

VĚSTNÍK

NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

2014



OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

8. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (IV) str. 437
(14/26, 14/27, 14/28)
9. Plán kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015 str. 439

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- 13/39 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo dopravy* za rok 2013, str. 455
účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva dopravy za rok 2013
- 14/01 Majetek a peněžní prostředky státu, str. 471
se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo kultury
- 14/02 Peněžní prostředky vynakládané na přípravu, realizaci str. 483
a provoz registru územní identifikace, adres a nemovitostí
- 14/03 Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest str. 493
a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy
- 14/05 Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů str. 505
v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí
- 14/06 Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů str. 523
- 14/07 Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu str. 545
určené na realizaci osy V *Programu rozvoje venkova*
- 14/09 Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu str. 557
určené na realizaci operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost*
- 14/10 Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na podporu kulturních aktivit str. 569
z rozpočtové kapitoly *Ministerstvo kultury*

Část A

Plán kontrolní činnosti**8. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (IV)****Číslo kontrolní akce: 14/27****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky *Fondu solidarity Evropské unie* poskytnuté ČR v souvislosti s katastrofálními povodněmi

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– doplňuje se:

město Hrádek nad Nisou;

město Kroměříž;

Ředitelství silnic Zlínského kraje, příspěvková organizace, Zlín;

Správa a údržba silnic Ústeckého kraje, příspěvková organizace, Dubí.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVII/2014 na svém XVII. jednání dne 20. 10. 2014.

Číslo kontrolní akce: 14/26**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na projekty *Programu rozvoje venkova*

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– vybraní příjemci peněžních prostředků*) – upřesňuje se:

Agrodružstvo Vyšetice se sídlem v Pravoníně;

AGRO družstvo vlastníků Puklice;

„Občanské sdružení pro rozvoj venkova 21“, Chomutov;

Zemědělské družstvo M Í R se sídlem v Ratiboři;

Zemědělské družstvo Senomaty;

Život na Dyleň, Cheb;

ALIMEX NEZVĚSTICE a.s.;

Smilkov, a.s.;

AMPELOS spol. s r.o., Znojmo;

Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o., Vítkov;

Pesla s.r.o., Slavětín;

REIDOR s.r.o., Přestavlky u Čerčan;

Soběšická EKOfarma, s.r.o.;

Zelený ranč s.r.o., Málkov;

ZEMOS Zubčice, spol. s r.o., Mirkovice;

obec Horní Újezd;

obec Hraběšice;

obec Nové Lublice;



obec Vršovice;
Barbora Poláčková, Hole 11, Svrkyně;
Jaroslav Janíček, č.p. 110, Ivaň;
Ladislav Hošna, Nová kolonie 106, Volary;
Lukáš Krejčí, č.p. 2, Pozďatín;
Milan Žid, Čelina 1, Borotice;
Miroslav Staněk, Onšovice 22, Čkyně;
Petr Suchár, č.p. 83 Bartošovice v Orlických horách;
Jitka Smetanová, Klacovská 50/10, Svobodné Dvory, Hradec Králové;
Zdeňka Holíková, Pražská 315, Vyžlovka.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XX/2014 na svém XX. jednání dne 15. 12. 2014.

Číslo kontrolní akce: 14/28

Předmět kontroly:

Správa spotřebních daní z lihu a tabáku a příjmů z prodeje kontrolních pásek a tabákových nálepek, včetně hospodaření s těmito ceninami

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– doplňuje se:

Celní úřad pro Jihomoravský kraj, Brno;
Celní úřad pro Moravskoslezský kraj, Ostrava;
Celní úřad pro Olomoucký kraj, Olomouc;
Celní úřad pro Pardubický kraj, Pardubice;
Celní úřad pro Plzeňský kraj, Plzeň;
Celní úřad pro Zlínský kraj, Zlín.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XX/2014 na svém XX. jednání dne 15. 12. 2014.

9. Plán kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015

schválený usnesením č. 6/XVII/2014 na XVII. jednání Kolegia NKÚ dne 20. října 2014

Číslo kontrolní akce: 15/01

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na infrastrukturu vodovodů a kanalizací

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na výstavbu a obnovu infrastruktury vodovodů a kanalizací

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/15**
- předložení KZ ke schválení: **09/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jiří Adámek

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/02

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu poskytované na podporu úspor energie

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování peněžních prostředků na podporu úspor energie a zhodnotit dosažené výsledky v porovnání se stanovenými cíli a použitými prostředky

Kontrolované osoby:

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, Praha; Ministerstvo pro místní rozvoj; Ministerstvo průmyslu a obchodu; Ministerstvo životního prostředí; Státní fond rozvoje bydlení; Státní fond životního prostředí České republiky, Praha; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/15**
- předložení KZ ke schválení: **10/15**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

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

Číslo kontrolní akce: 15/03**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na projekty elektronizace veřejné správy v gesci Ministerstva vnitra

Cíle kontroly:

Provéřít hospodárnost a účelnost peněžních prostředků vynakládaných Ministerstvem vnitra na řízení, přípravu, realizaci a provoz vybraných projektů elektronizace veřejné správy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/15**
- předložení KZ ke schválení: **11/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Hana Hykšová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/04**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené v rámci *Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad pro období 2007–2013* na vybudování infrastruktury pro projekt *Plzeň – Evropské hlavní město kultury 2015*

Cíle kontroly:

Provéřít, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky určené na vybudování infrastruktury pro projekt *Plzeň – Evropské hlavní město kultury 2015* v rámci *Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad* v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami

Kontrolované osoby:

Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad, České Budějovice; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **02/15**
- předložení KZ ke schválení: **10/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Rudolf Kufa

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/05**Předmět kontroly:**

Majetkové účasti státu v obchodních společnostech

Cíle kontroly:

Provéřít správu majetkových účastí státu v obchodních společnostech, kterou vykonávají ústřední orgány státní správy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství

Časový plán:

- zahájení kontroly: **02/15**
- předložení KZ ke schválení: **11/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Pavel Hrnčíř**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 15/06****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů

Cíle kontroly:

Provéřit, zda příjemci podpory dodržují podmínky udržitelnosti projektů, zda řídicí orgány plní povinnosti spojené s případným porušením těchto podmínek a zda je zajištěno financování udržitelnosti

Kontrolované osoby:

Centrum pro regionální rozvoj ČR, Praha; Ministerstvo kultury; Ministerstvo práce a sociálních věcí; Ministerstvo pro místní rozvoj; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; Ministerstvo vnitra; Ministerstvo zdravotnictví; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **02/15**
- předložení KZ ke schválení: **11/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Antonín Macháček**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 15/07****Předmět kontroly:**

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo zdravotnictví* za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Ministerstvo zdravotnictví při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/15**
- předložení KZ ke schválení: **11/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jaromíra Steidlová**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/08**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané organizační složky státu, jež jsou součástí Hasičského záchranného sboru České republiky

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané organizační složky státu, jež jsou součástí Hasičského záchranného sboru České republiky

Kontrolované osoby:

Hasičský záchranný sbor hlavního města Prahy, Praha; Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje, Brno; Hasičský záchranný sbor Libereckého kraje, Liberec; Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, Pardubice; Ministerstvo vnitra; Záchranný útvar HZS ČR, Hlučín

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/15**
- předložení KZ ke schválení: **12/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Josef Kubíček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/09**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na podporu vzdělávání a na poradenství a propagaci v resortu Ministerstva zemědělství

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků Evropské unie a státního rozpočtu určených na podporu vzdělávání a na poradenství a propagaci v rámci *Programu rozvoje venkova* a v rámci národních dotačních programů Ministerstva zemědělství

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství; Státní zemědělský intervenční fond, Praha; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/15**
- předložení KZ ke schválení: **12/15**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/10**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na projekt *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím

Cíle kontroly:

Provéřit hospodárnost a účelnost vynakládání peněžních prostředků na NIPEZ, zejména na modul *Národní elektronický nástroj* (NEN), a efektivnost nákupu komodit jeho prostřednictvím

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Karel Sehoř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/11**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na zahraniční rozvojovou spolupráci

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státního rozpočtu určených na realizaci zahraniční rozvojové spolupráce

Kontrolované osoby:

Česká rozvojová agentura, Praha; Ministerstvo zahraničních věcí; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/12**Předmět kontroly:**

Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/13

Předmět kontroly:

Státní dluh a výdaje na jeho financování

Cíle kontroly:

Provéřít údaje vykazované ve státním závěrečném účtu a ve finančních výkazech v souvislosti se státním dluhem a prověřit výdaje spojené s jeho financováním; prověřit tvorbu rezervy peněžních prostředků a její užití při financování státního dluhu; prověřit vykazování operací s finančními deriváty u cizoměnových dluhopisů a další operace související s řízením státního dluhu; ověřit plnění opatření přijatých v návaznosti na zjištění z předchozí kontrolní akce v oblasti státního dluhu

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Daniel Reisiegel, MPA

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/14

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na modernizaci III. a IV. tranzitního železničního koridoru

Cíle kontroly:

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na modernizaci III. a IV. tranzitního železničního koridoru

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy; Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jiří Adámek

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/15**Předmět kontroly:**

Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním

Cíle kontroly:

Provéřit postup finančních orgánů při správě tzv. majetkových daní, tj. daně z nemovitostí (od 1. 1. 2014 daně z nemovitých věcí), daně z převodu nemovitostí (od 1. 1. 2014 daně z nabytí nemovitých věcí), daně dědické a daně darovací (od 1. 1. 2014 daní z příjmů); prověřit dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu

Kontrolované osoby:

Generální finanční ředitelství, Praha; vybrané finanční úřady*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/15**
- předložení KZ ke schválení: **02/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Mgr. Zdeňka Profeldová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/16**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti

Cíle kontroly:

Provéřit systém poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků určených na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti

Kontrolované osoby:

Ministerstvo spravedlnosti; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **05/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/17**Předmět kontroly:**

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*

Cíle kontroly:

Provéřit 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*

Kontrolované osoby:

Generální finanční ředitelství, Praha; Generální ředitelství cel, Praha; Ministerstvo financí

Časový plán:

- zahájení kontroly: **05/15**
- předložení KZ ke schválení: **04/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Antonín Macháček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/18

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na podporu bydlení

Cíle kontroly:

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na podporu bydlení

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj, Státní fond rozvoje bydlení, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **05/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Pavel Hrnčič

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/19

Předmět kontroly:

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo kultury* za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014

Cíle kontroly:

Provéřít, zda Ministerstvo kultury při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/15**
- předložení KZ ke schválení: **02/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/20**Předmět kontroly:**

Investiční pobídky jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu vynaložených na poskytování investičních pobídek ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst a rekvalifikace nebo školení zaměstnanců

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce České republiky, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/15**
- předložení KZ ke schválení: **03/16**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/21**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na rekultivace v lokalitách jezer Most a Chabařovice

Cíle kontroly:

Provéřit, zda peněžní prostředky určené na odstranění ekologických škod vzniklých před privatizací hnědouhelných těžebních společností v Ústeckém kraji se zaměřením na hydrické rekultivace v lokalitách jezer Most a Chabařovice byly poskytovány, čerpány a použity v souladu se stanovenými podmínkami, účelně a hospodárně

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí; Ministerstvo průmyslu a obchodu; Palivový kombinát Ústí, státní podnik, Chlumec

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/15**
- předložení KZ ke schválení: **03/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Hana Hykšová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/22**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě

Cíle kontroly:

Provéřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu na veřejnou službu v drážní osobní dopravě

Kontrolované osoby:

České dráhy, a.s., Praha; Ministerstvo dopravy

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/15**
- předložení KZ ke schválení: **03/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jiří Adámek

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/23

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

Provéřít, zda Ministerstvo dopravy vynakládá prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj vybraných informačních systémů hospodárně a účelně

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/15**
- předložení KZ ke schválení: **04/16**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/24

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené k naplňování cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie

Cíle kontroly:

Provéřít, zda při naplňování cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie byly dodržovány podmínky pro poskytování a čerpání prostředků z *Evropského fondu pro uprchlíky, Evropského návratového fondu, Fondu pro vnější hranice a Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí*

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/15**
- předložení KZ ke schválení: **01/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Hana Hykšová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/25**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zahraničních věcí

Časový plán:

- zahájení kontroly: **07/15**
- předložení KZ ke schválení: **04/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Antonín Macháček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/26**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit 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

Kontrolované osoby:

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

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/15**
- předložení KZ ke schválení: **04/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/27**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na účelovou podporu výzkumu a vývoje

Kontrolované osoby:

Technologická agentura ČR, Praha; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/15**
- předložení KZ ke schválení: **05/16**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/28

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond kinematografie

Cíle kontroly:

Provéřít 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 audiovizí)

Kontrolované osoby:

Státní fond kinematografie, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/15**
- předložení KZ ke schválení: **05/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Rudolf Kufa

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/29

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8

Cíle kontroly:

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na přípravu a realizaci dálnice D8

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy; Ředitelství silnic a dálnic ČR, Praha; Státní fond dopravní infrastruktury, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/15**
- předložení KZ ke schválení: **04/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Karel Sehoř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/30**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra

Kontrolované osoby:

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/15**
- předložení KZ ke schválení: **05/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Daniel Reisiegel, MPA

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/31**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace a programy reprodukce majetku

Cíle kontroly:

Provéřit 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; Generální finanční ředitelství, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/15**
- předložení KZ ke schválení: **06/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Daniel Reisiegel, MPA

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/32**Předmět kontroly:**

Účetní závěrka Ministerstva vnitra k 31. 12. 2014

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Ministerstvo vnitra při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky k 31. 12. 2014 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra

Časový plán:

- zahájení kontroly: **09/15**
- předložení KZ ke schválení: **05/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jaromíra Steidlová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/33

Předmět kontroly:

Správa spotřebních daní

Cíle kontroly:

Provéřít postup celních orgánů při správě spotřebních daní, zejména při sledování přepravy v systému podmíněného osvobození od spotřebních daní a při zajištění daně (celních dluhů); prověřit, zda je systém správy spotřebních daní nastaven tak, aby byla zajištěna efektivnost výběru příjmů státního rozpočtu

Kontrolované osoby:

Generální ředitelství cel, Praha; vybrané celní úřady*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **09/15**
- předložení KZ ke schválení: **08/16**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/34

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti u vybraných ministerstev

Cíle kontroly:

Provéřít hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými u vybraných ministerstev na úhradu nákladů z činnosti, včetně nákladů na konzultační, poradenské a právní služby

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zemědělství

Časový plán:

- zahájení kontroly: **10/15**
- předložení KZ ke schválení: **07/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/35**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit, 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

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/15**
- předložení KZ ke schválení: **07/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jaromíra Steidlová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/36**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s přípravou a konáním voleb

Cíle kontroly:

Provéřit účelnost, hospodárnost a efektivnost prostředků státního rozpočtu vynaložených na přípravu a konání voleb a prověřit dodržování legislativy týkající se financování voleb

Kontrolované osoby:

Český statistický úřad, Praha; Ministerstvo financí; Ministerstvo vnitra; Plzeňský kraj; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/15**
- předložení KZ ke schválení: **07/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Josef Kubíček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/37

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

Provéřit, zda peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu místního rozvoje v rámci iniciativy *Leader* byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a zda je nastavený systém řízení a kontroly účinný a nevykazuje závažné nedostatky

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství; Státní zemědělský intervenční fond, Praha; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/15**
- předložení KZ ke schválení: **07/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Pavel Hrnčíř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 15/38

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Vojenská lázeňská a rekreační zařízení

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany; Vojenská lázeňská a rekreační zařízení, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/15**
- předložení KZ ke schválení: **08/16**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Daniel Reisiegel, MPA

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

13/39

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo dopravy* za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy *Ministerstva dopravy* za rok 2013

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/39. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reiesiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo dopravy při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů za rok 2013 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“).

Kontrolováno bylo období roku 2013 a související skutečnosti z předchozích let, popřípadě z roku 2014.

Kontrola byla prováděna v době od listopadu roku 2013 do května roku 2014.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MD podalo, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 8. září 2014,

schválilo usnesením č. 11/XIV/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo dopravy bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. MD je organizační složkou státu (dále také „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy* (dále také „kapitola MD“). K datu 31. 12. 2013 bylo MD zřizovatelem šesti organizačních složek státu a dvou příspěvkových organizací.

V roce 2013 činil podíl příjmů MD na celkovém souhrnu příjmů kapitoly MD 99,9 % a podíl výdajů MD na celkovém souhrnu výdajů kapitoly MD 99 %. Podíl aktiv MD (netto) na celkovém souhrnu aktiv kapitoly MD byl 12,3 %, podíl nákladů MD na celkovém souhrnu nákladů kapitoly MD 59,7 % a podíl výnosů MD na celkovém souhrnu výnosů kapitoly MD 2 %.

Kontrolovány byly činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce (dále také „ÚZ“) Ministerstva dopravy za rok 2013 a na hodnotu významných údajů ve finančních výkazech Ministerstva dopravy za rok 2013 a na závěrečný účet kapitoly MD za rok 2013.



Kontrolní akce byla zaměřena zejména na správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost vedení účetnictví a na dodržení uspořádání, označení a obsahového vymezení položek účetní závěrky MD sestavené k 31. prosinci 2013. U finančních výkazů se kontrola zaměřila zejména na rozsah údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu a na dodržení rozpočtové skladby.

Kontrola byla u položek účetní závěrky a finančních výkazů provedena výběrovým způsobem, a to se zaměřením na rizika v návaznosti na jejich významnost.

U závěrečného účtu bylo posouzeno, zda poskytuje všechny předepsané informace dle právních předpisů.

Tato kontrolní akce svým zaměřením navazuje na kontrolní akce NKÚ č. 09/22 a 12/14¹.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Účetní závěrka MD k 31. prosinci 2013

MD sestavilo ÚZ k 31. 12. 2013 v rozsahu dle § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, tj. sestavilo rozvahu, výkaz zisku a ztráty, přílohu, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu.

Tabulka č. 1 – Základní údaje účetní závěrky MD k 31. prosinci 2013 (v Kč)

Výkaz	Ukazatel	Účetní hodnota	
ROZVAHA	Aktiva (netto)	60 511 514 771,53	
		<i>z toho:</i> - stálá aktiva	40 536 555 427,37
		- oběžná aktiva	19 974 959 344,16
	Pasiva	60 511 514 771,53	
		<i>z toho:</i> - vlastní kapitál	51 249 161 958,23
		- cizí zdroje	9 262 352 813,30
VÝKAZ ZISKU A ZTRÁTY	Náklady	28 765 357 031,45	
	Výnosy	383 566 041,09	
	Výsledek hospodaření	-28 381 790 990,36	
PŘÍLOHA (podrozvahové účty)	P.I. Majetek účetní jednotky	1 201 903,77	
	P.II. Vyřazené pohledávky a závazky	352 593,00	
	P.IV. Další podmíněné pohledávky a ostatní podmíněná aktiva	162 129 483,26	
	P.V. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	1,01	
	P.VI. Další podmíněné závazky a jiná podmíněná pasiva	28 990 824 433,14	

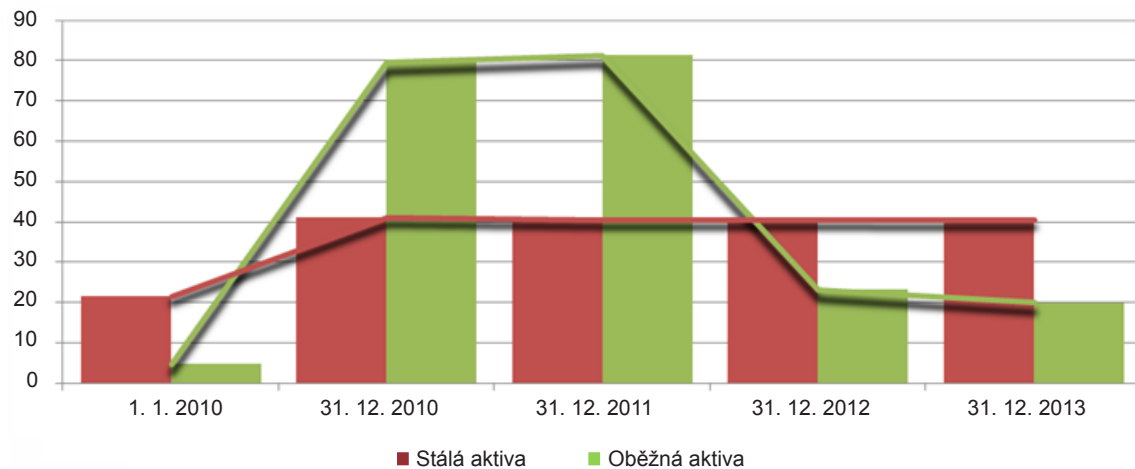
Zdroj: účetní závěrka MD k 31. prosinci 2013 (sestavená dne 12. 3. 2014 a opatřená podpisem ministra dopravy).

Následující grafy zobrazují vývoj struktury základních údajů rozvahy (složek aktiv a pasiv) MD od roku 2010, tj. od doby, kdy v souvislosti s prováděním účetní reformy v oblasti veřejného sektoru vstoupila v účinnost ustanovení nových předpisů k vedení účetnictví a účetnímu výkaznictví tzv. vybraných účetních jednotek.

¹ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/22 byl zveřejněn v části 2/2010 *Věstníku NKÚ*, kontrolní závěr z kontrolní akce č. 12/14 byl zveřejněn v části 1/2013 *Věstníku NKÚ*.

Graf č. 1 – Vývoj struktury aktiv MD od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2013

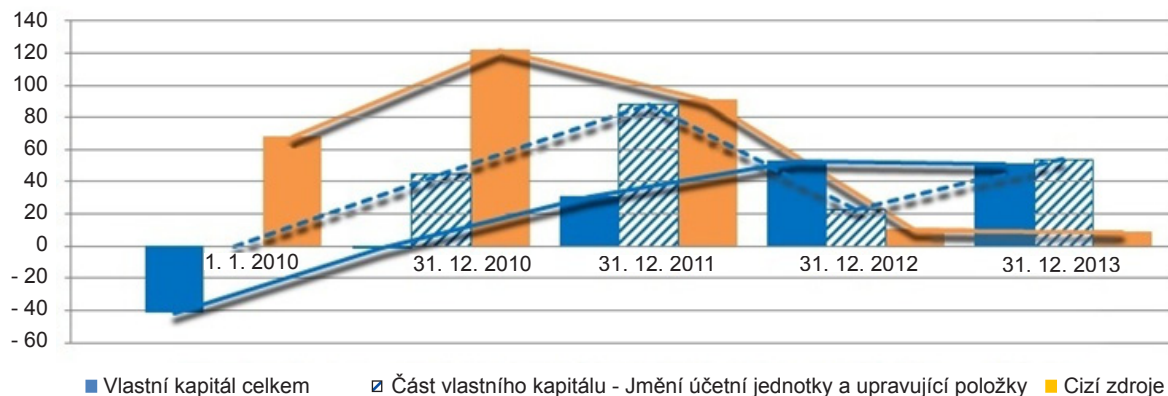
(v mld. Kč)



Zdroj: údaje o položkách aktiv zveřejněné k okamžikům uvedeným v grafu v konsolidačním účetním záznamu rozvaha MD (za příslušný rok) na informačním portálu Ministerstva financí MONITOR.

Graf č. 2 – Vývoj struktury pasiv MD od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2013

(v mld. Kč)



Zdroj: údaje o položkách pasiv zveřejněné k okamžikům uvedeným v grafu v konsolidačním účetním záznamu rozvaha MD (za příslušný rok) na informačním portálu Ministerstva financí MONITOR.

Z grafů vyplývají **významné meziroční změny některých základních rozvahových údajů, zejména oběžných aktiv a cizích zdrojů, v řádu desítek miliard Kč.**

Účetnictví a výkaznictví veřejného sektoru prochází reformou, která byla započata 1. ledna 2010. Po celé toto období dochází v této oblasti k dalším změnám, zpřesněním a doplněním právních předpisů a účetních standardů. **Např. do roku 2011 (včetně) se rozpočtové příjmy MD vykazovaly jako oběžná aktiva a rozpočtové výdaje jako cizí zdroje; od roku 2012 se však rozpočtové příjmy a výdaje vykazují ve vlastním kapitálu, což je jeden z důvodů významné změny údajů v uvedené časové řadě.**

Další změny v údajích znázorněné časové řady souvisejí s tím, že **MD v roce 2012 provedlo metodickou změnu účtování o transferech spolufinancovaných ze zahraničí (změnilo roli z poskytovatele a příjemce na zprostředkovatele) a v důsledku toho významně poklesly vykázané údaje o výši oběžných aktiv i cizích zdrojů; kromě jiného došlo i k tomu, že nároky za Národním fondem, jež spravuje Ministerstvo financí, nejsou vykazovány v oběžných aktivech, ale naopak snižují výši vykázaných závazků v rámci cizích zdrojů.** V další části kontrolního závěru je uvedeno, že **důsledky této změny řešilo MD ještě v roce 2013 a v přímé návaznosti na tuto změnu účtovalo v roce 2013 o množství oprav, což se promítlo zejména do významné změny položky *Jmění účetní jednotky a upravující položky* (složky vlastního kapitálu).**



1.1 Oblasti účetnictví, které nejsou předpisy pro vedení účetnictví jasně upraveny

I přes prováděné změny předpisů, k nimž v průběhu reformy od roku 2010 dochází, zůstávají dosud některé oblasti účetnictví organizačních složek státu při aplikaci účetní regulace zatíženy nejasnostmi, které pak mohou významně ovlivnit i údaje vykázané v účetních závěrkách a mohou vést k nesrovnatelnosti údajů mezi účetními jednotkami a mezi účetními obdobími.

Ve vztahu k účetnictví MD za rok 2013 byly zjištěny následující případy nejasnosti předpisů s vlivem na vykázaní údajů v ÚZ MD:

- předfinancování transferů spolufinancovaných ze zahraničí,
- vykazování údajů o „zvýšení stavu“ či „snížení stavu“ na položce B. *Fondy účetní jednotky* a na položce D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření* přehledu o změnách vlastního kapitálu.

1.1.1 Transfery spolufinancované ze zahraničí

Účtování a vykazování účetních případů týkajících se poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky ze zahraničí z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) přímo či prostřednictvím Národního fondu, není českým účetním standardem (dále také „ČÚS“) č. 703 – *Transfery* jednoznačně upraveno, resp. nelze jednoznačně určit, zda mělo MD dle ČÚS vystupovat v roli poskytovatele a příjemce transferu, nebo v roli zprostředkovatele zahraničního transferu. To vede vybrané účetní jednotky k nutnosti aplikovat účetní postupy dle svého vlastního výkladu daného předpisu.

MD roli, ve které se při poskytování předfinancovaných transferů dle ČÚS č. 703 nalézají, v průběhu času změnilo. Zatímco v roce 2011 se považovalo za jejich poskytovatele a příjemce a dle toho účtovalo, v roce 2012 svou roli přehodnotilo a začalo účtovat jako zprostředkovatel zahraničního transferu. Provedlo tak změnu, která zásadním způsobem ovlivnila údaje účetní závěrky zejména z pohledu časové řady (o provedené změně MD informovalo v příloze účetní závěrky i v závěrečném účtu kapitoly MD za rok 2012).

Vykázání významné záporné výše závazku

MD v roce 2013 při poskytování předfinancovaných transferů účtovalo jako zprostředkovatel zahraničního transferu podle ČÚS č. 703 – *Transfery*. Ten v bodu 5.1.2 pro roky 2011 až 2013 vyžadoval, aby zprostředkovatel zahraničního transferu účtoval o zprostředkování zahraničního transferu prostřednictvím účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*. MD prostřednictvím tohoto závazkového účtu od roku 2012 skutečně účtovalo, a to v případě předfinancování transferu. Postup uvedený v ČÚS však systému předfinancování (používanému Ministerstvem dopravy) neodpovídá, jelikož MD, např. v případě operačního programu *Doprava* (dále také „OPD“), nejdříve z prostředků státního rozpočtu zasílá prostředky příjemci (tj. prostředky „předfinancuje“) a až následně je prostřednictvím podaných žádostí získává od Národního fondu spravovaného Ministerstvem financí. Ministerstvu dopravy tedy při předfinancování vzniká při poskytnutí prostředků fakticky nárok na jejich refundaci, tj. jejich poskytnutím mu nevzniká závazek, ale pohledávka. MD však o tomto určitém nároku v roce 2012 i v roce 2013 účtovalo na rozvahový závazkový účet 372, a to s odvoláním na ČÚS č. 703 – *Transfery*.

Z účetního hlediska tak dochází ke vzniku neobvyklé situace projevující se i v účetní závěrce MD tím, že určitý druh pohledávky je vykazován v rozvaze na položce závazků v záporné hodnotě, což představuje obtížně srozumitelnou informaci, vyžadující detailní seznamování se s přílohou účetní závěrky a s podrobnostmi předpisů upravujících účetnictví OSS. K takovému vykázaní záporné výše závazku u MD k 31. 12. 2013 skutečně došlo; v rozvaze MD je k 31. 12. 2013 na účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* vykázána částka ve výši –10 764 337 731,14 Kč.

Vykázání „závazků“, resp. vykázaní zůstatku na účtu 372 se záporným znaménkem je však pro roky 2012 a 2013 podle ustanovení § 4 odst. 8 vyhlášky č. 410/2009 Sb. výslovně umožněno.

Nejasnost předpisů při určení role MD pro účtování o transferech

Přístup MD k účtování o předfinancování transferů ze státního rozpočtu je sice promyšleně nastaven s ohledem na výkladově možné pojetí zprostředkovatele zahraničního transferu, avšak z ČÚS č. 703 – *Transfery* lze vyvozovat i jiné přijatelné výklady týkající se toho:

- zda je MD zprostředkovatelem zahraničního transferu v případě spolufinancované části (podíl EU), nebo zda je jeho poskytovatelem a příjemcem,
- jak účtovat o předfinancování výdajů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie a o jejich následné refundaci,

přičemž tyto výklady mají významný a různý dopad zejména na údaje o výsledku hospodaření (náklady, výnosy) a na další údaje ÚZ MD.

Na základě zjištění skutečného stavu a s ohledem na ustanovení předpisů a českých účetních standardů upravujících vedení účetnictví organizačních složek státu je třeba konstatovat, že správnost postupů zvolených MD pro účtování o předfinancovaných transferech nelze vyhodnotit. Neprovedení vyhodnocení však nelze dávat k tíži MD, příčina spočívá v nejednoznačnosti ustanovení předpisů upravujících vedení účetnictví.

NKÚ se proto nevyjadřuje ke správnosti účtování a vykazování položek účetní závěrky sestavené k 31. 12. 2013, prostřednictvím kterých MD o předfinancování prostředků ze zahraničí účtovalo:

- NKÚ se nevyjadřuje ke správnosti účtování údajů a vykázání zůstatku ve výši –10 764 337 731,14 Kč na účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* ve výkazu rozvaha k 31. 12. 2013 v údajích za období běžné.
- V případě částky ve výši 26 187 232 292,09 Kč vykázané na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* ve výkazu zisku a ztráty k 31. 12. 2013 v údajích za období běžné se NKÚ nevyjadřuje k tomu, zda zůstatek tohoto účtu není podhodnocen o 5 587 364 965,79 Kč².

1.1.2 Přehled o změnách vlastního kapitálu

Vyhláška č. 410/2009 Sb. neupravuje jasně a jednoznačně způsob naplnění údajů o „zvýšení stavu“ či „snížení stavu“ položek B. a D. přehledu o změnách vlastního kapitálu.

MD v případě položky B. *Fondy účetní jednotky* zachytilo „snížení“ a současně i „zvýšení“ této položky **ve výši obrátů** různých relevantních syntetických účtů, avšak v případě položky D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření* vykázalo MD jen **výslednou změnu celkové výše relevantních položek**, nikoliv výši obrátů účtů tvořících jejich zůstatek. Položky B. i D. přitom mají dle § 44 odst. 11 vyhlášky č. 410/2009 Sb. stanovené stejné vymezení pro naplnění položek „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“.

Z ustanovení § 44 odst. 11 vyhlášky č. 410/2009 Sb. nelze jednoznačně vyvodit, jakým konkrétním způsobem má účetní jednotka postupovat při naplňování údajů položek B. a D. týkajících se vykázání výše „snížení“ a „zvýšení“ stavu.

1.2 Vedení účetnictví MD a nesprávnosti v ÚZ

1.2.1 Prokázání vykázání údajů – průkaznost vedení účetnictví

Významným problémem při vedení účetnictví a jeho kontrole ze strany NKÚ se stalo prokázání správnosti a úplnosti některých údajů, a to zejména z toho důvodu, že MD v době před koncem kontroly provádělo ve významném rozsahu opravy údajů o vykázání prostředků z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí. Další problémy související se zajištěním průkaznosti vedení účetnictví se vyskytly zejména v případě prokázání existence majetku, kdy se Ministerstvu dopravy v posledních třech letech opakovaně nedařilo při inventarizaci nalézt majetek v řádu až desítek milionů Kč.

² Jedná se o částku v roce 2013 předfinancovaných výdajů zahraničních transferů. Za základní údaje pro demonstraci dopadu volby jiné role u předfinancovaných výdajů transferů (role poskytovatel a příjemce versus zprostředkovatel) byly zvoleny částky možného podhodnocení účtů 372 a 571, ostatní údaje a účty k vyhodnocení nebyly vyčísleny, neboť by vyžadovaly další klíčování a analyzování údajů zejména minulých let a transferů a jejich použití by do značné míry záviselo i na postupech zvolených MD; jedná se o účty 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů*, 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody*, 388 – *Dohadné účty aktivní* a 389 – *Dohadné účty pasivní* a účty podrozvahové.



Závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí

MD k 31. 12. 2013 vykázalo zůstatek na účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* v záporné výši více než 10 mld. Kč na základě údajů z modelu, který si pro vyčíslení výše zůstatku sestavilo. Použitý model se týkal vyčíslení možného nároku z předfinancování prostředků ze zahraničí, zejména OPD.

MD krátce před sestavením účetní závěrky za rok 2013, konkrétně v únoru 2014, provádělo rozsáhlé opravy účtování v řádu desítek miliard Kč, a to zejména z důvodu neúplného či nesprávného účtování v roce 2012 v souvislosti se změnou role poskytovatele a příjemce na zprostředkovatele zahraničního transferu. MD v roce 2012 např. nepromítlo do zůstatku účtu závazků z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí skutečnost, že

- některé již předfinancované projekty byly vyjmuty z financování OPD, takže MD následně nemohlo požadovat refundaci jejich výdajů, tj. nebyl již důvod vykazovat v rozvaze nárok z titulu refundace; MD provedlo v této souvislosti opravu a k 31. 12. 2013 účtovalo o opravě nákladů minulých období ve výši 3,6 mld. Kč;
- může požadovat refundaci i za prostředky předfinancované v letech 2008–2010, pohledávku za tyto prostředky však na příslušném účtu nevykázalo, aj.

Opravy provádělo MD zejména prostřednictvím účtování na účtu 372 a účtech vlastního kapitálu 406 – *Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody* a 408 – *Opravy minulých období*.

NKÚ získal podklady související s provedenými rozsáhlými opravami v dubnu 2014, avšak vzhledem k časovému plánu kontroly neprověřoval, zda údaje po provedených opravách nejsou zatíženy neúplnostmi, nesprávnostmi nebo jinými chybami v podkladech, nevhodně zvolenými předpoklady či nezahrnutím některých dalších (prozatím neznámých) aspektů.

V rámci inventarizace za rok 2013 neprovedlo MD vzájemné odsouhlasení zůstatku účtu 372 s protistranou; **některé zaúčtované údaje vznikly zčásti i jako provedený odhad příslušné částky, a nikoliv pouze na základě průkazných účetních záznamů.**

Přestože se model MD jeví nastaven na základě logicky vhodných vazeb a využívá údaje z relevantních zdrojů, nemohl NKÚ ověřit a prokázat, zda tyto údaje byly správné a zda byly zohledněny veškeré relevantní skutečnosti a údaje minulých období. NKÚ se proto nevyjadřuje k tomu, zda vykázaná výše zůstatku účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* v záporné částce více než 10 mld. Kč (vzešlá z modelu použitého MD) je správná.

Inventarizace – nedohledaný majetek

MD v rámci inventarizace provedené za roky 2011, 2012 a 2013 **nedohledalo při inventarizacích majetek zejména charakteru výpočetní techniky** (PC, tiskárny, fotoaparáty, notebooky apod.) **v řádu desítek milionů Kč, a to:**

- za rok 2011 majetek z oblasti výpočetní techniky ve výši 51 284 224,27 Kč,
- za rok 2012 majetek vedený odborem informatiky a spisové služby ve výši 39 652 600 Kč a dále drobný dlouhodobý hmotný majetek ve výši 11 640 474 Kč,
- za rok 2013 majetek z oblasti výpočetní techniky ve výši 8 471 687,20 Kč.

Majetek byl dohledáván a částečně úspěšně dohledán v průběhu následujících účetních období (např. za rok 2012 byl dodatečně dohledán majetek za více než 30 mil. Kč). **Až v účetním období roku 2013 však MD zaúčtovalo nedohledaný majetek jako inventarizační rozdíl; v předchozích letech 2011 a 2012 nedohledaný majetek vykazovalo, ačkoliv při inventuře neprokázalo jeho existenci.**

Ocenění programových vybavení

MD v letech 2010 až 2012 každý měsíc účtovalo o uvedení technického zhodnocení svého programového vybavení používaného pro vedení účetnictví do užívání v paušální částce, aniž by prokázalo, že zaúčtované částky představovaly výdaje za technické zhodnocení systému uvedené každý měsíc do užívání. Pravidelné měsíční účtování o technickém zhodnocení formou paušálu **bez ohledu na provedené práce v principu nemůže vést k takovému prokázání.**

MD mělo pro případy pořizování svých programových vybavení nastavit takové postupy, aby účtování o prostředcích vynaložených na pořízení těchto systémů, jejich ocenění, provedení a uvedení technického zhodnocení do užívání bylo založeno na prokázaných skutečnostech.

1.2.2 Nesprávnosti v účetní závěrce

Kontrola NKÚ probíhala z významné části před uzavřením kontrolovaného účetního období a před sestavením účetní závěrky MD za toto období, což Ministerstvu dopravy mj. umožňovalo řešit některé problémy zjištěné kontrolou a související s vedením účetnictví tak, aby neměly negativní dopad na údaje vykázané v účetní závěrce MD k 31. 12. 2013.

V účetní závěrce MD sestavené k 31. 12. 2013 byla ve vykázaných údajích za běžné účetní období zjištěna celková nesprávnost ve výši 10,6 mld. Kč, na níž se podílelo nadhodnocení a podhodnocení zůstatků jednotlivých položek rozvahy, výkazu zisku a ztráty, přehledu o peněžních tocích a přílohy. Nesprávnost byla zapříčiněna tím, že MD v roce 2013 nepostupovalo v souladu s právními předpisy upravujícími účetnictví a účetní výkaznictví OSS. Na výši zjištěné celkové započtené nesprávnosti se z 99,9 % podílelo jedno chybné zatřídění podrozvahového závazku ve výkazu příloha.

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení podle ustanovení § 4 zákona o účetnictví a podle vyhlášky č. 410/2009 Sb. Zjištěny byly např. následující nesprávnosti:

Vykazování podrozvahových závazků

Česká republika uzavřela s kraji *Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou*, dle kterého má MD v letech 2010–2019 poskytovat krajům ročně dotace na financování dopravní obslužnosti. MD o této skutečnosti účtovalo jako o svých podmíněných závazcích, a to o krátkodobých ve výši 2,649 mld. Kč na účtu 985 – *Ostatní krátkodobá podmíněná pasiva* a dlouhodobých ve výši 7,947 mld. Kč na účtu 986 – *Ostatní dlouhodobá podmíněná pasiva*.

MD v případě plnění závazku podle memoranda plní závazek typu transferu, proto mělo o možnosti poskytnutí transferu účtovat dle ustanovení bodu 4.1. ČÚS č. 703 – *Transfery* a případný podmíněný závazek účtovat prostřednictvím účtů 973 (974) – *Krátkodobé (Dlouhodobé) podmíněné závazky z jiných smluv*.

Zjištěné pochybení v celkové výši 10,596 mld. Kč se týkalo podrozvahových účtů a bylo klasifikační povahy, tj. nemělo vliv na celkovou vykázanou výši podmíněných závazků ani na rozlišení závazků na krátkodobé/dlouhodobé.

Výnosy a příjmy z prodeje dlouhodobých aktiv

MD v roce 2013 inkasovalo od svých podřízených příspěvkových organizací odvody z příjmů z titulu prodeje pozemků těchto příspěvkových organizací a účtovalo o nich na účtu 647 – *Výnosy z prodeje pozemků* jako o výnosu z prodeje svých pozemků, přestože se pro MD jednalo o příjem a výnos z povinného odvodu dle § 53 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., nikoliv o výnos z prodeje pozemků. V důsledku toho MD v účetní závěrce k 31. 12. 2013 o částku 3 134 313 Kč nadhodnotilo údaje o výnosech a příjmech z prodeje pozemků vykázané:

- na účtu 647 – *Výnosy z prodeje pozemků* ve výkazu zisku a ztráty
- na položce B.II.3. – *Příjmy z prodeje dlouhodobého majetku určeného k prodeji* v přehledu o peněžních tocích.

Výdaje na pořízení dlouhodobých aktiv

MD postupovalo nesprávně při vykázaní údajů na položkách *B.I. Výdaje na pořízení dlouhodobých aktiv* a *B.III. Ostatní peněžní toky z dlouhodobých aktiv* v přehledu o peněžních tocích k 31. 12. 2013, neboť namísto výše výdajů vykázano na těchto položkách účetní pohyby zachycené na účtech 041 (042) – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný (hmotný) majetek*. Kontrola prokázala, že některé pohyby na účtech nedokončeného dlouhodobého majetku se výdajů netýkaly, a proto neměly být vykázané jako výdaje.

1.2.3 Stálost aplikace postupů účtování a oceňování

MD v oblasti účtování na podrozvahových účtech nebylo konzistentní:

- při volbě účtů, na kterých účtovalo zejména transfery spolufinancované z EU;
- při aplikaci hlediska významnosti na podmíněné závazky týkající se předfinancované výše transferu spolufinancovaného z EU;
- při oceňování dlouhodobých podmíněných závazků.

Spolufinancované transfery

MD v případě spolufinancovaných transferů postupovalo při účtování podmíněných závazků nekonzistentně:

- Některé případy účtovalo prostřednictvím účtů 975 (976) – *Krátkodobé (Dlouhodobé) podmíněné závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*, pro jiné používalo účet 985 – *Ostatní krátkodobá podmíněná pasiva*.

Nekonzistentní účtování na podrozvahových účtech nebylo důvodné a představuje systémové riziko v účetnictví MD, nemělo však výsledně vliv na vykázané údaje v ÚZ.

- Některé podmíněné závazky představující podíl transferu předfinancovaného za EU odúčtovalo MD k 31. 12. 2013 z podrozvahových závazků (v částce více než 7,5 mld. Kč), část těchto transferů však MD k 31. 12. 2013 na podrozvahových účtech ponechalo vykázanou (více než 510 mil. Kč na účtu 975 a více než 136 mil. Kč na účtu 976).

MD provedlo odúčtování části podmíněných závazků s odkazem na to, že ČÚS č. 703 – *Transfery* neuvádí výslovně povinnost, aby také zprostředkovatel zahraničního transferu účtoval o podrozvahových skutečnostech. Část podrozvahových závazků týkajících se podílů EU tak vykázána byla a část nebyla, informace vykázaná v ÚZ MD k 31. 12. 2013 o výši těchto závazků je tak nekonzistentní.

Vzhledem k nejasnosti účetních předpisů se NKÚ k jednoznačné správnosti účtování o předfinancovaných prostředcích nevyjadřuje ani v oblasti podrozvahových účtů, pravidla týkající se podrozvahového účtování o podílu EU však mělo MD nastavit jednotně. Protože dle ČÚS č. 701 (bod 6.7.) se informace o transferu, který se z části nebo zcela týká prostředků ze zahraničí, považuje ve vztahu k podrozvahovým účtům za významnou vždy, bylo vykázaní výše podmíněných závazků z těchto závazků i u zprostředkovatele zahraničního transferu relevantní.

Ocenění dlouhodobých podmíněných závazků

MD nepostupovalo v roce 2013 jednotně v případě oceňování podrozvahových dlouhodobých závazků. MD používalo dva způsoby stanovení výše ocenění:

- Ocenění dlouhodobých podmíněných závazků stanovovalo v předpokládané výši odpovídající úhrnu za tři roky. MD při ocenění podmíněných závazků postupovalo tak, že na krátkodobých závazcích vykážalo předpokládanou částku za 1 účetní období a na dlouhodobých závazcích předpokládanou částku za 3 další následující období.
- Ocenění dlouhodobých podmíněných závazků stanovovalo v některých případech v celkové možné výši podle smlouvy, a to i tehdy, když bylo možné stanovit předpokládané hodnoty plnění za další rok i za následující tři roky.

Vyhláška č. 410/2009 Sb. uvádí v § 72 odst. 4 a 5 oba tyto způsoby ocenění jako možné, MD však nestanovilo jasná pravidla použití konkrétního způsobu ocenění a ani v příloze ÚZ neinformovalo, v jakých případech použilo příslušný způsob ocenění.

Nekonzistentní aplikování postupů pro účtování a oceňování podmíněných závazků představuje významné riziko pro používání a srozumitelnost údajů vykázaných na podrozvahových účtech. Ovlivňuje nejen vypovídací schopnost a srozumitelnost informací z řádné účetní závěrky, ale také vypovídací schopnost jiných účetních záznamů periodicky předávaných pro potřeby externích uživatelů, např. tzv. mezitímních účetních závěrek, operativních účetních záznamů či pomocného analytického přehledu předávaného pro potřeby monitorování a řízení veřejných financí.

1.2.4 Aplikování účetních metod charakteru účetních odhadů

MD nemělo nastavené vhodné postupy pro aplikování některých účetních metod týkajících se účetních odhadů v případě rezerv, dohadných položek a odpisů.

Rezervy

MD si stanovilo hranici významnosti pro tvorbu rezerv ve výši 3 % celkových aktiv, tj. podle stavu k 31. 12. 2013 **ve výši více než 1,8 mld. Kč.** Takto vysoká částka fakticky eliminuje zachycení částek nákladů významného charakteru z hlediska účetní závěrky. Takto stanovenou hranici významnosti pro tvorbu rezerv považuje NKÚ za neadekvátní a nepřiměřeně vysokou.

Dohadné položky

MD v rámci programu okamžitých oprav místních komunikací v důsledku povodní poskytlo v roce 2013 zálohy na transfery ve výši 441 mil. Kč, z toho však u částky 313 mil. Kč bylo v roce 2013 na základě žádostí jednotlivých obcí a vydaných rozhodnutí prodlouženo čerpání až do konce roku 2014. **Přestože objektivně existovaly informace o tom, že obce v roce 2013 poskytnuté dotace nevyčerpaly, MD přesto v roce 2013 vykázalo náklady a dohadné účty pasivní k nevypořádaným dotacím ve výši 100 % poskytnutých záloh, tj. tak, jako by bylo možné předpokládat jejich plné použití již v roce 2013.**

Přístup MD k zachycení odhadované částky nákladů je zjednodušujícím přístupem; účetní jednotky by měly pro stanovení odhadu výše nákladů, a tedy i dohadných položek používat postupy, které povedou k zachycení jejich adekvátní výše.

Odpisy

– Odpisový plán

MD od 1. 1. 2013 změnilo odpisový plán u nehmotného majetku, zejména byly upraveny předpokládané doby používání a tím fakticky i odpisování. Doba odpisování nehmotného majetku u některých položek nehmotného majetku však neodpovídala takto nově stanoveným dobám používání. Při kontrole bylo zjištěno, že MD pro některý nehmotný majetek stanovovalo dobu používání od 1. 1. 2013, zatímco u jiných majetkových položek stanovovalo dobu používání od data uvedení majetku do užívání, přičemž u odpisovém plánu nebylo jasně a vhodně promítnuto potřebné rozlišení.

MD dále **v případech technického zhodnocení nehmotného majetku používalo pro potřeby odpisování algoritmus, jehož výsledkem bylo automatické prodloužení předpokládané doby používání majetku.** Odpisy majetku pak nebyly stanoveny tak, aby odpovídaly dobám používání dle schváleného odpisového plánu. Pro naplnění ustanovení bodu 4.10. ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* mělo MD zjišťovat, zda technické zhodnocení vedlo či nevedlo k prodloužení doby používání, a tedy i doby odpisování.

– Odpis majetku určeného k prodeji

MD odpisovalo hmotný movitý majetek, který byl určen k prodeji. Tento majetek mělo MD ocenit reálnou hodnotou a k tomuto majetku nemělo aplikovat metodu odpisů.

Problémy zjištěné v odpisování majetku nemají podle názoru NKÚ významný dopad na údaje ÚZ za rok 2013, jedná se však o systémové riziko, které se vlivem kumulace nevhodně nastavených výší odpisů může významně promítnout do údajů v budoucích ÚZ MD.

1.3 Zveřejňování účetní závěrky

MD v roce 2014 v únorovém termínu dle vyhlášky č. 383/2009 Sb. zaslalo do *Centrálního systému účetních informací státu* (CSÚIS) přílohu s údaji k datu 31. 12. 2013 (obsahující i údaje o podmíněných závazcích), avšak jednalo se o dílčí konsolidační účetní záznam, který ještě nebyl součástí sestavené účetní závěrky. Tento zasláný dílčí konsolidační účetní záznam byl zveřejněn v systému MONITOR³

3 MONITOR je informační portál Ministerstva financí, který umožňuje volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy – viz informace z www.monitor.statnipokladna.cz.

jako příloha MD. Na veřejně dostupných stránkách systému MONITOR se uvádí, že tento systém „zajišťuje zveřejňování účetních závěrek organizačních složek státu podle § 21a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů“.

MD ještě dne 12. 3. 2014 provádělo opravné účetní zápisy na účtech 973 – *Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv* a 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv* do účetního období roku 2013 v souhrnné částce 472 532 750,02 Kč. Po provedení těchto oprav znovu zaslalo opravená data (přílohu) do CSÚIS, sestavilo účetní závěrku (připojen podpis vedoucího účetní jednotky, tj. ministra dopravy, s datem sestavení 12. 3. 2014) a požádalo Ministerstvo financí o výměnu zveřejněné přílohy. Výměna za opravenou přílohu v systému MONITOR však již provedena nebyla.

Účetní závěrka MD sestavená k 31. 12. 2013, tj. závěrka podepsaná ministrem, tak obsahovala údaje o podmíněných závazcích lišící se o více než 470 mil. Kč od údajů zveřejněných v příloze MD k 31. 12. 2013 na informačním portálu MONITOR.

2. Finanční výkazy MD za rok 2013

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

Tabulka č. 2 – Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu

(v Kč)

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Konečný rozpočet	Výsledek od počátku roku
17 160 585 842,00	39 050 732 807,17	60 576 651 683,16	34 335 382 270,68

Zdroj: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2013.

2.1 Právní předpisy v roce 2013 pro oblast finančního výkaznictví OSS

Finanční výkazy byly v roce 2013 upraveny zejména zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a vyhláškou č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti.

2.2 Nesprávnosti ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu

V případě příjmů a výdajů uvedených ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu MD za rok 2013 byla na vybraném vzorku kontrolována správnost jejich zařazení na položky a paragrafy rozpočtové skladby dle vyhlášky č. 323/2002 Sb. V tomto výkazu byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 3,99 mld. Kč.

Výdaje na zajištění dopravní obslužnosti

MD na základě „smlouvy o závazku veřejné služby“ uzavřené podle § 39 odst. 1 písm. b) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, vyrovnávalo v roce 2013 dopravci ztrátu způsobenou plněním objednaného dopravního výkonu. Na základě této smlouvy uhradilo MD v roce 2013 výdaje v celkové výši přesahující 3,9 mld. Kč a rozpočtově je vykázalo jako transfer na položce 5213 – *Neinvestiční transfery nefinančním podnikatelským subjektům – právníkům osobám*.

Pro daný případ je však specificky a jednoznačně určena netransferová položka 5193 – *Výdaje na dopravní územní obslužnost*, MD proto vykázalo výdaje ve výši 3,9 mld. Kč na položce 5213 nesprávně. Podle MD se však jedná o výdaje transferové, zařazení na netransferový výdaj považuje MD za nesystémové a považuje jej za problém v zařazení tohoto druhu výdaje ve vyhlášce č. 323/2002 Sb.

Kompenzace slev v dopravě

MD v souladu s uzavřenou smlouvou kompenzovalo v roce 2013 dopravcům ztrátu způsobenou státem nařízenými slevami jízdného pro vymezené skupiny cestujících a tyto výdaje zařidlovalo na položku 5192 – *Poskytnuté neinvestiční příspěvky a náhrady (část)*. Kompenzace byly prováděny na základě článku 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69

a č. 1107/70. Pro tyto typy výdajů je však specificky určena položka 5193 – *Výdaje na dopravní územní obslužnost*. MD tedy vykázalo výdaje ve výši více než 6 mil. Kč nesprávně na položce 5192.

Zatřídění příjmů od Národního fondu

MD přijaté refundace neinvestičních výdajů vynaložených na realizaci projektů OPD zatřídilo na položku rozpočtové skladby 4218 – *Investiční převody od Národního fondu*, přestože se svojí povahou jednalo o neinvestiční příjmy, které měly být zatříděny pod položku 4118 – *Neinvestiční převody od Národního fondu*. MD tím nesprávně vykázalo příjmy ve výši přesahující 9,7 mil. Kč.

3. Závěrečný účet

Závěrečný účet kapitoly MD za rok 2013 byl zpracován v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a obsahoval průvodní zprávu, povinné číselné sestavy a tabulkové přílohy.

4. Ostatní zjištění

Poskytnutí dotace Státnímu fondu dopravní infrastruktury s odůvodněním „optimalizace finančních operací státního rozpočtu a řízení likvidity státu“

MD dne 31. 12. 2012 převedlo ze svého bankovního účtu na Státní fond dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) dotaci z prostředků operačního programu *Doprava* ve výši 5 mld. Kč. SFDI tuto poskytnutou částku nevyužil a dne 13. 2. 2013 ji v rámci finančního vypořádání převedl zpět na depozitní účet MD.

