 533,58
Výnosy celkem	694 552 752,08	129 559 507,13	782 287 333,36	110 654 589,46	860 488 437,92	92 320 379,39
Výnosy z činnosti	92 665 501,62	129 530 518,08	115 992 880,36	110 649 569,19	130 849 282,62	92 319 698,77
Příspěvek na provoz	596 061 829,00	–	665 354 891,00	–	712 002 863,00	–
Výsledek hospodaření	-58 702,68	17 262 939,81	9 432 430,48	9 619 485,06	7 382 980,31	14 747 403,69
VH z činnosti	-595 047 387,10	23 646 990,76	-654 862 022,52	13 979 644,79	-722 251 157,56	14 749 165,19

Zdroj: účetní závěrky ZSMV sestavené k 31. 12. 2013, 2014 a 2015.

Pozn.: VH – výsledek hospodaření.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

ZSMV poskytovalo bezúplatně své služby (užívání dopravních prostředků a jejich opravy) organizačním složkám státu v resortu MV. Zákon o rozpočtových pravidlech však neumožňuje, aby státní příspěvková organizace poskytovala bezúplatná plnění jiným subjektům než svému zřizovateli.

ZSMV poskytlo na základě smlouvy bezúplatné užívání nemovitého majetku a dopravních prostředků státnímu podniku v resortu MV, který se zabývá podnikáním, což zákon o majetku státu² neumožňuje.

ZSMV poskytovalo některým zaměstnancům bezúplatně služební vozidla k soukromým účelům, přestože to zákon o majetku státu neumožňuje.

ZSMV v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách⁴ zadalo veřejnou zakázku na bourací práce objektu garáží v areálu Veleslavin přímo jednomu uchazeči prostřednictvím jednacního řízení bez uveřejnění. Pro přímé zadání veřejné zakázky však nebyl zákonný důvod, neboť ZSMV objekt dlouhodobě užívalo a jeho stav mu byl znám. K havarijnímu stavu objektu garáží ZSMV přispělo mj. tím, že neprovádělo řádně údržbu objektu, což vyústilo v jeho částečnou demolici. ZSMV tak mělo dostatek času k zadání veřejné zakázky v otevřeném řízení.

ZSMV neoprávněně dělilo veřejné zakázky na praní prádla a právní služby. Tímto postupem omezilo v rozporu se zákonem přístup k veřejným zakázkám většímu počtu dodavatelů, kteří mohli podat nabídky.

ZSMV nestanovovalo v zadávacích podmínkách veřejných zakázek na externí opravy dopravních prostředků, resp. na dodávky náhradních dílů pro ně, požadavky na nabídkovou

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

cenu tak, aby byla porovnatelná (např. hodinová sazba, ceny konkrétních typových náhradních dílů). ZSMV tak vybíralo dodavatele na základě celkové nabízené ceny dodávky bez vazby na nabízená plnění.

ZSMV v oblasti správy pohledávek v některých případech nepožadovalo od dlužníků úroky z prodlení z dlužné částky, úkony směřující k vymožení dlužných částek provádělo se značným časovým odstupem a v uzavřených dohodách o výkonu exekuční činnosti sjednalo nevýhodně pro stát vyplacení dlužných částek až po jejich celkovém vymožení.

ZSMV provádělo servisní prohlídky a opravy dopravních prostředků, jejichž průměrná doba trvání byla neúměrně dlouhá (v kontrolovaném období činila přes deset dní).

ZSMV využívalo nedostatečně ubytovací kapacity rekreačních zařízení. Ubytovací kapacita rekreačních zařízení ZSMV byla v letech 2013 až 2015 využívána v průměru z 31 %, z toho v rámci hlavní činnosti ze 14 %.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

Neoprávněné bezúplatné poskytování služeb organizačním složkám státu v resortu MV

ZSMV evidovalo v majetku dopravní prostředky, které byly v užívání organizačních složek státu v resortu MV. Náklady související s užíváním těchto dopravních prostředků (s výjimkou spotřeby pohonných hmot) hradilo ZSMV, šlo např. o náklady na zákonné a havarijní pojištění, servisní prohlídky, výměny pneumatik, opravy, poplatky za užívání autorádia, kontrolu emisí apod.

Přehled o výši nákladů souvisejících s užíváním dopravních prostředků organizačními složkami státu v resortu MV v kontrolovaném období uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 3 – Přehled o výši nákladů ZSMV v souvislosti s užíváním dopravních prostředků ZSMV jinými organizačními složkami státu v resortu MV (v Kč)

Vypůjčitel	Náklady související s užíváním*
Zdravotnické zařízení MV	12 843 441,72
Správa základních registrů	1 013 589,96
Správa uprchlých zařízení	159 253,89
Centrum sportu	2 776 559,33
Celkem organizační složky státu v resortu MV	16 792 844,90

Zdroj: ZSMV – vnitřní evidence autoprovozu.

* Bez nákladů na odpisy dopravních prostředků.

V uzavřených smlouvách o výpůjčkách dopravních prostředků mezi ZSMV a organizačními složkami státu v resortu MV se mj. uvádí, že veškeré náklady související s užíváním dopravních prostředků mají být zpětně čtvrtletně vyhodnocovány a předány k provedení rozpočtového opatření. Kompenzace takto vyhodnocených nákladů probíhá prostřednictvím rozpočtových opatření, která provádí MV jako zřizovatel ZSMV a kterými je navyšován příspěvek na provoz ZSMV. MV však účastníkem uvedených smluvních vztahů není.

V kontrolovaném období let 2013 až 2015 činily náklady ZSMV související s užíváním dopravních prostředků organizačními složkami státu v působnosti MV celkem 16 793 tis. Kč.

ZSMV realizovalo i u nákladů souvisejících s opravami a udržováním cizích dopravních prostředků obdobný způsob jejich kompenzace jako v případě nákladů souvisejících s užíváním dopravních prostředků organizačními složkami státu v působnosti MV.

Přehled o výši „nerealizovaných výnosů“⁵ souvisejících s opravami cizích dopravních prostředků dle vybraných organizačních složek resortu MV v kontrolovaném období uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 4 – Přehled „nerealizovaných výnosů“ souvisejících s opravami cizích vozidel (v Kč)

Odběratel	Nerealizované výnosy související s opravami
Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy	80 530 013
Krajské ředitelství policie Středočeského kraje	62 551 644
Vyšší policejní škola MV pro kriminální policii	929 045
Vyšší policejní škola a Střední policejní škola MV v Praze	323 817
Policejní akademie ČR	200 535
Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje	20 173
Celkem	144 555 227

Zdroj: informace ZSMV.

V kontrolovaném období let 2013 až 2015 činily „nerealizované výnosy“ ZSMV související s opravami cizích dopravních prostředků vybraných organizačních složek státu v působnosti resortu MV celkem 144 555 tis. Kč.

Služby autoopravy byly v kontrolovaném období prováděny podle pravidel sjednaných mezi ZSMV a útvary Policie ČR. V kontrolovaných dokumentech bylo uvedeno, že ZSMV a uvedené útvary Policie si vzájemně nefakturují, a tedy ani nehradí poskytnuté služby ani materiál.

ZSMV mělo v kontrolovaném období rovněž uzavřené smlouvy o spolupráci na úseku opravárenství a servisních služeb s dalšími organizačními složkami státu v působnosti MV. Z těchto smluv vyplývá, že náklady související s opravami a udržováním dopravních prostředků byly kompenzovány na základě čtvrtletního vyúčtování poskytovaných služeb, a to formou rozpočtového opatření, které provádělo MV jako zřizovatel ZSMV a kterým byl navyšován příspěvek na provoz ZSMV. Ve většině případů se jednalo pouze o kompenzaci nákladů na materiál v jeho pořizovacích cenách.

MV však uvedené dopravní prostředky neužívalo a nebylo ani účastníkem smluvních vztahů upravujících podmínky oprav a udržování cizích dopravních prostředků a podmínky užívání zapůjčených dopravních prostředků. MV proto nemohlo disponovat dostatečnými informacemi o kvalitě a hospodárnosti poskytovaných plnění.

ZSMV tedy poskytuje v rámci svého předmětu činnosti bezúplatně služby autoopravy a poskytuje bezúplatně k užívání dopravní prostředky včetně služeb spojených s tímto užíváním organizačním složkám státu v resortu MV.

Uvedený postup bezúplatného poskytování služeb ZSMV ostatním organizačním složkám státu v resortu MV, které nejsou zřizovatelem ZSMV, je v rozporu s rozpočtovými pravidly⁶.

⁵ Jedná se o souhrn finančních prostředků uvedených v nákladových listech (výkaz výkonů na základě kalkulované hodinové sazby a nákladů na materiál) oprav, které ZSMV odběratelům nefakturovalo.

⁶ Ustanovení § 66 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

Takto nastavený systém kompenzace nákladů souvisejících s poskytovaným plněním nevytváří podmínky pro hospodárné využití peněžních prostředků státu, neboť uživatelé služeb bez přímého výdeje peněžních prostředků za tyto služby nejsou vázáni povinnostmi plnění určených úkolů nejhospodárnějším způsobem, včetně povinnosti dodržování rozpočtové kázně, která je vázána na výdej peněžních prostředků.

Neoprávněné sjednání bezúplatného užívání nemovitého majetku a dopravních prostředků státním podnikem v resortu MV

ZSMV uzavřelo dne 31. 5. 2013 se státním podnikem v resortu MV smlouvu o výpůjčce nebytových prostor a pozemku. Jednalo se o nebytové prostory, související pozemky, garážová stání a parkovací místa.

Ve smlouvě bylo uvedeno, že předmět výpůjčky bude bezúplatně užíván výlučně k zajištění výkonu státní správy a že vypůjčitel je povinen hradit pouze provozní náklady související s užíváním předmětu výpůjčky.

ZSMV evidovalo v majetku dopravní prostředky, které byly v užívání státního podniku v resortu MV. Z uzavřené smlouvy ve znění jejího dodatku vyplývá, že státní podnik užívá dopravní prostředky ZSMV a hradí pouze náklady spojené s opravami a pojištěním těchto vozidel, avšak součástí smlouvy není cena za samotné užívání dopravních prostředků.

Výše nákladů na provoz dopravních prostředků užívaných státním podnikem v kontrolovaném období činila celkem 405 tis. Kč.

ZSMV porušilo zákon o majetku státu⁷, když sjednalo bezúplatné užívání nemovitého majetku a dopravních prostředků státním podnikem v resortu MV, přestože státní podnik je osobou zabývající se podnikáním.

ZSMV současně nedodrželo jednu ze základních povinností při hospodaření s majetkem státu, neboť si nepočítalo tak, aby neodůvodněně nesnížilo výnos z majetku, se kterým hospodaří.⁸

Vzhledem k výši nájemného za užívání nebytových prostor, které ZSMV pronajímalo ve stejném objektu, mohl výnos z nebytových prostor za období účinnosti výše uvedené smlouvy o výpůjčce, tedy za období od 1. 6. 2013 do konce roku 2015, dosáhnout výše minimálně 7 816 tis. Kč.

Neoprávněné bezúplatné užívání služebních dopravních prostředků pro soukromé účely

V kontrolovaném období let 2013 až 2015 bylo poskytováno čtyřem zaměstnancům ZSMV pět vozidel k užívání i pro soukromé účely. Tato vozidla ve sledovaném období ujela celkem 75 732 km, z toho pro soukromé účely zaměstnanců celkem 12 456 km, tj. 16,45 % z celkově ujetých kilometrů.

Uvedené dopravní prostředky nelze považovat za dočasně nepotřebný majetek, neboť jsou trvale využívány k plnění úkolů organizace. Jejich ponecháním do užívání zaměstnanců nebylo dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke

⁷ Ustanovení § 27 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.

⁸ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

kterému příspěvkové organizaci slouží, neboť se zaměstnanci nepodíleli na úhradě nákladů spojených s provozem vozidel, hradili pouze náklady na pohonné hmoty.

ZSMV některým svým zaměstnancům umožnilo užívat bezúplatně služební vozidla k soukromým účelům, přestože takový postup je v rozporu se zákonem o majetku státu⁹.

Zanedbání péče o objekt garáží a neoprávněné přímé zadání zakázky na jeho částečnou demolici

ZSMV si v průběhu let 2012 až 2013 na základě zhoršujícího se stavu objektu garáží v areálu Veleslavín nechalo vypracovat odborné posudky jeho stavu. Z dokumentů předložených ke kontrole vyplynulo, že havarijní stav objektu byl mj. způsoben dlouhodobě nedostatečnou údržbou. Do objektu zatékalo, což vedlo ke korozi výztuží konstrukce objektu, jejichž obetonování bylo porušeno nebo zcela chybělo. **ZSMV tedy neprovádělo dostatečně údržbu objektu garáží, a neplnilo tak jednu ze základních povinností¹⁰ při hospodaření s majetkem státu.**

ZSMV na základě odborných posudků rozhodlo o odstranění objektu garáží. Následně zadalo veřejnou zakázku *Zabezpečení bouracích prací objektu garáží v areálu automobilových oprav Veleslavín, Praha 6, José Martího 385*. Tato zakázka byla zadána v jednacím řízení bez uveřejnění přímo jednomu zájemci. ZSMV odůvodnilo přímé zadání veřejné zakázky tím, že šlo o krajně naléhavý případ řešení havarijního stavu objektu, který zadavatel svým jednáním nezpůsobil a ani nemohl předvídat, a že z časových důvodů nebylo možné zadat veřejnou zakázku v jiném druhu zadávacího řízení¹¹. ZSMV uzavřelo s vybraným zájemcem smlouvu, která stanovila cenu v celkové výši 50 790 tis. Kč.

NKÚ na základě prověřených skutečností neshledal k přímému zadání veřejné zakázky zákonný důvod¹¹, neboť ZSMV objekt dlouhodobě užívalo, jeho stav mu tedy byl známý, a havarijní stav objektu garáží byl mj. způsoben dlouhodobě nedostatečnou údržbou. ZSMV tak mělo dostatek času k zadání veřejné zakázky v otevřeném řízení vzhledem k předpokládané hodnotě zakázky. ZSMV svým postupem mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, neboť přímé zadání veřejné zakázky neumožnilo předložit nabídku více uchazečům, což by mohlo vést k nižší nabídkové ceně.

Dále NKÚ zjistil, že ZSMV při zahájení odstraňování stavby nepostupovalo v souladu se stavebním zákonem¹², neboť neohlásilo stavebnímu úřadu záměr odstranit stavbu. Záměr odstranit stavbu garáží v areálu automobilových oprav Veleslavín ohlásilo ZSMV stavebnímu úřadu až 27 dní po zahájení odstraňování stavby.

Neoprávněné dělení veřejných zakázek a nedostatky v zadávání veřejných zakázek

Mezi hlavní činnosti ZSMV patří čištění textilu. Náklady na službu praní prádla činily v letech 2013 až 2015 celkem 11 646 tis. Kč. ZSMV při zadávání veřejných zakázek na praní a chemické čištění prádla nezohledňovalo skutečnost, že službu praní a chemické čištění prádla pro potřeby resortu MV poskytuje dlouhodobě na území celé České republiky. Při stanovení výše

⁹ Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁰ Ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.

¹¹ Ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb.

¹² Ustanovení § 128 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

předpokládané hodnoty veřejné zakázky mělo ZSMV vycházet z celkových nákladů za službu praní prádla na celém území, kde tuto službu zajišťuje, a zároveň zohlednit trvalost zajišťování této služby.

Celkové náklady na právní služby v kontrolovaném období let 2013 až 2015 činily 3 437 tis. Kč. Kontrola NKÚ prověřila způsob výběru nejvýznamnějšího dodavatele právních služeb.

ZSMV v červenci roku 2014 zadalo veřejnou zakázku malého rozsahu na právní služby. Na základě této veřejné zakázky uzavřelo ZSMV s vybraným dodavatelem právních služeb smlouvu na dobu dvou let nebo do vyčerpání finančního limitu 1 650 tis. Kč bez DPH. Náklady na právní služby na základě této smlouvy již v červnu 2015 činily 1 528 tis. Kč bez DPH.

Následně v červenci 2015 zadalo ZSMV další veřejnou zakázku malého rozsahu na právní služby. Na základě uvedené veřejné zakázky uzavřelo s tímtež dodavatelem právních služeb jako v případě předcházející veřejné zakázky smlouvu s platností na jeden rok nebo do vyčerpání finančního limitu 1 718 tis. Kč bez DPH.

Z uzavřených smluv a výkazů úkonů, které jsou přílohou jednotlivých faktur, vyplývá, že předmětem obou smluvních vztahů s tímtež dodavatelem bylo zajištění právních služeb ve věci odstoupení od nájemní smlouvy týkající se lázeňských komplexů. Veřejná zakázka zadaná v roce 2015 tak měla zajistit pokračování právních služeb, které byly předmětem již předchozí veřejné zakázky. Na tuto druhou veřejnou zakázku nelze tedy pohlížet jako na samostatnou veřejnou zakázku.

ZSMV dále také přizpůsobilo délku trvání smlouvy u zakázky z roku 2015 na jeden rok nebo do vyčerpání finančního limitu tak, aby finanční limit odpovídal veřejné zakázce malého rozsahu. ZSMV však nemohlo v době vypsání veřejné zakázky důvodně očekávat, že řešené právní kauzy budou během jednoho roku vyřešeny a ZSMV již nadále nebude potřebovat externí právní služby v těchto věcech. Navíc se časovým rozdělením uvedené zakázky ZSMV vystavilo riziku změny právního zástupce v předmětných právních sporech na základě výsledků výběrových řízení. Ze součtu nákladů vynaložených na právní služby dle smlouvy uzavřené na základě první veřejné zakázky a předpokládané hodnoty u druhé veřejné zakázky je zřejmé, že se nejedná o veřejnou zakázku malého rozsahu.

ZSMV v případech veřejných zakázek na praní prádla a právní služby nedodrželo postup stanovený zákonem o veřejných zakázkách¹³, když rozdělilo předměty veřejných zakázek¹⁴, čímž došlo ke snížení předpokládaných hodnot veřejných zakázek pod limity stanovené tímto zákonem¹⁵. Pokud by ZSMV postupovalo v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, vytvořilo by podmínky pro podání a hodnocení nabídek více uchazečů, což mohlo vést k výběru vhodnější nabídky.

NKÚ zkontroloval rovněž postup při zadávání a vyhodnocení u pěti veřejných zakázek na dodavatelské zajištění oprav konkrétních typů dopravních prostředků, popř. i na dodávky náhradních dílů pro tyto dopravní prostředky. Všechny veřejné zakázky byly realizovány jako zakázky malého rozsahu.

¹³ Ustanovení § 21 zákona č. 137/2006 Sb.

¹⁴ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb.

¹⁵ Ustanovení § 12 zákona č. 137/2006 Sb.

U tří kontrolovaných veřejných zakázek¹⁶ ZSMV žádným konkrétním způsobem nestanovilo v zadávacích podmínkách, z čeho má sestávat nabídková cena. Nabídkové ceny uchazečů, které byly předmětem hodnocení nabídek, nesestávaly z žádných konkrétních cen, které by byly porovnatelné (např. hodinových sazeb prací, cen náhradních dílů apod.), a neměly tak žádnou vypovídací schopnost. ZSMV vybíralo dodavatele na základě celkové nabízené ceny dodávky bez vazby na nabízená plnění. Na základě takto stanovených nabídkových cen nebylo ZSMV schopno zajistit výběr nejvhodnějšího dodavatele. Vzhledem k výskytu více takto nedostatečně zadáných a vyhodnocených veřejných zakázek se zjevně jedná o systematicky se opakující nedostatek v oblasti zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

Nedostatečná správa pohledávek

V případě osmi z dvanácti kontrolovaných pohledávek ZSMV nepostupovalo v souladu se zákonem o majetku státu¹⁷, neboť u těchto splatných pohledávek nepožadovalo od dlužníků úroky z prodlení z dlužné částky. ZSMV sice na vydaných fakturách – daňových dokladech, jimiž účtovalo náklady za odtah a střežení parkoviště – uvedlo klauzuli o své povinnosti požadovat u splatných pohledávek úroky z prodlení, ale uvedeným zákonem uloženou povinnost neplnilo.

Ze spisů dlužníků podrobených kontrole bylo zjištěno, že ZSMV některé úkony směřující k vymození dlužných částek provádělo se značným časovým odstupem. Např. návrh na exekuční příkaz k vymození pohledávky ve výši 90 tis. Kč ZSMV vyhotovilo až 1 241 dnů po nabytí právní moci platebního rozkazu.

ZSMV v dohodách o výkonu exekuční činnosti a další činnosti podle exekučního řádu¹⁸ uzavřených se soudním exekutorem sjednalo vyplacení peněžitého plnění na vymáhané povinnosti až po obdržení celého plnění z každého jednotlivého exekučního příkazu a příkazu k náhradě nákladů exekuce, přestože exekuční řád stanoví povinnost exekutora vyplatit oprávněnému vymožené částečné plnění do 30 dnů, pokud se nedohodnou jinak. Uvedený postup může vést k riziku, že v případech, kdy jejich nevýznamná část nebude vymožena, ZSMV nebude disponovat značným podílem částečně vymožených pohledávek, které by jinak mohlo efektivně využívat k výkonu stanovených činností. Ke dni 15. 8. 2015 vyčíslil soudní exekutor k jednotlivým exekučním případům uhrazené částky, jako částečná peněžítá plnění na vymáhané povinnosti, v celkové výši 463 tis. Kč.

ZSMV tak v případě vymáhání dlužných částek a v případě dohod o vyplácení exekutorem vymožených částek nepostupovalo v souladu se zákonem o majetku státu,¹⁹ neboť nevyužívalo důsledně všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu, a neplnilo tak základní povinnost stanovenou pro hospodaření s majetkem státu.

¹⁶ Jedná se o veřejné zakázky *Opravy motorových vozidel a dodávky náhradních dílů pro vozidla značky HYUNDAI, Zajištění opravárenských prací pro vozidla značky FORD v roce 2013/2014 a Opravy vozidel značky FORD II.*

¹⁷ Ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁸ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

¹⁹ Ustanovení § 14 odst. 1 a 4 zákona č. 219/2000 Sb.

V případě šesti kontrolovaných pohledávek v souhrnné výši 374 tis. Kč ZSMV nepostupovalo v souladu se zákonem o účetnictví,²⁰ když o těchto pohledávkách neúčtovalo do období, se kterým časově a věcně souvisely, a v důsledku toho nebylo účetnictví ZSMV úplné.

Systém správy pohledávek ZSMV vykazoval vysoké množství nedostatků, a nebyl tak zcela funkční.

Doba oprav a udržování cizích dopravních prostředků

NKÚ prověřil dobu trvání oprav v autoopravnách ZSMV, a to na vzorku veškerých dopravních prostředků opravovaných v letech 2013 až 2015, jejichž oprava byla provedena v rámci hlavní činnosti a byla ukončena do 8. 1. 2016. Jednalo se o 30 884 oprav realizovaných na 4 065 dopravních prostředcích. Na jeden dopravní prostředek tak v tomto období připadalo průměrně 7,6 opravy. V rámci jednoho roku se jednalo v průměru o 2,53 opravy na dopravní prostředek. Průměrnou dobu trvání jednotlivých druhů oprav v letech 2013 až 2015 zobrazuje tabulka č. 5.

Tabulka č. 5 – Průměrná doba oprav v letech 2013 až 2015 v hlavní činnosti

Druh oprav	Počet	Průměrná doba oprav (ve dnech)
Běžné opravy	12 798	13,51
Nehody	1 439	35,69
Servisní prohlídky	5 103	15,53
Souhrnné zakázky	11 544	1,25
Celkem	30 884	10,29*

Zdroj: databáze ZSMV o opravách vozidel v letech 2013 až 2015.

* Jedná se o vážený průměr.

Pozn.: Souhrnné zakázky – jedná se o opravy vozidel do tří hodin vykazované práce a do ceny materiálu 5 tis. Kč (vyjma výměn pneumatik a akumulátorů) realizované bez písemné objednávky a vykazované souhrnnými pracovními výkazy.

Do pěti dnů včetně bylo v autoopravnách ZSMV provedeno 61,54 % veškerých druhů oprav, v případě nehod pouze 11,74 %. Více než 30 dnů trvalo provedení 9,40 % veškerých druhů oprav, v případě nehod 43,50 %. Čtyři opravy dopravních prostředků trvaly více než 1 rok, v jednom případě trvala oprava 642 dnů.

Neefektivní využití ubytovací kapacity rekreačních zařízení

V rámci kontroly užívání nemovitého majetku ZSMV se NKÚ zabýval také využitím rekreačních zařízení, se kterými je ZSMV příslušné hospodařit. Rekreační zařízení slouží ZSMV k výkonu svěřené činnosti v oblasti ubytovacích služeb.

V kontrolovaném období let 2013 až 2015 ZSMV užívalo k plnění svých úkolů celkem osm rekreačních zařízení s celkovou ubytovací kapacitou 827 lůžek. V roce 2015 ZSMV uzavřelo nejméně využívané rekreační zařízení areálu Eden v Herlíkovicích a snížilo tím celkovou ubytovací kapacitu o 353 lůžek, tj. o necelých 43 % z celkové ubytovací kapacity.

²⁰ Ustanovení § 3 odst. 1 a § 8 odst. 1 a 3 zákona č. 563/1991 Sb.

Přehled o využití jednotlivých rekreačních zařízení ZSMV v letech 2013 až 2015 poskytuje tabulka č. 6.

Tabulka č. 6 – Využití kapacity rekreačních zařízení ZSMV

Název zařízení	Max. kapacita*	2013			2014			2015		
		O	HČ	JČ	O	HČ	JČ	O	HČ	JČ
Hotel Solenice	110	27 %	11 %	16 %	30 %	14 %	16 %	37 %	22 %	15 %
Hotel Vltava	138	24 %	9 %	15 %	29 %	13 %	16 %	84 %	84 %	0 %
Hotel Šumava	96	46 %	12 %	34 %	49 %	14 %	35 %	58 %	26 %	32 %
Hotel Spiritka	46/51	20 %	9 %	11 %	20 %	7 %	13 %	14 %	4 %	10 %
Hotel Jánošík	59	26 %	4 %	22 %	37 %	14 %	23 %	49 %	24 %	25 %
Hotel Eden	63/-	24 %	4 %	20 %	19 %	4 %	15 %			
Ubytovna Eden	290/-	15 %	1 %	14 %	14 %	1 %	13 %			
Lovecká chata na Tokáni	25	26 %	7 %	19 %	36 %	14 %	22 %	41 %	22 %	19 %
Celkem	827/479	24 %	6 %	18 %	25 %	8 %	17 %	54 %	39 %	15 %

Zdroj: údaje ZSMV o využití kapacit rekreačních zařízení.

Pozn.: O – obsazenost, HČ – hlavní činnost, JČ – jiná činnost.

* Maximální kapacita měřená počtem lůžek (údaj za lomítkem představuje kapacitu v roce 2015).

ZSMV se využitím rekreačních zařízení zabývalo, v roce 2012 schválilo MV projekt efektivního využití školicích a ubytovacích kapacit předložený ZSMV. V návaznosti na schválený projekt předložilo ZSMV v roce 2013 návrh II. fáze koncepce optimalizace využití školicích a ubytovacích kapacit Divize ubytovacích služeb ZSMV. V roce 2014 vypracovalo ZSMV ekonomicko-právní analýzu lázeňských domů. Na obsazenost rekreačních zařízení ZSMV měla mj. vliv i skutečnost, že hlavní činnost nelze v některých případech doplňovat jinou činností, a to z bezpečnostních důvodů (projednávání interní problematiky MV apod.).

Z údajů v tabulce č. 6 vyplývá, že ve využití ubytovacích kapacit rekreačních zařízení došlo zejména mezi roky 2014 a 2015 k nárůstu o cca 30 %. Uvedený nárůst byl způsoben zejména uzavřením rekreačního areálu Eden a dále využitím ubytovací kapacity hotelu Vltava k ubytování krajanů přesídlených ze zahraničí.

