





## OBSAH

**Část A: Plán kontrolní činnosti**

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 4. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (VI)<br>(14/24)                                    | 233 |
| 5. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015 (II)<br>(15/02, 15/04, 15/06, 15/15, 15/10, 15/16) | 234 |

**Část B: Kontrolní závěry z kontrolních akcí**

- |       |  |     |
|-------|--|-----|
| 14/15 | Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů  | 237 |
| 14/17 | Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu   | 255 |
| 14/19 | Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo životního prostředí</i> za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva životního prostředí za rok 2013 | 271 |
| 14/20 | Peněžní prostředky státu vynakládané na výstavbu, provoz a využívání služeb datových center  | 303 |
| 14/21 | Peněžní prostředky určené na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah  | 315 |
| 14/22 | Peněžní prostředky určené na infrastrukturu pro výuku na vysokých školách  | 327 |
| 14/23 | Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně technické základny Hasičského záchranného sboru ČR   | 333 |
| 14/26 | Peněžní prostředky vynakládané na projekty <i>Programu rozvoje venkova</i>   | 343 |
| 14/27 | Peněžní prostředky <i>Fondu solidarity Evropské unie</i> poskytnuté ČR v souvislosti s katastrofálními povodněmi   | 355 |
| 14/30 | Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond dopravní infrastruktury   | 365 |
| 14/40 | Peněžní prostředky určené na úhradu nákladů pozemkových úprav  | 377 |



**Část A****Plán kontrolní činnosti****4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 (VI)**

**Číslo kontrolní akce: 14/24**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu poskytnuté na úhradu výdajů národních projektů v rámci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*

*Změna v položce:*

**časový plán:**

- předložení KZ ke schválení: 06/2015 (původní údaj: 04/2015).

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/VII/2015 na svém VII. jednání dne 18. 5. 2015.*



## 5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2015 (II)

### **Číslo kontrolní akce: 15/02**

#### **Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu poskytované na podporu úspor energie

*Změna v položce:*

#### **kontrolované osoby:**

– doplňuje se:

INTERHOTEL BOHEMIA a.s., Ústí nad Labem;

PRECHEZA a.s., Přerov;

Veolia Průmyslové služby ČR, a.s., Ostrava;

D Ř E V O P A R , s.r.o., Loštice;

Stora Enso Wood Products Ždírec s.r.o., Ždírec nad Doubravou;

TAMERO INVEST s.r.o., Kralupy nad Vltavou;

TEPLO Kopřivnice s.r.o.;

statutární město Brno;

statutární město České Budějovice;

město Hluboká nad Vltavou;

obec Kunčice pod Ondřejníkem;

Střední škola informatiky, poštovníctví a finančnictví Brno;

Střední škola stavebních řemesel Brno-Bosonohy.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/V/2015 na svém V. jednání dne 30. 3. 2015.*

### **Číslo kontrolní akce: 15/04**

#### **Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na přípravu a realizaci projektu

*Plzeň – Evropské hlavní město kultury 2015*

*Změna v položce:*

#### **kontrolované osoby:**

– upřesňuje se:

statutární město Plzeň.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/V/2015 na svém V. jednání dne 30. 3. 2015.*

### **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

*Změna v položce:*

**kontrolované osoby:**

– upřesňuje se:

PONTES Písek s.r.o.;  
statutární město České Budějovice.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/V/2015 na svém V. jednání dne 30. 3. 2015.*

**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

*Změna v položce:*

**kontrolované osoby:**

– doplňuje se:

Apelo s.r.o., Chrudim;  
Hober s.r.o., Praha 3;  
Křínický pivovar s.r.o., Praha 6;  
Trutnovská zeleň, o.p.s., Malé Svatoňovice;  
Centrum výzkumu globální změny AV ČR, v. v. i., Brno;  
Ústav přístrojové techniky AV ČR, v. v. i., Brno;  
Ústav teoretické a aplikované mechaniky AV ČR, v. v. i., Praha 9;  
Výzkumný ústav veterinárního lékařství, v. v. i., Brno;  
CENIA, česká informační agentura životního prostředí, Praha;  
Český telekomunikační úřad, Praha;  
Správa Národního parku Šumava, Vimperk;  
Státní zdravotní ústav se sídlem v Praze;  
Vysoké – výrobní družstvo, Žďár nad Sázavou;  
Fakultní nemocnice Hradec Králové;  
Nemocnice Jihlava, příspěvková organizace;  
Masarykova univerzita, Brno;  
Univerzita Palackého v Olomouci;  
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně;  
Veterinární a farmaceutická univerzita Brno;  
Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava;  
Vysoké učení technické v Brně;  
Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech;  
Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě;  
statutární město Hradec Králové;  
město Náchod;  
město Písek;  
město Třebíč;  
město Znojmo;  
Ing. David Štych, Strašice č.p. 7, Strašice;  
Josef Štych, Strašice 329;  
Rudolf Polák, Dolnopleská 432, Jaroměř-Josefov.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VI/2015 na svém VI. jednání dne 27. 4. 2015.*

**Číslo kontrolní akce: 15/15**

**Předmět kontroly:**

Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním

*Změna v položce:*

**kontrolované osoby:**

– upřesňuje se:

Finanční úřad pro Středočeský kraj, Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VI/2015 na svém VI. jednání dne 27. 4. 2015.*

**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

*Změna v položce:*

**předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím

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

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2015 na svém VIII. jednání dne 8. 6. 2015.*

**Číslo kontrolní akce: 15/16**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti

*Změna v položce:*

**kontrolované osoby:**

– upřesňuje se:

Městský soud v Praze;

Krajský soud v Hradci Králové;

Okresní soud v Jičíně;

Okresní soud v Klatovech;

Okresní soud Plzeň-sever;

Okresní soud v Sokolově;

Vězeňská služba České republiky, Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VIII/2015 na svém VIII. jednání dne 8. 6. 2015.*



**Část B****Kontrolní závěry z kontrolních akcí**

14/15

**Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými u vybraných orgánů veřejné správy na přípravu a realizaci projektů a opatření, jimiž má být dosaženo efektivní veřejné správy a snížení výdajů na chod administrativy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od dubna do prosince 2014.

Kontrolováno bylo období let 2007 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

**Kontrolované osoby:**

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“), Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“), Úřad vlády České republiky (dále také „ÚV ČR“).

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly MV a MPO, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podaly MV a MPO, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. jednání, které se konalo dne 18. května 2015,

**schválilo** usnesením č. 4/VII/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

**I. Úvod**

Zvýšení efektivity výkonu veřejné správy je jednou z cest k posílení konkurenceschopnosti České republiky (dále také „ČR“) v mezinárodním prostředí. ČR v roce 2013 zaujímala v mezinárodním srovnání v oblasti konkurenceschopnosti podle globálního indexu konkurenceschopnosti<sup>1</sup> (GCI) Světového ekonomického fóra 47. pozici ze 148 hodnocených zemí, oproti roku 2006 tak ČR poklesla o 18 pozic (tabulka č. 1). Za jednu z nejslabších oblastí je považováno institucionální prostředí ČR. V této oblasti zaujímala ČR v roce 2013 v mezinárodním srovnání 86. pozici a oproti roku 2006 poklesla celkem o 26 pozic. Problematickými faktory jsou podle Světového ekonomického fóra zejména korupce a vysoká míra neefektivní vládní byrokracie.

1 Global Competitiveness Index (GCI) nabývá hodnoty 1 až 7. Hodnotí celkem 12 oblastí. Čím vyšší hodnoty index dosahuje, tím lepší pozici daná země zaujímá v celkovém hodnocení všech srovnávaných zemí.

**Tabulka č. 1 – Pozice České republiky v mezinárodním srovnání podle globálního indexu konkurenceschopnosti (GCI) za období 2006–2007 a 2013–2014**

Země EU	2006–2007		2013–2014	
	Pořadí dle GCI (ze 144 zemí)	Hodnota GCI	Pořadí dle GCI (ze 148 zemí)	Hodnota GCI
Německo	8.	5,58	4.	5,51
Rakousko	17.	5,32	16.	5,15
ČR	29.	4,74	47.	4,43
Slovensko	37.	4,55	78.	4,1
Polsko	48.	4,3	42.	4,46

**Zdroj:** Světové ekonomické fórum – *The Global Competitiveness Report 2006–2007*,  
*The Global Competitiveness Report 2013–2014*.

Efektivní veřejná správa, označována také jako Smart Administration, byla jednou z priorit Evropské unie pro programové období 2007–2013. Evropská komise poskytnutí prostředků České republice na realizaci priority „Smart Administration“ podmiňovala přijetím strategie pro aktivity směřující k zefektivnění veřejné správy.

Strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015* (dále jen „strategie Smart Administration“ nebo „Smart Administration“) připravilo MV a vláda ji schválila v roce 2007<sup>2</sup>. Globálním cílem strategie Smart Administration bylo prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů. Tento globální cíl byl rozpracován do pěti strategických cílů a na úrovni strategických cílů byly dále definovány cíle specifické.

Pro naplnění cílů strategie Smart Administration vláda svým usnesením ze dne 14. 5. 2008 č. 536 schválila seznam 120 záměrů strategických projektů. Tyto projekty byly určeny zejména pro úroveň ústřední státní správy a navázat na ně měly dílčí projekty realizované na úrovni územních samospráv.

Cílů strategie Smart Administration mělo být dosaženo zajištěním efektivní koordinace využití prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie (dále jen „SF“) a národních zdrojů. Projekty Smart Administration byly financovány zejména z prioritní osy *Integrovaného operačního programu* (dále jen „IOP“) *Modernizace veřejné správy* (prioritní osa 1), *Zavádění ICT v územní veřejné správě* (prioritní osa 2) a operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále jen „OP LZZ“) *Veřejná správa a veřejné služby* (prioritní osa 4). Celkem bylo na realizaci strategie Smart Administration v rámci příslušných prioritních os určeno 19,4 mld. Kč (prostředky EU a státního rozpočtu celkem).

**Tabulka č. 2 – Přehled alokace a čerpaných prostředků na realizaci strategie Smart Administration (EU a státní rozpočet)**

OP	Celková alokace na projekty (v mil. Kč)	Čerpané prostředky na ukončené projekty k dubnu 2014 (v mil. Kč)
IOP (PO 1, 2)	14 294	5 365
OP LZZ (PO 4)	5 126	1 351
<b>Celkem</b>	<b>19 420</b>	<b>6 716</b>

**Zdroj:** *Roční zpráva o stavu Smart Administration* za období 1. 4. 2013 až 31. 3. 2014.

**Pozn.:** OP – operační program, PO – prioritní osa.

Mezi zdroje financování realizace strategie Smart Administration patřil také státní rozpočet, ze kterého byly financovány projekty v objemu 4,7 mld. Kč, a dalšími zdroji byly operační program

<sup>2</sup> Usnesení vlády ze dne 11. 7. 2007 č. 757, o strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*.

*Praha – Konkurenceschopnost*, operační program *Technická pomoc* a program *Innovation and Environment Regions of Europe Sharing Solutions* (INTERREG IVC) – z těchto programů byly financovány projekty v celkové výši 87,19 mil. Kč.

Pro koordinaci implementace strategie Smart Administration vláda zřídila meziresortní orgán Grémium pro regulační reformu a veřejnou správu (dále jen „Grémium“). Jeho kompetence v oblasti strategie Smart Administration pak byly v roce 2012 vládou převedeny na Radu vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost (dále jen „RVKIS“), odborného poradního orgánu vlády pro oblast konkurenceschopnosti a informační společnosti.

Garantem realizace strategie Smart Administration je Ministerstvo vnitra. V letech 2007 až 2011 předsedalo Grémiu a do roku 2010 rovněž zabezpečovalo činnost RVKIS<sup>3</sup>. Od roku 2013 řídilo v rámci RVKIS činnost složky, do jejíž působnosti spadala problematika Smart Administration. MV také v programovém období 2007–2013 vykonávalo funkci zprostředkujícího subjektu pro oblast podpory 4.1 OP LZZ *Posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy* a pro oblast intervence 1.1 IOP *Rozvoj informační společnosti ve veřejné správě*, současně je MV příjemcem prostředků OP LZZ a IOP určených na posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy.

ÚV ČR zabezpečoval činnost RVKIS v letech 2010 až 2012. ÚV ČR je rovněž příjemcem prostředků OP LZZ a IOP určených na posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy.

Od roku 2012 do roku 2014 zabezpečovalo činnost RVKIS Ministerstvo průmyslu a obchodu. MPO je také příjemcem prostředků určených na realizaci projektů Smart Administration a realizátorem projektů spadajících pod *Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti ČR pro období 2012–2020*. Tato strategie je prostřednictvím pilíře *Instituce*<sup>4</sup> provázána se strategií Smart Administration.

V rámci kontrolní akce NKÚ bylo prověřeno nastavení strategie Smart Administration, oblast jejího řízení a hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na realizaci vybraných projektů.

Oblast řízení implementace strategie Smart Administration byla prověřena s ohledem na gestory Grémia a RVKIS, tj. u MV, ÚV ČR a MPO. Na úrovni MV bylo dále ověřeno fungování spolupráce vnitřních útvarů MV zabývajících se realizací strategie Smart Administration. Jednalo se o koordinační úkoly mezi Programovou kanceláří pro koordinaci projektů Smart Administration (dále jen „Programová kancelář“), která zajišťuje v rámci MV soulad projektů se strategií Smart Administration, a Odborem strukturálních fondů zodpovědným za soulad těchto projektů s pravidly příslušných operačních programů.

Vzhledem k zaměření kontroly na nastavení a řízení realizace strategie Smart Administration NKÚ do kontrolovaného vzorku vybral projekty MV a MPO z OP LZZ, které měly významným způsobem podpořit, zkvalitnit a zefektivnit řízení strategie Smart Administration na resortní i nadresortní úrovni.

NKÚ při kontrole naplňování cílů strategie Smart Administration prověřil osm vybraných projektů z OP LZZ z prioritní osy 4 – *Veřejná správa a veřejné služby* z oblasti podpory 4.1 *Posilování institucionální kapacity a efektivnosti státní správy* zařazených do pěti výzev, a to č. 27, 38, 48, 59 a 64. Na vzorku projektů bylo ověřeno, zda byly projekty připraveny tak, aby měřitelným způsobem plnily stanovené cíle, a zda svou realizací přispěly k naplnění specifických cílů strategie Smart Administration. Vzorek kontrolovaných projektů v objemu 228 615 215,96 Kč je uveden v příloze č. 1. Projekty byly spolufinancovány z 85 % z OP LZZ a z 15 % ze státního rozpočtu.

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

---

**3** Rada vlády pro informační společnost byla dne 9. 3. 2011 přejmenována na Radu vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost. Ke dni 24. 11. 2014 byla RVKIS zrušena a současně byla ustavena nová Rada vlády pro informační společnost.

**4** *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR pro období 2012–2020* se skládá celkem z devíti pilířů, a to Instituce, Infrastruktura, Makroekonomická stabilita, Zdravotnictví, Vzdělanost, Trh práce, Finanční trhy, Efektivnost trhu zboží a služeb a zkvalitňování charakteristik podnikání, Inovace.

## II. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

### 1. MV ve strategii Smart Administration nestanovilo konkrétní cílový stav pro veřejnou správu v roce 2015 a nenastavilo způsob, který by zajistil měřitelné hodnocení plnění této strategie.

Strategické cíle strategie Smart Administration byly stanoveny obecně ve smyslu „zkvalitnit“, „zvýšit“, „zlepšit“ nebo „zefektivnit“, aniž by definovaly konkrétně cílový stav v roce 2015, kterého se mělo dosáhnout. Ani na úrovni specifických cílů nebyly definovány výchozí a cílové hodnoty indikátorů a nebyl nastaven způsob přiřazování projektů k jednotlivým specifickým cílům, který by umožnil hodnotit plnění této strategie.

### 2. Koordinace strategie Smart Administration na meziresortní úrovni nefungovala.

Realizace strategie Smart Administration byla úkolem, který procházel napříč celou veřejnou správou, její úspěšnost byla tudíž závislá na meziresortním řízení. V období let 2007–2014 byla meziresortní koordinace strategie poznamenána dvěma přesuny kompetencí, čtyřmi pokusy o obnovení činnosti ustanoveného orgánu pro meziresortní koordinaci a opakovanými přesuny sekretariátu, který měl podporovat jeho činnost, a to mezi MV, ÚV ČR a MPO. V předmětném období nevznikl funkční orgán pro koordinaci strategie Smart Administration, který by účinně rozhodoval o strategických záležitostech a zajistil implementaci strategie mezi orgány veřejné správy a koordinaci jejích projektů.

### 3. MV zajišťovalo řízení a hodnocení strategie Smart Administration nedostatečně.

Na úrovni MV probíhala koordinace k zajištění souladu projektů se strategií Smart Administration mezi Programovou kanceláří a Odborem strukturálních fondů pouze v rámci přípravy výzev. Výběr a hodnocení projektů se řídily pravidly operačních programů, ale nebyly jednoznačně navázány na cíle strategie. Monitorování projektů probíhalo souběžně na úrovni příslušných operačních programů i na úrovni strategie Smart Administration, přičemž mechanismus pro předávání informací o realizovaných projektech mezi těmito úrovněmi nebyl nastaven. Programová kancelář odpovídá za hodnocení plnění strategie Smart Administration nezajistila základnu informací pro řízení projektového portfolia<sup>5</sup> Smart Administration, zejména se nepodařilo vytvořit a spustit informační systém, který by umožňoval kompletní správu projektových informací a zajistil sledování vazeb a závislostí mezi jednotlivými projekty. Nedostatek informací o projektech strategie Programová kancelář řešila dotazníkovým šetřením u realizátorů projektů v rámci ročních zpráv o stavu Smart Administration a jednotlivé projekty ke specifickým cílům strategie Smart Administration přiřazovala zpětně. Tento způsob byl založen na subjektivním posouzení samotných realizátorů projektů či pracovníků MV.