Poskytnutí uvedené tranše, včetně důvodu poskytnutí, komentovalo MD v závěrečném účtu kapitoly MD za rok 2012 těmito slovy: **„Z důvodu optimalizace finančních operací státního rozpočtu na rok 2012 a řízení likvidity státu byla na základě žádosti Ministerstva financí pod č.j. MF-122421/2012/19 ze dne 28.12.2012 zaslána tranše ve výši 5 mld. Kč na Státní fond dopravní infrastruktury účelově určená na Operační program Doprava.“**

Uvedenou tranši komentoval také SFDI ve své výroční zprávě za rok 2012 (zveřejněné na stránkách www.sfdi.cz⁴): „... **Ke konci roku byly na účet SFDI v souladu s pokynem Ministerstva financí převedeny prostředky OPD ve výši 5 mld. Kč. Tyto prostředky budou předmětem zúčtování dotací ze státního rozpočtu podle vyhlášky č. 52/2008 Sb., v platném znění.**“

Praxe při poskytování prostředků OPD byla taková, že prostředky, které SFDI od MD přijímal formou dotací a v roce 2012 na stanovený účel neposkytl konečnému příjemci, a dále prostředky, které nebyly vyčerpány konečnými příjemci, vrátil SFDI Ministerstvu dopravy nejpozději do 20. 12. 2012. **V tomto případě však došlo na základě výzvy Ministerstva financí z 28. 12. 2012 k operaci, kdy:**

- **ve stejný den, tj. 28. 12. 2012, vystavil SFDI žádost o tranši dotace, ten samý den MD provedení operace schválilo** (provedení finanční kontroly),
- **v poslední den roku 2012 byla z rozpočtových prostředků roku 2012 poskytnuta SFDI tranše dotace ve výši 5 mld. Kč,**
- **SFDI poskytnutou tranši nevyužil a celou ji dne 13. 2. 2013 v rámci finančního vypořádání převedl na depozitní účet MD.**

Důvodem poskytování tranší dotací by měla být pouze potřeba financování projektů OPD, **poskytnutí této tranše dotace však bylo zdůvodňováno „optimalizací finančních operací státního rozpočtu a řízením likvidity státu“**. Vzhledem k času poskytnutí (v poslední možný den, tj. 31. 12. 2012) bylo pravděpodobné a očekávatelné, že dotace nebude využita, a bude proto v rámci finančního vypořádání vrácena.

Je třeba upozornit na takovýto způsob financování a na to, že **operace provedené v souvislosti s touto tranší a vratkou ovlivnily o 5 mld. Kč nejen ekonomické údaje MD** (např. výši výdajů a nároků MD

4 Strana 17 a 18, kapitola 3.1 *Charakteristika příjmů SFDI a jejich plnění v roce 2012, část Dotace ze státního rozpočtu.*

či částku vykázaného čerpání prostředků OPD), **ale i celkové údaje o hospodaření státního rozpočtu**, a to jak údaje za rok 2012, tak vzhledem k vratce i údaje za rok 2013.

Zůstatek na účtu cizích prostředků

MD mělo na bankovním účtu cizích prostředků uloženy k 31. 12. 2013 peněžní prostředky ve výši 429 640 Kč, nedokázalo však tuto částku blíže identifikovat. Není tak zřejmé, zda se jedná o peněžní prostředky, které mělo již v minulosti odvést do státního rozpočtu. MD uvedlo, že bude potřebné údaje dohledávat a že záležitost souvisí s rozdíly vzniklými před rokem 2008.

Oblast výpočetní techniky a programového vybavení

Oblast výpočetní techniky a programového vybavení (dále také „ICT“) byla součástí předmětu kontroly v rámci prověřování různých činností MD, např. inventarizace majetku, dokladování zaúčtovaných a vykázaných skutečností či vyjasňování postupů k vyjádření ocenění majetku (průkaznost). **V této oblasti byla zjištěna řada problémů**, na které by měl kontrolní systém MD vhodně reagovat:

- **Inventuru výpočetní techniky neprováděly osoby, které k tomu byly jmenovány**, samotné inventurní soupisy k tomuto majetku podepsaly jiné osoby než členové jmenované příslušné inventarizační komise.
- K inventurním soupisům nepřikládalo MD vyjádření o používání softwaru, o existenci licencí a jejich legálním používání, přestože toto vyjádření vyžadovaly vnitřní předpisy MD.
- **MD v roce 2013 neevidovalo počty licencí** (a to ani aktuálně instalovaných, ani maximálně daných konkrétní smlouvou) k jednotlivým počítačovým programům, které má na základě smluvních ujednání s dodavateli k dispozici, nebylo tak vhodně (ani v rámci inventarizace) ošetřeno riziko, zda MD používá veškerá programová vybavení v souladu s platnými licenčními smlouvami, např. zda nemá nainstalované i jiné produkty než ty, které jsou podloženy licenčními smlouvami.
- **MD opakovaně vysvětlovalo problémy vzniklé při vedení účetnictví potížemi souvisejícími s provozováním používaného systému pro vedení účetnictví**, např. problémy v souvislosti s ukončením servisní smlouvy s dodavatelem systému. **Problémy se týkaly např. nastavení odpisů nebo rozdílu mezi zaúčtovanými údaji a údaji v operativních účetních záznamech, přestože i ty měly vznikat na základě údajů vedených v účetnictví** a měly si tedy odpovídat. MD k tomu uvedlo, že se (ani zpětně) nepodařilo příčinu rozdílů zjistit.

Vzhledem k tomu, že samo MD nezná některé příčiny vznikajících rozdílů u zaúčtovaných údajů a odvolává se na možné problémy používaného informačního systému pro vedení účetnictví, je třeba konstatovat, že rizika spojená s fungováním tohoto informačního systému v roce 2013 vážně ohrožovala průkaznost údajů v účetnictví MD. Kontrolní systém Ministerstva dopravy nebyl dostatečně účinný, aby zajistil eliminaci rizik dávaných do souvislosti s neexistencí servisní smlouvy (vyskytovaly se po významnou část roku 2013) a objasňováním příčin nedostatků, což představuje riziko systémového selhání při vedení účetnictví.

- NKÚ žádal v průběhu kontroly o předložení množství dokladů, které prokazují řádné převzetí dodávek a služeb a které souvisejí s fakturací za vybraná programová vybavení (např. předávací protokoly, akceptační protokoly). MD však v písemných odpovědích uvedlo a potvrdilo, že požadovanou dokumentaci nemá k dispozici. Po upozornění na závažnost a rozsah problému a po předložení žádosti o písemné potvrzení, že takový rozsah dokumentace není skutečně k dispozici, však MD doklady dohledalo a předalo.

Tato skutečnost svědčí o problémech s evidencí dokumentů a prokazováním informací. Tyto problémy ohrožují mj. efektivní průběh kontroly a důvěru v předávané informace.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolou bylo prověřeno, zda MD při sestavení závěrečného účtu, při vedení účetnictví, při sestavení účetní závěrky a sestavení finančních výkazů za rok 2013 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Účetní závěrka

Některé informace v účetní závěrce MD k 31. 12. 2013:

- **nebyly vykázány v souladu s předpisy upravujícími vedení účetnictví, tj. byly vykázány nesprávně**

Celková částka nesprávností, které byly v průběhu kontroly zjištěny, byla vyčíslena ve výši 10,606 mld. Kč. Na výši zjištěné celkové započtené nesprávnosti se částkou 10,596 mld. Kč podílí jedno chybné zatřídění podrozvahového závazku v příloze účetní závěrky (99,9 % celkové započtené nesprávnosti). Jedná se o nesprávnost klasifikační povahy, která neměla vliv na celkovou vykázanou výši podmíněných závazků ani na rozlišení závazků na krátkodobé/dlouhodobé; podle názoru NKÚ neměla tato nesprávnost významný vliv na úsudek nebo rozhodování uživatelů účetní závěrky.

- **nelze na základě zjištění skutečného stavu a s ohledem na ustanovení předpisů a českých účetních standardů upravujících vedení účetnictví organizačních složek státu vyhodnotit, tj. ověřit jejich soulad s těmito právními předpisy a českými účetními standardy**

Nejednoznačnosti a nejasnosti s přímým vlivem na informace uvedené v účetní závěrce MD se týkají zejména aplikace ČÚS č. 703 – *Transfery*, neboť není jednoznačně stanoveno, zda má být vybraná účetní jednotka v případě účtování předfinancovaných transferů spolufinancovaných z EU v roli poskytovatele a příjemce, či v roli zprostředkovatele zahraničního transferu.

Informace o těchto účetních případech jsou přitom v účetní závěrce MD významné a týkají se různých částí účetní závěrky. Nejasnosti a nejednoznačnosti použitelných kritérií mohou vést k významně odlišnému způsobu zobrazení skutečnosti v účetní závěrce, než jaký zvolilo MD. Tyto nejednoznačnosti však nelze dávat k tíži MD.

V průběhu kontroly byly oblasti ovlivněné touto nejednoznačností předpisů identifikovány a vyčísleny u MD v celkové výši přesahující 16 mld. Kč.

- **byly vykázány, avšak NKÚ se k nim nemohl vyjádřit vzhledem k nemožnosti získat dostatečné a vhodné důkazní informace k jejich prokázání**

MD k 31. 12. 2013 vykázalo zůstatek na účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* ve výši –10 764 337 731,14 Kč na základě údajů z modelu, který si pro vyčíslení výše zůstatku sestavilo a ke kterému shromáždilo v únoru 2014 údaje z různých zdrojů. Model se týká vyčíslení možného nároku z předfinancování prostředků ze zahraničí, zejména OPD.

MD krátce před sestavením účetní závěrky za rok 2013 (konkrétně v únoru 2014) provádělo rozsáhlé opravy účtování v řádu desítek miliard Kč, a to zejména z důvodu neúplného účtování v roce 2012, kdy (po vyhodnocení ustanovení účetních předpisů) změnilo svou roli z poskytovatele a příjemce transferu na zprostředkovatele zahraničního transferu, avšak neúčtovalo o některých skutečnostech s relevantním vlivem na zůstatek účtu 372.

NKÚ získal podklady související s provedenými rozsáhlými opravami v dubnu 2014, avšak vzhledem k časovému plánu kontroly již nemohl prověřit, zda údaje nejsou zatíženy neúplností, nesprávnostmi (např. číselným vyjádřením) nebo jinými chybami v podkladech, nevhodně zvolenými předpoklady či nezahrnutím některých dalších relevantních aspektů.

Možnost vyjádřit se ke spolehlivosti účetní závěrky MD k 31. 12. 2013 byla ve významném rozsahu omezena z důvodu nejednoznačností a nejasností při aplikaci českého účetního standardu č. 703 – *Transfery*. Tyto nejednoznačnosti nejsou dávány k tíži MD, zároveň však vedou k tomu, že nelze poskytnout informaci uživatelům účetní závěrky, zda účetní závěrka podává, či nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle § 7 odst. 1 zákona o účetnictví, neboť při



jiném výkladu nejednoznačných ustanovení předpisů upravujících vedení účetnictví by mohly být podány informace jiné, které by mohly jiným způsobem ovlivnit rozhodování a úsudek uživatele ÚZ.

V důsledku těchto skutečností není možné se vyjádřit ke spolehlivosti účetní závěrky MD k 31. 12. 2013 jako celku.

Současně je však třeba upozornit na skutečnost, že NKÚ byl významně omezen v možnosti získat dostatečné a vhodné důkazní informace k prokázání některých údajů účetní závěrky (k zůstatku účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*), přičemž rozsah tohoto omezení několikanásobně překročil stanovenou hladinu významnosti, a za jiných okolností⁵ by tak vedl k modifikovanému stanovisku.

Problémy s aplikováním předpisů upravujících vedení účetnictví

Transfery spolufinancované z EU

Účtování o transferech spolufinancovaných z EU (či obecně ze zahraničí) je oblastí, která je zatížena nejasnostmi při aplikaci účetních předpisů, přičemž dopad na ÚZ MD byl natolik významný, že neumožnil NKÚ vyjádřit se k její spolehlivosti.

Jedná se o dlouhodobě přetrvávající problém. Tuto nejasnost konstatoval NKÚ již v řadě kontrolních závěrů na základě kontrol provedených u různých účetních jednotek (kontrolní akce č. 12/14, 12/15, 12/30 či 13/19).

V této souvislosti je třeba upozornit na záležitost, která se projevila právě v případě MD, a sice že **u těch OSS, které předfinancují zahraniční transfery a účtují jako zprostředkovatel zahraničního transferu, může s ohledem na ustanovení účetních předpisů docházet k tomu, že své nároky na refundace (pohledávky) vykáží v záporné hodnotě na účtu závazků**, což je z účetního hlediska neobvyklá a obtížně srozumitelná informace.

Přehled o změnách vlastního kapitálu

Další oblastí, která je postižena nejasností při aplikaci právních předpisů, je používání různých způsobů pro naplnění údajů o „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“ u položek B. *Fondy účetní jednotky* a D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření* přehledu o změnách vlastního kapitálu. Tato nejasnost vede k riziku vzniku nesrovnatelnosti údajů a jejich další nepoužitelnosti v rámci vybraných účetních jednotek. Na tento problém upozornil NKÚ již v kontrolní akci č. 13/19.

Příloha ÚZ – podrozvahové účty

Skutečnosti a zjištění z kontroly na MD dále ukazují, že další oblastí, která se z účetního hlediska potýká s množstvím problémů, je oblast účtování a vykazování údajů o podmíněných pohledávkách a závazcích zachycovaných na podrozvahových účtech. **MD v roce 2013 nezajistilo, aby jeho postupy zejména při účtování a oceňování podmíněných závazků byly konzistentní.** Důvody pro používání různých přístupů lze spatřovat mimo jiné v různém chápání, různých výkladech či obtížné srozumitelnosti ustanovení předpisů upravujících vedení účetnictví a výkaznictví:

- Ustanovení předpisů např. umožňují ocenit podmíněné závazky v ocenění odpovídajícím úhrnu za tři roky, ale výkladově také v celkové možné výši podle smlouvy, což může vést k vykázání značně odlišných částek. MD používalo oba přístupy.
- Při účtování o spolufinancovaných transferech (tj. oblasti zatížené nejasnostmi při aplikaci účetních předpisů) volilo MD pro obdobné případy různé účty a některé případy nevykázalo vůbec, jiné obdobné případy však vykázalo. Postupovalo tak nekonzistentně.

Podrozvahové účtování je oblastí, která pro vybrané účetní jednotky po provedení účetní reformy v roce 2010 znamenala značný nárůst sledování a vykazování nových skutečností tzv. podmíněného charakteru. **Zjištěné problémy obecně signalizují riziko nekonzistence údajů v rámci účetních jednotek postupujících podle vyhlášky č. 410/2009 Sb., z čehož vyplývá zejména riziko nesrovnatelnosti**

⁵ Situace, kdy by vyhodnocení správnosti účtování a vykázání transferů spolufinancovaných ze zahraničí nebylo znemožněno nejednoznačností předpisů pro účetnictví.

a obtížné použitelnosti údajů vykázaných na podrozvahových účtech. Čím vyšší bude externí potřeba používat údaje vykázané na podrozvahových účtech, tím více bude třeba tuto oblast upravovat a řídit tak, aby údaje byly srozumitelné a adekvátně srovnatelné.

Účetní odhady

Dle názoru NKÚ mělo MD v oblasti účetních metod týkajících se účetních odhadů, konkrétně tvorby rezerv a dohadných účtů v případě poskytování transferů, problémy v jejich nastavení a přiměřené aplikaci.

MD si např. hranici významnosti pro tvorbu rezerv stanovilo pro rok 2013 ve výši přesahující 1,8 mld. Kč (3 % celkových aktiv), což je dle názoru NKÚ hranice pro účtování o nákladech příliš vysoká. V případě odhadování výše nákladů u zálohově poskytovaných transferů volilo obecně zjednodušující přístup a náklady (a dohadné účty pasivní) k nevypořádaným dotacím tvořilo ve výši 100 % poskytnutých záloh, a to i v případě, kdy bylo možné důvodně předpokládat jejich použití příjemci transferů až v následujícím roce, tj. v roce 2014.

Tvorba a účtování účetních odhadů jsou činnosti pro OSS relativně nové, které souvisejí s účetní reformou prováděnou od roku 2010, u OSS tak scházejí zkušenosti s aplikací tohoto druhu účetních metod, což může být zdrojem problémů s vykazováním významných údajů v jejich ÚZ.

Finanční výkazy

Ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu sestaveném k 31. 12. 2013 byla zjištěna nesprávnost v celkové výši 3,99 mld. Kč. Zapříčiněna byla zejména chybným zatříděním výdajů na zajištění dopravní obslužnosti ve výši 3,97 mld. Kč.

Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu tak v tomto rozsahu nebyl sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.

Závěrečný účet

Závěrečný účet kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy* byl zpracován v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb. a obsahoval povinné číselné sestavy a tabulkové přílohy.

Ostatní zjištění

MD mělo významné problémy v oblasti ICT (zejména v evidenci a dokládání existence majetku), na které by měl dostatečně účinný vnitřní kontrolní systém reagovat.

NKÚ dále upozorňuje na **nestandardní účel poskytnutí dotace SFDI ve výši 5 mld. Kč, která byla poskytnuta v poslední den roku 2012, tj. 31. 12. 2012, a byla zdůvodněna tím, že k jejímu poskytnutí došlo na žádost Ministerstva financí a že měla sloužit „optimalizaci finančních operací státního rozpočtu a řízení likvidity státu“.** Vzhledem k času poskytnutí bylo očekávatelné, že dotace využita nebude; využita také skutečně nebyla a v rámci finančního vypořádání byla Ministerstvem dopravy v dalším rozpočtovém roce vrácena. Podle názoru NKÚ nemá poskytnutí dotace z OPD sloužit takovýmto potřebám. **Operace provedené v souvislosti s touto tranší a vratkou přitom významně ovlivnily nejen ekonomické údaje MD** (např. výši výdajů a nároků MD či částku vykázaného čerpání prostředků OPD), **ale i celkové údaje o hospodaření státního rozpočtu**, a to jak údaje za rok 2012, tak vzhledem k vratce i údaje za rok 2013.

Dále je třeba upozornit na to, že **v informačním portálu Ministerstva financí MONITOR nemusejí být za organizační složky státu prezentovány k 31. 12. 2013 údaje shodné s údaji v jejich sestavených účetních závěrkách.** V případě MD se údaje o podmíněných závazcích prezentované ve výkazu příloha k 31. 12. 2013 **v systému MONITOR lišily od údajů ze sestavené ÚZ MD o více než 470 mil. Kč, přestože Ministerstvo financí na webových stránkách systému MONITOR uvádí, že tento informační portál zajišťuje zveřejňování účetních závěrek OSS,** čímž vyvolává dojem, že prezentované údaje jsou údaji ze sestavených ÚZ OSS.

14/01

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo kultury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/01. 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 kultury, a provést kontrolu plnění povinností stanovených zákonem č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

Kontrolovaným obdobím byly roky 2011 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předchozí a následující až do doby ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna v době od ledna do července 2014.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo kultury.

Námítky proti kontrolnímu protokolu nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém XVI. jednání, které se konalo dne 6. října 2014,

schválilo usnesením č. 9/XVI/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo kultury (dále také „MK“) je dle zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy pro umění, kulturně výchovnou činnost, kulturní památky, pro věci církví a náboženských společností, pro věci tisku, pro rozhlasové a televizní vysílání, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, dále pro provádění autorského zákona a pro výrobu a obchod v oblasti kultury.

MK je podle zákona č. 219/2000 Sb.² organizační složkou státu a je účetní jednotkou podle zákona č. 563/1991 Sb.³ Podle zákona č. 218/2000 Sb.⁴ je MK správcem kapitoly státního rozpočtu 334 – *Ministerstvo kultury*.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky a majetkem státu, s nimiž je MK příslušné hospodařit, dále prověřit soulad vedení účetnictví se zákonem o účetnictví, rozsah a způsob nakládání s majetkem státu, prověřit dodržování povinností souvisejících s financováním akcí v rámci programů reprodukce majetku a fungování vnitřního kontrolního systému. Současně bylo kontrole podrobeno hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na úhradu vybraných nákladů z činnosti a plnění povinností stanovených zákonem č. 428/2012 Sb.⁵

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

1 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, (dále také „zákon o majetku ČR“).

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

4 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále také „zákon o rozpočtových pravidlech“).

5 Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Vybrané ekonomické ukazatele

Podle údajů účetní závěrky MK sestavené k 31. 12. 2013 činila celková netto hodnota aktiv více než 4 mld. Kč, celkové náklady činily více než 8 mld. Kč a celkové výnosy byly vykázány ve výši 100 mil. Kč. Za kontrolované období činila hodnota kontrolovaného majetku 657 709 157,50 Kč, objem kontrolovaných finančních prostředků činil 33 935 183,17 Kč.

V průběhu kontrolovaného období zaúčtovalo MK v roce 2012 dlouhodobý závazek státu poskytovat finanční náhradu v rámci majetkového vyrovnání církvím a náboženským společnostem (dále také „CNS“) ve výši 59 mld. Kč, přitom k nárůstu celkových nákladů oproti roku 2011 došlo o více než 60,13 mld. Kč. V roce 2013 došlo ve srovnání s rokem 2012 k mírnému poklesu nákladů o cca 120 mil. Kč (při pomnutí mimořádného nákladu ve výši 59 mld. Kč).

Celkové výnosy byly v roce 2012 o 10,2 mil. Kč a v roce 2013 o 6,5 mil. Kč vyšší oproti roku předchozímu.

Tabulka č. 1 – Údaje o příjmech a výdajích kapitoly MK z finančních výkazů sestavených k 31. 12. 2011, 31. 12. 2012 a 31. 12. 2013

	Výsledek od počátku roku		
	2011	2012	2013
	v tis. Kč	v tis. Kč	v Kč
PŘÍJMY CELKEM	881 616,26	880 778,28	611 679 151,73
Třída 1 – Daňové příjmy	14,30	16,00	14 745,00
Třída 2 – Nedaňové příjmy	86 216,23	94 597,07	100 210 930,63
Třída 3 – Kapitálové příjmy	54,30	25,00	0,00
Třída 4 – Přijaté transfery	795 331,43	786 140,21	511 453 476,10
<i>Konsolidace příjmů</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Příjmy celkem po konsolidaci	881 616,26	880 778,28	611 679 151,73
VÝDAJE CELKEM	7 863 232,48	8 499 459,29	10 481 670 410,12
Třída 5 – Běžné výdaje	6 562 707,30	6 676 815,87	8 917 873 533,85
Třída 6 – Kapitálové výdaje	1 300 525,18	1 822 643,42	1 563 796 876,27
<i>Konsolidace výdajů</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Saldo příjmů a výdajů před konsolidací	-6 981 616,22	-7 618 681,01	-9 869 991 258,39
Saldo příjmů a výdajů po konsolidaci	-6 981 616,22	-7 618 681,01	-9 869 991 258,39

Zdroj: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, organizačních složek státu a státních fondů (dále také „výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) sestavený k 31. 12. 2011, 31. 12. 2012 a k 31. 12. 2013.

Poznámka: Ve „výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu“ za období roku 2011 a 2012 jsou hodnoty uvedeny v tis. Kč na dvě desetinná místa, ve „výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu“ za období roku 2013 jsou hodnoty uvedeny v Kč na dvě desetinná místa.

Vysvětlivka: Běžné výdaje roku 2013 se mimo jiné zvýšily o úhradu částky v celkové výši 1 959 071 265 Kč, vyplacené šestnácti církvím a náboženským společnostem v rámci finančního vypořádání mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi na základě zákona č. 428/2012 Sb. Jedná se o úhradu první ze třiceti ročních splátek. Navýšení běžných výdajů ovlivnily také neinvestiční transfery státním fondům.

V oblasti mzdových nákladů došlo v roce 2012 oproti roku 2011 k nárůstu o 3,12 %, v roce 2013 se tyto náklady oproti roku 2012 navýšily o 2,84 %. Průměrný hrubý měsíční plat zaměstnanců v roce 2012 činil 35 418 Kč, v roce 2013 došlo k navýšení na 37 888 Kč, což byl nárůst o 6,97 %. Průměrný počet zaměstnanců činil 268 v roce 2011, 274 v roce 2012 a 270 v roce 2013.⁶

⁶ Jedná se o průměrný přepočtený evidenční počet zaměstnanců dle „výkazů o úplných nákladech práce“ za období od 1. 1. do 31. 12. let 2011, 2012 a 2013.

2. Nedostatky v účetnictví

Kontrolní akcí NKÚ bylo zjištěno, že účetnictví MK nebylo v účetních obdobích⁷ 2011 až 2013 správné, úplné, průkazné, srozumitelné a přehledné ve smyslu ustanovení § 8 zákona o účetnictví.

MK ke konci běžného rozpočtového roku 2011 až 2013 v rozporu s ustanovením § 49 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech nevyúčtovalo zálohy na dodávky energií a na spotřebu pohonných hmot. MK dále porušilo ustanovení § 3 odst. 1 zákona o účetnictví a ustanovení § 32 odst. 9 písm. c) vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁸ tím, že k 31. 12. v letech 2011 až 2013 neúčtovalo o nákladech na dodávky plynu, vodného, elektřiny, spotřebu pohonných hmot apod. na příslušných nákladových účtech a na účtu 389 – *Dohadné účty pasivní*, čímž např. podhodnotilo položku „náklady z činnosti“ za účetní období 2012 o částku 304 476,98 Kč a za účetní období 2013 nadhodnotilo tuto položku o částku 147 681,84 Kč.

MK nepostupovalo v letech 2011 až 2013 v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona o účetnictví, neboť ve zjištěných případech vykazovalo majetek v hodnotě 4 711 178 Kč na nesprávných položkách rozvahy, čímž došlo k nesprávnému vykázání majetku v účetních závěrkách MK. Například v roce 2013 účtovalo MK v účetních knihách o nákladech na pořízení 60 ks mobilních telefonů v celkové pořizovací ceně 107 933 Kč nesprávně na účtu 549 – *Ostatní náklady z činnosti* místo na účtu 501 – *Spotřeba materiálu* nebo o nákladech na opravu boileru ve výši 140 530 Kč nesprávně na účtu 501 – *Spotřeba materiálu* místo na účtu 511 – *Opravy a udržování*, čímž vykázalo tyto náklady na nesprávných položkách výkazu zisku a ztráty za účetní období 2013.

MK v roce 2010 zakoupilo a převzalo mj. dva osobní automobily v celkové pořizovací ceně 1 206 785 Kč a dále dva notebooky v celkové pořizovací ceně 135 696 Kč a tento majetek způsobilý k užívání vykázalo jako nedokončený dlouhodobý hmotný majetek. O pořízení majetku účtovalo až v následujícím roce. Obdobně MK postupovalo v roce 2012, kdy se jednalo např. o datové uložště v pořizovací ceně 1 170 444 Kč a v roce 2013 o „přepínače operačního systému Cisco“ v pořizovací ceně 317 421 Kč.

Tento postup ovlivnil výši odpisů dlouhodobého hmotného majetku, např. v účetních knihách roku 2013 zaučtovalo MK tyto odpisy v částce o 286 175 Kč nižší, než činily odpisy vypočtené dle odpisového plánu.

MK tak porušilo příslušná ustanovení zákona o účetnictví⁹ a vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹⁰ a současně vykázalo nesprávné údaje v příslušných položkách rozvahy a výkazu zisku a ztráty.

MK v letech 2011 až 2013 v některých případech v rozporu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona o účetnictví neúčtovalo o účetních případech do období, s nimiž tyto případy časově a věcně souvisely. Například:

- v roce 2011 účtovalo o nákladech na pojištění motorových vozidel v celkové výši 489 382 Kč, i když tyto náklady časově souvisely s rokem 2012 (v celkové výši 448 600 Kč) a s rokem 2013 (v celkové výši 40 782 Kč);
- v roce 2012 účtovalo o nákladech, které časově souvisely s rokem 2011, např.:
 - nájem a zajištění provozu kopírovacích zařízení minimálně v celkové výši 201 090 Kč,
 - náklady spojené s projektem a realizací výstavy Bienále 2011 v Benátkách ve výši 1 360 238 Kč a náklady spojené s účastí ČR na mezinárodních knižních veletrzích v roce 2011 ve výši 600 000 Kč;
- v roce 2013 účtovalo o nákladech časově souvisejících s rokem 2012, např.:
 - vyřazení osobního automobilu v zůstatkové ceně 448 522 Kč,
 - náklady za provádění údržby budov MK v celkové výši 234 018 Kč.

Popsaná pochybení, mající vliv na správnost účetnictví MK, byla zjištěna v rámci náhodně vybraného vzorku dokladů o finančním objemu 9 742 642 Kč v roce 2011, 11 983 254 Kč v roce 2012 a 9 742 082 Kč v roce 2013; u tohoto vzorku bylo zjištěno nesprávné účtování, které ovlivnilo výsledek hospodaření MK v roce 2011 minimálně o 2 341 969 Kč, v roce 2012 o 440 068 Kč a v roce 2013 o 551 049 Kč.

⁷ Účetním obdobím se rozumí období od 1. 1. do 31. 12. daného kalendářního roku.

⁸ 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.

⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 8 zákona o účetnictví.

¹⁰ Ustanovení § 28 odst. 1 zákona o účetnictví, § 14 odst. 11 (resp. od 1. 1. 2013 odst. 12) a § 66 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Podrobnější údaje o ovlivnění výkazů účetních závěrek sestavených k 31. 12. let 2011, 2012 a 2013 jsou uvedeny v příloze č. 1 ke kontrolnímu závěru.

Kontrolní akcí NKÚ bylo dále zjištěno, že MK účtuje na základě přijatých faktur o závazcích i o nákladech v okamžiku, kdy ještě není provedena předběžná řídicí kontrola dle ustanovení § 26 zákona o finanční kontrole¹¹, účetní doklady neobsahují podpisový záznam osoby odpovědné za účetní případ dle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o účetnictví a na účetních dokladech není ověřen soulad zápisu se skutečností. Tyto účetní záznamy tudíž nejsou ve smyslu zákona o účetnictví¹² průkazné.

V důsledku zaúčtování faktur před ověřením jejich věcné správnosti provádělo MK následně velké množství opravných účetních zápisů. Celkový počet řádků hlavní knihy v letech 2011 až 2013 u účtů 501 – *Spotřeba materiálu*, 511 – *Opravy a udržování* a 518 – *Ostatní služby* a z toho počet řádků hlavní knihy s opravným zápisem uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 2 – Opravné účetní zápisy v letech 2011 až 2013 u vybraných nákladových účtů

Účet	Celkový počet řádků hlavní knihy			– z toho počet opravných zápisů			Podíl opravných zápisů na celkovém počtu řádků (v %)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
501	645	638	411	147	169	98	22,79	26,49	23,84
511	240	227	185	63	63	38	26,25	27,75	20,54
518	1 629	1 932	1 324	134	244	94	8,23	12,63	7,10
Celkem	2 514	2 797	1 920	344	476	230	13,68	17,02	11,98

Zdroj: hlavní knihy za roky 2011, 2012 a 2013.

Za roky 2011, 2012 a 2013 činil podíl opravných zápisů v hlavní knize na výše uvedených účtech 14,5 %, přičemž v 67,5 % případů bylo o opravách účetních zápisů účtováno spolu s účtováním o úhradě faktur. MK tak porušilo zákon o účetnictví¹³ tím, že opravy v účetních záznamech vedly k nepřehlednosti účetnictví.

3. Inventarizace majetku

MK v letech 2011 až 2013 neprovedlo inventarizaci majetku v souladu s ustanovením § 30 zákona o účetnictví, neboť např. v inventurním soupise pozemků nebylo možno jednoznačně určit majetek, některé inventurní soupisy neobsahovaly požadované náležitosti apod. Takové inventurní soupisy nelze považovat za průkazné účetní záznamy a účetnictví MK tak nebylo ve smyslu zákona o účetnictví¹⁴ průkazné.

Při provádění fyzické inventury majetku MK zjistilo v letech 2011 až 2013 inventarizační rozdíly v celkové výši 1 039 080 Kč (pořizovací cena), nalezeny nebyly např. čtyři LCD monitory, jeden počítač, 9 mobilních telefonů, obraz nebo 21 notebooků, z nichž 16 (v celkové pořizovací ceně 467 146 Kč) nebylo dohledáno při inventarizaci v roce 2013. Vzniklými manky se zabývala škodní komise MK, která konstatovala, že v případě nenalezení 16 notebooků nezajistilo MK řádný skladový režim v odpovídajících prostorách a nebyl ani určen zaměstnanec, který by byl za ICT techniku přejímanou na sklad odpovědný. Škodní komise v tomto ani v žádném jiném ze zjištěných případů nevyvodila odpovědnost za vznik škody vůči konkrétní osobě. MK v letech 2011 až 2013 neplnilo povinnosti stanovené zákonem o majetku ČR¹⁵, tj. pečovat o zachování majetku, chránit jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím a neodůvodněně nesnižovat jeho rozsah a hodnotu.

V letech 2012 a 2013 zajišťovaly inventarizaci hmotného majetku MK externí firmy, kterým MK zaplatilo celou sjednanou částku v celkové výši 273 630 Kč, přestože výsledky inventarizace vykazovaly podobné

¹¹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹² Ustanovení § 33a odst. 1 písm. a) zákona o účetnictví.

¹³ Ustanovení § 35 odst. 1 zákona o účetnictví.

¹⁴ Ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví.

¹⁵ Ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 3 zákona o majetku ČR.

nedostatky jako v roce 2011, kdy MK zajišťovalo inventarizaci vlastními zaměstnanci. MK tak v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech¹⁶ neplnilo určené úkoly nejehospodárnějším způsobem.

MK v letech 2011 až 2013 neplnilo povinnosti stanovené zákonem o finanční kontrole¹⁷, konkrétně povinnost zavést a udržovat kontrolní systém způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika vznikající v souvislosti s plněním záměrů a cílů orgánu veřejné správy.

4. Změny příslušnosti hospodaření

Smlouvou o změně příslušnosti hospodaření nabylo MK v roce 2011 od příspěvkové organizace Ministerstva zahraničních věcí nemovitosti v Praze 5 v účetní ceně předávající organizace ve výši celkem 3 732 424 Kč a naopak jiným organizacím převedlo v letech 2011 až 2013 majetek v celkové pořizovací ceně 6 873 732 Kč.

V souvislosti se vznikem Státního fondu kinematografie ke dni 1. 1. 2013¹⁸ (dále také „SFK“) rozhodlo MK dne 1. 3. 2013 o trvalé nepotřebnosti majetku (vybavení kanceláří) v pořizovací ceně 663 559 Kč se záměrem převést tento majetek na SFK. Ve dnech 3. 3. až 5. 3. 2013 pak proběhlo stěhování majetku z kanceláří MK do prostor najatých SFK ve Veletržním paláci.

V době stěhování nebyla mezi MK a SFK uzavřena žádná písemná smlouva o změně příslušnosti hospodaření s majetkem, MK tedy fakticky předalo do užívání SFK majetek, ke kterému mělo stále příslušnost hospodaření. MK nezajistilo ochranu svého majetku, v důsledku čehož v průběhu stěhování došlo ke ztrátě sedmi položek majetku v celkové pořizovací ceně 40 518 Kč. Jednou z těchto položek byl i originál obrazu Jana Zrzavého s názvem *Karlachovy sady*. Tento obraz byl v účetnictví vykazován v pořizovací ceně 10 tis. Kč, avšak odborný odhad hodnoty obrazu učiněný po zjištění jeho ztráty činí 2–2,5 mil. Kč.



Fotografie obrazu *Karlachovy sady* (originál o rozměrech 38 x 46 cm).

Z důvodu nedohledání předmětných sedmi položek majetku došlo k uzavření smlouvy o převodu majetku v celkové pořizovací ceně 520 072 Kč až dne 12. 12. 2013. Sedm měsíců po zjištění ztráty podalo MK Policii ČR oznámení o podezření ze spáchání trestného činu, a to na neznámého pachatele, avšak oznámilo ztrátu pouze obrazu. Důvod časové prodlevy a důvod, proč neoznámilo ztrátu všech nenalezených sedmi položek, MK nijak nevysvětlilo.

MK porušilo zákon o majetku státu¹⁹ tím, že nevyužilo všech právních prostředků při ochraně majetku státu.

¹⁶ Ustanovení § 45 odst. 2 a § 44 odst. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech.

¹⁷ Ustanovení § 25 odst. 1 a odst. 2 zákona o finanční kontrole.

¹⁸ Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizí).

¹⁹ Ustanovení § 14 odst. 4 ve spojení s § 17 zákona o majetku ČR.



MK nepostupovalo v souladu se zákonem o finanční kontrole, neboť nenastavilo kontrolní systém tak, aby vytvářel podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, a dále tím, že nestanovilo rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců tak, aby bylo možné jednoznačně určit osoby zodpovědné za vznik škody.

Do doby ukončení kontrolní akce nepřijalo MK žádná opatření k nápravě, která by vedla k zamezení případného opakování výše popsané situace.

5. Pronajímání majetku a nájem cizího majetku

MK při pronajímání majetku neplnilo povinnosti uložené zákonem o majetku ČR²⁰, neboť ze všech sedmi pronájmů ve dvou případech nevyužilo smluvního ujednání o úpravě výše nájemného o výši roční míry inflace za předcházející rok a v případě pronájmu služebního bytu nepřistoupilo v období od dubna 2011 do dubna 2014 ke zvýšení nájemného v rámci možné deregulace nájemného. MK tak snížilo možný výnos z pronájmu majetku nejméně o 463 342 Kč. MK v období od roku 2009 do července roku 2014 nejméně ve výše uvedených zjištěných případech v rozporu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech nedbalo, aby plnilo určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.

MK v období od března 2007 do dubna 2014 proplácelo náměstkovi ministra výdaje za ubytování v Praze (tj. mimo místo jeho trvalého bydliště), avšak po dobu o tři roky delší, než umožňuje § 177 zákoníku práce²¹. Suma nájemného, kterou MK neoprávněně zaměstnanci uhradilo, činí celkem 62 715 Kč. MK tím porušilo ustanovení § 45 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, neboť finanční prostředky nepoužilo ke krytí nezbytných potřeb.

MK mělo v letech 2011 až 2013 uzavřené smlouvy se dvěma obchodními společnostmi na nájem a dodavatelské zajištění provozu kopírovacích zařízení²² a za plnění těchto smluv vynaložilo peněžní prostředky ve výši 5 922 202 Kč. Dokumentaci výběrového řízení MK nedohledalo. Výdej peněžních prostředků na nájem a provoz najatých kopírovacích zařízení nebyl v letech 2011 až 2013 hospodárný. MK před uzavřením smluvního vztahu neposoudilo ekonomickou výhodnost nájmu kopírovacích zařízení. Např. v roce 2013 činily průměrné roční náklady na jedno najaté kopírovací zařízení částku 32 647 Kč, což bylo o 109,3 % více oproti průměrným ročním nákladům vynaloženým na provoz obdobného kopírovacího zařízení v příslušnosti hospodaření MK, které činily 15 599 Kč. Tím MK neplnilo úkoly nejhospodárnějším způsobem, čímž porušilo povinnost stanovenou zákonem o rozpočtových pravidlech.

6. Náklady na konzultační, poradenské a právní služby

V letech 2011 až 2013 vynaložilo MK na konzultační, poradenské a právní služby celkem částku 32 431 763 Kč²³. Náklady na konzultační, poradenské a právní služby měly v kontrolovaném období klesající tendenci, když v roce 2011 činily cca 17,4 mil. Kč, v roce 2012 činily cca 10,6 mil. Kč a v roce 2013 se jednalo o částku cca 4,4 mil. Kč.

Kontrolou byly zjištěny případy, u kterých MK nedoložilo, že činnosti, které byly předmětem fakturace, byly skutečně provedeny, a dále byly odhaleny případy, kdy poradcem poskytnuté služby mohly být vykonány vlastními zaměstnanci MK (podle § 74 zákoníku práce²¹ má zaměstnavatel zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru). MK např.:

- v letech 2011 až 2013 objednalo administrativní práce jako ruční validace dat osob v základním registru osob nebo kontroly vyúčtování finančních příspěvků poskytnutých Národnímu památkovému ústavu, za tyto služby zaplatilo celkem 119 725 Kč;
- za zpracování návrhu aktualizovaného *Plánu implementace státní kulturní politiky na léta 2009–2014*, návrhu *Informace o plnění Státní kulturní politiky na léta 2009 až 2014*, stanovisek k materiálům pro jednání vlády a výroční zprávy MK za rok 2011 zaplatilo externímu poradci v letech 2011–2012 částku 362 000 Kč;

²⁰ Ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 4 zákona o majetku ČR.

²¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

²² Pod označení „kopírovací zařízení“ jsou zahrnuty kopírovací i multifunkční zařízení.

²³ Výpočet výše nákladů na konzultační, poradenské a právní služby byl proveden na základě celkových vynaložených peněžních prostředků v kontrolovaném období, které byly zaříděny na rozpočtové položce 5166 – *Konzultační, poradenské a právní služby* a 5169 – *Nákup ostatních služeb*.

- za zpracování hodnocení dopadů regulace (RIA) pro návrh nového věcného záměru památkového zákona uhradilo v letech 2012 a 2013 celkem 497 250 Kč;
- za analýzu pojistných smluv, nákladů na pojistné, stavu majetku a rizik MK a jím zřizovaných příspěvkových organizací spolu s návrhem dalšího řešení pojistné anebo jiné ochrany uhradilo v roce 2012 celkem 475 000 Kč, ačkoli výsledná závěrečná zpráva obsahuje pouze doporučení obecného charakteru, která neodpovídají ceně díla.

Ve výše uvedených případech má MK ustavené odborné útvary, které zadávané činnosti mají v popisu své práce. MK neplnilo určené úkoly nejehospodárnějším způsobem, čímž porušilo povinnost stanovenou zákonem o rozpočtových pravidlech⁴.

7. Plnění povinností stanovených zákonem č. 428/2012 Sb.⁵

Kontrolní akcí NKÚ bylo zjištěno, že povinnosti, které jsou stanoveny zákonem o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, Ministerstvo kultury plní. Ve stanovených termínech např. doručilo návrh smlouvy o vypořádání všem zákonem dotčeným CNS, uzavřené smlouvy vyhlásilo sdělením ve Sbírce zákonů, v dohodě s Ministerstvem financí a Českým statistickým úřadem vydalo vyhlášku se vzorovým formulářem, na kterém budou povinné osoby předkládat údaje z účetnictví o věcech vydaných podle tohoto zákona.

V souladu s výše uvedeným zákonem Ministerstvo kultury vyplatilo v roce 2013 CNS první splátku finanční náhrady ve výši 1,959 mld. Kč. Při teoretické 2% inflaci vyplatí MK v průběhu 30 let celkem 78,9 mld. Kč, resp. při 3,5% inflaci 96,24 mld. Kč.

Příspěvek na podporu činnosti CNS vyplatilo MK v letech 2013 a 2014 ve shodné výši 1,445 mld. Kč. Podle uvedeného zákona by mělo MK v průběhu 17 let vyplatit na činnost CNS celkem 16,997 mld. Kč.

III. Shrnutí

Kontrola NKÚ zjistila nedostatky v účetnictví MK, na základě kterých konstatovala, že účetnictví MK nebylo v účetních obdobích 2011 až 2013 správné, úplné, průkazné, srozumitelné a přehledné ve smyslu ustanovení § 8 zákona o účetnictví.

Kontrolní systém MK, který byl zaveden na základě požadavku zákona o finanční kontrole, je pro oblasti kontrolované NKÚ nefunkční, neboť zejména neodhalil systémové chyby zjištěné kontrolou NKÚ v oblasti hospodaření s majetkem ani chyby v účetnictví. MK tak nenaplnilo základní povinnosti stanovené tímto zákonem.

Nedostatky byly zjištěny v oblasti nakládání s majetkem, při jeho pronajímání i při převodu majetku Státnímu fondu kinematografie, kdy MK zapříčinilo ztrátu mimo jiné obrazu Jana Zrzavého *Karlachovy sady* v odhadované aktuální ceně 2–2,5 mil. Kč.

Další nedostatky byly zjištěny např. v oblasti inventarizace majetku a závazků, při vedení účetnictví nebo při odpisování a účtování o technickém zhodnocení majetku. Ministerstvo kultury např. o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, neúčtovalo do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely, což ovlivnilo správnost položek vykazovaných v rozvaze, ve výkazu zisku a ztráty a správnost výsledku hospodaření MK.

MK nepostupovalo nejehospodárnějším způsobem při nakládání s peněžními prostředky, když uhradilo nejméně 2 045 195 Kč za služby, které mohlo zajišťovat vlastními zaměstnanci, případně provádělo úhrady za služby, které nedoložilo žádnými doklady o splnění předmětu objednávek.

V případech, kdy NKÚ kontrolou zjistil skutečnosti indikující porušení rozpočtové kázně (v objemu 2,9 mil. Kč), oznámil tyto skutečnosti příslušnému finančnímu úřadu.

Systémové nedostatky zjištěné kontrolní akcí NKÚ dokazují, že je nutné, aby ministr kultury zajistil revizi existujícího kontrolního systému a zabezpečil nastavení a udržování (včetně dodržování) tohoto systému v souladu se zákonem o finanční kontrole, a to včetně stanovení rozsahu odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců.

Příloha č. 1 ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 14/01

Ovlivnění účetních výkazů MK

(v Kč)

Rok	Název položky	Účet	Rozvaha		Výkaz zisku a ztráty		Výsledek hospodaření	
			Aktiva	Pasiva	Náklady	Výnosy		
2010	Spotřeba materiálu	501			171 824,54		-171 824,54	
	Spotřeba energie	502			628 216,00		-628 216,00	
	Ostatní služby	518			148 511,67		-148 511,67	
					181 117,76		-181 117,76	
	Ostatní náklady z činnosti	549			-420 246,00		420 246,00	
	Samostatné movité věci a soubory movitých věcí	022		1 342 481,00				
				53 160,00				
	Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	042		-1 342 481,00				
				-53 160,00				
	Cestovné	512			33 363,78		-33 363,78	
	Celkové nadhodnocení			1 395 641,00	0,00	420 246,00	0,00	1 163 033,75
	Celkové podhodnocení			1 395 641,00	0,00	1 163 033,75	0,00	420 246,00
	Celková výše účetních chyb			2 791 282,00	0,00	1 583 279,75	0,00	1 583 279,75
Konečný vliv			0,00	0,00	742 787,75	0,00	-742 787,75	
2011	Spotřeba materiálu	501			29 996,00		-29 996,00	
					-171 824,54		171 824,54	
					207 983,54		-207 983,54	
	Spotřeba energie	502			-628 216,00		628 216,00	
					610 189,54		-610 189,54	
	Opravy a udržování	511			167 760,00		-167 760,00	
	Cestovné	512			282 291,61		-282 291,61	
	Ostatní služby	518			600 000,00		-600 000,00	
					28 000,00		-28 000,00	
					-5 233,48		5 233,48	
					-148 511,67		148 511,67	
					201 090,41		-201 090,41	
					-489 382,00		489 382,00	
					420 246,00		-420 246,00	
					1 360 237,56		-1 360 237,56	
					3 600,00		-3 600,00	
			-181 117,76		181 117,76			
					163 312,03		-163 312,03	
	Výnosy z prodeje dlouhodobého hmotného majetku kromě pozemků	646				54 300,00		
	Ostatní výnosy z činnosti	649				108 452,00	108 452,00	
					-54 300,00			
Samostatné movité věci a soubory movitých věcí	022		500 901,27					
			-21 264,00					
Pozemky	031		10 000,00					
Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	042		-500 901,27					
Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody	406			21 264,00				
Celkové nadhodnocení			522 165,27	0,00	1 624 285,45	54 300,00	4 074 706,69	
Celkové podhodnocení			510 901,27	21 264,00	4 074 706,69	162 752,00	1 732 737,45	
Celková výše účetních chyb			1 033 066,54	21 264,00	5 698 992,14	217 052,00	5 807 444,14	
Konečný vliv			-11 264,00	21 264,00	2 450 421,24	108 452,00	-2 341 969,24	

Rok	Název položky	Účet	Rozvaha		Výkaz zisku a ztráty		Výsledek hospodaření
			Aktiva	Pasiva	Náklady	Výnosy	
2012	Spotřeba materiálu	501			-29 996,00		29 996,00
					27 134,50		-27 134,50
					-207 983,54		207 983,54
					188 821,61		-188 821,61
	Spotřeba energie	502			-610 189,54		610 189,54
					352 781,43		-352 781,43
	Opravy a udržování	511			-167 760,00		167 760,00
					234 018,00		-234 018,00
	Cestovné	512			-267 911,02		267 911,02
					411 196,34		-411 196,34
	Ostatní služby	518			-600 000,00		600 000,00
					-28 000,00		28 000,00
					24 000,00		-24 000,00
					-79 051,92		79 051,92
					5 233,48		-5 233,48
					-201 090,41		201 090,41
					139 397,74		-139 397,74
					937 982,17		-937 982,17
					-18 000,00		18 000,00
					-1 360 237,56		1 360 237,56
					-3 600,00		3 600,00
					1 200,00		-1 200,00
			-163 312,03		163 312,03		
			135 405,09		-135 405,09		
	Manka a škody	547			162 000,00		-162 000,00
	Ostatní náklady z činnosti	549			-2 691,00		2 691,00
	Odpisy dlouhodobého majetku	551			6 648,00		-6 648,00
Prodaný dlouhodobý hmotný majetek	553			448 522,00		-448 522,00	
Tvorba a zúčtování opravných položek	556			138 000,00		-138 000,00	
Náklady z drobného dlouhodobého majetku	558			-21 037,00		21 037,00	
Ostatní výnosy z činnosti	649				-108 452,00	-108 452,00	
Stavby	021		73 761,00				
			119 999,05				
Samostatné movité věci a soubory movitých věcí	022		-50 033,00				
			1 611 345,27				
			-6 648,00				
			-448 522,00				
Pozemky	031		10 000,00				
Drobný dlouhodobý hmotný majetek	028		-21 037,00				
Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	042		-1 611 345,27				
			-281 999,05				
			18 000,00				
Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody	406		-138 000,00				
Celkové nadhodnocení			2 419 584,32	138 000,00	3 760 860,02	108 452,00	3 320 792,36
Celkové podhodnocení			1 833 105,32	0,00	3 212 340,36	0,00	3 760 860,02
Celková výše účetních chyb			4 252 689,64	138 000,00	6 973 200,38	108 452,00	7 081 652,38
Konečný vliv			-586 479,00	-138 000,00	-548 519,66	-108 452,00	440 067,66

Rok	Název položky	Účet	Rozvaha		Výkaz zisku a ztráty		Výsledek hospodaření
			Aktiva	Pasiva	Náklady	Výnosy	
2013	Spotřeba materiálu	501			1 558 249,00		
					-140 529,50		
					11 434,50		
					-27 134,50		27 134,50
					-188 821,61		188 821,61
					105 000,00		-105 000,00
	Spotřeba energie	502			-352 781,43		352 781,43
					631 344,00		-631 344,00
	Opravy a udržování	511			-1 576 749,00		
					140 529,50		
					-25 159,50		25 159,50
					140 396,28		-140 396,28
					-234 018,00		234 018,00
	Cestovné	512			-18 029,00		18 029,00
					-463 569,86		463 569,86
	Ostatní služby	518			339 035,65		-339 035,65
					18 500,00		
					119 790,00		-119 790,00
					-24 000,00		24 000,00
					79 051,92		-79 051,92
					-139 397,74		139 397,74
					-448 600,17		448 600,17
					118 301,67		-118 301,67
					-1 200,00		1 200,00
	Manka a škody	547			-135 405,09		135 405,09
					88 345,97		-88 345,97
	Ostatní náklady z činnosti	549			135 000,00		-135 000,00
					-11 434,50		
	Odpisy dlouhodobého majetku	551			-107 933,00		
					286 175,00		-286 175,00
	Prodaný dlouhodobý hmotný majetek	553			-448 522,00		448 522,00
	Tvorba a zúčtování opravných položek	556			26 178,00		-26 178,00
Ostatní výnosy z činnosti	649				113 029,00	113 029,00	
Stavby	021		18 000,00				
			119 999,05				
			25 159,50				
			18 029,00				
Samostatné movité věci a soubory movitých věcí	022		760 536,27				
			-286 175,00				
Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	042		-760 536,27				
			-416 999,05				
Oceňovací rozdíly při prvotním použití metody	406		-26 178,00				
Ostatní dlouhodobé závazky	459		-227 862 069,00				
Celkové nadhodnocení			1 463 710,32	227 888 247,00	4 343 284,90	0,00	2 068 618,49
Celkové podhodnocení			941 723,82	0,00	3 905 264,49	113 029,00	2 619 667,90
Celková výše účetních chyb			2 405 434,14	227 888 247,00	8 248 549,39	113 029,00	4 688 286,39
Konečný vliv			-521 986,50	-227 888 247,00	-438 020,41	113 029,00	551 049,41

Rok	Název položky	Účet	Rozvaha		Výkaz zisku a ztráty		Výsledek hospodaření
			Aktiva	Pasiva	Náklady	Výnosy	
2014 (stav ke dni 30. 6. 2014)	Opravy a udržování	511			-140 396,28		140 396,28
	Cestovné	512			-339 035,65		339 035,65
	Ostatní služby	518			-119 790,00		119 790,00
					-118 301,67		118 301,67
	Ostatní výnosy z činnosti	649				-113 029,00	-113 029,00
	Stavby	021	18 000,00				
	Celkové nadhodnocení		0,00	0,00	717 523,60	113 029,00	113 029,00
	Celkové podhodnocení		18 000,00	0,00	0,00	0,00	717 523,60
	Celková výše účetních chyb		18 000,00	0,00	717 523,60	113 029,00	830 552,60
	Konečný vliv		18 000,00	0,00	-717 523,60	-113 029,00	604 494,60

Zdroj: hlavní knihy za roky 2010, 2011, 2012, 2013 a 2014, faktury, smlouvy.

14/02

Peněžní prostředky vynakládané na přípravu, realizaci a provoz registru územní identifikace, adres a nemovitostí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na přípravu, realizaci a provoz registru územní identifikace, adres a nemovitostí ve vztahu k naplňování cílů Smart Administration.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla prováděna od ledna do července 2014.

Kontrolovaná osoba:

Český úřad zeměměřický a katastrální, Praha, (dále také „ČÚZK“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu ČÚZK nepodal.

Kolegium NKÚ na svém XVII. jednání, které se konalo dne 20. října 2014,

schválilo usnesením č. 8/XVII/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

ČÚZK byl zřízen zákonem č. 359/1992 Sb.¹ jako ústřední správní úřad zeměměřictví a katastru nemovitostí České republiky (dále také „ČR“) se sídlem v Praze. ČÚZK zabezpečuje fungování automatizovaného informačního systému zeměměřictví a katastru nemovitostí ČR (dále jen „ISKN“) a vykonává správu centrální databáze katastru nemovitostí ČR. ČÚZK je správcem a provozovatelem základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále také „RUIAN“) a agendového informačního systému územní identifikace (dále jen „ISUI“).

RUIAN je jedním ze čtyř základních registrů². Principem systému základních registrů je sdílení jednou pořízených dat. Obsah základních registrů tvoří vzájemně provázané údaje uspořádané do databází, které jsou vedeny v elektronické podobě. Právním předpisem, který vymezuje systém základních registrů, je zákon č. 111/2009 Sb.³ Orgány veřejné moci využívají na základě ustanovení § 5 tohoto zákona referenční údaje⁴ ze základních registrů a nemusí ověřovat jejich správnost.