Ministerstvo vnitra od začátku března po celý zbytek roku 2015 ubytovávalo v hotelu Vltava krajanů přesídlené do České republiky ze zahraničí. Vláda České republiky uložila ministru vnitra zabezpečit realizaci asistence poskytované přesídlovaným cizincům s prokázaným českým původem (krajanům) žijícím v zahraničí. Celková ubytovací kapacita využitá k ubytování krajanů v roce 2015 činila 41 946 lůžek, tj. 99 % z celkově vykázané využitě kapacity hotelu Vltava.

Pokud by do výsledku využití ubytovacích kapacit v roce 2015 nebyl započítán efekt mimořádného ubytování krajanů a využití hotelu Vltava by bylo na úrovni předchozích dvou let, výsledná obsazenost rekreačních zařízení by byla na úrovni 37 % (18 % v rámci hlavní činnosti) z celkové ubytovací kapacity.

Z výše uvedeného je patrné, že v letech 2013 až 2015 byly ubytovací kapacity rekreačních zařízení ZSMV využívány nedostatečně. Ubytovací kapacita rekreačních zařízení ZSMV byla v letech 2013 až 2015 využívána v průměru z 31 %, z toho v rámci hlavní činnosti ze 14 %. Na nízké využití ubytovací kapacity rekreačních zařízení ZSMV mělo vliv pořádání jednodenních akcí (školení, seminářů, porad, reprezentativních akcí apod.).

Lázeňská zařízení ZSMV

ZSMV užívalo v kontrolovaném období rovněž lázeňská zařízení, která byla na ZSMV převedena z příspěvkové organizace Lázeňské léčebné ústavy Ministerstva vnitra. Tato lázeňská zařízení byla pronajímána soukromé společnosti. V průběhu roku 2014 byl ukončen nájemní vztah a lázeňská zařízení byla provozována ZSMV. ZSMV poskytuje pouze ubytovací a rekreační služby, zatímco lázeňskou zdravotní péči poskytuje příspěvková organizace Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra. V průběhu roku 2014 a v roce 2015 ZSMV užívalo k plnění svých úkolů celkem čtyři lázeňská zařízení s celkovou ubytovací kapacitou 424 lůžek.

Přehled o využití jednotlivých lázeňských zařízení ZSMV v letech 2014 a 2015 poskytuje tabulka č. 7.

Tabulka č. 7 – Využití kapacity lázeňských zařízení ZSMV

Název zařízení	2014			2015		
	O	HČ	JČ	O	HČ	JČ
Tosca	32 %	26 %	6 %	79 %	72 %	7 %
Luna	25 %	23 %	2 %	71 %	68 %	3 %
Mercur	17 %	16 %	1 %	71 %	65 %	6 %
Hubert	52 %	49 %	3 %	70 %	69 %	1 %
Celkem	34 %	30 %	4 %	74 %	69 %	5 %

Zdroj: údaje ZSMV o využití kapacity lázeňských zařízení.

Pozn.: O – obsazenost, HČ – hlavní činnost, JČ – jiná činnost.

15/31**Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace a programy reprodukce majetku**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/31. Kontrolní akci (dále také „KA“) řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisingel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodárnost, efektivnost a účelnost výdajů v souvislosti s vytvářením, provozem a rozvojem informační podpory systému financování programů a dotací a ověřit přínosy této informační podpory ve vazbě na konkrétní programy.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“);
Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od srpna 2015 do března 2016.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

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

Kolegium NKÚ na svém X. jednání, které se konalo dne 18. července 2016, **schválilo** usnesením č. 9/X/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Financování programů reprodukce majetku (dále také „programové financování“) v České republice (dále také „ČR“) slouží k alokaci¹ peněžních prostředků ze zdrojů státního rozpočtu s ohledem na stanovené cíle podle jejich priorit. Programové financování při správném fungování, tj. zejména v souladu s principy cílově orientovaného rozpočtování, umožňuje posouzení účelnosti a efektivnosti plánovaných výdajů státního rozpočtu (dále také „SR“) při jeho přípravě na příslušný rok, ale i v horizontu střednědobého rozpočtového výhledu. Principy cílově orientovaného rozpočtování spočívají v definování cílového stavu výdajových politik, stanovení způsobu, kterým bude cílového stavu dosaženo, a určení peněžních prostředků na jeho realizaci. Cílově orientované rozpočtování tak podává odpověď na otázku „Čeho chceme dosáhnout, jak a za kolik?“. Nástrojem programového financování jsou programy reprodukce majetku (dále také „programy“). Představují soubor věcných, časových a finančních podmínek na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku. Programy se dále člení na podprogramy, které se skládají z jednotlivých akcí/projektů.

Pro efektivní fungování programového financování je klíčový informační systém **Evidenční dotační systém** (dále také „IS EDS“) a **Správa majetku ve vlastnictví státu** (dále také „IS SMVS“)², v němž se evidují data o jednotlivých akcích/projektech. IS EDS by měl evidovat a řídit poskytování návratných finančních výpomocí a dotací ze SR na pořízení nebo technické zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku jiným subjektům než organizačním složkám státu a jimi zřízeným příspěvkovým organizacím. IS SMVS by měl řídit poskytování prostředků ze SR na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku státu (na rozdíl od IS EDS by měl řídit prostředky poskytnuté organizačním složkám státu a jimi zřízeným příspěvkovým organizacím).

V IS EDS/SMVS se mají evidovat měřitelné věcné, časové a finanční podmínky jednotlivých akcí (projektů). Pro sledování věcných podmínek mají sloužit cíle, indikátory a parametry. Pro vyhodnocování časového hlediska jsou v programovém financování sledovány termíny, kdy byla investice zahájena, kdy byla ukončena, a to včetně termínu pro předložení dokumentace k závěrečnému vyhodnocení akce (projektu). Finanční podmínky by měly vyjadřovat náklady na zajištění potřeb realizace akce (projektů) ze SR.

Výdaje realizované prostřednictvím programového financování činily za období 2009–2015 celkem 415 mld. Kč. V roce 2015 bylo v IS EDS/SMVS evidováno více než 17,4 tis. probíhajících akcí ve 207 programech. Metodickým a řídicím orgánem v této oblasti je MF, které je správcem IS EDS/SMVS. Na rozvoj, provoz a vývoj informační podpory systému financování programů vynaložilo za období 2009–2015 celkem 184 mil. Kč³.

¹ Přidělení omezených zdrojů nějakému projektu, procesu, instituci apod.

² Jedná se o dva moduly IS EDS a IS SMVS vztahující se k řízení a evidenci peněžním prostředkům určených na pořízení nebo technické zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku. IS EDS/SMVS vznikl transformací z předchozího informačního systému programového financování (dále také „ISPROFIN“). Více viz <http://www.edssmvs.cz/>.

³ Součet zahrnuje také 38,2 mil. Kč vynaložených na rozšíření funkcionalit IS EDS/SMVS, které mj. obsahovaly i vytvoření IS DotInfo EDS.

Dotace jsou peněžní prostředky SR, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytované právnickým nebo fyzickým osobám na konkrétní stanovený účel. **Centrální evidence dotací z rozpočtu** (dále také „IS CEDR III“) slouží jako podpůrný nástroj pro evidenci, sledování a kontrolu dotací, návratných finančních výpomocí a obdobných transferů poskytnutých ze SR, prostředků Evropské unie (dále také „EU“) a jiných finančních mechanismů. Výše poskytnutých dotací evidovaných v IS CEDR III za období 2009–2015 činila 2 083 mld. Kč. Podle IS CEDR III bylo v roce 2015 poskytnuto více než 169 tis. dotací včetně výdajových titulů o celkovém objemu 266,4 mld. Kč. Správcem tohoto systému bylo původně MF. V rámci reformy daňové správy ČR jej k 1. 1. 2011 do správy převzalo GFŘ. MF a GFŘ vynaložily na rozvoj, provoz a vývoj informační podpory systému dotací za období 2009–2015 celkem 154 mil. Kč. Pro zveřejňování informací o dotacích a návratných finančních výpomocích MF dále pořídilo v roce 2012 nový informační systém (dále také „IS“) označovaný zkratkou **IS DotInfo EDS**.

Nejvyšší kontrolní úřad posuzoval u kontrolovaných osob:

- zda strategické, koncepční a metodické řízení zajistilo účelný rozvoj informační podpory procesů poskytování a správy prostředků na programy reprodukce majetku u IS SMVS a dotací u IS EDS, IS CEDR III a IS DotInfo EDS (viz příloha č. 1);
- využitelnost a vypovídací hodnotu dat obsažených v IS CEDR III, IS EDS/SMVS a IS DotInfo EDS, a to z hlediska účelu budovaných informačních systémů;
- zda veřejné zakázky (dále také „VZ“) na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací byly zadávány v souladu s právními předpisy a vedly k hospodárnému vynaložení peněžních prostředků;
- zda v ČR zavedený systém informační podpory (dále také „ICT“) poskytování prostředků na programy reprodukce majetku a dotací umožňuje efektivní řízení alokace prostředků SR zejména s ohledem na spolehlivost dat obsažených v těchto IS.

Pozn.: Všechny právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Všechny uvedené částky v textu kontrolního závěru jsou včetně DPH, pokud není v textu uvedeno jinak. Informace uvedené v úvodu ohledně objemu dat v IS byla vygenerována z IS EDS/SMVS a IS CEDR III ke dni 20. 5. 2016.

II. Shrnutí a vyhodnocení

Česká republika dosáhla v mezinárodním srovnání vybraných výkonnostních ukazatelů rozpočtového procesu za rok 2015 (dosažená úroveň rozpočtové správy, tzv. Open Budget Index) v porovnání například se Slovenskem, Polskem, Maďarskem, Slovinskem nebo Německem nejméně příznivého výsledku. Toto nepříznivé hodnocení se v čase nemění a je ovlivněno zejména formálním pojetím celého systému programového financování, který pokrývá významnou část výdajových aktivit zajišťovaných ze státního rozpočtu.

Stávající systém řízení výdajových aktivit prostřednictvím programů neslouží jako nástroj k rozhodování o alokaci veřejných výdajů. Programové financování neumožňuje srovnatelnost a měřitelnost cílů, indikátorů či parametrů pro vyhodnocení plnění strategických úkolů v rámci jednotlivých politik a omezuje se pouze na evidenci budoucích

a realizovaných výdajů na pořízení nebo technické zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku.

Výdaje na vytváření, provoz a rozvoj informační podpory systému financování programů a dotací nebyly vždy vynakládány hospodárně, efektivně a účelně. I přes rozsáhlou infrastrukturu informační podpory nejsou v případě dotací k dispozici spolehlivé údaje o celkovém vyplaceném objemu za jednotlivé poskytovatele. Programové financování napříč kapitolami SR systémově selhává, neboť je využíváno způsobem, který neumožňuje rozlišit priority úkolů k zajištění veřejných potřeb a poskytnout odpověď na otázku: „*Čeho chceme dosáhnout, jak a za kolik?*“ Tento nedostatek však není řešitelný pouze na úrovni informačního systému programového financování.

1. **Nedostatky v právní úpravě, informačních systémech, metodické činnosti i v postupech posuzování a schvalování dokumentace programů reprodukce majetku ze strany MF způsobují, že programové financování nepodporuje principy cílově orientovaného rozpočtování.**

NKÚ pravidelně prezentuje kontrolní zjištění napříč kapitolami státního rozpočtu, která se vztahují k prodlužování programů, nedostatkům stanovených parametrů a indikátorů atd., což ukazuje na systémové selhávání programového financování a jeho fungování v rozporu s jeho účelem.

MF má zákonnou povinnost stanovit výši účasti SR na financování programu na základě posouzení dokumentace programu u všech programů, je-li účast SR nižší než 5 mld. Kč⁴. MF u dvou kontrolovaných programů⁵ mělo v dokumentaci posoudit mj. specifikaci věcných cílů, bilanci potřeb a zdrojů financování programu a související dokumenty evidovat. **MF však během kontroly předložilo doklady, které neprokázaly, že MF splnilo svou povinnost vztahující se k vyjádření o účasti SR** (tj. posouzení specifikace věcných cílů a bilanci potřeb a zdrojů). MF u těchto dvou kontrolovaných programů týkajících se pořizování služeb informační podpory systému financování programů a dotací vystupovalo současně v roli správce, účastníka i posuzovatele programu, tudíž samo sobě schvalovalo dokumentace programu i jejich prodloužení.

Přestože je **MF** odpovědné za metodiku programového financování, **nenastavilo cíle ani indikátory u žádné z 24 kontrolovaných akcí** programového financování a u dvou výdajových akcí si stanovilo takový parametr, který nebylo po ukončení akce schopno vyhodnotit. U výdajové akce programového financování na služby související s informační podporou místo kvalitativních ukazatelů stanovilo ukazatele kvantitativní, které navíc věcně nesouvisely s předmětem akce. MF samo sobě prodloužilo dobu realizace programu 112 090 po termínu, kdy již měla být její realizace podle platné dokumentace ukončena a vypracováno závěrečné vyhodnocení.

⁴ Výši účasti SR na financování programů stanoví na základě posouzení dokumentace programu vláda, je-li účast SR nejméně 5 mld. Kč [v souladu s § 13 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)].

⁵ Program 112 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny řízení Ministerstva financí* (dále také „program 112 010“) a program 112 090 – *Výstavba, obnova a provozování Státní pokladny v letech 2007–2014* (dále také „program 112 090“).

2. Nekoncepční rozvoj kontrolovaných IS přispěl k neúčelnému rozvoji IS CEDR III, který ani po téměř 20 letech od svého vzniku neneviduje správné a zákonem⁶ stanovené údaje o dotacích ze SR poskytnutých konečným příjemcům.

MF chybělo **koncepční**, GFŘ navíc i **strategické řízení ICT** pro stanovení dlouhodobých cílů v oblasti řízení kvality a bezpečnosti informačních systémů a dále nebyly vymezeny obecné principy pořizování, vytváření a provozování informačních systémů, což se projevilo řadou negativních důsledků. Například **přenos dat z IS EDS/SMVS do IS CEDR III** neprobíhal v případě evidence dotací automatizovaně, ale manuálně a vyžadoval součinnost jak MF a GFŘ (správci IS), tak dvou dodavatelů těchto IS (viz schéma na str. 12).

MF nemělo v období od 1. 1. 2014 do ukončení kontroly vypracovanou a schválenou informační koncepci. GFŘ od svého vzniku v roce 2011 nezpracovalo strategii rozvoje ICT a pouze převzalo *ICT strategii resortu Ministerstva financí ČR pro období 2009–2013*. Tento nedostatek přispěl k neúčelnému budování, rozvoji a provozu informační podpory financování programů a dotací k jejímu pořizování bez otevřené hospodářské soutěže a zadávání veřejných zakázek stejným dodavatelům, k nedosažení automatizovaného přenosu dat z IS EDS/SMVS do IS CEDR III, k vybudování nového IS DotInfo EDS s podobným účelem, jako měl již několik let provozovaný IS CEDR III, a k rozdílné evidenci výše poskytnutých dotací v několika IS zaměřených na dotace.

3. I přes vynaložení 338 mil. Kč na informační podporu systému financování programů a dotací v letech 2009–2015⁷ nemělo MF kompletní přehled o výdajích realizovaných prostřednictvím programového financování. IS CEDR III a IS DotInfo EDS neposkytovaly kompletní přehled o vyplacených dotacích, IS tak nemohly plnit účel, pro který byly vybudovány.

Přenos dat z IS EDS/SMVS do IS CEDR III v případě evidence dotací neprobíhal automatizovaně, ale manuálně a vyžadoval součinnost jak MF a GFŘ (správci IS), tak dvou dodavatelů těchto IS (viz schéma na str. 12).

Data evidovaná v kontrolovaných IS neodpovídala skutečnosti. IS CEDR III a IS DotInfo EDS tak nemohly plnit účel, pro který byly vybudovány. Manuálně předávaná data z IS EDS/SMVS do IS CEDR III obsahovala též data o výdajích SR vynaložených na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného majetku, která do IS CEDR III nepatří. Tato data věcně nesouvisela se zaměřením IS CEDR III a byla prezentována veřejnosti prostřednictvím internetových stránek⁸ jako dotace. U kontrolního vzorku deseti příjemců dotací za období 2013–2014 bylo zjištěno, že IS DotInfo EDS obsahoval data pouze o marginální části objemu dotací (12 %) oproti údajům v rozbořech financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v letech 2013 a 2014⁹. IS DotInfo EDS tak nemůže sloužit k účelnému

⁶ Ustanovení § 75b zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁷ Částka nezahrnuje výdaje za IS CEDR od doby jeho vzniku do konce roku 2008. Období 2000–2003 bylo předmětem kontrolní akce NKÚ č. 03/05.

⁸ Viz <http://cedr.mfcr.cz>.

⁹ Předseda Rady vlády pro nestátní neziskové organizace ročně předkládá vládě ke schválení *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů*. Vláda tento materiál bere na vědomí. Od

naplňování cílů vyplývajících ze *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*. Tři ukončené kontrolované programy na výstavbu, obnovu a provozování ICT obsahovaly celkem 290 akcí, z nichž bylo v IS EDS/SMVS evidováno 289 akcí v hodnotě 10,5 mld. Kč jako dosud neukončené a stále v realizaci. Zákonná povinnost ohledně vkládání dat do výše uvedených IS sice existuje, ale není správci těchto IS prakticky vymahatelná. Tato skutečnost přispívá k tomu, že data obsažená v kontrolovaných IS nebyla úplná.

4. Veřejné zakázky na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací nebyly vždy zadány v souladu s právními předpisy a nevedly k hospodárnému vynaložení peněžních prostředků.

MF i GFŘ se při pořizování služeb na rozšíření, úpravu a technickou podporu dopustily porušení zákona o veřejných zakázkách¹⁰ a MF při pořizování služeb informační podpory způsobilo, že další rozvoj informační podpory systému financování programů a dotací je závislý na stávajících poskytovatelích ICT služeb, kteří vybudovali předmětné informační systémy („efekt vendor lock-in“¹¹).

V oblasti veřejných zakázek na technickou podporu provozu, vývoje a úpravy IS CEDR III, IS EDS/SMVS a IS DotInfo EDS neučinily MF ani GFŘ žádné kroky, které by omezily závislost na dodavatelích a odstranily efekt vendor lock-in, naopak MF závislost na dodavatelích neodůvodněně prohlubovalo. MF a GFŘ tak při jakýchkoliv úpravách těchto IS zadává VZ bez otevřené hospodářské soutěže formou jednacího řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU“).

MF neoprávněně užilo JŘBU při vybudování nového IS DotInfo EDS za 38,2 mil. Kč¹² a při pořizování informační podpory pro správu programů z *Finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska 2009–2014* za 3,22 mil. Kč. Jelikož nebyly naplněny zákonné podmínky pro užití JŘBU, mělo MF pořizovat tyto služby některým z druhů zadávacího řízení podporujících otevřenou hospodářskou soutěž.

U poloviny z dalších osmi veřejných zakázek malého rozsahu, které byly v celkové hodnotě cca 10 mil. Kč bez DPH, byly u MF kontrolou zjištěny nedostatky spočívající v neodůvodněném zadání veřejné zakázky bez otevřené hospodářské soutěže. Dle názoru NKÚ tak MF nepostupovalo hospodárně při vynaložení peněžních prostředků na pořizování informační podpory systému financování programů a dotací. Další porušení zákona o veřejných zakázkách¹⁰ spočívalo v netransparentnosti postupu zadavatele GFŘ u VZ *Vývoj IS CEDR II*

roku 2012 je součástí příloh tohoto materiálu mj. přehled neziskových organizací s výší získaných dotací ze SR nad 50 mil. Kč za daný rok. Data jsou získávána na základě žádosti předsedy Rady vlády pro nestátní neziskové organizace jednotlivým rozpočtovým kapitolám o poskytnutí dat o získaných dotacích. Pro ověření úplnosti dat v kontrolovaných IS byly použity *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2013* a *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2014*.

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

¹¹ Efekt vendor lock-in spočívá v závislosti zákazníka na produktech nebo službách konkrétního dodavatele. Tento efekt může být zapříčiněn např. nestandardizovanými součástmi produktu, které jsou chráněny licenčním oprávněním.

¹² Tyto peněžní prostředky byly vynaloženy na rozšíření funkcionalit IS EDS/SMVS, které mj. obsahovaly také vytvoření IS DotInfo EDS.

v hodnotě 12 mil. Kč, když nabídka na VZ nebyla co do obsahu shodná s výzvou ani s návrhem na její plnění.

Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- zajistit, aby při stávající infrastruktuře informačních systémů byla data z programového financování evidovaná v IS EDS převáděna do IS CEDR III bez věcně nesouvisejících dat z IS SMVS, a to v zákonem stanoveném rozsahu, intervalech a automatizovaně;
- konsolidovat data o poskytnutých dotacích ze SR tak, aby byla zajištěna správnost informací a úplný přehled o poskytnutých dotacích jak pro sestavení návrhu státního závěrečného účtu, tak i pro potřeby veřejnosti;
- iniciovat změny v právních předpisech, které by umožnily vynutitelnost povinnosti správců programů vést v IS EDS/SMVS veškeré peněžní prostředky vztahující se k programovému financování a dále vynutitelnost povinnosti poskytovatelů dotací včas předávat přesné a úplné informace o poskytnutých dotacích ze státního rozpočtu pro potřeby MF, GFŘ i veřejnosti;
- při dalším pořizování informační podpory programového financování a dotací dodržovat architektonické principy národní architektury veřejné správy ČR¹³, konkrétně technologickou neutralitu spočívající v nezávislosti zvoleného ICT řešení;
- přehodnotit dosavadní proces schvalování programů tak, aby byla prosazena jednoznačná odpovědnost správců programů za nastavení a vyhodnocení efektivnosti a účelnosti vynakládaných prostředků.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

Ad 1. Cílově orientované rozpočtování limitují nedostatky programového financování

Schvalování programů reprodukce majetku

MF nedoložilo u dokumentace programů 112 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny řízení Ministerstva financí* a 112 090 – *Výstavba, obnova a provozování Státní pokladny v letech 2007–2014* žádné dokumenty k posouzení specifikace věcných cílů, jejich zdůvodnění a posouzení bilance potřeb¹⁴ tak, jak stanovil metodický pokyn, a tudíž ani posouzení účasti SR na financování těchto dvou programů podle vyhlášky¹⁵. MF i přes tvrzení, že posuzování specifikace věcných cílů programů a jejich zdůvodnění a bilance potřeb a zdrojů financování programů a jejich podprogramů dokumentuje, příslušné doklady nedoložilo.

¹³ Architektonické principy národní architektury veřejné správy ČR jsou odvozená pravidla z cílů rozvoje e-governmentu, konkrétně ze *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy a její opatření na zefektivnění ICT služeb*, přijatá usnesením vlády č. 889 ze dne 2. 11. 2015. Tato pravidla by měla být dodržována při návrzích cílové architektury veřejné správy (a jejích informačních systémů).

¹⁴ Ustanovení čl. 3 odst. 2 písm. d) a e) pokynu MF č. R 1-2010, k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování.

¹⁵ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Dokumentace obou programů vymezila, že správce programu má povinnost sledovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných prostředků SR v jednotlivých podprogramech, a tím i v programech jako celku, a že výsledky uvede v ročních zprávách. Tyto roční zprávy byly vypracovány jako součást každoročního procesu vypracování a schvalování státního závěrečného účtu kapitoly MF. Z jednotlivých závěrečných účtů kapitoly MF však nelze usuzovat, zda docházelo k průběžnému vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládaných prostředků SR u dvou kontrolovaných programů.

MF si prodloužilo o tři roky program 112 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny řízení Ministerstva financí* z důvodu nutnosti dokončení realizace akce č. 112V011002046 – *Protikorupční opatření EHP – Norsko*, kde z finančních zdrojů EHP/Norsko zbývalo dočerpát necelých 14 mil. Kč. Finanční a věcné parametry programu 112 010 (bilance a cíle) zůstaly zachovány dle předchozí schválené dokumentace. Program 112 090 – *Výstavba, obnova a provozování Státní pokladny v letech 2007–2014* si MF prodloužilo o čtyři roky z důvodu zavedení nových akcí do podprogramu 112 091 – *Integrovaný systém Státní pokladny (ISSP)*, kterým se rozšířily i jeho cíle. MF samo sobě prodloužilo dobu realizace programu 112 090 po termínu, kdy již měla být její realizace podle platné dokumentace ukončena a vypracováno závěrečné vyhodnocení programu.

NKÚ pravidelně upozorňuje na prodlužování programů např. v KA č. 15/16¹⁶, kde Ministerstvo spravedlnosti opakovaně prodlužovalo dobu realizace programů z důvodu zařazení projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU; v KA č. 14/23¹⁷, kde Ministerstvo vnitra posunulo realizaci až o čtyři roky z důvodu nedokončení některých akcí; v KA č. 12/03¹⁸, kde Ministerstvo zdravotnictví prodloužilo dobu realizace programu o devět let z důvodu zapojení nových podprogramů. Prodlužování programů snižuje dle názoru NKÚ možnost věrohodného vyhodnocování stanoveného cíle.

Nastavení cílů, indikátorů a parametrů

V kontrolovaném období umožnily nedostatečně nastavené kontrolní mechanismy v příslušných IS realizovat jednotlivé akce, přestože neměly nastavené cíle, které jsou pro programové financování stěžejní.

MF v pozici správce, účastníka, posuzovatele i tvůrce metodiky programů reprodukce majetku nepostupovalo v souladu s cílově orientovaným rozpočtováním, když u programů reprodukce majetku nestanovilo u žádné z 24 kontrolovaných akcí programového financování cíle ani indikátory, na jejichž základě by bylo schopno vyhodnotit, do jaké míry byly stanovené cíle splněny a jak přispěly k naplňování celkových cílů programu. MF u dvou výdajových akcí programového financování vztahujících se k pořizování ICT stanovilo jako parametr dostupnost informačního systému, který ovšem z důvodu nedostatečného sledování nebylo schopno vyhodnotit.

¹⁶ Kontrolní akce č. 15/16 – *Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 3/2016 Věstníku NKÚ.

¹⁷ Kontrolní akce č. 14/23 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně technické základny Hasičského záchranného sboru ČR*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2015 Věstníku NKÚ.

¹⁸ Kontrolní akce č. 12/03 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně-technické základny fakultních nemocnic*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2013 Věstníku NKÚ.

MF nepostupovalo v souladu s vyhláškou o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku¹⁹ a s pokynem MF č. R 2-07²⁰, když jako indikátory pro akci č. 112V091000008 – *Projektový dozor – IS EDS/ISPROFIN a SMVS/ISPROFIN* místo kvalitativních ukazatelů stanovilo ukazatele kvantitativní, které navíc věcně nesouvisely s předmětem akce. MF stanovené indikátory definovalo jako počty uživatelů, průměrné provozní náklady a počty akcí, které převzalo z podprogramu 112 091, ačkoliv předmět uzavřených smluv na projektové dozory obsahoval např. nezávislé testování aplikace a metodickou podporu.

Na nedostatky ohledně kvality stanovování parametrů upozornil NKÚ např. v KA č. 15/16¹⁶, při které zjistil, že Ministerstvo spravedlnosti několikrát měnilo rozsah i obsah věcných parametrů; v KA č. 15/01²¹, při které zjistil, že Ministerstvo zemědělství stanovilo parametry, které nebyly objektivními ukazateli pro hodnocení míry naplňování cílů programů; v KA č. 14/23¹⁷, při které zjistil, že Ministerstvo vnitra provedlo zásadní změny parametrů, které se však vůbec neprojeví na stanovených cílech, ačkoliv byly pro jejich dosažení zásadní.