### 4. Kontrolované projekty MV a MPO spolufinancované z oblasti podpory 4.1 OP LZZ nepřispěly k dosažení specifických cílů strategie Smart Administration.

Kontrolované projekty nedosáhly výsledků v podobě zavádění a zvyšování standardů projektového řízení ve veřejném sektoru, zefektivnění činnosti úřadů veřejné správy, snížení finančních nároků na chod administrativy, transparentního výkonu veřejné správy a vytvoření programového a projektového portfolia. Kontrolované projekty nebyly sledovány ve vazbě na cíle strategie Smart Administration. Monitorovací indikátory projektů byly zvoleny v souladu s pravidly OP LZZ, ale měly pouze formální charakter a nepostihovaly kvalitativní stránku projektů ve vazbě na dosažení cíle projektů a cílů strategie. Sedm kontrolovaných projektů, které byly MV zpětně přiřazeny ke specifickým cílům strategie Smart Administration prostřednictvím ročních zpráv o stavu Smart Administration, nenaplnilo své vlastní cíle, a tudíž ani nepřispělo k cílům strategie.

---

5 Soubor projektů.

### 5. MV a MPO vynaložily veřejné prostředky na zefektivnění veřejné správy u vybraných projektů OP LZZ neúčelně.

U sedmi kontrolovaných projektů nebyly veřejné prostředky vynaloženy účelně, neboť nebyly použity ke krytí nezbytných potřeb, tj. výdajů nutných k naplnění účelu projektu. Toto jednání NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb.<sup>6</sup> až do výše 226 657 535,65 Kč. NKÚ zároveň konstatoval podezření na vznik nesrovnalosti ve smyslu předpisů EU<sup>7</sup>, a to v částce až 164 047 279,60 Kč.

## III. Vyhodnocení a doporučení

Efektivní veřejná správa je jedním z klíčových faktorů, které ovlivňují pozici ČR v mezinárodním srovnání konkurenceschopnosti. Za posledních sedm let se pozice ČR zhoršila a institucionální prostředí zůstává nejslabší oblastí. Vláda již v roce 2007 přijala k řešení tohoto problému strategii Smart Administration. MV však v této strategii nedefinovalo konkrétní cílový stav, kterého má veřejná správa v roce 2015 dosáhnout.

NKÚ se při své kontrole zaměřil na projekty z oblasti podpory 4.1 OP LZZ a zjistil, že i přes značnou výši vynaloženého finančního objemu, který dosáhl téměř 230 mil. Kč, tyto projekty ve většině případů nenaplnily své vlastní cíle, a tudíž nepřispěly k dosažení efektivní veřejné správy a ke snížení výdajů na chod administrativy. Dále se MV nepodařilo dokončit procesy vedoucí k efektivnímu, standardizovanému a transparentnímu řízení výkonu agend a veřejné správy jako celku. NKÚ zjistil, že projekty, které měly významným způsobem podpořit a zkvalitnit řízení strategie Smart Administration, nezajistily její efektivní koordinaci ani efektivní řízení.

Koordinace strategie Smart Administration na meziresortní úrovni nefungovala a odpovědnost za její zajišťování byla vládou mezi jednotlivými odpovědnými orgány přesouvána. Přestože bylo MV garantem strategie Smart Administration, nemohlo ze své pozice bez fungujícího meziresortního řízení plnohodnotně zajistit implementaci strategie Smart Administration ani využitelnost výstupů strategických projektů na nadresortní úrovni.

Od doby zahájení realizace strategie Smart Administration se MV nepodařilo vytvořit základnu informací o realizovaných projektech. Na úrovni orgánů meziresortního řízení a na úrovni MV jako garanta strategie Smart Administration tak chyběly informace, které by poskytly spolehlivý přehled o aktuálním vývoji projektů, jejich vazbách na jednotlivé cíle strategie nebo o vzájemných závislostech a které by včas identifikovaly překryvy mezi projekty.

Tento stav způsobil MV komplikace při hodnocení věcného plnění cílů strategie Smart Administration, kdy v rámci ročního hodnocení plnění této strategie byly projekty k cílům přiřazovány zpětně prostřednictvím dotazníkových šetření. Implementaci strategie tak MV řídilo bez dostatečných informací o realizovaných projektech strategie Smart Administration. Jedinou informací o stavu naplňování cílů strategie Smart Administration za kontrolované období 2007–2014 bylo, že všechny cíle této strategie jsou pokryty projekty. Hodnocení nepřinášelo informace o kvalitativním zlepšení fungování veřejné správy a veřejných služeb ve vztahu k potřebám občanů a mezinárodní konkurenceschopnosti ČR.

Vláda v srpnu 2014 schválila novou strategii efektivní veřejné správy v podobě *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*<sup>8</sup> (dále jen „Strategický rámec“), který

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

7 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

8 Usnesení vlády ze dne 27. 8. 2014 č. 680, ke *Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.*

navazuje na strategii Smart Administration a na jehož realizaci vláda předpokládá využít prostředky EU z nového programového období. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje pro realizaci Strategického rámce:

- zabezpečit funkční komunikaci mezi orgány<sup>9</sup> odpovědnými za nadresortní řízení Strategického rámce a Ministerstvem vnitra jako věcným garantem efektivní veřejné správy;
- realizovat projekty efektivní veřejné správy v souladu jak s cíli Strategického rámce, tak s cíli operačních programů, z nichž bude probíhat spolufinancování;
- zajistit na úrovni garanta Strategického rámce centralizovanou metodickou podporu pro projektová řízení ve veřejné správě;
- zabezpečovat po celou dobu realizace Strategického rámce základnu informací o realizovaných projektech pro efektivní podporu strategického a operativního řízení.

## IV. Informace ke zjištěným skutečnostem

### 1. Nastavení strategie Smart Administration

MV ve strategii Smart Administration neuvadlo konkrétní cílový stav, kterého by měla veřejná správa do roku 2015 dosáhnout. Konečný výstup, ke kterému měla veřejná správa prostřednictvím realizace strategie Smart Administration do roku 2015 směřovat, MV ve strategii definovalo v podobě globálního cíle: „*prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.*“

Tento globální cíl MV rozpracovalo do strategických a specifických cílů. Strategické cíle MV definovalo v následující podobě:

- A. zkvalitnit tvorbu a implementaci politik;
- B. zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory;
- C. zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy;
- D. přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu;
- E. zkvalitnit činnost justice.

Specifické cíle MV rozvedlo do podoby projektových okruhů doplněných o indikátory výstupu a dopadu. Cíle strategie a jim odpovídající indikátory jsou uvedeny v příloze č. 2. Prostřednictvím těchto indikátorů měly být monitorovány výsledky strategie. Pro indikátory nebyly stanoveny výchozí ani cílové hodnoty a současně nebyl vytvořen mechanismus přiřazování projektů ke specifickým cílům, takže nebylo možné vyhodnocovat plnění strategie Smart Administration. Monitorování výsledků strategie bylo zajištěno pomocí pravidelných zpráv o naplňování cílů strategie Smart Administration, zejména ve formě souhrnných ročních zpráv předkládaných vládě.

### 2. Koordinace strategie Smart Administration na meziresortní úrovni

Strategii Smart Administration schválila vláda v roce 2007 s nastaveným systémem řídicích a koordinačních mechanismů na meziresortní úrovni.

Grémium mělo koordinovat mechanismy implementace strategie Smart Administration a současně mělo mimo jiné fungovat jako orgán zajišťující vzájemnou informovanost a koordinaci projektů a cílů vlády v rámci realizace strategie. Grémium mělo být platformou, která schvaluje harmonogram realizace projektů a předjednává případné modifikace strategie před jejich předložením vládě. Grémium nicméně neplnilo činnosti směřující k meziresortní koordinaci implementace strategie a neplnilo ani další činnosti stanovené statutem, např. nekoordinovalo předkládání výzev pro podávání projektů či nekoordinovalo práce na projektových záměrech, které byly schváleny jako příloha strategie Smart Administration.

---

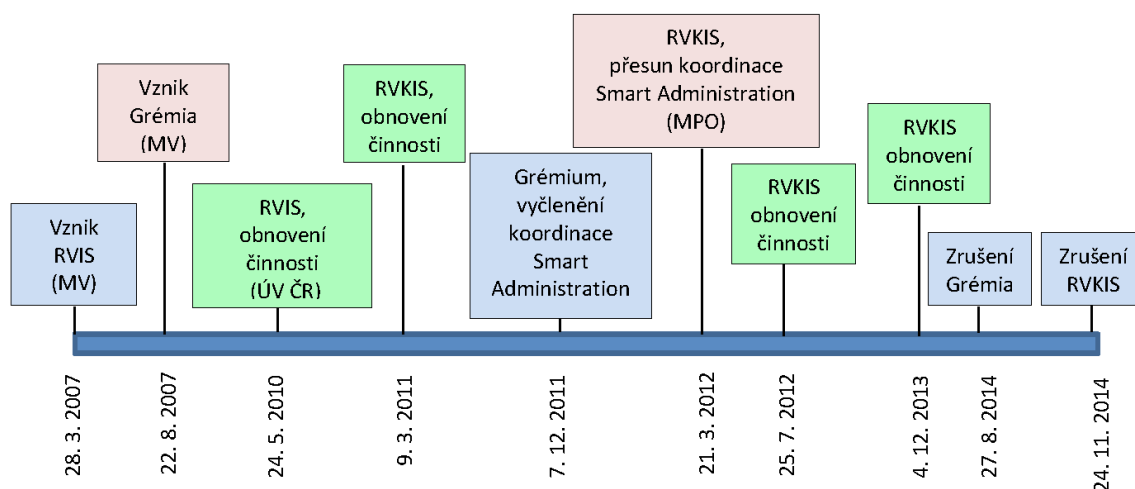
9 Rada vlády pro veřejnou správu a Rada vlády pro informační společnost.

Tyto skutečnosti měly vliv na to, že v roce 2010 jedním z prvních úkolů obnovené Rady vlády pro informační společnost<sup>10</sup> (dále také „RVIS“) bylo zjistit stav projektů strategie Smart Administration. V důsledku organizačních změn na ústředních orgánech státní správy se však RVIS vzápětí stala neakceschopnou.

K dalšímu pokusu o obnovení činnosti RVIS došlo v roce 2011<sup>11</sup>, kdy byla rozšířena působnost RVIS o oblast konkurenceschopnosti a byla přejmenována na RVKIS. RVKIS se zabývala problematikou Smart Administration prostřednictvím svého pracovního výboru pro informační společnost. Jeho plánovaná pracovní skupina pro realizaci projektů Smart Administration, která by pokračovala v činnosti stávajícího Grémia, však nevznikla.

Z působnosti Grémia byla koordinace Smart Administration vyčleněna k datu 7. 12. 2011, ale na RVKIS byla převedena až 21. 3. 2012. Současně bylo z ÚV ČR převedeno na MPO zabezpečení činnosti RVKIS. Těmito změnami mělo dojít k urychlení rozhodovacích procesů spojených s naplňováním strategie Smart Administration. MPO však v letech 2012–2014 nezabezpečovalo činnost RVKIS a nekoordinovalo činnost jejích orgánů. RVKIS v letech 2012 až 2014 nekoordinovala implementaci strategie Smart Administration a s ní související projekty směřující k zefektivnění fungování veřejné správy a neplnila ani další úkoly uložené statutem, např. nepředložila vládě zprávu o stavu implementace, strategii v oblasti informační společnosti, zejména strategii Smart Administration, nerevidovala strategii Smart Administration, nevyhodnocovala implementaci Smart Administration a nezajišťovala vyhodnocování dopadů této strategie na veřejnou správu.

#### Schéma č. 1 – Vývoj meziresortní koordinace strategie Smart Administration



Výše uvedené orgány měly na meziresortní úrovni koordinovat strategii Smart Administration, která byla stanovena na období 2007–2015. S ohledem na nezbytnost pokračování v modernizaci a rozvoji oblasti veřejné správy a eGovernmentu a z důvodu využití prostředků ze SF v programovém období 2014–2020 vláda dne 27. 8. 2014 schválila novou strategii v podobě Strategického rámce, který navazuje na strategii Smart Administration a v roce 2016 by měl být v závislosti na zhodnocení realizace této strategie revidován. Současně s tímto schválila vláda novou koordinační strukturu. Grémium nahradila novým odborným poradním orgánem vlády pro oblast rozvoje veřejné správy, a to Radou vlády pro veřejnou správu. Následně dne 24. 11. 2014 zrušila RVKIS a pro koordinaci

<sup>10</sup> Usnesení vlády ze dne 24. 5. 2010 č. 373, k návrhu na změnu Statutu a obměnu Rady vlády pro informační společnost.

<sup>11</sup> Usnesení vlády ze dne 9. 3. 2011 č. 183, k návrhu na změnu Statutu a obměnu členů Rady vlády pro informační společnost.

implementace strategie Smart Administration a související projekty směřující k zefektivnění fungování veřejné správy ustavila novou Radu vlády pro informační společnost<sup>12</sup>.

### 3. Řízení strategie Smart Administration a monitorování jejích výsledků na úrovni MV

Realizace strategie Smart Administration je financována především z prostředků IOP a OP LZZ, proto MV při nastavení jejího institucionálního zabezpečení předpokládalo zapojení Odboru strukturálních fondů při MV. Odbor strukturálních fondů v roli zprostředkujícího subjektu pro IOP a OP LZZ měl zajišťovat příjem žádostí o projekty, jejich hodnocení a výběr v souladu s postupy platnými v operačních manuálech IOP a OP LZZ.

Koordinaci projektů Smart Administration tak, aby byl zabezpečen jejich soulad se strategií, měla v rámci MV zajišťovat Programová kancelář. Koordinace spočívala v tom, že ve fázi příprav výzev pro projekty Smart Administration Programová kancelář konzultovala nastavení jejich parametrů s Odborem strukturálních fondů. Výsledkem bylo, že všechny výzvy obsahovaly informaci, že projekty realizované v rámci dané výzvy představují klíčovou podmínku pro naplňování strategie Smart Administration. Výzvy zaměřené na podporu strategických projektů Smart Administration navíc obsahovaly informaci, že projekty budou hodnoceny specifickým kritériem „vazba na usnesení vlády č. 757/2007 a hexagon veřejné správy“<sup>13</sup>. V rámci tohoto kritéria byly projekty hodnoceny ve vztahu k jednotlivým vrcholům hexagonu veřejné správy, nikoli ve vztahu k specifickému cíli Strategie Smart Administration, k jehož splnění měl projekt přispět.

Hodnocení naplňování cílů strategie Smart Administration prováděla Programová kancelář prostřednictvím ročních zpráv o plnění strategie Smart Administration. Účelem těchto zpráv bylo informovat o stavu plnění jednotlivých projektů ve vazbě na cíle strategie Smart Administration. Souběžně Odbor strukturálních fondů monitoroval projekty v rámci příslušných operačních programů a neměl povinnost Programové kanceláři poskytovat informace o realizovaných projektech. Tyto informace stejně tak neměli povinnost poskytovat ani realizátoři projektů. Programová kancelář neměla informační systém pro evidenci projektů Smart Administration, který by sledoval vzájemné vazby a závislosti mezi těmito projekty. Informační systém pro evidenci projektů Smart Administration MV připravovalo od roku 2008 prostřednictvím dvou projektů. Nicméně MV do doby ukončení kontroly NKÚ systém do ostrého provozu nespustilo. Metodiku pro identifikaci a sledování vazeb a závislostí mezi projekty Smart Administration si MV nechalo zpracovat v rámci projektu CZ.1.04/4.1.00/48.00034 *Aktualizace Strategie realizace Smart Administration a pilotní implementace metody finančního řízení rozvojových projektů na MV ČR*, ale pro identifikaci a sledování vazeb mezi projekty Smart Administration ji nevyužívalo.

Vzhledem k tomu, že v rámci MV nebyl nastaven mechanismus pro předávání informací a neexistoval ani informační systém pro evidenci projektů Smart Administration, Programová kancelář řešila získávání informací o těchto projektech vlastním dotazníkovým šetřením. V rámci šetření oslovovala úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, ministerstva a další organizační složky státu a došlé odpovědi porovnávala s informacemi z IS *Monit*<sup>14</sup>. U projektů, k nimž aktualizované odpovědi nedošly, byly informace doplněny z IS *Monit*. Jednotlivé projekty tak byly ke specifickým cílům strategie Smart Administration zařazeny zpětně, a to na základě vlastního zhodnocení realizátora projektu, případně dle názoru pracovníků MV. Šetření Programová kancelář prováděla pro potřeby ročních zpráv za roky 2012, 2013 a 2014.

**12** Odborný poradní, iniciační a koordinační orgán vlády pro oblast reformy veřejné správy, oblast informační společnosti, digitální ekonomiky, eGovernmentu a informačních a komunikačních technologií.

**13** Strategie Smart Administration řeší veřejnou správu jako hexagon, jehož jednotlivé vrcholy (legislativa, občan, finance, technologie, úředník, organizace) symbolizují prvky, které jsou klíčové pro její efektivitu.

**14** Informační systém sloužící k administraci žádostí a k monitorování a kontrolám průběhu realizace jednotlivých projektů.



Od roku 2011 Programová kancelář vypracovala celkem čtyři roční zprávy o stavu Smart Administration. Zprávy za roky 2011 a 2012 předložilo vládě MV. Návrh roční zprávy za rok 2013 na jednání vlády předložen nebyl z důvodu jejího neprojednání v RVKIS. Návrh roční zprávy za rok 2014 rovněž nebyl na jednání vlády do doby ukončení kontroly NKÚ předložen.<sup>15</sup>

Výsledkem ročních zpráv o stavu Smart Administration byla informace, že všechny specifické cíle jsou pokryty projekty.

#### 4. Kontrolované projekty spolufinancované z oblasti podpory 4.1 OP LZZ

U kontrolovaných projektů NKÚ zjistil, že jejich realizátoři neuváděli v projektových žádostech ani v *podmínkách použití prostředků pro realizaci projektu* (dále také „Podmínky“) konkrétní cíl strategie, protože jim tuto povinnost nikdo neuložil. Předpokladem pro plnění cílů strategie Smart Administration je přitom jasná vazba mezi projektem a cílem této strategie.