RUIAN obsahuje údaje o základních územních prvcích (např. území státu, kraje, obce, katastrální území, stavební objekt, adresní místo, pozemek v podobě parcely), o územně evidenčních jednotkách (část obce, ulice nebo jiné veřejné prostranství), informace o volebních okrscích a zvláštní údaje pro doručování prostřednictvím poštovních služeb. V RUIAN nejsou vedeny žádné osobní údaje o fyzických osobách, informace o právnických osobách ani údaje o vlastnictví. Údaje o fyzických osobách jsou vedeny v registru obyvatel, údaje o právnických osobách jsou vedeny v registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci a údaje o vlastnictví jsou obsahem ISKN.

1 Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech.

2 Systém základních registrů se skládá ze čtyř základních registrů, a to: registru obyvatel, registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, registru územní identifikace, adres a nemovitostí, registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností.

3 Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

4 Referenční údaje jsou záznamy, které jsou v daném okamžiku aktuální, platné, jednotné a závazné pro použití v agendách státní správy.



ISKN je integrovaný informační systém pro podporu výkonu státní správy katastru nemovitostí ČR a pro zajištění uživatelských služeb katastru nemovitostí ČR.

ISUI je agendový informační systém⁵ vytvořený v rámci RUIAN, jehož prostřednictvím se do RUIAN zapisují údaje a spravují data prezentovaná v RUIAN.

Kontrolní akcí NKÚ bylo prověřováno, zda peněžní prostředky použité na přípravu, realizaci a provoz RUIAN byly využity účelně a hospodárně a zda bylo dosaženo předpokládaných cílů RUIAN ve vztahu k cílům *Smart Administration*⁶. NKÚ prověřil zejména správnost průběhu zadávacích řízení a způsob řízení projektů. Předmětem kontroly nebylo posuzování uznatelnosti výdajů ve vztahu k financování z prostředků Evropské unie.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Peněžní částky jsou uvedeny včetně DPH.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Příprava a realizace RUIAN

ČÚZK ověřil v letech 2001 až 2008 využitelnost stávajících zdrojových evidencí a postupy pro prvotní naplnění databáze RUIAN. V roce 2008 schválila vláda ČR zařazení projektu *Vybudování RUIAN a modernizace ISKN* ČÚZK mezi projekty realizované v rámci *Smart Administration*⁷ a spolufinancované z prostředků Evropské unie⁸. **ČÚZK vynaložil v souvislosti s přípravou a realizací RUIAN od roku 2001 do 30. dubna 2014 ze státního rozpočtu ČR a z prostředků Evropské unie celkem 749 630 tis. Kč.**

Zákon č. 111/2009 Sb. umožňuje zapisovat údaje do základních registrů a provádět změny údajů pouze prostřednictvím agendových informačních systémů. V případě RUIAN to vyžadovalo vybudovat ISUI a upravit ISKN do funkčnosti agendového informačního systému (dále také „nová a měněná funkcionality ISKN“). Podle zákona č. 111/2009 Sb. je RUIAN veřejným seznamem, proto byl pro RUIAN vytvořen tzv. veřejný dálkový přístup (dále také „VDP“), prostřednictvím kterého může veřejnost bezplatně nahlížet do dat v RUIAN.

ČÚZK se rozhodl z důvodu úzkého propojení mezi RUIAN a ISKN vybudovat společnou technologickou infrastrukturu pro oba informační systémy (tzv. sdílená technologická infrastruktura⁹) v rámci projektu *Vybudování RUIAN a modernizace ISKN* ČÚZK. Jako součást tohoto projektu realizoval ČÚZK veřejné zakázky, jejichž předmětem bylo:

- pořízení a zprovoznění sdílené technologické infrastruktury pro modernizovaný ISKN¹⁰, RUIAN a související agendové informační systémy, tj. realizace ISUI, nové a měněné funkcionality ISKN (viz příloha č. 2, veřejné zakázky č. 1 a č. 4);
- pořízení RUIAN, agendových informačních systémů ISUI, nové a měněné funkcionality ISKN a vytvoření aplikace VDP (viz příloha č. 2, veřejné zakázky č. 4 a 5).

⁵ Agendový informační systém veřejné správy – informační systém, jehož prostřednictvím je agenda vykonávána; např. informační systém živnostenského rejstříku, obchodního rejstříku, evidence obyvatel.

⁶ Strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration) pro období 2007–2015* schválila vláda ČR usnesením ze dne 28. 2. 2007 č. 197, k návrhu *Integrovaného operačního programu pro období 2007 až 2013 a základním cílům Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*, a ze dne 11. 7. 2007 č. 757, o strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*.

⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 14. 5. 2008 č. 536, o *strategických projektových záměrech pro čerpání finančních prostředků ze Strukturálních fondů EU v rámci Smart Administration – příloha ke strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*.

⁸ Z prostředků Evropské unie, resp. *Evropského fondu pro regionální rozvoj*, z operačního programu CZ.1.06 – *Integrovaný operační program*, prioritní osa 6.1a *Modernizace veřejné správy – cíl Konvergence*, oblast podpory 6.1.1a *Rozvoj informační společnosti ve veřejné správě*, výzva 03 – *Modernizace veřejné správy*. Na projekt *Vybudování RUIAN a modernizace ISKN* ČÚZK bylo vyčerpáno celkem 682 216 tis. Kč, z toho prostředky Evropské unie byly 550 410 tis. Kč.

⁹ Sdílená technologická infrastruktura – technologické vybavení, které společně slouží více informačním systémům.

¹⁰ Modernizace ISKN spočívala v přechodu z decentralizovaného systému ISKN (každé lokální pracoviště mělo svoji databázi) na centralizovaný systém ISKN (existence jedné centrální databáze).

Sdílení technologické infrastruktury modernizovaným ISKN, RUIAN a jeho agendovými informačními systémy (tj. ISUI a novou a měněnou funkcionalitou ISKN) umožňuje snížovat náklady na pořízení a provoz zejména datových úložišť a zálohovacích zařízení. Současně však vylučuje možnost odděleného sledování výdajů na realizaci RUIAN od výdajů na modernizaci ISKN a na související agendové informační systémy.

ČÚZK umístil sdílenou technologickou infrastrukturu pro modernizovaný ISKN, pro RUIAN a pro související agendové informační systémy do svých datových center¹¹. Jedná se o technologicky, provozně i organizačně odlišné řešení ve srovnání se zbývajících základními registry. Ty jsou umístěny společně v jiných datových centrech¹². V případě předpokládaného sjednocení technologické infrastruktury RUIAN s ostatními základními registry vznikne riziko nových výdajů souvisejících s touto změnou.¹³

Studie proveditelnosti byla vypracována v rámci veřejné zakázky *Architektura RUIAN*. Předmětem této zakázky bylo mj. vytvoření deseti dokumentů. Cena nebyla ve smlouvě o dílo ani v nabídce členěna podle jednotlivých zpracovaných dokumentů, ale byla vyplacena najednou po zpracování a akceptování všech dokumentů. Studie proveditelnosti ve své části o umístění technologické infrastruktury pouze odůvodňovala rozhodnutí ČÚZK. Ve faktuře byl uveden seznam dokumentů a celková cena, která činila 19 397 000 Kč.

RUIAN byl uváděn do provozu postupně. ČÚZK postupoval podle *Globální architektury RUIAN*¹⁴ a plnil úkoly, které mu byly uloženy nařízením vlády č. 161/2011 Sb.¹⁵ a zákonem č. 111/2009 Sb. První data pro naplnění RUIAN (tzv. zdrojová data) byla získána z již existujících registrů a evidencí, např. ze stávajícího ISKN, územně identifikačního registru adres, registru sčítacích obvodů, informačního systému evidence obyvatel, registru komunálních symbolů. Tato data ČÚZK kontroloval a zjištěné nedostatky průběžně odstraňoval.

Původní termín předání základních registrů do provozu 30. června 2011 byl novelou zákona č. 111/2009 Sb. (s účinností od 15. dubna 2010) prodloužen do 30. června 2012.¹⁶ **ČÚZK zahájil provoz RUIAN společně s ostatními základními registry dne 1. července 2012. K termínu 30. června 2012 neplnily ostatní základní registry všechny předpokládané funkce, které měly být k tomuto datu v provozu.**¹⁷ RUIAN byl v plánovaném rozsahu dokončen až v červnu 2013, tj. rok po zahájení provozu.

2. Provozování RUIAN

ČÚZK vynaložil na provoz a správu RUIAN do 30. dubna 2014 ze státního rozpočtu ČR celkem 75 264 tis. Kč.

Pro zajištění provozu RUIAN realizoval ČÚZK veřejné zakázky na podporu software a hardware, zajištění konektivity¹⁸ a umístění technologické infrastruktury v datových centrech.

ČÚZK provoz RUIAN pravidelně vyhodnocoval. Sledoval kvantitativní a technické parametry provozu s cílem umožnit editorům odstranit chyby a nesoulady, které se v datové základně vyskytovaly. Předpokládané parametry provozu byly naplněny.

¹¹ Datová centra slouží pro umístění technologické infrastruktury (hardware). Je v nich zajišťováno napájení, chlazení, bezpečnost a dohled nad technologickou infrastrukturou.

¹² Ministerstvo vnitra řešilo umístění technologie základních registrů v časové tísni těsně před spuštěním základních registrů do provozu – viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 13/12.

¹³ Koncepce centrálního místa služeb 2.0 (resp. projektu *eGovernment 2014+*) předpokládá umístění technologické infrastruktury všech základních registrů ve společných datových centrech.

¹⁴ *Globální architektura RUIAN* stanovila koncepci architektury informačního systému RUIAN, výchozí předpoklady a základ řešení, které byly následně podrobně rozpracovány v *Detailní architektuře RUIAN*.

¹⁵ Nařízení vlády č. 161/2011 Sb., o stanovení harmonogramu a technického způsobu provedení opatření podle § 64 až 68 zákona o základních registrech.

¹⁶ Posun zahájení provozu o 12 měsíců byl odůvodněn časovým posunem schvalovacích procesů projektů v *Integrovaném operačním programu*, jehož prostřednictvím byly projekty základních registrů spolufinancovány z prostředků Evropské unie.

¹⁷ Viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 13/12.

¹⁸ Konektivita – spojení RUIAN s vnitřním rozhraním ISZR, propojení datových center, připojení k Centrálnímu místu služeb (CMS) a napojení na internet.



ČÚZK spravuje v RUIAN databázi údajů, do které zapisují data kromě ČÚZK i jiní editoři¹⁹. Dále do ní ČÚZK zapisuje i údaje na základě sdělení jiných orgánů veřejné moci.

Chybovost dat v RUIAN se od doby zahájení provozu do dubna 2014 snížila. Ze statistik ČÚZK například vyplývá, že chybovost adres při převodu údajů z informačního systému evidence osob do RUIAN v listopadu 2011 byla 91 041 chyb, v dubnu 2014 byla snížena na 4 259 chyb. Kontrolní akce NKÚ zjistila v RUIAN některé nedostatky:

- Existovaly nesoulady a chyby u dat o stavebních objektech, ulicích a adresních místech editovaných některými obcemi. Jednalo se například o stav, kdy v obci existovaly shodné názvy ulic a náměstí nebo stejná čísla orientační v téže ulici.
- Nebyly uvedeny údaje o technickoekonomických atributech²⁰ u některých stavebních objektů editované některými stavebními úřady. Z dvanácti technickoekonomických atributů, které měly být podle zákona č. 111/2009 Sb. vedeny u stavebních objektů, bylo celkem osm naplněno daty z 52 % až 66 %. Čtyři technickoekonomické atributy (termín dokončení, zastavěná plocha, obestavěný prostor a podlahová plocha) byly naplněny daty pouze ze 4 % až 8 %.

ČÚZK prokazatelně vyzýval editory k nápravě zjištěných chyb. Chyby však přesto nebyly odstraňovány. NKÚ vyhodnotil, že rizikem pro správnost a úplnost dat uložených v RUIAN jsou:

- chyby ve zdrojových datech, která sloužila k prvotnímu naplnění RUIAN;
- nedostatečná spolupráce editorů při odstraňování chyb, které zjistil ČÚZK.

Editor základního registru je podle zákona č. 111/2009 Sb.²¹ zodpovědný za to, že jím zapsané referenční údaje jsou v souladu s údaji uvedenými v dokumentech, na jejichž základě jsou údaje do příslušného základního registru zapsány. Editor tedy nese odpovědnost za přesnost zapsaných údajů, nenese však odpovědnost za správnost obsahu dokumentů, na jejichž základě zápis do základního registru provádí.

ČÚZK upozorňoval od roku 2012 Ministerstvo vnitra na nutnost promítnout do zákona č. 111/2009 Sb. změny. Jednalo se např. o změny související s novým katastrálním zákonem, konkrétně s definicí stavebního objektu.

3. Veřejné zakázky související s přípravou, realizací a provozem RUIAN

V souvislosti s přípravou, realizací a provozem RUIAN provedl ČÚZK celkem jedenáct zadávacích řízení a jednu soutěž o návrh a uzavřel dvě smlouvy v rámci zakázek malého rozsahu. Celkové vynaložené náklady byly ve výši 753 924 tis. Kč (viz příloha č. 2).

ČÚZK zadal veřejnou zakázku na technologickou infrastrukturu pro modernizaci ISKN a pro ISUI v únoru 2009 v době, kdy nebyly známy aplikace potřebné pro RUIAN. *Detailní architektura RUIAN* byla dokončena až v prosinci 2009. Standardní postup pro pořízení technologického vybavení je opačný. Nejprve je třeba specifikovat požadavky aplikace a na základě těchto znalostí definovat zadání pro technologické vybavení. **ČÚZK při pořízení technologické infrastruktury pro modernizaci ISKN a pro ISUI nevytvořil předpoklady pro pořízení předmětu veřejné zakázky v potřebném a současně i přiměřeném rozsahu.** Z tohoto důvodu musela být dodávaná technologická infrastruktura posilována, což bylo jednou z příčin prodlužování termínu dokončení její dodávky. Původně předpokládaný termín dokončení v prosinci 2009 byl prodloužen až do září 2010. **Celkové náklady na pořízení technologie pro modernizaci ISKN a pro ISUI byly ve výši 229 361 tis. Kč** (viz příloha č. 2 – veřejné zakázky č. 1 a č. 2).

¹⁹ Editor základního registru je orgán veřejné moci, který je oprávněn zapisovat údaje do základního registru a provádět jejich změny. Editory dat pro RUIAN jsou ČÚZK, Český statistický úřad, obce a stavební úřady. Technické podrobnosti a postup při zápisu údajů do RUIAN obcemi a stavebními úřady jsou stanoveny vyhláškou č. 359/2011 Sb., o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí.

²⁰ Technickoekonomické atributy stavebních objektů jsou definovány v § 34 odst. 1 zákona č. 111/2009 Sb. Jedná se o měsíc a rok dokončení, počet bytů, zastavěnou plochu, obestavěný prostor, podlahovou plochu, počet podlaží, druh svislé nosné konstrukce, připojení na vodovod, kanalizační síť a rozvod plynu, způsob vytápění a vybavení výtahem.

²¹ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

ČÚZK dále pořídil prostřednictvím otevřeného zadávacího řízení a jednacím řízení bez uveřejnění informační systémy RUIAN, ISUI a novou a měněnou funkcionalitu ISKN (implementace RUIAN). **Celkové náklady na implementaci RUIAN byly 420 363 tis. Kč. Cena v nabídce ani v uzavřené smlouvě nebyla členěna podle uvedených informačních systémů a nebyly specifikovány ani konkrétní úpravy, které se týkaly nové a měněné funkcionality ISKN** (viz příloha č. 2 – veřejné zakázky č. 4 a č. 5).

Ve dvou případech, kdy byla zadávací řízení prováděna formou otevřených řízení, podal nabídky vždy pouze jeden uchazeč. ČÚZK tak nemohl nabídkové ceny porovnat v dostatečně konkurenčním prostředí (viz příloha č. 2 – veřejné zakázky č. 4 a č. 9). V případě jedné veřejné zakázky se jednalo o společnost, se kterou ČÚZK spolupracuje při provozování ISKN již od roku 1997. Tato společnost je v současné době dodavatelem aplikačního vybavení pro ISKN, RUIAN, ISUI a VDP a zajišťuje také podporu provozu pro tyto informační systémy. Zadáním RUIAN a jeho agendových informačních systémů stejnému dodavateli, který zajišťoval pro ČÚZK již ISKN, došlo ke zvýšení závislosti na vybraném dodavateli a na jeho technologiích (viz příloha č. 2 – veřejná zakázka č. 4).

Kontrolou správnosti průběhu zadávacích řízení zjistil NKÚ následující nedostatky a porušení zákona o veřejných zakázkách:

- Předmětem jedné veřejné zakázky bylo poskytování služeb datového centra a přestěhování technologií zadavatele do datového centra vítězného poskytovatele. Dosavadní poskytovatel byl zvýhodněn tím, že oproti ostatním uchazečům nemusel do své nabídky zahrnout náklady na stěhování technologií, neboť již byly umístěny v jeho prostorách²² (viz příloha č. 2 – veřejná zakázka č. 12).
- ČÚZK neuzavřel smlouvu o plnění veřejné zakázky na pořízení technologické infrastruktury v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce.²³ Nedodržel ani lhůtu stanovenou pro uzavření smlouvy do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek. Smlouvu měl ČÚZK uzavřít do 25. 11. 2008, ale uzavřel ji až 4. 2. 2009, tj. se zpožděním 41 dní (viz příloha č. 2 – veřejná zakázka č. 1).
- ČÚZK nezveřejnil změnu požadavku na osvědčení uchazeče ze stupně DŮVĚRNÉ na VYHRAZENÉ zákonem požadovaným způsobem²⁴ (viz příloha č. 2 – veřejná zakázka č. 4).
- Ve dvou případech ČÚZK neodeslal ve stanovené lhůtě 48 dnů po uzavření smlouvy oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění²⁵. Z toho v jednom případě ČÚZK oznámení o výsledku zadávacího řízení odeslal po 110 dnech od uzavření smlouvy a v druhém případě oznámení neodeslal vůbec (viz příloha č. 2 – veřejné zakázky č. 6 a č. 13).
- V případě jednoho jednacím řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU“) nevytvořil ČÚZK zadávací dokumentaci a její náležitosti (požadavek na způsob zpracování nabídkové ceny a podmínky a požadavky na zpracování nabídky) neuvedl ani ve výzvě k jednání²⁶. Náležitosti zadávací dokumentace ČÚZK dohodl s dodavatelem až v průběhu prvního jednání v rámci JŘBU (viz příloha č. 2 – veřejná zakázka č. 11).

4. Financování provozu RUIAN

Vláda ČR schválila svým usnesením ze dne 12. září 2012 č. 661²⁷ navýšení limitu výdajů kapitoly státního rozpočtu 346 – **Český úřad zeměměřický a katastrální** (dále jen „kapitola 346 ČÚZK“) na provoz RUIAN v letech 2013 až 2015. V roce 2013 se jednalo o navýšení o 48 058 tis. Kč, v roce 2014 o navýšení o 48 059 tis. Kč a v roce 2015 o navýšení o 48 058 tis. Kč. **Ministerstvo financí navýšilo rozpočet kapitoly 346 ČÚZK za účelem financování provozu RUIAN na rok 2013 o 12 000 tis. Kč a pro rok 2014 o 24 000 tis. Kč (do doby ukončení kontroly NKÚ).**

²² Ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²³ Ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁴ Ustanovení § 147 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁵ Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁶ Ustanovení § 34 odst. 2 písm. c) a § 44 odst. 3 písm. f) a g) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 12. 9. 2012 č. 661, o zajištění financování podpory provozu projektů základních registrů v období 2013 až 2015.



ČÚŽK vyčerpal na provozování RUIAN v roce 2013 celkem 48 134 tis. Kč a do 30. dubna 2014 celkem 11 869 tis. Kč. Z porovnání rozpočtových prostředků poskytnutých státním rozpočtem ČR kapitole 346 ČÚŽK na provozování RUIAN a skutečných výdajů na provozování RUIAN v letech 2013 a 2014 vyplývá, že:

- v roce 2013 vyčerpal ČÚŽK na provozování (tj. provoz a rozvoj) RUIAN čtyřikrát více peněžních prostředků, než mu bylo k tomuto účelu poskytnuto státním rozpočtem ČR, tyto výdaje musel uhradit na úkor jiných výdajů kapitoly 346 ČÚŽK;
- do konce dubna 2014 vyčerpal ČÚŽK na provozování RUIAN polovinu peněžních prostředků poskytnutých státním rozpočtem ČR k tomuto účelu na rok 2014.

Jednou z podmínek poskytnutí peněžních prostředků Evropské unie na projekt *Vybudování RUIAN a modernizace ISKN ČÚŽK* bylo udržení monitorovacích indikátorů po dobu pěti let od ukončení realizace projektu. Projekt byl ukončen dne 30. června 2013. **Do doby ukončení kontrolní akce NKÚ nebyl zajištěn způsob finančního krytí provozu RUIAN po dobu udržitelnosti, tj. do 30. června 2018. Při nesplnění povinnosti udržitelnosti²⁸ existuje riziko povinnosti vrátit dotaci nebo její část.**

5. Plnění cílů RUIAN ve vztahu ke strategickým a koncepčním cílům

Jedním ze základních strategických cílů strategie *Smart Administration* bylo vytvoření centrálních registrů veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech. Schválením zákona č. 111/2009 Sb. byl vytvořen legislativní rámec pro plnění tohoto strategického cíle. V tomto zákoně byly podrobně specifikovány funkce a obsah jednotlivých základních registrů a dále byly stanoveny práva a povinnosti související s vytvářením, užíváním a provozem základních registrů.

Úlohou RUIAN je:

- poskytovat informace agendovým informačním systémům prostřednictvím informačního systému základních registrů;
- umožnit orgánům veřejné správy používat vzájemně, ale i ve vztahu k jiným subjektům stejně vybrané územní prvky, územně-evidenční jednotky a základní údaje o nich (včetně jednotného užívání adres), jež pocházejí z jediného referenčního zdroje.

V RUIAN jsou, jako v jediném referenčním zdroji, vedeny vybrané územní prvky, územně-evidenční jednotky a základní údaje o nich podle zákona č. 111/2009 Sb. Tyto údaje mohou orgány veřejné moci i občané využívat. Datová základna týkající se územních a správních prvků používaných ve veřejné správě tím byla sjednocena. K nahlížení do dat v RUIAN slouží veřejný dálkový přístup volně přístupný v prostředí internetu.

Vybudování RUIAN bylo ČÚŽK jako ústřednímu orgánu státní správy uloženo zákonem č. 111/2009 Sb. RUIAN je součástí systému čtyř základních registrů tvořících nerozdělitelný celek a přínosy RUIAN lze posuzovat pouze v souvislosti s ostatními základními registry.

III. Shrnutí a vyhodnocení

V souvislosti s přípravou, realizací a provozováním RUIAN vynaložil ČÚŽK od roku 2001 do 30. dubna 2014 celkem 824 894 tis. Kč (z toho 749 630 tis. Kč na přípravu a realizaci a 75 264 tis. Kč na provoz). Peněžní prostředky čerpal ČÚŽK ze státního rozpočtu ČR a z prostředků Evropské unie.

RUIAN slouží jako jediný referenční zdroj dat o vybraných územních prvcích a územně-evidenčních jednotkách podle zákona č. 111/2009 Sb. Datová základna týkající se územních a správních prvků používaných ve veřejné správě byla dokončením RUIAN sjednocena. Orgány veřejné moci i občané

²⁸ Udržitelnost je doba, po kterou musí příjemce podpory udržet výstupy projektu. K udržení výstupů projektu se příjemce podpory zavazuje ve smlouvě o financování. Efekty projektu musí být udrženy v nezměněné podobě zpravidla po dobu pěti let ode dne ukončení fyzické realizace projektu, a to v souladu s článkem 57 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

mohou tyto údaje využívat. K nahlížení do dat v RUIAN slouží veřejný dálkový přístup volně přístupný v prostředí internetu.

NKÚ vyhodnotil, že rizikem pro správnost a úplnost dat uložených v RUIAN jsou chyby ve zdrojových datech, která sloužila k prvotnímu naplnění RUIAN, a nedostatečná spolupráce editorů při odstraňování chyb, které ČÚZK zjistil.

ČÚZK při realizaci RUIAN nevytvořil předpoklady pro pořízení technologické infrastruktury v potřebném a současně i přiměřeném rozsahu. Dodávaná technologická infrastruktura musela být posilována, což bylo jednou z příčin prodlužování termínu jejího dokončení. Původně předpokládaný termín dokončení stanovený na prosinec 2009 byl prodloužen až do září 2010. Celkové náklady na pořízení technologické infrastruktury byly 229 361 tis. Kč.

ČÚZK vybudoval sdílenou technologickou infrastrukturu pro modernizovaný ISKN, RUIAN a jeho agendové informační systémy. Sdílení technologické infrastruktury umožňuje snižovat náklady na pořízení a provoz zejména datových úložišť a zálohovacích zařízení. Současně však vylučuje možnost sledovat celkové výdaje na realizaci RUIAN odděleně od výdajů na modernizaci ISKN a na související agendové informační systémy.

ČÚZK zadal veřejnou zakázku na informační systémy RUIAN, ISUI a na realizaci nové a měněné funkcionality ISKN. Cenu v uzavřené smlouvě členil způsobem, který neumožňuje vyhodnotit výši ceny podle jednotlivých informačních systémů. Nebyly specifikovány ani konkrétní úpravy, které se týkaly nové a měněné funkcionality ISKN. Celkové náklady na pořízení byly 420 363 tis. Kč.

ČÚZK nemohl u dvou zadávacích řízení porovnat nabídkové ceny, protože nabídku podal vždy pouze jeden uchazeč. V případě jedné veřejné zakázky se jednalo o společnost, se kterou ČÚZK spolupracuje při provozování ISKN již od roku 1997. Tato společnost je v současné době dodavatelem aplikačního vybavení pro ISKN, RUIAN, ISUI a VDP a zajišťuje také podporu provozu pro tyto informační systémy. Zadáním vybudování RUIAN a jeho agendových informačních systémů stejnému dodavateli, který zajišťoval pro ČÚZK již ISKN, došlo ke zvýšení závislosti na vybraném dodavateli a na jeho technologiích. Dlouhodobá závislost na jednom dodavateli může mít negativní dopad na hospodárnost realizace navazujících veřejných zakázek, vytváří vztah technologické závislosti na vybraném dodavateli a zvoleném způsobu řešení a představuje pro RUIAN závažné provozní riziko.

Kontrolou správnosti průběhu zadávání veřejných zakázek souvisejících s přípravou, realizací a provozem RUIAN zjistil NKÚ, že ČÚZK porušil v některých případech zákon č. 137/2006 Sb.²⁹.

ČÚZK zahájil provoz RUIAN společně s ostatními základními registry dne 1. července 2012. K tomuto termínu neplnily ostatní základní registry některé předpokládané funkcionality, které měly být v provozu. RUIAN byl zcela dokončen v červnu 2013, tedy rok po zahájení provozu.

Technologická infrastruktura RUIAN je sdílena se souvisejícími agendovými informačními systémy a s ISKN. Je řešena odlišně a umístěna odděleně od ostatních základních registrů. V případě předpokládaného sjednocení technologické infrastruktury RUIAN s ostatními základními registry vznikne riziko nových výdajů souvisejících s touto změnou.

Ministerstvo financí nenavýšilo rozpočet kapitoly 346 ČÚZK na provozování RUIAN ve výši, kterou schválila vláda ČR usnesením ze dne 12. září 2012 č. 661. V roce 2013 Ministerstvo financí poskytlo ČÚZK na provozování RUIAN pouze čtvrtinu schválených peněžních prostředků. Jednou z podmínek poskytnutí peněžních prostředků Evropské unie na projekt *Vybudování RUIAN a modernizace ISKN* ČÚZK bylo udržení monitorovacích indikátorů po dobu pěti let od ukončení realizace projektu. Do doby ukončení kontrolní akce NKÚ nebyl zajištěn způsob finančního krytí provozu RUIAN po dobu udržitelnosti, tj. do 30. června 2018. Při nesplnění povinnosti udržitelnosti existuje riziko povinnosti vrátit dotaci nebo její část.

Příloha č. 1 – Seznam použitých zkratk

CMS	Centrální místo služeb
ČR	Česká republika
ČÚZK	Český úřad zeměměřický a katastrální
DPH	Daň z přidané hodnoty
ISKN	Informační systém zeměměřictví a katastru nemovitostí
ISUI	Informační systém územní identifikace
ISZR	Informační systém základních registrů
JŘBU	Jednací řízení bez uveřejnění
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
nová a měněná funkcionality ISKN	Upravení ISKN do funkčnosti agendového informačního systému
RUIAN	Registr územní identifikace, adres a nemovitostí
VDP	Veřejný dálkový přístup

Příloha č. 2 – Přehled veřejných zakázek

Číslo	Název veřejné zakázky	Popis	Cena bez DPH (v Kč)	Cena vč. DPH (v Kč)
1	Infrastruktura pro centrální systémy RUIAN a ISKN	Otevřené řízení	178 031 716,89	213 638 060,27
2	Posílení centralizované infrastruktury RUIAN	Otevřené řízení	12 994 167,00	15 722 942,07
3	Architektura RUIAN	Soutěž o návrh	25 732 692,00	30 707 805,00
4	RUIAN – implementace řešení	Otevřené řízení	346 499 999,90	416 150 784,00
5	Změnové požadavky v systému RUIAN	Jednací řízení bez uveřejnění	3 496 500,00	4 212 432,00
6	Publicita projektu RUIAN	Zjednodušené podlimitní řízení	3 216 148,50	3 879 060,00
7	Audit projektu RUIAN	Veřejná zakázka malého rozsahu	98 120,00	118 725,00
8	Změny konfigurace nastavení uživatelů ISUI v informačním systému ePusa	Veřejná zakázka malého rozsahu	600 000,00	720 000,00
9	Poskytnutí nadstandardní podpory centrálních systémů	Otevřené řízení	5 233 333,00	6 294 547,00
10	Podpora provozu a rozvoje RUIAN, ISUI a aplikace VDP	Jednací řízení bez uveřejnění	41 523 700,00	50 156 677,00
11	Poskytování služeb technické podpory k SW produktům Oracle	Jednací řízení bez uveřejnění	5 651 366,04	6 838 152,91
12	Poskytování služeb datového centra	Otevřené řízení*	0,00	0,00
13	Poskytování služeb datového centra	Jednací řízení bez uveřejnění	3 760 255,00	4 512 487,33
14	Poskytování služeb datového centra	Otevřené řízení	803 656,00	972 421,36
	Celkem		627 641 654,33	753 924 093,94

* Veřejná zakázka byla zrušena.

14/03

Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy a dále prověřit spolehlivost a účinnost řídicího a kontrolního systému operačního programu *Doprava*¹ (dále také „OPD“).

Kontrola byla prováděna v době od ledna do srpna 2014.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2009 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“); Státní fond dopravní infrastruktury, Praha, (dále jen „SFDI“); Ředitelství vodních cest ČR (ve zkratce ŘVC ČR), Praha, (dále jen „ŘVC“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI a ŘVC, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podalo MD, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ. Jedno odvolání proti rozhodnutí o námítkách bylo podáno po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty.

Kolegium NKÚ na svém XVI. jednání, které se konalo dne 6. října 2014,

schválilo usnesením č. 10/XVI/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod do problematiky a vymezení pojmů

MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Zodpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování². Zodpovídá mj. za rozvoj dopravních sítí v České republice a do jeho působnosti spadá i problematika výstavby, obnovy a modernizace vodních cest. Ve spolupráci s ústředním vodo hospodářským orgánem vykonává působnost v oblasti péče o rozvoj a modernizaci dopravně významných vodních cest³. Na základě usnesení vlády⁴ je řídicím orgánem OPD (dále také „ŘO OPD“).

SFDI je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 104/2000 Sb.⁵ Podle § 2 odst. 1 písm. d) tohoto zákona je účelem SFDI mj. poskytování příspěvků na financování výstavby a modernizace dopravně významných vnitrozemských vodních cest. Na základě *dohody o delegování některých pravomocí a činností Řídicího orgánu OP Doprava na Zprostředkující subjekt OPD* (dále také „Delegační dohoda“) vykonává jako zprostředkující subjekt OPD (dále také „ZS OPD“) část pravomocí a činností souvisejících s výkonem funkce řídicího orgánu, kterou na něj delegovalo MD.

1 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.

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

3 Ustanovení § 4 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.

4 Usnesení vlády ze dne 22. února 2006 č. 175, k *Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013*.

5 Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



ŘVC je organizační složkou státu zřízenou MD. Zajišťuje přípravu a realizaci výstavby a modernizace vodních cest a dalších staveb nutných pro provoz na vodních cestách, jejich správu a údržbu. Je příjemcem peněžních prostředků z rozpočtu SFDI a prostředků Evropské unie (dále také „EU“).

NKÚ při předchozí kontrolní akci č. 08/19 – *Finanční prostředky určené na modernizaci a rozvoj vodních cest a přístavů*⁶ mj. zjistil, že MD v koncepčních dokumentech nevymezilo komplexně věcné, časové a finanční podmínky pro dosažení cílového stavu, zejména nebyly vymezeny všechny akce, ujasněn jejich rozsah, finanční potřeba ani časová období realizace. ŘVC provádělo hodnocení efektivnosti jen za jednotlivé akce nebo jejich soubory, avšak tato hodnocení vycházela z nevěrohodných, nedostatečně doložených a změněným podmínkám neodpovídajících vstupních údajů. MD nevytvořilo dostatečně transparentní a účinný systém řízení, sledování a financování realizací akcí. Vláda vzala svým usnesením⁷ na vědomí kontrolní závěr z kontrolní akce č. 08/19 a stanovisko MD k tomuto kontrolnímu závěru, v němž MD zjištění NKÚ odmítlo s odůvodněním, že nebyl porušen žádný právní předpis, a nepřijalo k nim žádná nápravná opatření.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Výkon činností MD jako ŘO OPD a SFDI jako ZS OPD byl kontrolován u prioritní osy 6 OPD na vzorku 9 projektů v celkovém objemu podpory ve výši 2,4 mld. Kč. Kontrole byl podroben systém administrace projektů, zejména nastavení a účinnost řídicích a kontrolních systémů dle předpisu EU⁸. Kontrola postupu ŘVC při přípravě a realizaci projektů byla provedena u tří finančně nejvýznamnějších projektů, které byly realizovány na labské a vltavské vodní cestě v kontrolovaném období.

1. Priority a cíle rozvoje a modernizace vodních cest a přístavů, podpora multimodální nákladní přepravy

A. Parametry vodních cest

Zákonem č. 114/1995 Sb.³ a jeho prováděcími předpisy⁹ je stanoveno rozdělení vodních cest do druhů a tříd a jejich základní parametry. Minimální plavební hloubky jsou stanoveny pouze pro nové a nově upravované vodní cesty. Minimální podjezdná výška mostů nad nejvyšší plavební hladinou je stanovena pouze pro mosty nově stavěné (7,0 m) a mosty rekonstruované (5,25 m). Podjezdné výšky mohou být pro úseky vodních cest dále upraveny plavebními vyhláškami vydávanými Státní plavební správou.

Z *Evropské dohody o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu (AGN)* (dále také „Dohoda AGN“)¹⁰ vyplývá požadavek na přizpůsobení sítě vnitrozemských vodních cest a jejich objektů parametrům odpovídajícím klasifikaci evropských vnitrozemských vodních cest, avšak jen podmíněně a neurčitě (např. doporučované podjezdné výšky mostů je třeba zajistit „tam, kde je to možné a ekonomicky zdůvodněné“ s přípuštěním výjimek „ve vztahu k existujícím vodním cestám“).

Podle Dohody AGN má být na vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu zajištěna splavnost v průběhu celého plavebního období s „rozumným omezením přípustných hodnot ponorů“, přičemž trvale musí být zajištěn minimální ponor 1,20 m a hodnota doporučeného nebo obvyklého ponoru musí být zajištěna nejméně 240 dní v roce. **Na labské vodní cestě tento požadavek Dohody AGN není**

⁶ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 08/19 byl zveřejněn v části 1/2009 *Věstníku NKÚ*.

⁷ Usnesení vlády ze dne 16. března 2009 č. 298, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 08/19 Finanční prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů*.

⁸ Hlava VI kapitola I článek 58 a násl. 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.

⁹ Vyhláška č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí; vyhláška č. 344/1991 Sb., kterou se vydává Řád plavební bezpečnosti na vnitrozemských vodních cestách České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁰ *Evropská dohoda o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu (AGN)* přijatá Českou republikou a vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 163/1999 Sb.; vstoupila v platnost dne 26. 7. 1999.

dlouhodobě naplňován, především v problematickém plavebním úseku na dolním Labi mezi státní hranicí ČR/SRN a Ústím nad Labem – Střekovem, kde tyto parametry nejsou dodržovány až 200 dní v roce.

B. Koncepční dokumenty pro oblast rozvoje vodních cest a multimodální dopravy

Výchozím strategickým dokumentem pro oblast dopravy a dopravní infrastruktury stanovujícím hlavní zásady rozvoje v této oblasti byla *Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013* (dále také „Dopravní politika“)¹¹. Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky vláda schválila v roce 2010¹². Aktualizaci Dopravní politiky vláda schválila v roce 2011¹³.

Dopravní politika i vyhodnocení její účinnosti se zabývaly stanovením a naplňováním dlouhodobých priorit, specifických cílů a opatření pro jejich dosažení pouze v míře obecnosti, která strategickým dokumentům tohoto typu přísluší.

V roce 2009 vláda¹⁴ vzala na vědomí dokument *Strategie podpory logistiky z veřejných zdrojů* (dále také „Strategie podpory logistiky“) jako „výchozí systémový přístup pro veřejnou podporu logistiky napojené na více druhů dopravy“. Podle tohoto dokumentu měla být podpora logistiky v gesci resortu dopravy realizována prostřednictvím tří programů s celkovým objemem podpory z prostředků *Evropského fondu regionálního rozvoje* (dále jen „ERDF“) pro období let 2007–2013 ve výši až 2,2 mld. Kč.

Plnění Strategie podpory logistiky mělo být sledováno a vyhodnocováno průběžně po jednotlivých etapách a celkově vyhodnoceno nejpozději do pěti let od jejího schválení. MD však uvedený postup do doby ukončení kontroly nedodržel. **V rámci OPD byl realizován jen jediný program, a to Podpora revitalizace železničních vlečků, do něhož bylo v období od listopadu 2007 (vyhlášení první výzvy) do června 2014 zařazeno šest projektů s celkovou výší veřejné podpory 120,4 mil. Kč, z toho 102,3 mil. Kč tvořily prostředky ERDF, což představuje pouhý zlomek původně uvažované podpory.**

V roce 2012 vláda vzala na vědomí dva dokumenty^{15,16} obsahující rekapitulaci aktuálního stavu a očekávaného vývoje v oblasti vodní dopravy v ČR a informace o jejich klíčových projektech.

Dokument *Dopravní politika České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050* (dále jen „Dopravní politika 2014“) vláda schválila v červnu 2013¹⁷. Konkretizaci cílů a priorit rozvoje jednotlivých druhů dopravní infrastruktury v návaznosti na očekávaný vývoj dopravních potřeb a možnosti financování infrastrukturálních investic obsahuje dokument *Dopravní sektorové strategie 2. fáze* (dále jen „Dopravní strategie“), který vláda schválila v listopadu 2013¹⁸.

Dopravní politika 2014 (obdobně jako předchozí Dopravní politika) stanovuje dlouhodobé priority, specifické cíle a opatření s tím, že jejich konkretizaci mají poskytnout Dopravní strategie a navazující koncepční dokumenty pro jednotlivé oblasti dopravní politiky, resp. druhy dopravy. **Systém indikátorů Dopravní politiky 2014 neumožňuje v oblasti vodní a multimodální dopravy objektivně a měřitelně vyhodnocovat účinnost opatření, míru odstranění identifikovaných nedostatků ani dosažení cílů a priorit.** Pro oblast vodní dopravy nejsou stanoveny žádné samostatné indikátory, ale pouze jeden souhrnný indikátor pro vodní dopravu společně se železniční dopravou; u tohoto indikátoru však navíc není zřejmé, jak byl stanoven a na základě jakých podkladů bude sledován jeho vývoj.

11 Usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 882, k *Dopravní politice České republiky pro léta 2005–2013*.

12 Usnesení vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 38, k *Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013 v roce 2009*.

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

14 Usnesení vlády ze dne 21. prosince 2009 č. 1571, o *Strategii podpory logistiky z veřejných zdrojů*.

15 Usnesení vlády ze dne 14. března 2012 č. 155, ke *Zprávě o stavu vnitrozemské vodní dopravy v České republice a možnostech jejího rozvoje*.

16 Usnesení vlády ze dne 26. června 2012 č. 482, k *Souhrnné informaci o stavu realizace Plavebních stupňů na labské vodní cestě (PS Děčín a Přelouč)*.

17 Usnesení vlády ze dne 12. června 2013 č. 449, k *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*.

18 Usnesení vlády ze dne 13. listopadu 2013 č. 850, o *Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze*.



V oblasti podpory multimodální dopravy obsahuje Dopravní politika 2014 rovněž obecné stanovení dlouhodobých priorit a opatření s orientačními termíny. Opakovaně konstatuje nedostatečný počet veřejných terminálů multimodální dopravy a deklaruje podporu jejich rozvoje. Odkazuje přitom na Strategii podpory logistiky, která však s Dopravní politikou 2014 není v souladu zejména v oblasti podpory veřejných logistických center. MD tuto problematiku hodlá řešit až při vyhodnocování Strategie podpory logistiky v roce 2015, resp. při aktualizaci tohoto dokumentu v roce 2016.

Dopravní strategie ve stávající podobě nejsou dostatečným podkladem pro stanovení dalšího postupu přípravy a realizace projektů v oblasti rozvoje a modernizace vodních cest a multimodální dopravy. Kontrolou byly zjištěny nejasnosti v návaznosti částí týkajících se identifikace nedostatků a částí věnovaných postupu jejich řešení. Především se jedná o zařazování investičních opatření do tzv. clusterů (souborů vzájemně souvisejících projektů a námětů), krytí finančních potřeb zdroji financování, rozhodování o postupu přípravy a realizace projektů, nedořešení problematiky rekreační plavby a podpory multimodální dopravy, nevytvoření systému monitoringu umožňujícího sledování dosaženého pokroku.

Dva projekty s klíčovým významem pro splavnění labské vodní cesty – Plavební stupeň Děčín a Plavební stupeň Přelouč II – byly zařazeny do dvou samostatných clusterů bez dořešení jejich vzájemné návaznosti. Z výše uvedených koncepčních dokumentů jednoznačně vyplývá, že smysluplnost realizace clusteru týkajícího se splavnění středního Labe (Mělník–Pardubice) je zcela podmíněna realizací clusteru řešícího zajištění bezproblémové splavnosti dolního Labe (státní hranice ČR/SRN – Mělník), především projektu *Plavební stupeň Děčín*, tento projekt však naráží na závažné problémy při posuzování vlivu stavby na životní prostředí a zahájení jeho realizace bylo opakovaně odloženo. V dokumentu *Zpráva o stavu vnitrozemské vodní dopravy*¹⁵ je uvedeno: „*Tento úsek (dolní Labe) ... zásadně znehodnocuje doposud realizovanou infrastrukturu na řece Labi a Vltavě ... Aby dosud investované prostředky měly smysl, je nutné dobudovat infrastrukturní stavby Plavební stupeň Děčín a Plavební stupeň Přelouč II.*“

Podle Dopravních strategií má být projekt *Plavební stupeň Přelouč II* realizován v letech 2015–2017 s náklady 3,1 mld. Kč. Projekt *Veřejný přístav Pardubice* má být realizován v letech 2018–2019 s předpokládanými náklady 224 mil. Kč (bez nákladů na vybudování pozemní části přístavu a kapacitně odpovídajícího napojení přístavu na silniční a železniční dopravní infrastrukturu). Realizace projektu *Plavební stupeň Děčín* je předpokládána až v období let 2018–2021 s náklady 4,2 mld. Kč.

MD neuvvedlo do praxe požadavek Dopravních strategií na rozhodování o ucelených dopravních řešeních v rámci clusterů, neboť doposud rozhodovalo o postupu přípravy a realizace včetně zajištění financování jen na úrovni jednotlivých projektů. **V případě zahájení stavební realizace již připraveného projektu *Plavební stupeň Přelouč II* bez závazného rozhodnutí o termínu a způsobu realizace dalších navazujících projektů v rámci clusteru týkajícího se splavnosti středního Labe (zejména vybudování koncového přístavu v Pardubicích) a zároveň o realizaci clusteru týkajícího se splavnosti dolního Labe může dojít k neúčelnému a neefektivnímu vynaložení veřejných prostředků.**

V roce 2012 vláda¹⁵ mj. uložila ministru dopravy zpracovat ve spolupráci s ministry životního prostředí, zemědělství a místního rozvoje komplexní dopravní a environmentální analýzu dopravního (vodního) koridoru Dunaj – Odra – Labe a jeho přínosů a dopadů na zájmy České republiky v členění na jednotlivé větve i jako celek a zajistit komplexní projednání záměru a jeho možných dopadů s představiteli sousedních států a Evropské komise (dále také „EK“) a informovat o výsledcích jednání vládu do konce roku 2013. MD tento úkol nesplnilo a uvedlo, že „... v souvislosti s nástupem nového vedení MDČR v lednu 2014 bylo rozhodnuto zpracovat syntézu dosud realizovaných studijních prací k problematice vodního koridoru Dunaj – Odra – Labe. Na základě výsledků této syntézy bude následně stanoven další postup, o němž bude vláda ČR informována.“

K problematice koncepčních a na ně navazujících dokumentů pro oblast vodní dopravy MD potvrdilo, že dosud nedisponuje dokumentem, který by se zabýval mj. rozvojem celé labské vodní cesty v potřebné míře podrobnosti, a odkázalo na připravovaný dokument *Koncepce vodní dopravy*, jehož dopracování předpokládá v říjnu 2014.

2. Řídicí a kontrolní systém OPD

Z ERDF a *Fondu soudržnosti* bylo pro OPD vyčleněno celkem 5,82 mld. €, což představuje 22 % všech prostředků evropských fondů určených pro ČR v programovém období 2007–2013. OPD je realizován prostřednictvím šesti prioritních os zaměřených na dopravní infrastrukturu. Prioritní osa 6 je realizována v rámci specifického cíle OPD „*podpora multimodální nákladní přepravy a rozvoj vnitrozemské vodní dopravy*“.

Tabulka č. 1 – Alokace a čerpání podpory v rámci prioritní osy 6 – stav k 24. 6. 2014 (v Kč)

Číslo a název oblasti podpory		Alokace	Prostředky kryté smlouvou/rozhodnutím	Proplacené prostředky
6.1	Podpora multimodální nákladní přepravy, nákup dopravních prostředků pro KD* a přepravních jednotek pro KD*, modernizace překladišť KD*	219 041 528	120 355 813	99 980 135,25
6.2	Rozvoj a modernizace vnitrozemských vodních cest	2 582 813 834	3 495 573 922	2 807 702 746,85
6.3	Podpora modernizace říčních plavidel	221 715 415	44 537 006	29 480 234,87
Prioritní osa 6 celkem		3 023 570 777	3 660 466 741	2 937 163 116,97

Zdroj: informační systém MSC2007.

* KD ... kombinovaná doprava.

Pozn.: Výši alokace, která je stanovena v eurech, ovlivňuje vývoj směnného kurzu EUR/CZK. Prostředky kryté smlouvou/rozhodnutím jsou vždy uváděny v CZK. Ke zmírnění negativních dopadů na dočerpání alokace OPD, zejména z důvodu výkyvu směnného kurzu EUR/CZK či z důvodu případného nedočerpání prostředků v rámci již realizovaných projektů, je objem prostředků krytých smlouvou/rozhodnutím vyšší než objem alokace pro prioritní osu 6 OPD.

Výrazně vyšší je čerpání podpory v oblasti podpory 6.2, kde je příjemcem ŘVC. Oblasti podpory 6.1 a 6.3, u nichž probíhá veřejná soutěž žadatelů o veřejné prostředky, se potýkají s nižším zájmem žadatelů o podporované aktivity. Směrodatné je však čerpání celkové alokace v rámci prioritní osy 6.

Na základě závěrů auditu EK¹⁹ byla provedena finanční oprava v celkové výši 10 % u všech výdajů proplacených příjemcům z OPD od počátku programového období do konce srpna 2012. Nedostatky identifikované EK v rámci auditní činnosti se týkaly především oblastí veřejných zakázek, řídicí kontroly, řešení nesrovnalostí a posílení funkční nezávislosti auditorů. Zjištění z auditů EK a Evropského účetního dvora byla zařazena jako rizika ke sledování a MD přijalo některá nápravná opatření v oblasti hodnocení projektů a kontroly zadávání veřejných zakázek. Účinnost přijatých opatření nemohl NKÚ ověřit, protože v prioritní ose 6 OPD již neexistuje dostatečný vzorek projektů, na něž by byla upravená pravidla aplikována.

A. Věcné řízení a monitoring

MD pro prioritní osu 6 vymezilo v programovém dokumentu OPD globální cíl „*zvýšení multimodality v nákladní přepravě a zlepšení vnitrozemské vodní dopravy*“. K dosažení tohoto cíle stanovilo dva specifické cíle: „*zatraktivnění multimodální nákladní přepravy za účelem snížení negativních vlivů dopravy na životní prostředí a veřejné zdraví snížením podílu silniční nákladní dopravy*“ a „*zlepšení vnitrozemské vodní dopravy*“. **Pro dosažení globálního cíle prioritní osy 6 stanovilo MD v programovém dokumentu nekonkrétní, obtížně měřitelné specifické cíle a nepřiradilo jim žádné odpovídající indikátory, které by umožňovaly měření míry dosažení těchto cílů. MD tak nepostupovalo v souladu se zásadou řádného finančního řízení stanovenou v předpisech EU²⁰.**

¹⁹ Auditní mise č. 2012/CZ/REGIO/J4/1192/1.

²⁰ Článek 27 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, resp. článek 30 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

MD nesledovalo na programové úrovni u prioritní osy 6 žádné výsledkové indikátory a nezajistilo vzájemnou provázanost a agregovatelnost indikátorů na jednotlivých úrovních indikátorové soustavy. MD tak nepostupovalo v souladu s pravidly stanovenými na národní úrovni závazným dokumentem pro monitorování²¹. Nestanovilo žádné ukazatele, které by umožňovaly měření průběžného pokroku ve vztahu k objemu aktuálně vyplacených peněžních prostředků, a tudíž nepostupovalo v souladu s příslušným ustanovením předpisu EU²². Při hodnocení nastavení systému indikátorů nezohlednilo MD dostatečně doporučení z provedeného hodnocení relevance indikátorů OPD z roku 2011²³.

MD se nezabývalo dostatečně vyhodnocováním vlivu realizovaných projektů podpořených z OPD na příslušné ukazatele podílu železniční a vodní dopravy na celkové nákladní dopravě ani žádným jiným způsobem nevyhodnocovalo naplňování očekávaných přínosů a efektů projektů. Z dokladů předložených ke kontrole mj. vyplývá, že očekávaný výsledek stanovený v OPD, tj. „větší zapojení železniční a vnitrozemské vodní dopravy do přepravních řetězců nákladní dopravy budováním infrastruktury překladišť kombinované dopravy a VLC a podporou technologií kombinované dopravy“, dosud nenastal. Podíl vodní dopravy na nákladní dopravě zůstává zanedbatelný (v posledních pěti letech dosáhl nejvýše 0,43 % objemu přepraveného zboží v tunách a 1,1 % přepravních výkonů v tunokilometrech), jak uvádí tabulka č. 2, a počet překladišť napojených na vodní dopravu se nezměnil.

Tabulka č. 2 – Podíl železniční a vodní dopravy na celkové nákladní dopravě

		2009	2010	2011	2012	2013*
Přeprava celkem**	v tis. tun	448 492	440 466	438 281	424 058	446 016
	v mil. tkm	58 415	66 304	69 863	66 180	69 575
Železniční doprava/ /podíl na celkové přepravě	v tis. tun	76 715	82 900	87 096	82 968	83 957
	v %	17,11	18,82	19,87	19,57	18,82
	v mil. tkm	12 791	13 770	14 316	14 266	13 965
	v %	21,90	20,77	20,49	21,56	20,07
Vodní doprava/ /podíl na celkové přepravě	v tis. tun	1 647	1 642	1 895	1 767	1 619
	v %	0,37	0,37	0,43	0,42	0,36
	v mil. tkm	640	679	695	670	693
	v %	1,10	1,02	0,99	1,01	1,00
Žel. a vodní doprava/ /podíl na celkové přepravě	v tis. tun	78 362	84 542	88 991	84 735	85 576
	v %	17,47	19,19	20,3	19,98	19,19
	v mil. tkm	13 431	14 449	15 011	14 936	14 658
	v %	22,99	21,79	21,49	22,57	21,07

Zdroj: ročenky dopravy, *Souhrnný přehled o přepravě věcí po vnitrozemských vodních cestách za rok 2013*, výpočet NKÚ.

* Předběžné výsledky k 25. 6. 2014.

** Bez ropovodů.

B. Hodnocení a výběr projektů

V době, kdy MD hodnotilo a schvalovalo projekty na labské a vltavské vodní cestě, nemělo k dispozici podklady pro kvalifikované rozhodnutí o poskytnutí veřejné podpory těmto projektům. **K financování z OPD schvalovalo projektové žádosti, přestože vykazovaly významné nedostatky.** V dokladech, které byly součástí či přílohami projektových žádostí, byly zjištěny nejasnosti a rozpory, kterými se MD dostatečně nezabývalo, a to ani v případech, kdy na tyto nedostatky upozornili hodnotitelé projektů v rámci II. stupně hodnocení, které navíc bylo prováděno značně formálně a na základě neurčitých podkladů.

V průběhu II. stupně hodnocení projektové žádosti projektu *Rekonstrukce železničního mostu Kolín* došlo za spolupráce MD a ŘVC k vyčlenění výdajů nezpůsobilých k financování z OPD v celkovém objemu

21 Dokument *Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci* vydaný Ministerstvem pro místní rozvoj v březnu roku 2006.

22 Článek 37 odst. 1 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

23 Evaluační závěrečná zpráva *Zhodnocení relevance indikátorů Operačního programu Doprava a upřesnění metodiky jejich sledování*.

197 mil. Kč a jejich přesunu k financování z rozpočtu SFDI a dále k aktualizaci ekonomického hodnocení, aniž by byl současně aktualizován investiční záměr (dále také „IZ“) projektu. **V původním i aktualizovaném ekonomickém hodnocení se vyskytly zásadní rozpory v údajích a další věcné a formální nedostatky, které zpochybňují správnost a věrohodnost jejich výsledků.**

V případě projektů *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku České Budějovice – Hluboká nad Vltavou* a *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* měl hodnotitel v rámci ekonomické analýzy výhrady ke způsobu uplatnění uvažovaných přínosů realizace projektu. Nové tahové (souhrnné) hodnocení ekonomické efektivnosti, které reagovalo na připomínky hodnotitele i připomínky z kontroly provedené Evropským účetním dvorem, schválilo MD v lednu 2014, tedy až po ukončení realizace prvního a části druhého z uvedených projektů.