Na nedostatky ohledně kvality stanovování jednotlivých indikátorů NKÚ již upozornil např. v KA č. 14/05²², při které zjistil, že Ministerstvo práce a sociálních věcí nestanovilo indikátory jako objektivní ukazatele pro hodnocení míry naplňování stanovených cílů; v KA č. 12/27²³, při které NKÚ zjistil, že Ministerstvo zemědělství nenastavilo hodnoty indikátorů; v KA č. 12/03¹⁸, při které NKÚ zjistil, že Ministerstvo zdravotnictví nevyhodnocovalo naplňování indikátorů podpory investičních akcí.

Obdobná kontrolní zjištění u programového financování jako na MF se pravidelně objevují v kontrolních závěrech napříč kapitolami SR. NKÚ je toho názoru, že se jedná o systémové selhávání programového financování a jeho využívání způsobem, který neumožňuje dohled nad realizací investiční a dotační politiky státu, a to i přes dlouhodobé a nákladné rozšiřování informační podpory.

Výdaje na programové financování používá MF jako průřezový ukazatel²⁴ výdajů státního rozpočtu, který je součástí vládního návrhu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. Tento průřezový ukazatel je sice doprovázen sestavami k jednotlivým výdajovým titulům za jednotlivé kapitoly, nicméně takto prezentované údaje za oblast programového financování

¹⁹ Ustanovení § 2 písm. c) vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

²⁰ Ustanovení čl. 2 písm. j) pokynu MF č. R 2-07 k řízení programů a provozování informačního systému programového financování.

²¹ Kontrolní akce č. 15/01 – *Peněžní prostředky určené na infrastrukturu vodovodů a kanalizací*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 1/2016 *Věstníku NKÚ*.

²² Kontrolní akce č. 14/05 – *Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2014 *Věstníku NKÚ*.

²³ Kontrolní akce č. 12/27 – *Peněžní prostředky určené na programy prevence před povodněmi*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 3/2013 *Věstníku NKÚ*.

²⁴ Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS.

nejsou s ohledem na jejich kvalitu a způsob tvorby výkonnostními ukazateli, které by odpovídaly jednomu z deseti principů dobré rozpočtové správy doporučených OECD.²⁵

Průřezový ukazatel za oblast programového financování nemá při sestavování a schvalování státního rozpočtu potřebnou vypovídací schopnost o cílovém stavu výdajových politik, způsobu, kterým bude cílového stavu dosaženo, rovněž chybí výkonnostní ukazatele, které by umožnily ověření dosažení stanovených cílů. Tento stav potvrzuje i skutečnost, že Česká republika i přes celkově dobré hodnocení v rámci mezinárodního srovnání *Open Budget Index*²⁶ dosáhla v porovnání například se Slovenskem, Polskem, Maďarskem, Slovinskem nebo Německem v dílčích oblastech hodnocení rozpočtového procesu nejméně příznivého výsledku. Hlavním problémem je nedostatečné prosazování ukazatelů výkonnosti do návrhu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok, a tudíž nemožnost jejich vyhodnocení ve státním závěrečném účtu po plnění schváleného státního rozpočtu. Tento nedostatek vychází z nastaveného systému programového financování, který pokrývá významnou část výdajů zajišťovaných ze státního rozpočtu. Případné změny tohoto systému nelze omezit pouze na oblast informační podpory.

Ad 2. Negativní důsledky chybějícího strategického a koncepčního řízení

MF nemělo od 1. 1. 2014 do ukončení kontrolní akce NKÚ schválenou informační koncepci pro stanovení dlouhodobých cílů v oblasti řízení kvality a bezpečnosti informačních systémů a dále nemělo vymezeny obecné principy pořizování, vytváření a provozování informačních systémů. GFŘ od svého vzniku žádnou strategii rozvoje v oblasti ICT orgánů Finanční správy ČR nezpracovalo. Jako náhradu za chybějící koncepční dokument převzalo ICT strategii resortu MF.

Na poradě vedení MF z roku 2008 bylo rozhodnuto, že ISPROFIN je nutné rozdělit na dva moduly programového financování: IS EDS pro dotační tituly a IS SMVS pro výdajové tituly. Toto rozdělení bylo dle předložených materiálů nutné pro zajištění kompatibility s projektem *Rozpočtový informační systém*. Rozdělení IS na výdajové a dotační tituly bylo plně funkční v roce 2010, avšak MF doposud nenastavilo automatizované předávání dotačních titulů do IS CEDR III.

V roce 2011 MF předalo mj. IS CEDR III do správy GFŘ, ale v následujícím roce pořídilo v rámci naplňování *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* IS DotInfo EDS. Tento IS slouží ke zveřejňování informací o dotacích a návratných finančních výpomocích. MF při pořizování nového IS nezvažovalo variantu zveřejňování těchto informací prostřednictvím IS CEDR III u podřízené organizace GFŘ.

²⁵ Princip č. 8 doporučení Rady OECD pro rozpočtovou správu ze dne 18. února 2015 mj. stanoví, aby ukazatele výkonnosti, jejich monitoring a vyhodnocování v rámci výdajových programů byly integrální součástí rozpočtového procesu; viz <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>.

²⁶ Mezinárodní hodnocení prováděné od roku 2006 nevládní organizací Mezinárodní rozpočtové partnerství (IBP); výsledky související s výdajovými programy a hodnocením výstupových a výsledkových ukazatelů jsou například za rok 2015 spojeny s otázkami č. 49 až 52; viz <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>.

GFŘ a MF jako orgány veřejné správy nesplnily zákonnou²⁷ povinnost vytvářet a vydávat v souvislosti s dlouhodobým řízením IS informační koncepci a uplatňovat ji v praxi. Současně nemohly vyhodnotit její dodržování ve smyslu vyhlášky o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy²⁸. Absence stěžejního nástroje dlouhodobého řízení spravovaných IS Finanční správy ČR, a MF tak vytvořila riziko nekoncepčního vývoje celé soustavy spravovaných IS.

Ad 3. Výdaje prezentované jako dotace a další nesprávné informace v IS

Programy

Správci rozpočtových kapitol mají povinnost²⁹ provádět registraci akcí/projektů v IS EDS/SMVS na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, s výjimkou drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku. MF každoročně ve státním závěrečném účtu uvádělo informaci o čerpání peněžních prostředků v rámci programového financování. IS EDS/SMVS a státní závěrečný účet však neobsahovaly v letech 2009–2014 data o pořizování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku spolufinancovaného z prostředků Evropské unie u kapitoly *Ministerstvo průmyslu a obchodu*.

Kontrolou souladu schválené dokumentace s údaji evidovanými v IS EDS/SMVS bylo zjištěno, že údaje uvedené v IS nebyly v souladu se skutečným stavem realizace programů, resp. akcí. Celkem 289 akcí v hodnotě 10,479 mld. Kč v programech 212 010 – *Rozvoj a obnova MTZ, řízení MF v letech 2003–2007*, 212 110 – *Rozvoj a obnova MTZ ÚFO* a 212 910 – *Výstavba, obnova a provozování ICT resortu* bylo v průběhu kontroly v IS označeno jako stále probíhající, ačkoliv podle listinné dokumentace byly akce již ukončeny.

U kontrolovaných dotačních programů 298 210 – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního školství* a 298 220 – *Akce financované z rozhodnutí Poslanecké sněmovny Parlamentu a vlády ČR* bylo zjištěno, že ve všech 24 kontrolovaných akcích v celkové hodnotě 228 mil. Kč byly písemné záznamy uvedené v dokumentu registrace akce shodné s údaji uvedenými v IS EDS/SMVS, ale v žádném ze zdrojů nebyly uvedeny cíle těchto akcí ani jejich závazné indikátory. Dle názoru NKÚ není informační podpora na úrovni IS EDS/SMVS nastavena tak, aby prostřednictvím kontrolních mechanismů upozornila na tyto nedostatky při čerpání prostředků ze SR.

²⁷ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. Podle § 5a odst. 1 tohoto zákona orgány veřejné správy v informační koncepci stanoví své dlouhodobé cíle v oblasti řízení kvality a bezpečnosti spravovaných informačních systémů veřejné správy a vymezí obecné principy pořizování, vytváření a provozování informačních systémů veřejné správy.

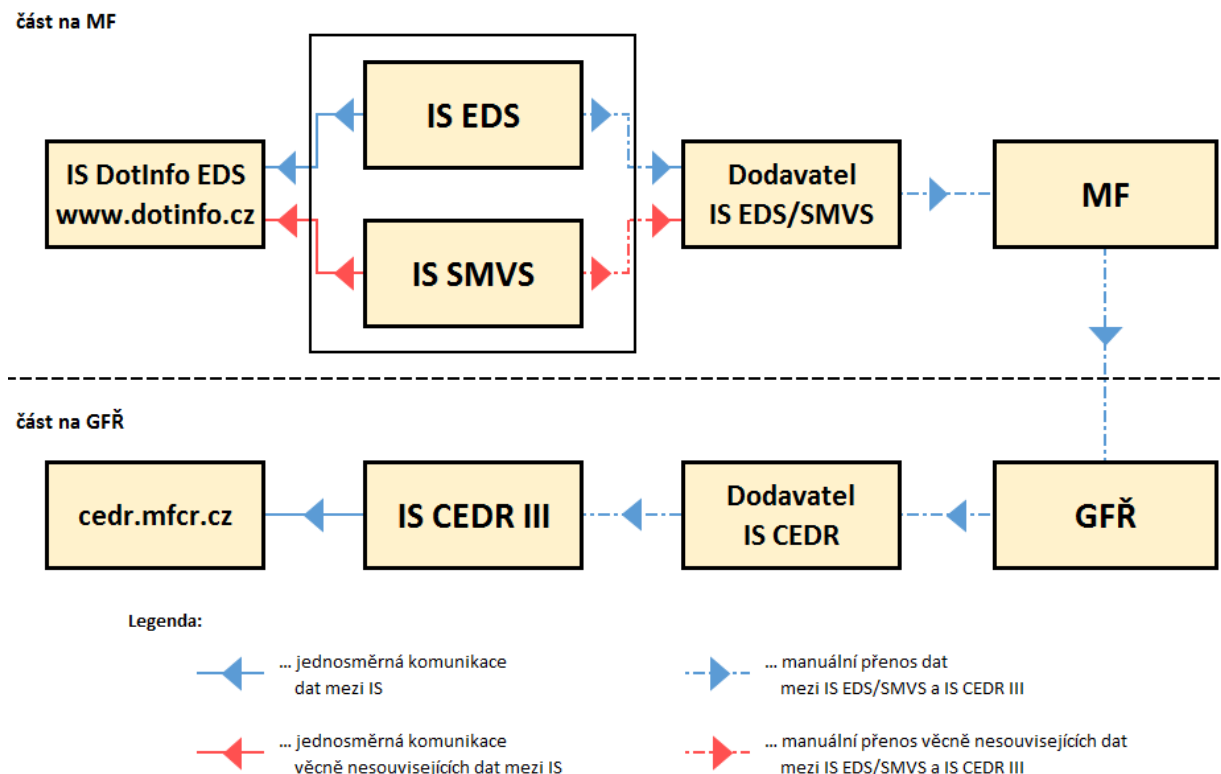
²⁸ Ustanovení § 7 odst. 1 vyhlášky č. 529/2006 Sb., o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce a provozní dokumentace a o požadavcích na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy (vyhláška o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy).

²⁹ Ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Dotace

NKÚ již v kontrolní akci realizované v roce 2003³⁰ upozornil, že IS CEDR neobsahoval informace o veškerých poskytnutých dotacích, a to i takových, které byly poskytnuty řádově v milionových částkách. Výsledky této kontrolní akce u MF a GFŘ ukazují, že kontrolované osoby doposud neučinily takové nápravné opatření, kterým by zajistily spolehlivou evidenci veškerých údajů o poskytnutých dotacích. V IS CEDR III mají být evidovány pouze dotace, návratné finanční výpomoci a obdobné transfery poskytované ze SR, státních fondů, státních finančních aktiv a Národního fondu³¹. IS CEDR III však evidoval data z IS EDS/SMVS, která nebyla dotacemi a nespojila se zaměřením IS CEDR III. Jednalo se o individuálně posuzované výdaje a systémově určené výdaje SR vynaložené na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného majetku MF a GFŘ za období 2011–2014³² v celkové hodnotě 9,06 mld. Kč. Dále bylo zjištěno, že MF a GFŘ převáděly data z IS EDS/SMVS pouze jednou ročně, ačkoliv právní předpis³³ stanovil čtvrtletní interval. Pro přenos dat byla nutná spolupráce MF s dodavatelem IS EDS/SMVS. Data byla následně předána GFŘ, které je poskytlo dodavateli IS CEDR III, který je zpracoval a zanesl do systému. GFŘ a MF tak do ukončení kontroly neměly nastavené automatizované rozhraní pro přenos dat.

Schéma č. 1 – Předávání dat mezi IS EDS/SMVS a IS CEDR III



Zdroj: vlastní zpracování na základě dokumentů MF a GFŘ.

³⁰ Kontrolní akce č. 03/05 – *Správa dotací poskytovaných ze státního rozpočtu vykonávaná územními finančními orgány*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2003 *Věstníku NKÚ*.

³¹ Ustanovení § 75b zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³² Období 2011–2014 bylo stanoveno z důvodu vzniku GFŘ v roce 2011 a převod dat za rok 2015 nebyl v době kontroly ukončen.

³³ Ustanovení § 4 vyhlášky č. 286/2007 Sb., o centrální evidenci dotací.

Příkladem nedostatků v datech uložených v IS CEDR III bylo zjištění, že NKÚ byl evidován jako poskytovatel dotací. Dle dat uvedených v IS měl za období 2009–2014 poskytnout dotace ve výši 278 mil. Kč. NKÚ však nikdy nebyl poskytovatelem dotací, údaje do IS CEDR nevkládá a ani vkládat nemohl. GFŘ však tato data v IS CEDR III evidoval a vykazoval nesprávně, tudíž zveřejňoval nepravdivé informace.

Pro kontrolu úplnosti dat obsažených v IS CEDR III byl vybrán kontrolní vzorek dvou dotačních titulů, jejichž správcem byla kapitola 398 – *Všeobecná pokladní správa*³⁴, a to se zaměřením na dotace poskytnuté v letech 2012 a 2013. Jednalo se o dotační tituly poskytované ze SR: 298 210 – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního školství* a 298 220 – *Akce financované z rozhodnutí Poslanecké sněmovny Parlamentu a vlády ČR*. V kontrolním vzorku těchto dotačních titulů v objemu 98 794,45 tis. Kč byly zahrnuty také vlastní zdroje účastníka programu, dotace z rozpočtu obcí a z územních rozpočtů, a to ve výši 27 619 tis. Kč, tzn. více než 28 % z celkového finančního objemu kontrolního vzorku. Tyto peněžní prostředky však nejsou dotacemi ze SR, návratnými finančními výpomocemi ani obdobnými transfery, a tudíž nemají být evidovány v IS CEDR III.

Efektivnost využití IS CEDR III pro zajištění kontrol ze strany Finanční správy ČR je vzhledem k neúplnosti a nesprávnosti dat v tomto IS spojená s nutným ověřováním těchto dat. Informační podpora IS CEDR III pro řízení veřejných financí je na základě uvedených rozdílných informací nespolehlivá.

Na základě skutečností zjištěných při kontrole NKÚ konstatuje, že IS CEDR III nelze považovat za důvěryhodný zdroj informací pro evidenci, sledování a kontrolu dotací, návratných finančních výpomocí a obdobných transferů poskytnutých ze SR, prostředků EU a jiných finančních mechanismů.

Pro ověření úplnosti dat v IS CEDR III a IS DotInfo EDS byl vybrán vzorek deseti nestátních neziskových organizací, které získaly dotaci ze SR. Pro srovnání evidovaných dat NKÚ vycházel z rozboru financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů⁹. Z tohoto materiálu vyplývá, že za roky 2013 a 2014 bylo vyplaceno deseti konkrétním nestátním neziskovým organizacím 2,796 mld. Kč. Těmto deseti subjektům bylo za stejné období podle IS CEDR III poskytnuto 2,794 mld. Kč a podle IS DotInfo EDS pouze 0,342 mld. Kč.

Ad 4. Neoprávněné přímé zadávání veřejných zakázek bez otevřené hospodářské soutěže

MF v rámci veřejné zakázky na zajištění informační podpory pro programy z *Finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska 2009–2014* nezjišťovalo možnosti variantního řešení. MF nezpracovalo finanční srovnání mezi úpravou stávajícího IS Troll³⁵, rozšířením IS CEDR MF nebo vybudováním nového IS. Žádný z předložených dokumentů MF neprokázal objektivní nemožnost ostatních dodavatelů poskytnout zadavateli jím požadované plnění. MF užilo JŘBU v případě veřejné zakázky *Úprava IS CEDR MF*, aniž by byly naplněny podmínky pro jeho užití, a mělo postupovat v jiném druhu zadávacího řízení. MF se tím

³⁴ Správcem kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* je MF.

³⁵ IS Troll sloužil pro zajištění informační podpory pro programy z *Finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska 2004–2009*.

dopustilo porušení zásady zákazu diskriminace a NKÚ toto jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve výši 3,22 mil. Kč. MF se svým jednáním dostalo do situace, kdy je při nakupování informační podpory související s řízením programů z *Finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska 2009–2014* závislé na současném poskytovateli služeb.

MF pro zvýšení transparentnosti a zajištění informační povinnosti v oblasti poskytování dotací, grantů a darů v rámci naplňování *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* vytvořilo IS DotInfo EDS, který slouží ke zveřejňování informací o dotacích a návratných finančních výpomocích. MF před zahájením zadávacího řízení na jeho vybudování informovalo vládu, že vznikne nový IS. MF před pořízením IS DotInfo EDS neprovedlo posouzení variantního řešení a nebralo v úvahu možnost zveřejňování informací o dotacích a návratných finančních výpomocích v již provozovaném IS CEDR III, který byl ve správě u podřízené organizace GFŘ a poskytoval informace o proplacených dotacích. Vybudování nového IS DotInfo EDS bylo zahrnuto do VZ na úpravy IS EDS/SMVS, aniž by s předmětem této VZ věcně souviselo. MF v rámci VZ *Vývoj informačního systému EDS/SMVS* tak spojilo věcně nesouvisející plnění a zadalo VZ v JŘBU, aniž by byly naplněny podmínky pro jeho užití. MF se tak dopustilo porušení zásady zákazu diskriminace a NKÚ toto jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve výši 38,2 mil. Kč.

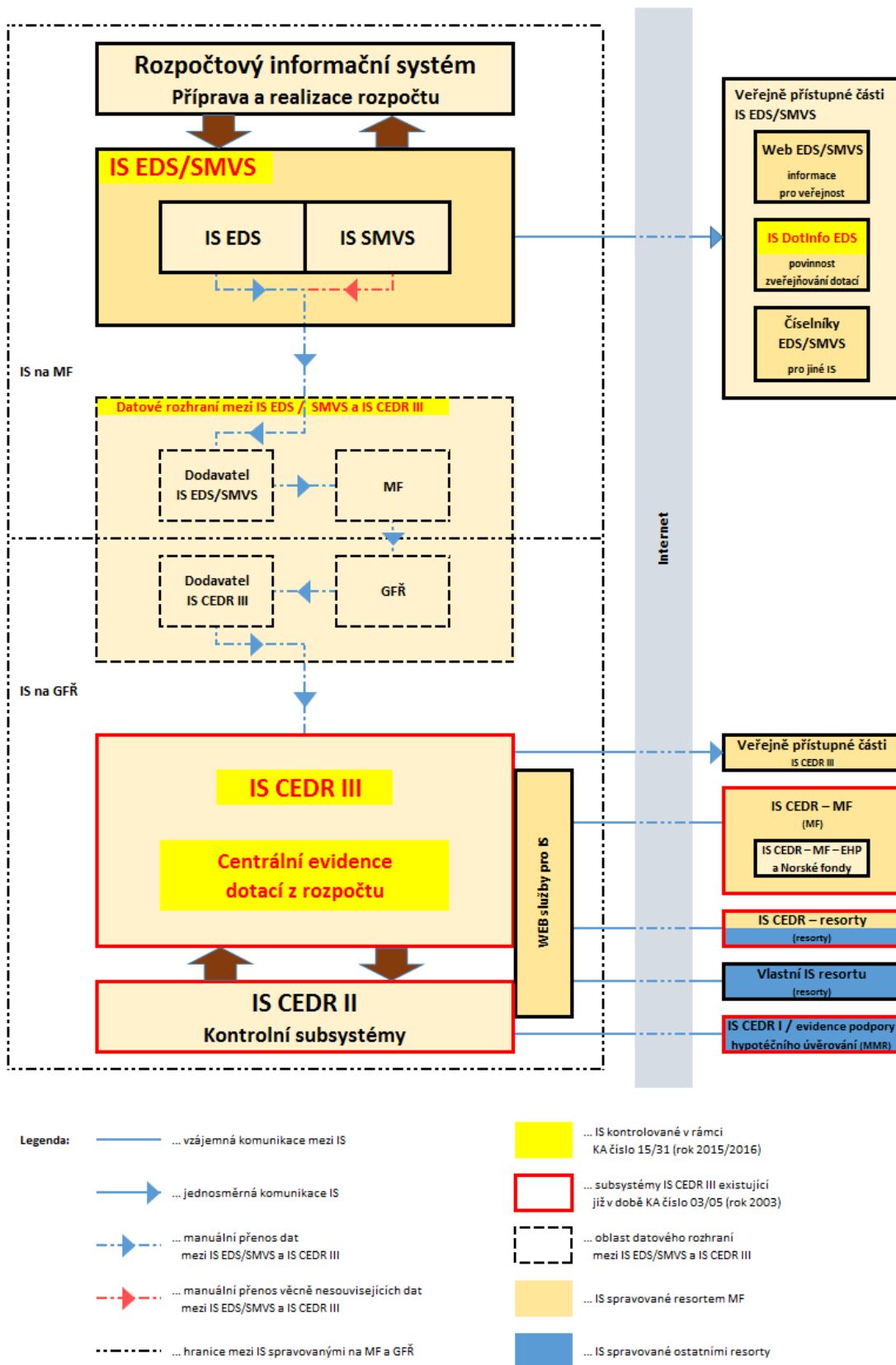
MF v souvislosti s vývojem informační podpory programového financování v období let 2005–2011 zadalo osm VZ na projektové dozory. MF s odůvodněním ochrany výhradních práv realizovalo pátou až osmou VZ na projektový dozor v letech 2008, 2009 a 2011 formou JŘBU, avšak neobjasnilo a nedoložilo licenční oprávnění prokazující ochranu výhradních práv, na základě kterého zadávalo VZ jednomu poskytovateli služeb. NKÚ toto jednání vyhodnotil jako vytvoření neodůvodněné překážky pro otevření veřejné zakázky hospodářské soutěži, čímž se MF dopustilo porušení zásady transparentnosti a zákazu diskriminace. NKÚ toto jednání v kontrolovaném období vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve výši 1,60 mil. Kč. MF v roce 2007 rozdělilo předmět plnění veřejné zakázky na projektový dozor, čímž snížilo její předpokládanou hodnotu pod finanční limit pro podlimitní veřejnou zakázku. MF tímto jednáním vytvořilo z jedné podlimitní VZ dvě veřejné zakázky malého rozsahu.

GFŘ po převedení majetku a správy IS CEDR od MF nezjišťovalo, zda technickou a provozní podporu IS CEDR II a IS CEDR III může realizovat prostřednictvím zadávacího řízení, které by umožnilo otevřenou hospodářskou soutěž. GFŘ použití JŘBU pro VZ na technickou a provozní podporu IS CEDR zdůvodnilo technickými důvody a ochranou autorských práv dodavatele a nepodniklo kroky k ověření možností vyvázat se ze závislosti na současném dodavateli IT služeb pro IS CEDR.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
GFŘ	Generální finanční ředitelství
ICT	informační a komunikační technologie
IS	informační systém
IS CEDR III	informační systém <i>Centrální evidence dotací z rozpočtu</i>
IS DotInfo EDS	informační systém pro zveřejňování informací o dotacích a návratných finančních výpomocích EDS
IS EDS/SMVS	informační systémy <i>Evidenční dotační systém a Správa majetku ve vlastnictví státu</i>
ISPROFIN	<i>Informační systém programového financování</i>
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
KA	kontrolní akce
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
program	program reprodukce majetku
program 112 010	program 112 010 – <i>Rozvoj a obnova materiálně technické základny řízení Ministerstva financí</i>
program 112 090	program 112 090 – <i>Výstavba, obnova a provozování Státní pokladny v letech 2007–2014</i>
SR	státní rozpočet
VZ	veřejná zakázka

Příloha č. 1 – Zjednodušené schéma IS EDS/SMVS a IS CEDR



Zdroj: vlastní zpracování na základě dokumentů MF a GFŘ.

15/32

Účetní závěrka Ministerstva vnitra k 31. 12. 2014

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/32. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo vnitra při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky k 31. 12. 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“).

Kontrolováno bylo období roku 2014 a související skutečnosti z let předchozích či roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od září 2015 do března 2016.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MV podalo, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání MV proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VIII. jednání, které se konalo dne 30. května 2016,

schválilo usnesením č. 11/VIII/2016

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MV bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dle ustanovení § 12 zákona č. 2/1969 Sb. je MV ústředním orgánem pro vnitřní věci, mimo jiné pro veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti ve vymezeném rozsahu.

MV je organizační složkou státu (dále jen „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem kapitoly státního rozpočtu 314 – *Ministerstvo vnitra* (dále také „kapitola MV“). MV bylo k 31. prosinci 2014 zřizovatelem 47 OSS, 4 příspěvkových organizací a zakladatelem jednoho státního podniku. Ministerstvo vnitra je také orgánem sociálního zabezpečení pro důchodové pojištění a orgánem nemocenského pojištění, a to v působnosti stanovené příslušnými právními předpisy¹.

Kontrolovány byly činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a o kterých MV účtovalo nebo mělo účtovat v průběhu roku 2014, přičemž prověřována byla také správnost používaných účetních metod a ostatních podmínek vedení účetnictví stanovených právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u významných účetních okruhů² na vzorku vybraných účetních případů týkajících se významných transakčních cyklů³ s cílem prověřit, zda MV při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy. U účetních případů vybraných ke kontrole byly také prověřeny související skutečnosti z let předchozích a z roku 2015. Na základě svého účetnictví sestavilo MV účetní závěrku k 31. prosinci 2014 (dále také „ÚZ“).

Tabulka č. 1 – Základní údaje účetní závěrky MV k 31. prosinci 2014 (v Kč)

Ukazatel	Účetní hodnota
Aktiva (netto)	14 508 008 874,32
Pasiva	14 508 008 674,32
Náklady	23 472 120 912,18
Výnosy	1 662 100 271,50

Zdroj: účetní závěrka MV k 31. prosinci 2014.

Tabulka č. 2 – Údaje za běžné účetní období z výkazu rozvaha k 31. prosinci 2014 (v Kč)

Aktiva (v netto hodnotě)			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní kapitál	Cizí zdroje	Pasiva celkem
10 366 772 114,05	4 141 236 560,27	14 508 008 874,32	11 843 489 767,77	2 664 518 906,55	14 508 008 674,32

Zdroj: účetní závěrka MV k 31. prosinci 2014.

¹ Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

² Účetní okruhy „Ministerstvo“, „Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky“ a „Policejní prezidium České republiky“, které představují organizační součásti OSS Ministerstvo vnitra.

³ Kontrolovány byly vybrané transakce s dlouhodobým majetkem, s materiálem na skladě, s pohledávkami, s transfery v rámci *Integrovaného operačního programu* a operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*, s peněžními prostředky na účtu 245 – *Jiné běžné účty*, s podmíněnými závazky a vybranými nákladovými účty.