NKÚ dále posuzoval vazbu monitorovacích indikátorů oblasti podpory 4.1 OP LZZ stanovených pro kontrolované projekty na cíle těchto projektů a zjistil, že monitorovací indikátory projektů mají pouze formální charakter a nepostihují kvalitativní stránku projektu ve vazbě na dosažení cíle projektu a cílů strategie Smart Administration. Např. pro sledování naplnění cíle projektu *„Zefektivnění řízení resortu a podřízených organizací a snížení dopadu administrativní zátěže v resortu“* byly stanoveny indikátory *„počet podpořených osob“*, *„počet podpořených organizací“*, *„počet úspěšných absolventů kurzů“* a *„počet nově vytvořených/inovovaných projektů“*. Tyto indikátory však nevyovídají nic o tom, zda a jak bude dosaženo efektivního řízení a snížena administrativní zátěž.

Peněžní prostředky z OP LZZ byly příjemcům poskytnuty na základě Podmínek, které u všech projektů stanovily, že účel použití prostředků projektu měl být dosažen *„skrze naplnění klíčových aktivit“* uvedených v projektové žádosti. Účel použití prostředků projektu byl totožný s cílem projektu.

V rámci ověření dosažení cílů projektů NKÚ zjistil, že sedm z osmi kontrolovaných projektů nedosáhlo stanoveného cíle. V jednom případě realizátor projektu definoval cíle projektu tak, že prostřednictvím klíčových aktivit stanovených v projektu jich nebylo možné dosáhnout. V ostatních šesti případech realizátoři nezajistili naplnění klíčových aktivit vedoucích k dosažení cíle projektu.

Ke kontrole byly vybrány projekty, které měly významným způsobem podpořit, zkvalitnit a zefektivnit řízení strategie Smart Administration na resortní a nadresortní úrovni, a to zejména v následujících oblastech:

##### – Podpora zavádění a zvyšování standardů kvality projektového řízení ve veřejném sektoru a podpora kvality řízení projektů

Oblast projektového řízení NKÚ kontroloval u dvou projektů MV (projekty CZ.1.04/4.1.00/27.00001 a CZ.1.04/4.1.00/27.00006) a jednoho projektu MPO (CZ.1.04/4.1.00/59.00021). Zásadním projektem, kterým MV chtělo řešit podporu projektového řízení na nadresortní úrovni, byl projekt CZ.1.04/4.1.00/27.00001. Jeho prostřednictvím MV plánovalo vytvořit projektovou kancelář na MV jako vrchní metodické centrum pro koordinaci procesů v oblasti projektového řízení a zajistit implementaci projektových kanceláří ve veřejné správě. NKÚ zjistil, že MV tuto projektovou kancelář zajistilo pouze na resortní úrovni.

Tím, že MV nenaplnilo roli vrchního metodického centra, byla problematika projektového řízení izolovaně řešena dalšími projekty jednotlivých orgánů státní správy. NKÚ zjistil, že v OP LZZ bylo k datu 2. 7. 2014 evidováno celkem 16 projektů na vytvoření projektových kanceláří a 47 projektů na vytvoření metodik projektového řízení.

<sup>15</sup> Roční zprávu o stavu Smart Administration za období 1. 4. 2013 až 31. 3. 2014 předložilo MV vládě pro informaci dne 16. 3. 2015.

– **Zajištění efektivního, standardizovaného a transparentního řízení výkonu agend a veřejné správy jako celku**

Tuto oblast MV řešilo projektem CZ.1.04/4.1.00/38.00003. Kontrolou bylo zjištěno, že realizací projektu MV vytvořilo pouze nutný předpoklad pro splnění stanovených cílů projektu, a to v podobě metodiky procesního modelování agend, vzdělávacího programu pro modelování, informačního systému pro procesní modelování propojeného s registrem práv a povinností a Metodického centra procesního modelování při MV. Metodické centrum bylo vytvořeno až po ukončení realizace projektu. Vytvořený software pro procesní modelování nebyl gestory agend, resp. orgány veřejné správy využíván, neboť jim nebyla vydána oprávnění k užívání tohoto modelovacího softwaru. Efektivního, standardizovaného a transparentního řízení výkonu agend a veřejné správy nebylo tímto projektem dosaženo.

Zásadním nedostatkem ovlivňujícím úspěšnost celého projektu byla chybějící závaznost pro orgány veřejné správy provádět procesní modelování agend. Projekt byl ukončen v březnu 2014 a teprve v červenci 2014 na základě předloženého materiálu MV vláda schválila usnesení č. 585<sup>16</sup> k postupu při procesním modelování agend a uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů mj. spolupracovat s ministrem vnitra při zabezpečování úkolů Metodického centra pro podporu modelování a standardizaci agend veřejné správy.

– **Zajištění dlouhodobé udržitelnosti národní politiky v oblasti Smart Administration prostřednictvím aktualizace strategie Smart Administration**

MV mělo záměr strategii aktualizovat, když v letech 2010–2013 realizovalo projekt CZ.1.04/4.1.00/48.00034 *Aktualizace Strategie realizace Smart Administration a pilotní implementace metody finančního řízení rozvojových projektů na MV ČR*. Dokument, který by formou komplexní strategie zohlednil nové skutečnosti např. v důsledku změn v realizaci projektů a dosažených výsledků, nevznikl. Výstupem projektu bylo několik dílčích analýz a metodik. Strategie Smart Administration v průběhu let 2007–2014 neprošla významnější aktualizací, která by zohlednila změny v jejím řízení a v realizaci jejích projektů.

– **Vytvoření kvalitní základny informací o realizovaných projektech včetně efektivního reportingu jak na úrovni konkrétního projektu, tak projektových portfolií a programu projektů**

Základnu informací o realizovaných projektech plánovalo MV zajistit prostřednictvím projektu CZ.1.04/4.1.00/64.00001, kterým chtělo vyřešit řízení vzájemných vazeb projektů a návazností jednotlivých výstupů a zvýšit schopnosti žadatelů koordinovat cíle jednotlivých projektů realizovaných nejen v rámci strategie Smart Administration. NKÚ zjistil, že MV předložené výstupy neodpovídaly stanovenému cíli, tj. vytvoření prostředí pro efektivní řízení projektů. Kontrolou NKÚ bylo dále zjištěno, že tuto oblast MV souběžně řešilo v rámci dalšího projektu spolufinancovaného z IOP a muselo vynaložit další finanční prostředky v souvislosti s plněním dodávek softwaru.

– **Procesní optimalizace, snížení administrativní zátěže a implementace strategického řízení**

NKÚ tuto oblast kontroloval u dvou projektů MPO. Nedostatky v oblasti procesního řízení, komunikačních toků a vazeb a snížení administrativní zátěže v resortu řešilo MPO projektem CZ.1.04/4.1.00/48.00017. Výstup tohoto projektu spočíval zejména ve vytvoření manuálu procesního řízení a metodik procesní optimalizace, zprávě o nastavení systému interní komunikace, návrhu intranetu MPO a metodikách na snižování a eliminaci administrativní zátěže. Kontrolou bylo zjištěno, že MPO neoptimalizovalo procesy, nenastavilo systém interní komunikace mezi organizacemi v resortu MPO, nespustilo intranet MPO do ostrého provozu a nesnížilo administrativní zátěž zaměstnanců. Využití výstupů v podobě metodik a analýz procesního řízení a procesní optimalizace záviselo pouze na individuálních potřebách zaměstnanců resortu MPO.

---

16 Usnesení vlády ze dne 14. 7. 2014 č. 585, k postupu při procesním modelování agend a tvorby standardů agend veřejné správy pro jednotný a finančně měřitelný výkon veřejné správy.

Implementaci strategického řízení a nastavení systému monitoringu a hodnocení resortních strategií MPO realizovalo projektem CZ.1.04/4.1.00/48.00019. Kontrolou bylo zjištěno, že MPO nenastavilo systém strategického řízení a plánování a nenastavilo systém monitoringu a hodnocení resortních strategií. Vytvořenou metodiku strategického řízení v resortu využilo MPO pouze v dílčích oblastech. Její součástí bylo mj. 141 navržených metrik pro měření a hodnocení výkonnosti oblastí důležitých pro MPO, z nichž MPO do doby ukončení kontroly NKÚ využilo pouze tři.

## 5. Porušení Podmínek a právních předpisů u kontrolovaných projektů OP LZZ

MV a MPO jako realizátoři projektů porušily u sedmi kontrolovaných projektů Podmínky tím, že nesplnily účel použití prostředků a nedosáhly stanoveného účelu.

### – Projekty MV

Projektem **CZ.1.04/4.1.00/27.00001 *Koordinace a zavedení Smart Administration ve veřejném sektoru*** MV nedosáhlo stanoveného účelu „*podpora zavádění a zvyšování standardů kvality projektového řízení ve veřejném sektoru, flexibility procesů souvisejících s projektovým řízením a podpora kvality řízení projektů*“ tím, že v rámci závazně stanovených Podmínek nenaplnilo následující klíčové aktivity. V rámci jedné klíčové aktivity mělo dojít k implementaci projektové kanceláře do struktur MV a jejímu personálnímu pokrytí s předpokladem vytvoření 15 pracovních míst hrazených ze státního rozpočtu. Projektová kancelář měla dále zajišťovat jak podporu rozvoje řízení projektů MV, tak po vytvoření metodiky integrace projektových kanceláří také metodickou podporu směrem k ostatním organizacím veřejné správy. Tato klíčová aktivita byla v části implementace projektové kanceláře do struktur MV naplněna částečně, neboť nebyla ustanovena jako samostatný útvar s vymezením činností v rámci organizační struktury MV a nebylo vytvořeno původně plánovaných 15 pracovních míst. Projektová kancelář zajišťovala činnosti pouze pro projekty v gesci MV, metodickou podporu směrem k ostatním organizacím veřejné správy neposkytovala.

Cílem druhé nenaplněné klíčové aktivity bylo nastavení procesů a zavedení systému řízení kvality projektové kanceláře a koordinace řízení vůči zpracovatelům projektů – nastavení pólů rozvoje v projektech a zavedení jejich centrální koordinace. Veřejná zakázka, která měla zajistit nastavení a implementaci systému řízení kvality projektové kanceláře včetně její certifikace, byla zrušena bez náhrady. V rámci klíčové aktivity byla vytvořena pouze metodika pro řízení projektů v organizacích územní veřejné správy, která ale sama o sobě bez dalšího využití a závaznosti pro územní veřejnou správu nepředstavovala naplnění cíle této klíčové aktivity. Nezajištění využití tohoto výstupu souviselo se skutečností, že nebyla ustavena role projektové kanceláře jako metodického centra projektového řízení a koordinátora implementace projektových kanceláří ve veřejné správě.

Projektem **CZ.1.04/4.1.00/27.00006 *Centrální podpora projektového řízení projektů realizovaných MV ČR a jím řízených organizací*** MV nedosáhlo stanoveného účelu „*efektivní nastavení činností vedoucích k optimálnímu systému implementace vnitřní projektové kanceláře, pilotní otestování implementace projektové kanceláře v organizacích ústřední státní správy a v jejich organizacích*“ tím, že v rámci závazně stanovených Podmínek nenaplnilo činnosti a cíle dvou na sebe navazujících klíčových aktivit. V rámci první klíčové aktivity měla být provedena zejména vstupní analýza projektového řízení na MV a v jím řízených organizacích, mělo dojít k praktickému řízení projektů těchto organizací a k monitoringu implementace projektového řízení včetně jeho evaluace. Vstupní analýza byla předána až na konci realizace celého projektu, což vedlo k nemožnosti realizovat navazující klíčovou aktivitu, která spočívala ve vytvoření a implementaci procesního modelu vycházejícího z vyhodnocení provedeného ve vstupní analýze. Systém projektového řízení tak nebyl zaveden v rozsahu specifikovaném v projektové žádosti.

Projektem **CZ.1.04/4.1.00/64.00001 *Podpora moderních metod zvyšování výkonnosti, kvality a transparentnosti veřejné správy – Project portfolio management*** MV nedosáhlo stanoveného účelu „*aplikace a realizace analytických činností a zavádění moderních metod do projektového managementu organizace, včetně vytvoření a nastavení interního systému na podporu řízení*“

*programu projektů resortu MV ČR*“ tím, že v rámci závazně stanovených Podmínek nenaplnilo klíčové aktivity. MV mělo zajistit realizaci klíčových aktivit s využitím licencí k produktům společnosti Microsoft a s pomocí souvisejících doplňkových služeb dle rámcové a prováděcí smlouvy. MV však převzalo a uhradilo služby, které neodpovídaly podmínkám těchto smluv. Navíc výstupy těchto služeb kvalitou ani obsahem neodpovídaly cílům projektu, což vedlo MV k dalším výdajům na zajištění potřeby správy projektového portfolia.

Projektem **CZ.1.04/4.1.00/38.00003 *Procesní modelování agend veřejné správy*** MV nedosáhlo stanoveného účelu „*vytvoření Katalogu agend – působností orgánů veřejné moci, obsahové a funkční zajištění Modelovacího prostředí RPP a realizace dalších cílů uvedených v části 7. Popis projektu v žádosti*“ tím, že v rámci realizace projektu nezajistilo cíle projektu v podobě efektivního, standardizovaného a transparentního řízení výkonu agend a veřejné správy jako celku. MV definovalo cíle projektu tak, že jich nebylo možné dosáhnout ani při splnění všech klíčových aktivit. Projekt nezahrnoval aktivity pro přípravu legislativně právního rámce, který by zakotvil povinnost gestorům agend z jednotlivých orgánů veřejné správy provádět modelování agend. K vlastnímu modelování tak došlo pouze u vzorových agend a u zbývajících (cca 300 agend) nedošlo ani k zahájení modelování. Optimalizace agend na základě modelování tak zůstává úkolem vyplývajícím ze Strategického rámce.

#### – Projekty MPO

Projektem **CZ.1.04/4.1.00/48.00017 *Procesní optimalizace a snížení dopadu administrativní zátěže v resortu MPO*** nedosáhlo MPO stanoveného účelu „*zefektivnění řízení MPO a podřízených organizací a snížení dopadu administrativní zátěže v resortu MPO*“ tím, že v rámci závazně stanovených Podmínek nenaplnilo činnosti a cíle následujících klíčových aktivit. V rámci jedné klíčové aktivity mělo být dosaženo metodického sjednocení a optimalizace vybraných činností, což mělo zahrnovat mimo jiné inovaci IT systému, spuštění pilotního provozu nově zavedeného systému a metodickou podporu a řízení systému v ostrém provozu. Cílem další klíčové aktivity bylo zkvalitnit stěžejní činnosti v resortu MPO a dílčí aktivitou mělo být nastavení systému pravidelného informování klientů. V rámci další klíčové aktivity měla být mj. zajištěna udržitelnost projektu prostřednictvím webových stránek, na kterých měly být umístěny životní situace podnikatelů, proběhlé semináře a konference v průběhu doby trvání projektu a výsledky dotazníkových šetření. Žádnou z výše uvedených činností však MPO nerealizovalo. MPO dále nerealizovalo ani činnosti klíčové aktivity pro zajištění efektivně nastaveného systému interní komunikace mezi organizacemi v resortu MPO, snížení administrativy zaměstnanců a eliminace duplicitních činností.

Projektem **CZ.1.04/4.1.00/48.00019 *Implementace strategického řízení v resortu MPO*** nedosáhlo MPO stanoveného účelu „*nastavení systému strategického řízení a plánování v resortu MPO včetně nastavení systému monitoringu a jeho naplňování*“ tím, že v rámci závazně stanovených Podmínek nerealizovalo celkem tři klíčové aktivity, jejichž cílem bylo vytvořit analýzu rozvojového potenciálu organizace CzechTrade, realizovat workshop, vytvořit a implementovat interní strategii organizace CzechTrade a nastavit systém evaluace a monitoringu strategií v resortu MPO. Projektem nebyla vytvořena interní strategie organizace CzechTrade a v souvislosti s tím neproběhla implementace této strategie ani plánovaný workshop. MPO rovněž nenastavilo systém evaluace a monitoringu strategií v resortu MPO. MPO ze čtyř klíčových aktivit důležitých pro dosažení cíle projektu realizovalo pouze jednu.

Projektem **CZ.1.04/4.1.00/59.00021 *Standardizace projektového řízení a ustanovení projektové kanceláře v resortu MPO*** nedosáhlo MPO stanoveného účelu „*standardizace procesu projektového řízení strategických záměrů v resortu MPO a ustanovení projektové kanceláře, jakožto centrálního orgánu pro koordinaci realizovaných projektů*“ tím, že v rámci závazně stanovených Podmínek nenaplnilo činnosti a cíle dvou klíčových na sebe navazujících aktivit stanovených v projektové žádosti. Cílem jedné klíčové aktivity bylo ustanovení projektové kanceláře a zpracování metodiky

projektového řízení pro nastavení optimálního systému projektového řízení. Projektová kancelář však již existovala a nebyla výstupem tohoto projektu. Další klíčová aktivita měla navazovat na vytvořenou a implementovanou metodiku projektového řízení a na jejím základě mělo dojít k řízení portfolia projektů MPO. Metodika projektového řízení však do doby ukončení realizace projektu nebyla implementována a MPO nerealizovalo veškeré činnosti této nastavené klíčové aktivity.