C. Kontrolní systém

ŘO OPD má dle platných právních předpisů vykonávat veřejnosprávní kontrolu na všech úrovních poskytování finančních prostředků z rozpočtu EU²⁴. Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky má být prováděna před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití²⁵. Předmětem kontroly má být kontrola zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nevhodným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností²⁶.

MD stanovilo pro oblasti podpory 6.1 a 6.3 okruhy způsobilosti výdajů v dokumentacích příslušných programů. **Pro oblast podpory 6.2 však nestanovilo žádná specifická pravidla způsobilosti výdajů**, výjimku tvořilo jen upřesnění způsobilosti výdajů spojených se službami pro objednatele (od července 2010) a upravení problematiky tzv. výzisků (od června 2011). Nespecifikovány tak zůstaly mj. podmínky pro posuzování výdajů v oblasti tzv. vyvolaných investic, které tvořily významnou část výdajů u většiny projektů.

Ze záznamů o provedené administrativní kontrole výdajů v žádostech o platbu není zřejmé, v jakém rozsahu a na základě jakých podkladů provedlo MD kontrolu způsobilosti výdajů, zejména zda důsledně ověřilo údaje a informace, jež vykazují příjemci v žádostech. Kontroly v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek provedené do roku 2011 MD zaměřovalo pouze na formální správnost postupu zadavatele, aniž by ověřilo účelnost a hospodárnost soutěžené zakázky (např. neověřovalo věcný soulad zadávací dokumentace se schválenou projektovou žádostí). **Postup MD při ověřování způsobilosti výdajů z hlediska jejich účelnosti a hospodárnosti není zřejmý ani z výstupů kontrol realizace projektu na místě u příjemců.**

MD v souladu s předpisem EU²⁷ delegovalo část svých činností ŘO OPD včetně kontrolních pravomocí na SFDI jako ZS OPD. Podle delegační dohody má SFDI provádět správní ověření žádostí o platbu a kontroly na místě u příjemců v rámci oblasti podpory 6.2, ve své působnosti si MD ponechalo kontrolu zadávání veřejných zakázek.

Kontrolní akcí NKÚ bylo zjištěno, že SFDI neměl pro administrativní kontrolu žádostí o platbu dostatečné podklady. Např. až do října 2013 neměl ve všech případech pro kontrolu oprávněnosti dokladů předložených příjemcem k proplacení k dispozici smlouvy, na jejichž základě byly tyto doklady vystaveny. Pokud kontrolu provedl na základě vyžádaných dokladů nebo porovnáním údajů z informačního systému, pak o tom v rozporu s předpisem EU²⁸ neprovedl příslušný záznam. V případě projektu *Rekonstrukce železničního mostu Kolín* neměl při proplacení výdajů příjemci k dispozici kompletní, aktualizovanou, schválenou projektovou žádost jako podklad pro ověření způsobilosti výdajů až do srpna 2010.

²⁴ Ustanovení § 8a zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole).

²⁵ Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole).

²⁶ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole).

²⁷ Článek 59 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

²⁸ Článek 13 odst. 4 nařízení Komise č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

SFDI neměl vytvořeny předpoklady ani pro řádné a úplné provádění veřejnosprávních kontrol na místě u příjemců, neboť neměl stanoven konkrétní postup pro ověřování dodržení pravidel způsobilých výdajů příjemcem z pohledu jejich účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti, a to zejména u tzv. vyvolaných investic. **V rozporu se zásadou řádného finančního řízení tak není zajištěno, že z evropských fondů budou financovány jen skutečně způsobilé výdaje.**²⁰ V případě projektu *Rekonstrukce železničního mostu Kolín* SFDI ověřil jen 7 % způsobilých výdajů schválených před provedením kontroly, což mu nemohlo poskytnout přiměřené ujištění o způsobilosti výdajů dle požadavků předpisu EU²⁹.

NKÚ zjistil rovněž nedostatek spočívající ve formálnosti postupu MD při kontrole závěrečných a následných monitorovacích zpráv. **MD nevyhodnocovalo výslednou efektivnost ani dosažení výsledků deklarovaných v projektových žádostech a neověřovalo správnost údajů a informací uváděných v závěrečných a následných monitorovacích zprávách projektů.** Např. v monitorovacích zprávách projektu *Rekonstrukce železničního mostu Kolín* ŘVC uvádělo informaci o přepravě cca 15 nadměrných nákladů – novostaveb lodí – z loděnice ve Chvaleticích ročně, což však neodpovídá skutečnosti. MD následně potvrdilo, že poslední novostavba většího plavidla byla ve chvaletické loděnici dokončena v létě 2010 a v roce 2013 přepravena do Nizozemí.

D. Řízení rizik

MD pracovalo s riziky způsobem, který neumožňoval jejich průběžné sledování a vyhodnocování. Nesledovalo kontinuálně žádná klíčová rizika tak, aby bylo možné hodnotit vývoj jejich významnosti od zahájení OPD po celou dobu jeho realizace. Např. identifikované riziko „*evaluační indikátory/neexistence metodik pro naplňování vybraných dopadových nebo výsledkových indikátorů*“ s vysokou mírou závažnosti vyřadilo MD ze sledování v březnu 2009 s odvoláním na opatření spočívající ve využití externích kapacit pro zpracování „*různých studií a modelů*“ s tím, že riziko je efektivně řízeno.

3. Nejvýznamnější kontrolované projekty

A. Projekt *Rekonstrukce železničního mostu Kolín*

Projekt byl součástí komplexního programu *Zabezpečení podjezdných výšek mostů 5,25 m do Pardubic* řešícího odstranění jedné z překážek pro využívání labské vodní cesty pro kontejnerovou přepravu zboží a přepravu nadměrných nákladů. Projektová žádost ŘVC z ledna 2009, která byla podkladem pro zařazení projektu k financování z OPD, aktualizovaný IZ ani ekonomická hodnocení projektu se však nezabývaly návazností na další projekty, jejichž realizaci je podmíněno efektivní využití investic do navýšení podjezdné výšky železničního mostu v Kolíně.

Přestože projekt byl pro možnost získání podpory v oblasti podpory 6.2 OPD deklarován jako projekt rozvoje vodních cest (hlavním cílem projektu bylo zabezpečení podjezdné výšky mostu 5,25 m nad maximální plavební hladinou s výhledovým dosažením podjezdné výšky 7,00 m prostřednictvím zdvižného pole mostu), **ve skutečnosti řešil především rekonstrukci a modernizaci železniční infrastruktury**, a to jak na straně výdajů, tak na straně očekávaných přínosů projektu. Z pohledu železnice přitom byl původní most popsán jako provozuschopný a správce železniční infrastruktury ve svém stanovisku uvedl, že v horizontu 20 let neuvažuje o jeho přestavbě nebo rekonstrukci.

Pro monitorování projektu byl stanoven jediný indikátor „*počet projektů podporujících dopravu a dopravní infrastrukturu*“ s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 1 a dále dva rozšiřující ukazatele: „*rekonstrukce železničního mostu Kolín*“ s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 1 a „*podjezdná výška mostu*“ s výchozí hodnotou: 4,35–4,61 m a cílovou hodnotou 5,25 m. **Žádné indikátory nebo ukazatele, které by umožňovaly sledování a hodnocení výsledků a dopadů realizace projektu, nebyly stanoveny.**

Schválením IZ ve znění změny č. 1 z listopadu 2008, který tvořil přílohu projektové žádosti, souhlasilo MD s navýšením celkových investičních nákladů projektu z původních 800 mil. Kč na 1 228,6 mil. Kč (vč. DPH). Důvodem změny bylo mj. dodatečné rozšíření projektu o rekonstrukci dvou nástupišť

v železniční stanici Kolín s řadou stavebních objektů (dále také „SO“), jejichž přímá souvislost s navýšením podjezdné výšky železničního mostu není zřejmá. V rámci projektu tak např. byla provedena rekonstrukce zastřešení nástupišť včetně dodávky nového osvětlení a informačního systému, rekonstrukce budovy na 4. nástupišti (stanoviště vnějšího výpravčího), demolice budovy na 5. nástupišti a rekonstrukce interiéru místností v další budově nacházející se vedle trati.

Z projektové žádosti ani z jiných dokladů předložených ke kontrole není zřejmé jednoznačné rozdělení výdajů na vodní a železniční infrastrukturu, zejména není zřejmé, jaký objem výdajů připadal na tzv. vyvolané investice vzešlé z požadavků správce železniční infrastruktury a dalších účastníků územního a stavebního řízení, ani jak ŘVC a následně MD posuzovaly jejich nezbytnost a přiměřenost ve vztahu k dosažení deklarovaných cílů projektu a nakolik bylo při jejich zařazení do projektu respektováno hledisko hospodárnosti. **SFDI se v případě výdajů, které byly označeny za nezpůsobilé k financování z OPD, nezabýval jejich uznatelností pro financování z rozpočtu SFDI.**

Z provedeného místního šetření, z předložených dokladů i z dalších informací vyplývá, že **rozsahem a způsobem provedení tzv. vyvolaných investic na majetku třetích osob došlo k podstatnému zhodnocení cizího majetku bez náležitého majetkoprávního vypořádání.** MD ani SFDI se přitom touto problematikou dostatečně nezabývaly. ŘVC přistupovalo na požadavky účastníků územního a stavebního řízení, aniž by se vždy prokazatelně snažilo minimalizovat náklady na rozsah a způsob provedení vyvolaných investic. Případ, kdy ŘVC až následně odstoupilo od smluvního závazku proplacení vyvolané investice v objemu 36 mil. Kč na majetku obchodní společnosti, je předmětem neukončeného soudního sporu. **ŘVC při přípravě a realizaci projektu v oblasti vyvolaných investic nepostupovalo v souladu s platným právním předpisem³⁰, podle něhož je organizační složka státu povinna dbát, aby plnila určené úkoly nejehospodárnějším způsobem.**

Formální i věcné nedostatky byly zjištěny v postupu ŘVC při provádění změn v průběhu stavební realizace projektu. **Předmět i rozsah prací byly měněny ve značném rozsahu. U některých SO došlo k téměř úplné změně předmětu díla.** Velká část změn přitom nemá charakter dodatečných, resp. nových stavebních prací, jejichž potřeba by vznikla v důsledku objektivně nepředvídatelných okolností nebo kterým by nebylo možné předejít řádnou přípravou stavby. **Pro zadávání stavebních prací témuž dodavateli nebyly v těchto případech naplněny podmínky stanovené zákonem o veřejných zakázkách³¹.**

Například:

- V případě SO 4306 – *Rekonstrukce stanoviště vnějšího výpravčího* se změny týkaly 57 z 58 původních rozpočtových položek, z nichž 27 bylo zcela vypuštěno. Do rozpočtu SO 4306 bylo zařazeno dalších 340 nových položek, z nichž 5 bylo ještě změněno. Původní rozpočet SO 4306 se zvýšil ze 489 686 Kč na 2 129 235,51 Kč (bez DPH), tj. téměř o 335 % oproti původnímu rozpočtu. Vykázány byly méněpráce v celkovém objemu 418 325,83 Kč (85 % původního rozpočtu) a vícepráce v celkovém objemu 2 057 875,34 Kč (420 % původního rozpočtu).
- V případě SO 4121 – *Rekonstrukce nástupiště č. 4* se změny týkaly 102 ze 121 rozpočtových položek (jedna položka byla v původním i upraveném rozpočtu nulová), z nichž 19 bylo z rozpočtu zcela vypuštěno. Dalších 37 nových položek bylo do rozpočtu SO 4121 zařazeno. Kromě toho byl do rozpočtu k SO 4121 zařazen nový SO 4121.1 – *Nástupiště č. 4 – podchod pro cestující* obsahující 31 položek s celkovou cenou 1 294 665,27 Kč, který v původním rozpočtu vůbec nebyl. Původní rozpočet SO 4121 se zvýšil z 12 373 147 Kč na 14 725 050,75 Kč (bez DPH), tj. o 19 % oproti původnímu rozpočtu. Vykázány byly méněpráce v celkovém objemu 1 555 350,30 Kč (13 % původního rozpočtu) a vícepráce v celkovém objemu 3 907 254,05 Kč (32 % původního rozpočtu).
- V případě stavební akce SO 4307 – *Rekonstrukce útluku pro posunovače* s původní cenou 315 062 Kč bylo vypuštěno všech 59 položek původního rozpočtu a místo nich bylo zařazeno 10 nových položek s celkovou cenou 161 877,29 Kč.

³⁰ Ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³¹ Ustanovení § 23 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

B. Dokončení vltavské vodní cesty v úseku České Budějovice – Týn nad Vltavou

Splavnění 33km úseku vltavské vodní cesty pro rekreační plavbu v úseku České Budějovice – Týn nad Vltavou bylo rozloženo do tří úseků, pro které bylo zpracováno jedno souhrnné hodnocení ekonomické efektivity. Kontrola NKÚ byl podroben projekt *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku České Budějovice – Hluboká nad Vltavou* a v omezeném rozsahu odpovídajícímu stupni realizace projektu i projekt *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou*.

IZ projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku České Budějovice – Hluboká nad Vltavou* MD schválilo bez připomínek v srpnu 2007. **V prosinci 2008 MD schválilo aktualizaci IZ s více než trojnásobným navýšením celkových investičních nákladů, které vzrostly na 879 559 tis. Kč (vč. DPH), aniž by se významněji změnil rozsah a obsah projektu.** Spokojilo se přitom s jen obecným zdůvodněním nárůstu nákladů uvedeným v aktualizaci IZ. **Pro své rozhodování si MD nevyžádalo žádné další doklady, a nemělo tedy možnost zabývat se skutečnými příčinami navýšení ani možnost ověřit správnost postupu ŘVC z hlediska účelnosti a hospodárnosti.** ŘVC k důvodům navýšení nákladů projektu uvedlo, že v době zpracování podkladů pro původní IZ „... nemělo od Ministerstva dopravy povoleno vynakládat další prostředky na provedení podrobných průzkumů nebo dokumentací ...“ a až v rámci projektové přípravy stavby zjistilo, že „... původní stavební náklady byly zásadně podhodnoceny.“

Obdobná situace byla zjištěna i v případě projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou*, když MD v červenci 2009 schválením aktualizovaného IZ z dubna 2009 souhlasilo s více než dvojnásobným navýšením celkových investičních nákladů na 734 413 tis. Kč (vč. DPH) z původních 350 158 tis. Kč, které schválilo v srpnu 2007.

Součástí projektové žádosti projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku České Budějovice – Hluboká nad Vltavou*, kterou MD schválilo v červenci 2009, bylo kromě aktualizovaného IZ projektu také ekonomické hodnocení z října 2008, které bylo aktualizací původního ekonomického hodnocení z prosince 2005, resp. z ledna 2006. Výsledkem aktualizované ekonomické analýzy jsou příznivější ukazatele dokládající vyšší efektivity projektu i při jeho výrazně vyšších nákladech. Důvodem je optimističtější odhad poptávky a komplexnější pojetí socioekonomických přínosů projektu oproti původnímu ekonomickému hodnocení. **Správnost a objektivnost údajů a předpokladů použitých při propočtech ekonomické efektivity projektu nebylo možno z dokladů předložených ke kontrole ověřit.**

V aktualizaci IZ z listopadu 2008 byly jako tzv. vyvolaná investice zapříčiněná požadavkem trvalého zvýšení provozní hladiny o 40 cm a jejího spolehlivého udržování v úzkém rozmezí ± 5 cm nově zahrnuty stavební úpravy a úpravy technologie malé vodní elektrárny (dále také „MVE“). Za stavební práce a dodávky týkající se této vyvolané investice zaplatilo ŘVC dle uzavřených dvou smluv více než 31 mil. Kč (bez DPH).

Kontrolní akcí NKÚ bylo zjištěno, že došlo k podstatnému zhodnocení cizího majetku bez náležitého majetkoprávního vypořádání. Z popisu původního stavu a provedených úprav vyplývá, že vybavení MVE bylo ve značném rozsahu modernizováno, když technicky i morálně dožilá zařízení byla nahrazena novými zařízeními s lepšími parametry (vyvedení výkonu, ochrany a další součásti řídicího systému MVE) nebo byl řešen stávající nevyhovující stav objektů MVE (sanace průsaků vody do strojovny MVE), aniž by bylo možno z předložených dokladů ověřit správnost a objektivnost zdůvodnění rozsahu a způsobu provedení prací a dodávek.

Z expertního posouzení, které si nechalo zpracovat ŘVC při přípravě projektu, vyplývá, že kromě výše uvedeného zhodnocení majetku mohl vlastník MVE v důsledku provedených úprav vodního díla získat majetkový prospěch spočívající v nárůstu výroby elektrické energie a tržeb z jejího prodeje, který byl v uvedeném dokumentu vyčíslen na 7,6 mil. Kč za rok. Z dokladů, které ŘVC předložilo ke kontrole, není zřejmé, že by byl tento majetkový prospěch vlastníka MVE zohledněn při stanovení rozsahu a způsobu financování tzv. vyvolaných investic. **ŘVC tedy při přípravě a realizaci projektu v oblasti vyvolaných investic nepostupovalo v souladu s platným právním předpisem³⁰.**

V průběhu stavební realizace pěti staveb v rámci celého projektu došlo k navýšení smluvních cen za práce a dodávky o 12,3 %, když celkový objem víceprací dosáhl výše 69,9 mil. Kč bez DPH a celkový

objem méněprací 1,6 mil. Kč bez DPH. Řadě změn v průběhu výstavby přitom bylo možno předejít řádnou přípravou stavby.

NKÚ zjistil nedostatky ve výkazech práce koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP), když z faktur za období od října 2008 do března 2011, z jejich příloh ani z jiných dokladů nebylo zřejmé, jaké konkrétní činnosti a v jakém rozsahu byly prováděny a jakým způsobem byly u čtyř kontrolovaných staveb stanoveny fakturované částky v celkovém objemu 3,4 mil. Kč (bez DPH).

C. Projekt Veřejný přístav Ústí n. L. – Vaňov, modernizace překladní hrany s povodňovou ochranou plavidel

IZ projektu s celkovými investičními náklady 69 972 tis. Kč schválilo MD v dubnu 2008. S odstupem pouhých tří měsíců, tedy v červenci 2008, schválilo aktualizaci IZ s téměř dvojnásobným navýšením celkových investičních nákladů projektu na 123 760 tis. Kč (vč. DPH), což odůvodnilo odkazem na „závěry a vyhodnocení inženýrsko-geologického průzkumu.“ **Z dokladů předložených kontrole není zřejmé, nakolik se MD při schvalování navýšení investičních nákladů projektu zabývalo účelností, hospodárností a efektivností výdajů.** Hodnocení ekonomické efektivnosti bylo zpracováno s uvažováním blíže neodůvodněného předpokladu skokového nárůstu využití labské vodní cesty pro přepravu kontejnerů, nadrozměrných nákladů a sypkých substrátů; reálnost předpokladu tohoto nárůstu nebylo možno z předložených dokladů ověřit.

V průběhu stavební realizace projektu smluvní cena za práce a dodávky zůstala prakticky nezměněna, neboť celkový objem víceprací ve výši 20,9 mil. Kč bez DPH (20,1 % smluvní ceny) byl kompenzován téměř stejným objemem méněprací. Obdobně jako u ostatních kontrolovaných projektů však z předložených dokladů vyplývá, že řadě změn učiněných v průběhu výstavby bylo možno předejít řádnou přípravou stavby.

III. Shrnutí

Výkon činností MD byl kontrolován u prioritní osy 6 OPD na vzorku 9 projektů v celkovém objemu podpory 2,4 mld. Kč. Kontrole byl podroben systém administrace projektů, zejména nastavení a účinnost řídicích a kontrolních systémů dle předpisů EU. Kontrola postupu ŘVC při přípravě a realizaci projektů byla provedena u tří finančně nejvýznamnějších projektů, které byly v kontrolovaném období realizovány na labské a vltavské vodní cestě.

Dopravní strategie z roku 2013 ve stávající podobě nejsou dostatečným podkladem pro stanovení dalšího postupu přípravy a realizace projektů v oblasti rozvoje a modernizace vodních cest a multimodální dopravy. Koncepční materiál zabývající se rozvojem celé labské vodní cesty zatím MD dopracovává.

Pro dosažení globálního cíle prioritní osy 6 stanovilo MD v programovém dokumentu nekonkrétní a obtížně měřitelné specifické cíle a nepřičadilo jim žádné odpovídající indikátory, které by umožňovaly měření míry dosažení těchto cílů.

Kontroly projektů, zejména jejich výdajů z hlediska způsobilosti financování z prioritní osy 6 OPD neprovádí MD ani SFDI důsledně.

Realizace projektu *Plavební stupeň Děčín*, nejpotřebnější stavby na vodních cestách z pohledu dopravních potřeb ČR, je předpokládána až v období let 2018–2021, tedy po vybudování dalších („závislých“) staveb. Dva projekty s klíčovým významem pro splavnění labské vodní cesty *Plavební stupeň Děčín* a *Plavební stupeň Přelouč II* byly v Dopravních strategiích zařazeny do dvou samostatných clusterů bez řešení jejich vzájemné návaznosti. Požadavek na rozhodování o ucelených dopravních řešeních v rámci clusterů nevedlo MD do praxe. Může tak docházet k neúčelnému a neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.

U projektu *Rekonstrukce železničního mostu Kolín* MD souhlasilo s navýšením celkových investičních nákladů projektu z původních 800 mil. Kč na 1 228,6 mil. Kč. Nestanovilo žádné indikátory nebo ukazatele, které by umožňovaly sledování a hodnocení výsledků a dopadů realizace projektu.

Přestože projekt byl pro možnost získání podpory v oblasti podpory 6.2 OPD deklarován jako projekt rozvoje vodních cest, ve skutečnosti řešil především rekonstrukci a modernizaci železniční infrastruktury.

Rozsahem a způsobem provedení tzv. vyvolaných investic na majetku třetích osob došlo k podstatnému zhodnocení cizího majetku bez náležitého majetkoprávního vypořádání.

U některých stavebních objektů měnilo ŘVC ve značném rozsahu předmět a rozsah prací. Pro zadávání dodatečných stavebních prací těmto dodavatelům nebyly v těchto případech naplněny podmínky stanovené zákonem o veřejných zakázkách³².

V případě projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku České Budějovice – Hluboká nad Vltavou* schválilo MD v prosinci 2008 více než trojnásobné navýšení celkových investičních nákladů na 879 559 tis. Kč, aniž by se výrazněji změnil rozsah a obsah projektu, který schválilo v srpnu 2007. Pro své rozhodování si MD nevyžádalo dostatečné doklady, a nemělo tedy možnost zabývat se skutečnými příčinami navýšení ani možnost ověřit správnost postupu ŘVC z hlediska zásad účelnosti a hospodárnosti.

Při úpravách a modernizaci soukromé MVE došlo k podstatnému zhodnocení cizího majetku bez náležitého majetkoprávního vypořádání. ŘVC nepostupovalo při přípravě a realizaci projektu v oblasti vyvolaných investic v souladu s platným právním předpisem.

Podobně u projektu *Dokončení vltavské vodní cesty v úseku VD Hněvkovice – Týn nad Vltavou* souhlasilo MD v červenci 2009 s více než dvojnásobným navýšením celkových investičních nákladů na 734 413 tis. Kč, které schválilo v srpnu 2007.

U projektu *Veřejný přístav Ústí n. L. – Vaňov, modernizace překladní hrany s povodňovou ochranou plavidel* MD s odstupem pouhých tří měsíců od schválení IZ schválilo aktualizaci IZ s téměř dvojnásobným navýšením celkových investičních nákladů projektu na 123 760 tis. Kč.

IV. Vyhodnocení

V kontrolní akci č. 14/03 se opakují nedostatky, na které NKÚ upozornil již v kontrolní akci č. 08/19 ukončené v listopadu 2008, jsou to např. neúčinný systém řízení, vícepráce plynoucí z nedostatečné přípravy projektů či nepodložená ekonomická hodnocení projektů.

Na základě prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému v rámci prioritní osy 6 OPD vyhodnotil NKÚ tento systém jako neúčinný, zejména v oblasti podpory 6.2 OPD ve vztahu k příjemci ŘVC. K závažným nedostatkům patří zejména nedůsledné hodnocení a výběr projektů k financování, nejednoznačné postupy pro ověřování způsobilosti výdajů, nedůsledné provádění kontrol projektů v oblasti ověřování způsobilosti výdajů, zejména z pohledu hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, dále neefektivní nastavení a nedostatečné využívání systému monitorování jako nástroje řízení operačního programu, nedůsledné vyhodnocování skutečných přínosů a efektů podpořených projektů v oblasti vodní dopravy.

NKÚ doporučuje, aby MD zkoordinovalo reálný postup při přípravě a realizaci projektů se schválenými koncepčními dokumenty. Například v Dopravních strategiích se doporučuje hodnotit jednotlivé projekty v rámci ucelených dopravních řešení (clusterů). Dále tento materiál uvádí, že „zcela klíčové pro fungující systém vodní dopravy v ČR a pro plnění dopravních potřeb státu je zlepšení plavebních podmínek na Dolním Labi v úseku Střekov – státní hranice CZ/DE“. Tyto postupy se však dosud nenaplníují.

Co se týče problematiky koncepčních a na ně navazujících dokumentů pro oblast vodní dopravy, MD potvrdilo, že dosud nemá materiál, který by se zabýval mj. rozvojem celé labské vodní cesty v potřebné míře podrobnosti, a odkázalo na připravovaný dokument *Koncepce vodní dopravy*, jehož dopracování předpokládá v říjnu 2014.

Podíl vodní dopravy na nákladní dopravě zůstává zanedbatelný (v posledních pěti letech dosáhl nejvýše 0,43 % objemu přepraveného zboží v tunách a 1,1 % přepravních výkonů v tunokilometrech) a počet překladišť napojených na vodní dopravu se nezměnil.

32 Ustanovení § 27 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

14/05

Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

Kontrolováno bylo období let 2009 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od ledna do srpna 2014.

Kontrolované osoby:

1. Poskytovatel peněžních prostředků:
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“).
2. Příjemci peněžních prostředků:
Česká správa sociálního zabezpečení, Praha, (dále jen „ČSSZ“); Úřad práce České republiky, Praha, (dále jen „ÚP ČR“); Moravskoslezský kraj, Ostrava; Kraj Vysočina, Jihlava; město Bystřice pod Hostýnem; město Znojmo; obec Valašská Bystřice; DS Stříbrné Terasy o.p.s., Jihlava; Sociální služby Uherské Hradiště, příspěvková organizace.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MPSV, ÚP ČR a obec Valašská Bystřice, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání ÚP ČR proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVII. jednání, které se konalo dne 20. října 2014,

schválilo usnesením č. 9/XVII/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na dodržování pravidel pro účast státního rozpočtu na financování programů v působnosti MPSV, ze kterých bylo financováno pořízování a obnova nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb. Pravidla vyplývají ze zákona č. 218/2000 Sb.¹ a z vyhlášky č. 560/2006 Sb.² NKÚ zejména prověřil, zda je realizací programů zabezpečováno účelné, hospodárné a efektivní použití peněžních prostředků státu.

Programem se rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení dlouhodobého majetku s výjimkou finančního a drobného dlouhodobého majetku. Dokumentace programu má mj. obsahovat případné členění na podprogramy, harmonogram přípravy a realizace, bilanci potřeb a zdrojů financování, specifikaci cílů spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených prostředků.

Registraci akce do programu provádí správce rozpočtové kapitoly (dále jen „správce programu“) na základě investičního záměru obsahujícího především věcné, časové a finanční určení akce, její

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

² Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

technicko-ekonomické zdůvodnění a vyjádření efektivnosti vložených prostředků. Správce programu stanoví podmínky pro další přípravu, zadání a realizaci akce.

Kontrolovány byly tyto programy:

- č. **113 210** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení,*
- č. **113 220** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení,*
- č. **113 030** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny úřadů práce,*
- č. **113 340** – *Integrovaný operační program v oblastech intervence zaměstnanosti a sociálních služeb,*
- č. **113 310** – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny sociálních služeb.*

Příjemcem prostředků z prvních dvou programů byla ČSSZ, z dalších dvou ÚP ČR a z posledního programu jimi byly územní samosprávné celky, obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení, církve a náboženské společnosti (původně byly příjemcem i příspěvkové organizace a organizační složky zřízené územními samosprávnými celky). U příjemců prostředků bylo podrobněji kontrolováno 22 akcí (blíže viz příloha č. 1).

Kontrolní akce č. 14/05 byla zaměřena i na realizaci některých akcí, jejichž příprava byla kontrolována v předchozí kontrolní akci č. 09/02³, a na plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných kontrolou č. 09/02. Předchozí kontrolní akci č. 09/02 bylo především zjištěno:

- MPSV nemělo dostatečně ujasněny dlouhodobé výhledy potřeb.
- MPSV vymezilo nedostatečně cíle programů indikátory.
- MPSV nevytvořilo podmínky pro objektivní hodnocení plnění cílů a efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti finančních prostředků vynaložených na realizaci programů.
- Systém výběru akcí k registraci do programů uplatňovaný MPSV nebyl transparentní.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Program č. 113 210 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení*

Dokumentace programu, kterou Ministerstvo financí (dále jen „MF“) schválilo v lednu 2008, byla v letech 2008 až 2010 třikrát aktualizována. Důvodem byla především reakce na změnu úpravy systému financování programu v zákoně č. 218/2000 Sb., zařazení podprogramu pro oblast informačních a komunikačních technologií (dále jen „ICT“) spolufinancovaného z prostředků Evropské unie (dále jen „EU“) a podle sdělení MPSV i snižování výdajových rámců na financování programů.

Program se členil na tři podprogramy. Kontrola byla zaměřena na podprogram č. 113 212 – *Pořízení, obnova a provozování majetku ve správě ČSSZ*. Zbylé dva podprogramy se týkaly ICT.

1.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na roky 2008 až 2010. Aktualizacemi dokumentace programu byla prodloužena do roku 2013. U kontrolovaného podprogramu č. 113 212 byla prodloužena jen do roku 2011. Podle MPSV byla důvodem prodloužení nutnost dofinancování akcí spolufinancovaných z prostředků EU.

Finanční potřeba programu byla stanovena na 3 996 mil. Kč. Aktualizacemi dokumentace programu byla snížena na 2 593 mil. Kč. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113 212 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/02 – *Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí* byl zveřejněn v částce 4/2009 Věstníku NKÚ.

Tabulka č. 1 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 212 (v mil. Kč)

	2008	2009	2010	2011	Celkem
Stanovená fin. potřeba	575	596	619	0	1 790
Upravená fin. potřeba	145	304	331	0	780
Schválený rozpočet	575	554	195	0	1 324
Upravený rozpočet	282	483	128	0	893
Skutečné čerpání	145	304	278	64	791

Zdroj: dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2008 až 2011.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že schválená finanční potřeba 1 790 mil. Kč pro podprogram č. 113 212 byla aktualizacemi dokumentace programu snížena o 56 %. Podle MPSV byla důvodem snížení redukce finančních zdrojů. Kontrolou však bylo zjištěno, že **MPSV aktualizacemi přizpůsobovalo finanční potřeby především skutečnému čerpání**, neboť příprava a realizace akcí neprobíhaly podle stanovených časových předpokladů. Ukazuje na to i skutečnost, že **schválené peněžní prostředky byly vyčerpány jen z 60 %**.

MPSV nepředložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možné ověřit správnost stanovení finanční potřeby programu č. 113 210, včetně podprogramu č. 113 212, a jejich změn. Snižování finanční potřeby v průběhu realizace programu vedlo k rozsáhlým úpravám programu. Ani v těchto případech **MPSV nepředložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možné ověřit správnost provedených úprav.**

1.2 Cíle, indikátory a parametry

Pro oblast nemovitého majetku bylo základním cílem programu zabezpečit v podmínkách ČSSZ odpovídající prostorové a materiální vybavení pro plynulé zajišťování úkolů vyplývajících ze zákona č. 582/1991 Sb.⁴ Na tento cíl navazovalo v podprogramu č. 113 212 šest cílů, z nichž nejvýznamnějšími byly „nákup, rekonstrukce a modernizace nemovitostí ČSSZ“ a „výstavba nových objektů nebo jejich příprava“.

Cíle podprogramu č. 113 212 byly specifikovány indikátory. Například v případě uvedených cílů jimi byly „počet objektů“ a „počet zpracovaných projektových dokumentací novostaveb“. Aktualizacemi dokumentace programu byly indikátory doplňovány a měněny i jejich hodnoty. **Z dokladů MPSV však nebylo možné objektivně ověřit správnost stanovení indikátorů podprogramu č. 113 212, včetně jejich hodnot a změn.**

Například zásadní změny indikátorů v rámci druhé aktualizace dokumentace programu zdůvodnilo MPSV na požadavek NKÚ jen obecně změnou plánovaného počtu zaměstnanců ČSSZ a snižováním finančních rámců programu č. 113 210.

Indikátory v některých případech nebyly objektivním ukazatelem pro hodnocení míry naplňování stanovených cílů. Příčinou bylo především to, že kvantitativní vymezení hodnot nemělo vazbu na kvalitativní vymezení. Například plnění indikátoru podprogramu č. 113 212 „počet objektů“ (jeho výchozí hodnota byla 106 objektů a cílová 142 objektů) ovlivnilo v rámci první aktualizace programu kladně, avšak bez věcné podstaty, vyřazení dvou ze tří finančně nejnáročnějších akcí a nové zařazení čtyř finančně méně náročných akcí.

Stanovené cíle a jejich indikátory měly být naplňovány konkrétními akcemi uvedenými v dokumentaci podprogramu č. 113 212. Z údajů a informací MPSV však nebylo zřejmé, jaká část dané problematiky má být jejich realizací vyřešena. **Návrh akcí nevycházal ze závazných koncepčních materiálů, které**

⁴ Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

by komplexně řešily potřeby pořízování a obnovy nemovitého majetku v působnosti ČSSZ. To bylo jednou z příčin zásadních změn akcí navržených k realizaci v rámci aktualizací dokumentace programu.

Například MPSV vyřadilo po necelém roce od zahájení realizace v prosinci 2008 v rámci první aktualizace z podprogramu č. 113 212 mj. dvě ze tří finančně nejnáročnějších akcí, které se týkaly objektů v Jihlavě a Mostě. Vyřadilo i akci, týkající se objektu v Kroměříži, jejíž příprava proběhla v předchozím programu č. 213 110⁵. Tato akce však byla nakonec v podprogramu realizována. Dále doplnilo čtyři nové akce, z nichž dvě v následující aktualizaci programu v červnu 2010 zase vyřadilo a nahradilo je akcemi již v té době realizovanými.

Pro budovy a stavby bylo v podprogramu č. 113 212 uvedeno 12 parametrů, které byly rovněž upravovány aktualizacemi dokumentace programu. V případě parametrů týkajících se nákladů byly jejich hodnoty zvýšeny, například v rámci první aktualizace to bylo v rozsahu od 4 % do 106 %. Úpravy hodnot zdůvodnilo MPSV průběhem přípravy akcí s tím, že limity byly objektivizovány na základě reálných cenových relací. **Podrobnější údaje k ověření hodnot parametrů MPSV nepředložilo.**

1.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113 212

Ke kontrole byly vybrány čtyři akce, které se týkaly objektů v Jihlavě, Opavě a Praze, s celkovými náklady 419,8 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou jejich přípravy a realizace byly zjištěny následující nedostatky:

- ČSSZ ukončila v průběhu přípravy v roce 2009 finančně nejnáročnější akci podprogramu s předpokládanými náklady 153,6 mil. Kč, týkající se výstavby budovy v Jihlavě. ČSSZ vyčerpala na akci 5,9 mil. Kč, z toho 3,3 mil. Kč na nákup pozemku. Pozemek byl v době kontroly nevyužitý a ze sdělení ČSSZ nebylo zřejmé, jak s ním bude naloženo. Zaměstnanci ČSSZ mají být umístěni v budově získané od ÚP ČR. Tato budova byla v době kontroly rekonstruována s předpokládanými náklady 17,5 mil. Kč (viz bod 4.2).
- MPSV stanovilo výdaje na financování akce výstavby budovy v Opavě až po čtyřech měsících od podání žádosti na jejich vydání. Výstavba se tak dostala do nevhodných klimatických podmínek, což bylo příčinou vzniku části víceprací a prodloužení doby výstavby na deset měsíců z původních šesti. Vícepráce v ceně 6,1 mil. Kč bez DPH (7,6 % z ceny díla) nebyly zadány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.⁶ Dodavatel navrhl vícepráce v říjnu a listopadu 2009, avšak ČSSZ uzavřela dodatek ke smlouvě až 14 dní po zahájení přejímacího řízení stavby dne 14. 5. 2010, přičemž vícepráce se týkaly i založení stavby.
- MPSV zaregistrovalo v dubnu 2008 do podprogramu akcí výstavby administrativní budovy (archivu) v Praze na základě investičního záměru, který ČSSZ nevypracovala v souladu se změnou koncepce archivace dokladů. Na koncepci změněnou již v roce 2007 bylo reagováno až v průběhu realizace akce v roce 2009. Došlo tak k věcným změnám stavby a navýšení nákladů o 10,7 mil. Kč. Dále bylo nutné s náklady 79,7 mil. Kč dovybavit novou budovu archivačními systémy.

2. Program č. 113 220 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení*

Dokumentaci programu schválilo MF v lednu 2011. Program navazoval na v letech 2010 a 2011 ukončené podprogramy z programu č. 113 210 a členil se na dva podprogramy. Kontrola byla zaměřena na podprogram č. 113V222 – *Pořízení a obnova majetku ČSSZ*. Druhý podprogram se týkal ICT.

2.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na roky 2011 až 2015 a jeho finanční potřeba na 3 079 mil. Kč. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113V222 jsou uvedeny v tabulce č. 2.

5 Program č. 213 110 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení*, který byl realizován v letech 2003 až 2007.

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

Tabulka č. 2 – Finanční podmínky podprogramu č. 113V222

(v mil. Kč)

	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem
Stanovená fin. potřeba	20	42	166	238	139	605
Upravená fin. potřeba	-	-	-	-	-	-
Schválený rozpočet	20	55	116	98	-	289
Upravený rozpočet	14	42	88	-	-	144
Skutečné čerpání	4	20	56	-	-	80

Zdroj: dokumentace programu, schválené rozpočty let 2011 až 2014 a státní závěrečné účty let 2011 až 2013.

Schválené peněžní prostředky na podprogram č. 113V222 byly v letech 2011 až 2013 vyčerpány jen ze 42 %, jak vyplývá z tabulky č. 2. MPSV nízké čerpání odůvodnilo redukcí finančních zdrojů. Zjištění NKÚ však ukázala, že na nečerpání schválených peněžních prostředků mělo významný podíl především zpoždování přípravy a realizace akcí.

Například v roce 2012 měla být zahájena realizace akce týkající se budovy v Mostě (šlo o akci vyřazenou v roce 2008 z podprogramu č. 113 212 – viz bod 1.2). V době kontroly probíhalo podle sdělení MPSV teprve jednání o převodu příslušnosti hospodaření k příslušnému objektu z ÚP ČR na ČSSZ.

MPSV alokovalo na podprogram týkající se ICT 80 % prostředků programu č. 113 220. Odůvodnilo to klesajícími zdrojovými možnostmi státního rozpočtu s tím, že prioritně musí být zajištěny informační systémy ČSSZ. Schválené prostředky na tento podprogram však byly v letech 2011 až 2013 čerpány jen ze 41 %, což MPSV odůvodnilo zásadní změnou koncepce ICT resortu do roku 2017.

2.2 Cíle, indikátory a parametry

Cíle programu navazovaly na záměry stanovené v předchozím období let 2008 až 2010 pro program č. 113 210. V podprogramu č. 113V222 na ně pro nemovitý majetek navazovaly čtyři cíle a indikátory. Nejvýznamnějším z nich byl z pohledu zaměření kontrolní akce cíl „uvedení objektů správ sociálního zabezpečení do provozuschopného stavu po majetkoprávním vypořádání“.

V dokumentaci podprogramu č. 113V222 byly uvedeny konkrétní akce pro naplňování stanovených cílů a indikátorů. Akce však nevycházely z komplexních koncepčních materiálů řešících potřeby v oblasti nemovitého majetku ČSSZ. MPSV v dokumentaci programu uvedlo, že vycházelo z materiálu *Strategické cíle ČSSZ pro období 2009–2013* z února 2009. Tyto strategické cíle však nebyly zaměřeny na rozvoj materiálně technické základny ČSSZ.

MPSV v případě nemovitého majetku navrhlo z podprogramu 113V222 k realizaci 12 akcí. **V době kontroly bylo dokončeno nebo bylo v realizaci pouze šest z nich**, ačkoliv podprogram má být ukončen v roce 2015. Například výše uvedený nejvýznamnější cíl podprogramu č. 113V222 měl být naplněn realizací pěti akcí. V realizaci však byla jen akce týkající se budovy v Jihlavě a v přípravě byla akce týkající se budovy v Jeseníku (viz i následující bod 2.3). Zbylé tři akce týkající se budov v Prostějově, Mostě a Děčíně nebyly zahájeny, ačkoliv k tomu mělo dojít v letech 2012 a 2013. Budovy v Jeseníku a Mostě měly být původně realizovány již v rámci předchozího programu č. 113 210.

2.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113V222

Ke kontrole byla vybrána finančně nejnáročnější akce, týkající se výstavby budovy v Jeseníku, s předpokládanými celkovými náklady 137,8 mil. Kč (viz příloha č. 1). Její realizace měla být zahájena v roce 2011 a dokončena má být do konce roku 2015. V době kontroly však nebylo ještě zahájeno stavební řízení. Důvodem byl skluz v projektové přípravě, která nebyla dokončena v plánovaném termínu do 20. 12. 2013.

3. Program č. 113 030 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny úřadů práce

Dokumentace programu, kterou MF schválilo v srpnu 2007, byla aktualizována v březnu 2009. Důvodem byla reakce na změnu úpravy systému financování programu v zákoně č. 218/2000 Sb., koncepční změna v postavení a působnosti úřadů práce (viz níže) a rozšíření zaměření programu o přípravu akcí, jejichž realizace měla být následně financována v programu č. 113 340 z prostředků EU (viz bod 4.).

Program měl obdobné zaměření jako programy uvedené v předchozích bodech 1 a 2 s tím, že se týkal majetku ÚP ČR. Členil se na dva podprogramy, z nichž kontrola byla zaměřena na podprogram č. 113 032 – *Pořízení a reprodukce majetku ve správě úřadů práce*. Druhý podprogram se týkal ICT.

Programy č. 113 030 a č. 113 340 negativně ovlivnily zásadní koncepční změny v postavení a působnosti úřadů práce, ke kterým došlo v průběhu jejich realizace:

- V případě programu č. 113 030 šlo o ustoupení MPSV z ledna 2008 od záměru zřídit národní úřad a okresní ředitelství pro zaměstnanost a sociální správu.
- Oba uvedené programy byly ovlivněny zřízením ÚP ČR od 1. 4. 2011 na základě zákona č. 73/2011 Sb.⁷ s novými organizačními jednotkami – krajskými pobočkami a Generálním ředitelstvím ÚP ČR (dále jen „GRÚP ČR“).

Od počátku realizace programů č. 113 030 a č. 113 340 neexistoval ujasněný koncepční dokument organizační struktury úřadů práce, který by byl výchozím předpokladem pro odpovídající přípravu a realizaci akcí a pro efektivní vynakládání peněžních prostředků státního rozpočtu. Tento stav vedl k významným změnám časových, finančních a věcných podmínek v průběhu realizace obou programů.

3.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na roky 2008 a 2009 a finanční potřeba na 609 mil. Kč. Důvodem krátké doby realizace byl záměr zřídit s účinností od ledna 2009 výše uvedený národní úřad a okresní ředitelství. MPSV po ustoupení od tohoto záměru prodloužilo aktualizací dokumentace realizaci programu do konce roku 2013 a zvýšilo jeho finanční potřebu na 1 998 mil. Kč. Správnost stanovené finanční potřeby nebylo možné vyhodnotit, neboť **MPSV nepředložilo žádný dokument, který by se problematikou pořízení a obnovy nemovitého majetku úřadů práce komplexně a koncepčně zabýval.**

Z aktualizované finanční potřeby programu však bylo vyčerpáno jen 636 mil. Kč, tj. 32 %. Důvodem nízkého čerpání bylo mj. zpoždování přípravy a realizace akcí. MPSV proto v době kontroly předpokládalo prodloužení realizace programu do konce roku 2015. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113 032 jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 032 (v mil. Kč)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Stanovená fin. potřeba	408	169	-	-	-	-	577
Upravená fin. potřeba	145	427	313	349	367	364	1 965
Schválený rozpočet	418	376	64	80	64	120	1 122
Upravený rozpočet	381	263	58	79	64	95	940
Skutečné čerpání	145	228	95	31	61	65	625

Zdroj: dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2008 až 2013.

Z tabulky č. 3 vyplývá, že **schválené peněžní prostředky byly vyčerpány jen z 56 %**. To ukazuje i na nedostatky v nastavení finančních, časových a věcných podmínek programu č. 113 030, resp. podprogramu č. 113 032.

⁷ Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů.

3.2 Cíle, indikátory a parametry

Cíle programu a jeho podprogramů byly v březnu 2009 významně upraveny aktualizací dokumentace. Pro kontrolovaný podprogram č. 113 032 bylo původně stanoveno pět cílů, z nichž byl v rámci aktualizace jeden vyřazen, tři nové doplněny a dva byly změněny. Z pohledu kontrolní akce byly nejvýznamnější tři cíle zaměřené na budovy úřadů práce a na komplexní přípravu akcí. Tyto cíle byly specifikovány indikátory vyjadřujícími počty objektů či pracovišť, které mají být pořízeny, zrekonstruovány, opraveny apod., nebo vyjadřujícími počty zpracovaných projektových dokumentací novostaveb.

V nastavení indikátorů byly zjištěny obdobné nedostatky jako u programu č. 113 210 (viz bod 1.2 kontrolního závěru):

- nebylo možné objektivně ověřit správnost stanovení hodnot indikátorů ani jejich zásadních změn uskutečněných v rámci aktualizace dokumentace programu,
- až na výjimky nebyla stanovena výchozí hodnota indikátorů,
- hodnota indikátoru „počet komplexně zrekonstruovaných pracovišť v objektech“ nebyla kvalitativně vymezena rozsahem rekonstrukce příslušných pracovišť.

Na nedostatky ve specifikaci cílů indikátory ukazuje i to, že v době kontroly byla většina indikátorů podprogramu č. 113 032 plněna, ačkoliv jeho finanční potřeba byla vyčerpána jen z 32 %. MPSV to zdůvodnilo tím, že vzhledem ke snížení prostředků státního rozpočtu byly v jednotlivých letech realizovány finančně méně náročné akce. Výše uvedené nízké čerpání schválených peněžních prostředků však toto zdůvodnění potvrzuje jen zčásti. Bylo zjištěno, že na nečerpání se významně podílelo i zpoždování přípravy a realizace akcí.

Například MPSV zaregistrovalo v říjnu 2007 do podprogramu č. 113 032 akci týkající se budovy v Praze 9 jako zásadní s termínem realizace do září 2009. V červenci 2008 ji však před zahájením realizace ukončilo z důvodu změny koncepce využití budovy. V květnu 2009 pak do tohoto podprogramu zaregistrovalo přípravu této akce s termínem dokončení do listopadu 2009. Ta však z důvodu dalších problémů v přípravě nebyla v době kontroly ještě dokončena.

Obdobně jako u programu č. 113 210 nebylo z MPSV předložených dokladů zřejmé, jaká část problematiky má být realizací akcí zařazených do podprogramu č. 113 032 vyřešena.

3.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113 032

Ke kontrole byly vybrány dvě akce rekonstrukcí budov v Mělníku a Znojmě s celkovými náklady 142,7 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou jejich přípravy a realizace byly zjištěny především nedostatky v zadávání veřejných zakázek na stavební práce:

- U akce rekonstrukce budovy v Mělníku šlo o nedostatečně vymezené požadavky na profesní kvalifikační předpoklady. Z tohoto důvodu byl vyloučen uchazeč s cenou o 0,6 mil. Kč nižší, než byla cena vybraného uchazeče. Dále šlo o vícepráce v ceně 5,3 mil. Kč bez DPH (12,7 % z ceny díla), které nebyly zadány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.
- U akce rekonstrukce budovy ve Znojmě mohlo dojít k narušení soutěžního prostředí, neboť vybraný uchazeč realizoval stavební práce v rozsahu 26 % prostřednictvím subdodavatele, který se jako uchazeč o tuto veřejnou zakázku umístil na druhém místě ze tří uchazečů. Ačkoliv vybraný uchazeč ve své nabídce uvedl, že veřejnou zakázku bude realizovat vlastními kapacitami, celkový rozsah prací realizovaných subdodavatelem byl 49 %.

4. Program č. 113 340 – *Integrovaný operační program v oblastech intervence zaměstnanosti a sociálních služeb*

Program sloužil k předfinancování projektů (akcí) spolufinancovaných z prostředků EU z *Integrovaného operačního programu* (dále jen „IOP“). Řídicím orgánem bylo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) a zprostředkujícími subjekty MPSV a Centrum pro regionální rozvoj (příspěvková organizace MMR). Příprava většiny akcí byla financována z programu č. 113 030.

Dokumentace programu neobsahovala (v souladu s pokyny MF) veškeré náležitosti požadované zákonem č. 218/2000 Sb. a vyhláškou č. 560/2006 Sb. Postupováno bylo podle příslušných dokumentů IOP, které byly přílohou dokumentace programu. Dokumentace, kterou MF schválilo v listopadu 2008, byla v červenci 2009 aktualizována z důvodu rozšíření věcné náplně programu o podporu, kterou nešlo financovat z prostředků EU. Program se členil na dva podprogramy, které byly zaměřeny na služby v oblasti sociální integrace a v oblasti zaměstnanosti (analogicky k oblastem intervence IOP). Kontrola byla zaměřena na podprogram 113 34D – *Služby v oblasti zaměstnanosti (pro oblast intervence 3.3)*.

Realizace podprogramu č. 113 34D byla negativně ovlivněna neexistencí ujasněného koncepčního dokumentu organizační struktury úřadů práce a vznikem ÚP ČR od 1. 4. 2011 na základě zákona č. 73/2011 Sb., jak bylo uvedeno v bodě 3.

MPSV v souvislosti s uvedeným zákonem uvádělo, že GŘ ÚP ČR bude sídlit ve stávajících prostorách MPSV, krajské pobočky v budovách současných úřadů práce, změna nebude mít zvýšené nároky na státní rozpočet a nebudou nutné nové úřední ani nové budovy. Přijetím zákona mělo být již v prvním roce dosaženo úspory provozních nákladů ve výši cca 175 mil. Kč. **V následujících letech po vzniku ÚP ČR však MPSV odůvodňovalo nezbytnost nákupu budovy v Praze 7 s celkovými náklady 329 mil. Kč, ve které mělo sídlit mj. GŘ ÚP ČR, i pořízování dalších budov mj. nevytvořením odpovídajících materiálně technických podmínek pro řízení a efektivní fungování ÚP ČR.**

4.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na duben 2009 až prosinec 2014. Jeho finanční potřeba činila 3 589 mil. Kč, z toho 3 019 mil. Kč mělo být uhrazeno z prostředků EU. Aktualizací dokumentace byla finanční potřeba zvýšena na 4 193 mil. Kč, z toho z prostředků EU mělo být uhrazeno 3 259 mil. Kč. Finanční potřeba, schválené peněžní prostředky a jejich čerpání na podprogram č. 113 34D jsou uvedeny v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 34D (v mil. Kč)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Celkem
Stanovená fin. potřeba	343	359	196	205	213		1 316
Upravená fin. potřeba	336	356	358	375	310		1 735
Schválený rozpočet	336	120	194	216	93	793	1 752
Upravený rozpočet	336	349	194	216	397	-	1 492
Skutečné čerpání	0	0	66	204	446	-	716

Zdroj: dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty na roky 2009 až 2014 a státní závěrečné účty let 2009 až 2013.

Z tabulky č. 4 vyplývá, že **z upravené finanční potřeby na roky 2009 až 2014 bylo v letech 2009 až 2013 vyčerpáno jen 41 %**. Schválené peněžní prostředky byly v letech 2009 až 2013 vyčerpány ze 75 %. Ačkoliv realizace podprogramu č. 113 34D měla probíhat od dubna 2009, peněžní prostředky začaly být v omezené míře čerpány až v roce 2011. Podle sdělení MPSV to bylo způsobeno především:

- pozdním zahájením realizace programu č. 113 340 z důvodu administrativních problémů (zapojení dvou zprostředkujících subjektů a metodické problémy na straně řídicího orgánu IOP),
- podceněním časové náročnosti projektů a jejich přípravy,
- přijetím zákona č. 73/2011 Sb., na jehož základě se změnila organizační struktura úřadů práce a došlo ke změně kompetencí při realizaci projektů.

4.2 Cíle (aktivity), indikátory a parametry

Kontrola byla zaměřena na dvě ze tří aktivit podprogramu č. 113 34D, u kterých byl příjemcem peněžních prostředků ÚP ČR. Tyto aktivity se týkaly investiční podpory transformace a posilování služeb zaměstnanosti a vybudování dalších školicích středisek služeb zaměstnanosti. Pro každou z nich byl stanoven jeden indikátor výsledku a jeden indikátor výstupu. Například podle indikátorů výstupu mělo být podpořeno 12 institucí a tři školicí střediska služeb zaměstnanosti.

Vypracování návrhu projektů vhodných k realizaci zadalo MPSV obchodní společnosti (celková úhrada za poradenství v rámci IOP činila 1,1 mil. Kč). Ta realizovala v období od listopadu 2009 do září 2013 čtyři výběry, v rámci nichž měnila podle požadavků MPSV výběrová kritéria a vzorek projektů, z nichž byl výběr prováděn. Celkem společnost navrhla 52 projektů (šest z nich opakovaně), z nichž MPSV k realizaci schválilo 14 projektů. **Výběr projektů k zařazení do podprogramu č. 113 34D tak byl poměrně komplikovaný a málo transparentní.**

Například změna nastavení kritérií pro třetí výběr, který proběhl 11. 7. 2013, umožnila vybrat k realizaci pracoviště ÚP ČR Praha-východ a ÚP ČR Praha-západ, jejichž umístění bylo plánováno do nově pořízené budovy pro GRÚ ÚP ČR v Praze 7. V této budově mělo sídlit také call centrum ÚP ČR a mělo být vytvořeno nové centrální školicí středisko. Nákup administrativní budovy pro GRÚ ÚP ČR nebyl součástí uvedeného návrhu 52 projektů ani s ním nebylo počítáno v dokumentaci programu č. 113 340. Zařazení tohoto projektu do podprogramu zdůvodnilo MPSV mj. náhradou za projekty, jejichž realizace by byla z časových důvodů a stavu přípravy neuskutečnitelná. Projekt nákupu budovy schválilo vedení MPSV 25. 7. 2013 v návaznosti na jím vypracovaný materiál *Další postup v integrovaném operačním programu, oblastech intervence sociálních služeb a zaměstnanosti s ohledem na riziko ztráty části alokace*. Nákup schválila po několika jednáních vláda usnesením ze dne 6. listopadu 2013 č. 842⁸.