Tabulka č. 3 – Údaje za běžné účetní období z výkazu zisku a ztráty k 31. prosinci 2014 (v Kč)

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření běžného účetního období
23 472 120 912,18	1 662 100 271,50	-21 810 020 640,68

Zdroj: účetní závěrka MV k 31. prosinci 2014.

Tabulka č. 4 – Údaje za běžné účetní období z přílohy ÚZ k 31. prosinci 2014, část A.4. (v Kč)

Podrozvahové účty	Účetní hodnota
P.I. Majetek účetní jednotky	244 660 658,99
P.II. Vyřazené pohledávky a závazky	108 168 317,77
P.III. Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	44 430 726,45
P.IV. Další podmíněné pohledávky	798 719 160,04
P.VI. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	561 049 841,76
P.VII. Další podmíněné závazky	6 919 687 972,26
P.VIII. Ostatní podmíněná aktiva a ostatní podmíněná pasiva a vyrovnávací účty	51 885 250,47

Zdroj: účetní závěrka MV k 31. prosinci 2014.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Cílem kontrolní akce č. 15/32 bylo prověřit, zda MV při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy. Jednalo se o první kontrolu účetní závěrky MV zaměřenou na plnění jedné ze základních povinností OSS při hospodaření s majetkem státu⁴, a to vést majetek v účetnictví a provádět jeho inventarizaci v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.⁵; úkolem kontroly bylo též identifikovat případná systémová rizika (např. neúplnost vykazovaných údajů), která by potenciálně mohla mít vliv na účetní výkazy za Českou republiku⁶.

Kontrola byla prováděna na vzorku vybraných účetních případů s cílem ověřit systém účtování a vykazování informací o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví. Ke kontrole byly vybrány majetkové položky a účetní zápisy v celkové hodnotě 3,18 mld. Kč⁷. Nesprávnosti, které byly kontrolou zjištěny a jsou uvedeny v části III. tohoto kontrolního závěru, jsou proto demonstrativní. Zjištěny byly i systémové nedostatky při vedení účetnictví:

- nesprávné vykázání drobného dlouhodobého a jiného drobného dlouhodobého majetku (viz část III.1.3 tohoto kontrolního závěru), a to včetně nesprávného vykázání skutečností souvisejících s nakládáním s tímto majetkem (viz část III.1.4 tohoto kontrolního závěru);

⁴ Viz ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁶ Viz ustanovení § 23b zákona o účetnictví a vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

⁷ Kontrolovaný objem majetku a účetních zápisů nezahrnuje hodnotu souvisejících dokladů, které byly v souvislosti s kontrolovanými položkami vyžádány a prověřeny.

- v oblasti účtování o spotřební dani z minerálních olejů, a to při účtování o pohledávkách a závazcích, které ale nebyly nároky a povinnostmi MV jako OSS, ale pouze vzájemnými vztahy mezi účetními okruhy v rámci jedné účetní jednotky (viz část III.1.15 tohoto kontrolního závěru), což ve svém výsledku vedlo k vykázání závazku v účetní závěrce, i když neexistovala povinnost uhradit peněžní prostředky oprávněnému subjektu.

Účetní závěrku k 31. prosinci 2014 sestavilo MV v rozsahu stanoveném v ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. Při kontrole bylo zjištěno, že ÚZ MV **neobsahovala všechny povinné součásti uvedené v ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., což ustanovení § 37a tohoto zákona kvalifikuje jako správní delikt** (viz část III.1.1 tohoto kontrolního závěru).

Na vybraném vzorku účetních případů bylo zjištěno, že některé **informace v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2014** nevykázalo MV v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví⁸, **v údajích vykázaných za běžné období byly zjištěny nesprávnosti ve výši 4,91 mld. Kč** (viz část III.1. tohoto kontrolního závěru).

Na zjištěných nesprávnostech se z 97 % podílí skutečnost, že MV v roce 2014 nevedlo dle zákona č. 563/1991 Sb. úplné účetnictví. MV v účetní závěrce k 31. prosinci 2014 zejména nevykázalo některé dlouhodobé podmíněné závazky z uzavřených smluv (viz část III.1.2 tohoto kontrolního závěru) v celkové výši 4,8 mld. Kč.

Uvedené zjištěné nesprávnosti jsou ve svém celkovém rozsahu významné. Podle názoru NKÚ tak MV nevedlo v roce 2014 správné a úplné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 až 3 zákona č. 563/1991 Sb. Vedení účetnictví v rozporu s ustanovením § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. je dle ustanovení § 37a tohoto zákona správním deliktem.

V případě nepřijetí opatření k nápravě ze strany MV by nesprávnosti ovlivnily účetní výkazy za Českou republiku za rok 2015⁹.

V případě vykázání nesprávných konečných zůstatků účtů podmíněných závazků je podávána nesprávná informace o nárocích na budoucí rozpočty.¹⁰

Při kontrole bylo také zjištěno, že MV v roce 2014 porušilo ustanovení § 45 odst. 10 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

⁸ Na základě znění ustanovení § 36 zákona č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, je odchylka od Českých účetních standardů s účinností od 1. ledna 2010 pro vybrané účetní jednotky vyloučena. V důvodové zprávě je uvedeno „... u vybraných účetních jednotek, které poskytují účetní záznamy pro potřeby státu, je za účelem dosažení co nejvyšší míry srovnatelnosti účetních výkazů a pro eliminaci možných chyb stanovena bezvýjimečná závaznost standardů. Ostatní účetní jednotky, zejm. podnikatelé zůstávají v režimu možnosti odchylky od standardů, a to v odůvodněných případech ...“

⁹ Pro sestavování účetních výkazů za Českou republiku je vyhláškou č. 312/2014 Sb. stanovena povinnost vyloučit vzájemné vztahy uvnitř konsolidačního celku státu tak, aby v těchto výkazech byly výsledně zachyceny zejména vztahy mimo konsolidační celek státu.

¹⁰ Dle návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=412>) by měly být za Českou republiku zveřejňovány vybrané údaje stanovené tímto zákonem. Návrh zákona reaguje na povinnost transponovat do národních právních řádů směrnici Rady č. 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Dle čl. 15 odst. 1 této směrnice byly členské státy povinny uvést v účinnost právní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2013. Mezi povinně zveřejňované údaje patří i informace o podmíněných závazcích, u nichž lze očekávat, resp. nelze vyloučit, potenciálně významný dopad na veřejné finance.

(rozpočtová pravidla), neboť do 10 pracovních dnů neodvedlo na příjmový účet státního rozpočtu peněžní prostředky představující vrácenou spotřební daň ve výši 401,14 tis. Kč. **Neprovedení odvodu do 10 pracovních dnů je dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. porušením rozpočtové kázně (viz část III.2. tohoto kontrolního závěru).**

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Nesprávnosti v účetní závěrce a hlavní příčiny těchto nesprávností

Kontrolou byly zjištěny nesprávnosti dle jednotlivých položek ÚZ v návaznosti na jejich obsahové vymezení podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹¹, nesprávnosti v důsledku nesprávné aplikace účetních metod a z nedodržení dalších podmínek vedení účetnictví stanovených právními předpisy. V níže uvedených případech jsou uvedena některá významná zjištění a systémové nedostatky s vlivem na ÚZ.

1.1 Podpis účetní závěrky

Účetní závěrka MV k 31. prosinci 2014 byla podepsána zaměstnanci ministerstva, a to na základě *nařízení Ministerstva vnitra o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti*.

ÚZ MV sestavená k 31. prosinci 2014 neobsahovala všechny povinné součásti uvedené v ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb.¹², který mimo jiné ukládá, aby byl k účetní závěrce připojen podpisový záznam statutárního orgánu účetní jednotky podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona. V souladu s tímto ustanovením zákona se připojením podpisového záznamu považuje účetní závěrka za sestavenou k uvedenému okamžiku sestavení. Připojení podpisu k účetní závěrce je právním jednáním, kterým vedoucí organizační složky státu dává navenek na vědomí, že s obsahem účetní závěrky souhlasí a že údaje v ní obsažené považuje za správné a pravdivé.

1.2 Podmíněné závazky ze smluv

MV v roce 2014 neúčtovalo a v ÚZ nevykázalo dlouhodobé podmíněné závazky plynoucí ze dvou smluv uzavřených se státním podnikem, a to ze:

- smlouvy o poskytování služeb provozovatele informačního systému datových schránek, která byla uzavřena dne 27. února 2009 (předmětem smlouvy je provozování uvedeného systému a s tím související poskytnutí funkcí tohoto systému, platnost smlouvy je do 31. prosince 2017 a roční částka platby vyplývající ze smlouvy je ve výši 605 mil. Kč);

¹¹ 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.

¹² V případě ustanovení § 18 odst. 2 zákona o účetnictví se jedná o ustanovení zvláštního právního předpisu. Obecným právním předpisem je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který v ustanovení § 7 odst. 2 umožňuje vedoucímu organizační složky státu pro některé právní úkony písemně pověřit jednáním jiného vedoucího zaměstnance dané organizační složky státu. V případech, kdy je jeden právní předpis ve vztahu speciality k jinému právnímu předpisu, je při jejich aplikaci nutné postupovat dle právní zásady, která stanoví, že v případě vzájemného rozporu má ustanovení zvláštního zákona přednost před ustanovením zákona obecného.

- rámcové smlouvy o poskytování služeb spočívajících v provozu, servisu a rozvoji komunikační infrastruktury – smlouvu MV uzavřelo dne 31. října 2008 na dobu neurčitou a roční částka platby vyplývající ze smlouvy je ve výši 1 mld. Kč.

V souladu s ustanovením § 54 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 410/2009 Sb. měly být tyto podmíněné závazky ze smluv vykázány na účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv*, a to ve výši plnění plynoucí z těchto smluv za tři roky po sobě jdoucí po konci účetního období¹³, tj. v celkové výši 4,8 mld. Kč.

1.3 Nesprávné vykázání drobného dlouhodobého majetku

MV v ÚZ jako drobný dlouhodobý nehmotný majetek a drobný dlouhodobý hmotný majetek vykázalo i majetek, který v jednotlivých případech nesplňoval dolní hranici pro jeho vykázání ve výkazu rozvaha a neodpídal v důsledku toho obsahovému vymezení stanovenému vyhláškou č. 410/2009 Sb. MV tak v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* (hodnotu „brutto“ a „korekce“) a 901 – *Jiný drobný dlouhodobý nehmotný majetek* o částku 14,33 tis. Kč a dále zůstatky účtů 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* (hodnotu „brutto“ a „korekce“) a 902 – *Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek* o částku 7,14 tis. Kč.

Dále jako jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek vykázalo MV v ÚZ položky, které neodpídal obsahovému vymezení uvedenému vyhláškou č. 410/2009 Sb., a ovlivnilo v ÚZ zůstatky účtů 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* (hodnotu „brutto“ a „korekce“) a 902 – *Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek* o částku 28,94 tis. Kč.

Oproti tomu drobný dlouhodobý a jiný drobný dlouhodobý majetek v pořizovací ceně 2,65 mil. Kč, který MV pořídilo v minulých účetních obdobích a o kterém v době pořízení účtovalo na účtu 112 – *Materiál na skladě*, MV vykázalo v ÚZ na účtu 112 – *Materiál na skladě*, i když to neodpídal obsahovému vymezení tohoto účtu stanovenému vyhláškou č. 410/2009 Sb. Tento majetek mělo MV vykázat na příslušných majetkových účtech.

Tímto nesprávným postupem MV v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 112 – *Materiál na skladě* o částku 2,65 mil. Kč, 901 – *Jiný drobný dlouhodobý nehmotný majetek* o částku 1,24 tis. Kč a 902 – *Jiný drobný dlouhodobý hmotný majetek* o částku 98,62 tis. Kč a dále hodnotu ve sloupcích *Brutto* a *Korekce* účtů 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* o částku 282,57 tis. Kč a 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* o částku 2,27 mil. Kč.

Nepřeúčtováním tohoto majetku pořízeného do roku 2010 na správné majetkové účty ovlivnilo MV v ÚZ zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* o částku 694,10 tis. Kč, nepřeúčtováním majetku pořízeného v letech 2010 až 2013 ovlivnilo zůstatek účtu 432 – *Výsledek hospodaření předcházejících účetních období* o částku 1,91 mil. Kč a nepřeúčtováním majetku pořízeného v roce 2014 ovlivnilo zůstatek účtu 501 – *Spotřeba materiálu* o částku 31,94 tis. Kč.

Uvedené nesprávnosti byly zjištěny a vyčísleny pouze na vybraném vzorku majetkových položek, v tomto případě se však jedná o nesprávnost systémové povahy.

¹³ Viz ustanovení § 72 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

1.4 Nesprávné účtování o přeřazení majetku

MV v roce 2014 nesprávně účtovalo o přeřazení drobného dlouhodobého nehmotného majetku v celkové hodnotě 15,46 mil. Kč a drobného dlouhodobého hmotného majetku v celkové hodnotě 598,35 tis. Kč na správný majetkový účet. Jednalo se o majetek, který MV pořídilo v roce 2009 a který nesprávně zaúčtovalo a vykazovalo na účtu 112 – *Materiál na skladě*. Při účtování o přeřazení tohoto majetku na účty drobného dlouhodobého majetku nepostupovalo MV v souladu s českým účetním standardem (dále jen „ČÚS“) č. 709 – *Vlastní zdroje* a účtovalo nesprávně na účtu 558 – *Náklady z drobného dlouhodobého majetku* místo na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*.¹⁴ MV tak v ÚZ ovlivnilo zůstatky těchto účtů o částku 16,06 mil. Kč.

1.5 Znovuzařazení dlouhodobého hmotného majetku

MV v roce 2014 neúčtovalo správně o opětovném zařazování dlouhodobého hmotného majetku, který v minulosti nesprávně vyřadilo.

V roce 2014 MV např. účtovalo na účtu 022 – *Samostatné hmotné movité věci a soubory hmotných movitých věcí* o opětovném zařazení dlouhodobého hmotného majetku, který v roce 2012 vyřadilo z důvodu oznámené likvidace tohoto majetku. Při znovuzarování majetku MV nesprávně zaúčtovalo na účet 408 – *Opravy minulých období* pořizovací cenu ve výši 8,52 mil. Kč, i když mělo na uvedený účet zaúčtovat pouze zůstatkovou cenu ve výši 4,43 mil. Kč, ve které MV tento majetek vyřadilo. Rozdíl mezi pořizovací a zůstatkovou cenou majetku ve výši 4,09 mil. Kč představuje oprávk, které MV vytvořilo k tomuto majetku k okamžiku jeho vyřazení v roce 2012, a tyto mělo MV v roce 2014 zaúčtovat na účet 082 – *Oprávk k samostatným hmotným movitým věcem a souborům hmotných movitých věcí*. MV tak v ÚZ o částku 4,09 mil. Kč ovlivnilo zůstatky účtů 408 – *Opravy minulých období*, 082 – *Oprávk k samostatným hmotným movitým věcem a souborům hmotných movitých věcí* ve sloupci *Korekce* a v důsledku toho i hodnotu ve sloupci *Netto* účtu 022 – *Samostatné hmotné movité věci a soubory hmotných movitých věcí*. V tomto případě MV také nesprávně účtovalo o dopočítaných odpisech za období 2012 a 2013 ve výši 1,06 mil. Kč, kdy byl předmětný majetek vyřazen. Tyto odpisy MV nesprávně zaúčtovalo jako opravnou položku na účtech 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* a 164 – *Opravné položky k samostatným hmotným movitým věcem a souborům hmotných movitých věcí* místo na účtech 408 – *Opravy minulých období* a 082 – *Oprávk k samostatným hmotným movitým věcem a souborům hmotných movitých věcí*. MV tak v ÚZ o částku 1,06 mil. Kč ovlivnilo zůstatky účtů 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* a 408 – *Opravy minulých období* a dále účtu 164 – *Opravné položky k samostatným hmotným movitým věcem a souborům hmotných movitých věcí* ve sloupci *Korekce* a účtu 082 – *Oprávk k samostatným hmotným movitým věcem a souborům hmotných movitých věcí* ve sloupci *Korekce*.

MV v roce 2014 dále účtovalo např. o opětovném zařazení dlouhodobého hmotného majetku v pořizovací hodnotě 1,21 mil. Kč, který v roce 2011 vyřadilo v důsledku manka zjištěného při inventarizaci. O opětovném zařazení tohoto znovu nalezeného dlouhodobého hmotného majetku účtovalo MV v roce 2014 na nesprávném účtu 547 – *Manka a škody*.

¹⁴ O pořizovací ceně by se v době pořízení účtovalo na účtu 420 – *Služby a náklady nevýrobní povahy*, který byl při uzavírání účetních knih převáděn na účet 964 – *Saldo výdajů a nákladů*, jehož konečný zůstatek byl v rámci převodového můstku k 1. lednu 2010 převeden na účet 401 – *Jmění účetní jednotky*.

V souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. se jednalo o opravný zápis významné skutečnosti¹⁵, o které MV účtovalo v roce 2011 a která v tomto období ovlivnila výsledek hospodaření. Dle ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* se o opravě takových skutečností účtuje na účtu 408 – *Opravy minulých období*. MV tak v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 547 – *Manka a škody* a 408 – *Opravy minulých období* o částku 1,21 mil. Kč. V souvislosti s tímto účetním případem MV na účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* zaúčtovalo odpisy ve výši 949,09 tis. Kč, a to za období 2011 až 2013, kdy byl majetek vyřazen. Uvedený majetek byl však vyřazen v pořizovací ceně před zahájením účetní metody odpisování, a proto mělo MV vykázat dopočet oprávek k 31. prosinci 2011 ve výši 486,71 tis. Kč na účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* a odpisy za období 2012 a 2013 ve výši 462,38 tis. Kč na účtu 408 – *Opravy minulých období*. V důsledku uvedených skutečností MV v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* o částku 486,71 tis. Kč, 408 – *Opravy minulých období* o částku 462,38 tis. Kč a 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* o částku 949,09 tis. Kč.

1.6 Odpisování technického zhodnocení dlouhodobého nehmotného majetku a zbytková hodnota odpisovaného majetku

MV v ÚZ k 31. prosinci 2014 vykázalo na účtu 013 – *Software* dlouhodobý nehmotný majetek v podobě národní části *Schengenského informačního systému*. Uvedený majetek MV zařadilo do užívání v roce 2008 v pořizovací ceně 14 mil. Kč. V roce 2013 MV provedlo jeho technické zhodnocení v částce 100 mil. Kč, které odepsalo během tří kalendářních měsíců v roce 2013. V roce 2015 MV provedlo další technické zhodnocení tohoto majetku, tentokrát ve výši 24 mil. Kč. V letech 2014 a 2015 MV uvedený dlouhodobý nehmotný majetek neodepisovalo.

V letech 2013 až 2015 nepostupovalo MV v souladu s ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku*, neboť v souvislosti s provedeným technickým zhodnocením nepřehodnotilo dobu užívání tohoto majetku ani odpisový plán. Navíc odpisový plán stanovil pro tento i další dlouhodobý majetek zbytkovou hodnotu ve výši 5 % bez toho, že by tato hodnota musela být zdůvodněna. Přitom v ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* je od roku 2014 zbytková hodnota majetku definována jako účetní jednotkou zdůvodnitelná kladná odhadovaná částka, kterou by účetní jednotka mohla získat v okamžiku předpokládaného vyřazení majetku, např. prodejem, po odečtení předpokládaných nákladů s vyřazením souvisejících. Nejzazší termín pro vypracování odpisového plánu účetní jednotky v souladu s tímto ustanovením je 1. leden 2015.

MV ani k 31. prosinci 2015 nestanovilo pro výše uvedenou majetkovou položku ani pro další položky dlouhodobého majetku¹⁶ odpisový plán v souladu s účetní regulací a zbytkovou hodnotu stanovenou jednotně ve výši 5 % z ocenění dlouhodobého majetku ponechalo bez toho, že by tato část pořizovací ceny, která nebude zúčtována do nákladů, byla zdůvodněna.

1.7 Neodpisování technického zhodnocení drobného dlouhodobého hmotného majetku

MV v rozporu se zákonem č. 563/1991 Sb. a s vyhláškou č. 410/2009 Sb. v letech 2013 a 2014 neodpisovalo technické zhodnocení drobného dlouhodobého hmotného majetku,

¹⁵ Dle ustanovení § 26 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 410/2009 Sb. položka *C.I.7. Opravy minulých období* (syntetický účet 408) obsahuje opravy minulých účetních období, které jsou významné a ovlivnily by v minulých účetních obdobích výši výsledku hospodaření; za významnou se považuje každá jednotlivá oprava, jejíž výše dosahuje alespoň 0,3 % hodnoty aktiv netto za minulé účetní období nebo částky 260 000 Kč.

¹⁶ V účetním okruhu „Policejní prezidium České republiky“.

keré zařadilo do užívání v roce 2013 v hodnotě 332,09 tis. Kč a které v ÚZ vykázalo na účtu 029 – *Ostatní dlouhodobý hmotný majetek*. Vliv nesprávného postupu na ÚZ nebyl vyčíslen, neboť MV nesestavilo pro tento majetek odpisový plán ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.

1.8 Duplicitní zápis vlastnictví v katastru nemovitostí

MV v roce 2010 do majetku zařadilo a k 31. prosinci 2014 v ÚZ na účtu 031 – *Pozemky* vykázalo pozemek v hodnotě 13,52 mil. Kč. V roce 2010 byl z podnětu katastrálního úřadu zapsán k tomuto pozemku duplicitní zápis vlastnictví do katastru nemovitostí mimo jiné i ve prospěch České republiky s právem hospodaření s majetkem státu pro MV.

Duplicitní zápis vlastnictví k téže nemovitosti je zvláštním případem zápisu práv do katastru nemovitostí. Tímto způsobem je zapsána skutečnost existence více vlastníků k téže nemovitosti, i když je zřejmé, že všichni zapsaní nejsou vlastníci a ani z povahy vlastnického práva být nemohou. Duplicitní zápis vlastnictví lze v katastru nemovitostí zrušit např. na základě soudního smíru, dohody o uznání vlastnického práva nebo rozhodnutím soudu o určení vlastnického práva.

Ve vztahu k majetku, který MV vykázalo v ÚZ, se jedná o významnou skutečnost a MV mělo o existenci duplicitního zápisu vlastnictví v katastru nemovitostí informovat v souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. v příloze ÚZ (v části E.1. *Doplňující informace k položkám rozvahy*).

1.9 Nesprávný okamžik účtování o skutečnostech souvisejících s prodejem dlouhodobého majetku

MV o prodeji nemovitého majetku (rekreačního areálu) účtovalo v roce 2013, ve kterém nastaly právní účinky vkladu práva do katastru nemovitostí. O zrušení rozdílů z přecenění majetku reálnou hodnotou však účtovalo až v roce 2014, přestože dle ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* se o této skutečnosti účtuje v okamžiku prodeje majetku.

O zrušení kladného rozdílů z tohoto přecenění účtovalo MV na účtu 664 – *Výnosy z přecenění reálnou hodnotou* v částce 88,2 mil. Kč, a vykázalo tak v ÚZ výnosy, které měly být součástí hospodářského výsledku již v roce 2013.

O zrušení záporného rozdílů z tohoto přecenění účtovalo MV navíc i nesprávně, a to na účtu 564 – *Náklady z přecenění reálnou hodnotou* v částce 6,39 mil. Kč. Ve vztahu k vyhlášce č. 410/2009 Sb. se jednalo o významnou skutečnost¹⁵, o které mělo MV účtovat v roce 2013 a která by měla vliv na výsledek hospodaření. Dle ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* se o takových skutečnostech účtuje na účtu 408 – *Opravy minulých období*. V důsledku uvedených skutečností MV v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 564 – *Náklady z přecenění reálnou hodnotou* a 408 – *Opravy minulých období* o částku 6,39 mil. Kč.

O zrušení rozdílů z přecenění pozemků reálnou hodnotou MV neúčtovalo vůbec, přestože tyto pozemky byly součástí prodaného majetku. Tímto nesprávným postupem MV v ÚZ o částku 27,62 tis. Kč ovlivnilo zůstatky účtů 564 – *Náklady z přecenění reálnou hodnotou* a 407 – *Jiné oceňovací rozdílů*.

1.10 Transfery v rámci Integrovaného operačního programu

MV v roce 2014 přijímalo peněžní prostředky *Integrovaného operačního programu* (dále jen „IOP“), resp. nárokovalo je od Národního fondu za účelem refundace výdajů vynaložených na

realizaci vlastních projektů. V těchto případech lze MV označit za příjemce transferu ve smyslu ČÚS č. 703 – *Transfery*.

MV na účtu 939 – *Krátkodobé podmíněné pohledávky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* vykázalo v rámci IOP podmíněnou pohledávku za Národním fondem z titulu nároku na převod prostředků z rozpočtu Evropské unie. Pohledávka však byla vykázána včetně částky, která představovala spolufinancování z rozpočtu MV. Tyto peněžní prostředky však nelze u Národního fondu k refundaci nárokovat. MV tak v ÚZ ovlivnilo zůstatek účtu 939 – *Krátkodobé podmíněné pohledávky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* o částku 12,18 mil. Kč.

Současně bylo zjištěno, že MV v jednotlivých účetních okruzích neúčtovalo konzistentně o vzniku pohledávky, výnosech a přijatých investičních transferech v rámci IOP. V jednom účetním okruhu účtovalo MV o vzniku pohledávky v souvislosti se zaslanou kopií souhrnné žádosti, v dalších dvou účetních okruzích účtovalo MV o takové pohledávce až při příjmu peněžních prostředků od Národního fondu¹⁷. Tento nekonzistentní postup v rámci MV měl vliv na výši skutečností vykázaných v ÚZ.

1.11 Dotace na pořízení dlouhodobého majetku příspěvkovým organizacím

MV o dotaci na pořízení dlouhodobého majetku, kterou poskytlo ve výši 4,09 mil. Kč vlastní příspěvkové organizaci na základě vydaného rozhodnutí, účtovalo nesprávně jako o transferu prostřednictvím účtů 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery*, 389 – *Dohadné účty pasivní*, 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*. Dle ČÚS č. 703 – *Transfery* se prostředky zřizovatele určené na pořízení dlouhodobého majetku pro jím zřízenou příspěvkovou organizaci za transfer nepovažují. V souladu s ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* se o těchto prostředcích účtuje prostřednictvím účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*. MV tak v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery*, 389 – *Dohadné účty pasivní*, 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* a 401 – *Jmění účetní jednotky* o částku 4,09 mil. Kč.

1.12 Závazky z dávek nemocenského pojištění

V roce 2014 bylo MV ve vymezené působnosti služebním orgánem¹⁸ ve věcech nemocenského pojištění příslušníků ve služebním poměru. Dle ČÚS č. 703 – *Transfery* se dávky nemocenského pojištění považují za transfer. MV však o závazcích z titulu poskytnutí nemocenských dávek účtovalo nesprávně jako o závazcích z pracovněprávních vztahů na účtu 331 – *Zaměstnanci*. V důsledku uvedených skutečností MV v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 331 – *Zaměstnanci* a 345 – *Závazky k osobám mimo vybrané vládní instituce* o částku 1,2 mil. Kč.

¹⁷ O vzniku pohledávky za Národním fondem z titulu souhrnných žádostí o převod prostředků poskytnutých České republice z rozpočtu Evropské unie schválených a podaných na Národní fond v roce 2013, o výnosech a o v roce 2014 přijatých investičních transferech ve výši 209,49 mil. Kč účtovalo MV v účetním okruhu „Ministerstvo“ na účtech 371 – *Krátkodobé pohledávky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*, 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* a 401 – *Jmění účetní jednotky* až v souvislosti s příjmem peněžních prostředků v roce 2014. V účetním okruhu „Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky“ ale o vzniku pohledávky za Národním fondem ve výši 70,87 mil. Kč účtovalo MV již v roce 2013.