Kontrolou byly zjištěny také nedostatky v zadávání veřejných zakázek, jednalo se zejména o:

- nerealizování zadávacího řízení a o podstatnou změnu podmínek stanovených rámcovou smlouvou – u MV projekt CZ.1.04/4.1.00/64.00001;
- netransparentnost hodnocení nabídek – u MV projekty CZ.1.04/4.1.00/27.00001, CZ.1.04/4.1.00/27.00006 a u MPO projekt CZ.1.04/4.1.00/48.00019;
- uzavření smlouvy v rozporu s návrhem smlouvy uvedeným v nabídce – u MPO projekt CZ.1.04/4.1.00/48.00019;
- uzavření smlouvy po lhůtě stanovené zákonem – u MPO projekty CZ.1.04/4.1.00/48.00019, CZ.1.04/4.1.00/59.00021;
- použití peněžních prostředků v rozporu s uzavřenou smlouvou – u MV projekt CZ.1.04/4.1.00/27.00001.

Veřejné prostředky na výše uvedené projekty nebyly vynaloženy účelně. MV a MPO současně porušily povinnost plnit úkoly nejehospodárnějším způsobem ve smyslu ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., neboť vynaložily veřejné prostředky na realizaci klíčových aktivit, které nevedly ke splnění stanovených cílů. NKÚ posoudil toto jednání MV a MPO jako porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) a f) zákona č. 218/2000 Sb., a to v částce až 226 657 535,65 Kč, a uvedené skutečnosti oznámil příslušnému správci daně.

Výše uvedené jednání Nejvyšší kontrolní úřad zároveň kvalifikuje jako podezření na vznik nesrovnalosti ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, a to v částce až 164 047 279,60 Kč.

**Seznam zkratk**

CPI	index spotřebitelských cen, vyjadřuje míru spotřebitelské inflace (z angl. <i>Consumer Price Index</i> )
ČR	Česká republika
Grémium	Grémium pro regulační reformu a veřejnou správu
IOP	<i>Integrovaný operační program</i>
IS	informační systém
ICT	informační a komunikační technologie
IT	informační technologie
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OP	operační program
OP LZZ	operační program <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>
PO	prioritní osa
Podmínky	<i>podmínky použití prostředků pro realizaci projektu</i>
Programová kancelář	Programová kancelář pro koordinaci projektů Smart Administration
RIA	hodnocení dopadů regulace (z angl. <i>Regulatory Impact Assessment</i> )
RVIS	Rada vlády pro informační společnost
RVKIS	Rada vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost
SF	strukturální fondy Evropské unie
SR	státní rozpočet
Strategický rámec	<i>Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020</i>
Strategie Smart Administration	<i>Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015</i>
ÚV ČR	Úřad vlády České republiky
VS	veřejná správa





## Příloha č. 2 – Cíle a indikátory strategie Smart Administration

Úroveň	Definice	Indikátor
Globální cíl	Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů	Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy a veřejných služeb měřená sociologickým šetřením
Strategický cíl A	Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik	--
Specifický cíl A1	Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokracii	Výstup: počet analyzovaných agend/institucí. Dopad: počet zrušených/přesunutých agend, institucí a funkčních míst.
Specifický cíl A2	Zavést systém strategického plánování a řízení ve státní správě	Výstup: existence jednotné metodologie pro tvorbu strategických dokumentů, existence kapacit pro tvorbu a implementaci strategií. Dopad: procento veřejných rozpočtů alokovaných na základě přijatých strategií.
Strategický cíl B	Zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí a zahraniční investory	--
Specifický cíl B1	Provést analýzu stávající regulace s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci	Výstup: počet analyzovaných předpisů. Dopad: počet zrušených předpisů, snížení celkové regulační zátěže, administrativní zátěže, procentuální podíl využití alternativních prostředků regulace.
Specifický cíl B2	Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace	Výstup: existence legislativního softwaru, existence pozitivně závazného registru existující regulace s dálkovým přístupem. Dopad: procentuální podíl provedených RIA na celkovém počtu předložených právních předpisů; procentuální podíl řádně provedených konzultací na celkovém počtu předložených právních předpisů.
Strategický cíl C	Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy	--



Úroveň	Definice	Indikátor
Specifický cíl C1	Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy	Výstup: počet zavedených nástrojů kvality, počet úřadů se zavedenými systémy kvality. Dopad: snížení nákladů na chod úřadů, zvýšení spokojenosti klientů úřadu.
Specifický cíl C2	Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry	Výstup: vytvoření integrovaných registrů. Dopad: počet odstraněných úkonů nezbytných pro vyřízení určité agendy.
Specifický cíl C3	Zlepšit vertikální a horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení na různých úrovních veřejné správy	Výstup: vytvoření pravidel komunikace mezi úřady, zpracování komunikační mapy mezi ústředními správními úřady a územní samosprávou, vybudování komunikační infrastruktury pro metodickou pomoc. Dopad: snížení počtu stížností ze strany krajů a obcí, zrychlení výměny informací mezi různými úrovněmi veřejné správy, počet odstraněných duplicít v komunikaci mezi úřady, % využívání internetu při komunikaci.
Specifický cíl C4	Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve VS, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku, posílit manažerské principy řízení ve VS	--
Specifický cíl C5	Důsledně prosazovat preventivní a represivní opatření v boji s korupcí, minimalizovat množství korupčních příležitostí a nastavit účinný sankční systém	Výstup: počet podpořených projektů. Dopad: měření CPI.
Specifický cíl C6	Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu	Výstup: počet realizovaných projektů. Dopad: snížení nákladů na chod daňové a celní správy a zvýšení efektivity výběru daní a cel.
Strategický cíl D	Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu	--
Specifický cíl D1	Prosazovat e-government, připravit potřebné právní úpravy	Výstup: počet služeb dostupných přes síť internet. Dopad: procento veřejnosti využívající tyto služby.



Úroveň	Definice	Indikátor
Specifický cíl D2	Vybudovat síť kontaktních míst Czech POINT	Výstup: počet zřízených kontaktních míst, počet agend dostupných přes tato místa. Dopad: procento veřejnosti využívající kontaktní místa.
Specifický cíl D3	Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování clientské spokojenosti	Výstup: existence systému pro sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb, počet úřadů veřejné správy, které sledují kvalitu poskytovaných veřejných služeb. Dopad: míra zvýšení spokojenosti klientů měřených služeb.
Specifický cíl D4	Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních jasně definovaných standardů	Výstup: procento služeb, u nichž existuje volba poskytovatele. Dopad: procento služeb poskytovaných soukromým sektorem.
Strategický cíl E	Zkvalitnit činnost justice	--
Specifický cíl E1	Zavést systém elektronické justice, včetně dokončení všech návazných projektů vedoucích k zefektivnění práce justice a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností	Výstup: počet realizovaných projektů. Dopad: zkrácení průměrné délky soudního řízení.

14/17

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/17. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit postup finančních orgánů při správě daně z přidané hodnoty v souvislosti se zavedením nových mechanismů do zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a ověřit jejich dopady do příjmů státního rozpočtu.

### **Kontrolované osoby:**

Generální finanční ředitelství (dále jen „GFŘ“), Finanční úřad pro hlavní město Prahu, Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Finanční úřad pro Kraj Vysočina, Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Finanční úřad pro Pardubický kraj (dále také „FÚ“).

Kontrola byla prováděna v době od května 2014 do února 2015. Kontrolováno bylo období let 2011–2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

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

**Kolegium NKÚ** na svém V. jednání, které se konalo dne 30. března 2015,

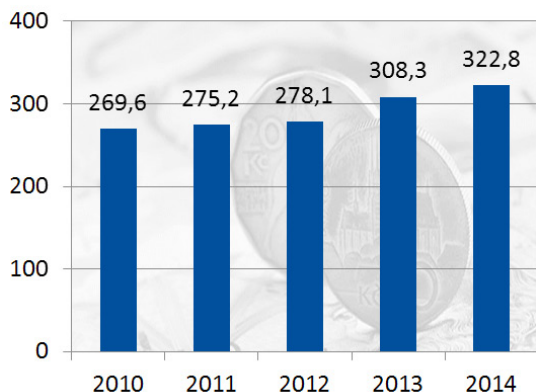
**schválilo** usnesením č. 10/V/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

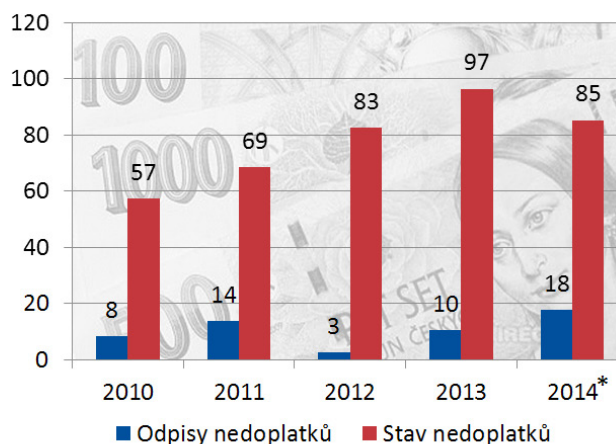
## I. Úvod

Daň z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) je z hlediska příjmů státního rozpočtu nejvýznamnější daní. Na vývoj inkasa DPH má vliv makroekonomický vývoj, změna sazeb daně a efektivnost výběru daně. U DPH dlouhodobě roste objem nedoplatků, k jehož snižování dochází z velké míry odpisem, nikoliv uhrazením.

Graf č. 1 – Inkaso DPH (v mld. Kč)



Graf č. 2 – Nedoplatky na DPH (v mld. Kč)



\* Rok 2014 do 31. 8.

Ze zdroje GFŘ zpracoval NKÚ.

V letech 2011 až 2013 byly do zákona o DPH doplněny nové instituty, po jejichž zavedení do praxe byly předpokládány dopady na příjmy z DPH. Efektivnější boj proti daňovým únikům a zvýšení inkasa DPH měly přinést tyto instituty:

Obrázek č. 1



**Zveřejnění bankovních účtů** – je účinné od 1. 1. 2013 a ukládá správcům daně zveřejnit čísla bankovních účtů používaných pro ekonomickou činnost a určených plátců ke zveřejnění.

**Přenesení daňové povinnosti** – nabývalo účinnosti podle jednotlivých komodit v letech 2006–2012. Jde o specifický režim, který znamená, že u poskytnutí vybraných zdanitelných plnění je povinen přiznat daň příjemce tohoto plnění.

**Nespolehlivý plátc** – institut je účinný od 1. 1. 2013. Nespolehlivým se stane daňový subjekt, který závažným způsobem porušil povinnosti vztahující se ke správě daně a o jehož nespolehlivosti rozhodl správce daně.

**Ručení příjemce zdanitelného plnění** – tento institut nabýval účinnosti v letech 2011–2013 podle typů ručení a spočívá v tom, že za zákonem stanovených podmínek ručí příjemce zdanitelného plnění za daň nezaplacenou poskytovatelem plnění.

**Zvláštní způsob zajištění daně** – je účinný od 1. 4. 2011 a umožňuje příjemci zdanitelného plnění uhradit daň za poskytovatele plnění přímo finančnímu úřadu.

**Zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň** – tento mechanismus je účinný od 1. 1. 2012 a umožňuje zajistit daň vydáním zajišťovacího příkazu, jehož vykonatelnost nastává již okamžikem jeho vydání.

**Oprava daně za dlužníky v insolvenčním řízení** – opatření je účinné od 1. 4. 2011 a mělo naopak přinést snížení inkasa DPH. Tento institut zvýšil ochranu věřitelů tím, že jim umožnil uplatnit nárok na vrácení daně neuhrazené dlužníkem v insolvenčním řízení. Jeho cílem bylo podpořit podnikání v rámci protikrizových opatření.

Jednou z metod, které umožňují posoudit efektivnost výběru DPH a míru daňových úniků, je metoda měření „mezery“ DPH, která představuje rozdíl mezi teoretickým inkasem (za předpokladu splnění všech daňových povinností všemi subjekty) a skutečným inkasem DPH.

### **Základní právní předpisy:**

- zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“);
- zákon č. 47/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (schválen 9. 2. 2011, platný od 8. 3. 2011 a účinný od 1. 4. 2011 s výjimkami uvedenými v zákoně);
- zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (schválen 6. 11. 2011, platný od 6. 12. 2011, účinný od 1. 1. 2012);
- zákon č. 502/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (schválen 19. 12. 2012, platný od 31. 12. 2012, účinný od 1. 1. 2013 s výjimkami uvedenými v zákoně);
- zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů (schváleno 10. 10. 2013, platné od 5. 11. 2013, účinné pro DPH od 1. 12. 2013);
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád;
- zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky (účinnost od 1. 1. 2013);
- zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon);
- rozhodnutí Komise 98/527/ES, o zohlednění neodvedené DPH (rozdílu mezi teoretickým a skutečným příjmem z DPH) v národních účtech.

**Pozn.:** Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## II. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

- 1. Finanční úřady měly ve lhůtě od 1. 1. 2013 do 1. 4. 2013 ověřit a následně zveřejnit v registru plátců DPH cca 518 tis. bankovních účtů.** GFŘ uvedlo, že deset z patnácti FÚ bylo v této lhůtě schopno ověřit pouze 73–99,5 % bankovních účtů. Zákonem stanovený termín pro ověření a zveřejnění účtů finanční správa nesplnila.
- 2. Zavedení režimu přenesení daňové povinnosti** odstranilo u plnění, která příjemci vykázali za období 1. 4. 2011 až 30. 6. 2014 v hodnotě 1 503 mld. Kč, riziko negativních dopadů do příjmů státního rozpočtu, které by mohly nastat v případech, pokud by poskytovatel daň nepřiznal nebo neuhradil a příjemce uplatnil nárok na odpočet daně. Finanční dopad na příjmy státního rozpočtu nelze vyčíslit, protože nelze předjímat výši daně neuhrazené poskytovateli. Jak zjistil NKÚ, při obchodování s vybranými komoditami může stále docházet k daňovým únikům, neboť ve stejném období poskytovatelé vykázali plnění o 14 mld. Kč vyšší než příjemci a i finanční správa, která kontrolovala rok 2012, doměřila daň minimálně ve výši 69,5 mil. Kč.

Funkční automatizovaný kontrolní systém do ADIS zavedlo GFŘ až koncem roku 2013 a do ukončení kontroly NKÚ v lednu roku 2015 jej většina kontrolovaných FÚ ke kontrole režimu přenesení daňové povinnosti nevyužívala.

- 3. Do konce roku 2014 nebyly dosaženy cíle zavedení institutu nespolehlivého plátce.** Počet zrušených registrací k DPH se sice po 1. 1. 2013 výrazně snížil, přesto do 2. 1. 2015 zveřejnila finanční správa v registru plátců DPH pouze 156 nespolehlivých plátců. Podle původních kritérií, která nastavilo GFŘ pro posuzování nespolehlivosti plátce, nebylo možné postihnout rizikové jednání plátce před vznikem nedoplatku na dani. Podle zpřísněných kritérií bude možné postihnout i porušení povinností nepeněžité povahy.
- 4. Předpokládaný dopad zavedení institutu ručení příjemce zdanitelného plnění v období 2011–2013 ve výši 1,5 mld. Kč nebyl naplněn.** Podle vyjádření GFŘ tento institut FÚ využily pouze v 16 případech, ve kterých byla uhrazena daň ve výši 15,3 mil. Kč, a to zejména z důvodu náročnosti prokazování znalostního testu<sup>1</sup>. Pro širší využití tohoto institutu v ostatních případech nevytvořilo GFŘ předpoklady, protože např. jeho použití při platbě na jiný než zveřejněný bankovní účet dvakrát odložilo až do konce roku 2013.
- 5. Zvláštního způsobu zajištění daně využili příjemci v 2 153 případech a hodnota takto uhrazené daně činila 303,7 mil. Kč,** což potvrzuje preventivní účinek zavedení ručení příjemce zdanitelného plnění za nezaplacenou daň. Daňové subjekty tím, že využily zvláštního způsobu zajištění daně, vyloučily případné dopady ručitého závazku a riziko vzniku daňového úniku.
- 6. Zvláštní ustanovení o zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň** formou zajišťovacího příkazu upraveného zákonem o DPH přineslo finanční správě efektivnější nástroj v boji proti daňovým únikům. Oproti zajišťovacímu příkazu obsaženému v daňovém řádu úprava v zákoně o DPH do značné míry odstraňuje riziko prodlení při vymáhání. Úspěšnost vymáhání byla o cca 13 % vyšší než u zajišťovacích příkazů vydaných podle daňového řádu.
- 7. Negativní dopad oprav výše daně u pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení v letech 2011 až 2013 do veřejných rozpočtů nedosáhl předpokládané výše 5 mld. Kč, objem oprav provedených ve sledovaném období ze strany 3 471 věřitelů činil max. 1,2 mld. Kč.** Přesné údaje o využívání tohoto institutu GFŘ nepředložilo, protože je nemá k dispozici. Rozdíl mezi výší oprav uplatněných věřiteli a hodnotou oprav vykázanou dlužníky se pohyboval mezi 193 mil. Kč a 559 mil. Kč. Do rozdílu se promítla nedostatečná kontrola a rozdílná právní stanoviska uplatňovaná správci daně a insolvenčními správci.

Právní úprava oprav daně u pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení obsažená v zákoně o DPH vyvolávala od nabytí účinnosti řadu významných rozporů mezi výkladem a praxí finanční správy a výkladem a postupy insolvenčních správců, případně soudů.

---

<sup>1</sup> Znalostní test znamená, že plátce věděl, vědět měl a mohl, že poskytovatel zdanitelného plnění byl účastníkem podvodného jednání.

- 8. Účinnost nových institutů zaměřených na boj s daňovými úniky se v roce 2013 neprojevila do takové míry, aby se snížila mezera DPH.** Naopak v absolutních číslech se zvyšovala z 92 mld. Kč v roce 2011 přes 101 mld. Kč v roce 2012 na 105 mld. Kč v roce 2013. NKÚ vypočítal mezeru DPH za rok 2013 ve výši 25,7 %. Podle údajů Evropské komise zveřejněných v roce 2013 činila mezera DPH za rok 2011 v ČR 28 %, zatímco průměr v Evropské unii (dále též „EU“) činil 18 %.