Rovněž **výběr projektů** týkajících se školicích středisek služeb zaměstnanosti **nevycházel ze závazné koncepce, která by potřeby ÚP ČR ve vzdělávací oblasti objektivně vymezila** a v návaznosti na to řešila například počty a umístění školicích středisek. To následně vedlo k řadě koncepčních změn:

- Podle záměrů MPSV měla být v programu č. 113 030 provedena příprava výstavby nebo rekonstrukcí školicích středisek pro úřady práce ve Žďáru nad Sázavou (budova v Rokytně), Hradci Králové, Sokolově, Olomouci a Písku. Realizace měla proběhnout v podprogramu č. 113 34D. Realizován však byl jen projekt v Hradci Králové a projekt v Sokolově má být dokončen do dubna 2015. Projekt v Rokytně s předpokládanými náklady 60 mil. Kč a termínem dokončení do roku 2013 byl v průběhu realizace zastaven. Důvodem bylo přemístění školicího střediska do Pardubic, jehož výstavba byla do podprogramu č. 113 34D zařazena v roce 2012. **ÚP ČR tak zůstala v Rokytně rozestavěná budova.** Od realizace zbylých dvou projektů v Olomouci a Písku bylo upuštěno.
- Do projektu, který se týkal nákupu nové budovy v Praze 7 v roce 2013, zařadil ÚP ČR i zřízení centrálního školicího střediska, avšak z podkladů k programům č. 113 030 a 113 340 nevyplývá, že by se zřízením tohoto školicího střediska bylo počítáno. Ve zdůvodnění projektu výstavby školicího střediska v Pardubicích (viz předchozí odrážka) bylo uvedeno, že se v něm předpokládá vzdělávání cca 4,5 tis. zaměstnanců z devíti krajských poboček ÚP ČR, včetně hlavního města Prahy.
- V roce 2006 bylo s náklady 44,6 mil. Kč dokončeno školicí středisko v Jihlavě (viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/02). Využití školicího střediska bylo velmi nízké, proto byla jeho část pronajímána pro jiné účely. Od poloviny roku 2012 nebylo využíváno vůbec a ÚP ČR předal v prosinci 2012 jeho objekt jako nepotřebný ČSSZ. Ta jej v současné době rekonstruuje s náklady 17,5 mil. Kč (viz bod 1.3 kontrolního závěru).

⁸ Usnesení vlády ze dne 6. listopadu 2013 č. 842, o nákupu administrativního objektu v Praze 7, Dobrovského č. 1278/25 pro Úřad práce České republiky.



4.3 Kontrolované akce z podprogramu č. 113 34D

Ke kontrole byly vybrány tři akce, které se týkaly objektů v Karlových Varech, Pardubicích a Praze 7, s celkovými náklady 674,5 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou jejich přípravy a realizace byly zjištěny následující nedostatky:

- U akce výstavby objektu v Karlových Varech trvalo zprostředkujícím subjektům posouzení výběru dodavatele stavebních prací pro vydání stanovení výdajů od jejich zaslání úřadem práce více než 2,5 měsíce. Úřad práce tak nedodržel maximální lhůtu pro uzavření smlouvy stanovenou zákonem č. 137/2006 Sb. a porušil jednu z podmínek pro čerpání prostředků z podprogramu.

V budově s projektovanou kapacitou 75 zaměstnanců, kterou ÚP ČR pořídil v roce 2012, bylo v době kontroly umístěno o 43 % více zaměstnanců. Dalších devět zaměstnanců zůstalo v původní budově, která je podle úřadu práce v řadě kritérií nevyhovující. Pořízení kapacitně nedostatečné budovy bylo důsledkem především uvedené koncepční nejasnosti organizace a činnosti ÚP ČR v době výstavby budovy.

- Pro objekt v Pardubicích byla navržena rekonstrukce stávající budovy a její dostavba na sousedním pozemku s předpokládanými náklady 130 mil. Kč. Tuto variantu ale MPSV v roce 2007 a následně ani v roce 2010 neschválilo. Uváděným důvodem byla velikost pozemku 3 775 m², který jeho vlastník nabízel k prodeji pouze jako celek za 15 mil. Kč, přičemž pro výstavbu by byla dostačující výměra 1 200 m². MPSV nakonec schválilo v roce 2012 variantu výstavby zcela nové budovy v jiné lokalitě na pozemcích o výměře 13 672 m², které úřad práce získal bezúplatně. Předpokládané náklady na schválenou variantu 267 mil. Kč byly více než dvojnásobné oproti neschválené variantě.

V průběhu přípravy akce odstoupil zpracovatel projektové dokumentace od smlouvy. To vedlo k prodloužení přípravy a spojení vypracování zbylých stupňů projektových dokumentací a provedení stavebních prací do jedné veřejné zakázky. V době kontroly tak nebylo ještě zahájeno stavební řízení. Ze stanovení výdajů, které MPSV vydalo již v říjnu 2012, na částku 267 mil. Kč (změnou z ledna 2014 ji snížilo na 259 mil. Kč), bylo vyčerpáno 0,8 mil. Kč. Existuje tak zvýšené riziko, že přidělené peněžní prostředky nebudou ve stanoveném programovém období pro IOP vyčerpány.

- V případě nákupu budovy v Praze 7 nedoložil ÚP ČR, že provedl řádný výběr vhodných nemovitostí, což byla jedna z podmínek stanovených v dokumentaci IOP. Nedostatkem byla zejména chybějící jednoznačná kritéria pro výběr nemovitosti a nedoložení dokladů použitých k výběru. Nedoložil ani věrohodné údaje o počtech zaměstnanců, kteří by měli v budově pracovat.

5. Program č. 113 310 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny sociálních služeb

Dokumentace programu, kterou MF schválilo v květnu 2007, byla v letech 2008 až 2013 čtyřikrát aktualizována. Důvodem bylo především zařazení dvou nových podprogramů a v případě čtvrté aktualizace, kterou MF vzalo na vědomí, prodloužení doby realizace a snížení finanční potřeby programu. Zdroji financování programu byly především prostředky státního rozpočtu a dále vlastní zdroje účastníků programu a dotace z územních rozpočtů.

Program se členil na čtyři podprogramy. Kontrola byla zaměřena na podprogramy č. 113 313 – *Podpora reprodukce majetku služeb sociální péče* a č. 113 314 – *Podpora výstavby domovů důchodců* (tento podprogram byl do programu zařazen v listopadu 2008). Zbylé dva podprogramy byly zaměřeny na služby sociální prevence, včetně podpory mobility, a na reprodukci majetku v odvětví práce a sociálních věcí podle návrhů Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

5.1 Časové a finanční podmínky

Doba realizace programu byla stanovena na období od června 2007 do prosince 2013. Čtvrtou aktualizací, schválenou MPSV 19. 12. 2013, byla prodloužena do konce roku 2018. MPSV to zdůvodnilo úspornými opatřeními vlády, kdy od roku 2010 nemohlo v plné výši využít alokované prostředky a tím naplnit cíle pro původní časové období. Finanční potřeba programu týkající se prostředků státního rozpočtu byla stanovena na 2 730 mil. Kč. Aktualizací dokumentace programu byla v roce 2008 zvýšena na 4 730 mil. Kč.

Zdrojem financování podprogramu č. 113 314 měly být ve výši 2 000 mil. Kč prostředky bývalého Fondu národního majetku, které měly být do rozpočtu MPSV poskytnuty na základě zákona č. 178/2005 Sb.⁹ ve znění účinném od 18. 9. 2006. MF je uvolnilo až v roce 2008 a jen ve výši 500 mil. Kč. Novelou zákona č. 178/2005 Sb. byla s účinností od ledna 2012 možnost financovat výstavbu domovů důchodců z těchto prostředků zrušena. Z předpokládané potřeby tak byla v podprogramu č. 113 314 vyčerpána necelá čtvrtina, jak ukazuje tabulka č. 6. V návaznosti na to MPSV v aktualizaci dokumentace programu z prosince 2013 snížilo finanční potřebu programu ze 4 730 mil. Kč na 3 492 mil. Kč.

Finanční potřeby programu týkající se prostředků státního rozpočtu, peněžní prostředky schválené ve státním rozpočtu a jejich čerpání do roku 2013 na podprogramy č. 113 313 a 113 314 jsou uvedeny v tabulkách č. 5 a 6.

Tabulka č. 5 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 313 (v mil. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Stanovená fin. potřeba	140	330	371	377	380	850		2 448
Upravená fin. potřeba*	228		518	452	461	510	512	2 681
Schválený rozpočet	**	**	504	**	**	49	0	-
Upravený rozpočet	135	97	482	174	**	49	43	-
Skutečné čerpání	72	93	372	177	99	79	15	907

Zdroj: dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2007 až 2013.

* Podle třetí aktualizace dokumentace programu z března 2009, platné do konce roku 2013.

** MPSV v uvedených letech na podprogram peněžní prostředky nerozepisovalo.

Tabulka č. 6 – Finanční podmínky podprogramu č. 113 314 (v mil. Kč)

	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Stanovená fin. potřeba	499	401	400	400	300	2 000
Upravená fin. potřeba*	107	392	401	400	700	2 000
Schválený rozpočet	**	**	222	0	0	-
Upravený rozpočet	107	401	222	74	0	804
Skutečné čerpání	11	190	212	76	0	489

Zdroj: dokumentace programu a její aktualizace, schválené rozpočty a státní závěrečné účty let 2009 až 2013.

* Podle třetí aktualizace dokumentace programu z března 2009, platné do konce roku 2013.

** MPSV v uvedených letech na podprogram peněžní prostředky nerozepisovalo.

Peněžní prostředky podle upravených rozpočtů byly na podprogram č. 113 313 vyčerpány v letech 2007 až 2013, bez roku 2011, z 82 % a na podprogram č. 113 314 v letech 2009 až 2013 jen z 61 %, jak ukazují tabulky č. 5 a 6. **Jednou z příčin nízkého čerpání bylo prodlužování stanovených termínů přípravy a realizace akcí zařazených do podprogramů, jak bylo kontrolou zjištěno u devíti z deseti kontrolovaných akcí.**

⁹ Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

5.2 Cíle, indikátory a parametry

Podprogramů č. 113 313 a 113 314 se z pěti cílů programu týkaly tři cíle zaměřené na zvyšování kapacit pobytových zařízení sociálních služeb, zkvalitnění pobytových služeb sociální péče a snižování energetické náročnosti objektů. Jejich věcnou náplní byly v podstatě nákupy, výstavby, rekonstrukce a modernizace budov nebo jejich částí. V dokumentacích programu a podprogramů však nebyla obsažena technicko-ekonomická zdůvodnění cílů, jak požaduje zákon č. 218/2000 Sb.

Cíle programu a jeho podprogramů nevycházely z koncepčních dokumentů, které by stanovovaly priority rozvoje sociálních služeb, analyzovaly existující zdroje a potřeby osob, kterým jsou sociální služby určeny, apod. MPSV mělo koncepční dokument uvedeného charakteru zpracovat podle zákona č. 108/2006 Sb.¹⁰ V letech 2009 až 2011 jej i začalo připravovat, ale práce na něm v dubnu 2011 pozastavilo. Důvody byly podle MPSV zejména příprava a spuštění sociální reformy od ledna 2012 a přehodnocení formy a obsahu strategického materiálu.

Cíle podprogramů byly specifikovány indikátory, které vyjadřovaly například počty zvýšení nebo modernizace lůžek ve stávajících zařízeních, počty nových lůžek apod. MPSV v rámci aktualizací dokumentace programu hodnoty některých indikátorů měnilo, přesouvalo mezi cíli a některé indikátory i přidávalo. Úpravy hodnot nebyly doprovázeny odpovídajícími úpravami finančních parametrů. **Správnost hodnot indikátorů a jejich změn nebylo možné z dokladů MPSV objektivně ověřit.** MPSV pouze sdělilo, že byly stanoveny na základě kvalifikovaného odhadu potřeb.

Obdobně jako u předchozích programů i zde NKÚ konstatuje, že **některé indikátory nebyly z důvodu chybějící vazby mezi kvantitativním a kvalitativním vymezením objektivním ukazatelem pro hodnocení míry naplňování stanovených cílů.**

Například v případě indikátoru vyjadřujícího počet modernizovaných lůžek nebyl pojem „modernizované lůžko“ nijak blíže vymezen. Jeho cílovou hodnotu stanovilo MPSV na 1 300 zmodernizovaných lůžek (jde o zvýšenou hodnotu o 600 lůžek po druhé aktualizaci dokumentace programu). Plnění stanovené hodnoty zásadně ovlivňovala náročnost rekonstrukce nebo modernizace. Z téměř jedné třetiny tak uvedenou cílovou hodnotu naplnila hodnotou 403 lůžek jediná akce s účastí státního rozpočtu ve výši jen 1,43 mil. Kč. U této akce tak náklady na jedno lůžko činily 3,5 tis. Kč, kdežto u řady jiných akcí, kde byla prováděna rozsáhlejší modernizace, přesahovaly náklady na lůžko 1 000 tis. Kč.

Chybí i vazba indikátorů na změnu kapacity zařízení sociálních služeb po dokončení akce. Indikátory sice ukazují počty nových nebo zmodernizovaných lůžek, ale v případech, kdy dochází ke snížení původní kapacity, neukazují stav objektivně. Například u akce týkající se Domova Hortenzie ve Frenštátě pod Radhoštěm stanovilo MPSV hodnotu indikátoru vyjadřujícího počet modernizovaných lůžek na 87, ale před realizací akce byla kapacita zařízení 109 lůžek. Obdobně tomu bylo u dvou akcí týkajících se domova důchodců ve Ždírci, kde se po dokončení akcí snížil počet lůžek o tři. V tomto případě byla hodnota indikátoru vyjadřujícího počet modernizovaných lůžek 54 a počet nových lůžek 60.

Zásadním cílem programu (naplňovaným realizací akcí v podprogramech č. 113 313 a 113 314) bylo zvyšování kapacit pobytových zařízení sociálních služeb. Z dokumentace programu nebylo zřejmé, do jaké míry bude realizací programu daná problematika (nedostatečná kapacita zařízení sociálních služeb) vyřešena. Bylo zjištěno, že **přínos programu pro řešení uvedených potřeb byl velmi nízký.** Například v zařízeních typu domov pro seniory a domov se zvláštním režimem mělo být v rámci obou podprogramů vybudováno 1 950 lůžek. V porovnání se stávající kapacitou (podle údajů z roku 2007) šlo o navýšení počtu lůžek jen o 4,3 %. V letech 2007 až 2013 bylo z tohoto počtu vybudováno 895 lůžek, tj. roční navýšení bylo řádově ve stovkách lůžek. V analytickém materiálu¹¹ Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., byla přitom uváděna roční potřeba navýšení kapacit uvedených zařízení sociálních služeb řádově v tisících lůžek.

10 Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

11 Závěrečná zpráva o řešení projektu *Analýza a prognóza potřeb poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením* z roku 2009.

Byla zjištěna **vysoká regionální disparita podpory poskytnuté z kontrolovaných podprogramů**, kterou nelze odůvodnit různou poptávkou po sociálních službách. Téměř tři čtvrtiny prostředků státního rozpočtu (74 %) bylo rozděleno na akce realizované ve Zlínském, Pardubickém a Královéhradeckém kraji a v Kraji Vysočina. Naproti tomu v Jihočeském kraji nebyla realizována žádná akce a na území hlavního města Prahy a v Libereckém kraji jen jedna akce.

Parametry programu a jeho podprogramů zpravidla vyjadřovaly maximální náklady na měrnou jednotku. Naplnění parametrů (kritérií) bylo podmínkou pro poskytnutí dotace. **MPSV však nestanovilo jednotný postup pro výpočet hodnot parametrů.** Účastníci programu v žádostech o poskytnutí dotace, ale i MPSV při jejich posuzování vycházeli z rozdílných výchozích hodnot nákladů. Byly používány celkové náklady akce, náklady jen stavebních objektů, náklady stavebních objektů snížené o různé odpočty apod.

5.3 Kontrolované akce z podprogramů č. 113 313 a 113 314

Z podprogramu č. 113 313 bylo ke kontrole vybráno sedm akcí, které se týkaly objektů sociální péče ve Ždírci (dvě akce), Valašské Bystřici, Zborovicích, Kvasicích, Uherském Ostrohu a Frenštátě pod Radhoštěm, s celkovými náklady 366,6 mil. Kč a z podprogramu č. 113 314 bylo vybráno pět akcí, které se týkaly objektů ve Znojmě, Velkém Meziříčí, Jihlavě, Valašské Bystřici a Bystřici pod Hostýnem, s celkovými náklady 537,7 mil. Kč (viz příloha č. 1). Kontrolou přípravy a realizace vybraných akcí byly zjištěny například následující nedostatky:

- U pěti akcí nebyly dodrženy podmínky, které MPSV stanovilo v registračních listech akcí a v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Jednalo se například o nedodržení parametrů akce, použití úvěru pro financování akce bez souhlasu MPSV, nedostatky při zadávání veřejných zakázek, pozdní oznámení změn parametrů akce apod. Porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, je podle zákona č. 218/2000 Sb. neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu a porušením rozpočtové kázně. Ve většině ze zjištěných případů se však jednalo o nedodržení podmínek, která neměla dopad na užití dotace ze státního rozpočtu ani na splnění cílů akcí (viz i následující bod 6.1).
- U desíti akcí byly zjištěny nedostatky v zadávání veřejných zakázek, kdy byl porušen zákon č. 137/2006 Sb. nebo závazná metodika stanovená v dokumentaci programu č. 113 310 (v případech nedodržení metodiky šlo především o veřejné zakázky malého rozsahu). Jednalo se o nevyloučení uchazečů, kteří nesplnili kvalifikační podmínky nebo požadavky vyplývající ze zadávací dokumentace, nedodržení zákonem č. 137/2006 Sb. stanovených lhůt, nedodržení zásady rovného zacházení, nesprávné postupy při zadávání dodatečných prací, oslovení menšího počtu uchazečů, než stanovila uvedená metodika, apod.

6. Ostatní vybraná zjištění

6.1 Nedodržení podmínek, za kterých byly prostředky státního rozpočtu poskytnuty

Kontrolou byla zjištěna řada porušení podmínek, které MPSV stanovilo v souvislosti s poskytováním peněžních prostředků z programů. Ve většině případů neměla tato porušení negativní dopad na čerpání peněžních prostředků ani na splnění cílů akcí. Například se jednalo o překročení stanoveného termínu ukončení akce o sedm dní, neoznámení navýšení nákladů hrazených z vlastních zdrojů o 0,07 % (76 tis. Kč) MPSV, nedodržení zákona č. 137/2006 Sb. bez ovlivnění výsledku zadávacího řízení apod.

MPSV ve zjištěných případech nevyužilo dostatečně možnosti dané § 14 zákona č. 218/2000 Sb. vyčlenit z podmínek stanovených pro čerpání peněžních prostředků z programů méně závažné podmínky nebo uvést, která nesplnění podmínek jsou méně závažná. Podle zmíněného zákona proto i výše uvedená nedodržení podmínek indikovala porušení rozpočtové kázně.

6.2 Metodika zadávání veřejných zakázek programu č. 113 310

MPSV stanovilo účastníkům programu č. 113 310 povinnost postupovat při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb. a podle metodiky uvedené v dokumentaci programu. **Metodika však nebyla v některých případech v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.** Například podle zákona č. 137/2006 Sb. mohl zadavatel zvolit jako hodnotící kritérium nabídek ekonomickou výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídkovou cenu. V metodice však MPSV stanovilo jako hodnotící kritérium jen nejnižší nabídkovou cenu.

6.3 Plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných kontrolní akcí č. 09/02

Opatření navržená MPSV ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 09/02 vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 18. ledna 2010 č. 58¹². Programů č. 113 210, 113 030 a 113 310 se týkala čtyři opatření v oblastech věcných cílů a indikátorů, vymezení finančních, časových a věcných podmínek, vymezení obsahu investičního záměru a transparentnosti výběru akcí. **Opatření však nebyla splněna nebo byla splněna jen částečně:**

- Předpokladem pro realizaci prvních dvou opatření mělo být vypracování koncepcí materiálně technické základny ČSSZ a ÚP ČR. Kontrolou bylo zjištěno, že tato opatření nebyla splněna, neboť koncepce materiálně technické základny nebyly zpracovány.
- Třetí opatření, které se týkalo vymezení konkrétního způsobu hodnocení efektivnosti dané akce v dokumentaci programu, nebylo splněno u programů č. 113 030 a č. 113 310.
- Ke čtvrtému opatření, které předpokládalo zřídit v rámci jednotlivých programů seznam všech nepřijatých akcí, včetně zdůvodnění nepřijetí, MPSV uvedlo, že k žádnému vracení investičních záměrů z důvodu jejich nezaregistrování nedochází.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na pořizování a obnovu nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb z pěti programů, jejichž správcem bylo MPSV. Konkrétně bylo kontrolováno šest jejich podprogramů, z nichž bylo v letech 2009 až 2013 vynaloženo na nemovitý majetek ČSSZ 871 mil. Kč, ÚP ČR 1 341 mil. Kč a sociálních služeb 1 396 mil. Kč. U příjemců peněžních prostředků bylo kontrolováno 22 akcí s celkovými náklady 2 279 mil. Kč. Podrobnější údaje o kontrolovaných akcích jsou uvedeny v tabulce č. 7 a v příloze č. 1.

Tabulka č. 7 – Údaje o kontrolovaných akcích

	Jednotka	ČSSZ	ÚP ČR	Sociální služby	Celkem
Pořízení a obnova budov					
- počet	ks	5	5	12	22
- celkové náklady	mil. Kč	558	817	904	2 279
Pořízení budov					
- počet	ks	5	3	6	14
- celkové náklady	mil. Kč	558	675	610	1 843
- zaměstnanci/lůžka**	počet	382	506	417	x
Obnova budov					
- počet	ks	0	2	6*	8
- celkové náklady	mil. Kč	0	142	294	436
- zaměstnanci/lůžka**	počet	0	150	252	x

* Údaj zahrnuje i případnou přístavbu objektu.

** Počet zaměstnanců platí pro budovy ČSSZ a ÚP ČR a počet lůžek pro budovy sociálních služeb.

12 Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2010 č. 58, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 09/02 Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

1. Zjištěné nedostatky

V činnosti MPSV jako správce programů byly zjištěny zejména nedostatky týkající se zpracování dokumentací programů, včetně jejich změn, a registrace akcí do programů. Konkrétně bylo zjištěno:

- **Stanovené cíle a jejich specifikace indikátory nezobrazovaly objektivně potřeby v oblasti nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb,** neboť nevycházely ze závazných koncepčních materiálů a nebyl z nich zřejmý dopad na míru vyřešení dané problematiky po realizaci programů.
- **Z podkladů, které MPSV předložilo ke kontrole, nebylo možné ověřit správnost stanovení indikátorů a jejich hodnot.** Přitom v některých případech nebyly stanovené indikátory objektivním ukazatelem pro hodnocení míry naplňování stanovených cílů.
- V případě programů č. 113 030 a 113 340 byla počáteční fáze realizace negativně ovlivněna nejasností organizační struktury úřadů práce a od dubna 2011 vznikem ÚP ČR na základě zákona č. 73/2011 Sb., který přinesl zásadní změnu v postavení a působnosti úřadů práce.
- **MPSV měnilo neúměrně často v průběhu realizace finanční potřebu podprogramů,** přitom schválenými rozpočty přidělené peněžní prostředky na ně byly vyčerpány jen v rozmezí od 42 % do 82 %. **MPSV měnilo i akce, které předpokládalo z programů financovat** (netýká se programu č. 113 310, u kterého nebyly konkrétní akce předem stanoveny). Například významným zásahem do realizace podprogramu č. 113 34D bylo dodatečné zařazení nákupu budovy v Praze 7 pro ÚP ČR s předpokládanými náklady 329 mil. Kč v červenci 2013, tj. v době, kdy hrozilo riziko, že finanční prostředky alokované v IOP nebudou vyčerpány. MPSV přitom v souvislosti se zákonem č. 73/2011 Sb. uvádělo, že jeho přijetí nebude mj. vyžadovat pořízení nových budov.
- V případě podprogramu č. 113 34D (spolufinancovaného z prostředků EU) nastavilo MPSV poměrně komplikovaný a málo transparentní systém předvýběru vhodných projektů (akcí).
- V případě programu č. 113 310 stanovilo MPSV účastníkům programu povinnost postupovat při výběru dodavatelů podle interní metodiky, která nebyla v některých ustanoveních v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.

Kontrolou akcí týkajících se nemovitého majetku ČSSZ, ÚP ČR a sociálních služeb byly zjištěny zejména tyto nedostatky:

- Provádění zásadních věcných změn v průběhu přípravy a realizace některých akcí.
- ÚP ČR nedoložil, že před realizací nákupu budovy v Praze 7 provedl řádný výběr vhodných nemovitostí. Nedoložil ani věrohodné údaje o počtech zaměstnanců, kteří by měli v budově pracovat.
- V případě objektu ÚP ČR v Pardubicích byla v přípravě varianta (novostavba), která byla o cca 130 mil. Kč dražší než jiná varianta (rekonstrukce a dostavba stávající budovy). Levnější variantu MPSV neschválilo s odůvodněním, že potřebný pozemek pro dostavbu, který jeho majitel nabízel pouze jako celek za cenu 15 mil. Kč, by byl pro dostavbu nadměrně velký.
- V souvislosti s výstavbou objektu v Pardubicích zastavil ÚP ČR realizaci výstavby budovy v Rokytně s předpokládanými náklady 60 mil. Kč a termínem ukončení do roku 2013. Pro rozestavěnou budovu nedoložil další využití.
- ČSSZ zastavila v roce 2009 výstavbu budovy v Jihlavě. Na akci bylo vyčerpáno 5,9 mil. Kč, z toho 3,3 mil. Kč na pozemek, který byl v době kontroly nevyužitý. ČSSZ řeší potřeby v Jihlavě rekonstrukcí jiné budovy s předpokládanými náklady 17,5 mil. Kč. Tuto budovu pořídil tamní úřad práce v roce 2006 s náklady 44,6 mil. Kč, ale neměl pro ni dostatečné využití.
- ÚP ČR pořídil v roce 2012 kapacitně nedostačující budovu v Karlových Varech.
- U akcí, které se týkaly nemovitého majetku sociálních služeb, byly zjištěny zejména nedostatky v zadávání veřejných zakázek a v dodržování předpokládaných termínů přípravy a realizace akcí.

Zjištěna byla i řada případů **nedodržení stanovených podmínek pro čerpání prostředků státního rozpočtu, přičemž většinou šlo o nedodržení, které nemělo žádný dopad na užití prostředků státního rozpočtu ani na splnění cílů akce**. I tato nedodržení podmínek však indikovala podle zákona č. 218/2000 Sb. porušení rozpočtové kázně, neboť MPSV nevyužilo dostatečně možnosti dané uvedeným zákonem a nevymezilo podmínky, které lze považovat za méně závažné nebo jejichž nesplnění jsou méně závažná.

2. Vyhodnocení

Zjištění ukázala, že **MPSV potlačilo základní princip systému financování programů vyplývající ze zákona č. 218/2000 Sb. a z vyhlášky č. 560/2006 Sb.** Programy nebyly průkazným souborem věcných, časových a finančních podmínek pro realizaci akcí a pro objektivní hodnocení plnění stanovených cílů. Účinnost systému financování programů snižovalo velké množství zásadních změn věcných, časových a finančních podmínek prováděných MPSV v průběhu realizace programů. Změny přitom nebyly podloženy odpovídajícími technicko-ekonomickými zdůvodněními cílů a vyhodnoceními efektivnosti vložených prostředků. **MPSV tak realizací programů nezajišťovalo zcela účelnou, hospodárnou a efektivní alokaci peněžních prostředků na pořízení a obnovu nemovitého majetku.**

Zásadním problémem byla **neexistence závazných koncepcí řešících potřeby pořízení a obnovy nemovitého majetku z dlouhodobého hlediska**. To vedlo v průběhu realizace programů týkajících se ČSSZ a ÚP ČR k zásadním věcným změnám a následnému zastavování některých akcí, u kterých již byly vynaloženy peněžní prostředky na přípravu nebo i realizaci. Byl pořízen i nepotřebný nebo kapacitně nevyhovující nemovitý majetek, popř. bylo neúměrně zvyšováno riziko takového pořízení, jak naznačují zjištění týkající se například pořízovaných objektů školících středisek ÚP ČR nebo nákupu jeho budovy v Praze 7.

Podle MPSV realizací programů negativně ovlivnily redukce zdrojů financování vyplývající z úsporných opatření vlády v uplynulých letech. Významné nečerpání prostředků, které byly v rozpočtech schváleny v jednotlivých letech, a zjištění NKÚ však ukazují, že redukce finančních zdrojů nebyla rozhodujícím negativním vlivem.

Zjištění z kontrolní akce také ukázala, že oproti stavu, na který NKÚ poukázal v předchozí kontrolní akci č. 09/02, nedošlo k podstatnému zlepšení.

3. Doporučení

NKÚ doporučuje přijmout opatření k odstranění nedostatků především v těchto směrech:

- Zabezpečit, aby části dokumentací programů, týkající se pořízení a obnovy nemovitého majetku, vycházely ze závazných koncepčních materiálů.
- V případě změn v průběhu realizace programů, zejména finančních podmínek, provádět neprodleně navazující změny cílů, jejich indikátorů a dalších podmínek tak, aby programy byly objektivním a průkazným souborem věcných, časových a finančních podmínek pro realizaci akcí a řádné hodnocení plnění stanovených cílů.
- Stanovit indikátory tak, aby byly objektivními a průkaznými ukazateli plnění stanovených cílů.
- Při stanovování podmínek pro čerpání prostředků z programů více zohledňovat – ve vztahu k porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., jaké budou při nedodržení těchto podmínek dopady na užití prostředků státního rozpočtu a splnění cílů akce.

Příloha č. 1**Přehled kontrolovaných akcí**

Akce	Ukončení realizace (rok)	Celkové náklady (v mil. Kč)
Program č. 113 210 – podprogram č. 113 212		
1. ČSSZ – výstavba administrativní budovy	2010	86,6
2. ČSSZ – dovybavení nové budovy ČSSZ archiv. systémy	2010	79,7
3. KSSZ Jihlava – výstavba objektu*	2009	153,6
4. OSSZ Opava – administrativní budova	2010	99,9
Program č. 113 220 – podprogram č. 113V222		
5. OSSZ, ÚP a SÚIP Jeseník – výstavba admin. budovy	2015	137,8
Program č. 113 030 – podprogram č. 113 032		
6. ÚP Mělník – rek. administr. budovy, Nová č. p. 2571, Mělník	2009	56,2
7. ÚP Znojmo – rek. obj. ÚP a FÚ Znojmo, nám. Svobody 8	2010	86,5
Program č. 113 340 – podprogram č. 113 34D		
8. ÚP ČR Karlovy Vary – výstavba nového sídla úřadu	2012	78,4
9. ÚP ČR Pardubice – výstavba budovy a školicího střediska	2015	267,1
10. ÚP ČR Praha – nákup administrativní budovy	2014	329,0
Program č. 113 310 – podprogram č. 113 313		
11. Domov důchodců Ždírec – rekonstrukce	2012	55,2
12. Příklad k domovu důchodců Ždírec	2013	72,7
13. Domov pro seniory Valašská Bystřice – rekonstrukce	2012	21,5
14. ÚSP pro dospělé Zborovice – přístavba nové budovy	2010	75,9
15. ÚSP pro mládež Kvasice – rek. objektu a úpravy exteriéru	2009	31,8
16. Domov pro seniory Uherský Ostroh – rek. a přístavba	2010	58,2
17. Domov Hortensie Frenštát p. Radh. – rek. a nástavba	2013	51,3
Program č. 113 310 – podprogram č. 113 314		
18. Výstavba pavilonu domova důchodců ve Znojmě	2013	154,1
19. Domov pro seniory Velké Meziříčí – novostavba	2011	133,6
20. DS Stříbrné Terasy, Jihlava – rek. budovy	2013	111,5
21. Domov pro seniory Valašská Bystřice – přístavba	2011	23,0
22. Centrum pro seniory ZAHRADA, Bystřice p. H. – dostavba	2012	115,5
Celkem		2 279,1

* Akce byla v roce 2009 zastavena. Uhrazena byla pouze příprava akce s náklady ve výši 5,9 mil. Kč.

14/06

Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/06. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování peněžních prostředků na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů, včetně zhodnocení dosažených výsledků v porovnání se stanovenými cíli a použitými prostředky.

Kontrola byla prováděna od února do srpna 2014.

Kontrolováno bylo období let 2011 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu; Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, Praha; Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky, Praha; Ministerstvo zemědělství; Státní zemědělský intervenční fond, Praha; Energetický regulační úřad, Jihlava.

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. jednání, které se konalo dne 10. listopadu 2014,

schválilo usnesením č. 11/XVIII/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Obnovitelné zdroje energie (dále také „OZE“) se dostávají do popředí celosvětového zájmu z důvodů klimatických změn, rostoucích cen energie a závislosti na fosilních palivech. Dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 406/2000 Sb.¹, se obnovitelnými zdroji energie rozumí: „... *obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie, jimiž jsou energie větru, energie slunečního záření, geotermální energie, energie vody, energie půdy, energie vzduchu, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu z čistíren odpadních vod a energie bioplynu*“.

Směrnice Evropského parlamentu (dále také „EP“) a Rady 2001/77/ES² uložila indikativní cíl³ pro ČR ve výši 8% podílu výroby elektřiny z OZE z její hrubé spotřeby v roce 2010. Tento cíl byl dosažen. Závazným cílem stanoveným směrnicí EP a Rady č. 2009/28/ES⁴ pro ČR je do roku 2020 dosáhnout minimálně 13% podíl energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie. Zvyšování podílu OZE je také součástí strategických záměrů České republiky. Podle *Státní energetické koncepce ČR* je cílem postupný nárůst podílu OZE na hodnoty znamenající plné využití ekonomicky efektivního potenciálu zdrojů obnovitelné energie v ČR.

1 Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

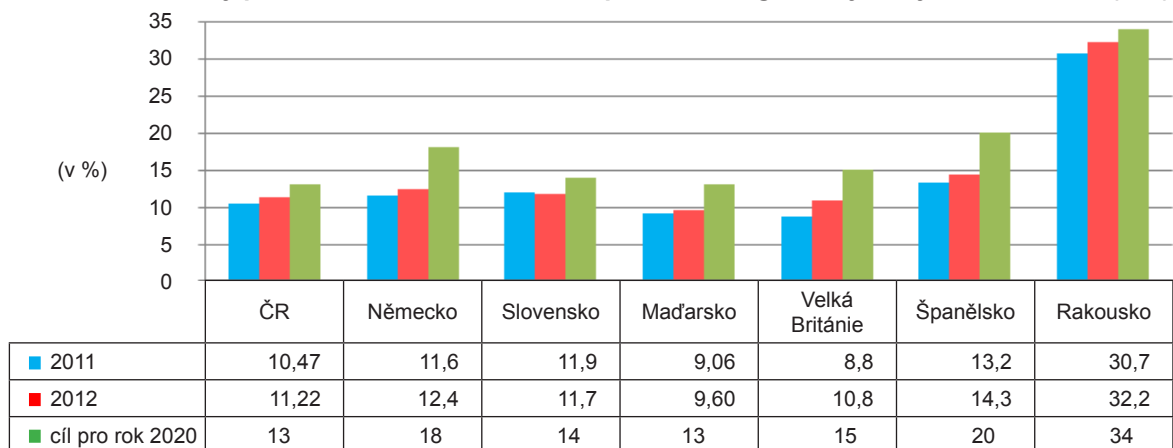
2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie.

3 Závazek státu v politické rovině, jeho nesplnění nelze vymáhat.

4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

Česká republika v roce 2012 vykazovala podíl OZE na hrubé konečné spotřebě energie ve výši 11,2 % (viz graf č. 1 s tabulkou). Pro dosažení cíle 13 % v roce 2020 zbývalo zvýšit podíl o 1,8 procentního bodu stejně jako v Rakousku. V porovnání s dalšími okolními zeměmi, jako jsou Německo, Slovensko či Maďarsko, je ČR spolu s Rakouskem ke splnění cíle roku 2020 nejbliže.

Graf č. 1 – Celkový podíl OZE na hrubé konečné spotřebě energie ve vybraných státech EU (v %)



Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise).

Dále jsou uvedeny nejvýznamnější druhy OZE využívané v ČR. Výkon lze obvykle vyjádřit ve watttech (W), resp. jeho násobcích⁵, elektrická energie se vyjadřuje v násobcích watthodin (Wh) a tepelná energie, příp. energie celkem, většinou v násobcích joulů (J).

Energie biomasy

Pro energetické účely se používá dřevní odpad či cíleně pěstované rostliny. Biomasa nemá vysokou energetickou výtěžnost – využije se jen asi 1–2 % energie dopadajícího slunečního záření. Využívání biomasy má však mnoho výhod, např. z ní lze vyrábět teplo i elektřinu, přičemž výrobu lze pružně přizpůsobovat spotřebě energie v čase i místě, dále je také možné využít odpadní materiál. Typická je určitá univerzálnost použití (jako centrální, lokální nebo sezónní zdroj) a běžná dostupnost technologií pro spalování biomasy. Pro tyto vlastnosti je biomasa nejvýznamnějším OZE (elektřina a teplo) v ČR v současnosti a bude i v budoucnosti.

Energie větru

Česká republika jako vnitrozemský stát nemá pro využití větru příliš vhodné podmínky. Budování větrných elektráren musí rovněž respektovat omezení dané podmínkami ochrany přírody a krajiny. Větrná elektrárna s výkonem 1 MW ušetří za rok asi 2 200 tun CO₂ a vyrobí elektřinu pro zhruba tisícovku domácností.

Energie vody

Vodní energie je v ČR nejdéle využívaným zdrojem. Za malé vodní elektrárny (dále také „MVE“) považuje EU zdroje s výkonem do 10 MW. Takové zdroje měly v roce 2012 instalovaný výkon 311 MW, což bylo cca 30 % celkového instalovaného výkonu vodních elektráren v ČR. Potenciál velkých vodních elektráren je v ČR prakticky vyčerpán.

⁵ Kilo (K)= 10³, mega (M)= 10⁶, giga (G)= 10⁹, tera (T)= 10¹², peta (P)= 10¹⁵.

Energie slunečního záření

Fotovoltaické elektrárny (dále též „FVE“)

Zařízení slouží k výrobě elektřiny, pořizovací cena této technologie neustále klesá. Fotovoltaika se špičkovým výkonem 1 kW může v ČR dodat ročně 800 až 1 000 kWh elektřiny.

Solární kolektory

Zařízení slouží k výrobě tepla a teplé vody. Solární systémy s kolektory lze integrovat na většinu nových i stávajících budov, ve kterých je následně energie využita.

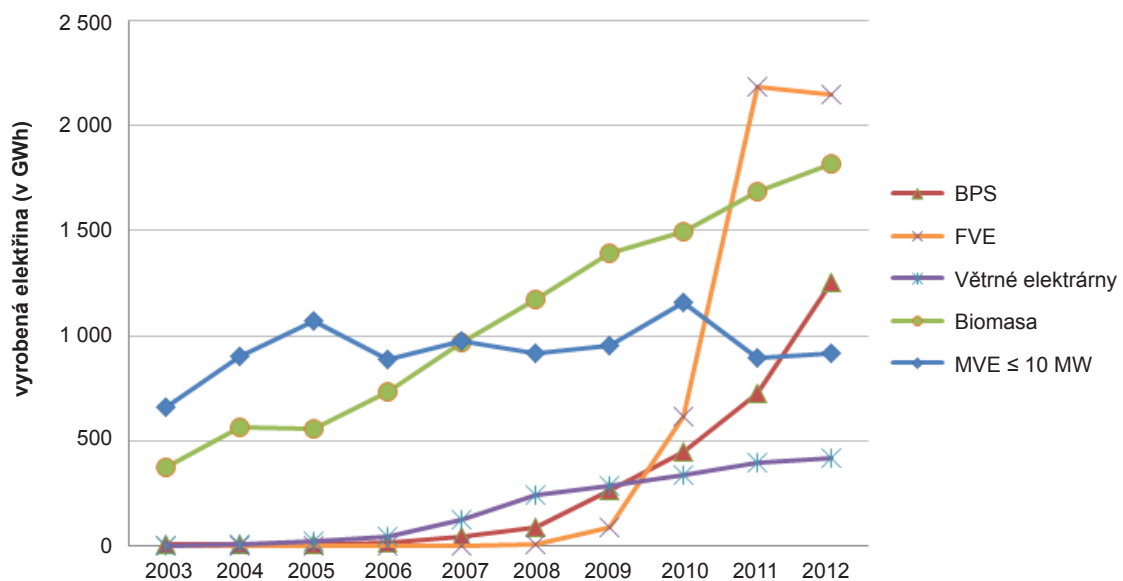
Bioplynové stanice

Mokrý biomasa (hnůj, kejda, potravinářské odpady a zemědělské plodiny) se nehodí pro spalování, ale lze ji dobře využít v bioplynových stanicích (dále také „BPS“). Elektřina se obvykle prodává do sítě, přibližně polovina produkovaného tepla se spotřebuje pro provoz BPS, další část je komerčně využitelná. Dnes jsou v BPS využívány zejména zemědělské produkty.

Trendy ve využití různých druhů OZE pro výrobu elektřiny v ČR

Z grafu č. 2 je zřejmé, že mezi roky 2003–2012 rostla výroba elektřiny různým tempem u všech druhů OZE, s výjimkou vodních zdrojů závislých na kolísání srážek. Potenciál růstu instalovaného výkonu vodních elektráren je omezený. Největší růst vykázaly FVE, poté BPS.

Graf č. 2 – Vývoj hrubé výroby elektřiny v ČR ve vybraných typech OZE

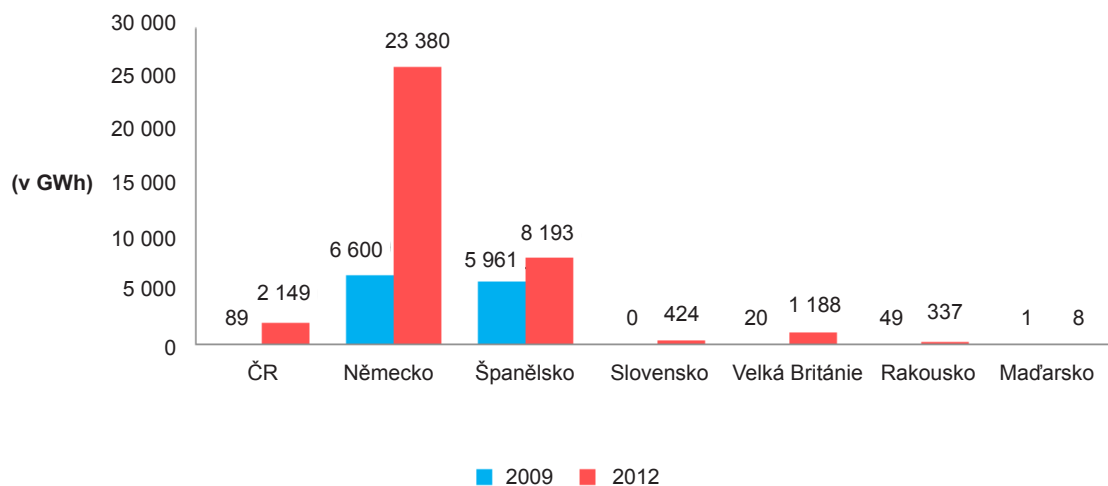


Zdroj: *Obnovitelné zdroje energie 2012*, MPO, listopad 2013.

Porovnání s vybranými okolními a dalšími státy EU

Graf č. 3 znázorňuje rozdíl ve výši produkce elektřiny ze slunečního záření v roce 2009 a v roce 2012. Z údajů v grafu lze vyčíst, že mezi níže uvedenými státy EU byla ČR v množství vyrobené elektřiny ze slunce na třetím místě.

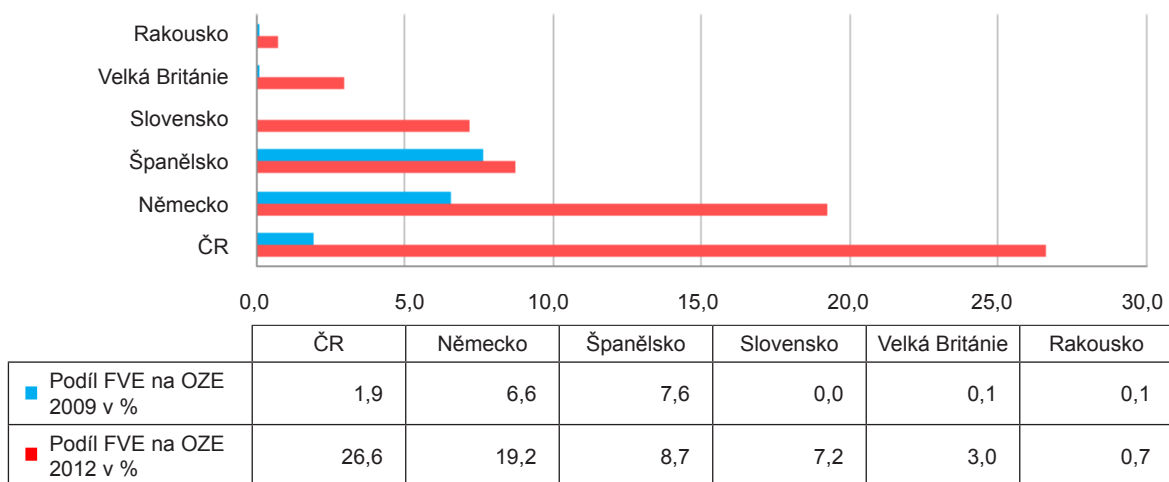
Graf č. 3 – Výroba elektřiny ve FVE mezi roky 2009 a 2012 ve vybraných státech (v GWh)



Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise); *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2009*.

Z grafu č. 4 je patrné, že Česká republika mezi roky 2009 a 2012 mnohonásobně zvýšila podíl výroby elektřiny ze slunce na celkové hrubé výrobě energie z OZE. Tento podíl byl v roce 2009 ve výši 1,9 % a v roce 2012 ve výši 26,6 %. Z vybraných států EU v grafu měla ČR nejvyšší dynamiku rozvoje FVE.

Graf č. 4 – Podíl FVE na celkové hrubé výrobě elektřiny z OZE, rok 2009 a 2012 (v %)

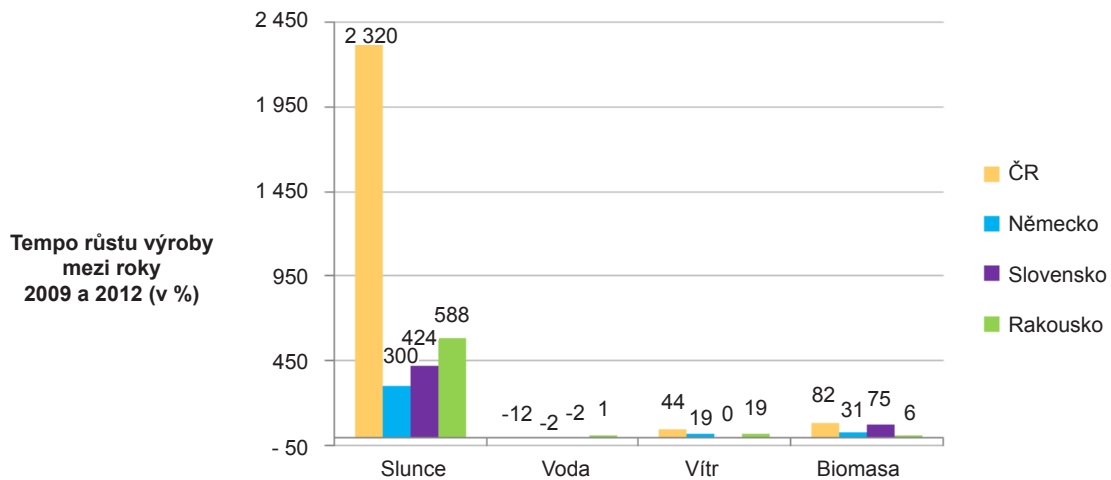


Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise); *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2009*.

Pozn.: Podíl u Maďarska nelze v grafu zobrazit vzhledem k nepatrným hodnotám výroby (viz graf č. 3).

V grafu č. 5 je zobrazeno tempo růstu výroby elektřiny pomocí vybraných druhů OZE mezi roky 2009 a 2012 v procentech. Kromě energie vody rostla výroba v ČR výrazněji než v uvedených sousedních státech. Nejdynamičtěji se zvyšovala výroba elektřiny z FVE, tj. o 2 320 %.

Graf č. 5 – Tempo růstu výroby elektřiny ve vybraných druzích OZE v letech 2009 až 2012



Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise); *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2009*.

Postavení kontrolovaných osob

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) je podle zákona č. 2/1969 Sb.⁶ ústředním orgánem státní správy mj. pro státní průmyslovou politiku, energetiku, teplárenství a plynárenství. V rámci své působnosti koordinuje přípravu legislativy a implementaci evropského práva. MPO je řídicím orgánem operačního programu *Podnikání a inovace* (dále také „OPPI“). Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb. zpracovává návrh státní energetické koncepce a vyhodnocuje její naplňování, v případě potřeby zpracovává návrhy na změnu. Dále bylo pověřeno zpracováním *Národního akčního plánu České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů* (dále také „NAP“) dle rozhodnutí Komise 2009/548/ES⁷.

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“) je podle zákona č. 2/1969 Sb. orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. Je řídicím orgánem operačního programu *Životní prostředí* (dále také „OPŽP“). MŽP vydává prováděcí předpisy k zákonům upravujícím využívání podporovaných zdrojů energie, příp. navrhuje úpravu zákonů.

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“) je podle zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy mj. pro zemědělství, vodní hospodářství. MZe je řídicím orgánem *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* (dále také „PRV“).

Energetický regulační úřad (dále také „ERÚ“) byl zřízen ke dni 1. 1. 2001 zákonem č. 458/2000 Sb.⁸ jako správní úřad pro výkon regulace v energetice. Podle § 17 odst. 4 téhož zákona je v působnosti ERÚ mj. regulace cen v energetických odvětvích vč. energie z OZE a podpora využívání OZE a druhotných zdrojů energie. Při výkonu své působnosti postupuje ERÚ nezávisle a řídí se pouze právními předpisy. Nesmí při výkonu své působnosti přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu ČR, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkoné moci. Mj. vydává prováděcí předpisy k zákonům upravujícím využívání podporovaných zdrojů energie.

⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

⁷ Rozhodnutí Komise 2009/548/ES, kterým se stanoví vzor pro národní akční plány pro energii z obnovitelných zdrojů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES.

⁸ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

MPO, MŽP, MZe a ERÚ se podílí na legislativní a koncepční činnosti mj. meziresortním připomínkovým řízením.

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest je příspěvková organizace MPO. Je zprostředkujícím subjektem, který z pověření MPO vykonává určité činnosti spojené s poskytováním podpor z některých částí OPPI.

Státní fond životního prostředí České republiky byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.⁹ jako jiná státní organizace. Je zprostředkujícím subjektem, který z pověření MŽP vykonává určité činnosti spojené s poskytováním dotací z OPŽP.

Státní zemědělský intervenční fond byl zřízen zákonem č. 256/2000 Sb.¹⁰ Je akreditovanou platební agenturou, resp. zprostředkovatelem finanční podpory z EU a národních zdrojů.

Rozvoj OZE v podmínkách ČR je zajišťován především jejich ekonomickou podporou. Sestává z **provozních podpor**¹¹ na vyrobenou energii (zejména elektrickou), **investičních podpor**¹² a **daňových podpor**¹³. Největší význam mají provozní podpory, poskytované podle zákonů upravujících využívání podporovaných zdrojů energie a jejich prováděcích předpisů. Zdrojem těchto podpor jsou hlavně příspěvky odběratelů elektřiny; státní rozpočet se na úhradě nákladů podílí od r. 2011. Investiční podpory jsou poskytovány z programů financovaných z fondů EU.

Posilování úlohy OZE v ČR mělo také nežádoucí dopady. Na podporu OZE je vynakládán značný objem peněžních prostředků. Kontrolou mělo být ověřeno, zda je činnost odpovědných orgánů efektivní a zda jsou peněžní prostředky využívány účelně a hospodárně.

II. Koncepční dokumenty

Státní energetická koncepce České republiky

Státní energetická koncepce ČR (dále též „SEK“) je dlouhodobá vize energetiky ČR, kterou zpracovává MPO. V současnosti platná SEK byla schválena v roce 2004. Od roku 2004 MPO zpracovalo několik návrhů aktualizace SEK. V současnosti je předmětem jednání aktualizovaná verze z roku 2012 ve znění ze srpna 2014 (dále také „aktualizovaná SEK“). Na tvorbě aktualizované SEK se podílí rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii ČR, která sleduje vzájemnou provázanost s dalšími souvisejícími dokumenty, jako je např. *Surovinová politika ČR* nebo *Akční plán pro biomasu pro Českou republiku*.

Aktualizovaná SEK respektuje již přijaté závazky ČR vůči mezinárodním organizacím a EU. Závazky nelze podle aktualizované SEK splnit bez podpory, která by měla být nízká, flexibilní, postupně utlumovaná a cílená na ekonomicky a technologicky perspektivní zdroje. Mezi roky 2015 a 2040 aktualizovaná SEK předpokládá uplatňování politiky úspor energie, která by měla vést ke stagnaci konečné spotřeby energie.

Dosavadní podpora OZE bude extrémně zatěžovat ekonomiku státu ještě po mnoho let (viz část V. Shrnutí), proto je nutné do budoucna více specifikovat, kvantifikovat a případně stanovit rámce následující podpory OZE.

⁹ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

¹⁰ Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu).