¹⁸ Ustanovení § 81 odst. 3 písm. b) a § 82 odst. 1 písm. c) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

1.13 Závazek z náhrady škody

MV mělo na základě pravomocného rozsudku soudu z roku 2014 povinnost uhradit náhradu škody včetně úroku z prodlení v celkové výši 10,4 mil. Kč. O vzniku závazku a souvisejících nákladech však MV účtovalo nesprávně až v okamžiku úhrady závazku v roce 2015. Tímto nesprávným postupem MV v ÚZ ovlivnilo zůstatek účtů 378 – *Ostatní krátkodobé závazky* a 549 – *Ostatní náklady z činnosti* o částku 10,4 mil. Kč.

1.14 Účtování o nároku na vrácení spotřební daně – okamžik vzniku pohledávky a výše nároku

Nárok na vrácení spotřební daně z minerálních olejů vzniká MV dle ustanovení § 56 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, dnem spotřeby lehkých topných olejů pro výrobu tepla (dále jen „LTO“). Vzniklý nárok lze následně u příslušného celního úřadu uplatnit v daňovém přiznání.

MV o pohledávce za celním úřadem z titulu nároku na vrácení spotřební daně účtovalo na účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* nesprávně již v okamžiku pořízení LTO od dodavatele, kdy ale ještě dle ustanovení § 56 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb. nevznikl MV nárok na vrácení spotřební daně.

V důsledku této skutečnosti MV ovlivnilo výši ocenění LTO, o kterém účtovalo a které vykazovalo na účtu 112 – *Materiál na skladě*¹⁹, neboť o spotřební daň, která je zahrnuta v ceně pořizovaného LTO, snižovalo pořizovací cenu těchto zásob a vykazovalo tuto daň jako pohledávku za celním úřadem. MV tím v ÚZ ovlivnilo zůstatky účtů 112 – *Materiál na skladě* a 344 – *Jiné daně a poplatky* o částku 47,78 tis. Kč²⁰.

Pohledávka na účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* byla navíc vykazována v nesprávné výši, a to v celkové částce spotřební daně zaplacené při nákupu LTO, i když nárok na vrácení této daně mělo MV v souladu s ustanovením § 56 odst. 6 zákona č. 353/2003 Sb. jen zčásti.

V systému účtování nastaveném na MV v této oblasti byla „nevrácená“ část spotřební daně zúčtována vždy z účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* do nákladů na účet 501 – *Spotřeba materiálu*.

MV jednorázově na konci roku zúčtovalo částku „nevrácené“ části spotřební daně ve výši 1,54 mil. Kč do nákladů roku 2014, přestože k datu ÚZ nebyly LTO z tohoto nákupu ještě ani vyskladněny ze skladu, a tedy ani spotřebovány. Tímto nesprávným postupem ovlivnilo MV v ÚZ zůstatky účtů 344 – *Jiné daně a poplatky* a 501 – *Spotřeba materiálu*.

1.15 Účtování o vrácené spotřební dani a zůstatek účtu 344 – *Jiné daně a poplatky*²¹

O vratce spotřební daně přijaté v listopadu 2014 účtovalo MV v účetním okruhu „Ministerstvo“ jako o závazku účetním zápisem na stranu MÁ DÁTI účtu 245 – *Jiné běžné*

¹⁹ MV k 31. prosinci 2014 na účtu 112 – *Materiál na skladě* vykazovalo LTO v celkové hodnotě 3 323 179,23 Kč.

²⁰ MV v rámci účetního okruhu „Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky“ vykazovalo k 31. prosinci 2014 na účtu 112 – *Materiál na skladě* zásoby LTO v objemu 2 973 litrů a v hodnotě 70 890,81 Kč. Na účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* pak MV v rámci účetního okruhu „Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky“ vykazovalo pohledávku ve výši 47 783,64 Kč.

²¹ Dle ustanovení § 4 odst. 8 vyhlášky č. 410/2009 Sb. u tohoto syntetického účtu dochází k okamžiku sestavení účetní závěrky k porovnání zůstatků stran MÁ DÁTI a DAL – výsledný rozdíl vstupuje kladně do aktiv, jestliže zůstatek syntetického účtu je na straně MÁ DÁTI, anebo vstupuje kladně do pasiv, jestliže zůstatek syntetického účtu je na straně DAL.

účty a na stranu DAL účtu 344 – *Jiné daně a poplatky*. Vratku spotřební daně MV přijímá od celního úřadu na bankovní účet cizích prostředků, následně ji převádí na příjmový účet státního rozpočtu a o tomto převodu účtuje v jiném účetním okruhu v rámci MV. K datu ÚZ nebyl převod peněžních prostředků proveden a závazek na účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* byl v rámci inventarizace jako existující odsouhlasen. Tím MV v ÚZ ovlivnilo zůstatek účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* o částku 401,14 tis. Kč.

MV v ÚZ k 31. prosinci 2014 vykázalo na účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* jako konečný zůstatek krátkodobý závazek ve výši 353 tis. Kč²², tj. povinnost uhradit spotřební daň. Tento vykázaný závazek však představoval výsledek účtování o pohledávkách a závazcích mezi organizačními součástmi (účetními okruhy) v rámci OSS Ministerstvo vnitra²³, nebyl tedy skutečným závazkem účetní jednotky, tzn. nešlo o povinnost uhradit peněžní prostředky oprávněnému subjektu. MV při inventarizaci v roce 2014 porušilo ustanovení § 29 zákona č. 563/1991 Sb., neboť při dokladové inventuře nepostupovalo správně a v případě uvedeného účtu nezjistilo k rozvahovému dni jeho skutečný stav.

1.16 Vykazování pohledávek na nesprávném účtu

Kontrolou bylo zjištěno, že MV v roce 2014 neúčtovalo a v některých případech v ÚZ nevykázalo pohledávky na správném syntetickém účtu. Jednalo se např. o následující pohledávky:

- Na účtu 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky* vykázalo MV nesprávně pohledávky vyplývající z řízení podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, dle kterého je MV správním orgánem příslušným v prvním stupni projednávat správní delikty podle tohoto zákona, a dále pohledávky dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, který vymezuje působnost MV. V souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. mělo MV tyto pohledávky vykázat na účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti*. Nesprávným postupem ovlivnilo MV v ÚZ uvedené účty ve sloupci *Brutto* o částku 198,21 tis. Kč.
- Na účtu 311 – *Odběratelé* vykázalo MV nesprávně pohledávky za zaměstnancem, které byly z titulu bezúplatného ubytování, na které příslušník ve služebním poměru již neměl nárok. V souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. mělo MV tyto pohledávky vykázat na účtu 335 – *Pohledávky za zaměstnanci*. Tímto nesprávným postupem MV v ÚZ ovlivnilo zůstatky uvedených účtů o částku 110,06 tis. Kč.

1.17 Nesprávný okamžik účtování o pohledávkách

MV o některých pohledávkách neúčtovalo v okamžiku uskutečnění účetního případu, např.:

- Pohledávky a výnosy ve výši 300 tis. Kč, které vznikly v roce 2013 na základě pravomocného rozhodnutí o pokutě podle zákona č. 326/1999 Sb., účtovalo MV až v roce 2014. Výnosy z roku 2013 MV navíc v roce 2014 vykázalo nesprávně na účtu 642 – *Jiné*

²² Vzhledem k tomu, že MV na účtu 112 – *Materiál na skladě* v ÚZ vykázalo LTO v hodnotě 3 323 179,23 Kč, vedl by nastavený postup účtování v ÚZ k vykázání pohledávky na účtu 344 – *Jiné daně a poplatky*. MV však v ÚZ vykázalo krátkodobý závazek ve výši 353 tis. Kč, tj. povinnost uhradit spotřební daň, což neodpovídalo skutečnosti.

²³ Účetní okruh „Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky“ vykázal na účtu 344 – *Jiné daně a poplatky* pohledávku ve výši 47 783,64 Kč, účetní okruh „Policejní prezidium“ vykázal nulový zůstatek na tomto účtu v důsledku nesprávného zúčtování LTO do spotřeby včetně „nevrácené“ části spotřební daně, účetní okruh „Ministerstvo“ vykázal na tomto účtu závazek ve výši 401 146 Kč.

pokuty a penále. Ve vztahu k vyhlášce č. 410/2009 Sb. se jednalo o opravný zápis významné skutečnosti, o které mělo MV účtovat v roce 2013 a která by v tomto období ovlivnila výsledek hospodaření. Dle ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* se o opravě takových skutečností účtuje na účtu 408 – *Opravy minulých období*. Tímto nesprávným postupem MV v ÚZ ovlivnilo zůstatky uvedených účtů o částku 300 tis. Kč.

- Pohledávky ve výši 196,35 tis. Kč z titulu správního vyhoštění dle zákona č. 326/1999 Sb., které vznikly v letech 2008 a 2010, MV účtovalo až v roce 2014. Při předpisu jedné pohledávky z roku 2008 ve výši 101,05 tis. Kč navíc MV nepostupovalo správně, neboť účtovalo současně o výnosech na účtu 649 – *Ostatní výnosy z činnosti*. Ve vztahu k vyhlášce č. 410/2009 Sb. se nejednalo o opravný zápis významné skutečnosti, proto mělo MV opravu účtovat dle ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*²⁴. Tímto nesprávným postupem MV v ÚZ ovlivnilo zůstatky uvedených účtů o částku 101,05 tis. Kč.

Do pořizovací ceny těchto pohledávek MV navíc zaúčtovalo nesprávně i částku soudních poplatků ve výši 7,86 tis. Kč, které ale byly nárokem soudu.

Dodatečné zaúčtování pohledávek až v roce 2014 mělo k 31. prosinci 2014 také vliv na tvorbu opravných položek dle vyhlášky č. 410/2009 Sb., a tedy i na netto hodnotu uvedených pohledávek v ÚZ. MV opravné položky pro rok 2014 nezaúčtovalo na účtu 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* ve správné výši a dále nevytvořilo celkové opravné položky dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. a dle stanovené metody, tzn. s ohledem na počet dní po splatnosti. V souladu se stanovenou metodou měla být v ÚZ vykázána netto hodnota těchto pohledávek v nulové výši. MV ale vykázalo v ÚZ jejich netto hodnotu ve výši 176,59 tis. Kč. V důsledku obou výše uvedených skutečností MV v ÚZ ovlivnilo hodnotu ve sloupci *Netto* účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti* o částku 176,59 tis. Kč a dále sloupec *Korekce* (a tím zůstatek účtu 192 – *Opravné položky k jiným pohledávkám z hlavní činnosti*) ve výši 168,73 tis. Kč a účet 649 – *Ostatní výnosy z činnosti* o částku 7,86 tis. Kč.

1.18 Pohledávky v cizí měně

V některých případech MV v roce 2014 při ocenění pohledávek v cizí měně nepostupovalo dle zákona č. 563/1991 Sb., neboť je neocenilo kurzem devizového trhu k datu vzniku nároku, ale až devizovým kurzem k datu přijetí peněžních prostředků. V důsledku této skutečnosti MV neúčtovalo o kurzových rozdílech a v ÚZ nevykázalo kurzové ztráty.

1.19 Účtování o úbytku pohledávek

MV v roce 2014 účtovalo o úbytku pohledávek z titulu bezúplatného pozbytí. Jednalo se např. o pohledávku z pokuty uložené ve správním řízení ve výši 10 tis. Kč a dále o pohledávku z pokuty ve výši 300 tis. Kč, kterou MV uložilo na základě zákona č. 326/1999 Sb. Tyto pohledávky nebyly uhrazeny, byly k nim tvořeny opravné položky a MV je v roce 2014 postoupilo k dalšímu řízení příslušnému celnímu úřadu²⁵. MV však o úbytku uvedených

²⁴ Pohledávky v roce 2008 by nebyly předepsány do výnosů, ale na účet 205 – *Vyúčtování rozpočtových příjmů z běžné činnosti organizačních složek státu*, který byl při uzavírání účetních knih převáděn na účet 965 – *Saldo příjmů a výnosů*, jehož konečný zůstatek byl v rámci převodového můstku k 1. lednu 2010 převeden na účet 401 – *Jmění účetní jednotky*.

²⁵ Viz ustanovení § 161 a § 162 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

pohledávek neúčtovalo postupem stanoveným v ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje*,²⁶ v důsledku čehož ovlivnilo zůstatky účtů 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* a 549 – *Ostatní náklady z činnosti* o částku 100 tis. Kč.

1.20 Podmíněné závazky plynoucí pro MV z užívání cizího majetku

MV dlouhodobý podmíněný závazek, který vyplynul ze smlouvy o nájmu nebytových prostor uzavřené v roce 2010 na dobu neurčitou s výší ročního plnění v částce 693,37 tis. Kč, vykázalo v ÚZ v nesprávné výši 774,24 tis. Kč a na nesprávném účtu 968 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku nebo jeho převzetí z jiných důvodů*. Dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. mají být dlouhodobé podmíněné závazky existující z důvodu uzavřené smlouvy o nájmu vykazovány na účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv*, a to ve výši plnění plynoucí z takové smlouvy za tři roky po sobě jdoucí po konci účetního období, tj. v tomto případě v celkové výši 2,08 mil. Kč. MV tak v ÚZ ovlivnilo zůstatek účtu 968 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku nebo jeho převzetí z jiných důvodů* o částku 774,24 tis. Kč a zůstatek účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv* o částku 2,08 mil. Kč.

2. Ostatní zjištění – porušení rozpočtové kázně

Peněžní prostředky přijaté na jiný než příjmový rozpočtový účet neodvedlo MV v roce 2014 ve lhůtě 10 pracovních dnů do státního rozpočtu, čímž porušilo ustanovení § 45 odst. 10 zákona č. 218/2000 Sb. Neprovedení tohoto odvodu do 10 pracovních dnů se dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. považuje za porušení rozpočtové kázně. Jednalo se o prostředky představující vrácenou spotřební daň za měsíc říjen 2014. MV je přijalo od příslušného celního úřadu na bankovní účet cizích prostředků dne 28. listopadu 2014. Peněžní prostředky ve výši 401,14 tis. Kč převedlo MV na příjmový účet státního rozpočtu až dne 5. ledna 2015.

²⁶ Složeným účetním zápisem na stranu MÁ DÁTI účtu 192 – *Opravné položky k jiným pohledávkám z hlavní činnosti* (ve výši vytvořené opravné položky), na stranu MÁ DÁTI účtu 549 – *Ostatní náklady z činnosti* (ve výši rozdílu pořizovací ceny a vytvořených opravných položek) a na stranu DAL účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti* (v pořizovací ceně).

15/34**Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti
u vybraných ministerstev**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/34. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými u vybraných ministerstev na úhradu nákladů z činnosti, včetně nákladů na konzultační, poradenské a právní služby.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od října 2015 do dubna 2016.

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do roku 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany (dále také „MO“);

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

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MO a MZe, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námítkách podalo MZe, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém X. jednání, které se konalo dne 18. července 2016,
schválilo usnesením č. 10/X/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MO, MPSV a MZe jsou ústředními orgány státní správy dle zákona č. 2/1969 Sb.¹, organizačními složkami státu dle zákona č. 219/2000 Sb.² a účetními jednotkami dle zákona č. 563/1991 Sb.³

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky vynaložené v kontrolovaném období na úhradu nákupu:

- kancelářských potřeb;
- služeb školení a vzdělávání, konzultačních, poradenských a právních služeb, úklidu, ostrahy objektů;
- oprav a udržování motorových vozidel.

Ke kontrole byly vybrány peněžní prostředky zaříděné podle přílohy k vyhlášce č. 323/2002 Sb.⁴ do třídy 5 – *Běžné výdaje* a do podseskupení rozpočtových položek 513 – *Nákupy materiálu*, 516 – *Nákup služeb*, 517 – *Ostatní nákupy* v rámci rozpočtových paragrafů 5161 – *Činnost ústředního orgánu státní správy ve vojenské obraně (Činnost MO)*, 5111 – *Armáda*, 4361 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v sociálním zabezpečení, politice zaměstnanosti a rodinné politice (Výdaje na vlastní činnost MPSV)*, 1061 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v zemědělství (Vlastní činnost MZe)* a vybrané výdaje zaříděné v rámci rozpočtového paragrafu 1098 – *Ostatní výdaje na zemědělství* u vybraných rozpočtových položek.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených v letech 2013 a 2014 na činnost MO činil 178 618 555,50 Kč, na činnost MPSV 28 872 486 Kč a na činnost MZe 37 213 860 Kč.

V kontrolovaných oblastech byly zjišťovány jednotkové ceny nakupovaného materiálu a služeb a bylo prověřováno dodržování postupů stanovených pro vedení účetnictví, dodržování postupů při zadávání veřejných zakázek, provádění řídicí kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb.⁵ a hledisko hospodárnosti.

Pozn.: Právní předpisy uvedené 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 Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

⁵ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

Nehospodárný postup byl zjištěn u všech tří ministerstev, která v některých případech **nepostupovala v souladu se zákonem 218/2000 Sb.**⁶ a dopustila se porušení rozpočtové kázně.

MPSV nepostupovalo v souladu se zákonem 219/2000 Sb., když nevyužívalo důsledně všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka v případě nákupu materiálu bez písemné smlouvy.

NKÚ zjistil nedostatky v účetnictví, na jejichž základě konstatoval, že účetnictví MO nebylo v účetním období roku 2013 a roku 2014 správné a úplné, účetnictví MPSV nebylo v účetním období roku 2013 a roku 2014 správné a účetnictví MZe nebylo v účetním období roku 2013 správné ve smyslu zákona 563/1991 Sb.

NKÚ zjistil nedostatky při zadávání veřejných zakázek. Např. MO rozdělilo nesprávně předmět veřejných zakázek na nákup kancelářských potřeb a tonerů v celkové hodnotě 79 mil. Kč bez DPH, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. MPSV v některých případech nedodrželo lhůty stanovené zákonem. MZe neuzavřelo smlouvu v souladu s nabídkou vybraného uchazeče v rámci veřejné zakázky s názvem *Rámcová kupní smlouva na dodávky osobních vozidel a rámcová smlouva na poskytování servisních a opravárenských prací*.

NKÚ u kontrolovaných osob ověřoval jednotkové ceny nakupovaných komodit a služeb.

MO nakupovalo oproti ostatním kontrolovaným osobám kancelářský papír za nejvyšší průměrné jednotkové ceny za jedno balení (500 listů) kancelářského papíru formátu A4 a gramáže 80 g/m², které se pohybovaly **od 66,89 Kč včetně DPH u MPSV do 85,95 Kč včetně DPH u MO.**

Jednotkové ceny výukové hodiny anglického jazyka hrazené MPSV byly v roce 2014 téměř 1,5 krát vyšší než u MO. Jednotkové ceny výukové hodiny anglického jazyka se v kontrolovaném období u kontrolovaných osob pohybovaly **od 299 Kč u MO do 450 Kč u MZe.**

Jednotkové ceny pravidelného úklidu v sídlech ministerstev se pohybovaly **od 225,86 Kč bez DPH u MO do 1 369,95 Kč bez DPH u MPSV** za měsíční úklid plochy o rozměru 100 m² a dále jednotkové ceny za hodinu práce pracovníka ostrahy, které se pohybovaly **od 105 Kč u MPSV do 170 Kč u MO.** Dle údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem byla v roce 2013 průměrná cena za strážní služby ve výši 96,87 Kč bez DPH/hod. a v roce 2014 ve výši 97,35 Kč bez DPH/hod. **Všechna ministerstva platila v kontrolovaném období za jednu hodinu ostrahy u vybraného objektu ceny vyšší než průměrné ceny uváděné Českým statistickým úřadem.**

⁶ Zákon č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Průměrná výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a údržbu jednoho motorového vozidla se v kontrolovaném období pohybovala **od 17 182,25 Kč/rok u MO do 29 996,42 Kč/rok u MZe**. Stáří automobilů se pohybovalo od 44,5 měsíců u MZe do 97,94 měsíců u MPSV. Nejvyšší průměrná výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a údržbu na ujetý kilometr byla v kontrolovaném období zjištěna u MPSV a souvisela se stářím vozového parku.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu kancelářských potřeb

Tabulka č. 1 – Jednotková cena bílého xerografického papíru A4 80g/m² (500 listů = 1 balení) (v Kč včetně DPH)

	MO*	MPSV*	MZe
2013	85,95	69,40	68,36
2014	74,92	66,89	68,36

Zdroj: přijaté faktury.

* Jednotková cena kancelářského papíru byla zjištěna výpočtem průměrné ceny metodou váženého aritmetického průměru za jedno balení z důvodu dodávek papíru v různých cenových relacích.

Při kontrole peněžních prostředků vynaložených na kancelářské potřeby bylo zjištěno, že:

- **MO při pořizování kancelářských potřeb v letech 2013 neplnilo požadavek uložený usnesením vlády ČR ze dne 20. 7. 2011 č. 563, k resortním systémům zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy, když pořizování této komodity nejméně v rozsahu 4 518 252,82 Kč bez DPH nežadávalo s využitím institutu centrálního zadavatele v rámci resortního systému.**
- **MO nepostupovalo podle zákona č. 137/2006 Sb., když v roce 2013 zadávalo veřejné zakázky na dodávky kancelářských potřeb a v letech 2013 a 2014 zadávalo veřejné zakázky na dodávky tonerů jako zakázky malého rozsahu, ačkoli celková hodnota dodávek kancelářských potřeb v roce 2013 činila minimálně 4 518 252,82 Kč bez DPH a celková hodnota dodávek tonerů v roce 2013 činila minimálně 34 440 774,34 Kč bez DPH, resp. 40 626 568,85 Kč bez DPH v roce 2014. MO tímto postupem porušilo ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., neboť rozdělilo předmět veřejných zakázek, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený zákonem č. 137/2006 Sb. MO tedy nemělo možnost vybírat z více nabídek. MO tak nemělo ani možnost vyhodnotit případnou ekonomickou výhodnost jednotlivých potenciálních nabídek.**

Tímto postupem MO porušilo rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. ve výši nejméně 96 289 571 Kč včetně DPH.

- **MPSV neuzavřelo smlouvu s vybraným uchazečem v rámci veřejné zakázky s názvem *Dodávka kancelářského papíru* v zákonné lhůtě, ačkoliv bylo povinno uzavřít tuto smlouvu nejpozději do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, a tím nepostupovalo v souladu s ustanovením § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb. MPSV překročilo zákonnou lhůtu o 47 dnů. MPSV dále**

nepostupovalo v souladu s ustanovením § 83 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., když překročilo 48denní zákonnou lhůtu pro odeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění o 51 dnů.

- MPSV odebralo v roce 2013 od dodavatele xerografický papír v celkové hodnotě 105 270 Kč bez písemné smlouvy. Tímto postupem porušilo povinnost využívat důsledně všechny právní prostředky při ochraně majetku státu, a tím nepostupovalo v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.

Rámcová kupní smlouva č. 2008/54966 na dodávku kancelářského papíru byla uzavřena na dobu určitou, a to na dobu 48 měsíců ode dne nabytí účinnosti smlouvy. Smlouva nabyla platnosti a účinnosti dne 4. 8. 2008. Platnost a účinnost smlouvy tedy skončila dne 3. 8. 2012. MPSV však od vybraného dodavatele nakupovalo kancelářský papír i v roce 2013, a to v období od 17. 1. 2013 do 1. 3. 2013, v celkové hodnotě 105 270 Kč bez písemné smlouvy.

2. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu jazykového vzdělávání

Kontrola NKÚ se zaměřila na hospodaření s peněžními prostředky vynaloženými na jazykové vzdělávání zajišťované externími poskytovateli. 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. 2 – Jednotková cena výukové hodiny (45 min) anglického jazyka ve skupině od hlavního poskytovatele výuky cizího jazyka realizovaná v Praze

(v Kč včetně DPH)

	MO	MPSV	MZe
2013	299,00	314,00	450,00
2014	299,00	423,50	305,00

Zdroj: smlouvy s poskytovateli jazykové výuky, dodatky smluv, přijaté faktury.

Při kontrole peněžních prostředků vynaložených na jazykové vzdělávání bylo zjištěno, že:

- **MZe neoprávněně použilo peněžní prostředky ve výši 2 479 398 Kč na pokrytí výdajů budoucích rozpočtových let. MZe nepoužilo peněžní prostředky, kterými disponovalo v roce 2013, pouze na krytí nezbytných potřeb, ale v roce 2013 uhradilo jazykové vzdělávání svých zaměstnanců, jehož uskutečnění bylo plánováno až v průběhu roku 2014, a poskytlo tak peněžní prostředky v rozporu s věcným plněním. Tímto postupem se MZe dopustilo porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb.**

Výši peněžních prostředků vynaložených na jazykové vzdělávání zaměstnanců MZe v roce 2013 ovlivnily úhrady faktur v závěru roku 2013 za jazykové vzdělávání, jehož uskutečnění bylo plánováno v roce 2014. V některých případech bylo zjištěno, že MZe v prosinci 2013 uhradilo peněžní prostředky ve výši 2 479 398 Kč za jazykové vzdělávání zaměstnanců, jehož realizace byla plánována až v průběhu roku 2014. V jednom případě se jednalo o předplacení jazykového vzdělávání ve výši 1 412 720 Kč jednomu poskytovateli.

- **MZe v roce 2013 účtovalo o předplacení jazykového vzdělávání na rok 2014 do nákladů, čímž v rozvaze sestavené k 31. 12. 2013 podhodnotilo položku rozvahy B.II.25 Náklady**



příštích období o částku 2 479 398 Kč. MZe tak nepostupovalo v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb. Jeho účetnictví nebylo v roce 2013 správné.

- **MO v oznámení o zahájení zadávacího řízení u veřejné zakázky s názvem *Jazyková výuka anglického jazyka podle normy STANAG 6001 pro roky 2012–2014* nevymezilo dostatečným způsobem požadavky na prokázání splnění technických a ekonomických kvalifikačních předpokladů, a tím porušilo ustanovení § 50 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb. Pochybení MO ve fázi zahájení zadávacího řízení mohlo mít vliv na okruh potenciálních dodavatelů a výběr nejvhodnější nabídky.**

MO ve fázi zahájení zadávacího řízení na výuku anglického jazyka v rámci veřejné zakázky *Jazyková výuka anglického jazyka podle normy STANAG 6001 pro roky 2012–2014* pochybilo, když v oznámení o zakázce oddíle *III.2.2 Ekonomická a finanční způsobilost* a oddíle *III.2.3 Technická způsobilost* uvedlo pouze odkaz na kvalifikační předpoklady prostřednictvím označení příslušného paragrafu v zákoně č. 137/2006 Sb. MO mohlo tímto postupem ovlivnit okruh potenciálních dodavatelů a výběr nejvhodnější nabídky.

- **Hodnotící komise nevyřadila nabídku uchazeče, která nesplňovala požadavky MO uvedené v zadávacích podmínkách veřejné zakázky *Jazyková výuka anglického jazyka podle normy STANAG 6001 pro roky 2012–2014*, a tím MO nepostupovalo v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.**

Hodnotící komise MO neidentifikovala rozpor v nabídce uchazeče na výuku anglického jazyka v rámci veřejné zakázky *Jazyková výuka anglického jazyka podle normy STANAG 6001 pro roky 2012–2014*, který v nabídce uvedl nesprávný celkový počet hodin výuky. Na základě tohoto nesprávného počtu hodin byla také stanovena nabídková cena za jeden rok, přestože MO požadovalo cenu za tři roky. Tato nabídka neodpovídala požadavkům zadavatele uvedeným v zadávací dokumentaci a měla být při posouzení vyřazena a uchazeč vyloučen ze zadávacího řízení.