### III. Vyhodnocení

Kontrolované instituty nepřinesly v kontrolovaném období očekávané efekty ve vyšším výběru DPH, snížení daňových úniků, a tedy i snížení mezery DPH. Příčiny spatřuje NKÚ ve vnějších vlivech i vlastní činnosti Finanční správy ČR.

Negativní dopad měla skutečnost, že změny zákona o DPH nabývaly účinnosti několik dní po svém schválení a zveřejnění. To neumožnilo řádnou metodickou a technickou přípravu pro zvládnutí administrativně náročnějších postupů.

Stejný negativní dopad měla i právní úprava umožňující různý výklad. U opravy výše daně za dlužníky v insolvenčním řízení nebylo zřejmé, kterých pohledávek z hlediska jejich vzniku se ustanovení týkalo a jaké bylo postavení pohledávky v insolvenčním řízení. Množství vedených soudních sporů finanční správu zatěžovalo.

Nastavení krátké lhůty pro ověření bankovních účtů plátců způsobilo, že v zákonem stanoveném termínu nebyly všechny účty zveřejněny. Pro režim přenesení daňové povinnosti, který byl pro jednu komoditu zaveden již v roce 2006, GFŘ instalovalo do ADIS automatizovaný systém pro porovnávání údajů z výpisů z evidence teprve v roce 2013 a nezajistilo, aby systém FÚ využívaly. Neověření a nezveřejnění všech bankovních účtů a nízký počet uveřejněných nespolehlivých plátců se projevily i v minimálním využití institutu ručení příjemce zdanitelného plnění.

Za zásadní považuje NKÚ skutečnost, že GFŘ neprovádělo analýzy účinnosti nových institutů a nevyhodnocovalo ani jejich využívání při správě daně. V ročních zprávách o činnosti Finanční správy ČR nebo v komentářích ke státnímu závěrečnému účtu zveřejňovalo pouze informaci o pozitivním dopadu zavedených institutů nepodpořenou žádnými údaji. Vládě a zákonodárnému sboru tak chybí zpětná vazba, která by jim umožnila adekvátní a včasnou reakci.

### IV. Podrobné informace ke skutečnostem zjištěným při kontrole

#### 1. Zveřejnění bankovních účtů

Daňové subjekty, které se po 1. 1. 2013 registrovaly k DPH, byly povinny nahlásit v přihlášce k registraci čísla všech svých bankovních účtů používaných pro ekonomickou činnost. Z těchto bankovních účtů měly možnost označit ty, které správce daně zveřejní. Plátcům registrovaným před 1. 1. 2013 stanovil zákon o DPH termín pro oznámení a určení účtů ke zveřejnění datum 1. 3. 2013.

Finanční úřady měly ve lhůtě od 1. 1. 2013 do 1. 4. 2013 ověřit a následně zveřejnit v registru plátců DPH cca 518 tis. bankovních účtů. Deset FÚ odhadlo, že ve stanovené lhůtě ověří pouze 73–99,5 % účtů, pět FÚ odhadlo, že ověří všechny bankovní účty. Finanční správě se nepodařilo zákonem stanovené termíny dodržet. Jako důvody uvedla neplnění oznamovací povinnosti ze strany plátců, časté změny již nahlášených čísel bankovních účtů a zpoždění odpovědí od zprostředkovatelů platebních služeb.

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 502/2012 Sb. mělo být použití jiných než zveřejněných účtů pro ekonomickou činnost důvodem pro ručení příjemce zdanitelného plnění za daň nezaplacenou poskytovatelem plnění. Smyslem opatření bylo zamezení daňovým únikům, u nichž se k přijetí platby využívají účty třetích osob.



## 2. Režim přenesení daňové povinnosti

V ČR byl režim přenesení daňové povinnosti postupně zaveden na obchodování se zlatem (od 1. 1. 2006), šrotem, odpady, povolenkami na emise skleníkových plynů (od 1. 4. 2011) a při poskytnutí stavebních a montážních prací (od 1. 1. 2012).

V režimu přenesení daňové povinnosti jsou příjemci i poskytovatelé plnění povinni podávat výpis z evidence. V období 2011 až 1. pol. 2014 ve výpisech z evidence poskytovatelé vykázali plnění v hodnotě 1 517 mld. Kč, příjemci vykázali přijatá plnění v hodnotě 1 503 mld. Kč. Pro rozdíly mezi hodnotou plnění vykázanou ve výpisech z evidence poskytovateli a příjemci je dále používán výraz **neshoda**.

NKÚ na kontrolovaných FÚ zjistil, že povinnost podávat výpisy z evidence daňové subjekty neplní. V letech 2011–2013 celkem 3 529 poskytovatelů nepodalo 8 390 výpisů z evidence a 4 995 příjemců nepodalo celkem 9 970 výpisů z evidence.

Nepodání výpisu z evidence ovlivňuje správné vyměření daně a signalizuje možný daňový únik. Vynutit plnění povinnosti podávat výpisy z evidence by mohla zlepšit pravomoc FÚ rozhodnout o nespolehlivosti plátce, který dvakrát v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců nepodal výpis z evidence ve lhůtě stanovené zákonem nebo ve lhůtě dle výzvy správce daně.

K plnění povinnosti podat výpis z evidence na kontrolovaných FÚ na vzorku 60 plátců NKÚ zjistil, že pět kontrolovaných FÚ nepostupovalo v daňovém řízení tak, aby správně zjistilo výši daně, neboť 29 plátců, kteří nepodali výpisy z evidence za některá zdaňovací období let 2011 až 2013, nevyzvalo k odstranění pochybností a vyměřilo daň ve výši vykázané v daňovém přiznání. Např. u tří FÚ nepodalo 16 daňových subjektů výpisy z evidence a přitom vykázalo v daňovém přiznání (dále také „DAP“) poskytnutí plnění v režimu přenesení daňové povinnosti ve výši 147 mil. Kč.

Výpisy z evidence umožňují správcům daně kontrolovat uplatňování režimu přenesení daňové povinnosti. V roce 2012 a 2013 GFŘ iniciovalo dvě kontrolní akce k prověření neshod za 1. čtvrtletí a 2.–4. čtvrtletí 2012.

NKÚ z výstupů GFŘ za 1. čtvrtletí roku 2012 zjistil celkem 67 647 neshod, z nichž celková kladná hodnota<sup>2</sup> činila 17,9 mld. Kč. FÚ prověřily 33,9 % neshod a doměřily daň ve výši 44,2 mil. Kč. NKÚ zjistil za 2.–4. čtvrtletí roku 2012 celkem 83 174 neshod, z nichž celková kladná hodnota<sup>2</sup> činila 16,3 mld. Kč. FÚ za 2.–4. čtvrtletí 2012 prověřily 21 % neshod a doměřily daň minimálně ve výši 25,3 mil. Kč.

GFŘ v prosinci 2013 zavedlo do ADIS automatizovaný systém pro porovnávání údajů ve výpisech z evidence na centrální úrovni. Z prvního automatizovaného porovnávání, které proběhlo v lednu 2014, měly FÚ k dispozici informace o neshodách za rok 2013.

NKÚ zjistil, že za 1. čtvrtletí 2014<sup>3</sup> bylo v systému ADIS vedeno celkem 44 505 neshod v celkové kladné hodnotě 9,7 mld. Kč. Pouze FÚ pro Moravskoslezský kraj prověřil 1 014 neshod za 2. čtvrtletí 2013 až 1. čtvrtletí 2014 a doměřil daň ve výši 1,5 mil. Kč. Ostatní FÚ úlohu ADIS nevyužívaly vůbec nebo jen minimálně. GFŘ žádná opatření k většímu využití nepřijalo a ani nestanovilo minimální rozsah prověřování neshod.

Ačkoliv finanční správa odhaduje, že 80 % neshod bylo způsobeno časovým posunem ve vykázaní plnění poskytovateli a příjemci, NKÚ pouze na malém vzorku 92 daňových subjektů zjistil, že časový posun byl důvodem v 34 % případů. Nicméně ve čtyřech případech NKÚ zjistil, že FÚ neproověřily všechny skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daně a nedoměřily DPH ze zdanitelných plnění v objemu 6 mil. Kč.

<sup>2</sup> Celková kladná hodnota je rozdíl, o který hodnota plnění vykázaných poskytovateli převyšuje hodnotu vykázanou příjemci, a představuje riziko, že z uskutečněných zdanitelných plnění v této výši nepřiznal daň ani poskytovatel, ani příjemce.

<sup>3</sup> Podkladové materiály k neshodám byly generovány od července 2014 do ledna 2015.



GFŘ v únoru 2014 zjišťovalo zkušenosti FÚ se zavedením režimu přenesení daňové povinnosti, ze kterých vyplynuly tyto přetrvávající problémy při aplikaci režimu:

- Snahy daňových subjektů vykazovat plnění podléhající režimu přenesení daňové povinnosti jako plnění, na která se tento režim nevztahuje. NKÚ např. zjistil, že u jednoho FÚ daňové subjekty ve 172 případech vykázaly plnění v režimu přenesení daňové povinnosti na neplátce a FÚ doměřil daň ve výši 1,2 mil. Kč.
- Vznik nových podvodů, kdy příjemce plnění v režimu přenesení daňové povinnosti je nekontaktní nebo příjemce popírá uskutečnění tohoto plnění. NKÚ např. zjistil, že u jednoho FÚ byly ve třech případech daňové subjekty nekontaktní, přičemž rozdíl mezi plněním vykázaným poskytovateli a příjemci činil 4,6 mil. Kč.
- Přesun daňových podvodů do oblastí obchodu s komoditami, na které se tento režim nevztahuje.
- Administrativní náročnost kontrol tohoto režimu (vysoký počet nepodaných výpisů z evidence a mnoho neshod mezi plněními poskytovatelů a příjemců).

Důvodová zpráva k zákonu č. 47/2011 Sb. předpokládala, že zavedení režimu přenesení daňové povinnosti bude mít pozitivní dopad na veřejné rozpočty v letech 2011–2013 každoročně ve výši 2,7 mld. Kč. GFŘ při posuzování dopadů vycházelo z předpokladu, že režim přenesení daňové povinnosti vyloučí vznik ztrát u vybraných komodit, a odhadlo roční fiskální efekt ve výši daňových úniků před zavedením tohoto opatření:

**Tabulka č. 1 – Skladba daňových úniků podle předpokladu GFŘ** (v mld. Kč)

Komodita	Zlato (§ 92b)	Odpad (§92c)	Povolenky (§92d)	Stavebnictví (§ 92e)	Celkem
<b>Odhad úniků</b>	4,5	2,9	2	2,3	<b>11,7</b>

Zdroj: GFŘ.

NKÚ z dat GFŘ vypočítal, že v důsledku zavedení režimu přenesení daňové povinnosti došlo k výraznému čerpání nadměrných odpočtů u plátců podnikajících ve stavebnictví<sup>4</sup>, přičemž čerpání nadměrných odpočtů převýšilo daňovou povinnost o více než 7 mld. Kč. Zároveň u společností podnikajících ve stavebnictví došlo v roce 2013 oproti roku 2011 k poklesu nových<sup>5</sup> nedoplatků o 35 %, zatímco v ostatních odvětvích nové nedoplatky poklesly pouze o 16 %. Vyšší pokles nových nedoplatků ve stavebnictví potvrzuje pozitivní vliv zavedení režimu přenesení daňové povinnosti, i když vykázání nadměrných odpočtů zvyšuje nároky na kontrolní činnost správců daně.

### 3. Nespolehlivý plátce

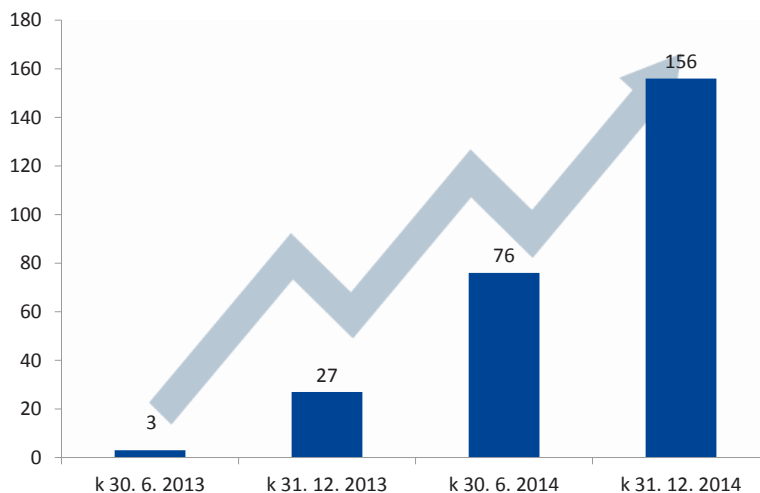
Institut nespolehlivého plátce je účinný od 1. 1. 2013. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona byla cílem zavedení institutu nespolehlivého plátce prevence a omezení nelegální činnosti plátců DPH. Identifikace a zveřejnění nespolehlivých plátců je i upozorněním pro jejich obchodní partnery, že obchodují s rizikovými subjekty.

Institut umožňuje správcům daně postihnout plátce, kteří sice závažným způsobem porušují povinnosti vztahující se ke správě daně, ale kterým od 1. 1. 2013 nemohou finanční úřady s ohledem na výši obrátu zrušit registraci.

V letech 2011 a 2012 kontrolované FÚ zrušily pro neplnění povinností registraci 8 770 plátcům, zatímco v roce 2013 a 1. pololetí 2014 tento počet poklesl na 1 980. Před označením plátce za nespolehlivého musí správce daně vždy přezkoumat, zda mu nemůže zrušit registraci.

<sup>4</sup> Výpočet byl proveden u právnických osob – plátců registrovaných u všech FÚ v ČR.

<sup>5</sup> Nové nedoplatky = nedoplatky vzniklé v roce 2011 a v roce 2013.

**Graf č. 3 – Počet nespolehlivých plátců**

**Zdroj:** registr plátců DPH – stav k 2. 1. 2015.

Pro jednotné posuzování nespolehlivosti plátce v celé finanční správě nastavilo GFŘ kritéria, která v letech 2013 a 2014 několikrát upravilo. Původní kritéria byla nastavena mírně a teprve v průběhu doby byla doplňována, např. o porušení povinností nepeněžité povahy, a bylo zpřísněno kritérium pro výši nedoplatku evidovaného na osobním daňovém účtu nejméně po dobu tří kalendářních měsíců. Výrazný pokles počtu zrušených registrací se měl projevit na nárůstu počtu nespolehlivých plátců, ale k tomu nedošlo. K 31. 12. 2014 bylo v registru plátců DPH zveřejněno pouze 156 nespolehlivých plátců.

V období od ledna do srpna 2014 poklesl počet dlužníků z 88 s nedoplatkem ve výši 30 243 mil. Kč na 62 s nedoplatkem ve výši 18 914 mil. Kč. Pokles koresponduje s objemem odepsaných nedoplatků ve výši 12 817 mil. Kč.

Jedním z nových kritérií, kdy správce daně rozhodne o nespolehlivosti plátce, je opakované nepodání daňového přiznání, hlášení nebo výpisu z evidence. V období od 1. 4. 2011 do 31. 12. 2013 nepodalo pouze na kontrolovaných FÚ 8 524 plátců poskytujících nebo přijímajících zdanitelná plnění v režimu přenesení daňové povinnosti výpisy z evidence.

NKÚ zjistil, že čtyři kontrolované FÚ na základě požadavku GFŘ v březnu a dubnu 2014 prověřily 1 035 plátců, kterým byly vydány po 1. 1. 2013 zajišťovací příkazy nebo u nich byly evidovány nedoplatky na DPH nad 10 mil. Kč. Z tohoto počtu plátců zrušili správci daně registraci 520 subjektům a s 59 daňovými subjekty zahájili řízení o nespolehlivosti. Ve zbývajících případech nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí o nespolehlivosti plátce, neboť se jednalo o nedoplatky, které vznikly před 1. 1. 2013, nebo nedoplatky na DPH po odečtení nedoplatků na příslušenství nedosáhly 10 mil. Kč, případně bylo proti zajišťovacímu příkazu podáno odvolání.

Na kontrolovaných FÚ bylo prověřeno 116 řízení o nespolehlivosti plátce, z nichž 109 bylo ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí. Důvodem k zahájení řízení bylo:

- u 19 plátců vyměření nebo doměření DPH podle pomůcek ve výši 500 tis. Kč a více;
- u 73 plátců vydání zajišťovacího příkazu, který nebyl ve lhůtě splatnosti uhrazen;
- u 18 plátců evidování nedoplatku minimálně ve výši 10 mil. Kč po dobu tří měsíců;
- u 6 plátců snížení uplatněného nároku na odpočet daně minimálně o 500 tis. Kč, přičemž související doměrek nebyl zcela uhrazen v náhradní lhůtě splatnosti.

NKÚ zjistil, že jeden FÚ nezrušil registraci k DPH ani nezahájil řízení o nespolehlivosti

- u pěti plátců, kterým správce doměřil po 1. 1. 2013 DPH podle pomůcek v min. výši 500 000 Kč, přitom se jednalo o plátce, kteří dlouhodobě nepodávali DAP a nehradili daňové povinnosti;
- u sedmi plátců, jejichž evidované nedoplatky na DPH v minimální výši 10 mil. Kč vznikly po 1. 1. 2013 a trvaly déle než tři kalendářní měsíce, navíc se jednalo o plátce, kteří dlouhodobě nepodávali DAP a nehradili daňové povinnosti.

Ze 109 nespolehlivých plátců cca 90 % následně nepodávalo DAP, případně v DAP vykazovali nadměrný odpočet nebo vykázanou daňovou povinnost nehradili. Z 59 nespolehlivých plátců registrovaných u FÚ pro hlavní město Prahu mělo 55 sídlo na virtuální adrese a 34 z nich se zabývalo obchodováním s rizikovou komoditou (pohonné hmoty, mobilní telefony, železo, elektronika a drahé kovy).

Pouze tři ze 109 nespolehlivých plátců registrovaných u kontrolovaných FÚ byli kontaktní, ale nevznikl u nich nedoplatek na DPH.