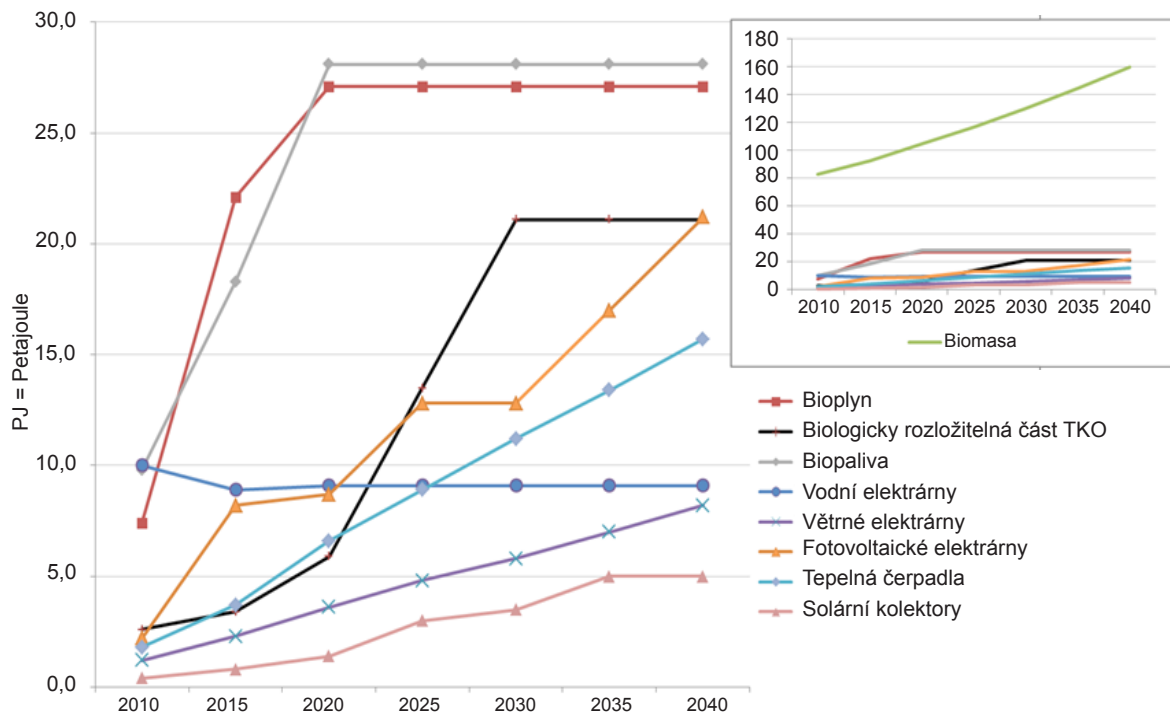
¹¹ Provozní podpora je poskytována formou výkupních cen a zelených bonusů (příplatky k ceně elektřiny, kterou výrobce nedodává do sítě, ale spotřebovává ji), jež stanovuje ERÚ cenovým rozhodnutím pro nové zdroje uvedené do provozu v dalším kalendářním roce, přičemž hodnota podpory se po celou dobu vyplácení nemění.

¹² Investiční podpory na výstavbu zařízení využívajících OZE jsou poskytovány zejména z dotačních programů OPPI, OPŽP a PRV financovaných především ze zdrojů Evropské unie.

¹³ Daňová podpora spočívá zejména v osvobození od daně z příjmu a daně z nemovitých věcí, které se týká zařízení využívajících OZE v případech specifikovaných příslušnými předpisy.

V hrubé výrobě elektřiny z OZE by měly být v roce 2040 nejvýznamnější FVE (téměř 30% podíl z OZE), pak biomasa a následuje bioplyn. Markantní je opětovný růst fotovoltaiky – mezi lety 2015 a 2040 se má hrubý objem výroby elektřiny ve fotovoltaických zdrojích zvýšit na dva a půl násobek. Aktualizovaná SEK ovšem počítá s takto navrženým rozvojem FVE jedině v návaznosti na dosažení její plné konkurenceschopnosti – tedy bez provozní podpory s účastí spotřebitelů.

Graf č. 6 – Vývoj jednotlivých OZE na primárních energetických zdrojích v ČR v letech 2010–2040 podle optimalizovaného scénáře aktualizované SEK



Zdroj: aktualizovaná SEK, srpen 2014, MPO.

Pozn.: Na menším grafu je s největším podílem znázorněna biomasa, která je ve větším grafu mimo výšeč.

Aktualizovaná SEK v obecné rovině počítá s ekonomickými nástroji, které podmiňují rozvoj OZE. Připouští investiční podporu, vyrovnávací platby investorům OZE nebo daňové úlevy. Zdroje pro podpory by měly vycházet mj. z poplatků a daní v energetice nebo plateb za externality¹⁴.

Přibližně v letech 2009–2012 se rozvoj jednotlivých typů OZE v ČR vymкнуł jakýmkoli střednědobým konceptům a prognózám. Tento stav vzniknul jako důsledek nesprávně nastaveného systému podpory (viz část III. tohoto kontrolního závěru). Právě proto by měla být věnována maximální pozornost nástrojům podpory, bez nichž se až dosud rozvoj OZE neobešel a ani v době účinnosti aktualizované SEK zřejmě neobejde.

Národní akční plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů

NAP zpracovalo MPO v souladu s rozhodnutím Komise 2009/548/ES. Je zaměřen na realizaci závazného cíle 13 % vyplývajícího ze směrnice EP a Rady č. 2009/28/ES.

MPO dosud zpracovalo dvě verze NAP. První verze z roku 2010 předpokládala dosažení 13,5% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020. Další verzi zpracovalo v roce 2012 již

¹⁴ Vedlejší externí efekt je definován jako efekt, který přináší užitek nebo naopak škodu.

podle zákona č. 165/2012 Sb.¹⁵; tato verze předpokládá dosažení 14% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020. S takto navýšenou hodnotou nesouhlasil ERÚ, přesto byl návrh vládou v roce 2012 schválen.

Dosažení 14% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie, tj. o 1 % více, než bylo dohodnuto na úrovni EU, bude kromě racionalizace spotřeby zároveň vyžadovat nezanedbatelné zvýšení výroby energie z OZE. MPO počítá s tím, že se bude jednat z 92 % o provozně nepodporovanou výrobu energie, např. tepelná čerpadla a solární kolektory.

K dosažení cíle 13 % by mělo dojít podle NAP již v roce 2018, v té době by měla být provozní podpora výroby ve všech **nových OZE** zastavena.

U BPS se předpokládá zdvojnásobení výroby elektřiny mezi roky 2012 a 2020, přestože provozní podpora nových zdrojů skončila od 1. 1. 2014. Obdobně to platí také u FVE.

Podle kontrolovaných dokumentů se dosažení závazného cíle EU ve výši 13 % jeví jako reálné. Zvýšení cíle na 14 % nezakládá nárok na provozní podporu nových OZE.

MPO předpokládá, že bude možné čerpat investiční podpory z fondů EU až do splnění tohoto navýšeného cíle.

Státní politika životního prostředí České republiky

Principem *Státní politiky životního prostředí ČR* (dále také „SPŽP“) je integrování politik, což vyžaduje spolupráci na všech úrovních veřejné správy, kde se připravuje řada strategií a koncepcí s centrální, sektorovou i regionální působností. SPŽP pro roky 2004–2010 byla schválena vládou v roce 2004. Mezi prioritní oblasti patřilo i udržitelné využívání přírodních zdrojů, jedna z podkapitol je zaměřena na využívání OZE. Jeden z dílčích cílů spočíval např. v dosažení 8% podílu elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny k roku 2010, což byl indikativní cíl pro ČR stanovený EU. MŽP vyhodnotilo plnění SPŽP za období 2004–2010, dílčí cíle z problematiky OZE byly převážně označeny za splněné.

Vláda v roce 2013 schválila aktualizovanou SPŽP na léta 2012 až 2020. Hlavním cílem je výrazně přispět k efektivnímu využívání veškerých zdrojů (energetická účinnost). Mezi základní cíle aktualizované SPŽP v oblasti OZE pro ČR patří zajištění 13% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie k roku 2020, tedy závazný cíl stanovený EU.

Plnění cílů SPŽP je uváděno mj. ve zprávách o životním prostředí ČR. Poslední zveřejněná zpráva za rok 2012 obsahuje informaci, že závazný cíl pro ČR na rok 2020, tedy 13% podíl energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie, byl dosažen již v roce 2012. Tato informace není v souladu s dokumentem NAP, schváleným vládou ČR v roce 2012.

Akční plán pro biomasu pro Českou republiku

Zpracování akčního plánu na roky 2009–2011 doporučila Evropská komise (dále také „EK“) z důvodu naplnění národních i evropských cílů v energetickém využívání biomasy. Akční plán je schvalován vládou. Důvodem vzniku akčního plánu byla také potřeba zhodnocení možnosti využívání biomasy v ČR pro energetické využití a nastavení základních pravidel a prostředků pro jeho efektivní využívání.

Na první akční plán navazuje *Akční plán pro biomasu pro Českou republiku 2012–2020*. Tento akční plán představuje analýzu využití biomasy v ČR pro energetické účely a vyhodnocení prvního akčního plánu. Většina opatření byla řešena nedostatečně nebo nebyla řešena vůbec. Zároveň nebyly vyhodnoceny dosažené výsledky ve formě plnění nastavených indikátorů.

Aktuální systém podpor výroby energie z biomasy označuje *Akční plán pro biomasu pro Českou republiku 2012–2020* za nekoordinovaný a ekologicky kontraproduktivní, protože je zaměřen především na výrobu elektřiny. Umožňuje podporu zdrojů s malou efektivitou, nevyužívajících získané teplo. Proto zásadní doporučení akčního plánu směřují především k přednostní podpoře využití biomasy pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, nastavení podpory k motivaci investorů k vyšší energetické efektivitě, podpoře projektů v oblastech bez plynofikace a odstranění duplicit nebo překryvu poskytovaných podpor.

III. Legislativa podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů energie

Návrh zákona o podpoře obnovitelných zdrojů energie (zákon č. 180/2005 Sb.¹⁶)

MPO a MŽP zpracovalo v roce 2003 návrh zákona o podpoře výroby elektřiny a tepelné energie z OZE, který se odvolával na směrnici EP a Rady č. 2001/77/ES. Systém podpory byl podle **návrhu zákona** založen mj. na těchto principech:

- stanovení výkupních cen za elektřinu vyrobenou z OZE a zelených bonusů, kterými musí být dosaženo 15leté návratnosti a zároveň doba provozní podpory je stanovena na 15 let;
- povinný výkup veškeré elektřiny vyrobené z OZE provozovateli distribučních soustav;
- zachování práva výrobců elektřiny z OZE na přednostní připojení svého zdroje elektřiny k přenosové soustavě nebo distribučním soustavám;
- výkupní cena se nesmí snížit z roku na rok o víc než 10 %;
- promítnutí zvýšených nákladů, vyvolaných vyššími výkupními cenami a zelenými bonusy, do cen elektřiny pro konečné zákazníky.

Výsledkem legislativního procesu byl zákon č. 180/2005 Sb. schválený 31. 3. 2005 a zaměřený pouze na podporu výroby elektřiny z OZE. Jím byla zakotvena plošná provozní podpora všech zdrojů v tom smyslu, že musí být podporovány všechny typy obnovitelných zdrojů, tedy i nejdražší tak, aby využití každého typu bylo rentabilní.

Na rozdíl od navrhované 10% zářázky nebylo možné podle schváleného znění zákona snížit výkupní ceny o víc než 5 %, čímž se znemožnilo pružné stanovování výše podpor, zejména při uplatnění výkupních cen z FVE.

Změna zákona č. 180/2005 Sb.

V oblasti fotovoltaiky došlo z důvodu nemožnosti změnit výkupní cenu o více než 5 % a zároveň vlivem snížení pořizovací ceny FVE k problematické situaci. Výkupní ceny neodrážely náklady na výstavbu FVE.

Z předkládací zprávy k návrhu novely zákona č. 180/2005 Sb. vyplývá, že snižování investičních nákladů FVE až o 40 % nebylo jednorázovým jevem a MPO byl tento trend znám. Existuje množství veřejně známých informací, že prudký pokles ceny fotovoltaických panelů¹⁷ začal od počátku roku 2009 nebo dokonce již v posledním čtvrtletí 2008 a nebyl překvapivý. Výsledkem bylo snížení návratnosti FVE výrazně pod zákonem zaručených 15 let, protože 5% limit poklesu výkupních cen zabránil použití jejich reálných hodnot.

Již od července roku 2009 byla vedena korespondence mezi ERÚ, MPO a dalšími resorty ve věci odstranění 5% omezení.

¹⁶ Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), účinný částečně do 31. 1. 2012 a částečně do 1. 1. 2013.

¹⁷ Výrobní náklady panelů se snížily zejména s ohledem na technologický vývoj, velkosériovou výrobu a zvýšení konkurence.

MPO zpracovalo návrh novely zákona č. 180/2005 Sb., který vláda schválila 16. 11. 2009 a dne 18. 11. 2009 zaslala Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Účinnost nebyla navržena bezprostředně na počátek nejbližšího roku mj. kvůli obavám z žalob investorů z titulu zmařených investic. Analýza, resp. hodnocení rizika žalob, ani odhad případných škod však zpracovány nebyly. Parlament novelu¹⁸ zákona č. 180/2005 Sb. schválil až v dubnu 2010.

MPO v roce 2009 doložilo s odvoláním na kalkulace ERÚ, že u žádného z typů OZE nedosahuje průměrná doba návratnosti 15 let. U FVE byla vypočtena doba návratnosti nejkratší a vycházela sedm let bez ohledu na velikost zařízení. Nepřiměřeně vysoké garantované ceny vyvolaly prudký růst instalovaného výkonu, což se projevilo mj. i velikostí rezervované kapacity pro připojení FVE. MPO varovalo před dramatickým růstem dopadu na ceny elektřiny pro všechny zákazníky a negativním vlivem vysokého počtu FVE na řízení elektrizační soustavy.

Vzhledem k tomu, že účinnost novely nastala až v roce 2010, nemohl ERÚ vydat cenové rozhodnutí stanovující výkupní ceny na rok 2010, aniž by byl vázán podmínkou max. 5% poklesu výkupní ceny. Investoři tak měli od dubna do prosince 2010 čas dokončit FVE, aby dosáhli na „nepřiměřeně vysoké výkupní ceny“¹⁹. Graf č. 2 ilustruje prudký nárůst výroby ve FVE po roce 2009, ale zejména v roce 2010.

Následující vývoj potvrdil, že právě FVE dokončené v roce 2010 představují největší zátěž pro ekonomiku státu ze všech OZE do té doby realizovaných. V roce 2010 bylo dokončeno 74 % instalovaného výkonu dnes funkčních FVE, do konce roku 2010 to bylo celkem 90 % výkonu dnešních FVE.

Nejen pro FVE, ale pro každý zdroj platí pořád stejné podmínky, které byly stanoveny v době dokončení, tj. doba pobírání podpory, výkupní cena apod.

Další legislativní změny s cílem zastavení nárůstu nákladů na podporu OZE

V roce 2010 byla novelizací zákona č. 180/2005 Sb. zavedena následující opatření:

- Zákonem č. 330/2010 Sb.²⁰ byla od roku 2011 umožněna v oboru fotovoltaiky podpora pouze instalacím s výkonem do 30 kW umístěným na budově.
- Zákonem č. 402/2010 Sb.²¹ bylo zavedeno:
 - vícezdrojové financování provozních podpor OZE, zajištěné kromě příspěvků spotřebitelů elektřiny rovněž dotacemi ze státního rozpočtu (viz tabulka č. 2);
 - výrobcům elektřiny z FVE s výkonem nad 30 kW uvedených do provozu v letech 2009 a 2010 bylo uloženo hrazení odvodu z elektřiny ze slunečního záření po omezenou dobu (roky 2011–2013) ve výši 26 % výkupní ceny nebo 28 % zeleného bonusu.

V roce 2012 byl přijat nový zákon upravující využívání podporovaných zdrojů energie (zákon č. 165/2012 Sb.¹⁵), který např.:

- umožnil využít *Národní akční plán pro energii z OZE*, kterým se nastavuje další reálný vývoj v odvětví vč. priorit, jako nástroj pro regulaci dalšího rozvoje OZE;
- výslovně definoval základní parametr pro stanovení podpory jako „prostou návratnost“²⁶; tím byla odstraněna neurčitost v zákoně č. 180/2005 Sb., o jaký typ návratnosti se jedná;

¹⁸ Zákon č. 137/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

¹⁹ Tento výraz použilo MPO v materiálech pro vládu při novelizaci zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (zákon č. 137/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů)).

²⁰ Zákon č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Zákon č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

- stanovil dobu vyplácení podpor na celou dobu životnosti zdroje dané vyhláškami; ERÚ nastavil životnost, a to převážně 20 nebo 30 let, podle typu OZE, což však přesahuje limitní dobu návratnosti určenou tímto zákonem (15 let).

V roce 2013 byla zákonem č. 310/2013 Sb.²² zavedena následující opatření:

- zastavení provozní podpory elektřiny pro zdroje uvedené do provozu po 31. 12. 2013 s výjimkou MVE; zdroje, u kterých bylo vydáno povolení stavby či autorizace na výstavbu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, vyjma FVE je možné dokončit do 31. 12. 2015;
- zavedení max. výše ceny na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny pro všechny zákazníky, a to ve výši 495 Kč/MWh, tím se ovšem zvyšuje podíl státního rozpočtu na úhradě nákladů na podporu OZE, jak je zřejmé z tabulky č. 2;
- úprava povinnosti odvodu ze slunečního záření do doby, kdy daná výrobná nárokuje provozní podporu, snížení tohoto odvodu na 10 % a zúžení okruhu poplatníků – vliv této úpravy od roku 2014 je rovněž vidět v tabulce č. 2.

Rozhodnutí Evropské komise ve věci podpory výroby elektřiny z OZE

ČR je dle článku 108 odst. 3 *Smlouvy o fungování EU* povinna včas informovat EK o záměrech poskytnout nebo upravit podporu. Zamýšlená opatření je poté oprávněna provést po přijetí konečného rozhodnutí EK. ČR oznámila dne 8. 1. 2013 záměr podporovat výrobu elektřiny a tepla z OZE a výrobu elektřiny z kombinované výroby s teplem. Jednalo se o posouzení provozní podpory OZE vyplývající ze zákona č. 165/2012 Sb. ČR tak nejenže provedla zamýšlená opatření před přijetím rozhodnutí EK, ale i samotné oznámení učinila téměř rok poté, co zmíněný zákon částečně nabyl účinnosti.

EK vydala rozhodnutí ve věci podpory výroby elektřiny z OZE dne 11. 6. 2014. EK vyjádřila politování, že ČR již uvedla v účinnost posuzovaný režim podpory, čímž porušila článek 108 odst. 3 *Smlouvy o fungování EU*, v němž je stanovena povinnost uvést opatření v účinnost až po konečném schválení EK. Jako podmínku pro dodatečné schválení podpory specifikovala EK opatření, která je ČR povinna zavést. Opatření se budou týkat pouze zdrojů, uvedených do provozu od roku 2013.

EK se detailně zabývala otázkou možné nadměrné kompenzace provozovatelům OZE. V zájmu jejího zamezení se zavázala ČR zavést u každého příjemce po 10 letech pobírání podpory revizní mechanismus. V případě, že se doba návratnosti investice jeví být kratší než 15 let, sníží ERÚ odpovídajícím způsobem období dalších plateb danému provozovateli. EK dále požaduje, aby provozní podpora byla snížena dle částky investiční podpory, pokud byla příjemci přidělena.

EK rovněž konstatovala, že podpora formou výkupních cen i zeleného bonusu znamená ekonomickou výhodu, které by výrobci v ČR za běžných tržních podmínek nedosáhli. Výše nutného vyrovnání pro dovozce elektřiny z EU se bude týkat období 2013–2015 a byla na rok 2014 stanovena do výše cca 2,5 mld. Kč.

Stanoviska a připomínky k legislativním návrhům ERÚ

ERÚ na základě zákonných zmocnění vydával mj. vyhlášky související s garantovanou dobou vyplácení regulované výkupní ceny. MPO a další resorty se mohly k návrhům těchto prováděcích předpisů vyjadřovat v rámci připomínkového řízení.

ERÚ takto vydal vyhlášku č. 475/2005 Sb., v níž stanovil způsob výpočtu regulovaných výkupních cen a bonusů tak, aby bylo dosaženo 15leté návratnosti. Dále v příloze vyhlášky určil dobu životnosti

²² Zákon č. 310/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 407/2012 Sb., a další související zákony.

zařízení, např. pro FVE 15 let. Novelizací byla doba životnosti upravena na 20 let pro všechny druhy OZE, s výjimkou MVE, u kterých tuto hodnotu ERÚ od začátku určil na 30 let; doby 20 a 30 let platí do současnosti. Skutečná návratnost FVE i dalších OZE vyšla výrazně kratší, než jsou tyto doby životnosti (viz např. část *Změna zákona č. 180/2005 Sb.* v kapitole III. tohoto kontrolního závěru).

Dalším předpisem ERÚ stanovil pevnou dobu vyplácení podpory, např. podle vyhlášky č. 150/2007 Sb.²³: „Výkupní ceny a zelené bonusy jsou uplatňovány po dobu životnosti výroben elektřiny.“ Tato formulace byla později upravena: „Výkupní ceny a zelené bonusy stanovené podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů jsou uplatňovány po celou předpokládanou dobu životnosti výroben elektřiny stanovenou vyhláškou... (475/2005 Sb.)“. Dále se výkupní ceny meziročně zvyšují s ohledem na index cen průmyslových výrobců o 2–4 %, s výjimkou výroben spalujících biomasu a bioplyn.

Kombinací uvedených vyhlášek ERÚ pevně určil, že např. FVE dokončené v roce 2010 (představující tři čtvrtiny instalovaného výkonu dnes fungujících FVE) mají tyto ceny zaručeny po dobu 20 let. „Nepřiměřeně vysoké výkupní ceny“¹⁶ pro fotovoltaiku jsou tak vypláceny ještě dlouhou dobu po skutečném dosažení návratnosti, mj. proto, že vyhlášky nereflektovaly skutečný stav roku 2010, kdy cena vypočtená nemohla být použita vzhledem k poklesu podpory max. o 5 %. Obdobně MVE dokončené např. v roce 2013, u kterých sami žadatelé o investiční podporu vyčíslili prostou návratnost vždy podstatně kratší než zákonných 15 let, budou prodávat elektřinu do roku 2043 za původní ceny v indexované výši.

Podle zákona č. 165/2012 Sb. ERÚ v listopadu 2012 zveřejnil informaci o skutečných dobách návratnosti, např.:

- pro FVE s kapacitou 5–30 kW je dosahována doba prosté návratnosti 6–7 let,
- u BPS je dosahována doba prosté návratnosti 7–10 let pro zařízení nad 550 kW.

MPO mělo k dispozici i další informace k podstatně kratší době návratností u skutečných projektů (viz část IV. tohoto kontrolního závěru). Výkupní ceny a bonusy nebyly stanoveny tak, aby podpora byla při dosažení zákonné doby návratnosti 15 let co nejnižší.

V připomínkovém řízení k vyhláškám ERÚ neuplatnilo MPO ani žádný jiný resort připomínky, týkající se způsobu výpočtu regulovaných cen a vyplácení podpory po dobu více než 15 let.

Legislativní úprava a výše daňové podpory OZE

Zákon č. 586/1992 Sb.²⁴

Dne 12. listopadu 2010 byl novelizován zákon č. 586/1992 Sb., kterým bylo od 1. 1. 2011 zrušeno osvobození od daní z příjmů po dobu pěti let od uvedení zařízení do provozu, týkající se všech vyjmenovaných druhů OZE. Pokud tedy bylo zařízení uvedeno do provozu nejdéle do konce roku 2010, může být osvobození od daně z příjmů využíváno až do konce roku 2015. Právě v roce 2010 byl instalován nejvyšší výkon FVE.

MPO (ani ve spolupráci s Ministerstvem financí) nesleduje, resp. nemá k dispozici údaje o výši osvobození, uplatňovaném provozovateli příslušných zařízení.

Zákon č. 338/1992 Sb.²⁵

Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb. osvobozuje od daně z nemovitosti stavby sloužící výlučně provozu OZE s výjimkou solární energie. Výše těchto úlev není dle informací MPO specificky sledována.

²³ Vyhláška č. 150/2007 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen.

²⁴ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁵ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

Dále jsou osvobozeny od daně z nemovitosti stavby po změně systému vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající OZE po dobu pěti let – dle informací MPO klesla výše této úlevy v letech 2010 až 2012 z 51,5 mil. Kč na 28,9 mil. Kč.

IV. Dotační investiční programy

Investiční podpory na rozvoj OZE jsou poskytovány z programů využívajících fondy EU.

Resort MPO

Operační program *Podnikání a inovace* je určen pro podporu v podnikatelském sektoru, je zaměřen zejména na podporu malého a středního podnikání. Investiční podpora projektům zaměřeným na OZE je poskytována především z těchto programů:

Prioritní osa 3 – Efektivní energie, oblast podpory 3.1 Úspory energie a obnovitelné zdroje energie (program Eko-energie) – tento program je jedinou částí OPPI, která je jednoznačně a výhradně zaměřena na úspory energie a na využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie. V oblasti OZE jsou sledovány tyto indikátory: počet projektů OZE, zvýšení instalovaného výkonu i cílová hodnota roční výroby elektřiny a tepla z OZE.

MPO vydalo celkem čtyři výzvy, ve kterých byly jednoznačně stanoveny podmínky. Postupně zužovalo počet podporovaných typů OZE (v poslední výzvě byly podporovány jen MVE). MPO nikdy neumožnilo podporovat větrné elektrárny, žádnou dotaci nezískaly ani FVE. Ve všech výzvách bylo schváleno 171 projektů na OZE s celkovou dotací 2 850 mil Kč. Nejvíce, tj. 119 projektů, se týkalo MVE, dále bylo schváleno 37 projektů na bioplyn, 14 projektů na spalování biomasy a jeden projekt na tepelné čerpadlo.

MPO zadalo vyhodnocení žádostí externímu subjektu. Tento subjekt zpracoval i odbornou studii vyhodnocení jednotlivých výzev a celkové vyhodnocení ex-ante programu *Eko-energie*. Mj. byly z projektů vypočteny předpokládané hodnoty instalovaného elektrického výkonu 115,95 MW i tepelného výkonu 143,51 MW, roční výroby elektřiny 683,9 GWh i tepla 2 349,7 TJ.

Převážná většina projektů OZE investičně podpořených z programu *Eko-energie* zároveň zakládala nárok na provozní podporu, která byla za dobu životnosti zařízení o řád vyšší než podpora investiční. Samotná investiční podpora nemusela tedy být rozhodující motivací pro výstavbu OZE. Vykazování indikátorů (instalovaný výkon, roční výroba elektřiny) jako výsledek pouze investičních podpor je zkreslené, pokud se nebere v úvahu zároveň poskytovaná podpora provozní.

Z tabulky č. 1 je zřejmé, že u tří vybraných MVE s investičními podporami ve výši 99,09–250,00 mil. Kč vyčíslili žadatelé o dotace reálnou návratnost 10,8–17,1 roku. S dotací se podle jejich výpočtu nejkratší doba reálné návratnosti snižuje na 8,4 roku. Provozovatelé budou pobírat výkupní ceny použité pro výpočet po dobu 30 let s pravidelným ročním navýšením.

Pro tři vybrané BPS s dotacemi ve výši 8,25–17,50 mil. Kč spočítali žadatelé o dotace reálnou návratnost 7,4–8,3 roku. S dotací se podle jejich výpočtu nejkratší doba reálné návratnosti snižuje na 5 let. Provozovatelé budou 20 let pobírat výkupní ceny použité pro výpočet.

Např. MVE s instalovaným výkonem 4 000 kW podle údajů z žádosti získá během 30 let na výkupních cenách 1 907 mil. Kč bez indexace. MVE byla uvedena do provozu v roce 2013 a vzhledem k 2% indexaci budou při stejné výrobě po 30 letech tržby téměř dvojnásobné.

Tabulka č. 1 – Doby návratnosti u vybraných investičně dotovaných projektů

Druh zdroje	Instalovaný výkon (v kW)	Způsobilé náklady (v Kč)	Dotace proplacená (v Kč)	Návratnost ²⁶ (v letech)			
				Prostá		Reálná	
				Bez dotace	S dotací	Bez dotace	S dotací
MVE	5 200	850 000 000	250 000 000	13,5		17,1	
	2 800	296 000 000	136 084 253	9,1		12,5	
	4 000	403 127 000	99 089 112	8,6	7,0	10,8	8,4
BPS	500	59 820 000	17 500 000			8,3	6,7
	526	55 000 000	9 900 000	6,5	4,6	7,4	5,0
	536	27 450 000	8 250 000	4,9	3,6		

Zdroj: studie proveditelnosti k plně žádosti jednotlivých projektů. Nevyplněné buňky tabulky znamenají, že tyto položky nebyly v podkladech uvedeny. O výši proplacených dotací podalo informaci MPO.

Prioritní osa 2 – Rozvoj firem, oblast podpory 2.1 Bankovní nástroje podpory malého a středního podnikání (programy Progres a Záruka) – projekty v rámci těchto programů mohou zahrnovat i akce zaměřené na úspory energie nebo energii z OZE.

Indikátory prioritní osy 2 nejsou věcného charakteru. Ani ve výzvách této osy se nevyskytují žádné požadavky, které by se vztahovaly k technickým parametrům nebo výsledkům ve smyslu výroby energie z OZE a úspor energie.

V programu *Záruka* byla podporována hlavně výstavba FVE (232 projektů z 244 OZE). Všechny žádosti na FVE byly převzaty v období 2009–2010. Většina projektů byla dokončena v roce 2010, což koresponduje s boomem FVE vyvolaným mimořádně výhodnými výkupními cenami platnými pro akce dokončené do konce roku 2010. Na FVE byly vydány záruky ve výši 4 085 mil. Kč.

OZE byly také podporovány formou úvěru z programu *Progres*, zejména na FVE (55 z 62 projektů OZE). Nejvíce FVE bylo opět ukončeno v roce 2010. Poslední žádost byla převzata 15. 9. 2010. Projektům FVE byly schváleny úvěry ve výši 456,7 mil. Kč, byly vyčerpány na 97 %.

Zatímco v programu *Eko-energie* byla účast FVE vyloučena, v programech *Progres* a *Záruka* žádné omezení neexistovalo. Tyto investiční podpory MPO jednoznačně orientovalo na FVE a schvalovalo je v době, kdy již připravovalo omezení nepřiměřeně vysoké provozní podpory FVE. Vzhledem k tomu, že formou záruk a zvýhodněných úvěrů byly podporovány investice OZE získávající následně výhodu formou regulovaných výkupních cen, byly u FVE i dalších OZE kumulovány investiční a provozní podpory, včetně podpor daňových.

Resort MŽP

Cílem operačního programu *Životní prostředí* je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako základního principu udržitelného rozvoje. Investiční podpora zaměřená na OZE je poskytována z následujících částí OPŽP:

Prioritní osa 3 – Udržitelné využívání zdrojů energie, oblast podpory 3.1 Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení – cílem je zvýšit využívání OZE pro výrobu tepla a elektřiny. Podpora byla určena pro nepodnikatelské subjekty, např. školy, domovy důchodců. Jedním z indikátorů je zvýšení kapacity OZE pro výrobu elektřiny.

²⁶ Výpočet prosté návratnosti vychází z hodnoty investice a pevných cen v čase. Oproti tomu reálná návratnost zohledňuje časovou hodnotu peněz (inflace), zdroje financí (úroky z úvěrů) atd.

V období let 2010 až 2013 bylo podpořeno v rámci prioritní osy 3 celkem 426 projektů, nově instalovaný tepelný výkon činil 44,9 MW a nově instalovaný elektrický výkon činil 2,5 MW. Schválená dotace pro realizaci těchto projektů činila celkem 2 158 mil. Kč. Uvedený instalovaný výkon umožňuje roční výrobu elektřiny v objemu 17,8 GWh a tepla 306,0 TJ. Dotace byly určeny zejména na náhradu klasických tepelných zdrojů.

V resortu MŽP se jednalo v mnoha případech o kombinované projekty, kde se realizuje, a tedy dotuje zároveň zateplení budovy. Není proto možné srovnávat dotační náročnost vztaženou na výkon nebo produkci energie z OZE u projektů financovaných z prioritní osy 3 OPŽP a např. u projektů prioritní osy 3 OPPI.

V dotačních programech MPO a MZe se vyrábí především elektřina, která byla provozně podporovaná. Oproti tomu v resortu MŽP většinu vyrobené energie tvořilo teplo, které nebylo předmětem provozní podpory.

Prioritní osa 2 – Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí může obsahovat projekty zahrnující OZE. Jednou z cest pro naplnění cílů této prioritní osy je využití inovativních environmentálně šetrných způsobů výroby energie včetně energetických úspor.

Prioritní osa 4 – Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží rovněž může zahrnovat podporované zdroje energie. Jeden ze specifických cílů zní: „maximální využívání odpadů jako náhrady primárních přírodních zdrojů“.

Přestože jsou OZE v prioritních osách 2 a 4 zmiňovány, primárním cílem projektů v rámci těchto os není podpora OZE. Vyhodnocení ve smyslu produkce energie z OZE není proto za tyto prioritní osy prováděno.

Resort MZe

Cílem *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* je přispět k rozvoji venkovského prostoru ČR na bázi trvale udržitelného rozvoje, zlepšit stav životního prostředí a snížit negativní vlivy intenzivního zemědělského hospodaření. Některé části PRV jsou zaměřeny na investiční podporu výstavby zařízení na výrobu energie z OZE.

Jedná se o opatření **III.1.1 Diverzifikace činností nezemědělské povahy a III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje**. Obě opatření obsahují dva záměry, které se týkají výstavby a modernizace BPS a dále výstavby a modernizace kotelen a výtopen na biomasu včetně kombinované výroby elektřiny a tepla. V letech 2007–2013 byly u obou opatření schváleny projekty s dotacemi ve výši cca 3 171 mil. Kč.

V souvislosti s OZE byly v rámci záměrů stanoveny indikátory „počet projektů na bioplynové stanice“ a „celkový objem vyrobené elektrické energie“. V průběhu realizace PRV byly některé indikátory výrazně upravovány, např. počet nových pracovních míst byl snížen z 6 000 na 380. Indikátory související s OZE se od původní verze z roku 2007 do poslední úpravy z roku 2013 významně nezměnily. Cíl pro období 2007–2013 pro obě opatření byl stanoven na 169 podpořených projektů BPS a celkový objem vyrobené elektrické energie 674 GWh (bez uvedení časového parametru).

Ve skutečnosti byla v období let 2007 až 2013 investičně podpořena výstavba a modernizace celkem 172 BPS. K datu 31. 12. 2013 vyprodukovaly tyto BPS 2 298 GWh elektřiny, nejedná se tedy o roční výrobu jakožto parametr pro srovnání s jinými dotačními programy. Zároveň bylo dosaženo instalovaného elektrického výkonu cca 99 MW a instalovaného tepelného výkonu cca 120 MW. Výroba elektřiny v těchto BPS bude 20 let ve stejné výši provozně podporována, pokud byly akce dokončeny do konce r. 2013.

Z podpořených BPS jich bylo 43 % zaměřeno pouze na výrobu elektřiny, zatímco teplo není využito. Při podání žádosti na OZE musí žadatel předložit údaje o instalovaném elektrickém nebo tepelném výkonu a informace o využití projektu v budoucnosti. Po dokončení projektu však již nejsou vyžadovány podklady a informace prokazující zachování účelu a podmínek využití zařízení nebo údaj o skutečné výrobě a použití elektrické a tepelné energie.

V. Shrnutí

Státní energetická koncepce platí od roku 2004. MPO zpracovává průběžně její aktualizace, ale vláda ČR neschválila žádnou změnu této koncepce.

Legislativní nastavení podpory OZE je přehledně uvedeno v časové ose v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Finanční shrnutí ekonomické podpory OZE sestává z následujících částí:

– Provozní podpora výroby elektřiny a její ekonomické důsledky

Tabulka č. 2 vyčísluje provozní podporu poskytovanou formou výkupních cen a zelených bonusů, jež stanovuje ERÚ cenovým rozhodnutím. Zdrojem podpory jsou příspěvky odběratelů a dotace ze státního rozpočtu. Dále je uveden odvod ze slunečního záření, který je příjmem státního rozpočtu. V tabulce není mezi náklady uvedena částka 2,5 mld. Kč, která může být v roce 2014 vynaložena jako kompenzace dovozcům elektřiny pocházející z OZE (viz infobox v části *Rozhodnutí Evropské komise ve věci podpory výroby elektřiny z OZE* v kapitole III.).

Tabulka č. 2 – Finanční údaje pro výpočet výkupní ceny elektřiny z OZE a odvod z elektřiny ze slunečního záření

	2011	2012	2013	2014
Náklady vstupující do výpočtu ceny na podporované zdroje (v mld. Kč)	32,15	35,71	44,44	44,42
Dotace na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny z OZE (v mld. Kč)	11,70	11,70	11,60	16,46
Cena na podporované zdroje - příspěvek odběratelů (v Kč/MWh)	370	419	583	495
Vybrané částky odvodu ze slunečního záření (v mld. Kč)	5,94	6,40	5,82	1,12*

Zdroj: data poskytnutá ERÚ (tabulka: „Plánované náklady vstupující do výpočtu ceny na podporované zdroje“), zpráva o činnosti daňové a celní správy ČR, Ministerstvo financí.

* Vybraná částka do 31. 7. 2014; jedná se o 53,5% plnění oproti schválenému rozpočtu.

V následujících letech nebudou mít náklady klesající trend – stejnou výši provozní podpory za vyrobenou jednotku elektřiny jako v letech 2013 a 2014 bude většina subjektů pobírat nejméně do r. 2030. Nominální výše nákladů poroste i z důvodu indexace, která od února roku 2012 činí 2 % ročně. Celkové náklady se sníží o odvod ze slunečního záření, který v současné době činí cca 2 mld. Kč ročně. Na základě uvedených předpokladů lze odhadnout, že do roku 2030 celkové náklady na podporované zdroje elektřiny převýší bilion Kč. V období 2011–2014 činil součet těchto nákladů téměř 157 mld. Kč.

V tabulce č. 3 je uveden vývoj výkupních cen vybraných druhů OZE. Rozpětí výkupní ceny u některých zdrojů je dáno členěním na kategorie např. dle výkonu výroby. Uvedené výkupní ceny budou provozovatelům vypláceny po celou dobu životnosti ve stejné výši.

Tabulka č. 3 – Výkupní ceny pro provozovny zkolaudované v letech 2010–2014 (Kč/MWh)

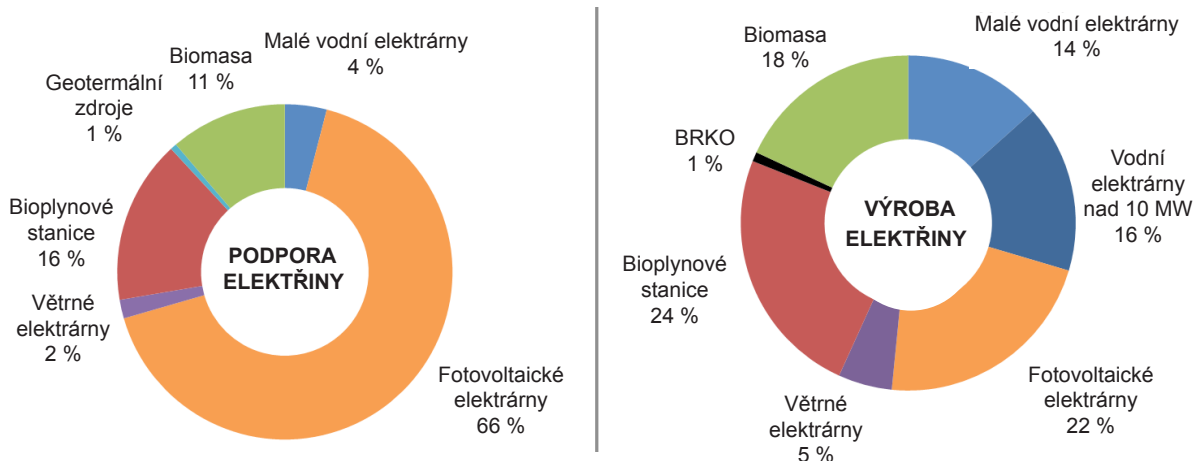
Výkupní ceny dle cenového rozhodnutí ERÚ					
Rok kolaudace	FVE	MVE	Biomasa	BPS	Větrné elektrárny
2010	13 161 – 13 265	3 257	2 630 – 4 580	–	2 425
2011	5 837 – 7 959	3 184	2 630 – 4 581	4 120	2 373
2012	6 410	3 319	2 630 – 4 582	3 550	2 321
2013	2 479 – 3 478	3 295	2 060 – 3 730	3 550 – 3 040	2 162
2014	–	3 230	1 310 – 3 335	–	2 014

Zdroj: cenová rozhodnutí ERÚ, dostupná na: http://www.eru.cz/user_data/files/ERV/2013/ERV7_2013titul_konec_fi.pdf.

Pozn.: Zejména u FVE docházelo od r. 2012 ke snižování kapacit, které mohly být provozně podporovány.

Z grafu č. 7 vyplývá, že provozní podpora výroby elektřiny z OZE není úměrná vyrobenému množství. Tento rozpor je nejvýraznější u FVE.

Graf č. 7 – Podpora a výroba elektřiny z OZE v roce 2013



Zdroj: data poskytnutá ERÚ (tabulka: „Plánované náklady vstupující do výpočtu ceny na podporované zdroje“), *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2013*.

– Investiční podpory na výstavbu OZE

Kontrolované operační programy financované zejména z fondů EU byly určeny na období let 2007–2013, peněžní prostředky lze čerpat do konce roku 2015. Resorty MPO, MŽP a MZe v těchto programech podporovaly i projekty obsahující OZE. Celkem byly uvedenými resorty na takové projekty schváleny investiční podpory ve výši 7 971 mil. Kč. Dále byly OZE podpořeny úvěry 457 mil Kč a ve výši 4 315 mil. Kč byly převzaty záruky za komerční úvěry.

Uvedené částky je třeba v souvislosti s OZE považovat za orientační mj. proto, že v dotačních programech i v jednotlivých projektech je často podpora OZE spojována s úsporami energie. Kromě toho byly OZE podporovány také z dotačních programů, jejichž zaměření je širší, např. na podporu zakládání podniků, podporu malého a středního podnikání nebo zkvalitnění nakládání s odpady. Průběžné vyčíslování výše schválených a čerpaných peněžních prostředků specificky na OZE není za těchto okolností pro resorty prioritou.

Zejména v resortech MPO a MZe jsou investiční podpory určeny na vybudování zařízení, jehož provozovatelé budou následně nárokovat provozní podporu na vyrobenou energii.

– Daňová podpora OZE

Nejdéle do konce roku 2015 může být využíváno osvobození od daně z příjmů týkající se OZE. Výše osvobození, uplatňovaná provozovateli příslušných zařízení, není centrálně sledována. Podle MPO nelze hodnotu osvobození vyčíslit ani odhadnout.

Od daně z nemovitých věcí jsou osvobozeny stavby sloužící výlučně provozu vybraných OZE. Ani výše těchto úlev není specificky sledována. Dále jsou osvobozeny od daně z nemovitých věcí stavby po změně systému vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající OZE. Tato úleva je na rozdíl od ostatních sledována, ale v kontextu celkových podpor na OZE je málo významná (činí méně než 1 % provozních podpor).

VI. Vyhodnocení

1. Proč a jakým způsobem jsou OZE v ČR podporovány?

EU stanovila pro členské státy cíle ve využití OZE. Pro ČR tak indikativní cíl na rok 2010 činil 8 % výroby elektřiny z OZE z její spotřeby. Další cíl byl stanoven jako závazný a to ve výši 13 % výroby energie z OZE z její spotřeby v roce 2020. Zvyšování podílu OZE je také součástí vládních energetických strategií ČR.

Podpora OZE v ČR se skládá z provozních podpor na vyrobenou energii (příspěvky odběratelů a dotace ze státního rozpočtu), investičních podpor (programy s využitím fondů EU) a daňových podpor.

2. Byl stanovený cíl dosažen a byl dosažen hospodárně?

Indikativní cíl pro rok 2010 byl dosažen. Poskytování podpory OZE bylo neekonomické – stanovené úkoly nebyly zajištěny s co nejmenším vynaložením prostředků. Cíl byl splněn za cenu neúměrného zatížení ekonomiky – většina provozní podpory je hrazena odběrateli elektrické energie.

3. Jaká byla základní příčina neekonomičnosti?

Základní příčinou bylo uplatnění principu plošné podpory – byly podporovány i nejdražší OZE. Fotovoltaika jako jeden z nejdražších zdrojů např. v roce 2013 činila přibližně 66 % nákladů na provozní podporu všech OZE. Přitom FVE vyrobily v tomto roce pouze cca 22 % elektřiny produkované z OZE. Tento postup lze posoudit též jako neefektivní. Plošná podpora OZE byla kritizována již v kontrolní akci č. 08/38 dokončené v roce 2009.

4. Odpovídal vývoj zpracovaným koncepcím?

Nežádoucí vývoj byl způsoben neúměrně vysokou provozní podporou FVE pořízených do roku 2010. Vyvolaný solární boom nevycházel z koncepcí, záměrů nebo plánů podložených analýzami. Byl výsledkem nesprávně nastavených podmínek v zákoně o podpoře výroby elektřiny z OZE¹⁶, které vedly k návratnosti fotovoltaiky okolo 7 let – nejkratší ze všech OZE.

5. Byla bezprostředně provedena odpovídající opatření?

Odpovědné orgány neprovedly včas nezbytnou novelizaci zákona o podpoře výroby elektřiny z OZE¹⁶, přestože se projevilo negativně ustanovení původního znění zákona neumožňující snížit výkupní cenu z roku na rok o více než 5 %. To vedlo k závažným a dlouhodobým dopadům na ekonomiku státu.

Ve vývoji energetiky došlo od roku 2004 k podstatným změnám, přesto je doposud platná *Státní energetická koncepce* schválená vládou v roce 2004.

6. Přetrvávají některé další příčiny vysokých nákladů na podporu OZE?

Regulované výkupní ceny elektřiny z OZE budou vypláceny ve stejné výši po dobu 20 nebo i 30 let bez ohledu na to, že skutečně dosahovaná návratnost investic je výrazně nižší než zákonem stanovený limit 15 let. Uvedený stav vyplývá z prováděcích předpisů, které vydal ERÚ na základě zmocnění v zákonech.

7. Jaké jsou celkové náklady na podporu výroby energie z OZE?

V období 2007–2013 byly schváleny resorty MPO, MŽP a MZe investiční podpory ve formě dotací na projekty obsahující OZE ve výši 7 971 mil. Kč, dále byly investice podpořeny úvěry (457 mil. Kč) a zárukami (4 315 mil. Kč).

ERÚ vyčíslil náklady na provozní podporu výroby elektřiny z OZE za rok 2013 na více než 44 mld. Kč. Tato částka bude mít každoročně rostoucí trend mj. s ohledem na pravidelné roční navyšování podle zákona (indexace) a bude vyplácena po dobu 20 nebo 30 let podle druhu OZE. Proto je třeba počítat s celkovými náklady na provozní podporu OZE ve výši překračující bilion Kč. Většinu platí odběratelé jako příplatek ke spotřebované elektřině např. v roce 2013 celkem 32,84 mld. Kč. Menší díl je hrazen ze státního rozpočtu, v téže roce bylo na tuto dotaci kalkulováno s částkou 11,60 mld. Kč. Výše daňové podpory OZE není sledována, celkovou podporu OZE tak nelze dle vyjádření MPO vyčíslit, ani odhadnout.

8. Byla provedena opatření pro snížení nákladů na podporu OZE?

Po roce 2010 byla provozní podpora FVE postupně utlumována až po její úplné zastavení pro zdroje dokončené po roce 2013. Obdobně je omezována provozní podpora dalších OZE. Ovšem pro zdroje platí po celou dobu poskytování podpory takové podmínky, které byly nastaveny v době uvedení zdrojů do provozu. Osvobození od daně z příjmů z provozu OZE je od roku 2011 zrušeno, avšak u zdrojů dokončených v letech 2009 a 2010 ještě dobíhá.

Pro vyrovnání části nákladů na fotovoltaiku byl od roku 2011 zaveden zákonem odvod ze solárních zdrojů výroby elektřiny. V letech 2011–2013 se jeho výnos pohyboval okolo 6 mld. Kč ročně, jeho plánovaný výnos od roku 2014 činí cca 2 mld. Kč.

9. Neohrožuje snižování podpory dosažení stanoveného cíle?

Podle koncepčních dokumentů je splnění a překročení závazného cíle na rok 2020 ve výši 13% podílu energie z OZE na její spotřebě reálné i za podmínek zákonného omezování podpory pro nové zdroje.

10. Byly investiční podpory, které zůstávají motivačním nástrojem pro výstavbu nových OZE, využívány účelně a efektivně?

Kumulací investičních a provozních podpor se v některých případech významně zkrátila již tak krátká doba návratnosti. V resortu MPO nebyly investiční podpory poskytovány účelně – i v době usměrňování nárůstu fotovoltaiky byly z některých programů tyto zdroje investičně podporovány. Ve významné části investičně dotovaných bioplynových stanic v resortu MZe není energie zdroje efektivně využita – nezhodnocuje se produkované teplo.

11. Byly pro investiční podpory stanoveny odpovídající indikátory?

V programech financovaných zejména z fondů EU, ze kterých jsou poskytovány investiční podpory, jsou stanoveny indikátory zaměřené na instalovaný výkon a vyrobenou energii. Jejich plnění je sledováno v jednotlivých projektech i za celé programy. Porovnání výsledků dotačních programů je obtížné s ohledem na jejich odlišné zaměření.

Pokud jsou nastavené indikátory typu zvýšení instalovaného výkonu nebo výroby elektřiny z OZE vykazovány pouze jako výsledek investičních podpor, nemají plnou vypovídající schopnost, protože výroba elektřiny má zároveň nárok na řádově vyšší provozní podporu. Za těchto okolností použité ukazatele výkonnosti a provedené hodnocení nákladové efektivity neumožňují objektivně posoudit, do jaké míry finanční prostředky EU přispívají k dosažení stanovených cílů v oblasti OZE.

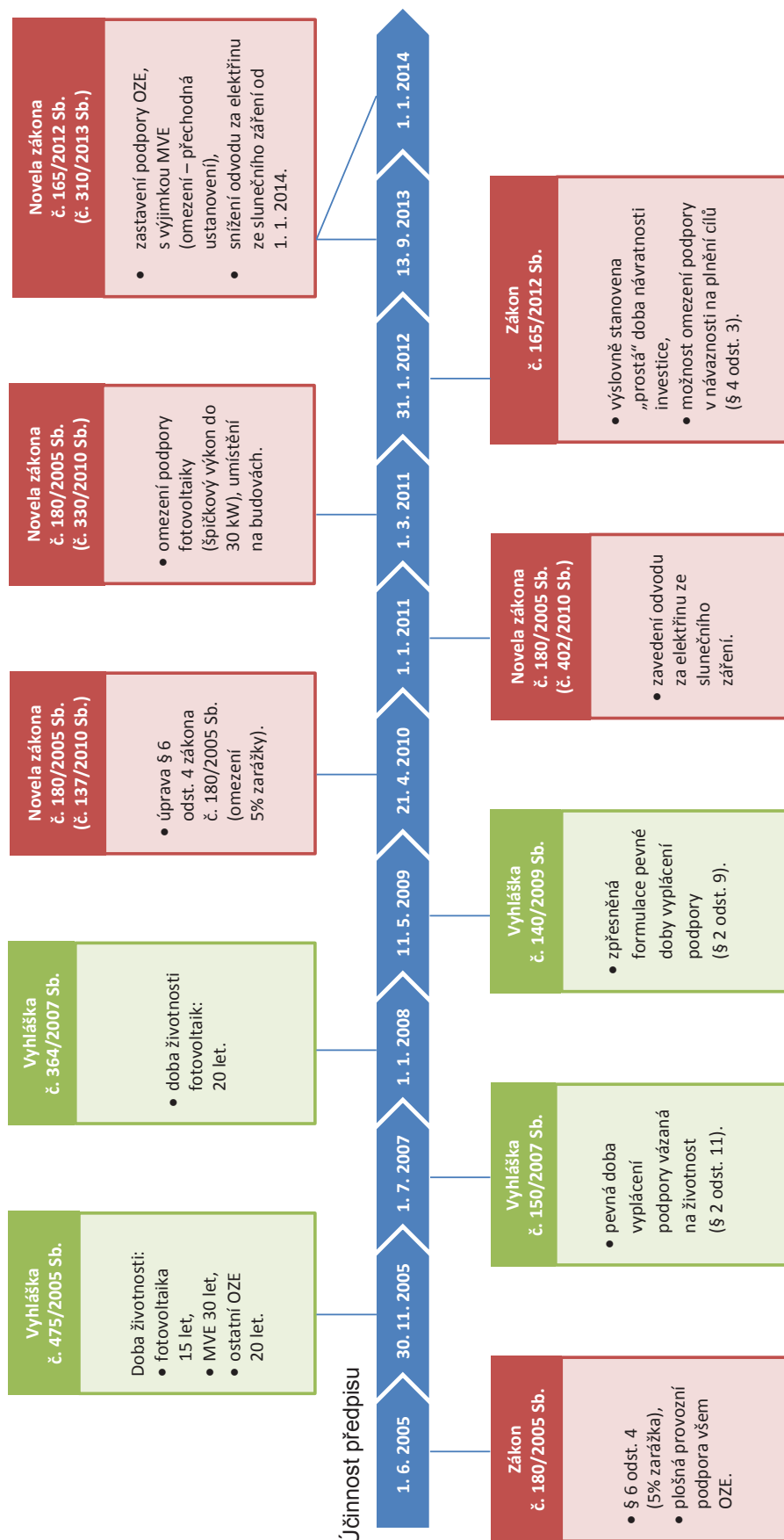
12. Jak si stojí ČR v porovnání s dalšími státy EU?

Česká republika, stejně jako další evropské státy, zvyšovala mezi roky 2009 a 2012 produkci elektřiny z OZE. Extrémní růst je v ČR patrný u fotovoltaiky – zatímco v roce 2009 bylo vyprodukováno pomocí FVE 89 GWh elektřiny, v roce 2012 to bylo již 2 149 GWh, což představuje nárůst o 2 320 %. Takový nárůst je nepřiměřený v porovnání s ostatními členskými státy EU.



Příloha č. 1

Časová osa zachycující vývoj legislativy v souvislosti s podporou OZE



Příloha č. 2

Seznam zkratk

aktualizace SEK	aktualizace <i>Státní energetické koncepce ČR</i> , znění ze srpna 2014
BPS	bioplynová stanice
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ERÚ	Energetický regulační úřad
EU	Evropská unie
FVE	fotovoltaická elektrárna
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MVE	malá vodní elektrárna
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NAP	<i>Národní akční plán ČR pro energii z obnovitelných zdrojů</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPPI	operační program <i>Podnikání a inovace</i>
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí</i>
OZE	obnovitelné zdroje energie
PRV	<i>Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013</i>
SEK	<i>Státní energetická koncepce ČR</i>
SPŽP	<i>Státní politika životního prostředí ČR</i>

14/07

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci osy V Programu rozvoje venkova

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci osy V Programu rozvoje venkova v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami a zda bylo vynaložení těchto prostředků účelné a hospodárné.

Kontrola byla prováděna v době od března 2014 do srpna 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“),
Státní zemědělský intervenční fond, Praha, (dále též „SZIF“).

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MZe a SZIF, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podaly MZe a SZIF, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XIX. jednání, které se konalo dne 1. prosince 2014,

schválilo usnesením č. 5/XIX/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (dále též „PRV“) je vymezen stejnojmenným programovým dokumentem a umožňuje čerpání finančních prostředků z *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* (dále jen „EZFRV“). Dotace z PRV jsou financovány z EZFRV a ze státního rozpočtu. PRV je realizován prostřednictvím pěti prioritních os a jejich opatření. Tato kontrola se v rámci PRV zaměřila na opatření prioritní osy V *Technická pomoc*.