- **MPSV neuzavřelo smlouvu s vybraným uchazečem v rámci veřejné zakázky *Zajištění vzdělávání (včetně jazykového) zaměstnanců zapojených do práce implementační struktury Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost v zákonné lhůtě*, ačkoliv bylo povinno uzavřít tuto smlouvu nejpozději do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, a tím nepostupovalo v souladu s ustanovením § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb. MPSV překročilo zákonnou lhůtu o 43 dnů.**

3. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu konzultačních, poradenských a právních služeb

Při kontrole peněžních prostředků vynaložených na konzultační, poradenské a právní služby bylo zjištěno, že:

- **MZe u veřejné zakázky s názvem *Činnost experta při veřejnosprávních kontrolách u organizací, u nichž je MZe zřizovatelem nebo zakladatelem* nezahájilo otevírání obálek s nabídkami ihned po uplynutí lhůty pro jejich podání. Otevírání obálek proběhlo až 4 dny po konci lhůty pro podání nabídek. MZe tak nedodrželo postup stanovený v ustanovení § 71 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb.**

V uvedeném případě MZe stanovilo lhůtu pro podání nabídek u veřejné zakázky *Činnost experta při veřejnosprávních kontrolách u organizací, u nichž je MZe zřizovatelem nebo*

zakladatelem na 14. 2. 2013 a otevírání obálek bylo provedeno až 18. 2. 2013. Uvedeným postupem MZe porušilo ustanovení § 71 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb.

V kontrolovaném období mělo MZe dle svého organizačního řádu zřízen odbor zakladatelské činnosti, který odpovídal za výkon funkce zakladatele a zřizovatele resortních institucí (organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, státní podniky) a měl 20 zaměstnanců, kteří měli mj. provádět kontrolní činnost ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb. V kontrolovaném období provedl odbor zakladatelské činnosti 12 veřejnosprávních kontrol, ke kterým přizval externího dodavatele jako odborného experta vybraného na základě veřejné zakázky. Za poskytnutí součinnosti při výkonu veřejnosprávních kontrol uhradilo MZe celkem 4 692 567,55 Kč. V jednotlivých kontrolách se za MZe účastnilo 1 až 5 zaměstnanců a za přizvanou osobu až 17 osob.

4. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu dodavatelsky zajišťovaného úklidu vybraných objektů

V rámci kontrolní akce NKÚ byly zjišťovány ceny pravidelného úklidu a jednotkové ceny pravidelného úklidu v sídlech ministerstev (sídlo MO na adrese Tychonova 1, Praha 6, sídlo MPSV na adrese Na Poříčním právu 1, Praha 2, sídlo MZe na adrese Těšnov 17, Praha 1), které se v kontrolovaném období pohybovaly **od 225,86 Kč bez DPH do 1 369,95 bez DPH Kč** za měsíční úklid plochy 100 m², a dále jednotkové ceny mytí oken, které se pohybovaly **od 5 Kč bez DPH do 8 Kč bez DPH** za 1 m².

Tabulka č. 4 – Cena pravidelného úklidu v sídlech ministerstev (v Kč včetně DPH/rok)

	MO	MPSV	MZe
2013	1 479 458,30	2 107 841,52	4 166 712,00
2014	866 560,65	2 107 841,52	4 166 712,00

Zdroj: smlouvy, přijaté faktury.

Tabulka č. 5 – Jednotkové ceny úklidových služeb

	Cena pravidelného úklidu ve vybraných objektech (v Kč bez DPH/100 m ² /měsíc)		
	MO	MPSV	MZe
2013	383,44	1 369,95	1 262,10
2014	225,86	1 369,95	1 262,10
	Cena mytí oken včetně rámců (v Kč bez DPH/m ²)		
	MO	MPSV	MZe
2013	5,00	7,60	8,00
2014	5,00	7,60	8,00

Zdroj: smlouvy, přijaté faktury.

Na výši jednotkové ceny úklidu plochy 100 m² za jeden měsíc měly u MO vliv zejména četnost provádění úklidu, která se pohybovala od 1× měsíčně až do 21× měsíčně a dále jednotkové ceny úklidu 1 m² jednotlivých typů povrchů (např. koberce, PVC, parkety, dlažba), které byly v roce 2013 téměř 3krát nižší a v roce 2014 byly 5,5krát nižší než u MZe.

Dle údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem byla v roce 2013 průměrná cena za mytí oken včetně rámu ve výši 10,98 Kč bez DPH/m² a v roce 2014 ve výši 10,80 Kč bez DPH/m². Všechna ministerstva platila v kontrolovaném období za mytí oken ceny nižší než průměrné ceny uváděné Českým statistickým úřadem.

Při kontrole peněžních prostředků vynaložených na úklidové služby bylo zjištěno, že:

- **MPSV nepoužilo peněžní prostředky ve výši 101 676,55 Kč, kterými disponovalo v letech 2013 a 2014, pouze na krytí nezbytných potřeb, když uhradilo za provedené úklidové služby v objektu na adrese Karlovo náměstí 1, Praha 2, vyšší částku, než bylo povinno zaplatit dle smlouvy, a tím nepostupovalo v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. Tím se MPSV dopustilo porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb. Finanční kontrolou při řízení veřejných výdajů dle zákona č. 320/2001 Sb. nebyly výše uvedené skutečnosti zjištěny.** Dodavatel úklidových služeb fakturoval MPSV za pravidelný úklid objektu na adrese Karlovo náměstí 1, Praha 2, měsíčně částku ve výši 87 132,02 Kč bez DPH. Ve smlouvě ve znění dodatku č. 2 platném pro roky 2013 a 2014 byla dojednána cena ve výši 83 629,54 Kč bez DPH za měsíc. Rozdíl mezi fakturovanou a smluvní cenou činil měsíčně 3 502,48 Kč bez DPH. MPSV nesprávnou výši fakturované ceny za úklid nezjistilo a hradilo dodavateli úklidových služeb v plné výši. Na základě kontroly NKÚ prověřilo MPSV všechny související faktury se zjištěním, že bylo chybně fakturováno již od dubna 2009. Důvodem byla skutečnost, že ve faktuře za únor 2009 byl fakturován rovněž mimořádný úklid ve výši 3 502,48 Kč, což činilo v součtu s běžným úklidem 87 132,02 Kč. Tato částka figurovala v následujících fakturách jako paušální sazba za běžný denní úklid.
- **MPSV v kontrolovaném období nesprávně zaúčtovalo náklady na úklidové služby ve výši 176 593,64 na účet 501 – *Spotřeba materiálu* a nedodrželo obsahové vymezení účtu 518 – *Ostatní služby*. Tím nepostupovalo v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb. Jeho účetnictví nebylo v roce 2013 a 2014 správné.**
- **MO o nákladech za úklidové služby vybraných objektů ve výši 266 221,95 Kč za období prosince 2013 účtovalo nesprávně, neboť náklady nezaúčtovalo do období, se kterým časově a věcně souvisely. MO tak nepostupovalo v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb. a jeho účetnictví nebylo v roce 2013 a 2014 správné a úplné.**

5. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu ostrahy vybraných objektů

V rámci kontrolní akce NKÚ byly zjišťovány ceny ostrahy a jednotkové ceny hodiny práce pracovníka ostrahy v objektu MO na adrese Náměstí Svobody 471, Praha 6, dále v objektu MPSV na adrese Veleslavínská 1, Praha 6, a v sídle MZe na adrese Těšnov 17, Praha 1, které se v kontrolovaném období pohybovaly **od 105 Kč do 170 Kč**.

Tabulka č. 6 – Cena ostrahy ve vybraných objektech (v Kč včetně DPH/rok)

	MO	MPSV	MZe
2013	6 768 624,80	1 668 266,00	3 017 971,00
2014	6 773 289,60	1 669 438,00	3 051 012,00

Zdroj: smlouvy, přijaté faktury.

Tabulka č. 7 – Jednotkové ceny za hodinu práce pracovníka ostrahy

	Cena hodiny práce pracovníka ostrahy (v Kč bez DPH/hod.)		
	MO	MPSV	MZe
2013	170,00	105,00	109,00
2014	170,00	105,00	109,00

Zdroj: smlouvy, přijaté faktury.

Ostraha objektu na Náměstí Svobody byla součástí veřejné zakázky s názvem *Ochrana objektů*, kterou MO zadalo výzvou k jednání jednomu zájemci, a to Vojenským lesům a statkům ČR, s. p. Veřejná zakázka obsahovala ostrahu 49 objektů. Nabídka obsahovala rozdílné ceny za jednu hodinu ostrahy v závislosti na požadavcích střežení (se psem, se zbraní apod.) a pohybovala se od 131 do 170 Kč bez DPH za jednu hodinu ostrahy. Státní podnik Vojenské lesy a statky ČR, s. p., navrhnul v nabídce pro objekt na Náměstí Svobody cenu za 1 hodinu ostrahy o 40 Kč vyšší než u ostatních objektů a vyšší nabídkovou cenu zdůvodnil většími požadavky na kvalitu pracovníků zajišťujících ostrahu a vyšší úroveň technického a materiálního vybavení stanoviště v porovnání s ostatními místy plnění.

Při kontrole peněžních prostředků vynaložených na služby ostrahy bylo zjištěno, že:

- **MPSV nepostupovalo podle zákona č. 137/2006 Sb. a nemělo možnost vybírat z více potenciálních dodavatelů služeb ostrahy a tedy z více nabídek, když setrvalo ve smluvním vztahu na zajištění výkonu fyzické ostrahy v objektu na adrese Veleslavínská 1, Praha 6, na základě smlouvy ze dne 31. 1. 2007, jejíž platnost byla prodloužena dodatkem ze dne 20. 11. 2008 do doby vyhlášení výběrového řízení, a to v podstatě na dobu neurčitou, neboť termín nového zadávacího řízení nebyl určen. MPSV tak porušilo povinnost dodržet zásadu rovného zacházení a diskriminace podle § 6 zákona č. 137/2006 Sb. Zároveň nemělo možnost vyhodnotit případnou ekonomickou výhodnost jednotlivých potenciálních nabídek.**

Služby ostrahy objektu na adrese Veleslavínská 1, Praha 6, poskytoval MPSV dodavatel na základě mandátní smlouvy uzavřené dne 31. 1. 2007. Dodatkem č. 2 ze dne 20. 11. 2008 k mandátní smlouvě byla prodloužena platnost smlouvy do doby ukončení následně vyhlášeného výběrového řízení. Uzavřením dodatku č. 2 k původní smlouvě došlo k zadání nové veřejné zakázky, aniž by tak učinilo MPSV v zadávacím řízení, a to v podstatě na dobu neurčitou, neboť doba provedení nového zadávacího řízení nebyla určena a výběrové řízení se nakonec neuskutečnilo. V současné době má již příslušnost hospodařit s tímto nemovitým majetkem Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

- **MPSV neprověřovalo v roce 2013 ekonomickou výhodnost výkonu ostrahy objektů na adresách Podskalská 19, Praha 2, Na Poříčním právu 1, Praha 2, a Karlovo náměstí 1, Praha 2, zajišťované vlastními zaměstnanci MPSV a nemohlo ověřit ve smyslu § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 320/2001 Sb., zda zvolený způsob ostrahy objektů MPSV naplňuje z hlediska cílů finanční kontroly hospodárný výkon státní správy.**

MPSV v roce 2013 nezjišťovalo cenu výkonu ostrahy v čase a místě obvyklou a neprověřovalo ekonomickou výhodnost výkonu ostrahy vlastními zaměstnanci. V analýze, kterou si MPSV nechalo zpracovat z dat roku 2014 a 1. čtvrtletí roku 2015 byla uvedena průměrná výše nákladů na ostrahu objektů MPSV zajišťovanou vlastními zaměstnanci, která za rok 2014 činila 186,43 Kč/hod. a za 1. čtvrtletí roku 2015 činila 190,45 Kč/hod. Průměrná výše nákladů na výkon ostrahy objektů v roce 2014 zajišťované

vlastními zaměstnanci MPSV byla o 91,50 % vyšší, než činí průměrná cena podnikatelských služeb dle Českého statistického úřadu za 1 hodinu strážní služby. V roce 2015 zadalo MPSV prostřednictvím elektronického tržiště Gemin veřejnou zakázku s názvem *Zajištění ostrahy objektu MPSV – Podskalská 19, 128 01 Praha 2*. S vybraným uchazečem uzavřelo MPSV smlouvu o poskytování fyzické ostrahy objektu za jednotkovou cenu 86 Kč bez DPH za hodinu.

6. Peněžní prostředky vynaložené na úhradu oprav a udržování motorových vozidel

Na základě zjištěné výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a udržování vybraných motorových vozidel v letech 2013 a 2014, počtu motorových vozidel a ujetých kilometrů byla vypočtena průměrná výše peněžních prostředků oprav a údržby na jedno motorové vozidlo za jeden ujetý kilometr.

Tabulka č. 8 – Peněžní prostředky vynaložené na opravy a udržování vybraných motorových vozidel v letech 2013 a 2014

	Rok	Počet motorových vozidel*	Průměrné stáří motorových vozidel v měsících**	Celkový počet ujetých km motorovými vozidly za rok	Peněžní prostředky vynaložené na opravy a udržování celkem (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)
MO	2013	41	64,53	598 944	829 107,31	20 222,13	1,38
	2014	41	76,63	627 782	704 472,43	17 182,25	1,12
MPSV	2013	36	97,94	433 966	925 219,19	25 700,53	2,13
	2014	38	91,47	438 747	667 841,50	17 574,78	1,52
MZe	2013	54	44,50	1 008 021	1 619 806,81	29 996,42	1,61
	2014	47	49,30	1 133 221	1 127 260,89	23 984,27	0,99

Zdroj: ekonomické informační systémy kontrolovaných osob, evidence ministerstev, inventurní soupisy.

* Počet vozidel Agentury služeb MO zajišťující přepravu osob a majetku a Vojenské policie zajišťující ochranu a doprovod ministra obrany a jím určených osob; počet motorových vozidel, se kterými bylo příslušné hospodařit MPSV; počet vozidel využívaných zaměstnanci ústředí MZe.

** Stáří automobilů je počítáno od data prvního uvedení do provozu do 31. 12. 2013, resp. 31. 12. 2014, případně u automobilů vyřazených v průběhu roku do data jejich vyřazení.

Služby oprav a udržování automobilů byly zajišťovány na základě smluv uzavřených dle výsledku zadávacích řízení. Nejvyšší průměrná výše peněžních prostředků vynaložených na opravy a údržbu na ujetý kilometr byla v kontrolovaném období u MPSV ovlivněna zejména stářím automobilů. Stáří automobilů, se kterými bylo příslušné hospodařit MPSV, bylo dvojnásobné oproti stáří automobilů, se kterými bylo příslušné hospodařit MZe.

Při kontrole peněžních prostředků vynaložených na opravy a udržování motorových vozidel bylo zjištěno, že:

- **MZe nepostupovalo v souladu s ustanovením § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb. tím, že neuzavřelo smlouvu v souladu s nabídkou vybraného uchazeče v rámci veřejné zakázky s názvem *Rámcová kupní smlouva na dodávky osobních vozidel a rámcová smlouva na poskytování servisních a opravárenských prací*. Ve smlouvě byla hodnota dodávky vozidla vyšší střední třídy vyšší o 5 000 Kč oproti podané nabídce, cena u odtahu vozidla byla vyšší o 100 Kč za úkon oproti podané nabídce a u hodinových sazeb lakýrnických**

prací vozidel typu B (vozidla nižší střední třídy) a vozidla typu C (vozidla SUV nižší střední třídy) byla vyšší o 40 Kč za hodinu oproti podané nabídce.

- MPSV v kontrolovaném období nesprávně zaúčtovalo náklady na opravy a udržování automobilů ve výši 76 729 Kč na účet 518 – *Ostatní služby* a nedodrželo obsahové vymezení účtu 511 – *Opravy a udržování*. Tím nepostupovalo v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb. Jeho účetnictví nebylo v roce 2013 a 2014 správné.

15/35**Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/35. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

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

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

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od listopadu 2015 do května 2016.

Námítky proti kontrolnímu protokolu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nepodalo.

Kolegium NKÚ na svém IX. jednání, které se konalo dne 27. června 2016,
schválilo usnesením č. 8/IX/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MŠMT bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. je MŠMT ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu.

MŠMT je organizační složkou státu (dále také „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem kapitoly státního rozpočtu 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* (dále také „kapitola MŠMT“). Dle ustanovení § 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, je MŠMT služebním úřadem. MŠMT bylo k 31. prosinci 2015 zřizovatelem dvou OSS a 78 příspěvkových organizací. Příjmy a výdaje organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací a jejich odvody jsou obsaženy v příjmech a výdajích kapitoly MŠMT.

Podíl MŠMT na aktivech (netto), nákladech, výnosech, příjmech a výdajích kapitoly MŠMT byl v roce 2015 následující:

- 92,5 % aktiv netto (pasiv) kapitoly,
- 94,9 % nákladů z hlavní činnosti kapitoly,
- 62,8 % výnosů z hlavní činnosti kapitoly,
- 99,9 % příjmů kapitoly,
- 99,7 % výdajů kapitoly.

Kontrolovány byly činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví MŠMT a měly vliv na hodnoty kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MŠMT k 31. prosinci 2015 (dále také „ÚZ“), na hodnotu významných údajů předkládaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015 a na závěrečný účet kapitoly MŠMT za rok 2015. Při kontrole bylo provedeno také vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí č. 12/30 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2012, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2012*¹ a kontrolní akcí č. 14/37 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu, rozpočtu Evropské unie a jiné peněžní prostředky přijaté ze zahraničí*².

MŠMT sestavilo ÚZ v rozsahu dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, (dále jen „zákon o účetnictví“), tj. sestavilo rozvahu, výkaz zisku a ztráty, přílohu, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu. Tato ÚZ obsahovala veškeré náležitosti dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o účetnictví.

¹ Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2013 *Věstníku NKÚ*.

² Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2015 *Věstníku NKÚ*.

Tabulka č. 1 – Základní údaje účetní závěrky MŠMT k 31. prosinci 2015 (v Kč)

Ukazatel	Účetní hodnota
Aktiva (netto)	206 076 227 172,35
Pasiva	206 076 227 172,35
Náklady	142 311 135 987,98
Výnosy	12 155 483 603,81

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2015.

Tabulka č. 2 – Údaje za běžné účetní období z výkazu rozvaha k 31. prosinci 2015 (v Kč)

Aktiva (v netto hodnotě)			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní kapitál	Cizí zdroje	Pasiva celkem
70 709 036 025,87	135 367 191 146,48	206 076 227 172,35	10 741 394 925,59	195 334 832 246,76	206 076 227 172,35

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2015.

Tabulka č. 3 – Údaje za běžné účetní období z výkazu zisku a ztráty k 31. prosinci 2015 (v Kč)

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření běžného účetního období
142 311 135 987,98	12 155 483 603,81	-130 155 652 384,17

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2015.

Tabulka č. 4 – Údaje za běžné účetní období z přílohy ÚZ k 31. prosinci 2015, část A.4. (v Kč)

Podrozvahové položky	Účetní hodnota
P.I. Majetek a závazky účetní jednotky	13 063 311,23
P.II. Krátkodobé podmíněné pohledávky z transferů a krátkodobé podmíněné závazky z transferů	818 104 681,30
P.III. Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	18 083 089,34
P.IV. Další podmíněné pohledávky	12 068 675,08
P.V. Dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů a dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	31 899 312 484,69
P.VI. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	9 631 800,00
P.VII. Další podmíněné závazky	342 206 365,96
P.VIII. Ostatní podmíněná aktiva a ostatní podmíněná pasiva	1 289 800,00
P.VIII.5. Vyrovnávací účet k podrozvahovým účtům	11 055 389 470,24

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2015.

Přehled základních údajů z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a OSS (dále jen „výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) vedených za rok 2015 k datu 31. prosince 2015 v rozpočtovém systému³ je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 5 – Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 (v Kč)

Příjmy celkem (skutečnost)	Výdaje celkem (skutečnost)
16 365 769 677,62	143 168 689 377,99

Zdroj: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu MŠMT za rok 2015.

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

³ Viz ustanovení § 3 písm. o) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

II. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontrolní akce č. 15/35 bylo prověřit, zda MŠMT při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy. V rámci kontroly bylo prověřováno mimo jiné i plnění jedné ze základních povinností OSS při hospodaření s majetkem státu⁴, tj. vést majetek v účetnictví a provádět jeho inventarizaci v souladu se zákonem o účetnictví. Současně bylo cílem kontrolní akce prověřit správnost, úplnost a průkaznost údajů u konkrétní vybrané účetní jednotky, protože údaje z účetnictví OSS budou poprvé za rok 2015 použity pro sestavení účetních výkazů za Českou republiku⁵, a dále měla kontrola za úkol identifikovat případná systémová rizika (např. neúplnost vykazovaných údajů), která by mohla mít potenciální vliv na účetní výkazy za Českou republiku.

Spolehlivost údajů účetní závěrky sestavené k 31. prosinci 2015

Kontrolou byla ověřena spolehlivost údajů účetní závěrky MŠMT sestavené k 31. prosinci 2015, která se skládala z rozvahy, výkazu zisku a ztráty, přílohy, přehledu o peněžních tocích a přehledu o změnách vlastního kapitálu.

Organizační složky státu jsou povinny v souladu se zákonem o účetnictví účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření. Informace, které předkládají v účetní závěrce⁶, musí být spolehlivé, srovnatelné, srozumitelné a posuzují se z hlediska významnosti. Informace z účetnictví a z účetních závěrek jsou základním informačním zdrojem pro operativní i strategické řízení na úrovni účetních jednotek i státu a administrativním zdrojem dat pro účely statistik. Spolehlivost těchto údajů je základní podmínkou pro jejich využití.

Pro posouzení spolehlivosti údajů účetní závěrky MŠMT byla stanovena významnost (materialita), tj. hodnota nesprávností, u kterých je možné přiměřeně očekávat, že jednotlivě nebo v součtu ovlivní ekonomická rozhodnutí uživatelů účetní závěrky, ve výši 2 % z celkových nákladů vykázaných k 31. prosinci 2015, tj. v částce cca 2,8 mld. Kč.

Tabulka č. 6 – Hladina významnosti a celková nesprávnost (v tis. Kč)

Celkové náklady	Hladina významnosti	Celková nesprávnost
142 311 135,99	2 800 000,00	665 474,66

Zdroj: NKÚ.

Při kontrole nebyly zjištěny významné nesprávnosti. Celková částka nesprávností, které byly v průběhu kontroly zjištěny, byla vyčíslena ve výši **665,47 mil. Kč** (viz část III. bod 1 tohoto kontrolního závěru).

⁴ Viz ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁵ Viz ustanovení § 23b zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

⁶ V souladu s ustanovením § 21a odst. 5 zákona o účetnictví organizační složky státu zveřejňují účetní závěrku prostřednictvím Ministerstva financí způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Podle názoru NKÚ účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.

Na celkové nesprávnosti se z 99,8 % podílí nesprávné vykázání podmíněných závazků na účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů*.

V případě vykázání nesprávných konečných zůstatků účtů podmíněných závazků je podávána nesprávná informace o nárocích na budoucí rozpočty⁷. S ohledem na významnost těchto informací v účetních závěrkách⁸ a vývoj hodnot vykazovaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy o těchto skutečnostech v průběhu let 2010–2015 byla v rámci kontroly provedena analýza skutečností ovlivňujících tento vývoj v daném období (viz část III. bod 3 tohoto kontrolního závěru). Lze konstatovat, že opakované kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu realizované na MŠMT v letech 2010–2015⁹ přispěly mimo jiné i k identifikaci neúplnosti či nesprávnosti ve vykazování podmíněných závazků v jednotlivých letech.

NKÚ upozorňuje na skutečnost, že kvantitativně významná položka *Jmění účetní jednotky* je v účetní závěrce ve výkazu rozvaha vykázána v souladu s právními předpisy, nicméně její interpretace je na úrovni organizační složky státu obtížná¹⁰. S ohledem na vývoj hodnot vykazovaných MŠMT na této položce v průběhu let 2010–2015 byla v rámci kontroly provedena analýza skutečností ovlivňujících tento vývoj v daném období (viz část III. bod 3 tohoto kontrolního závěru).

Údaje předkládané pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015

Nesprávnost zjištěná na vybraném vzorku v údajích předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015 činila **193 336 Kč**. Jednalo se o ojedinělé pochybení. Nesprávnost nebyla systémového charakteru (viz část III. bod 4 tohoto kontrolního závěru).

⁷ Dle návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=412>) by měly být za Českou republiku zveřejňovány vybrané údaje stanovené tímto zákonem. Návrh zákona reaguje na povinnost transponovat směrnici Rady č. 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Dle čl. 15 odst. 1 této směrnice byly členské státy povinny uvést v účinnost právní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2013. Mezi povinně zveřejňované údaje patří i informace o podmíněných závazcích, u nichž lze očekávat, resp. nelze vyloučit, potenciálně významný dopad na veřejné finance.

⁸ Příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru uvádí pro informaci přehled zůstatků účtů podmíněných závazků u jednotlivých ministerstev k 31. prosinci 2015 na základě údajů zveřejněných z účetních závěrek.

⁹ Kontrolní akce č.:

10/20 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2011 *Věstníku NKÚ*,

11/29 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2012 *Věstníku NKÚ*,

12/30 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2013 *Věstníku NKÚ*.

¹⁰ V účetní regulaci zvolený koncept „jmění účetní jednotky“ nelze na úrovni organizačních složek státu interpretovat stejným způsobem jako u účetních jednotek typu podnikatelských subjektů. Na úrovni státu je možné identifikovat „čisté jmění“, které se měří rozdílem mezi aktivy a závazky, případně „čistou finanční pozicí“, která představuje rozdíl mezi aktivy a závazky po odečtení dalších poskytnutých příslibů a po přičtení dalších prostředků.

Závěrečný účet¹¹

Při kontrole souladu závěrečného účtu kapitoly MŠMT za rok 2015 s vyhláškou č. 419/2001 Sb.¹² ani při kontrole číselných hodnot uvedených v závěrečném účtu kapitoly MŠMT nebyly zjištěny významné nedostatky. Dílčí nedostatky byly identifikovány v průvodní zprávě a tabulkových částech k závěrečnému účtu (viz část III. bod 5 tohoto kontrolního závěru).

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. Nesprávnosti v účetní závěrce a hlavní příčiny těchto nesprávností

Kontrolou byly zjištěny nesprávnosti dle jednotlivých položek ÚZ v návaznosti na jejich obsahové vymezení podle vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky. Tyto nesprávnosti vznikly v důsledku nesprávné aplikace účetních metod a v důsledku nedodržení dalších podmínek vedení účetnictví stanovených právními předpisy. V níže uvedených případech jsou uvedena zjištění s vlivem na ÚZ.

1.1 Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů

- **Operační program Výzkum a vývoj pro inovace**

MŠMT v ÚZ na účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů* nevykázalo podmíněný závazek vyplývající z *rozhodnutí o změně rozhodnutí o poskytnutí dotace* ze dne 21. prosince 2015, kterým se původní částka dotace zvýšila o 665,74 mil. Kč. V důsledku uvedené skutečnosti MŠMT v příloze ÚZ podhodnotilo zůstatek účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů* o 665,74 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

- **Finanční mechanismy Evropského hospodářského prostoru a Norska**

MŠMT v ÚZ na účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů* nesprávně vykázalo podmíněný závazek ve výši 1,98 mil. Kč, který zanikl provedenou úhradou dotace. Uvedená nesprávnost vznikla tím, že MŠMT místo snížení podmíněného závazku zaúčtovalo jeho zvýšení. V důsledku těchto skutečností MŠMT v příloze ÚZ nadhodnotilo zůstatek účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů* o 1,98 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

¹¹ V souladu s ustanovením § 30 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), sestavují správci kapitol o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku návrh závěrečného účtu své kapitoly, projednávají tyto návrhy v příslušných výborech poslanecké sněmovny a po tomto projednání uveřejňují závěrečné účty v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup.