Vzhledem k významnému snížení počtu zrušených registrací, výši nedoplateků a počtu subjektů, které neplní své povinnosti (např. nepodávají výpisy z evidence), je počet 156 nespolehlivých plátců k 31. 12. 2014 zcela nedostatečný a nezobrazuje realitu. Nízký počet nespolehlivých plátců má i negativní dopad na možnost širšího uplatnění ručení příjemce zdanitelného plnění.

#### 4. Ručení příjemce zdanitelného plnění

Institut ručení příjemce zdanitelného plnění je účinný od dubna 2011, postupně byl třikrát rozšířen. Ručení se uplatní, pokud:

- a) příjemce zdanitelného plnění věděl nebo vědět měl a mohl, že daň uvedená na daňovém dokladu nebude úmyslně zaplacená, poskytovatel zdanitelného plnění se úmyslně dostal nebo dostane do postavení, kdy nemůže daň zaplatit, nebo dojde ke zkrácení daně nebo vylákání daňové výhody („znalostní test“);

nebo pokud úplata za plnění je:

- b) bez ekonomického opodstatnění zcela zjevně odchylná od obvyklé ceny;
- c) poskytnuta zcela nebo zčásti bezhotovostním převodem na účet mimo tuzemsko;
- d) poskytnuta zcela nebo zčásti bezhotovostním převodem na jiný účet, než je účet poskytovatele zveřejněný správcem daně, a přitom tato úplata překročí dvojnásobek částky stanovené zákonem o omezení plateb v hotovosti;

nebo pokud:

- e) je v okamžiku uskutečnění plnění o poskytovateli zdanitelného plnění zveřejněno, že je nespolehlivým plátcem;
- f) v okamžiku dodání pohonných hmot nebo poskytnutí úplaty za toto dodání není o poskytovateli plnění zveřejněno, že je registrován jako distributor pohonných hmot podle zákona o pohonných hmotách.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 47/2011 Sb. předpokládala, že zavedení institutu ručení příjemce zdanitelného plnění bude mít na veřejné příjmy pozitivní dopad ve výši 1,5 mld. Kč za období 2011–2013, a předpokládala také preventivní efekt tohoto institutu.

Podle údajů, které NKÚ obdržel od GŘ, využily finanční úřady institut ručení v období od 1. 4. 2011 do 16. 6. 2014 v 16 případech a daň byla uhrazena ve výši cca 15,3 mil. Kč. NKÚ prověřil 14 případů, ve kterých kontrolované FÚ využily institut ručení příjemce zdanitelného plnění, a prokázal, že údaje GŘ nejsou správné. Ve 14 kontrolovaných výzvách požadovaly FÚ uhradit 81,2 mil. Kč. Z této částky ručitelé uhradili 55,6 mil. Kč, přičemž 68 % z dlužné částky bylo uhrazeno z nadměrných odpočtů ručitelů.



Malé využití ručení bylo ovlivněno mj. znalostním testem, konkrétně obtížností prokazování zákonných podmínek pro vznik ručitého závazku, zejména prokazování úmyslného jednání na straně poskytovatele. V 11 případech, kdy byla výzva vydána na základě znalostního testu, byli poskytovatel a příjemce spojenými osobami, u nichž je prokazování znalostního testu jednodušší.

Negativně se na nízkém využití ručení příjemce zdanitelného plnění podílely i jiné důvody než jen znalostní test, např.:

- nezveřejnění všech bankovních účtů;
- nízký počet dosud zveřejněných nespolehlivých plátců a dále skutečnost, že většina nespolehlivých plátců je nekontaktní. Nekomaktnost plátce znemožňuje správci daně zjistit příjemce zdanitelného plnění, z kterého vznikl nedoplatek na dani. Z 65 nespolehlivých plátců registrovaných u tří kontrolovaných FÚ bylo 54 nekontaktních.

NKÚ na kontrolovaných FÚ zjistil, že ve 14 případech trvalo FÚ vydání výzvy ručiteli 11 až 502 dnů (doba je počítána od splatnosti nedoplatku na DPH).

Při platbě na jiný než zveřejněný účet měl být podle zákona o DPH použit od 1. 4. 2013 institut ručení příjemce zdanitelného plnění. V rozporu s tímto zákonným termínem GFŘ dvakrát aplikaci tohoto ustanovení odložilo, a to až do 31. 12. 2013.

#### 5. Zvláštní způsob zajištění daně

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 47/2011 Sb. umožňuje tento institut příjemcům zdanitelného plnění vyhnout se dopadům ručitého závazku podle § 109 tím, že zaplatí dobrovolně za poskytovatele tohoto zdanitelného plnění daň přímo finančnímu úřadu. Institut je účinný od 1. 4. 2011.

Za období duben 2011 až květen 2014 plátcí využili zvláštního způsobu zajištění daně v 2 153 případech a hodnota takto uhrazené daně činila 303,7 mil. Kč.

#### 6. Zvláštní ustanovení o zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň

Institut zajišťovacího příkazu byl upraven již v zákoně o správě daní a poplatků a je upraven i v daňovém řádu. Na rozdíl od těchto právních úprav vydání zajišťovacího příkazu podle zákona o DPH odstraňuje riziko prodlení, protože se zajišťovací příkaz stává účinným a vykonatelným již okamžikem vydání.

Tabulka č. 2 – Zajišťovací příkazy podle § 103 zákona o DPH

(v mil. Kč)

	2012	2013	Do 30. 6. 2014
Celková hodnota vydaných zajišťovacích příkazů	2 231,9	3 048,2	939,3
Celková vymožená částka	744,0	552,0	309,2
Poměr vymožené částky v %	33,3	18,1	32,9

Zdroj: GFŘ.

**Tabulka č. 3 – Zajišťovací příkazy podle § 167 daňového řádu (pouze DPH) (v mil. Kč)**

	2012	2013	Do 30. 6. 2014
Celková hodnota vydaných zajišťovacích příkazů	2 587,4	3 407,3	1 871,3
Celková vymožená částka	662,1	117,4	283,4
Poměr vymožené částky v %	25,6	3,4	15,1

**Zdroj:** GFŘ.

Vydání zajišťovacího příkazu podle zákona o DPH bylo v letech 2012–2014 ve srovnání se zajišťovacím příkazem podle daňového řádu efektivnější, úspěšnost vymáhání na jeho základě byla o cca 13 % vyšší.

Finanční správa získává signální informace o existenci podezřelého subjektu a jeho majetku především od Finančního analytického útvaru Ministerstva financí. Tyto informace vyžadují okamžitou reakci správce daně. Z celkového počtu 245 signálních informací vyhodnocených finanční správou jako možné daňové úniky v roce 2013 bylo ukončeno exekucí 73,88 %.

Nejčastějším důvodem nevydání zajišťovacího příkazu byl nedostatek majetku zjištěného u rizikového subjektu.

## 7. Oprava výše daně u pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení

Zákon č. 47/2011 Sb. umožňuje od 1. 4. 2011 věřitelům za zákonem stanovených podmínek uplatnit vrácení dlužníkem neuhrazené DPH. Oproti tomu dlužníci v insolvenčním řízení mají povinnost snížit odpočet DPH ve výši opravy provedené věřitelem. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 47/2011 Sb. se jedná o protikrizové opatření provedené v souvislosti s negativním vývojem ekonomické situace s cílem pomoci firmám, jejichž cash-flow snižují nedobytné pohledávky za podniky v platební neschopnosti.

Důvodová zpráva předpokládala snížení příjmů veřejných rozpočtů v roce 2011 o 3 mld. Kč, v roce 2012 o 1 mld. Kč a v roce 2013 o 1 mld. Kč. Podle důvodové zprávy vzhledem k možnosti využít toto opatření zpětně (až tři roky) bylo možné očekávat, že většina plátců provede opravu v prvním roce. V letech 2011 až 2014 využilo možnosti provést opravu výše daně 3 471 plátců (věřitelů). Počty plátců využívajících možnosti provést opravu výše daně od roku 2011 do roku 2013 klesly z 1 093 na 742.

Podle údajů z DAP věřitelé na základě tohoto institutu opravili výši daně v období od 1. 4. 2011 do 31. 10. 2014 celkem o 564 mil. Kč, zatímco dlužníci snížili odpočet daně pouze o cca 371 mil. Kč, což znamená, že dlužníci nesnížili odpočet DPH o částku cca 193 mil. Kč.

NKÚ zjistil dva důvody tohoto rozdílu, který by za předpokladu, že by všichni plátcí postupovali v souladu se zákonem, neměl vůbec vzniknout:

- Plátcí vykazovali opravy na řádku 33 a řádku 34 DAP nejednotně.
- Pokyny pro vyplnění DAP pro roky 2011 a 2012 neobsahovaly jednoznačný návod pro vyplňování řádků 33 a 34, takže plátcí DPH výši oprav uváděli rozdílně buď jako plusové, nebo minusové hodnoty. Na kontrolním vzorku 76 plátců byly zjištěny chybně uvedené hodnoty ve výši 12 779 207 Kč. V tomto případě měla finanční správa zareagovat okamžitě a problém odstranit, ale nestalo se tak.

Navíc insolvenční správci neuznávali opravy výše daně u pohledávek, které vznikly před 1. 4. 2011.

Při uplatňování tohoto institutu se projeví významné rozpory mezi výkladem a praxí finanční správy a výkladem a postupy insolvenčních správců, případně soudů. Podle výkladu GFŘ bylo



možné institut opravy výše daně použit i u pohledávek, které vznikly před 1. 4. 2011. Tento výklad insolvenční správci odmítli a opravné daňové doklady k těmto pohledávkám v řadě případů neuznávali. Rozhodující výklad poskytl až Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), podle něhož bylo možné uplatnit opravu výše daně pouze u pohledávek, které vznikly po 1. 4. 2011.

V období od 1. 4. 2011 do dubna 2013 uplatnili věřitelé k pohledávkám vzniklým před 1. 4. 2011 opravy v minimální výši cca 144 mil. Kč.

Další rozpor mezi finanční správou a insolvenčními správci se týkal postavení pohledávky. Podle GFŘ se jednalo o pohledávku za majetkovou podstatou, zatímco někteří insolvenční správci ji za pohledávku za majetkovou podstatou neuznávali a odmítali tyto pohledávky v průběhu insolvenčního řízení uspokojovat. Tento názor insolvenčních správců potvrdil i Krajský soud v Praze. S účinností od 1. 1. 2014 je v zákoně<sup>6</sup> pohledávka vzniklá v důsledku opravy výše daně klasifikována jako pohledávka za podstatou.

GFŘ neevduje počet ani výši pohledávek, které insolvenční správci odmítli jako pohledávku za majetkovou podstatou, neboť tyto údaje nelze získat přímo z ADIS. Z informací dvou kontrolovaných FÚ vyplynulo, že FÚ podaly 22 žalob na uznání pohledávek, z toho dvě žaloby byly zamítnuty a 20 vzato zpět. Jeden FÚ uvedl, že insolvenční správci výslovně popřeli 50 pohledávek za 38 dlužníky v celkové výši 26 492 622 Kč. Z vyjádření FÚ nelze ve všech případech zjistit důvody, pro které insolvenční správci pohledávky popřeli nebo soudy zamítly žaloby, nicméně objem odmítnutých pohledávek je poměrně značný.

Poslední odlišný výklad obsažený v rozsudku NSS z prosince 2014 se týkal okamžiku vzniku pohledávky, u které lze provést opravu výše daně. Podle dřívějšího výkladu GFŘ mohl plátce daně provést opravu výše daně pouze u pohledávek, které vznikly 6 a více měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku. Podle NSS věřitelé mohou uplatnit opravu pouze u pohledávek, které vznikly nejvýše 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku.

Pro kontrolu plnění povinností věřitelů a dlužníků slouží správcům daně samostatné řádky daňového přiznání a jeho povinné přílohy tvořené kopiemi daňových dokladů, u kterých byla provedena oprava výše daně, a výpisem z přehledu oprav pro daňové účely.

Pokud věřitel uplatní opravu výše daně, pak správce daně:

- prověří, zda plátce podal povinné přílohy, a v případě nepodání zahájí řízení k odstranění pochybností;
- prověří, zda jsou splněny zákonné podmínky pro uplatnění opravy;
- teprve následně vyměří daň, popřípadě zahájí postup k odstranění pochybností nebo daňovou kontrolu.

NKÚ zjistil, že kontrolované FÚ v níže uvedených případech neučinily úkony ke správnému stanovení daňové povinnosti, případně stanovily daň v nesprávné výši:

- FÚ v devíti případech uznaly opravy výše daně v celkové výši 16 926 556 Kč, přestože věřitelé nepřiložili k daňovému přiznání povinné přílohy;
- FÚ v 19 případech uznaly opravy výše daně v celkové výši 13 010 853 Kč, přestože nebyly splněny zákonné podmínky;
- FÚ ve dvou případech vyměřil daň ve výši uvedené v daňovém přiznání, přestože plátci se zrušenou registrací nezvýšili daňovou povinnost o provedené opravy v celkové výši 224 720 Kč.

Kontrolu plnění povinností na straně dlužníka může správce daně provést pouze na základě informace o provedené opravě od věřitelova správce daně. Komunikace mezi správci daně probíhá neformální cestou, např. telefonicky, e-mailem, v některých případech písemným oznámením. Často je dlužníkův správce daně o uplatněné opravě informován až insolvenčním správcem.

---

6 Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

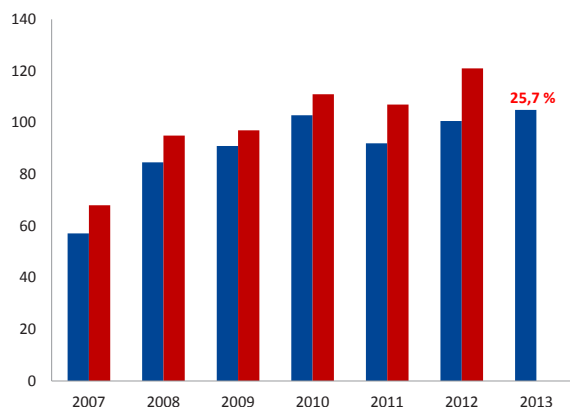
Ve spisech 167 plátců, kteří uplatnili opravu výše daně u pohledávek za 205 dlužníky, nebyl ve 108 případech nalezen doklad o výměně informací mezi správcem daně. Porovnáním údajů uvedených v 90 DAP věřitelů a DAP dlužníků registrovaných u stejného správce daně bylo zjištěno v 33 případech, že dlužník buď nesnížil uplatněný odpočet daně vůbec, nebo jej snížil o menší částku. Věřitelé vykázali v DAP opravy v celkové výši 11 390 804 Kč, zatímco dlužníci snížili odpočet daně pouze o 30 849 Kč, což znamená, že nepřiznali daň ve výši 11 359 955 Kč.

## 8. Mezera DPH

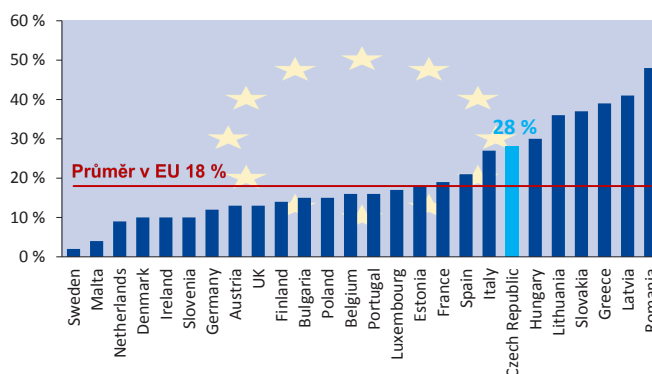
Podle výpočtu NKÚ byla míra daňových úniků v ČR v roce 2013 měřená mezerou DPH 25,7 %. V absolutních číslech se pohybovala kolem 100 mld. Kč ročně a od roku 2011 stále roste.

Pro výpočet mezery DPH použil NKÚ údaje Českého statistického úřadu (dále jen „ČSÚ“) za roky 2007–2013 aktualizované v roce 2014. Evropská komise vypočítala pro ČR mezeru DPH za rok 2011 ve výši 28 %. V roce 2011 byl průměr v EU 18 %, a ČR se tak řadila k unijním zemím s nadprůměrnou mezerou DPH, která byla dvakrát až třikrát vyšší než hodnoty úspěšnějších zemí EU (např. Nizozemsko, Švédsko, Německo). Hodnota mezery DPH svědčí o poměrně vysoké míře daňových úniků v ČR.

Graf č. 4 – Mezera DPH (v mld. Kč)



Graf č. 5 – Mezera DPH v EU (2011)



Ze zdroje ČSÚ zpracoval NKÚ.

V říjnu 2014 Evropská komise zveřejnila studii, ve které při výpočtu vycházela z aktualizovaných dat. Mezeru DPH v ČR za rok 2012 stanovila na 22 % (průměr v EU byl 16 %).

NKÚ při výpočtu mezery DPH postupoval podle metodiky vypracované Ministerstvem financí. Základními datovými vstupy byly příjmy z DPH podle aktuálního principu a roční národní účty ČSÚ. Rozdíl výpočtu NKÚ oproti starším výpočtům Ministerstva financí, příp. Evropské komise, vyplývá z faktu, že NKÚ použil pro výpočet data ČSÚ, která byla již aktualizována podle metodiky ESA2010<sup>7</sup>.