V rámci osy V *Technická pomoc* PRV existují dvě opatření:

V.1 *Příprava, sledování, hodnocení, informování a kontrola v rámci programu;*

V.2 *Zřízení a provoz Celostátní sítě pro venkov.*

Technická pomoc PRV v rámci opatření V.1 je zaměřena na podporu přípravy, řízení, monitoringu, hodnocení, informovanosti a kontroly ve vztahu k PRV a zdokonalování opatření. Jedná se zejména o práce spojené s vypracováním postupů a materiálů nezbytných pro proces administrativy od podání žádostí až po vyhodnocování jednotlivých opatření. Z osy *Technická pomoc* jsou hrazeny odborné studie, sběry a analýzy dat, vypracování informačních materiálů a další aktivity spojené s osvětou a šířením informací o zaváděných opatřeních.

Celostátní síť pro venkov (dále též „CSV“), které se týká opatření V.2, byla v ČR zřízena dle čl. 68 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, o podpoře rozvoje venkova z EZFRV, za účelem zlepšení řízení programu, vyhledávání a šíření příkladů nejlepší praxe a hodnocení. Její zřízení a fungování je rovněž hrazeno

z prostředků PRV alokovaných na osu V *Technická pomoc*. Opatření V.2 se skládá ze dvou podopatření, a to V.2.1 *Struktury potřebné pro provoz CSV* a V.2.2 *Akční plán*.

Celostátní síť pro venkov seskupuje organizace a správní orgány podílející se na rozvoji venkova a zemědělství a je napojena na Evropskou síť pro rozvoj venkova. Cílem Celostátní sítě pro venkov mělo být dále vytváření vhodných podmínek pro partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, organizování seminářů, setkávání subjektů podílejících se na rozvoji venkova a zemědělství, vytvoření databáze expertů a poradců a systému certifikace poradců pro venkov a zemědělství pro osu III a IV PRV a v neposlední řadě založení a provozování internetového portálu Celostátní sítě pro venkov. Základním dokumentem této sítě je *Akční plán CSV*, který je rámcem fungování CSV a současně programovým dokumentem.

V následující tabulce je uveden přehled opatření a podopatření *Technické pomoci* PRV včetně alokace peněžních prostředků.

Tabulka č. 1 – Alokace osy V PRV

Opatření/podopatření		Celkové veřejné výdaje		
		€	Kč	
Technická pomoc celkem		18 019 240	494 177 657	
z toho	opatření V.1 <i>Příprava, sledování, hodnocení, informování a kontrola v rámci programu</i>	10 811 544	296 506 594	
	opatření V.2 <i>Celostátní síť pro venkov</i>	7 207 696	197 671 063	
X	z toho	V.2.1 <i>Struktury potřebné pro provoz CSV</i>	1 801 924	49 417 766
X		V.2.2 <i>Akční plán</i>	5 405 772	148 253 297

Zdroj: aktualizovaná verze PRV schválená Evropskou komisí v srpnu 2013.

Pozn.: Přepočteno kurzem ČNB k 31. 12. 2013: 27,425 Kč/€.

MZe bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. MZe je organizační složka státu.

SZIF byl zřízen zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů. SZIF je právnická osoba náležející do působnosti MZe.

Přehled čerpání finančních prostředků z *Technické pomoci* PRV k 31. 12. 2013 je uveden v tabulce č. 2, vyčerpáno bylo 225 mil. Kč. Dotace činila 100 % způsobilých výdajů, z toho podíl EZFRV byl 75 % a podíl státního rozpočtu ČR byl 25 %.

Tabulka č. 2 – Přehled čerpání osy V PRV k 31. 12. 2013

Čerpání – kumulativní platby 2007–2013					
Veřejné výdaje celkem		Podíl spolufinancování			
		EZFRV 75 %		ČR 25 %	
v tis. €	v tis. Kč	v tis. €	v tis. Kč	v tis. €	v tis. Kč
8 212	225 214	6 159	168 911	2 053	56 303

Zdroj: *Výroční zpráva o implementaci Programu rozvoje venkova ČR 2007–2013 za rok 2013*.

Pozn.: Přepočteno kurzem ČNB k 31. 12. 2013: 27,425 Kč/€.

Jak vyplývá z tabulek č. 1 a č. 2, k 31. 12. 2013 bylo vyčerpáno 8 212 tis. € z alokace 18 019 tis. EUR, což je 46 %. Dále bylo kontrolou zjištěno, že k témuž datu byla míra závazků cca 55 % alokace osy V PRV. MZe předpokládá přesunutí části prostředků do jiných os PRV.

Kontrolovaný vzorek

Kontrolní akcí NKÚ byly prověřeny výdaje v celkovém objemu 127 mil. Kč, z toho u MZe byl kontrolovaný objem 58 mil. Kč a u SZIF činil kontrolovaný objem 69 mil. Kč.

U MZe bylo kontrolováno plnění povinností řídicího orgánu, zřízení a provozování Celostátní sítě pro venkov, plnění stanovených cílů CSV, financování, řízení rizik a kontrolní činnost MZe. Dále bylo u MZe prověřeno 54 projektů, ve kterých bylo MZe příjemcem dotace. U SZIF bylo kontrolováno plnění povinností SZIF jako platební agentury, především proces administrace žádostí o dotaci a žádostí o proplacení výdajů projektu, naplnění cílů a účelu projektu. Dále bylo u SZIF prověřeno 32 projektů, ve kterých byl SZIF příjemcem dotace. Přehled kontrolovaných projektů je přílohou tohoto kontrolního závěru.

U projektů se kontrola zaměřila na přijatelnost projektu, výběr dodavatelů, smluvní vztahy, realizaci projektu a jeho změny, způsobilost výdajů, naplnění cílů a účelu, žádosti o proplacení výdajů a zajištění publicity.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole systému implementace

Ministerstvo zemědělství jako řídicí orgán a SZIF jako platební agentura

Ministerstvo zemědělství jako řídicí orgán zajišťuje přípravu návrhů národních obecně závazných právních předpisů v souladu s politikou Evropské unie a zajišťuje jejich metodický výklad. Pro realizaci opatření osy V PRV vydalo MZe *Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 pro opatření V.1 a V.2* (dále též „Pravidla“). V rámci osy V platila tato Pravidla pouze pro dva příjemce, a to pro MZe a pro SZIF. MZe, které v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1698/2005 zodpovídá za výkonné, účinné a správné řízení a provádění PRV, je zároveň příjemcem dotací v rámci opatření V.1 a V.2. Státní zemědělský intervenční fond jako platební agentura provádí administraci a kontrolu žádostí o podporu, provádí platby, zasílá hlášení o uskutečněných výdajích Evropské komisi, metodicky řídí administraci a kontroly uplatňování opatření PRV. SZIF je zároveň příjemcem dotací v rámci opatření V.1.

Kontrolováno bylo, jak MZe plnilo ve vztahu k ose V PRV v období let 2007–2013 povinnosti řídicího orgánu stanovené zejména čl. 75 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. Dále bylo kontrolováno, jak SZIF plnil v tomtéž období povinnosti platební agentury.

1. Nedostatky Pravidel

Pravidla vydaná Ministerstvem zemědělství obsahovala níže uvedené nedostatky mající nepříznivý dopad na administraci a realizaci projektů.

Personální a majetkové propojení

Pravidla s účinností do 1. 11. 2012 neupravovala problematiku personálního a majetkového propojení mezi žadatelem v pozici zadavatele a účastníkem zadávacího řízení ani mezi účastníky zadávacího řízení navzájem. U personálně či majetkově propojených osob hrozilo riziko střetu zájmů.

Dokladování způsobilých výdajů

V Pravidlech nebylo upraveno, jakým způsobem mají být dokladovány způsobilé výdaje v případě realizace prací prostřednictvím subdodavatelů za situace, kdy MZe zadávalo zakázky přímo partnerům CSV bez zadávacího řízení. MZe rozhodlo, že příjemce dotace při předložení žádosti o proplacení bude předkládat přehled položek a čestné prohlášení dodavatele/realizátora akce. Dle NKÚ nelze nahrazovat existující daňové doklady čestným prohlášením, neboť nelze prokázat, jak byly peněžní prostředky použity. MZe jakožto správce kapitoly nevytvořilo v této oblasti podmínky pro hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání prostředků ve své kapitole.

MZe zvolilo způsob dokladování, při kterém existuje riziko dvojího financování z různých evropských či vnitrostátních zdrojů a porušení nařízení Rady (ES) č. 1290/2005¹.

Absence auditní stopy neumožňuje účinnou kontrolu plnění zákazu dvojího financování.

Korekce a sankce

Pravidla neobsahovala ustanovení týkající se korekcí. MZe tak pro SZIF jako platební agenturu neupravilo postup, jak realizovat korekce v případě zjištění nezpůsobilých výdajů nebo v případě dalšího porušení podmínek. Pravidla pro osu V PRV neobsahovala ani ustanovení o sankcích za porušení jednotlivých povinností příjemcem. Naproti tomu MZe v Pravidlech pro ostatní osy I–IV PRV korekční a sankční systém upravilo.

Takovýto postup byl v hrubém nepoměru k postupu vůči ostatním příjemcům v osách I–IV PRV, neboť u ostatních příjemců v případě nedodržení podmínek pro poskytnutí dotace dochází k snížení částky dotace, případně k vrácení dotace.

Absence úpravy korekcí a sankcí v Pravidlech pro opatření financovaná z *Technické pomoci* PRV byla v rozporu s nařízením Rady (ES) č. 1290/2005².

Nastavení podmínek pro řízení na výběr dodavatele

MZe v Pravidlech neupravilo, jaké podmínky mají splňovat řízení na výběr dodavatele, která jsou součástí předkládaného projektu a zároveň se uskutečnila již před podáním žádosti o dotaci, případně před podpisem dohody o poskytnutí dotace. Nebylo tedy zřejmé, zda se má příjemce řídit Pravidly platnými v době vyhlášení řízení na výběr dodavatele nebo Pravidly platnými v době podání žádosti, případně zda příjemce není vázán žádnými pravidly.

2. Nedostatky při realizaci programu

Další nedostatky byly zjištěny v oblasti účastnických poplatků, pořizování propagačních předmětů, Celostátní síť pro venkov, v kontrolní činnosti SZIF a zjištěno bylo také riziko dvojího financování.

Účastnické poplatky a stanovení předpokládané hodnoty zakázky

Pravidla pro opatření V.2 umožňovala v případě, že předpokládaná hodnota zakázky nepřesahuje 500 000 Kč bez DPH, uzavírat smlouvy s dodavatelem (partneři Celostátní sítě pro venkov) přímo. Kontrolou bylo zjištěno, že MZe v některých projektech zaměřených na uspořádání konferencí proplácelo dodavatelům faktury a dodavatelé dále vybírali účastnické poplatky a hradili z nich další výdaje související s akcí. MZe mělo stanovit předpokládanou hodnotu zakázky v souladu s celkovými výdaji projektu (včetně výdajů, které byly hrazeny z účastnických poplatků) a zadat zakázku malého rozsahu. MZe však toto neučinilo, čímž obcházel zásady pro zadávání zakázek malého rozsahu uvedené v Pravidlech a v zákoně o veřejných zakázkách³.

Pořizování propagačních předmětů

Z *Technické pomoci* PRV bylo možné financovat pořízení propagačních předmětů, jejichž prostřednictvím je veřejnost informována o opatřeních financovaných dle PRV. MZe opakovaně pořizovalo předměty, které neposkytovaly informace o PRV a jeho opatřeních. Dle evropských předpisů měly tyto předměty sloužit k informování veřejnosti. MZe však pořizovalo drobné propagační předměty bez informační hodnoty, což bylo neúčelné a nenaplnělo to cíle PRV. SZIF proplacení takovýchto propagačních předmětů připustil.

1 Článek 22 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, o financování společné zemědělské politiky, stanoví: „Výdaje financované podle tohoto nařízení nemohou být předmětem žádného jiného financování z rozpočtu Společenství.“

2 Článek 9 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, o financování společné zemědělské politiky, stanoví:
„Členské státy:

a) příjmy v rámci společné zemědělské politiky veškeré právní a správní předpisy a veškerá další opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Společenství, a to zejména ke:

i) kontrole skutečného a řádného provádění operací financovaných z EZZF a EZFRV,

ii) předcházení nesrovnalostem a jejich postihování,

iii) zpětnému získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti;

...“

3 Ustanovení § 18 odst. 5 a § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, kde je uvedeno: „Zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“

Veřejné zakázky

Většina dodavatelů byla v projektech *Technické pomoci* PRV vybrána prostřednictvím veřejných zakázek malého rozsahu. Zákon o veřejných zakázkách ve vztahu k těmto zakázkám výslovně požaduje dodržení zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Postupy pro zadávání těchto zakázek stanovilo MZe v Pravidlech.

U MZe i SZIF byly kontrolou opakovaně zjištěny nedostatky v postupu zadavatele. Docházelo k porušování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. MZe tak např. z výběrového řízení nevyřadilo neúplnou nabídku a následně tuto nabídku vybralo jako vítěznou nebo neprovedlo hodnocení nabídek podle stanovených hodnotících kritérií. SZIF nestanovil transparentní hodnotící kritéria, specifikoval konkrétní značku poptávaného výrobku a neumožnil variantní řešení, připustil majetkové a personální propojení uchazečů nebo nevyřadil uchazeče, který nesplnil požadavky dle zadávací dokumentace.

Celostátní síť pro venkov

Základním dokumentem Celostátní sítě pro venkov je akční plán. Akční plán vypracovaný Ministerstvem zemědělství je rámcem fungování CSV a programovým dokumentem. Pro každý rok je konkrétně rozpracován v ročních prováděcích plánech (dále též „RPP“). Kontrolou bylo zjištěno, že v RPP nejsou uvedeny informace týkající se termínů dosažení cílů a nejsou zde uvedena ani kritéria pro monitorování průběhu aktivit. Dále nejsou mnohdy vyhodnoceny aktivity a jejich výstupy z předchozího období a v některých případech nejsou uvedeny informace pro hodnocení dopadů plnění cílů. Někdy v RPP nejsou uvedeni aktéři ani jejich odpovědnost za plánovanou aktivitu.

Absence těchto informací přináší problémy při hodnocení naplňování cílů, monitorování a vyhodnocování aktivit. V důsledku toho je problematické až nemožné zpětně vyhodnocovat přínos jednotlivých aktivit či hodnotit dosažení cílů Celostátní sítě pro venkov.

Administrativní kontrola žádostí o dotaci

SZIF při provádění administrativní kontroly ve fázi před vznikem závazku, tj. před uzavřením dohody o poskytnutí dotace, nepostupoval v souladu se zákonem o finanční kontrole⁴ a vyhláškou č. 416/2004 Sb.⁵, neboť neprováděl kontrolu zadávacího řízení, které bylo dokončeno již před uzavřením dohody o poskytnutí dotace.

Administrativní kontrola žádostí o platbu

SZIF opakovaně schvaloval k proplacení výdaje, které nebyly způsobilé. Nedostatky, které vedly k nezpůsobilosti těchto výdajů, jsou popsány v další části kontrolního závěru.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole projektů

MZe a SZIF jako příjemci dotací

Kontrolováno bylo 54 projektů financovaných z *Technické pomoci* PRV, kde příjemcem dotací bylo MZe, a 32 projektů, kde byl příjemcem dotací SZIF. Skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně byly zjištěny u 9 projektů MZe a u 5 projektů SZIF, tj. u 16 % všech kontrolovaných projektů. Podrobnosti o kontrolovaném objemu a zjištěných nedostatcích jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Kontrolovaný objem a zjištěné nedostatky

	Kontrolovaný objem	Zjištěné nedostatky	Podíl zjištěných nedostatků na kontrolovaném objemu
MZe	58 mil. Kč	5,8 mil. Kč	10 %
SZIF	69 mil. Kč	2,1 mil. Kč	3 %
Celkem	127 mil. Kč	7,9 mil. Kč	6,2 %

4 Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

5 Ustanovení § 13 odst. 2 písm. b) 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).

Kontrolou projektů byly zjištěny následující nedostatky:**Projekty na pořizování propagačních předmětů**

Kontrolou tří projektů bylo zjištěno, že MZe pořídilo propagační předměty v celkové částce 995 700 Kč, které nebyly způsobilé z pohledu předpisů EU. Pořizování bombónů, náplastí, vějířů, zvířecích figurek, puzzle (jenom cena puzzle činila cca půl milionu Kč) a dalších propagačních předmětů bez jakékoliv informační hodnoty o opatřeních PRV bylo neúčelné. Pořizování takovýchto propagačních předmětů nenaplnovalo cíle programu a bylo v rozporu s evropskou legislativou⁶. SZIF tyto nezpůsobilé výdaje při kontrole žádostí o proplacení neodhalil a výdaje proplatil v plném rozsahu.

Projekt Zajištění publicity konzultačních služeb v oblasti publicity a setkávání partnerů

MZe realizovalo projekt, jehož předmětem bylo zajištění konzultačních služeb v oblasti publicity a setkávání partnerů Celostátní sítě pro venkov. Dle smlouvy o poskytnutí služeb, uzavřené s externím dodavatelem, měly být konzultační a organizační služby realizovány mj. formou písemných stanovisek. MZe uhradilo za poskytnuté služby 595 000 Kč. MZe kontrole NKÚ nepředložilo žádný výstup projektu ani nedoložilo, o jaké konkrétní služby se jednalo. MZe nebylo schopno řádně prokázat, jak byly peněžní prostředky použity.

Projekty zaměřené na analýzu stavu realizace projektů PRV

MZe realizovalo formou projektů financovaných z *Technické pomoci* PRV dva projekty, které se týkaly analýz stavu realizace projektů PRV. Jednalo se o projekt *Analýza stavu realizace projektů PRV, opatření Modernizace zemědělských podniků* a projekt *Analýza stavu realizace projektů PRV, podpory obcím v Ose III*. Realizace projektů spočívala v dotazníkovém šetření mezi žadateli a ve vyhodnocení získaných dat. Výstupem projektů byly finální zprávy v písemné podobě.

V prvním projektu MZe z deseti navržených opatření realizovalo v praxi pouze dvě. Za provedení analýzy MZe uhradilo 2 220 000 Kč. V druhém projektu MZe z osmi navržených opatření zrealizovalo v praxi pouze jedno a za provedení analýzy uhradilo 1 920 000 Kč.

V druhém projektu Ministerstvo zemědělství při výběru dodavatele neprovedlo hodnocení předložených nabídek podle stanovených hodnotících kritérií a postupovalo tak v rozporu s dohodou o poskytnutí dotace a v rozporu s Pravidly.

Projekt Prezentace CSV a jejich hlavních partnerů na mezinárodní výstavě Země živitelka 2010

MZe zrealizovalo projekt a požadovalo k proplacení formou dotace celkové výdaje v částce 1 249 724 Kč. Dle dohody o poskytnutí dotace z PRV byl stanoven termín pro předložení žádosti o proplacení výdajů na 15. 10. 2010 s tím, že se MZe zavazuje tento dohodnutý termín dodržet. MZe tento termín nedodrželo a žádost o proplacení předložilo na SZIF s více než dvouletým zpožděním. MZe s poukazem na neexistenci sankčního systému metodicky vedlo SZIF k proplacení nezpůsobilého výdaje. Takový postup byl v rozporu s podmínkami dotace a zvýhodňoval MZe oproti ostatním příjemcům v osách I–IV PRV. SZIF dotaci přesto proplatil.

Projekty Celostátní sítě pro venkov s účastnickými poplatky

Kontrolou projektů *Odborná konference VENKOV 2010, Mezinárodní konference LeaderFEST2011 – setkání Leaderů evropských zemí a Národní konference VENKOV 2011* bylo zjištěno, že MZe tyto projekty realizovalo prostřednictvím partnerů Celostátní sítě pro venkov. Ve všech třech projektech byla předpokládaná hodnota zakázky do 500 000 Kč a MZe využilo možnost danou mu Pravidly a zakázky zadalo přímo partnerům CSV, tj. bez zadávacího řízení. Ve všech těchto projektech dodavatel (partner CSV) použil na realizaci projektu celou výši dotace a dále vybíral účastnické poplatky, ze kterých byly hrazeny služby, které souvisely s projektem. MZe celkové předpokládané výdaje projektu stanovilo bez započítání výdajů hrazených z účastnických poplatků. V důsledku toho předpokládaná hodnota zakázky u všech tří kontrolovaných projektů nepřesáhla stanovený limit 500 000 Kč a MZe mohlo zakázku zadat přímo a nebylo povinno vybrat dodavatele minimálně ze tří obdržených nabídek. MZe tímto způsobem

6 Článek 66 odst. 1 a článek 76 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 a příloha VI nařízení Komise (ES) č. 1974/2006.

porušilo postupy stanovené v Pravidlech a obcházel zásady pro zadávání zakázek malého rozsahu⁷. MZe na tyto tři projekty čerpal dotaci v celkové částce 1 490 000 Kč.

Projekt Pořízení skartovacích strojů

SZIF oslovil majetkově i personálně propojené uchazeče, ačkoli existovalo riziko, že budou jednat ve shodě. Navíc ve výzvě k podání nabídek přesně specifikoval značku a typ skartovacího stroje a tím neumožnil variantní řešení. SZIF nedodržel zásadu zákazu diskriminace a nepostupoval v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1605/2002⁸. SZIF na tento projekt čerpal dotaci v částce 430 295 Kč.

Projekty na vzdělávání

SZIF u čtyř projektů zaměřených na školení zaměstnanců v oblasti komunikace v obtížných situacích stanovil nevhodná hodnotící kritéria a nevyřadil neúplné nabídky uchazečů. Tím SZIF nedodržel zásady stanovené v zákoně o veřejných zakázkách⁷ a jednal v rozporu s nařízením Rady (ES) č. 1698/2005⁹. SZIF na tyto projekty čerpal dotace v celkové částce 1 691 140 Kč.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky určené v rámci *Programu rozvoje venkova* na realizaci osy V – *Technická pomoc*.

NKÚ prověřil u Ministerstva zemědělství plnění činností řídicího orgánu a u Státního zemědělského intervenčního fondu činnosti související s výkonem funkce platební agentury, dále zkontroloval realizaci vybraných projektů spolufinancovaných z *Technické pomoci* PRV, přičemž se zaměřil na dodržování Pravidel, stanovených podmínek při výběru dodavatelů, dosahování cílů a účelů projektů, způsobilost výdajů a dodržování požadavků na publicitu.

Kontrolováno bylo 54 projektů financovaných z *Technické pomoci* PRV, kde příjemcem dotací bylo MZe, a 32 projektů, kde byl příjemcem dotací SZIF. Skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně byly zjištěny u 9 projektů MZe a u 5 projektů SZIF. Míra chybovosti zjištěná jako podíl projektů s nedostatky ve vztahu k celkovému počtu kontrolovaných projektů činila 16 %.

NKÚ zkontroloval 127 mil. Kč z výdajů proplacených v rámci osy V PRV. Kontrolou byly zjištěny nedostatky v objemu 7,9 mil. Kč, z toho u MZe v objemu 5,8 mil. Kč a u SZIF 2,1 mil. Kč. Celková míra chybovosti zjištěná jako podíl nedostatků ve vztahu ke kontrolovanému objemu prostředků činila 6,2 %.

Údaje, které mají vztah ke správě daní, byly oznámeny příslušným správcům daně.

Kontrolní akcí byly zjištěny zejména následující systémové nedostatky:

- Pravidla neumožňovala účinnou kontrolu způsobilosti výdajů a plnění zákazu dvojího financování.
- MZe neupravilo v Pravidlech pro osu V PRV korekční a sankční systém, zatímco v pravidlech pro ostatní osy PRV tento systém upravilo.
- MZe s poukazem na neexistenci sankčního systému metodicky vedlo SZIF k proplacení nezpůsobilého výdaje v případě projektu, kdy příjemcem dotace bylo MZe.

MZe i SZIF tím vůči sobě jakožto příjemcům dotace v ose V PRV nastavily výrazně benevolentnější pravidla než vůči příjemcům v ostatních osách PRV.

7 Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
8 Ustanovení hlavy V článek 89 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1605/2002.
9 Ustanovení čl. 71 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.



Kontrolou projektů byly zjištěny zejména následující konkrétní nedostatky:

- U MZe i SZIF byly kontrolou opakovaně zjištěny nedostatky v postupu zadavatele. Zejména docházelo k porušování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
- MZe pořizovalo propagační předměty, které nebyly způsobilé z pohledu předpisů EU, neboť o opatřeních PRV nepřinášely veřejnosti žádné informace.
- U projektů Celostátní sítě pro venkov, u nichž byly vybírány účastnické poplatky, stanovilo MZe předpokládanou hodnotu zakázky bez přihlédnutí k výdajům hrazeným z těchto poplatků, tím MZe obcházel pravidla pro zadávání zakázek malého rozsahu.
- MZe u projektu na poradenské služby za 500 tis. Kč bez DPH nebylo schopno prokázat, jak tyto peněžní prostředky použilo.
- U SZIF zjistil NKÚ individuální selhání kontrol před platbou a vyplacení nezpůsobilých výdajů, kdy např. SZIF proplatil MZe dotaci ve výši 1 250 tis. Kč, ačkoli MZe podalo žádost o proplacení výdajů více než dva roky po uplynutí lhůty stanovené dohodou o poskytnutí dotace.

Příloha – Seznam kontrolovaných projektů**Ministerstvo zemědělství**

Registrační číslo	Název projektu	Dotace (proplacená) v Kč		
		Dotace celkem	Dotace SR	Dotace EU
08/000/51000/010/000029	Ex-post hodnocení programu HRDP	4 236 400	1 059 100	3 177 300
09/000/51000/010/000052	Převedení kartogramů zrnitosti do digitální podoby	2 399 856	599 964	1 799 892
09/000/51000/010/000084	Analýza stavu realizace projektů PRV, opatření Modernizace zemědělských projektů	1 850 000	462 500	1 387 500
09/000/51000/010/000076	Personální a mzdový aspekt při výkonu řídicí činnosti PRV	2 906 027	726 507	2 179 520
10/000/51000/010/000063	Analýza stavu realizace projektů PRV, podpory obcím v Ose III	1 600 000	400 000	1 200 000
11/000/51000/010/000005	Zpracování dat za projektová opatření PRV ČR 2007–2013	410 500	102 625	307 875
11/000/51000/010/000074	Analýzy bílých míst pokrytí místními akčními skupinami ve venkovských oblastech	300 000	75 000	225 000
11/000/52200/031/000046	Prezentace CSV a jejich hlavních partnerů na mezinárodní výstavě Země živitelka 2011	1 250 000	312 500	937 500
11/000/51000/010/000054	Personální a mzdový aspekt při výkonu řídicí činnosti PRV III.	2 578 980	644 745	1 934 235
08/000/51000/010/000008	Technické zabezpečení činnosti odboru Řídicí orgán EAFRD I.	353 429	88 357	265 071
09/000/52200/010/000035	Publikace s přehledem dotačních možností pro obce	496 000	124 000	372 000
09/000/51000/010/000034	Tisk pravidel pro žadatele pro opatření PRV pro 7., 8. a 9. kolo příjmu žádostí	748 162	187 041	561 121
09/000/52200/064/000037	Konference EU „Role zemědělství v evropském venkovském prostoru“	497 602	124 401	373 201
09/000/52200/080/000040	Mezinárodní seminář k Ose IV.	495 000	123 750	371 250
10/000/51000/010/000093	Průběžné hodnocení Programu rozvoje venkova pro období 2007–2013 – II. etapa	2 259 620	564 905	1 694 715
10/000/52200/052/000083	Odborná konference VENKOV 2010	500 000	125 000	375 000
11/000/52200/080/000018	Mezinárodní konference LeaderFEST2011 – setkání Leaderů evropských zemí	495 000	123 750	371 250
12/000/51000/010/000007	Určení stupně hydromorfismu hlavních půdních jednotek a vytvoření datové vrstvy půd	1 500 000	375 000	1 125 000
12/000/52200/031/000021	Prezentace CSV a jejich hlavních partnerů na mezinárodní výstavě Země živitelka 2012	1 764 667	441 167	1 323 500
08/000/51000/010/000013	Propagační předměty PRV I.	960 481	240 121	720 360
08/000/51000/010/000048	Monitoring vlivů AEO na biodiverzitu	1 428 000	357 000	1 071 000
10/000/51000/010/000025	Sběr dat pro výroční zprávu o implementaci PRV ČR 2007–2013 za rok 2009	408 229	102 058	306 171
11/000/51000/010/000044	Analýza potřeb pokrytí obcí do 500 obyvatel vysokorychlostním internetem	1 196 751	299 188	897 563
09/000/51000/010/000032	Monitoring vinic a sadů v roce 2009 v AEO dle PRV	1 635 964	408 991	1 226 973
09/000/51000/010/000072	Monitoring biodiverzity AE opatření v období 2009–2010	2 400 000	600 000	1 800 000
10/000/51000/010/000047	Zpracování monitoringu IP vinic a sadů v roce 2010	1 326 303	331 576	994 727
11/000/51000/010/000031	Zpracování monitoringu integrované produkce sadů a monitoringu půdního edafonu vinic v roce 2012	749 000	187 250	561 750
12/000/51000/010/000053	Vymezení kritéria „Kyselost půd“ pro účely redefinice LFA-O	1 400 000	350 000	1 050 000
09/000/51000/010/000079	Výroba a dodání kalendářů a diářů na rok 2010 pro propagaci PRV	190 357	47 590	142 767
08/000/51000/010/000004	Školící semináře k opatření PRV ČR v 1. pololetí 2008	872 008	218 002	654 006
09/000/51000/010/000019	Zhodnocení cílových indikátorů Programu rozvoje venkova	340 000	255 000	85 000
11/000/51000/010/000062	Studie s návrhem souboru indikátorů pro vybrané aktivity PRV na programové období 2014–2020	465 000	348 750,00	116 250,00
12/000/51000/010/000075	Příprava podkladů pro nastavení environmentálních opatření PRV cílených na zmírňování změny klimatu	1 833 333	1 374 999	458 334
08/000/51000/010/000039	Metodika pro indikátory Hrubý počet vytvořených pracovních míst a Dodatečný počet turistů	593 358	445 018	148 340
10/000/51000/010/000071	Rozbor možností úprav kritérií a podmínek pro přiznání a stanovení výše podpor z PRV (2011–2013)	600 000	450 000	150 000
08/000/51000/010/000035	Zajištění zpracování metodiky pro vyhodnocení indikátorů HPH a databáze pro jednotlivá opatření PRV	355 036	266 277	88 759

Registrační číslo	Název projektu	Dotace (proplacená) v Kč		
		Dotace celkem	Dotace SR	Dotace EU
09/000/51000/010/000090	Průběžné hodnocení Programu rozvoje venkova pro období 2007–2013 – I. etapa	4 602 050	3 451 537	1 150 513
11/000/51000/010/000032	Vliv PRV a zvlášť agroenvironmentálních opatření a zalesňování na zmírňování změn klimatu	993 000	744 750	248 250
10/000/51000/010/000060	Vliv PRV a zvlášť agroenvironmentálních opatření a zalesňování na zmírňování změn klimatu	998 000	748 500	249 500
10/000/52100/010/000089	Technické zabezpečení činnosti ŘO CSV	456 487	114 122	342 365
09/000/52200/010/000029	Propagace projektů dobré praxe	420 000	315 000	105 000
10/000/52200/010/000057	Hodnocení místních akčních skupin	291 666	72 917	218 749
09/000/52100/010/000041	Zajištění publicity konzultačních služeb v oblasti publicity a setkávání partnerů	500 000	125 000	375 000
09/000/52100/010/000087	Technické zabezpečení činnosti Regionálních a Krajských sítí	745 860	186 465	559 395
09/000/52200/010/000020	Zajištění konference v rámci Celostátní sítě pro venkov s tematikou rozvoje venkova	1 239 980	309 995	929 985
09/000/52200/010/000043	Propagační aktivity pro potřeby Celostátní sítě pro venkov	500 000	125 000	375 000
09/000/52200/031/000056	Prezentace MAS ČR na mezinárodní výstavě Země živitelka	1 193 033	298 259	894 774
10/000/52200/031/000052	Prezentace CSV a jejich hlavních partnerů na mezinárodní výstavě Země živitelka 2010	1 249 724	312 431	937 293
11/000/52200/020/000060	Národní konference VENKOV 2011	495 000	123 750	371 250
11/000/52200/042/000037	Čerpání dotací z PRV prostřednictvím Portálu farmáře	389 050	97 263	291 787
12/000/52200/010/000005	Studie – Možnosti řešení degradace půdy a její ovlivnění klimatu na příkladu aridních oblastí	1 700 000	425 000	1 275 000
12/000/52200/010/000042	Propagační publikace a informační materiály zaměřené na PRV a rozvoj venkova	479 735	119 934	359 801
12/000/52100/010/000067	Hodnocení dosavadní implementace CSV	395 000	98 750	296 250
09/000/52200/010/000031	Setkávání partnerů Sítě v rámci okresů	401 274	100 319	300 955

Státní zemědělský intervenční fond

Registrační číslo	Název projektu	Dotace (proplacená) v Kč		
		Dotace celkem	Dotace SR	Dotace EU
08/000/51000/010/000003	Skenovací linky	2 284 562	571 141	1 713 421
08/000/51000/010/000024	Technické vybavení pro realizaci kontrol na místě	975 523	243 881	731 642
08/000/51000/010/000055	Technické vybavení pro realizaci kontrol na místě	434 162	108 541	325 621
08/000/51000/010/000057	Pořízení skartovacích strojů	430 295	107 574	322 721
08/000/51000/010/000058	Pořízení automobilů vhodných i do terénu	3 778 759	944 690	2 834 069
10/000/51000/010/000038	GNSS zařízení pro realizaci kontrol na místě	1 798 695	449 674	1 349 021
10/000/51000/010/000049	Propojenost podniků – softwarové řešení 2010/11	360 000	90 000	270 000
11/000/51000/010/000007	Pořízení informačních publikací k PRV	98 550	24 638	73 912
11/000/51000/010/000040	Propojenost podniků – softwarové řešení 2011/12	360 000	90 000	270 000
12/000/51000/010/000044	Propojenost podniků – softwarové řešení 2012/13	360 000	90 000	270 000
13/000/51000/010/000028	Nákup licence softwaru ArcGIS for Desktop Advanced	151 875	37 969	113 906
09/000/51000/010/000012	Vzdělávání pracovníků SZIF v oblasti GIS	192 780	48 195	144 585
09/000/51000/020/000024	Vzdělávací seminář – školení terénních inspektorů pro opatření lesnictví – HRDP a EAFRD	100 000	25 000	75 000
09/000/51000/063/000036	Vzdělávací seminář – školení pro tzv. „Hlavní kontrolní kampaň 2009“	148 887	37 222	111 665
09/000/51000/064/000080	Vzdělávací seminář – Účetnictví	115 800	28 950	86 850
10/000/51000/010/000031	„Školení komunikace v obtížných situacích pro zaměstnance SZIF“ – III. etapa	517 898	129 475	388 423
10/000/51000/064/000005	Vzdělávací seminář – Účetnictví po novele 2010	146 288	36 572	109 716
11/000/51000/010/000059	Vzdělávání pracovníků SZIF v oblasti GIS	99 000	24 750	74 250
11/000/51000/031/000017	Vzdělávací seminář – školení pro tzv. „Hlavní kontrolní kampaň 2011“	190 656	47 664	142 992
12/000/51000/010/000070	Vzdělávání pracovníků z odborů Z5200 v souvislosti se zajištěním agendy kontrol na místě IACS	143 200	35 800	107 400
13/000/51000/031/000021	Vzdělávací seminář – školení pro tzv. „Hlavní kontrolní kampaň 2013“	205 689	51 423	154 266
10/000/51000/010/000055	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 7-8/2010	3 302 166	825 542	2 476 624
10/000/51000/010/000062	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 9/2010	2 103 800	525 950	1 577 850
10/000/51000/010/000094	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 1-3/2011	4 910 614	1 227 654	3 682 960
11/000/51000/010/000075	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 1-6/2012	10 325 290	2 581 323	7 743 967
12/000/51000/010/000045	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 7-12/2012	10 325 290	2 581 323	7 743 967
12/000/51000/010/000079	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 1-3/2013	7 307 638	1 826 910	5 480 728
13/000/51000/010/000019	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 4-6/2013	8 681 842	2 170 461	6 511 381
13/000/51000/010/000030	Personální a mzdový aspekt při administraci PRV 7-9/2013	7 599 708	1 899 927	5 699 781
09/000/51000/010/000083	„Školení komunikace v obtížných situacích pro zaměstnance Státního zemědělského intervenčního fondu“	141 177	35 295	105 882
10/000/51000/010/000001	„Školení komunikace v obtížných situacích pro zaměstnance SZIF“ – II. etapa	655 203	163 801	491 402
10/000/51000/010/000068	„Školení komunikace v obtížných situacích pro zaměstnance SZIF“ – IV. etapa	378 238	94 560	283 678

14/09

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/09. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit spolehlivost a účinnost řídicího a kontrolního systému operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost*; zjistit, zda byly peněžní prostředky na realizaci vybraných projektů poskytnuty a použity podle operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost* účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s předpisy.

Kontrola byla prováděna v době od března do září 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

hlavní město Praha (v roli poskytovatele dotací i v roli příjemce dotací)

a vybraní příjemci dotací:

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

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podala městská část Praha 15 a městská část Praha 11, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podala městská část Praha 15 a městská část Praha 11, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XIX. jednání, které se konalo dne 1. prosince 2014,

schválilo usnesením č. 6/XIX/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Hlavní město Praha (dále též „HMP“) čerpalo v programovém období 2007–2013 podporu z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále též „ERDF“¹) prostřednictvím operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost* (dále též „OPPK“) v rámci evropské podpory regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti². Globálním cílem tohoto programu je „zvýšení konkurenceschopnosti Prahy jako dynamické metropole členské země EU prostřednictvím odstranění rozvojových bariér a slabin regionu, zkvalitněním městského prostředí, zlepšením dostupnosti dopravních a telekomunikačních služeb a rozvinutím inovačního potenciálu města“. Program navázal na podporu poskytovanou v rámci tzv. *Jednotného programového dokumentu pro Cíl 2* v předchozím programovém období 2004–2006.

OPPK byl připravován v návaznosti na usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 175³ a v souladu se zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a dalšími národními a evropskými předpisy. Evropskou komisí byl schválen dne 21. prosince 2007.

Řídicím orgánem OPPK, odpovědným za celkovou implementaci, řízení programu a provádění kontrol 1. stupně, je hlavní město Praha. Činnosti vyplývající z úkolů řídicího orgánu, s výjimkou těch záležitostí, které jsou zákonnými nebo interními předpisy svěřeny Zastupitelstvu hl. m. Prahy a Radě hl. m. Prahy, jsou v rámci Magistrátu hl. m. Prahy (dále též „MHMP“) vykonávány odborem fondů MHMP.

Relace celkových prostředků ERDF a národních veřejných zdrojů použitých na financování OPPK je stanovena v poměru 85:15. Po revizi programového dokumentu v prosinci 2013 připadá na OPPK z ERDF celkem 243,18 mil. €, přičemž celková alokace programu včetně národních veřejných zdrojů činí 286,1 mil. €.

Stručný přehled použití zdrojů OPPK k 3. 1. 2014 (k 10. 1. 2014 v případě údaje o certifikovaných výdajích) uvádí následující tabulka.

Přehled realizace OPPK⁴

Ukazatel	€	Kč ⁵
Alokace finančních prostředků OPPK	286,10 mil.	7 862,0 mil.
Objem uzavřených smluv s příjemci ⁶	250,66 mil.	6 888,1 mil.
Proplaceno příjemcům	201,90 mil.	5 548,2 mil.
Certifikované výdaje předložené Evropské komisi ⁷	167,49 mil.	4 602,6 mil.
Projekty, u nichž byla podepsána smlouva – počet ⁶	216	216

Zdroj: Výroční zpráva o realizaci OPPK za rok 2013, str. 8.

Cílem projektů operačního programu je zlepšení ekologicky příznivé povrchové veřejné dopravy, rozvoj informačních a komunikačních služeb, revitalizace a ochrana území a udržitelné využívání přírodních zdrojů, podpora inovačního a podnikatelského prostředí a rozvoj malých a středních podniků (dále jen „MSP“).

- 1 ERDF – z anglického *European Regional Development Fund*.
- 2 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 v odstavci č. 18 úvodního odůvodnění konstatuje: „Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost má zahrnout území Společenství mimo cíl Konvergence. Způsobilé regiony jsou regiony cíle 1 v programovém období 2000–2006, které již nadále nesplňují kritéria regionální způsobilosti cíle Konvergence, a které proto čerpají přechodnou podporu, jakož i všechny ostatní regiony Společenství.“
- 3 Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 175, k *Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013*.
- 4 Jedná se o celkové způsobilé veřejné finanční prostředky (ERDF + státní rozpočet + ostatní veřejné zdroje).
- 5 Měnový kurz ve výši 27,48 CZK/EUR (k údajům o certifikovaných výdajích viz pozn. pod čarou č. 7).
- 6 V údajích o objemu uzavřených smluv s příjemci a o počtu projektů nejsou zahrnuty projekty, které po podpisu smlouvy nebyly dokončeny (např. byly žadatelem staženy).
- 7 Certifikované výdaje jsou z eur na české koruny přepočteny kurzem platným v době zaúčtování jednotlivých plateb příjemcům.

Projekty jsou realizovány v rámci čtyř prioritních os, které jsou dále členěny na oblasti podpory. Prioritní osa 1 je zaměřena na dopravní dostupnost a rozvoj informačních a komunikačních technologií, prioritní osa 2 na životní prostředí, prioritní osa 3 na inovace a podnikání a prioritní osa 4 na technickou pomoc.

Příjemci dotací jsou hlavní město Praha, pražské městské části a jimi zřízené příspěvkové organizace, provozovatelé městské hromadné dopravy, vysoké školy, Akademie věd ČR a jiné organizace výzkumu a vývoje, nestátní neziskové organizace, MSP a profesní nebo zájmová sdružení.

Podíl na celkové alokaci programu

Prioritní osa	Podíl na celkové alokaci (v %)
1. Dopravní dostupnost a rozvoj ICT	34,8
2. Životní prostředí	29,0
3. Inovace a podnikání	33,4
4. Technická pomoc	2,8

Zdroj: Čtvrtletní monitorovací zpráva za II. Q. 2014, Národní orgán pro koordinaci.

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

II. Nedostatky v nastavení a účinnosti řídicího a kontrolního systému

Vymezení kontroly u hlavního města Prahy

V rámci kontrolní akce byly kontrole podrobeny vybrané klíčové činnosti HMP prováděné v souvislosti se zajištěním a výkonem funkce řídicího orgánu, vazba programových cílů a monitorovacích indikátorů, posuzování, hodnocení a schvalování projektů v rámci OPPK, provádění administrativních kontrol žádostí o platbu a kontrol na místě realizace projektů, stanovení a provedení informačních opatření pro potenciální žadatele a příjemce v souvislosti s implementací finančních nástrojů.

Nedostatečné oddělení funkcí při kontrole projektů, u nichž je příjemcem HMP

HMP porušilo zásadu přiměřeného oddělení funkce příjemce dotace od kontrolní funkce řídicího orgánu⁸ tím, že organizačně zařadilo odbory provádějící kontroly a odbory provádějící agendu příjemce dotace do stejné sekce řízené jedním zástupcem ředitele MHMP, a dále tím, že rozpočtovalo prostředky spravované oběma odbory společně v kompetenci jednoho člena Rady HMP.

Řídicí orgán nenastavil dostatečně systém ověřování schopností žadatelů plnit některé zákonné podmínky projektových aktivit

Řídicím orgánem nastavený systém posuzování projektových žádostí nezaručil, že plánované aktivity projektu budou v souladu s relevantními vnitrostátními předpisy⁹. Soulad projektových aktivit s právními předpisy je nezbytnou podmínkou realizace projektu, proto je nutné jej prověřovat v rámci kontroly formální přijatelnosti projektové žádosti. Tento postup byl nastaven pouze při posuzování souladu aktivit

⁸ Čl. 13 odst. 5 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (dále jen „prováděcí nařízení“).

⁹ Čl. 13 odst. 2 prováděcího nařízení.

stavebního charakteru v oblasti stavebního práva a územního rozvoje a v oblasti tzv. horizontálních témat¹⁰, nikoliv pro aktivity, na které se vztahuje legislativa například v oblasti telekomunikací a nakládání s osobními daty.

Kritéria pro posouzení schopnosti žadatele plnit zákonné podmínky týkající se služeb, které mají být v rámci projektu poskytnuty a které se netýkají staveb nebo horizontálních témat, jsou ohodnocována až ve fázi hodnocení věcné kvality projektu, a to při posuzování obsahu studie proveditelnosti. V této fázi posuzování projektu již existuje možnost jeho schválení, a může tak být schválena aktivita, kterou neumožňuje realizovat platná legislativa. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že byl schválen projekt¹¹, jehož některé předpoklady nebylo možné z tohoto důvodu realizovat (viz část III. kontrolního závěru).

Riziko neplnění některých indikátorů výstupu a výsledku na úrovni prioritních os

Průběžné plnění hodnot u šesti¹² z 30 indikátorů výstupu¹³ a výsledku¹⁴ u prioritních os 1 až 3 ukazovalo na riziko, že ke konci roku 2015 nebude dosaženo jejich stanovené cílové hodnoty. Například u prioritní osy 2 bylo ke konci roku 2013 rizikové naplnění indikátoru „počet zrekonstruovaných památkových objektů“, neboť plnění cílové hodnoty indikátoru u ukončených projektů dosáhlo pouze 64 %.

U třetí prioritní osy byl ke konci roku 2013 označen jako rizikový indikátor „počet vytvořených pracovních míst ve výzkumu a vývoji“. U tohoto indikátoru řídicí orgán v roce 2011 schválil snížení cílové hodnoty ze 110 na 85 nově vytvořených míst, přesto byl tento indikátor prozatím naplněn jen do výše 49 % cílové hodnoty.

Dalším rizikovým indikátorem byl „počet projektů na kooperaci mezi podniky a výzkumnými institucemi“, jehož cílová hodnota byla v roce 2011 snížena z 25 na 15 projektů. Ke konci roku 2013 byl naplněn ze 73 %. Rizikovým indikátorem u této prioritní osy byl i indikátor „počet podpořených nově založených MSP“, u kterého bylo plnění cílové hodnoty jen ve výši 30 %.

Nedostatečné postupy pro ověřování zákazu dvojího financování projektů

Řídicí orgán nevyužil pro snížení rizika dvojího financování projektů opatření stanovená v programovém dokumentu operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost*, zejména neinicíoval ustavení výboru pro výběr projektů financovaných z OPPK. Primárním cílem tohoto výboru mělo být projednávání projektových žádostí předložených v různých operačních programech a podporování takových projektů, jejichž výstupy budou působit synergicky. Koordinaci výběru projektů zejména se zástupci operačního programu *Životní prostředí 2007–2013* (dále jen „OPŽP“) by však bylo možné využít i pro snížení rizika dvojího financování projektů, neboť územní a věcné zaměření některých oblastí podpory a typologie příjemců OPŽP se shodují s oblastmi podpory OPPK v rámci prioritní osy č. 2 – *Životní prostředí*.

¹⁰ Řídicí orgán kontroloval soulad projektu s předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek, veřejné podpory, projektů generujících příjmy, ochrany hospodářské soutěže, vlivu na životní prostředí a rovných příležitostí.

¹¹ Projekt č. CZ.2.16/1.2.00/21076.

¹² Jedná se o indikátory: 1) počet nových plně elektronizovaných agend veřejné správy; 2) počet elektronických podání k městské správě; 3) počet zrekonstruovaných památkových objektů; 4) počet vytvořených pracovních míst ve výzkumu a vývoji; 5) počet projektů na kooperaci mezi podniky a výzkumnými institucemi; 6) počet podpořených nově založených MSP.

¹³ Indikátory výstupu podávají informace o výstupech jednotlivých projektů v rámci operačního programu. Jsou zpravidla vyjadřovány ve fyzikálních nebo peněžních jednotkách (například: délka postavených železničních tratí, počet finančně podpořených firem apod.).

¹⁴ Indikátory výsledku poskytují například informace o změnách v chování, změnách výrobních kapacit nebo údaje o vývoji produkce u příjemců pomoci a charakterizují jevy, které lze vyjadřovat spíše v naturálních (fyzikálních) jednotkách (např. snížení jízdní doby, počet úspěšných účastníků kurzů, vývoj počtu dopravních nehod apod.).

Územní zaměření prioritních os č. 1 až č. 4 OPŽP zahrnuje i území hl. m. Prahy a z tohoto důvodu se překrývá s územním zaměřením OPPK. OPPK a OPŽP dále vykazují shodu v typu podporovaných aktivit (činností) v rámci některých oblastí podpory.

- Například je z OPPK v rámci oblasti podpory 2.1 – *Revitalizace a ochrana území* možné financovat doplňkové projekty malého rozsahu zabezpečující ochranu území ohrožených povodněmi nebo revitalizaci ploch s ekologickou zátěží. Věcně obdobný dotační titul je možné realizovat v rámci OPŽP v podoblasti 1.3.2 – *Eliminace povodňových průtoků systémem přírodě blízkých protipovodňových opatření*, případně oblasti 4.2 – *Odstraňování starých ekologických zátěží*.
- Dále je z OPPK z oblasti podpory 2.2 – *Úsporné a udržitelné využívání energií a přírodních zdrojů* možné financovat realizaci energetických úspor v kombinaci s využitím obnovitelných zdrojů energie. Věcně obdobný dotační titul je možné realizovat v rámci OPŽP v oblastech 3.1 a 3.2 např. instalací fotovoltaických systémů pro výrobu elektřiny, technologií na využití odpadního tepla a zateplení obvodových plášťů.

Řídící orgán snížil riziko dvojího financování projektů pouze tím, že od příjemců vyžadoval čestné prohlášení o nefinancování projektových aktivit ze dvou různých dotačních programů.

Nesprávné zařazení některých indikátorů

Při kontrole bylo zjištěno, že HMP v rámci indikátorové soustavy OPPK v rozporu s dokumentem *Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci*¹⁵ nesprávně zahrnuje dva z monitorovacích indikátorů mezi indikátory na úrovni výsledku, přestože svým charakterem odpovídají indikátorům na úrovni výstupu. Jednalo se o indikátor „počet podpořených nově založených MSP“ a „počet vytvořených licencí, patentů, know-how v souvislosti s realizovaným projektem“. Existuje riziko nesprávné agregace těchto indikátorů při závěrečném vyhodnocování *Národního strategického referenčního rámce* vlivem jejich nevhodné klasifikace, a tedy i možnost nesprávné prezentace souhrnných údajů veřejnosti.

HMP nearchivovalo čestná prohlášení o dodržování etického kodexu

Podpisem etického kodexu deklarovaly osoby podílející se na výběru projektů OPPK závazek dodržovat při této činnosti zásady nestrannosti a nepodjatosti. HMP neuchovalo u některých členů Zastupitelstva HMP podílejících se na výběru projektů v 1. až 5. výzvě jejich čestná prohlášení o dodržování etického kodexu. HMP tím nedodrželo stanovené¹⁶ postupy pro uchování všech dokladů týkajících se výdajů hrazených z OPPK a auditů tohoto operačního programu. Úplnost těchto dokladů zajišťuje tzv. auditní stopu, s jejíž pomocí lze následně ověřovat správnost postupů řídicího orgánu.

Formální chyby při ověřování žádostí o platbu

Na vzorku kontrol provedených řídicím orgánem při ověřování žádostí o výplatu dotace byly zjištěny nedostatky u dvou projektů:

- V případě jednoho projektu administrativní kontrola nezjistila chybu ve výši požadované dotace. Tuto chybu řídicí orgán zjistil až v rámci ex-post kontroly po třech letech od skončení realizace projektu¹⁷.

¹⁵ Vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj, březen 2006.

¹⁶ 4. kapitola operačního manuálu OPPK.

¹⁷ Projekt č. CZ.2.16/3.3.00/21115.

- U dalšího projektu¹⁸ ve dvou případech kontrol žádostí o platbu řídicí orgán překročil lhůtu stanovenou v metodice finančních toků a kontroly¹⁹ a v operačním manuálu OPPK²⁰ pro jejich provedení o 152, resp. 32 pracovních dní.

Implementace finančního nástroje JESSICA²¹

Řídicí orgán zvažoval v průběhu programového období využití části prostředků OPPK prostřednictvím finančního nástroje JESSICA. Tento záměr byl vhodný i z toho důvodu, že EU klade na využití prostředků svého rozpočtu prostřednictvím finančních nástrojů velký důraz. Pro programové období 2014–2020 se předpokládá větší využití finančních nástrojů v souvislosti s finančními prostředky EU určenými na politiku soudržnosti.

Řídicí orgán nechal externím konzultantem zpracovat studii implementace tohoto finančního nástroje, jejíž součástí byl i návrh orientačního harmonogramu jeho úspěšné realizace. HMP si však nevytvořilo dostatečný časový prostor pro úspěšné provedení všech nezbytných kroků k zavedení nástroje JESSICA. Například jenom proces schvalování zpracované klíčové investiční strategie finančního nástroje trval čtyři měsíce, když Rada hl. m. Prahy strategii schválila usnesením, následně jej revokovala a nakonec vydala revokační usnesení k předchozí revokaci. V tomto časovém prostoru řídicí orgán vyhlásil otevřené zadávací řízení na správce *Fondu rozvoje města*, avšak obdržel pouze jednu nabídku splňující stanovené kvalifikační předpoklady uchazeče. Z tohoto důvodu řídicí orgán v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zadávací řízení zrušil. Vzhledem k omezenému celkovému časovému rámci OPPK se řídicí orgán rozhodl nové zadávací řízení nevyhlásit a finanční nástroj JESSICA v programovém období 2007–2013 nerealizovat. HMP nevyužilo možnost podpořit již v tomto programovém období projekty, které nejsou vhodné k běžnému dotačnímu financování.²¹ Současně také nevyužilo výhodu získání možných zkušeností s implementací nástroje JESSICA pro období 2014–2020, kdy je předpokládán větší důraz (cca 15 % celkové alokace operačního programu) na poskytování pomoci v rámci politiky soudržnosti právě prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství.

Nedostatečná právní úprava podpory výzkumu a vývoje z veřejných prostředků

Ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů, neuvádí mezi operačními programy zajišťujícími cíle ve výzkumu, vývoji a inovacích operační programy v gesci MHMP. Naopak *Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009–2015*²² (dále jen „*Národní politika VaVal 2009–2015*“) uvádí²³, že prostředky poskytované z vyjmenovaných operačních programů, tedy včetně těch v gesci MHMP, budou poskytovány v souladu se zákonem č. 130/2002 Sb. Podobný záměr uvádí i *Aktualizace Národní politiky*

18 Projekt č. CZ.2.16/3.1.00/22216.

19 Bod 4.6.2 (resp. 4.7.2) *Metodiky finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013*.

20 Body 5 a 6 pracovního postupu č. 8 operačního manuálu OPPK (platného do 3. 5. 2011).

21 JESSICA – *Společná evropská podpora udržitelných investic do městských oblastí* (z anglického: *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). JESSICA umožňuje využít prostředky strukturálních fondů EU jiným způsobem, než je standardní grantové financování. Řídicí orgán měl záměr vyčlenit část alokace OPPK jako příspěvek do tzv. *Fondu rozvoje města*. Tento fond měl poskytovat podporu veřejným i soukromým subjektům na jejich investiční záměry, které měly být v souladu se specifickými cíli prioritní osy 2 OPPK, a to formou zvýhodněných úvěrů.