¹² Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

1.2 Neúčtování o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, na účet 973 – Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv

MŠMT neúčtovalo o vzniku podmíněného závazku vyplývajícího z uzavřené *smlouvy o podnikatelském pronájmu věcí movitých a souvisejících službách* ze dne 23. prosince 2015. Předmětem plnění této smlouvy je nájem kancelářského nábytku a poskytnutí s tím souvisejících služeb. Celková cena předmětu plnění je v uvedené smlouvě sjednána ve výši 472 tis. Kč na dobu určitou od 4. ledna 2016 do 4. února 2016. MŠMT tím, že neúčtovalo o vzniku krátkodobého podmíněného závazku z titulu výše uvedené smlouvy, podhodnotilo v příloze ÚZ zůstatek účtu 973 – *Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv* o 472 tis. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

1.3 Dokladová inventura účtu 934 – Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv

Kontrolou bylo zjištěno, že MŠMT při dokladové inventuře účtu 934 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv* nezjistilo skutečný stav těchto pohledávek.

- MŠMT v příloze ÚZ na účtu 934 vykázalo nesprávně pohledávku ve výši 55 tis. Kč vyplývající ze smlouvy o užívání bytové jednotky v objektu MŠMT uzavřené dne 3. ledna 2005 s vedoucím zaměstnancem MŠMT. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou, a to do okamžiku ukončení výkonu funkce tohoto zaměstnance na MŠMT. Kontrolou bylo zjištěno, že dotýčný zaměstnanec již v roce 2015 na MŠMT nepracoval. V důsledku této skutečnosti došlo k zániku podmíněné pohledávky vyplývající z uvedené smlouvy. MŠMT tím, že při dokladové inventuře nezjistilo skutečný stav podmíněné pohledávky, nadhodnotilo v příloze ÚZ zůstatek účtu 934 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv* o 55 tis. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.
- MŠMT v příloze ÚZ vykázalo pohledávku ve výši 1 mil. Kč, u které bylo zjištěno, že k datu ÚZ již neexistovala. MŠMT tím, že při dokladové inventuře nezjistilo skutečný stav podmíněné pohledávky, nadhodnotilo v příloze ÚZ zůstatek účtu 934 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv* o 1 mil. Kč. Tato skutečnost měla vliv i na konečný zůstatek souvztažného účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům*.

1.4 Nesprávné účtování o schodku cenin

MŠMT zaúčtovalo ztrátu cenin (stravenek) ve výši 16 tis. Kč na účet 547 – *Manka a škody*. Vyhláška č. 410/2009 Sb. však neumožňuje na účet 547 – *Manka a škody* účtovat schodek cenin. Zaměstnanec MŠMT, který má uzavřenou dohodu o hmotné odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování, k datu sestavení ÚZ neprokázal, že schodek cenin nezavinil, proto MŠMT mělo vykázaný schodek na ceninách zaúčtovat na účet 335 – *Pohledávky za zaměstnanci*. V důsledku těchto skutečností MŠMT ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo zůstatek účtu 547 – *Manka a škody* a ve výkazu rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 335 – *Pohledávky za zaměstnanci* a zůstatek na položce *C.III. Výsledek hospodaření* o 16 tis. Kč.

1.5 Časové rozlišení nákladů

MŠMT tím, že v roce 2015 časově nerozlišilo náklad za nájem vozidla na období roku 2016, v ÚZ ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo zůstatek účtu 518 – *Ostatní služby* a v rozvaze podhodnotilo zůstatek účtu 381 – *Náklady příštích období* a zůstatek na položce *C.III. Výsledek hospodaření* o 90 tis. Kč.

2. Rizika identifikovaná v účetní regulaci pro rok 2015

Pro kontrolované období roku 2015 byly v právních předpisech regulujících účetnictví OSS a českých účetních standardech (dále také „ČÚS“) zjištěny následující oblasti, ve kterých bylo identifikováno riziko odlišného vykazování stejných skutečností a v důsledku toho neporovnatelnost těchto údajů účetní závěrky mezi vybranými účetními jednotkami:

- **Přehled o změnách vlastního kapitálu**

Z vyhlášky č. 410/2009 Sb. nelze jednoznačně vyvodit, jakým konkrétním způsobem by se v přehledu o změnách vlastního kapitálu mělo postupovat při naplňování položek B. *Fondy účetní jednotky*, C. *Výsledek hospodaření* a D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření*. Z vyhlášky nevyplývá, zda mají být u uvedených položek naplněny oba sloupce, tj. jak „zvýšení stavu“, tak „snížení stavu“, či zda má být uveden jen rozdíl mezi těmito sloupci¹³.

MŠMT v přehledu o změnách vlastního kapitálu k 31. prosinci 2015 zvolilo u položek B. a D. variantu naplňování jak sloupce „zvýšení stavu“, tak sloupce „snížení stavu“, zatímco u položky C. zvolilo variantu uvádění rozdílu mezi těmito sloupci, tj. uvádělo jeden údaj představující celkové snížení stavu.

Nejasnost pravidel pro naplňování položek B. *Fondy účetní jednotky*, C. *Výsledek hospodaření* a D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření* přehledu o změnách vlastního kapitálu vede k závěru, že postup zvolený MŠMT nelze považovat za nesprávný, zároveň však tato nejasnost způsobuje riziko nesrovnatelnosti údajů v rámci vybraných účetních jednotek.

- **Vykazování nákladů z titulu příspěvku zaměstnavatele na stravování zaměstnance dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. a dle ČÚS č. 704 – Fondy účetní jednotky**

Pro vybrané účetní jednotky je vyhláškou č. 410/2009 Sb. stanoveno vykazovat náklady z titulu příspěvku zaměstnavatele na stravování zaměstnance na nákladovém účtu 527 – *Zákonné sociální náklady*. Podle zákona o účetnictví jsou vybrané účetní jednotky současně povinny postupovat při volbě účetních postupů v souladu s českými účetními standardy, které jsou vydávány pro dosažení souladu při používání účetních metod účetními jednotkami a pro zajištění vyšší míry srovnatelnosti účetních závěrek těchto účetních jednotek. Dle ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky* by vybrané účetní jednotky měly

¹³ NKÚ na problematiku nejednoznačnosti účetních předpisů pro tuto oblast upozorňuje od roku 2012, viz např. kontrolní závěry z kontrolních akcí č.:

11/26 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2012 *Věstníku NKÚ*,
13/38 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2014 *Věstníku NKÚ*,
14/19 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2015 *Věstníku NKÚ*,
14/38 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2015 *Věstníku NKÚ*,
15/07 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2016 *Věstníku NKÚ*.

o nákladech z titulu příspěvku zaměstnavatele na stravování zaměstnance účtovat na účtu 528 – *Jiné sociální náklady*, a nikoliv na účtu 527 – *Zákonné sociální náklady*, jak stanoví vyhláška č. 410/2009 Sb.

MŠMT o nákladech z titulu příspěvku zaměstnavatele na stravování zaměstnanců účtovalo dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. prostřednictvím účtu 527 – *Zákonné sociální náklady*.

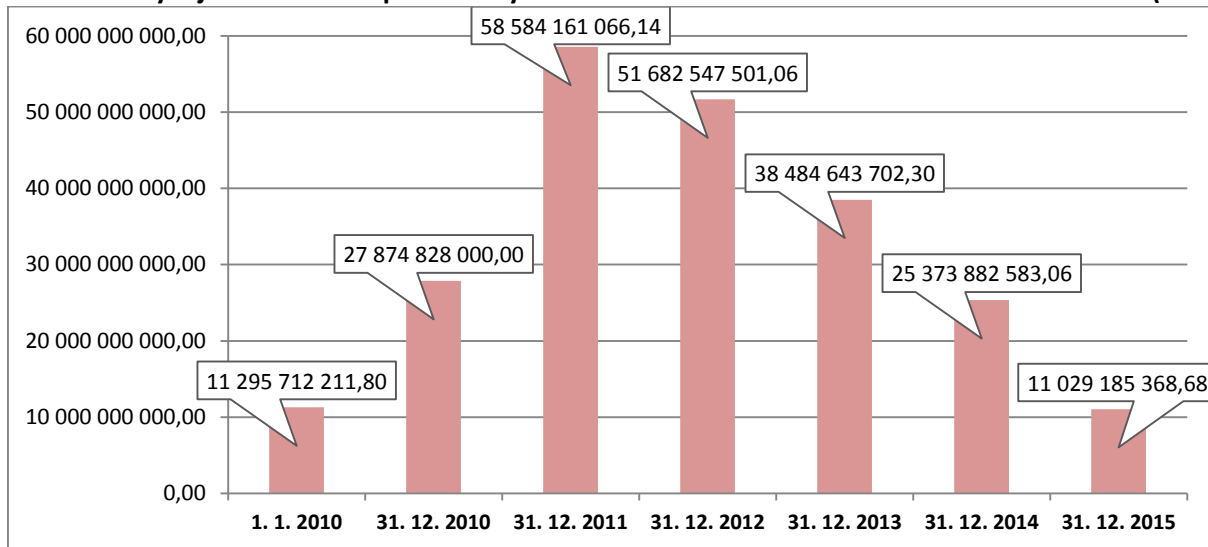
Jedná se o stanovení rozdílných syntetických účtů ve vyhlášce č. 410/2009 Sb. oproti ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky*, což může ve svém důsledku způsobit nesrovnatelnost údajů v rámci vybraných účetních jednotek.

3. Informace o podmíněných závazcích a jmění účetní jednotky vykazované v účetních závěrkách MŠMT v letech 2010–2015

• Vývoj účtů podmíněných závazků vykazovaných v příloze účetní závěrky MŠMT

Účty podmíněných závazků jsou od 1. ledna 2010 nově vykazovanou skutečností v účetních závěrkách účetních jednotek postupujících dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. V letech 2010–2015 prošla účetní regulace těchto účtů určitým vývojem, který spočíval jednak v upřesňování názvů i obsahového vymezení jednotlivých účtů a jednak ve stanovení konkrétních postupů účtování na těchto účtech v ČÚS.

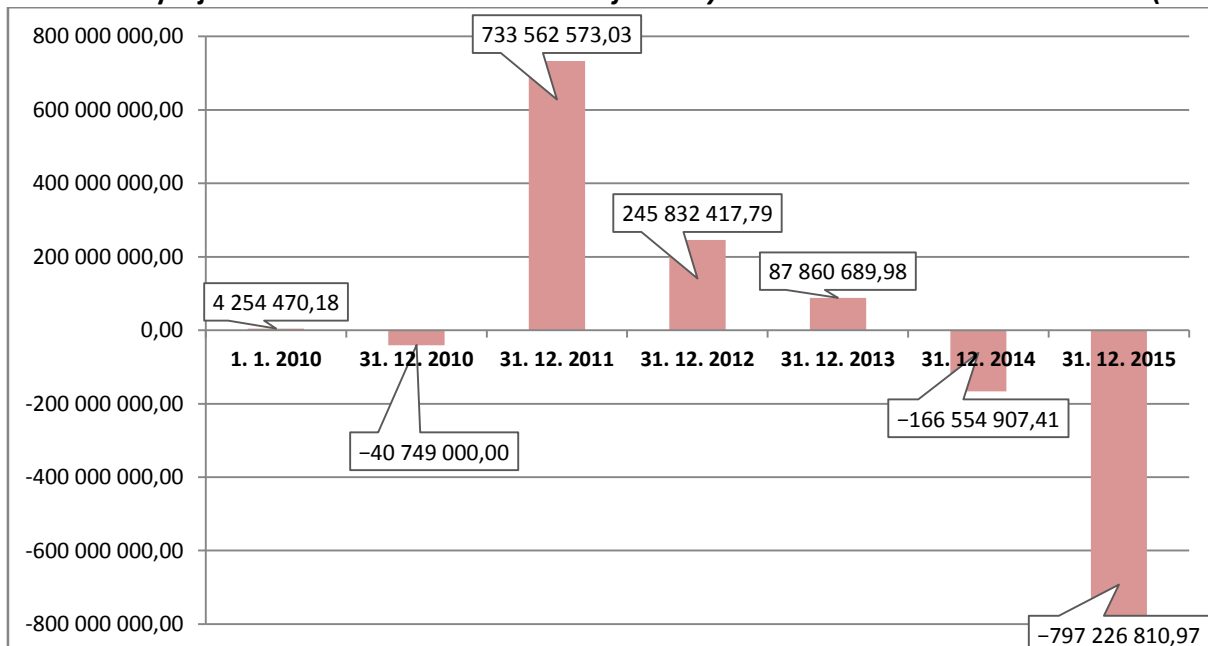
U vývoje zůstatků účtů podmíněných závazků v účetních závěrkách MŠMT v letech 2010–2015 je od roku 2011 patrný trend snižování. Významný meziroční nárůst podmíněných závazků v roce 2011 oproti roku 2010 souvisí zejména s rozšířením výčtu případů, o kterých MŠMT začalo účtovat na podrozvahových účtech (např. podmíněné závazky plynoucí z víceletých smluv na poskytování prostředků na podporu výzkumu a vývoje nebo podmíněné závazky ze smluvních vztahů). Trend snižování podmíněných závazků od roku 2011 souvisí zejména s poklesem podmíněných závazků z titulu poskytování transferů (na základě vydaných rozhodnutí o poskytnutí dotace). I přes trend snižování tvoří podmíněné závazky související s poskytováním transferů nejvýznamnější část podmíněných závazků MŠMT, pohybují se v řádu desítek miliard korun v každém roce. Další významnou část podmíněných závazků tvoří podmíněné závazky vyplývající z uzavřených smluv, celkový objem těchto závazků se v jednotlivých letech pohyboval ve stovkách milionů až v miliardách korun.

Graf č. 1 – Vývoj zůstatků účtů podmíněných závazků v letech 2010–2015 u MŠMT (v Kč)

Zdroj: účetní závěrky MŠMT.

- **Vývoj položky účetní závěrky MŠMT *Jmění účetní jednotky* (účet 401)**

U vývoje zůstatku účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* v letech 2010–2015 je (po počátečním nárůstu) od roku 2011 patrný trend snižování, a to až do záporných hodnot, kterých tento účet dosáhl nejprve na konci roku 2010 a poté v letech 2014 a 2015. **Vykazování záporného jmění MŠMT souvisí zejména s účtováním převodu peněžních prostředků představujících vratky z finančního vypořádání transferů na příjmový účet státního rozpočtu pro vypořádání vztahů se státním rozpočtem a dále s účtováním dotací, které poskytuje zřizovatel (MŠMT) zřízeným příspěvkovým organizacím na pořízení dlouhodobého majetku.** Vliv těchto účetních operací, v jejichž důsledku došlo k vykázání záporného zůstatku účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*, činil za období let 2010–2015 ve finančním vyjádření cca 1,2 mld. Kč (z toho 995 mil. Kč finančního vypořádání a 243 mil. Kč dotace zřízeným příspěvkovým organizacím).

Graf č. 2 – Vývoj zůstatku účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* v letech 2010–2015 u MŠMT (v Kč)

Zdroj: účetní závěrky MŠMT.

4. Nesprávnosti v údajích předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu

Nesprávné zatřídění příjmu z titulu penále z prodlení

MŠMT zatřídilo příjem z titulu penále z prodlení na rozpočtovou položku 2329 – *Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené*, ačkoliv podle platné rozpočtové skladby je pro tento druh příjmů určena rozpočtová položka 2212 – *Sankční platby přijaté od jiných subjektů*. MŠMT tak nepředložilo o této skutečnosti do rozpočtového systému správné údaje, neboť v důsledku uvedeného postupu nadhodnotilo položku rozpočtové skladby 2329 – *Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené* o 193 tis. Kč a o stejnou částku podhodnotilo položku rozpočtové skladby 2212 – *Sankční platby přijaté od jiných subjektů*.

5. Závěrečný účet

Údaje, které jsou povinně správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu předkládány v rámci závěrečných účtů kapitol, stanovuje vyhláška č. 419/2001 Sb. S účinností od 1. ledna 2016¹⁴ jsou podkladem pro sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol vstupní údaje v rozpočtovém systému, finanční výkazy a údaje analytických evidencí. Jako podklad již nejsou povinně stanoveny údaje z účetních závěrek sestavených k 31. prosinci hodnoceného roku tak, jak tomu bylo ve znění této vyhlášky platném do 31. prosince 2015.

Návrhy závěrečných účtů kapitol za rok 2015 ale obsahují i informace, které nejsou v rozpočtovém systému zjistitelné a ověřitelné, např.:

- bezúplatné převody majetku, církevní restituce;
- předpisy, přeplatky a nedoplatky v případě příjmů z titulu správních poplatků, poplatků na činnost správních úřadů, soudních poplatků a pokut;
- stavy poskytnutých nesplacených návratných finančních výpomocí.

Finanční výkazy, tj. výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu a výkaz o nárocích z nespotebovaných výdajů OSS, nesestavuje od roku 2015 sama OSS, ale jsou vytvářeny v rozpočtovém systému. Ministerstvo financí zajišťuje pro ty, kteří údaje pro hodnocení plnění rozpočtu předkládají, dostupnost finančních výkazů sestavených z údajů v rozpočtovém systému.

Závěrečný účet kapitoly MŠMT za rok 2015 byl zpracován v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb., tj. obsahoval průvodní zprávu a tabulkovou část.

Údaje, které byly uvedeny v závěrečném účtu kapitoly MŠMT za rok 2015, byly porovnány se vstupními údaji v rozpočtovém systému a s údaji vykázanými ve finančních výkazech. Kontrolou byly zjištěny tyto číselné nesprávnosti v průvodní zprávě:

- v kapitole 1.2 – *Příjmy kapitoly 333* a v tabulce č. 2 – *Plnění závazných ukazatelů státního rozpočtu v části II – Tabulková část k závěrečnému účtu* uvedlo MŠMT nesprávné hodnoty v údajích *Specifické ukazatele – příjmy*, a to v důsledku zatřídění příjmů v celkové výši 1 775 tis. Kč nesprávným kódem třídění z hlediska jejich věcné podstaty¹⁵ při předání dat do rozpočtového systému a v důsledku nezajištění opravy

¹⁴ Tedy i pro sestavování závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu za rok 2015.

¹⁵ Jde o strukturální třídění dle § 2 odst. 11 a § 3 odst. 11 vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

tohoto údaje předávaného pro účely hodnocení plnění státního rozpočtu v rozpočtovém systému;

- v kapitole 1.3.3 – *Financování reprodukce majetku v rámci EDS/SMVS* MŠMT u programu 133 110 uvedlo nesprávnou hodnotu rozpočtu po změnách ve výši **63 361,56 tis. Kč** (místo správného údaje ve výši **66 361,56 tis. Kč**);
- v kapitole 1.3.3 – *Financování reprodukce majetku v rámci EDS/SMVS* MŠMT uvedlo u některých nejvýznamnějších akcí pouze údaje odpovídající výdajům na investiční části akcí a nezohlednilo veškeré výdaje projektů;
- v kapitole 1.3.8 – *Výdaje organizačních složek státu – hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti* uvedlo MŠMT v tabulce č. 9 nesprávnou hodnotu za rok 2012 na podseskupení položek rozpočtové skladby 536x – *Ostatní neinvestiční transfery jiným veřejným rozpočtům* ve výši **56 723 tis. Kč** (místo správného údaje **966,7 tis. Kč**);
- v kapitole 1.4.2 – *Plnění příjmů a čerpání výdajů k 30. 6. 2015* MŠMT uvedlo výši běžných výdajů za I.–II. čtvrtletí v nesprávné výši **874 422,56 tis. Kč** (místo správného údaje **84 422,56 tis. Kč**).

Seznam zkratk

ČÚS	české účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky
EDS/SMVS	informační systémy <i>Evidenční dotační systém/Správa majetku ve vlastnictví státu</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	organizační složka státu
ÚZ	účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2015

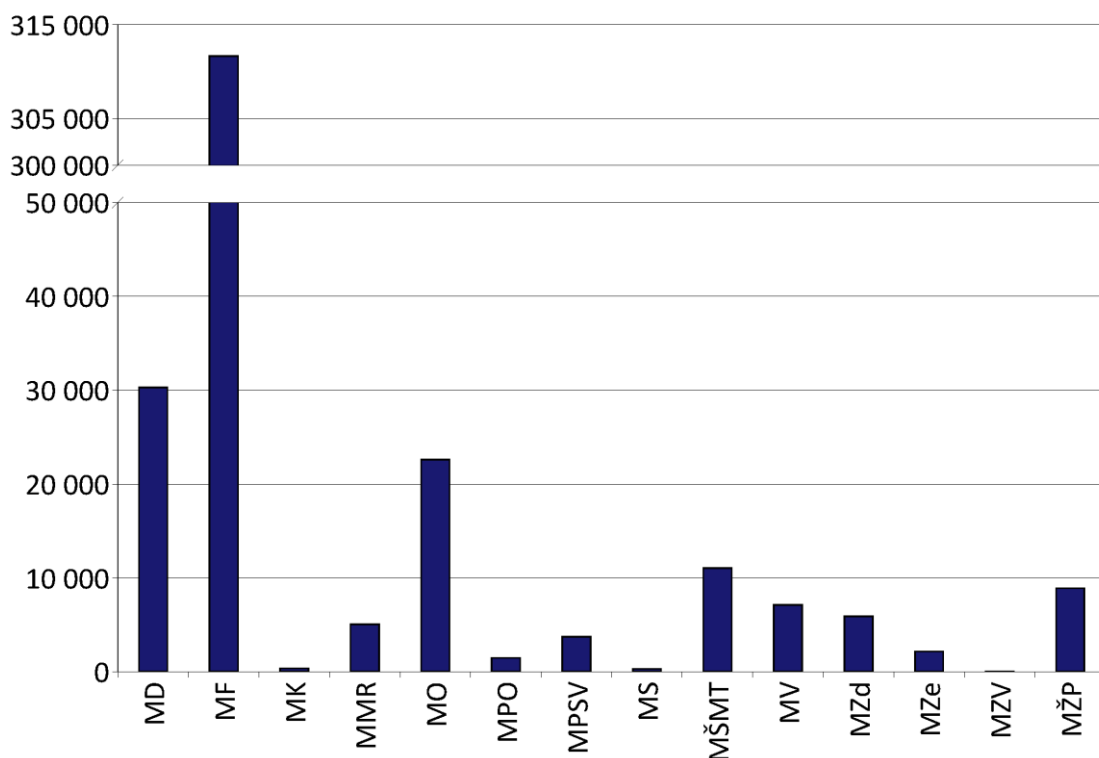
Příloha č. 1 – Přehled zůstatků účtů podmíněných závazků

Následující tabulka a graf uvádí přehled zůstatků účtů podmíněných závazků k 31. prosinci 2015 u jednotlivých ministerstev.

Tabulka č. 1 – Přehled zůstatků účtů podmíněných závazků k 31. prosinci 2015 (v mil. Kč)

MD	MF	MK	MMR	MO	MPO	MPSV
30 282,37	311 634,38	360,85	5 052,93	22 597,51	1 478,42	3 715,06
MS	MŠMT	MV	MZd	MZe	MZV	MŽP
305,40	11 029,19	7 129,76	5 896,86	2 155,92	8,44	8 874,49

Zdroj: informační systém MONITOR.

Graf č. 1 – Přehled zůstatků účtů podmíněných závazků k 31. prosinci 2015 u jednotlivých ministerstev (v mil. Kč)

Zdroj: informační systém MONITOR.

Celkové podmíněné závazky za všechna ministerstva činí 410 521,59 mil. Kč.

Z celkové částky podmíněných závazků ve výši 410 521,59 mil. Kč tvoří **85 % podmíněné závazky dlouhodobé** (tj. 348 690 mil. Kč) a **15 % podmíněné závazky krátkodobé** (tj. 61 832 mil. Kč). Největší podíl na krátkodobých podmíněných závazcích mají krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv (29 043 mil. Kč) a krátkodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí jednorázových (21 791 mil. Kč)¹⁶.

Na celkových podmíněných závazcích se z největší části podílejí dlouhodobé podmíněné závazky z poskytnutých garancí ostatních (112 714 mil. Kč)¹⁶, dále dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv (110 035 mil. Kč) a ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů (54 855 mil. Kč).

Největší podíl na celkovém objemu podmíněných závazků vykazuje MF (311 634 mil. Kč), dále MD (30 282 mil. Kč), MO (22 598 mil. Kč) a MŠMT (11 029 mil. Kč).

¹⁶ Vládní návrh zákona o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí (sněmovní tisk 746/0 zveřejněn na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=746&CT1=0>) v důvodové zprávě uvádí, že s účinností tohoto zákona dojde ke zrušení ustanovení § 45 odst. 1 písm. k) vyhl. č. 410/2009 Sb., kterým se stanoví povinnost uvádět v příloze ÚZ doplňující informace k poskytnutým garancím, s tím, že tato povinnost nebude pro organizační složky státu založena na právní regulaci. Nejvyšší kontrolní úřad ve vnějším připomínkovém řízení uplatnil v této souvislosti připomínku, že nedoporučuje, aby byla povinnost pro organizační složky státu sbírat potřebné informace řešena jinak než legislativní cestou. Sběr údajů o garancích, jejich struktura a vymezení by u všech povinných subjektů měly být založeny na právních předpisech, aby sběr a správnost údajů mohly být kontrolovány ve vztahu k právním předpisům.

15/40**Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu
materiálně technické základny
státních kulturních zařízení**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/40. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na rozvoj a obnovu materiálně technické základny státních kulturních zařízení.

Kontrolováno bylo období let 2012 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od listopadu 2015 do dubna 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury (dále také „MK“),
Národní památkový ústav (dále také „NPÚ“),
Národní divadlo (dále také „ND“),
Národní galerie v Praze,
Památník Terežín,
Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm (dále také „VMP“).

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo kultury a Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námitkách podalo Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém X. jednání, které se konalo dne 18. července 2016,
schválilo usnesením č. 11/X/2016
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvodní informace k předmětu kontroly

Kontrolou NKÚ byly prověřeny činnosti zajišťované Ministerstvem kultury a vybranými příspěvkovými organizacemi v oblasti rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních kulturních zařízení.

Ministerstvo kultury je ústředním orgánem státní správy mj. pro umění, kulturně výchovnou činnost a kulturní památky, správcem rozpočtové kapitoly 334 – *Ministerstvo kultury* a správcem programů reprodukce majetku v jeho působnosti¹.

Ministerstvo kultury je zřizovatelem 29 příspěvkových organizací celostátního kulturního a historického významu. Pět z nich NKÚ podrobil kontrole, byly to Národní památkový ústav, Národní galerie v Praze, Národní divadlo, Památník Terežín a Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm – jednalo se o investory vybraných investičních akcí.

V kontrolované oblasti je Ministerstvo kultury správcem dvou programů reprodukce majetku, a to programu 234 110 a programu 134 110, oba mají stejný název *Rozvoj a obnova materiálně technické základny státních kulturních zařízení*.

Hlavními cíli programu 234 110 jsou budování nových objektů, které mají sloužit zejména k rozšíření kapacit poskytovaných služeb a zajištění kvality technologií k uchování kulturního dědictví, rekonstrukce a modernizace přispívající zejména k vyšší kvalitě prezentace a uchování kulturního odkazu a uměleckých sbírek, opravy a údržba zajišťující udržení provozuschopného stavu budov a zařízení, restaurování a konzervace sbírkových fondů.

Program 234 110 měl být podle schválené dokumentace realizován od roku 2003 do roku 2007 s termínem vypracování závěrečného vyhodnocení programu do června 2008. Výši účasti státního rozpočtu stanovilo Ministerstvo financí (dále také „MF“) ve výši 2 554 mil. Kč. Dokumentace programu byla pětkrát aktualizována, termín ukončení realizace programu posunut do 31. 12. 2017. Souhrn finančních zdrojů státního rozpočtu byl postupně měněn z 2 554 mil. Kč v roce 2003 až na 8 840 mil. Kč v roce 2015. Aktualizacemi byl počet podprogramů rozšířen ze tří na osm. Kontrolovány byly akce ze dvou podprogramů, a to z podprogramu 234 112 – *Podpora reprodukce majetku státních kulturních zařízení* a z podprogramu 234 113 – *Náhrada úbytku objektů kulturních zařízení*.