Tabulka č. 4 – Výpočet mezery DPH

(v mil. Kč)

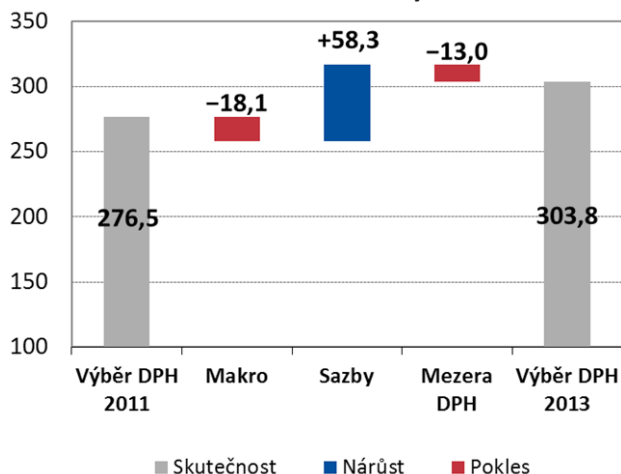
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
HDP	3 831 819	4 015 346	3 921 827	3 953 651	4 022 410	4 047 675	4 086 260
TEORETICKÝ ZÁKLAD DANĚ	2 214 260	2 280 238	2 335 103	2 315 458	2 288 888	2 202 449	2 176 564
Průměrná sazba DPH	13,07 %	15,13 %	14,97 %	15,82 %	16,10 %	17,56 %	18,78 %
TEORETICKÝ VÝBĚR DPH	289 404	345 000	349 565	366 306	368 511	386 750	408 759
SKUTEČNĚ VYBRÁNO (akruálně)	232 288	260 366	258 628	263 457	276 533	286 116	303 823
VAT GAP	<b>57 116</b>	<b>84 634</b>	<b>90 937</b>	<b>102 849</b>	<b>91 978</b>	<b>100 634</b>	<b>104 936</b>
VAT GAP v %	<b>19,7 %</b>	<b>24,5 %</b>	<b>26,0 %</b>	<b>28,1 %</b>	<b>25,0 %</b>	<b>26,0 %</b>	<b>25,7 %</b>

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ z dat ČSÚ.

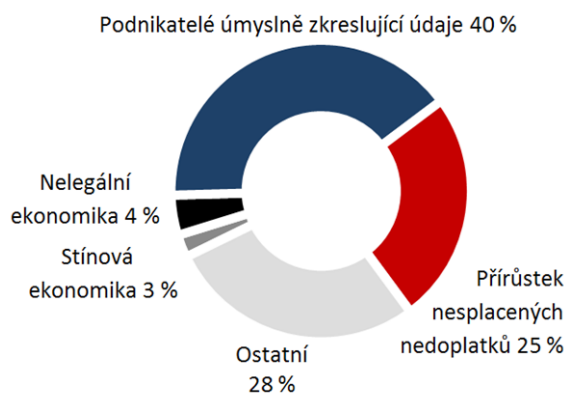


Mezi roky 2011 a 2013 inkaso DPH vzrostlo. NKÚ analyzoval vztah mezi mezerou DPH a nárůstem vybrané DPH<sup>8</sup>. Pozitivní vliv na výši vybrané daně v tomto období mělo zvýšení sazeb DPH, díky kterému se mělo za jinak nezměněných podmínek vybrat v roce 2013 na dani o 58 mld. Kč více. Naopak negativní vliv měl makroekonomický vývoj (zejména ovlivněný hospodářskou krizí), který výběr daně snížil o 18 mld. Kč, a úspěšnost výběru daně vyjádřená mezerou DPH, která výběr snížila o 13 mld. Kč.

**Graf č. 6 – Rozklad nárůstu vybrané DPH 2013/2011**



**Graf č. 7 – Rozklad mezery DPH**



Ze zdrojů ČSÚ a GFŘ zpracoval NKÚ.

NKÚ na základě odhadu ČSÚ vypočetl podíl jednotlivých faktorů na výši mezery DPH:

- Nelegální a stínová ekonomika (7,1 mld. Kč, 7 % mezery DPH) – produkce nelegální a stínové ekonomiky je zahrnuta v národních účtech, z transakcí v této oblasti však daň vybírána není. Tato část ekonomické aktivity je zachycena v tzv. nezjištěné ekonomice.
- Podnikatelé úmyslně zkreslující údaje (42,2 mld. Kč, 40 % mezery DPH) – ČSÚ v rámci sestavování národních účtů odhaduje rozdíl mezi vykazovanou a skutečnou aktivitou u ekonomických subjektů. Tento rozdíl je zahrnut v národních účtech jako součást nezjištěné ekonomiky.
- Přírůstek nesplacených nedoplatků (26,3 mld. Kč, 25 % mezery DPH) – část dlouhodobě nesplacených nedoplatků vzniká doměřením daňové povinnosti v souvislosti s odhalením daňových úniků a podvodů.
- Zbývající část mezery (28 %) je kombinací několika faktorů, například zahrnuje neodhalené daňové úniky a podvody, chyby a omyly v daňových přiznáních a rozdíly mezi statistickými a daňovými výkazy, které nejsou zachyceny v nezjištěné ekonomice.

Největší podíl na nevybrané DPH v ČR má úmyslné zkreslování údajů podnikatelskými subjekty (cca 42 mld. Kč). O nízké efektivitě výběru DPH svědčí také objem nových nedoplatků na DPH za rok 2013 ve výši cca 26 mld. Kč.

Podkladem pro zpracování rozkladu mezery DPH byla data o nezjištěné ekonomice za rok 2012 uvedená v tabulce č. 5 a údaje GFŘ o stavu nedoplatků na DPH v roce 2013.

<sup>8</sup> Jedná se o inkaso DPH na akruálním principu, tj. peněžní příjem se vykazuje v období, v němž vznikla daňová povinnost.



Tabulka č. 5 – Nezjištěná ekonomika

(v mil. Kč)

Rok 2012	Základ daně			
	Národní hospodářství celkem	Z toho:		
		Sektor nefinančních podniků	Sektor domácností	Ostatní sektory
	<b>337 368</b>	<b>102 503</b>	<b>230 738</b>	<b>4 127</b>
Stínová ekonomika	13 764	0	13 764	0
Nelegální ekonomika	24 107	5 102	19 005	0
Bez povinnosti registrace	36 069	0	36 069	0
Neaktivní registr	0	0	0	0
Nepodléhající zjišťování	25 166	0	25 166	0
Výrobci úmyslně zkreslující údaje	224 665	92 453	132 212	0
Naturální mzdy	13 597	4 948	4 522	4 127

**Zdroj:** ČSÚ.**Poznámka:**

Stínová ekonomika – ekonomickou činnost vykonávají podnikatelé, kteří se neregistrovali k dani.

Nelegální ekonomika – drogy, prostituce, podvody.

Bez povinnosti registrace – ekonomická činnost, u které podnikatel nemusí být registrován k dani.

Nepodléhající zjišťování – jedná se o případy pod hladinou významnosti zjišťování ČSÚ.

Výrobci úmyslně zkreslující údaje – podnikatelé, kteří buď podhodnocují tržby, nebo nadhodnocují náklady.

Naturální mzdy – mzdy v jiném než finančním vyjádření.



14/19

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/19. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo životního prostředí 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 životního prostředí (dále také „MŽP“).

Kontrolováno bylo období roku 2013 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna v době od června do listopadu 2014.

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

**Kolegium NKÚ** na svém V. jednání, které se konalo dne 30. března 2015,

**schválilo** usnesením č. 11/V/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

MŽP bylo zřízeno zákonem České národní rady č. 173/1989 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v jejichž čele stojí člen vlády České socialistické republiky, jako ústřední orgán státní správy k 1. lednu 1990. Dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je MŽP orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí.

MŽP je organizační složkou státu (dále také „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem kapitoly státního rozpočtu 315 – *Ministerstvo životního prostředí* (dále také „kapitola MŽP“). MŽP bylo v roce 2013 zřizovatelem tří organizačních složek státu a sedmi příspěvkových organizací.

V roce 2013 činil podíl příjmů MŽP na celkovém souhrnu příjmů kapitoly MŽP 99,54 % a podíl výdajů MŽP na celkovém souhrnu výdajů kapitoly MŽP byl 94,79 %. Podíl aktiv netto MŽP na celkovém souhrnu vykázaných aktiv netto za kapitolu MŽP byl 61,53 %. Podíl nákladů z hlavní činnosti MŽP na celkovém souhrnu nákladů z hlavní činnosti kapitoly MŽP v roce 2013 byl 87,39 % a podíl výnosů z hlavní činnosti MŽP na celkovém souhrnu výnosů z hlavní činnosti kapitoly MŽP v roce 2013 byl 89,44 %.

Kontrolovány byly činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MŽP (dále také „ÚZ“)

sestavené k 31. prosinci 2013, na hodnotu údajů uvedených ve finančních výkazech MŽP za rok 2013 a na závěrečný účet kapitoly MŽP.

Kontrola byla provedena u položek ÚZ a finančních výkazů výběrovým způsobem v návaznosti na jejich významnost a riziko vzniku významné nesprávnosti.

Kontrolní akce byla zaměřena zejména na správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost vedení účetnictví a na dodržení uspořádání, označení a obsahového vymezení položek účetní závěrky MŽP sestavené k 31. prosinci 2013. Rovněž byla ověřována správnost používaných účetních metod a ostatních podmínek vedení účetnictví stanovených prováděcími právními předpisy s účinností pro kontrolované období.

U finančních výkazů se kontrola zaměřila zejména na rozsah údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu a na dodržení požadavků na třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby. U závěrečného účtu bylo posouzeno, zda poskytuje všechny informace stanovené právním předpisem.

**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 MŽP k 31. prosinci 2013

MŽP sestavilo ÚZ k 31. prosinci 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 MŽP k 31. prosinci 2013 (v Kč)**

Ukazatel	Účetní hodnota
Aktiva (netto)	18 594 664 199,37
Pasiva	18 594 664 199,37
Náklady	19 877 215 901,99
Výnosy	17 712 618 541,67

**Zdroj:** účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2013.

**Tabulka č. 2 – Údaje za běžné období z výkazu rozvaha k 31. prosinci 2013 (v Kč)**

Aktiva (v netto hodnotě)			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní kapitál	Cizí zdroje	Pasiva celkem
9 815 031 510,50	8 779 632 688,87	18 594 664 199,37	18 657 182 259,51	-62 518 060,14	18 594 664 199,37

**Zdroj:** účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2013.

**Tabulka č. 3 – Údaje za běžné období z výkazu zisku a ztráty k 31. prosinci 2013 (v Kč)**

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření běžného účetního období
19 877 215 901,99	17 712 618 541,67	-2 164 597 360,32

**Zdroj:** účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2013.

**Tabulka č. 4 – Vybrané údaje za běžné období z přílohy ÚZ k 31. prosinci 2013, část A.4 (v Kč)**

Podrozvahové účty	Účetní hodnota
P.I. Majetek účetní jednotky	1 217 859,00
P.II. Vyřazené pohledávky a závazky	2 700 000,00
P.III. Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	424 744,00
P.IV. Další podmíněné pohledávky a ostatní podmíněná aktiva	2 860 100,40
P.V. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	619 821,20
P.VI. Další podmíněné závazky a ostatní podmíněná pasiva	10 659 541 097,96

**Zdroj:** účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2013.

### 1.1 Oblasti účetnictví a výkaznictví, které nejsou jednoznačně upraveny právními předpisy

Novely právních předpisů upravujících účetnictví v roce 2013 ani novelizace a vydání nových českých účetních standardů pro některé vybrané účetní jednotky (dále také „ČÚS“) neodstranily nejednoznačnosti a nejasnosti v oblastech, na které NKÚ již dlouhodobě upozorňuje. Jedná se o oblast předfinancování transferů spolufinancovaných ze zahraničí a o problematiku naplňování některých položek přehledu o změnách vlastního kapitálu.

#### **Transfery spolufinancované ze zahraničí**

Usnesením vlády<sup>1</sup> bylo MŽP určeno jako řídicí orgán operačního programu *Životní prostředí* (dále také „OPŽP“). Při posouzení postupu účtování MŽP o transferech spolufinancovaných ze zahraničí v rámci OPŽP je nutné určit, zda MŽP ve smyslu ČÚS č. 703 – *Transfery* (dále také „ČÚS č. 703“) zaujímal v závislosti na uskutečněných finančních tocích v roce 2013 roli poskytovatele a příjemce zahraničního transferu nebo roli zprostředkovatele zahraničního transferu. Postupy účtování stanovené v ČÚS č. 703 vymezují, kdy vybraná účetní jednotka o transferech účtuje v roli:

- poskytovatele a příjemce – prostřednictvím nákladů a výnosů, tzn. s vlivem na výsledek hospodaření, nebo
- zprostředkovatele – prostřednictvím zúčtovacích vztahů (pohledávek a závazků), tzn. bez vlivu na výsledek hospodaření.

ČÚS č. 703 ale ani v roce 2013<sup>2</sup> nestanovil závazné postupy účtování pro předfinancování prostředků poskytnutých České republice z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“). Proces předfinancování je založen na tom, že peněžní prostředky jsou odeslány konečnému příjemci ze státního rozpočtu správcem kapitoly a až v následujících časových obdobích jsou tomuto správci kapitoly na základě žádosti refundovány z Evropské unie či z Národního fondu.

MŽP tak poskytovalo v roce 2013 peněžní prostředky příjemcům<sup>3</sup> a následně po uskutečněním předfinancování nárokovalo tyto předfinancované prostředky u Národního fondu<sup>4</sup>.

MŽP zvolilo pro vykazování prostředků OPŽP, které poskytuje v rámci předfinancování, roli poskytovatele transferu a účtovalo o nákladech. MŽP lze ve smyslu bodu 3.1 písm. b) ČÚS č. 703 považovat za poskytovatele transferu, neboť prostředky určené na realizaci projektů OPŽP poskytuje příjemci, který projekt realizuje, a to na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace. MŽP jako poskytovatel transferu ale nepostupovalo v souladu s bodem 5.4 ČÚS č. 703, když závazky z předfinancování účtovalo na účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*, a ne na příslušném účtu v účtové skupině 34 – *Zúčtování daní, dotací a ostatní zúčtování*.

- 1 Usnesení vlády ze dne 22. února 2006 č. 175, k *Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013*.
- 2 NKÚ na problematiku nejednoznačnosti předpisů pro účetnictví pro tuto oblast upozorňuje již od roku 2011, viz kontrolní závěry z kontrolních akcí č. 10/20 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2011 *Věstníku NKÚ*), č. 11/29 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2012 *Věstníku NKÚ*), č. 12/15 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2013 *Věstníku NKÚ*), č. 12/30 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2013 *Věstníku NKÚ*) a č. 13/38 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2014 *Věstníku NKÚ*).
- 3 V roce 2013 byl podíl těchto peněžních prostředků na celkových výdajích MŽP ve výši 87,75 %.
- 4 V roce 2013 byl podíl těchto peněžních prostředků na celkových příjmech MŽP ve výši 83,65 %.

Navíc v důsledku nesprávného postupu účtování<sup>5</sup> vykázalo MŽP na účtu 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* v ÚZ k 31. prosinci 2013 konečný zůstatek v záporné hodnotě<sup>6</sup>, a v důsledku této skutečnosti i záporný zůstatek na položce „cizí zdroje“.

Pro vykázání prostředků nárokovaných u Národního fondu, které představují refundaci již uskutečněného předfinancování prostředků EU, zvolilo MŽP roli příjemce transferu a účtovalo o výnosech. MŽP dále z titulu předfinancování uskutečněného v roce 2013 a v témže roce nenárokovaném k refundaci účtovalo o dohadné položce aktivní a výnosech. MŽP za příjemce transferu ve smyslu ČÚS č. 703 ale jednoznačně označit nelze, neboť není možné jednoznačně vyvodit, že bylo konečným příjemcem těchto peněžních prostředků ve smyslu bodu 3.1 písm. c) ČÚS č. 703. Stejně tak není možné jednoznačně určit, že MŽP je v těchto případech zprostředkovatelem, neboť ČÚS č. 703 v bodě 5.1.2 stanoví, že jde o takové případy, kdy vybraná účetní jednotka nejprve přijme peněžní prostředky určené ke zprostředkování a teprve následně je poskytne konečnému příjemci. Tyto postupy jsou na předfinancování neaplikovatelné.

V ČÚS č. 703 tak nebylo jednoznačně stanoveno, zda je vybraná účetní jednotka v případě předfinancování transferů spolufinancovaných z rozpočtu EU v roli poskytovatele a příjemce nebo v roli zprostředkovatele. To umožnilo různé výklady o tom, jak by měly vybrané účetní jednotky účtovat o prostředcích poskytnutých a následně refundovaných v rámci předfinancování. Účetní jednotky proto mohly k určení své role přistupovat rozdílně, a údaje vykázané v účetních závěrkách vybraných účetních jednotek tak mohou být v důsledku odlišného vykazování v této oblasti nesrovnatelné. Z uvedených důvodů nelze jednoznačně vyhodnotit soulad zvolených postupů účtování MŽP s právními předpisy, a proto ani nelze vyhodnotit správnost vykázaných údajů. Přitom informace o těchto účetních případech jsou v účetní závěrce MŽP významné.

NKÚ se proto nevyjadřuje ke správnosti účtování a vykázání položek účetní závěrky sestavené k 31. prosinci 2013, prostřednictvím kterých MŽP o předfinancování prostředků v rámci OPŽP účtovalo:

- V případě částky ve výši 16 609 423 142,95 Kč vykázané na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* se NKÚ nevyjadřuje k částce ve výši 14 662 370 685,44 Kč (z titulu transferů poskytnutých v rámci předfinancování projektů OPŽP).
- V případě částky ve výši 15 375 375 338,70 Kč vykázané na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* se NKÚ nevyjadřuje k částce ve výši 14 704 735 703,90 Kč (z titulu výnosů z pohledávek za Národním fondem v rámci OPŽP).
- V případě částky ve výši 8 643 979 949,61 Kč vykázané na účtu 371 – *Krátkodobé pohledávky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* se NKÚ nevyjadřuje k částce 8 597 644 377,83 Kč (z titulu pohledávek za Národním fondem v rámci OPŽP).
- V případě částky 1 933 628 526,54 Kč vykázané na účtu 468 – *Dlouhodobé pohledávky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí* se NKÚ nevyjadřuje k částce 1 663 244 551,50 Kč (z titulu prostředků představujících plošnou korekci OPŽP).
- V případě částky 61 987 420,42 Kč vykázané na účtu 388 – *Dohadné účty aktivní* se NKÚ nevyjadřuje k částce 32 741 670,56 Kč (z titulu dohadných položek aktivních vytvořených k programům OPŽP).<sup>7</sup>

5 MŽP v roce 2013 neúčtovalo na tomto účtu předpisy všech závazků z předfinancování, které byly v roce 2013 uhrazeny z bankovního účtu. Tato skutečnost nebyla zjištěna ani při dokladové inventuře k 31. prosinci 2013.