22 Materiál byl schválen usnesením vlády ze dne 8. 6. 2009 č. 729.

23 Kapitola V.2., str. 31:

„Pro realizaci navržených aktivit a finanční podporu navržených programů jsou v maximální míře využívány finanční prostředky ze Strukturálních fondů EU, které jsou v programovacím období 2007–2013 (část prostředků bude čerpána do r. 2015) využitelné pro rozvoj znalostní ekonomiky v ČR, tj. z OP VaVpl, OP PI, OP VK, OP PK a OP PA. Podpora VaV ze Strukturálních fondů EU je spolufinancována z prostředků státního rozpočtu na VaV ve výši 15 %. V období do roku 2013 resp. 2015 budou tyto prostředky poskytovány v souladu s novelou zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje (zákonem č. 110/2009 Sb.) formou institucionální podpory, ...“

výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s výhledem do roku 2020²⁴. Tento záměr *Národní politiky VaVal 2009–2015* však není v souladu se zněním právní úpravy podpory výzkumu a vývoje z veřejných prostředků zakotvené v uvedeném zákoně.

Skutečnost, že některé formy výzkumu, vývoje nebo inovací jsou financovány z projektů OPPK, dokládá údaj z *Výroční zprávy o realizaci OPPK za rok 2013*, která uvádí, že v rámci realizace projektů OPPK bylo dosud vytvořeno 22 licencí, patentů a know-how.

NKÚ doporučuje upravit znění zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů, a předpisů souvisejících.

III. Nedostatky zjištěné při kontrole u příjemců dotací

Vymezení kontroly u příjemců dotací

Vybraný kontrolní vzorek zahrnoval 17 projektů realizovaných 12 příjemci dotací z OPPK. Projekty vybrané do kontrolního vzorku spadají do všech oblastí podpory²⁵. U kontrolovaného vzorku projektů dosáhly výdaje proplacené příjemcům v kontrolovaném období celkové výše 1 070 898 tis. Kč, tedy přibližně 19 % výdajů proplacených všem příjemcům v rámci OPPK.

Kontrolou NKÚ bylo ověřováno, zda příjemci dotací v rámci realizace jednotlivých aktivit naplnili stanovené cíle projektů v souladu se schválenými žádostmi o dotaci, zda skutečný stav projektu odpovídá informacím, které příjemce předkládal řídicímu orgánu OPPK v etapových monitorovacích zprávách, v závěrečné monitorovací zprávě a v monitorovacích zprávách o zajištění udržitelnosti projektu, dále zda byly naplněny cílové hodnoty monitorovacích ukazatelů a zda byly po ukončení realizace projektů dosažené výsledky udržovány.

V oblasti výběru dodavatelů bylo kontrolou posuzováno, zda příjemci zvolili vhodný typ zadávacího řízení, zda realizovali zakázku v souladu se závaznými pravidly a zda uzavřeli smlouvy v souladu s výsledkem zadávacího řízení. Dále bylo ověřeno splnění formálních požadavků a řádné zdokumentování průběhu zadávacího řízení.

Pokud jde o finanční stránku realizace projektů, NKÚ na základě předložených žádostí o platbu a souvisejících dokladů ověřoval čerpání schváleného rozpočtu, zachování stanovených podílů spolufinancování a dodržování pravidel způsobilosti výdajů.

Nezpůsobilé výdaje v projektu *Revitalizace nevhodně využívaných ploch v Praze 11*²⁶

Předmětem projektu byla revitalizace nevhodně využívaných ploch v Praze 11. Revitalizace zahrnovala rekultivaci 63 nefunkčních a nevyužívaných dětských hřišť na plochy zeleně, rekonstrukci tří dětských hřišť dle aktuálních technických norem (tato hřiště byla vybrána na základě strategie městské části Praha 11 pro optimalizaci veřejně přístupných dětských hřišť a na základě *Studie regenerace Jižního města*) a dále rekultivaci předvstupních částí prostor přiléhajících k bytovým domům – v rámci této rekultivace

24 Kapitola IV.4., str. 39 (materiál schválen usnesením vlády ze dne 24. 4. 2013 č. 294):
„Pro realizaci a finanční podporu aktivit navržených v opatřeních aktualizované NP VaVal jsou v maximální míře využívány finanční prostředky ze Strukturálních fondů EU, které budou pro ČR dostupné v období 2014–2020 pro rozvoj znalostní ekonomiky. Konkrétně se jedná o následující operační programy (dle usnesení vlády ze dne 28. listopadu 2012 č. 867 k přípravě programů spolufinancovaných z fondů Společného strategického rámce pro programové období let 2014 až 2020 v podmínkách České republiky):

- *Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání (OP VVV) v gesci MŠMT;*
- *Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OP PIK) v gesci MPO;*
- *Operační program Praha – pól růstu ČR (OP Praha) v gesci Magistrátu hl. m. Prahy.“*

25 S výjimkou oblasti podpory *Technická pomoc*.

26 Projekt č. CZ.2.16/2.1.00/22190.

byly okrasné nádrže měněny na plochy zeleně. Řídicím orgánem byly na tento projekt schváleny výdaje kryté ze zdrojů ERDF a státního rozpočtu celkem ve výši 33 454 tis. Kč.

- V rámci projektu bylo prováděno bourání betonových konstrukcí stávajících dětských hřišť a okrasných nádrží.

Kontrolní akcí NKÚ bylo zjištěno, že existuje významný rozdíl v množství na jedné straně vybouraného a na druhé straně odvezeného a na skládce uloženého železobetonu.²⁷ U revitalizace 63 dětských hřišť bylo na skládku uloženo²⁸ pouze 362,8 m³. Dodavatel však městské části Praha 11 fakturoval vybourání 3 255 m³, přičemž všechn vybouraný materiál byl dodavatel povinen uložit na skládku. Obdobně dodavatel postupoval při fakturaci víceprací, kdy odvezl a uložil 208,4 m³ železobetonové suti, avšak městské části účtoval vybourání 1 052 m³ suti. Fakturace bouracích prací v objemu převyšujícím objem uložené suti ve výši 3 735,80 m³ neodpovídá prokazatelně vykonanému rozsahu prací. Příjemce uplatnil v rámci projektu k proplacení celý objem dodavatelem vyfakturovaných bouracích prací.

Dále dodavatel neprokázal, že skutečně realizoval odvoz 974 tun vybourané železobetonové suti a že navezl a zpracoval 3 204,6 m³ ornice.

Obdobně v případě revitalizace okrasné nádrže byla dodavatelem fakturována nakládka a likvidace stavebního odpadu v objemu 500 m³, ačkoliv těmto pracím nepředcházelo dle rozpisu fakturovaných položek žádné rozrušování povrchů. Dodavatel stavebních prací tak fakturoval a městská část Praha 11 proplatila práce, které dle NKÚ nebyly v uvedeném objemu prokazatelně vykonány a které vzhledem k jednotkovým cenám prací dosáhly výše 10 499 tis. Kč včetně DPH. Tyto výdaje tak nespĺňovaly platné podmínky způsobilosti pro průkaznost výdajů OPPK²⁹.

- U dalšího dětského hřiště příjemce dotace rozhodl o jeho revitalizaci na zeleň, avšak své rozhodnutí následně změnil. Městská část Praha 11 hřiště zachovala a rozhodla o jeho rekonstrukci a doplnění o herní prvky, avšak nepožádala řídicí orgán o změnu projektu. Rekonstrukce hřiště byla provedena na základě jiné smlouvy o dílo mimo posuzovaný projekt. Výsledkem nebylo naplnění stanoveného účelu této části projektu, tedy revitalizovaná plocha hřiště přeměněná na zeleň. Náklady na revitalizaci tohoto hřiště ve výši 385 tis. Kč vč. DPH uplatněné v rámci projektu proto nelze považovat za způsobilé, neboť jejich výdej nevedl k naplnění stanoveného účelu projektu.
- Revitalizaci plochy dalšího dětského hřiště příjemce plánoval pouze jako dočasné řešení a ještě v období udržitelnosti plochu přeměněnou na zeleň zařadil v rámci jiného projektu do probíhající stavby centrálního parku a znovu ji vydláždil. Výdaje vynaložené na původní revitalizaci plochy ve výši 103 tis. Kč vč. DPH proto postrádají vazbu na stanovený účel původního projektu a nelze je považovat za způsobilé.

Kontrolou byly zjištěny nedostatky v průkaznosti části výdajů na stavební práce a NKÚ hodnotí tyto nedostatky vzhledem k jejich povaze jako významné. Celkem byly kontrolou zjištěny nezpůsobilé výdaje ve výši 10 987 tis. Kč. V souladu se stanovenými podíly zdrojů financování byla tato částka kryta z ERDF a státního rozpočtu ve výši 10 163 tis. Kč.³⁰

Nenaplnění závazných monitorovacích ukazatelů výsledku v projektu *Využití obnovitelných zdrojů energie v budovách Městské části Praha 15 – II. fáze*³¹

²⁷ Dodavatel účtoval odvoz a uložení suti na základě její hmotnosti. Kontrolní přepočít NKÚ na objemovou hodnotu byl proveden na základě objemové hmotnosti bouraného železobetonu 2 500 kg/m³.
²⁸ Dodavatel vykázal odvoz ze staveniště na skládku 750,4 m³ suti.
²⁹ Kapitola 3.4 projektové příručky.
³⁰ Podíl zdrojů ERDF a státního rozpočtu odpovídá 92,5 % celkových způsobilých výdajů projektu.
³¹ Projekt č. CZ.2.16/2.2.00/22124.

Cílem projektu bylo snížení energetické náročnosti provozu budov městské části Praha 15 a v konečném důsledku i snížení energetické náročnosti HMP, zvýšení využívání obnovitelných (ekologicky příznivějších) zdrojů energie, zejména ve snaze redukovat znečištění ovzduší a ušetřit primární zdroje energie a surovin, a omezení závislosti chodu města na vnějších dodávkách energií. Řídicím orgánem byly na tento projekt schváleny výdaje kryté ze zdrojů ERDF a státního rozpočtu celkem ve výši 18 639 tis. Kč. Dosažení uvedených cílů bylo měřeno projektovými indikátory v podobě monitorovacích ukazatelů výsledku, k jejichž plnění se příjemce smluvně zavázal. Přehled o výchozích, cílových a skutečně dosažených hodnotách těchto ukazatelů je uveden v následující tabulce:

Monitorovací ukazatel výsledku	Výchozí hodnota úspory	Cílová hodnota úspory	Skutečnost v letech období udržitelnosti		
			1. 2010–11	2. 2011–12	3. 2012–13
Úspora energie na topení a TUV / rok (v MW)	0	725	80	96	204
Úspora finančních prostředků / rok (v Kč)	0	1 254 600	-328 768	-935 156	-557

Zdroj: kontrolní protokol NKÚ.

Pozn.: Záporná hodnota úspory představuje zvýšení výdajů na tepelnou energii.
TUV – teplá užitková voda.

Příjemce dotace v prvních třech letech období udržitelnosti projektových výsledků nesplnil závazně stanovenou výši úspor spotřeby tepelné energie ani úsporu finančních prostředků vynaložených na její dodávky. Náklady na tepelnou energii se v každém ze sledovaných roků zvýšily mimo jiné i vlivem nepříznivých změn cenových tarifů dodavatele tepelné energie, v důsledku inflace apod., přesto příjemce nepožádal o změnu závazně stanovené výše úspory. Platná pravidla OPPK umožňují poskytovateli dotace stanovit za uvedené nedostatky sankci ve výši až 4 491 tis. Kč.

Nedostatky v naplňování účelu projektu s názvem *Automatický systém poskytování informací a výstražných bezpečnostních hlášení pro potřeby Hlavního města Prahy*³²

Cílem projektu byla implementace automatického systému poskytování informací a výstražných bezpečnostních hlášení na území hl. města Prahy s vazbou na existující internetový portál HMP a nově připravovaný hlasový portál. Zavoláním do tohoto systému nebo registrací na internetovém portálu identifikuje občan číslo svého telefonu a zvolí typ informací, které mu mají být poskytovány. Řídicím orgánem byly na tento projekt schváleny výdaje kryté ze zdrojů ERDF a státního rozpočtu celkem ve výši 8 605 tis. Kč.

V projektové žádosti příjemce plánoval, že systém bude v třetím roce od ukončení realizace projektu, tedy v období udržitelnosti, využívat 4 000 až 8 000 uživatelů. V tu dobu však systém vytvořený z prostředků poskytnuté dotace využívalo celkem 444 aktivních uživatelů, tedy pouze 5–10 % plánovaného počtu, který byl navíc v projektové žádosti uveden jako konzervativní odhad. Při rozpočtení celkové dotace představovaly náklady na jednoho aktivního uživatele ke dni 20. 9. 2013 částku 20 952 Kč oproti plánovaným 336 až 672 Kč, byly tedy třicetkrát až šedesátkrát vyšší.

K nižšímu zájmu uživatelů o poskytovanou službu přispěla mimo jiné částečná duplicita s podobným realizovaným projektem městské části Praha 1, který byl podpořen v minulém programovém období. Tato skutečnost byla HMP známa, neboť na ni upozornil též odborný expert v rámci procesu hodnocení věcné kvality projektové žádosti. Příjemce dotace naopak ve studii proveditelnosti, která je přílohou projektové žádosti, vyhodnotil riziko malého zájmu o nabízenou službu jako riziko s nízkou pravděpodobností.

V projektové žádosti příjemce dále předpokládal možnost využití připravovaného systému ve vazbě na záchranné složky. Ve skutečnosti tato funkcionální systém nebyla zprovozněna. Jejím využitím brání legislativní omezení v oblasti telekomunikačních služeb. Tuto legislativní překážku kontrolní systém řídicího orgánu nedetekoval, neboť ověřování souladu projektových aktivit s touto oblastí právních předpisů nebylo součástí kontroly formální přijatelnosti projektových žádostí u tohoto typu projektů.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Shrnutí ukazatelů o postupu realizace OPPK

Postup realizace OPPK vyjádřený poměrem finančních ukazatelů vůči celkové alokaci veřejných finančních prostředků představoval k počátku roku 2014 v případě objemu uzavřených smluv s příjemci cca 88 %, v případě prostředků proplacených příjemcům cca 71 % a v případě certifikovaných výdajů předložených Evropské komisi cca 59 % z celkové alokace na operační program.

Vyhodnocení souladu použití kontrolovaných peněžních prostředků s právními předpisy

Kontrolou byly u dvanácti příjemců dotací prověřeny výdaje schválené řídicím orgánem v celkové výši 1 070 898 tis. Kč, a to v rámci 17 realizovaných projektů. Nedostatky byly zjištěny u tří projektů realizovaných třemi různými příjemci.

U jednoho z kontrolovaných projektů s názvem *Revitalizace nevhodně využívaných ploch v Praze 11* byl zjištěn nedostatek, který NKÚ hodnotí jako významný. Tento nedostatek spočíval v neprokázání objemu stavebních prací. Celkové kontrolou NKÚ zjištěné nezpůsobilé výdaje projektu činily 10 163 tis. Kč – příjemce je nárokoval k proplacení z OPPK.

U projektu s názvem *Využití obnovitelných zdrojů energie v budovách Městské části Praha 15 – II. fáze* nesplnil příjemce závazně stanovené projektové indikátory, přičemž poskytovatel dotace může za tento nedostatek stanovit sankci ve výši až 4 491 tis. Kč.

Výše uvedené nedostatky kvalifikoval NKÚ jako porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti a podal podnět k šetření příslušnému správci daně.

U jednoho z kontrolovaných projektů s názvem *Automatický systém poskytování informací a výstražných bezpečnostních hlášení pro potřeby Hlavního města Prahy* byl zjištěn finančně nevyčíslitelný nedostatek v naplňování účelu projektu, přičemž příčinou tohoto nedostatku byl zejména výrazně nižší než předpokládaný zájem veřejnosti o poskytovanou službu.³³

Vyhodnocení nastavení a účinnosti řídicího a kontrolního systému

Nedostatky byly zjištěny též v oblasti oddělení kontrolní funkce řídicího orgánu u projektů, u nichž je příjemcem HMP, a v oblasti ověřování schopnosti žadatele splnit všechny zákonné podmínky navrhovaných projektových aktivit.

Dále byla identifikována rizika v oblasti plnění některých indikátorů výstupu a výsledku na úrovni prioritních os a v nastavení procesů při ověřování zákazu dvojího financování projektů z operačních programů, jejichž územní a věcné zaměření se překrývá s OPPK. Ve výkonu administrativních kontrol projektů byla identifikována dílčí pochybení.

Současně bylo zjištěno, že si HMP nevytvořilo dostatečný časový prostor pro realizaci finančního nástroje JESSICA, a ztratilo tak možnost získat zkušenosti využitelné při používání podobných finančních nástrojů v dalším programovém období.

³³ Významnost tohoto finančně nevyčíslitelného nedostatku lze vyhodnotit posouzením celkové částky dotace z ERDF a státního rozpočtu ve výši 8 605 tis. Kč poskytnuté na zprovoznění systému v poměru k celkovému kontrolovanému objemu výdajů ve výši 1 070 898 tis. Kč. Na základě tohoto posouzení lze uvedený nedostatek vyhodnotit jako nevýznamný ve vztahu k celkovým kontrolovaným výdajům.

Na základě prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému OPPK vztahujících se k prověřovaným peněžním prostředkům a s ohledem na zjištění výše uvedených nedostatků doporučuje NKÚ realizovat následující opatření:

- oddělit kontrolní funkci řídicího orgánu a funkci příjemce dotace a zachovat toto rozdělení po celou dobu realizace operačního programu;
- rozšířit kontroly formální přijatelnosti projektových žádostí o posouzení souladu projektových aktivit s relevantními právními předpisy nad rámec již posuzované legislativy v oblasti tzv. horizontálních témat, staveb a územního plánování;
- uvést klasifikaci monitorovacích indikátorů „počet podpořených nově založených MSP“ a „počet vytvořených licencí, patentů, know-how v souvislosti s realizovaným projektem“ do souladu s definicí indikátorů výstupu.

Tyto návrhy na zlepšení lze zároveň považovat za doporučení k nastavení řídicího a kontrolního systému u navazujícího operačního programu pro další programové období 2014–2020.

Návrh na úpravu právních předpisů

NKÚ doporučuje upravit znění zákona č. 130/2002 Sb. a souvisejících předpisů, aby působnost zákona zahrnovala všechny veřejné zdroje financování výzkumu, vývoje a inovací v ČR.

Kontrolní akcí NKÚ byly zjištěny nedostatky (část III. kontrolního závěru) v oblasti účelného vynakládání prostředků OPPK, přičemž u jednoho projektu byl tento nedostatek vyhodnocen jako nedostatek významný svou povahou. NKÚ doporučuje zvýšit účinnost řídicího a kontrolního systému výše uvedenými opatřeními, zejména je nezbytné oddělit kontrolu prováděnou řídicím orgánem od činností HMP, které mají být kontrolovány. Postup realizace OPPK vyjádřený poměrem finančních ukazatelů vůči celkové alokaci veřejných finančních prostředků představoval k počátku roku 2014 v případě objemu uzavřených smluv s příjemci cca 88 % a v případě prostředků proplacených příjemcům cca 71 % z celkové alokace na operační program.

Příloha – Přehled projektů kontrolovaných NKÚ u příjemců podpory

Registrační číslo projektu	Název projektu	Název příjemce podpory	Kontrolovaný objem finančních prostředků (v Kč)
CZ.2.16/1.1.00/28003	Cyklotrasa M. Chuchle – Barrandovský most	Hlavní město Praha	8 047 260
CZ.2.16/1.1.00/21003	Tramvajová trať Radlická	Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.	448 107 870
CZ.2.16/1.1.00/22003	RTT Střelnická včetně smyčky Ďáblická	Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.	131 503 957
CZ.2.16/1.2.00/21076	Automatický systém poskytování informací a výstražných bezpečnostních hlášení pro potřeby Hlavního města Prahy	Hlavní město Praha	8 604 813
CZ.2.16/2.1.00/21061	Revitalizace ramene Podolka	Yacht Klub Cere	100 896 170
CZ.2.16/2.1.00/22211	Gočárovovy domy	Zoologická zahrada hl. m. Prahy	31 247 637
CZ.2.16/2.1.00/21146	Revitalizace území zbytku původního mlýnského náhonu, tzv. „Strouha“, v ZOO Praha na přirozené stanoviště výskytu místní fauny a flóry	Zoologická zahrada hl. m. Prahy	3 451 077
CZ.2.16/2.1.00/22190	Revitalizace nevhodně využívaných ploch v Praze 11	Městská část Praha 11	33 454 287
CZ.2.16/2.2.00/21058	Využití obnovitelných zdrojů energie v budovách MČ Praha 15	Městská část Praha 15	14 938 303
CZ.2.16/2.2.00/22124	Využití obnovitelných zdrojů energie v budovách Městské části Praha 15 – II. fáze	Městská část Praha 15	18 639 030
CZ.2.16/2.2.00/22187	Fotovoltaické panely v Kulturním centru Zahrada na Praze 11	Městská část Praha 11	7 924 657
CZ.2.16/3.1.00/24022	Zdokonalení časné diagnostiky, prevence a léčby těžkých poruch reprodukce, prenatalního a postnatálního vývoje u dětí a dospělých	Fakultní nemocnice v Motole	92 267 249
CZ.2.16/3.1.00/21037	Inovační Centrum Diagnostiky a Aplikace Materiálů na ČVUT v Praze	České vysoké učení technické v Praze	60 626 643
CZ.2.16/3.1.00/22216	Centrum polymerních materiálů a technologií Otty Wichterle	Ústav makromolekulární chemie AV ČR, v. v. i.	63 034 934
CZ.2.16/3.2.00/21147	Modrý klíč – Centrum vzdělávání pro zaměstnávání lidí s mentálním postižením	Škola SPMP Modrý klíč	32 179 335
CZ.2.16/3.3.00/21115	Zvýšení atraktivity podnikatelského prostředí v památkové zóně	I.G.INVESTMENT a.s.	4 527 875
CZ.2.16/3.3.00/25102	Revitalizace Hotelu JUNIOR Praha ***	DRACHO s.r.o.	11 446 817

14/10

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státního rozpočtu určených na podporu kulturních aktivit z rozpočtové kapitoly *Ministerstvo kultury*.

Kontrola byla prováděna od března do září 2014. Kontrolováno bylo období od počátku roku 2011 do konce roku 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

Kontrolované osoby:

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

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo kultury, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání Ministerstva kultury proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XIX. jednání, které se konalo dne 1. prosince 2014,

schválilo usnesením č. 7/XIX/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo kultury (dále také „MK“) je podle § 8 zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy mj. pro umění, kulturně výchovnou činnost, kulturní památky, pro věci církví a náboženských společností a pro věci tisku, včetně vydávání neperiodického tisku a jiných informačních prostředků. V těchto oblastech zpracovává koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek a předkládá je vládě České republiky.

Kontrolní akce byla zaměřena na kontrolu poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu z rozpočtové kapitoly MK na akce a projekty financované v rámci kulturních aktivit a *Programu podpory významných a mimořádných kulturních akcí*. Kontrola se nezabývala podporami poskytnutými příspěvkovým organizacím.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Informace o kontrolované oblasti

V letech 2011 a 2012 byly kulturní aktivity (dále také „KA“) a *Program podpory významných a mimořádných kulturních akcí* (dále také „VaMKA“) samostatnými specifickými ukazateli – výdaji státního rozpočtu – a byly schváleny v rámci zákonů o státním rozpočtu zákonem č. 433/2010 Sb.² a zákonem č. 455/2011 Sb.³.

Od roku 2013 byl *Program podpory významných a mimořádných kulturních akcí* jako samostatný specifický ukazatel zrušen, ale akce v jeho režimu byly podporovány peněžními prostředky ze státního rozpočtu v rámci specifického ukazatele *Kulturní aktivity*, schváleného zákonem č. 504/2012 Sb.⁴.

MK vynaložilo na kontrolované oblasti podpory v roce 2011 celkem 411 686 tis. Kč, v roce 2012 celkem 414 227 tis. Kč a v roce 2013 celkem 384 360 tis. Kč. Podíl výdajů na KA a VaMKA na celkových výdajích rozpočtové kapitoly MK se v letech 2011 až 2013 snižoval a pohyboval se od 5,2 % do 3,7 %, jak je uvedeno v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Výdaje na KA a VaMKA

(v tis. Kč)

Skutečné výdaje v daném roce	2011	2012	2013
Kulturní aktivity	181 194	220 095	384 360
<i>Program podpory významných a mimořádných kulturních akcí</i>	230 492	194 132	–
Celkem kontrolované ukazatele	411 686	414 227	384 360
Výdaje MK celkem	7 863 232	8 499 459	10 481 670
Podíl kontrolovaných ukazatelů na výdajích MK celkem	5,2 %	4,9 %	3,7 %

Zdroj: státní závěrečné účty za příslušné roky.

MK každoročně podpořilo kolem 60 % předložených projektů, jak je uvedeno v tabulce č. 2. MK poskytlo žadatelům v průměru od 37 do 50 % původního požadavku. Kontrolou bylo zjištěno, že MK při nedostatku peněžních prostředků poskytovalo nižší dotace většímu počtu žadatelů. MK spotřebovalo beze zbytku prostředky státního rozpočtu určené na KA a VaMKA.

Tabulka č. 2 – Porovnání žádostí o státní dotaci a skutečně poskytnuté podpory

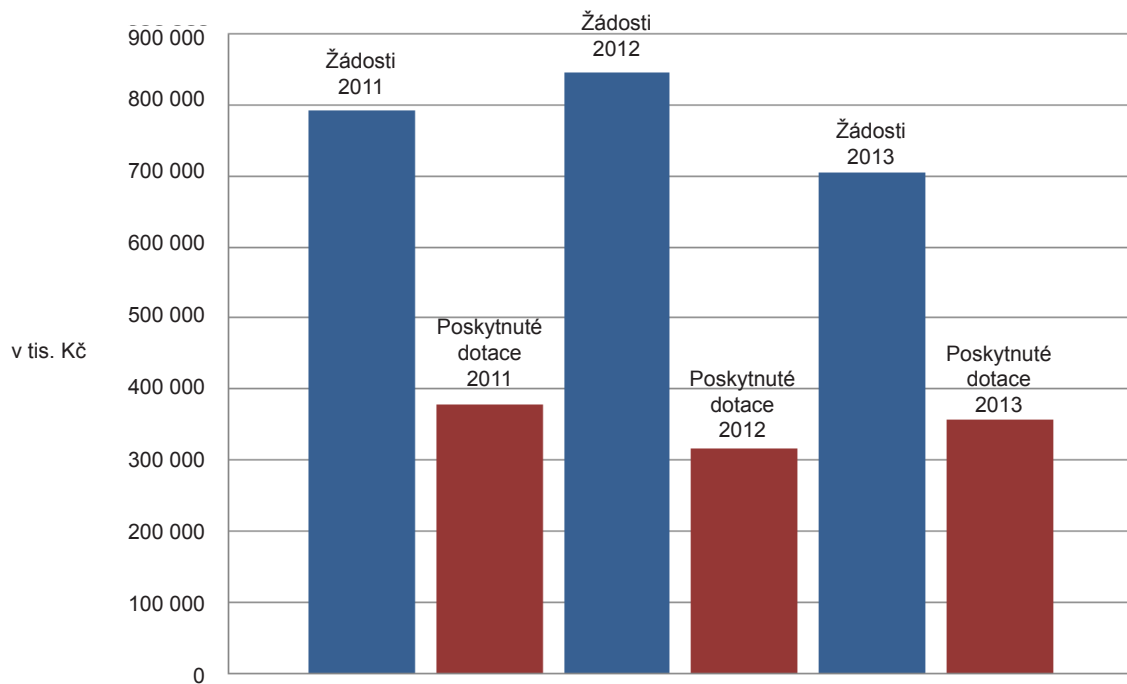
Projekty	2011		2012		2013	
	Předložené	Podpořené	Předložené	Podpořené	Předložené	Podpořené
Počty žádostí o podpoření projektu a počet podpořených projektů	2 759	1 656	2 811	1 716	2 619	1 484
Podíl podpor k požadavkům		60,0 %		61,0 %		56,7 %
Dotace	Žádosti	Poskytnuté dotace	Žádosti	Poskytnuté dotace	Žádosti	Poskytnuté dotace
Finanční objem požadovaných a poskytnutých dotací v tis. Kč	791 413	378 003	845 853	316 481	704 931	356 299
Podíl podpor k požadavkům		47,8 %		37,4 %		50,5 %

Zdroj: Informace MK.

Dotace evidované v IS CEDR.

Pozn.: V tabulce č. 2 nejsou zahrnuty příspěvkové organizace, proto se údaje liší od údajů v tabulce č. 1.

2 Zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011.
3 Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012.
4 Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013.

Graf č. 1 – Objem požadovaných dotací na KA a VaMKA porovnaný s čerpáním

Zdroj: Informace MK.
Dotace evidované v IS CEDR.

2. Zjištění na Ministerstvu kultury

Nejdůležitější strategické dokumenty, na základě kterých byly vyhlášovány oblasti podpory na *Kulturní aktivity* a na *Program podpory významných a mimořádných kulturních akcí*, byly v kontrolovaném období *Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013* (dále také „Koncepce 2007–2013“), schválená usnesením vlády ČR ze dne 31. 5. 2006 č. 676, a *Státní kulturní politika na léta 2009–2014* (dále také „SKP 2009–2014“), schválená usnesením vlády ČR ze dne 19. 11. 2008 č. 1452.

MK nehodnotilo plnění Koncepce 2007–2013, neboť povinnost předkládat vládě ČR průběžné zprávy o jejím plnění a povinnost předložit závěrečnou zprávu byla zrušena usnesením vlády ČR ze dne 22. 8. 2007 č. 936. MK vyhodnotilo SKP 2009–2014 v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 19. 11. 2008 č. 1452 v roce 2010. MK v kontrolovaném období neprovedlo jiné hodnocení podpor vynaložených na KA a na VaMKA.

Poskytování dotací určených na kulturní aktivity a na podporu významných a mimořádných kulturních akcí v resortu MK bylo nesystematické. MK dotace poskytovalo prostřednictvím šesti věcně příslušných odborů a tří samostatných oddělení⁵.

MK jednotlivé odbory a samostatná oddělení nevedlo metodicky, v důsledku toho odbory MK nepostupovaly jednotně, a to především:

- při vedení evidence o žadatelích a o dotacích (požadovaných, schválených a skutečně čerpaných);
- při poskytování dotací;
- při vedení spisové služby.

⁵ Byly to odbor církví; odbor médií a audiovizí; odbor ochrany movitého kulturního dědictví, muzeí a galerií; odbor mezinárodních vztahů; odbor památkové péče; odbor regionální a národnostní kultury; OULK – oddělení umění; OULK – oddělení literatury a knihoven; samostatné oddělení EU.

Ad a) Evidence o žadatelích a o dotacích

MK nemělo v kontrolovaném období o žadatelích a příjemcích dotací ze své rozpočtové kapitoly vlastní jednotnou a ucelenou evidenci. Údaje o požadovaných, poskytnutých a čerpaných dotacích si vedl každý odbor MK ve své působnosti a dle vlastního uvážení. Informace o příjemcích dotací a o poskytnutých dotacích zjišťovalo MK z informačního systému *Centrální evidence dotací z rozpočtu* (dále jen „CEDR“). Údaje z evidencí odborů MK v některých případech nesouhlasily s údaji v informačním systému CEDR.

MK vedlo jednotnou evidenci žadatelů, kteří nesplnili podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace; tito žadatelé neměli v dalším roce na dotaci nárok.

Ad b) Poskytování dotací

MK se při poskytování dotací řídilo „*Příkazem ministra kultury č. 25/2010, kterým se vydává směrnice pro poskytování neinvestičních a investičních dotací ze státního rozpočtu Ministerstvem kultury*“ ze dne 1. 11. 2010 (dále jen „PMK 25/2010“). MK do příkazu zapracovalo „*Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*“ schválené usnesením vlády ČR ze dne 1. 2. 2010 č. 92 (dále jen „Zásady vlády 92/2010“), tento příkaz se vztahoval na všechny typy příjemců. V letech 2011 a 2012 se MK řídilo také „*Příkazem ministra kultury č. 28/2010, kterým se vydává směrnice pro poskytování dotací z Programu podpory významných a mimořádných kulturních akcí a pro víceleté financování projektů*“ ze dne 15. 11. 2010.

V souladu s hlavními oblastmi státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím, schválenými usneseními vlády ČR⁶, vyhlásilo v roce 2013 MK 89 okruhů výběrových dotačních řízení, na které byly určeny státní dotace na KA (obdobné bylo množství okruhů v letech 2011 a 2012). Pro každý okruh bylo vyhlášeno výběrové dotační řízení s odlišnými podmínkami.

Žádosti o dotace posuzovaly odborné komise, jejichž činnost se řídila „*Příkazem ministra kultury č. 42/2006 ze dne 27. listopadu 2006, kterým se vydává statut a jednací řád komisí a subkomisí pro výběrová dotační řízení vyhlášená Ministerstvem kultury*“. Tento příkaz upravoval např. jmenování členů komisí, jejich počty a organizaci jednání komisí, neupravoval však způsob hodnocení projektů. Uvedený příkaz uvádí pouze: „*O každé žádosti o poskytnutí dotace se koná samostatná rozprava.*“ MK toto odůvodnilo tím, že konkrétnější pravidla není možné jednotně stanovit s ohledem na různost tematických okruhů, v nichž jsou dotace poskytovány (bylo by obtížné stanovit jednotná pravidla pro hodnocení projektů: hudební festival – vydávání odborného časopisu – cyklus výstav v galerii – vydání knihy – pořádání cyklu odborných přednášek v knihovně). Komise při hodnocení projektů vycházely z kritérií, která byla uvedena ve vyhlášeném výběrovém dotačním řízení.

Projekty předložené v rámci programů KA a VaMKA posuzovalo 36 komisí, které byly označeny různě, např. výběrová dotační komise, výběrová komise, komise pro výběrová dotační řízení, odborná komise, komise pojmenované dle uměleckého zaměření – divadelní, výtvarná apod.

Členové komisí nebyli ve většině případů v kontrolovaném období finančně odměňováni. Pouze odbor mezinárodních vztahů odměňoval členy částkou 3 tis. Kč na osobu a rok a odbor umění, literatury a knihoven na základě dohod o provedení práce vyplácel členům odměny v rozmezí od 2 do 10 tis. Kč dle druhu posuzované aktivity.

Komise jsou poradním orgánem ministra kultury. O přidělení a stanovení výše poskytované dotace rozhoduje ministr. Při kontrole bylo např. zjištěno, že příslušná komise doporučila v roce 2012 vyřadit čtyři projekty pro nedodržení termínu předložení žádosti (kontrolováno bylo 82 projektů). MK respektovalo doporučení komise pouze částečně a dvěma z těchto čtyř žadatelů dotaci vyplatilo. Dotaci obdržely společnosti FILMFEST Písek s.r.o. (ve výši 350 tis. Kč) a DOMINIK CENTRUM s.r.o. (ve výši 750 tis. Kč).

6 Usnesení vlády ČR ze dne 14. 6. 2010 č. 463, o *Hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2011.*

Usnesení vlády ČR ze dne 15. 6. 2011 č. 450, o *Hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2012.*

Usnesení vlády ČR ze dne 13. 6. 2012 č. 410, o *Hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2013.*

Kontrolou bylo zjištěno, že v některých případech v podmínkách výběrového dotačního řízení nebyla stanovena kritéria, podle kterých měly být projekty hodnoceny. Kritéria stanovená Ministerstvem kultury nebyla většinou měřitelná a porovnatelná. Některým žadatelům o dotaci tedy nebylo předem dostatečně známo, jak bude MK předložené projekty posuzovat.

Poskytnout dotaci na jakoukoliv akci, jakýmkoliv příjemcům a v jakémkoli termínu umožňoval PMK 25/2010 čl. II bod 7), který stanovil: „Dotace jsou poskytovány na základě posouzení projektu ve výběrovém řízení. O poskytnutí dotace v jiných případech může rozhodnout, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, ministr kultury po projednání poradou vedení; podkladem pro toto rozhodnutí ministra kultury je vždy stanovisko věcně příslušného odboru.“

V kontrolovaném období poskytlo MK obdobně dotace společnosti Collegium Bohemicum, o.p.s., na projekty *Dny české a německé kultury*. Collegium Bohemicum, o.p.s., žádalo o podporu v rámci okruhu *Projekty z oblasti živého umění a literární projekty vysílané do zahraničí*, realizovalo však projekt, který neodpovídal vyhlášenému výběrovému dotačnímu řízení, neboť akce byly realizovány i na území ČR. O jeho realizaci rozhodl ve smyslu ustanovení čl. II bod 7) PMK 25/2010 ministr kultury a Collegium Bohemicum, o.p.s., obdrželo dotace v celkové výši 2 100 tis. Kč (500 tis. Kč v roce 2011, 500 tis. Kč v roce 2012, 1 100 tis. Kč v roce 2013).

Výše uvedeným postupem MK vytvářelo v kontrolovaném období pro žadatele o poskytnutí dotace nerovné podmínky.

MK si stanovilo pravidla pro poskytování dotací, která pak samo v některých případech nedodržovalo.

MK vyhlásilo výběrové dotační řízení na podporu projektů profesionálního hudebního umění v oblasti klasické hudby na rok 2012. V podmínkách a způsobu poskytnutí dotace MK mimo jiné stanovilo, že v případě celoroční činnosti obecně prospěšných společností může být dotace poskytnuta na úhradu mzdových nákladů až do výše **15 %** celkové dotace poskytnuté na daný projekt. MK poskytlo dotaci ve výši 600 tis. Kč Hudebnímu informačnímu středisku, o.p.s. Z této částky určilo na mzdy 100 tis. Kč, tj. **16,67 %** celkové dotace. Na základě žádosti o změnu struktury rozpočtu navýšilo MK část dotace určenou na mzdy na 250 tis. Kč, tj. na **41,67 %**. MK při vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nepostupovalo v souladu s vyhlášeným výběrovým dotačním řízením na podporu projektů profesionálního hudebního umění v oblasti klasické hudby na rok 2012 tím, že v rozhodnutí stanovilo výši nákladů na mzdy nad procentní limit stanovený ve vyhlášeném výběrovém dotačním řízení.

PMK 25/2010 v čl. IV bod 1) stanovil, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace budou mj. stanoveny výše a struktura dotace. Kontrola zjistila, že u pěti rozhodnutí v celkové výši 2 500 tis. Kč nestanovilo MK limity pro jednotlivé druhy nákladů, ale stanovilo dotaci v jedné částce.

MK v některých případech stanovilo povinnosti příjemců dotací nedostatečně nebo nesprávně.

MK v rozhodnutích stanovilo podmínku, aby příjemci dotací „*používali dotaci ze státního rozpočtu hospodárně a účelně*“, avšak v žádném dokumentu pojem „hospodárnost“ nevymezilo (např. cenou ubytování a nájemného, případně odkazem na zákon č. 320/2001 Sb.⁷ atd.).

MK v rozhodnutích stanovovalo, že „*Příjemce dotace je povinen jakoukoliv změnu projektu, vyjma snížení celkových nákladů v návaznosti na výši přidělené dotace, písemně s uvedením důvodů předem a bez zbytečného odkladu oznámit Ministerstvu kultury; není-li možné změnu projektu oznámit předem, je příjemce povinen oznámit bez zbytečného odkladu poté, co se o změně dozví.*“ MK však nespécifikovalo, které konkrétní změny projektů jsou příjemci dotací povinni oznámit.

PMK 25/2010 stanovil v čl. IV bod 3) i), že mezi podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace bude stanoveno, že příjemce je povinen vést podvojně účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb.⁸. Toto ustanovení vycházelo ze Zásad vlády 92/2010. Kontrolou bylo zjištěno, že MK poskytovalo dotace

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

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

i příjemcům, kteří tuto podmínku nespĺňovali. Jednalo se o dva z devatenácti kontrolovaných příjemců, konkrétně o Bohemia Cantat Liberec a Ludmilu Rellichovou.

PMK 25/2010 v čl. IV bod 3) a) určil, že mezi podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace bude stanoveno, že příjemce je povinen vést v účetnictví náklady a příjmy dotovaného projektu odděleně. V některých případech MK v rozhodnutích o dotaci v rozporu s PMK 25/2010 stanovilo, že příjemce je v účetnictví povinen vést odděleně sledování použití dotace, ne sledování celého projektu.

Ad c) Spisová služba

Spisová služba MK se v kontrolovaném období řídila příkazem ministra kultury č. 15/2010, Spisový řád, který nabyl platnosti dne 29. 6. 2006 a byl doplněn dne 15. 8. 2011 příkazem ministra kultury č. 27/2011. Veškeré dokumenty související s poskytováním dotací podléhaly povinnosti evidence podle spisového řádu.

MK v kontrolovaném období nevedlo metodicky odbory při zajišťování spisové služby pro dokumenty související s poskytováním dotací a nevyžadovalo od nich vedení těchto dokumentů v elektronické formě. MK nepostupovalo podle ustanovení § 63 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb.⁹, který stanoví: „*Veřejnosprávní původci ... vykonávají spisovou službu v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby...*“

Kontrolou bylo zjištěno, že některé odbory MK v kontrolovaném období doklady v elektronické formě evidovaly a vedly, některé pouze evidovaly (přidělily spisovou značku bez obsaženého dokumentu) a některé ani neevidovaly. V listinné podobě MK všechny požadované dokumenty předložilo.

3. Hodnocení kulturních aktivit

Usnesením vlády ČR ze dne 31. 5. 2006 č. 676 byla schválena *Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013*. Povinnost předkládat vládě ČR průběžné zprávy o jejím plnění byla zrušena usnesením vlády ČR ze dne 22. 8. 2007 č. 936 bod 11.

Usnesením vlády ČR ze dne 19. 11. 2008 č. 1452 byla schválena *Státní kulturní politika na léta 2009–2014*. Informaci o jejím plnění předložil ministr kultury v květnu 2010. Další zprávy MK nezpracovalo.

MK nestanovilo v letech 2011 až 2013 žádné hodnotitelné cíle pro závazné ukazatele státního rozpočtu *Kulturní aktivity a Program podpory významných a mimořádných kulturních akcí* a taktéž samostatně tyto závazné ukazatele nehodnotilo.

4. Veřejnosprávní kontrola a interní audit

Provedení veřejnosprávní kontroly na místě ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb. u příjemců dotací v kontrolovaném období 2011 až 2013

MK provádí kontroly předložených dokladů (žádostí a vyúčtování dotací) ve 100 procentech. Veřejnosprávní kontrolu na místě ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb. provedli zaměstnanci MK v letech 2012 a 2013 u méně než jednoho procenta příjemců dotací, jak je uvedeno v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Porovnání počtu přiznaných dotací a kontrol provedených u příjemců

	2011		2012		2013	
	Příjemci	Kontroly	Příjemci	Kontroly	Příjemci	Kontroly
Celkem příjemci/kontroly	1 656	23	1 716	14	1 484	13
Procento zkontrolovaných příjemců	1,4 %		0,8 %		0,9 %	

Zdroj: MK – informace odborů poskytujících kontrolované dotace a provádějících kontroly u příjemců dotací.

⁹ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

Interní audit

MK nepostupovalo v souladu s ustanovením § 31 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb. tím, že nepřijímalo odpovídající opatření na základě doporučení uvedených v *ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol* za rok 2012 a za rok 2013. MK zejména nenastavilo systém řídicí kontroly v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb. a vyhláškou č. 416/2004 Sb.¹⁰ a nedefinovalo jednoznačně pravomoci a odpovědnosti oprávněných zaměstnanců.

5. Zjištění u kontrolovaných osob

a) Nedostatky v žádostech

Collegium Bohemicum, o.p.s., uvedlo v žádostech na roky 2011, 2012 a 2013 neúplné informace: neuvedlo informaci o převodu části dotace na zahraničního partnera (tento postup praktikovalo v každém kontrolovaném roce), nenaplnilo tematický okruh, nedoložilo pozvání do projektu, který se uskutečňuje v zahraničí, a nesplnilo podmínku minimálního podílu vlastního spolufinancování.

b) Porušení podmínek stanovených rozhodnutími

Závazné podmínky pro nakládání s peněžními prostředky ze státní dotace byly dány příjemcům v rozhodnutích o poskytnutí neinvestiční dotace. Příjemci neměli v rozhodnutích o poskytnutí dotace stanoveny stejné podmínky pro čerpání dotace, docházelo tak k situacím, kdy stejná skutečnost byla u některých příjemců klasifikována jako porušení podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace, u dalších příjemců byla stejná skutečnost v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace.

MK mj. v rozhodnutích stanovilo, že příjemce dotace je povinen používat dotaci hospodárně a účelně. Nehospodárně postupovaly při použití dotace dvě kontrolované osoby: společnost Collegium Bohemicum, o.p.s., která z dotace uhradila Severočeské filharmonii odměnu za provedení koncertu v částce o 5 tis. Kč vyšší, než vyplývalo ze smluvního ujednání, a společnost FILMFEST Písek s.r.o., která si najala kancelářské prostory za cenu 8 400 Kč/rok/m², když v místě je cena obvyklá do 1 600 Kč/rok/m², a část nájemného z poskytnuté dotace hradila (60 tis. Kč v roce 2011 a 120 tis. Kč v roce 2012).

Stanovený účel nedodržely dvě kontrolované osoby: FILMFEST Písek s.r.o., který z dotace uhradil v roce 2012 finanční ocenění ve výši 10 tis. Kč, přestože je v podmínkách rozhodnutí uvedeno, že z dotace nelze financovat mj. udílení věcných či finančních ocenění, a Občanské sdružení Třeboňská nocturna, které z dotace uhradilo daň z přidané hodnoty ve výši 12 tis. Kč.

Podmínku, že v rámci dotovaného projektu nesmí být realizován zisk, porušil spolek Bohemia Cantat Liberec, když v roce 2011 dosáhl zisku 51 tis. Kč.

Podmínku vyčerpat dotaci do 31. prosince roku, ve kterém byla poskytnuta, nedodrželo Hudební informační středisko, o.p.s., v celkové výši 62,7 tis. Kč a Collegium Bohemicum, o.p.s., v celkové výši 3,5 tis. Kč. Mimo uvedené převedlo Collegium Bohemicum, o.p.s., v rozporu s rozhodnutím o poskytnutí dotace finanční prostředky na spolupořadatele projektu, a to ve výši 581,4 tis. Kč, z toho 374,9 tis. Kč v hotovosti během roku 2013 (porušení ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 254/2004 Sb.¹¹).

V podmínkách rozhodnutí o poskytnutí dotace MK stanovilo, že „*Pokud se sníží celkový rozpočet projektu, je příjemce povinen zachovat původní procentuální podíl dotace.*“ Collegium Bohemicum, o.p.s., v roce 2011 tuto podmínku porušilo. MK stanovilo v rozhodnutí o poskytnutí dotace výši rozpočtu celkových nákladů projektu 1 500 tis. Kč a výši dotace 500 tis. Kč, závazný poměr mezi výší rozpočtu a dotací tak byl 33,3 %. Po realizaci projektu činil skutečný poměr dotace vůči celkovému rozpočtu projektu 44,6 %, přičemž celkové náklady projektu činily 1 121,7 tis. Kč a dotace zůstala ve stejné výši, tj. 500 tis. Kč.

10 Vyhláška 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).

11 Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.



Jeden příjemce neúčtoval o dotovaném projektu odděleně, dva příjemci nevedli tzv. podvojně účetnictví. V podmínkách rozhodnutí o poskytnutí dotace MK stanovilo, že „Příjemce je povinen předložit Ministerstvu kultury písemnou závěrečnou zprávu o realizaci a výsledcích projektu nejpozději do 1 měsíce po skončení dotované akce, u celoročních projektů nejméně 2x za rok (max. do 1 měsíce po skončení kalendářního pololetí).“ Collegium Bohemicum, o.p.s., tuto podmínku v letech 2011 a 2012 nesplnilo a písemné zprávy o realizaci a výsledcích projektu Ministerstvu kultury nepředložilo.

Podmínku rozhodnutí, že je příjemce povinen při realizaci uvádět, že je projekt uskutečňován za podpory Ministerstva kultury České republiky, nesplnilo v roce 2012 DOMINIK CENTRUM s.r.o.

Podmínku rozhodnutí o poskytnutí dotace, že je příjemce povinen vést v účetnictví náklady a příjmy dotovaného projektu odděleně, neplnila v letech 2011 až 2013 společnost Lidé výtvarnému umění, výtvarné umění lidem, o.p.s.

c) Nedodržení právních předpisů

Zákon č. 563/1991 Sb.

V kontrolovaném období chybně účtovali o poskytnuté dotaci tři příjemci, a to Collegium Bohemicum, o.p.s., DOMINIK CENTRUM s.r.o. a Lidé výtvarnému umění, výtvarné umění lidem, o.p.s. V roce 2013 chybně účtovala o poskytnuté dotaci společnost Colour Production, spol. s r.o., která také dotaci nevedla v přílohách k účetním závěrkám za jednotlivé roky kontrolovaného období.

Vyhláška č. 52/2008 Sb.

Ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 52/2008 Sb.¹² stanoví, že „Příjemce, kterému byla poskytnuta dotace nebo návratná finanční výpomoc z jednotlivých kapitol státního rozpočtu, ... předloží poskytovateli do 15. února následujícího rozpočtového roku podklady pro finanční vypořádání dotací nebo návratných finančních výpomocí týkající se předchozího rozpočtového roku na tiskopisech, jejichž vzory jsou uvedeny v přílohách č. 5, 7, 11 nebo 13 této vyhlášky, ...“

MK formulář stanovený vyhláškou č. 52/2008 Sb. nahradilo vlastními formuláři pro vyúčtování dotovaného projektu a plnění povinnosti dle této vyhlášky po příjemcích dotací nevyžadovalo (kromě odboru církví, který vyúčtování dle vyhlášky č. 52/2008 Sb. vyžadoval).

Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolované osoby v letech 2011 až 2013 nepředkládaly Ministerstvu kultury finanční vypořádání dotací na tiskopisech dle vyhlášky č. 52/2008 Sb.; tuto povinnost splnily pouze Arcibiskupství olomoucké a Collegium Bohemicum, o.p.s.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Ke kontrole bylo vybráno 19 příjemců, u nichž bylo zkontrolováno 82 projektů. Finanční objem kontrolovaných dotací byl 80 116 tis. Kč.

Kontrolou u Ministerstva kultury byly zjištěny závažné systémové nedostatky:

MK nehodnotilo plnění *Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013 a Státní kulturní politiku na léta 2009–2014* hodnotilo v roce 2010. Jiné hodnocení podpor vynaložených v rámci specifického ukazatele *Kulturní aktivity a z Programu podpory významných a mimořádných kulturních akcí* MK v kontrolovaném období neprovedlo.

MK při poskytování dotací na kulturní aktivity a na podporu významných a mimořádných kulturních akcí v letech 2011 až 2013 nevedlo své odbory metodicky, poskytování peněžních prostředků bylo nesystematické a nejednotné.

MK nemělo o žadatelích a příjemcích dotací ze své rozpočtové kapitoly centrální, přehledné a správné informace. Požadované informace o dotacích byly obtížně dohledatelné.

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

Proces výběru projektů k podpoře ze státních peněžních prostředků nastavený Ministerstvem kultury nebyl transparentní a vytvářel v kontrolovaném období pro žadatele o poskytnutí dotace nerovné podmínky.

MK si stanovilo pravidla pro poskytování dotací, která však v některých případech samo nedodržovalo.

MK v rozhodnutích o poskytnutí dotace nestanovilo příjemcům stejné podmínky pro její čerpání, takže stejná skutečnost byla někdy klasifikována jako porušení podmínek rozhodnutí a jindy byla v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace.

MK poskytlo dotace i příjemcům, kteří nesplnili předem stanovené podmínky, a to dvěma, kteří doručili žádost o dotaci na MK po stanoveném termínu, a dvěma, kteří nevedli tzv. podvojný účetnictví.

U příjemců dotací byl finanční objem zjištěných nedostatků ve výši 15 521 tis. Kč. V souvislosti s porušením rozpočtové kázně bylo osm případů oznámeno správci daně. Bylo zjištěno, že:

- příjemci dotací nepředkládali na MK vyúčtování dotací v souladu s vyhláškou č. 52/2008 Sb.;
- jeden příjemce neuvedl v žádostech všechny povinné údaje, nedodržel stanovený závazný poměr dotace vůči celkovému rozpočtu projektu, porušil povinnost předložit písemnou zprávu o realizaci projektu a převedl platbu v hotovosti ve výši 375 tis. Kč, což je v rozporu s ustanovením § 4 odst. 1 zákona č. 254/2004 Sb.;
- jeden příjemce dosáhl zisku z dotovaného projektu, což bylo v rozporu s podmínkami rozhodnutí;
- ve dvou případech postupovali příjemci nehospodárně;
- ve dvou případech nedodrželi stanovený účel poskytnuté dotace (celkem 24 tis. Kč);
- dva příjemci porušili podmínky rozhodnutí tím, že nevyčerpali dotaci do konce roku, na který byla poskytnuta, a použili ji až v roce následujícím;
- jeden příjemce při realizaci projektu neuvedl, že projekt je uskutečňován za podpory MK;
- čtyři příjemci účtovali chybně o poskytnuté dotaci.

NKÚ doporučuje Ministerstvu kultury, aby v souvislosti s poskytováním dotací stanovilo pravidla pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků, stanovilo předem kritéria pro výběrová dotační řízení a zajistilo jednotné metodické vedení svých odborných útvarů. NKÚ dále doporučuje Ministerstvu kultury zvážit počet podporovaných okruhů a hodnotitelských komisí.

Seznam zkratk

CEDR (IS CEDR)	informační systém <i>Centrální evidence dotací z rozpočtu</i>
KA	kulturní aktivity
Koncepce 2007–2013	<i>Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013</i>
MK	Ministerstvo kultury
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
o.p.s.	obecně prospěšná společnost
OULK	odbor umění, literatury a knihoven
PMK	Příkaz ministra kultury
SKP 2009–2014	<i>Státní kulturní politika na léta 2009–2014</i>
s.r.o.	společnost s ručením omezeným
VaMKA	významné a mimořádné kulturní akce
Zásady vlády 92/2010	<i>Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy schválené usnesením vlády ČR ze dne 1. 2. 2010 č. 92</i>

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník XXII (2014)

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 282, fax: 233 044 282

E-mail: vestnik@nku.cz

Vychází čtvrtletně

Částka za IV. čtvrtletí 2014 vyšla dne 31. prosince 2014

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)