Hlavními cíli programu 134 110 jsou rekonstrukce, dostavby a modernizace objektů, investice k zajištění provozu a zvýšení technické úrovně prezentace sbírek muzeí a galerií, výstavba technicky a komunikačně dokonalejších depozitářů, zvýšení úrovně kulturně informačního rozvoje a informačních technologií, investice k zajištění řádné péče o nemovitý a movitý státní majetek mimořádné kulturní a historické hodnoty, na opravy a údržbu budov zapsaných do jmenovitého seznamu kulturních památek, státních hradů a zámků, zajištění investičních potřeb vrcholových kulturních reprezentativních institucí.

Program 134 110 byl realizován od roku 2011, podle schválené dokumentace měl být ukončen ke konci roku 2015 a závěrečné vyhodnocení programu mělo být vypracováno do 31. 12. 2016.

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky; zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Účast státního rozpočtu na financování programu stanovilo MF ve výši 1 930 mil. Kč. Aktualizací dokumentace programu v červnu 2014 došlo k navýšení účasti státního rozpočtu na 3 632 mil. Kč a k prodloužení realizace programu do 31. 12. 2018. Program 134 110 má 3 podprogramy. Kontrolovány byly akce ze dvou podprogramů, a to z podprogramu 134 112 – *Podpora reprodukce majetku státních kulturních zařízení* a podprogramu 134 113 – *Náhrada úbytku objektů kulturních zařízení*.

Tabulka č. 1: Přehled čerpání finančních prostředků v rámci kontrolovaných podprogramů

Podprogram	Počet realizovaných akcí	Výše účasti státního rozpočtu (v mil. Kč)	Skutečné čerpání (v mil. Kč)
234 112	237	3 155,255	3 155,255
234 113	4	349,561	349,513
134 112	312	3 071,533	1 537,020
134 113	6	211,193	179,979
Celkem	559	6 787,542	5 221,767

Zdroj: závěrečné účty kapitoly MK za roky 2008 až 2015, informace poskytnuté Ministerstvem kultury k 22. 4. 2016.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

Cílem kontrolovaných podprogramů byly investice k zajištění péče o nemovitý a movitý majetek mimořádné kulturní a historické hodnoty, zapsaný do jmenovitého seznamu kulturních památek, státních hradů a zámků. Konkrétně se jednalo zejména o rekonstrukce, modernizace, opravy a údržbu kulturně historických objektů. V rámci kontrolovaných podprogramů bylo v období 2008 až 2015 realizováno celkem 559 akcí v celkovém objemu 5 222 mil. Kč. Podprogramy nebyly účinným nástrojem pro dosažení cílů předem stanovených Ministerstvem kultury. Zařazování akcí do podprogramů nevycházelo z potřeb a priorit stanovených MK, ale z požadavků příspěvkových organizací. Pro výběr akcí nebyl nastaven transparentní systém. Realizace podprogramů je stále prodlužována a dosud nebylo provedeno vyhodnocení jejich přínosů.

1. V koncepčních materiálech MK je oblast rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních kulturních zařízení řešena pouze okrajově. V těchto dokumentech ani v jiných navazujících dokumentech není uvedeno vyhodnocení současného stavu ani stavu žádoucího a nejsou v nich stanoveny časové parametry ani předpokládaný objem peněžních prostředků.
2. Základní cíle a parametry programů nevycházejí z vlastní koncepční činnosti MK. Podkladem pro tvorbu programů byly zejména finanční, věcné a časové požadavky příspěvkových organizací jako budoucích investorů.
3. Financování programů na podporu rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních kulturních zařízení probíhá celkem 13 let a dosud nebylo vyhodnoceno. MK tak neověřilo, jakých přínosů bylo podporou programů dosaženo. Ukončení staršího z programů, zahájeného v roce 2003, je stanoveno na rok 2017, tj. 14 let od jeho

zahájení. Druhý program, zahájený v roce 2011, má být ukončen v roce 2018, tj. 7 let po svém schválení.

4. MK nenastavilo u programu 134 110 jednoznačná pravidla pro výběr akcí k realizaci. Nastavilo bodový systém hodnocení žádostí o dotaci, který se v praxi projevil jako formální a který vykazuje znaky možného subjektivního posuzování žádostí o dotace.
5. Ministerstvem kultury stanovené parametry podprogramu 134 112 nepostihly různorodost realizovaných akcí. Naplnění cílů tohoto podprogramu tak bude obtížné vyhodnotit.
6. MK jako správce programu nepožadovalo, aby příjemci dotací předkládali návrhy dodatků ke smlouvám o dílo k odsouhlasení, takže nemělo přehled o změnách věcných, finančních a časových parametrů jednotlivých akcí. Tento nedostatek byl v průběhu kontrolní akce odstraněn.
7. Při kontrole 14 akcí nebyly zjištěny zásadní nedostatky při nakládání s peněžními prostředky státního rozpočtu. U 11 akcí bylo zjištěno prodloužení termínů realizace a u 10 akcí došlo k navýšení celkových nákladů. U jedné akce NKÚ vyhodnotil zjištěné skutečnosti jako porušení rozpočtové kázně ve výši 250 800 Kč.

S ohledem na tyto skutečnosti Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje Ministerstvu kultury:

- vyhodnotit současný a žádoucí stav státních kulturních zařízení v gesci Ministerstva kultury a stanovit priority, investiční potřeby a časové parametry;
- stanovit jasná kritéria pro zařazování akcí k realizaci;
- při prodlužování realizace programů provádět jejich průběžné vyhodnocování;
- zajistit vazbu mezi parametry v dokumentaci programu a parametry jednotlivých realizovaných akcí;
- zajistit včasné vyhodnocení realizovaných akcí.

III. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

K bodu 1:

MK zpracovalo a ke kontrole NKÚ předložilo řadu koncepčních materiálů z oblasti rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních kulturních zařízení. Koncepční materiály se vyznačují přílišnou obecností, která následně neumožňuje posoudit, nakolik realizované programy reprodukce majetku naplnily jejich cíle. V předložených koncepcích pod názvy *Kulturní politika, Státní kulturní politika 2009–2014* a *Koncepce účinnější péče o movité kulturní dědictví v ČR na léta 2010–2014* byly stanoveny cíle rozvoje knihoven, národních muzeí a galerií obecně bez dalších bližších podrobností. V dokumentu *Státní kulturní politika 2015–2020* ani v dokumentu *Plán implementace Státní kulturní politiky 2015–2020* není oblast rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních kulturních zařízení řešena. Dokument *Vyhodnocení realizace Koncepce účinnější péče o movité kulturní dědictví v ČR na léta 2010–2014* obsahuje pouze výčet akcí, které byly z programu 134 110 realizovány, ale neuvádí, jakou měrou tyto akce přispěly k naplnění cílů programu.

K bodu 2:

MK při tvorbě dokumentace programu 134 110 nevycházelo ze svých vlastních koncepčních dokumentů. Kontrolou nebyla zjištěna provázanost koncepčních dokumentů MK s dokumentací programu 134 110. Zpracované a schválené koncepce řešily oblast rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních kulturních zařízení pouze okrajově.

Finanční a věcné požadavky na realizaci programu odvíjelo MK od celkových výdajových možností financování programu v rámci státního rozpočtu a od požadavků budoucích investorů.

Podkladem pro tvorbu programů byly především požadavky příspěvkových organizací jako budoucích investorů na realizaci jimi vybraných akcí. Akce vede Ministerstvo kultury v tzv. „zásobníku akcí“ a respektuje priority a pořadí nastavené příspěvkovými organizacemi. Vlastní pořadí ani priority jednotlivých akcí již MK nevytváří. Teprve až od roku 2014 v „zásobníku akcí“ MK uvádí údaj o prioritě jednotlivých požadavků.

MK v dokumentaci programu 134 110 nespécifikovalo přesně, které náklady lze nebo nelze hradit z dotace, a u jednotlivých akcí operativně rozhoduje, které náklady budou z dotace uhrazeny a které nikoliv. Nestanovilo rozsah výše podpory ani zapojení vlastních zdrojů příspěvkových organizací.

K bodu 3:**a) Program 234 110**

Program je financován od roku 2003. Dokumentace programu 234 110 byla do doby ukončení kontroly NKÚ celkem pětkrát aktualizována, a to v letech 2004, 2005, 2008, 2011 a 2015. Termín ukončení jeho realizace byl poslední aktualizací posunut do 30. 4. 2017 a termín předložení návrhu závěrečného vyhodnocení programu byl stanoven na 31. 12. 2017. Potřeba poslední aktualizace tohoto programu byla vyvolána již v březnu 2014, kdy MK vydalo *rozhodnutí o poskytnutí dotace* k akci ev. č. 234V112000200 *Generální oprava fasád historické budovy Národního divadla – II. etapa* s datem ukončení realizace akce k 31. 12. 2015, přestože program měl být ukončen již k 31. 12. 2014. K aktualizaci programu 234 110 došlo až v prosinci 2015, tj. 20 měsíců od vzniku důvodu program aktualizovat. MK mělo nejdříve prodloužit dobu trvání programu 234 110 a až následně mělo vydat příslušná rozhodnutí. Aktualizace dokumentace programu 234 110 by měla být vyvolána objektivní potřebou, a nikoliv snahou zpětně legalizovat vydaná rozhodnutí neodpovídající schválené dokumentaci programu.

b) Program 134 110

Financování programu bylo zahájeno v roce 2011. Dokumentace programu byla do doby ukončení kontroly jedenkrát aktualizována, a to v červnu 2014 z důvodu navýšení disponibilních zdrojů státního rozpočtu o 1,7 mld. Kč. Zároveň došlo k prodloužení realizace programu 134 110 z 31. 12. 2015 do 31. 12. 2018 a termín pro vypracování závěrečného vyhodnocení programu byl do 31. 12. 2019. MK vydalo v období od května 2012 do dubna 2014 v rámci kontrolovaných podprogramů 134 112 a 134 113 u pěti akcí *rozhodnutí o poskytnutí dotace* s termínem ukončení realizace akce delším, než byl závazný termín

ukončení realizace programu. Potřeba aktualizace podprogramu 134 112 byla vyvolána již v květnu 2012, kdy MK vydalo *rozhodnutí o poskytnutí dotace* k akci ev. č. 134V112000001 *SZM – výstavba centrálního depozitáře* s datem ukončení realizace akce k 30. 6. 2016, přestože program 134 110 měl být ukončen již k 31. 12. 2015. MK aktualizovalo dokumentaci podprogramu 134 112 až v červenci 2014, tj. 25 měsíců od vzniku důvodu podprogram aktualizovat. MK mělo nejdříve prodloužit dobu trvání programu a teprve potom vydat příslušná rozhodnutí. MK tím zpětně legalizovalo vydaná rozhodnutí neodpovídající schválené době realizace programu.

c) Závěrečné vyhodnocení akcí

Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky v činnosti MK při závěrečném vyhodnocování akcí. Do doby ukončení kontroly NKÚ neprovedlo MK závěrečné vyhodnocení dvou kontrolovaných akcí, přestože příjemci předložili zprávu pro závěrečné vyhodnocení před třemi a více lety. Jedná se o akci ev. č. 234V112000054 *NKP klášter Kladruby – střechy – západní, jižní a severní křídlo Konventu, NPÚ, ú.o.p. v Plzni*, u které uplynulo 55 měsíců od předložení podkladů příjemcem, a dále o akci ev. č. 134V112000004 *VMP Rožnov p. R. – rekonstrukce a nástavba provozní budovy*, u které uplynulo 42 měsíců od předložení podkladů příjemcem.

K bodu 4:

V dokumentaci programu 134 110 ani v žádném navazujícím dokumentu MK neuvedlo upřesňující pokyny, jimiž by upravilo postup při bodovém hodnocení žádostí o dotaci tak, aby vytvořilo předpoklady pro eliminaci nebo pro výrazné snížení rizika subjektivního hodnocení ze strany posuzovatelů.

MK nevytváří na základě výsledků bodového hodnocení pořadí žádostí o poskytnutí dotace, na základě kterého by alokovalo disponibilní zdroje na jednotlivé akce. Kritéria nastavená v dokumentaci podprogramu 134 112 pro hodnocení a výběr akcí nepostihují plně variabilitu situací řešených za pomoci dotace ze státního rozpočtu, resp. z tohoto podprogramu. Postup MK při bodovém hodnocení žádostí o poskytnutí podpory z podprogramu 134 112 nebyl jednotný a vykazoval znaky subjektivního posouzení.

Absence pořadí žádostí o poskytnutí dotace dle výsledků bodového hodnocení, absence metodických pokynů pro hodnocení žádostí, stanovení kritérií neumožňujících plně postihnout variabilitu řešených situací a neoficiální přísliby poskytnutí dotace před samotným hodnocením žádosti, to vše jsou příčiny, které vedly k formálnosti bodového hodnocení jednotlivých žádostí o poskytnutí dotace.

Z dokladů předložených ke kontrole není zřejmé, na základě jakých pravidel či podkladů MK rozhoduje o výběru akcí k realizaci a jakým způsobem jsou akce vybírány ze „zásobníku akcí“. Ministerstvo kultury nepostupuje systematicky při schvalování jednotlivých akcí k realizaci v rámci programu 134 110 a není zajištěn transparentní výběr jednotlivých akcí k realizaci v rámci tohoto programu.

Podobné nedostatky při výběru akcí k realizaci na úrovni ústředního orgánu konstatoval i Účetní dvůr Republiky Slovinsko v auditní zprávě z kontroly *Revitalizace hradů financované*

z fondů EU (říjen 2009). Účetní dvůr Slovinska v auditní zprávě doporučil ústřednímu orgánu důsledně dokumentovat proces rozhodování tak, aby byla možná následná identifikace a posouzení důvodů konkrétních rozhodnutí.

K bodu 5:

Z dokumentace podprogramu 134 112 není zřejmé, jakým způsobem bude MK vyhodnocovat provázanost parametrů stanovených na úrovni podprogramu s parametry a cílovými hodnotami na úrovni jednotlivých akcí. MK stanovilo pro podprogram 134 112 tyto parametry:

- rekonstrukce a opravy objektů v m³,
- pořízení objektů v m³,
- obměna vozového parku v kusech.

Vydaná rozhodnutí o poskytnutí dotace k jednotlivým kontrolovaným akcím obsahovala např. tyto parametry: délka chodby 11 m s hodnotou parametru 1 kpl (komplet) a sanace vlhkosti severozápadní stěny jízdárny s hodnotou parametru 1 kpl (akce ev. č. 134V112000147 NPÚ – Zámek Kozel, jízdárna – obnova krovu, stropu a střechy, požárně bezpečnostní opatření) a statické zajištění obvodového zdiva s hodnotou parametru 1 kpl (akce ev. č. 134V112000044 ND – Rekonstrukce a zateplení střešního pláště historické budovy Stavovského divadla).

MK v dokumentaci programu 134 110 stanovilo průměrné náklady na rekonstrukce, modernizace a opravy historických objektů ve výši 9 137 Kč/m³, průměrné náklady na depozitáře ve výši 7 628 Kč/m³ a průměrné náklady na rekonstrukce, modernizace a opravy objektů kulturních zařízení ve výši 5 585 Kč/m³. Přestože MK vyjádřilo hodnoty parametrů přesnými čísly, nedoložilo konkrétní postup stanovení těchto průměrných nákladů a pouze se odvolalo na individuální a netypický přístup k realizaci rekonstrukcí památek.

Tabulka č. 2: Přehled nákladů na 1 m³ obestavěného prostoru

Název akce	Celkový rekonstruovaný obestavěný prostor v m ³	Náklady na rekonstrukce, modernizace a opravy historických objektů v Kč	Průměrné náklady na 1 m ³ v Kč
Obnova objektu Liliová č.p. 5, Praha – Staré Město, I. a II. etapa, G. Ř.	14 785	127 712 830	8 638
NPÚ – Zámek Kozel, jízdárna – obnova krovu, stropu a střechy, požárně bezpečnostní opatření	3 440	1 515 838	441
NPÚ – Rekonstrukce Špitálu Nejsvětější Trojice	2 925	17 051 298	5 829

Zdroj: rozhodnutí o poskytnutí dotace, informace od kontrolovaných osob k datu ukončení kontroly NKÚ.

Z tabulky je zřejmé, že náklady na 1 m³ obestavěného prostoru objektu mají značný rozptyl a žádná z hodnot vypočtených NKÚ neodpovídá hodnotě průměrných nákladů na rekonstrukce, modernizace a opravy historických objektů ve výši 9 137 Kč/m³, kterou MK uvedlo v dokumentaci programu 134 110.

K části II. bodu 6:

V období od zahájení realizace programu 134 110 (1. 1. 2011) do 31. 3. 2016 neuložilo Ministerstvo kultury v podmínkách k *rozhodnutí o poskytnutí dotace* příjemcům dotací povinnost předem předkládat k odsouhlasení dodatky ke smlouvám, kterými se mění časové, věcné nebo finanční parametry akce. V podmínkách k *rozhodnutí o poskytnutí dotace* MK příjemcům dotací stanovilo, že „*veškeré smlouvy, jejich případné dodatky či objednávky uzavřené za účelem realizace akce předá účastník programu neprodleně na MK ČR*“. Nedostatek byl zjištěn u akce ev. č. 134V112000006 *Památník Terezín, Malá pevnost – oprava vnějších ploch*, kdy příjemce dotace Památník Terezín nezasílal neprodleně MK dodatky č. 3 až 7 ke smlouvě o dílo se zhotovitelem, kterými se cena díla zvýšila o 20 mil. Kč, a navýšení finančních parametrů nebylo předmětem aktualizovaných *rozhodnutí o poskytnutí dotace*. MK v průběhu kontroly tento nedostatek odstranilo a od 1. 4. 2016 jsou účastníci programu povinni před uzavřením dodatku předložit tento dodatek ke schválení Ministerstvu kultury.

K bodu 7:

Kontrolováno bylo celkem 14 akcí o celkovém objemu více než 820 mil. Kč.

- **Porušení rozpočtové kázně**

U jedné akce ze 14 kontrolovaných vyhodnotil NKÚ zjištěné skutečnosti jako porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb. Při realizaci akce ev. č. 134V112000004 *VMP Rožnov p. R. – rekonstrukce a nástavba provozní budovy* použilo VMP v roce 2011 dotační prostředky ve výši 250 800 Kč na uhrazení stavebních prací v rámci vlastní realizace akce, přestože byly účelově určeny na přípravu a zabezpečení projektu. VMP uvedeným postupem nedodrželo závazný ukazatel čerpání prostředků ze státního rozpočtu účelově určených na přípravu a zabezpečení realizace akce, a porušilo tak podmínky uvedené v řídicích dokumentech akce.

- **Změny časových, finančních a věcných parametrů**

U 11 ze 14 kontrolovaných akcí došlo k prodloužení termínu ukončení jejich realizace v průměru o cca 34 měsíců. U akce ev. č. 234V112000200 *Generální oprava fasád historické budovy Národního divadla – II. etapa* byl termín ukončení realizace posunut o 84,5 měsíce zejména kvůli nejasnostem při zajištění financování akce. U akce ev. č. 134V112000067 *NPÚ – Státní hrad a zámek Český Krumlov – rekonstrukce Horské zahrady 1. etapa, 2. část včetně "Paraplíčka"* byl termín ukončení realizace posunut o 48 měsíců zejména z důvodu průtahů při zadávání veřejné zakázky na zhotovitele stavby, dále kvůli realizaci změn technického řešení stavby a také z důvodu dodatečných stavebních prací. U akce ev. č. 134V112000033 *Obnova objektu Liliová č.p. 5, Praha – Staré Město, I. a II. etapa, G. Ř.* byl termín ukončení realizace posunut o 33 měsíců především z důvodu časové prodlevy mezi předběžným oznámením a skutečným zahájením zadávacího řízení na stavební práce. Nejčastějšími důvody prodlužování realizace ostatních akcí byly zejména prodlevy v zadávacích řízeních, odhalení rozdílu mezi skutečným a předpokládaným stavebnětechnickým stavem historických objektů a nutnost provádění archeologických a restaurátorských průzkumů.

V průběhu realizace akce ev. č. 234V112000054 NKP klášter Kladruby – střechy – západní, jižní a severní křídlo Konventu, NPÚ, ú.o.p. v Plzni došlo vlivem změn k úpravám časových, věcných a finančních parametrů. Původně stanovený termín ukončení realizace akce byl prodloužen o 34,5 měsíce. Závazný parametr „fasády vč. štukatérských a restaurátorských prací“ byl z původní hodnoty 6 490 m² snížen na 4 580 m². Přestože rozsah opravy a obnovy fasád byl značně redukován, celková výše dotace 93,1 mil. Kč se nezměnila.

Tabulka č. 3: Přehled prodloužení realizace a navýšení celkových nákladů akcí

Název akce	Prodloužení realizace akce v měsících	Navýšení celkových nákladů v mil. Kč	Navýšení celkových nákladů v %
NKP klášter Kladruby – střechy – západní, jižní a severní křídlo Konventu, NPÚ, ú.o.p. v Plzni*	34,5	0,064	0,07
Rekonstrukce Salmovského paláce, č.p. 186, Praha 1, Hradčanské náměstí 1*	22	17,060	6,51
Generální oprava fasád historické budovy Národního divadla – II. etapa*	84,5	14,314	14,52
Generální oprava střešního pláště provozní budovy Národního divadla, Anenské nám., Praha 1*	35,5	13,067	22,15
VMP Rožnov p. R. – rekonstrukce a nástavba provozní budovy*	0	1,295	10,74
Památník Terežín, Malá pevnost – protipovodňová opatření*	0	0,000	0,00
Památník Terežín, Malá pevnost – oprava vnějších ploch**	11	4,832	6,90
Obnova objektu Liliová č.p. 5, Praha – Staré Město, I. a II. etapa, G. Ř. **	33	0,000	0,00
ND – Rekonstrukce a zateplení střešního pláště historické budovy Stavovského divadla**	24	1,880	4,68
NG – Nové expozice, interiérové soubory a mobiliář Salmovského paláce**	39	0,000	0,00
NPÚ – Státní hrad a zámek Český Krumlov – rekonstrukce Horské zahrady 1. etapa, 2. část včetně "Paraplíčka"***	48	0,000	0,00
NPÚ – Rekonstrukce Špitálu Nejsvětější Trojice*	27	7,818	46,23
VMP Rožnov p. R. – stavební dvůr, dostavba**	0	0,837	3,49
NPÚ – Zámek Kozel, jízdárna – obnova krovu, stropu a střechy, požárně bezpečnostní opatření*	18	3,213	21,42

Zdroj: registrační listy akcí, rozhodnutí o poskytnutí dotace, Informace od kontrolovaných osob k 22. 4. 2016.

* Akce s ukončenou realizací.

** Akce v realizaci (do doby ukončení kontroly NKÚ).

U čtyř ze čtrnácti kontrolovaných akcí nedošlo v průběhu jejich realizace k navýšení celkových nákladů. U zbylých 10 akcí došlo k navýšení celkových investičních nákladů v průměru o 9,32 % (u jednotlivých akcí v rozpětí od 0,07 % do 46,23 %).

- **Změny smluvních vztahů – zádržné, sankce**

U tří akcí (ev. č. 134V112000067 NPÚ – *Státní hrad a zámek Český Krumlov – rekonstrukce Horské zahrady 1. etapa, 2. část včetně "Paraplíčka"*, ev. č. 134V112000101 NPÚ – *Rekonstrukce Špitálu Nejsvětější Trojice* a ev. č. 234V112000054 NKP *klášter Kladruby – střechy – západní, jižní a severní křídlo Konventu, NPÚ, ú.o.p. v Plzni*) bylo kontrolou zjištěno, že příjemci dotace nepostupovali v souladu s uzavřenými smlouvami o dílo a jejich dodatky, když např. propláceli faktury ve 100% výši, neuplatnili zádržné ve výši 10 % z fakturovaných částek a nevyužili smluvní sankce za porušení smluvních termínů dokončení a předání díla či za pozdní odstranění vad a nedodělků.

Příloha č. 1

Kontrolované akce z programu 234 110 a programu 134 110

Číslo akce	Název akce	Příjemce dotace	Celkové náklady (v mil. Kč)	Výše účasti státního rozpočtu (v mil. Kč)	Zahájení realizace akce	Ukončení realizace akce	Předložení závěrečného vyhodnocení akce
234V112000054	NKP klášter Kladruby – střechy – západní, jižní a severní křídlo Konventu, NPÚ, ú.o.p. v Plzni	Národní památkový ústav	93,100	93,100	16. 4. 2004	30. 6. 2011	30. 9. 2011
234V112000099	Rekonstrukce Salmovského paláce, č.p. 186, Praha 1, Hradčanské náměstí 1	Národní galerie v Praze	278,963	278,452	5. 5. 2005	31. 12. 2011	30. 3. 2012
234V112000200	Generální oprava fasád historické budovy Národního divadla – II. etapa	Národní divadlo	110,776	110,776	1. 9. 2006	31. 12. 2015	31. 7. 2016
234V112000283	Generální oprava střešního pláště provozní budovy Národního divadla, Anenské nám. 2, Praha 1	Národní divadlo	72,007	71,506	22. 5. 2008	31. 12. 2015	31. 7. 2016
134V112000004	VMP Rožnov p. R. – rekonstrukce a nástavba provozní budovy	Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm	12,060	12,060	29. 6. 2011	31. 7. 2012	31. 10. 2012
134V112000005	Památník Terežín, Malá pevnost – protipovodňová opatření	Památník Terežín	7,146	7,146	28. 6. 2011	31. 12. 2011	31. 3. 2012
134V112000006	Památník Terežín, Malá pevnost – oprava vnějších ploch	Památník Terežín	73,169	70,000	28. 6. 2011	31. 12. 2016	28. 2. 2017
134V112000033	Obnova objektu Liliová č.p. 5, Praha – Staré Město, I. a II. etapa, G. Ř.	Národní památkový ústav	148,081	148,081	1. 11. 2011	31. 12. 2016	31. 5. 2017
134V112000044	ND – Rekonstrukce a zateplení střešního pláště historické budovy Stavovského divadla	Národní divadlo	42,080	41,880	31. 10. 2011	31. 12. 2016	31. 3. 2017
134V112000053	NG – Nové expozice, interiérové soubory a mobiliář Salmovského paláce	Národní galerie v Praze	27,750	27,750	18. 11. 2011	31. 12. 2016	30. 6. 2017
134V112000067	NPÚ – Státní hrad a zámek Český Krumlov – rekonstrukce Horské zahrady I. etapa, 2. část včetně "Paraplíčka"	Národní památkový ústav	25,000	24,600	5. 12. 2011	31. 12. 2016	31. 3. 2017
134V112000101	NPÚ – Rekonstrukce Špitálu Nejsvětější Trojice	Národní památkový ústav	24,728	19,760	9. 11. 2012	31. 3. 2016	30. 6. 2016
134V112000145	VMP Rožnov p. R. – stavební dvůr, dostavba	Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm	24,862	24,862	17. 6. 2013	31. 12. 2015	31. 3. 2016
134V112000147	NPÚ – Zámek Kozel, jízdárna – obnova krovu, stropu a střechy, požární bezpečnostní opatření	Národní památkový ústav	18,213	18,213	20. 6. 2013	30. 6. 2016	30. 9. 2016

Zdroj: registrační listy akcí, rozhodnutí o poskytnutí dotace, informace od kontrolovaných osob k 22. 4. 2016.

Seznam zkratk

EU	Evropská unie
MF	Ministerstvo financí
MK	Ministerstvo kultury
ND	Národní divadlo
NG	Národní galerie v Praze
NKP	Národní kulturní památka
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPÚ	Národní památkový ústav
SZM	Slezské zemské muzeum
VMP	Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu
Ročník XXIV (2016)

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 198

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 4/2016 vyšla dne 15. září 2016

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)