6 Minus 109 485 473,59 Kč.

7 V rozvaze tyto částky ovlivňují konečný zůstatek vykázaný na účtu 493 – *Výsledek hospodaření běžného účetního období*, který následně vstupuje do přehledu o peněžních tocích a do přehledu o změnách vlastního kapitálu. V rozvaze je z předchozích účetních období ovlivněn i konečný zůstatek na účtu 432 – *Výsledek hospodaření minulých účetních období*, který následně vstupuje do přehledu o změnách vlastního kapitálu.

**Výkaz „přehled o změnách vlastního kapitálu“**

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, stanovuje v tomto výkazu pro sloupce „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“ u jednotlivých položek, že zobrazují jejich zvýšení či snížení v průběhu běžného účetního období. Při naplňování údajů, které jsou analytickým členěním syntetického účtu vykázaného v rozvaze, je výkaz naplňován z účetnictví, a to obraty strany „má dáti“ a „dal“ těchto účtů. U údajů položek, které nepředstavují analytické členění a jsou převzaty ve výši konečných zůstatků syntetických účtů z výkazu rozvaha, nelze z ustanovení § 44 odst. 11 vyhlášky č. 410/2009 Sb. jednoznačně vyvodit, jakým konkrétním způsobem musí účetní jednotka při jejich naplňování postupovat. Zda mají být u těchto položek také naplněny oba sloupce, tj. jak „zvýšení stavu“, tak „snížení stavu“, či zda má být uveden jen rozdíl mezi těmito sloupci, tzn. rozdíl konečných zůstatků těchto účtů z výkazu rozvaha.

MŽP naplnilo ve výkazu položky B. *Fondy účetní jednotky*, C. *Výsledek hospodaření* a D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření* v uvedených sloupcích sumou obrátů zachycenou v účetnictví na stranách „má dáti“ a „dal“ příslušných účtů. Nejasnost při aplikaci § 44 odst. 11 vyhlášky č. 410/2009 Sb. vede k závěru, že postup MŽP použitý při naplňování položek B. *Fondy účetní jednotky*, C. *Výsledek hospodaření* a D. *Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření* ve sloupečcích „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“ nelze považovat za nesprávný. Nejasnost aplikace právních předpisů, která vede k možnému používání různých způsobů pro naplnění údajů o „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“ takových položek v přehledu o změnách vlastního kapitálu, způsobuje riziko nesrovnatelnosti údajů.

**1.2 Specifický majetek v účetnictví MŽP – povolenky na emise**

Povolenky na emise zavedla Evropská unie jako nástroj pro plnění společného závazku členských zemí na snížení emisí skleníkových plynů vyplývajících z *Kjótského protokolu*<sup>8</sup> a jeho změny<sup>9</sup>.

Povolenky na emise existují v dematerializované (zaknihované) podobě a vznikají v registru EU, který byl zřízen na základě nařízení Komise (EU) č. 1193/2011<sup>10</sup> (s účinností od 1. ledna 2013 do 3. května 2013) a nařízení Komise (EU) č. 389/2013<sup>11</sup> (s účinností od 4. května 2013).

Nařízení Komise (EU) č. 389/2013 stanoví také postupy vzniku povolenek.<sup>12</sup> Komise ve vhodné dobu vydá ústřednímu správci<sup>13</sup> pokyn, aby vytvořil počet všeobecných povolenek ve výši celkového

<sup>8</sup> *Kjótský protokol* je mezinárodní smlouvou (vyhlášenou v České republice pod č. 81/2005 Sb. m. s.), která stanovuje kromě dalších požadavků také kvantifikované závazky jednotlivých smluvních stran ke snížení emisí skleníkových plynů.

<sup>9</sup> Změna *Kjótského protokolu* byla přijata na 8. zasedání smluvních stran tohoto protokolu (ve dnech 26. listopadu – 8. prosince 2012) a spočívala ve stanovení nových kvantifikovaných závazků ke snížení emisí skleníkových plynů.

<sup>10</sup> Nařízení Komise (EU) č. 1193/2011 ze dne 18. listopadu 2011, o vytvoření registru EU pro obchodovací období počínající dnem 1. ledna 2013 a následující obchodovací období systému EU pro obchodování s emisemi podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 280/2004/ES a o změně nařízení (ES) č. 2216/2004 a (EU) č. 920/2010.

<sup>11</sup> Nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

<sup>12</sup> Článek 41 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

<sup>13</sup> Ústředním správcem se podle článku 3 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 rozumí osoba určená Komisí podle článku 20 směrnice 2003/87/ES.

ekvivalentu určeného počtu. Ústřední správce zajistí, že registr EU přidělí každé povolenke při jejím vytvoření jedinečný identifikační kód jednotky<sup>14</sup>.

Z dematerializované povahy povolenek a kjótských jednotek<sup>15</sup> vyplývá, že záznam v registru EU představuje dostatečný důkaz *prima facie* prokazující vlastnické právo k povolenke nebo kjótské jednotce<sup>16</sup>.

Povolenkami na emise jsou dle ustanovení § 11 vyhlášky č. 410/2009 Sb. (v platném znění pro rok 2013) „... *povolenky na emise skleníkových plynů, jednotky snížení emisí a ověřeného snížení emisí z projektových činností a jednotky přiděleného množství bez ohledu na výši ocenění ...*“, a to s odkazem na § 2 odst. 1 zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 212/2006 Sb. Tento zákon v § 12a stanovil, že majetkem České republiky, se kterým hospodaří MŽP, jsou jednotky přiděleného množství<sup>17</sup>.

Od 1. ledna 2013 je ale v České republice účinný zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů,<sup>18</sup> kterým se ruší celá první část zákona č. 695/2004 Sb. a který jako majetek České republiky, se kterým hospodaří MŽP, stanovuje nejen

- 
- 14** Článek 41 odst. 3 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.
- 15** V souladu s nařízením Komise (EU) č. 389/2013 jde o jednotky přiděleného množství, jednotky snížení emisí, ověřená snížení emisí, jednotky propadů, dlouhodobá ověřená snížení emisí a dočasně certifikovaná snížení emisí ve stanoveném významu těchto pojmů, jak jsou definovány v čl. 3 tohoto nařízení.
- 16** Článek 40 odst. 2 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.
- 17** Jednotkou přiděleného množství je dle § 2 odst. 1 písm. o) zákona č. 695/2004 Sb. majetková hodnota odpovídající oprávnění České republiky vypustit na základě *Kjótského protokolu* do ovzduší ekvivalent jedné tuny CO<sub>2</sub>.
- 18** Tento zákon zapracovává směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009 ze dne 11. března 2009, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009. Zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie:
- nařízení Komise (EU) č. 1193/2011 ze dne 18. listopadu 2011, o vytvoření registru EU pro obchodovací období počínající dnem 1. ledna 2013 a následující obchodovací období systému EU pro obchodování s emisemi podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 280/2004/ES a o změně nařízení (ES) č. 2216/2004 a (EU) č. 920/2010,
  - nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010, o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, v platném znění,
  - nařízení Komise (EU) č. 920/2010 ze dne 7. října 2010, o standardizovaném a bezpečném systému registrů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES, v platném znění,
  - nařízení Komise (EU) č. 600/2012 ze dne 21. června 2012, o ověřování výkazů emisí skleníkových plynů a výkazů tunokilometrů a akreditaci ověřovatelů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES,
  - Nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012, o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Současně v souladu s *Rámcovou úmluvou Organizace spojených národů o změně klimatu* (vyhlášenou pod č. 80/2005 Sb. m. s.) upravuje některé skutečnosti.



jednotky přiděleného množství<sup>19</sup>, ale i povolenky<sup>20</sup> a jiná práva k vypouštění emisí<sup>21</sup>. Povolenky na emise jsou přitom určeny nejen pro provozovatele zařízení, jak tomu bylo do konce roku 2012, ale nově i pro provozovatele letadel.

Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, v § 17 dále stanovuje, že na hospodaření s tímto majetkem se nevztahují jiné právní předpisy upravující hospodaření s majetkem České republiky<sup>22</sup> a že tento majetek eviduje, včetně nakládání s ním, správce rejstříku. Tím je v České republice dle § 5 tohoto zákona určen operátor trhu založený podle energetického zákona<sup>23</sup>. Jednotky přiděleného množství (*Assigned Amount Units* – dále jen „AAU“)<sup>24</sup> jsou jednotky přidělené na základě závazku z *Kjótského protokolu* a jeho změny. Změna *Kjótského protokolu* v roce 2013 ani v roce 2014 nevstoupila v platnost<sup>25</sup>. Nestala se v tomto období ani součástí právního řádu České republiky<sup>26</sup>. V Evropské unii je změna *Kjótského protokolu* pokryta platnými předpisy<sup>27</sup>.

*Kjótský protokol* umožňuje obchodování s jednotkami AAU. Smluvní strany s nimi mohou mezi sebou obchodovat v rámci flexibilního mechanismu mezinárodního emisního obchodování (*International Emission Trading* – dále jen „IET“). V rámci Evropské unie je vytvořen evropský systém emisního obchodování (*European Union Emission Trading Scheme* – dále jen „EU ETS“), a to pro obchodování s nástroji, které EU vytvořila pro plnění společného závazku svých členských zemí.

- 
- 19** Jednotka přiděleného množství je vymezená v ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 383/2012 Sb. jako majetková hodnota odpovídající oprávnění České republiky vypustit na základě *Kjótského protokolu* do ovzduší ekvivalent jedné tuny oxidu uhličitého.
- 20** Povolenka je vymezena v ustanovení § 2 písm. t) zákona č. 383/2012 Sb. jako jiná majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení nebo provozovatele letadla vypustit do ovzduší ekvivalent tuny oxidu uhličitého. Důvodová zpráva k návrhu zákona uvádí, že hlavním důvodem pro zakotvení legislativní zkratky „povolenka“ pro povolenky na emise skleníkových plynů je to, že pojem „emisní povolenka“ již používají platné právní předpisy (konkrétně zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů) dalším důvodem je to, že tento pojem budou pravděpodobně používat i evropské předpisy, z nichž některé budou přímo použitelné. Zákon č. 256/2004 Sb. nedefinuje obsah pojmu emisní povolenka, jen stanovuje, že investičním nástrojem je pouze derivát, který je od emisní povolenky odvozen, nikoliv však emisní povolenka samotná.
- 21** Důvodová zpráva k zákonu č. 383/2012 Sb. uvádí, že: „... jinými právy k vypouštění emisí se rozumí majetkové hodnoty mimo sektor EU ETS odpovídající oprávnění České republiky vypustit do ovzduší ekvivalent jedné tuny CO<sub>2</sub> na základě rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009, o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020. Tato práva budou zřejmě inkorporována v emisních kreditech podobných jednotkám přiděleného množství, ale dosud o tom není na evropské úrovni konečným způsobem rozhodnuto, proto je užít obecnější pojem „jiná práva k vypouštění emisí“. Nejedná se tedy o žádné dosud známé kredity.“
- 22** Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
- 23** Ustanovení § 20a zákona 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, který stanovuje, že: „...operátor trhu je akciová společnost založená státem, jejíž akcie znějí na jméno. Stát vlastní akcie operátora trhu, jejichž celková jmenovitá hodnota představuje alespoň 67 % základního kapitálu operátora trhu.“
- 24** Jedna jednotka AAU opravňovala držitele v letech 2008–2012 k vypouštění jedné tuny CO<sub>2eq</sub>, což je uhlíkový ekvivalent CO<sub>2</sub> (oxidu uhličitého) pro vyjádření účinku různých skleníkových plynů na klimatické změny.
- 25** Na základě článku 20 odst. 4 a článku 21 odst. 7 *Kjótského protokolu* jeho změna vstoupí pro smluvní strany, které ji přijaly, v platnost devadesátým dnem po dni, kdy depozitář obdržel listiny o přijetí od alespoň tří čtvrtin smluvních stran *Kjótského protokolu*.
- 26** Změna *Kjótského protokolu* byla projednávána v Parlamentu České republiky a obě komory Parlamentu vydaly souhlas k její ratifikaci, který byl dne 30. května 2014 doručen prezidentovi České republiky.
- 27** Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009, o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020.

Podoba a pravidla EU ETS jsou stanoveny nařízením Komise (EU) č. 1031/2010<sup>28</sup> a směrnicí 2003/87/ES<sup>29</sup>. V rámci tohoto systému jsou povolenky na emise přidělovány bezplatně, nebo jsou určeny k dražbě. Novela<sup>30</sup> této směrnice přinesla pro třetí obchodovací období (roky 2013–2020) řadu změn<sup>31</sup>. Všechny povolenky, které nejsou bezplatně přiděleny v souladu s články 10a a 10c směrnice 2003/87/ES, členské státy draží, a to na základě ustanovení článku 10 po novelizaci této směrnice.

### **Povolenky určené k dražbě**

Dražby jsou prováděny v souladu s pravidly stanovenými nařízením Evropské komise o dražbách povolenek<sup>32</sup>.

Nařízení Komise (EU) č. 389/2013<sup>33</sup> stanoví postupy pro převody všeobecných povolenek určených k dražbě. Ústřední správce jménem příslušného dražitele jmenovaného v souladu s nařízením (EU) č. 1031/2010 včas převede všeobecné povolenky z účtu EU pro celkové množství na dražební účet EU v takovém množství, které odpovídá ročním objemům určeným podle článku 10 uvedeného nařízení. V případě úprav ročních objemů v souladu s článkem 14 nařízení (EU) č. 1031/2010 převede ústřední správce odpovídající množství všeobecných povolenek z účtu EU pro celkové množství na dražební účet EU, popřípadě z dražebního účtu EU na účet EU pro celkové množství.

Dále toto nařízení stanoví, že Evropská komise vydá ústřednímu správci pokyn, aby na žádost příslušného dražitele včas převedl tyto povolenky z dražebního účtu EU na příslušný dražební účet pro dodání v souladu s dražebními tabulkami<sup>34</sup>. Držitel příslušného dražebního účtu pro dodání zajistí převod vydražených povolenek úspěšným nabízejícím<sup>35</sup>. V České republice jsou dražby povolenek upraveny v § 7 zákona č. 383/2012 Sb. Povolenky draží operátor trhu, který ve smyslu odst. 2 čl. 22 nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 uzavírá vztah s tzv. dražební platformou<sup>36</sup>, na které draží Česká republika<sup>37</sup> společně s většinou ostatních členských států Evropské unie. Výnos z dražeb povolenek

- 
- 28** Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010, o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, v platném znění.
- 29** Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.
- 30** Směrnice č. 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství; směrnice č. 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.
- 31** Systém EU ETS je rozdělen na jednotlivá obchodovací období. Během prvního (2005–2007) a druhého (2008–2012) období byly v ČR všechny povolenky přidělovány bezplatně. Pro třetí období (2013–2020) jsou nastavena odlišná pravidla. Postupně se zvyšuje podíl povolenek prodávaných pomocí aukce, což zásadním způsobem mění další fungování EU ETS (viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 383/2012 Sb.).
- 32** Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010, o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, v platném znění.
- 33** Článek 42 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.
- 34** Dražební tabulky poskytuje dle článku 62 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 dražební platforma.
- 35** Článek 64 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.
- 36** Jako dražební platforma byla vybrána *European Energy Exchange AG* („EEX“), která je provozována energetickou burzou v Lipsku a využívá zúčtovací platformu *European Commodity Clearing* („ECC“).
- 37** Podíl České republiky na všech dražených povolenkách je v souladu s ustanoveními směrnice 2003/87/ES ve výši 4,53 %.

je dle zákona č. 383/2012 Sb. příjmem státního rozpočtu a v souladu s ustanovením § 7 odst. 5 tohoto zákona je alespoň 50 % těchto výnosů účelově vázáno na financování činností vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů.

### **Bezplatné povolenky**

Nařízení Komise (EU) č. 389/2013<sup>38</sup> stanoví pro převod všeobecných povolenek, které mají být přiděleny bezplatně, že ústřední správce včas převede všeobecné povolenky z účtu EU pro celkové množství na alokační účet EU v takovém množství, které odpovídá součtu povolenek přidělených zdarma podle národních alokačních tabulek<sup>39</sup> každého členského státu (viz příloha č. 1). Dále toto nařízení stanoví, že od 1. února 2013 ústřední správce zajistí, aby registr EU převáděl všeobecné povolenky automaticky z alokačního účtu EU v souladu s příslušnou národní alokační tabulkou na příslušný vkladní účet provozovatele zařízení<sup>40</sup>. Stejně tak má ústřední správce povinnost zajistit tyto převody i pro bezplatné povolenky pro letectví<sup>41</sup>, jejichž přidělování je v zákoně č. 383/2012 Sb. stanoveno v § 10–13. O přidělení bezplatných povolenek provozovatelům jednotlivých zařízení a provozovatelům letadla vydaných na jednotlivé roky třetího obchodovacího období (2013–2020) rozhoduje MŽP postupem a v množství vypočítaném na základě referenčních hodnot stanovených předpisu Evropské unie<sup>42</sup>.

### **Účtování a vykazování povolenek**

Povolenky na emise jsou dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. dlouhodobým nehmotným majetkem, který je vykazován na účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity*. Český účetní standard pro účetní zobrazení operací, které souvisejí s povolenkami na emise a probíhají na úrovni příslušných účetních jednotek v rámci mechanismu IET a EU ETS, vydán nebyl.

MŽP začalo účtovat o nabytí povolenek jakožto majetku České republiky v souvislosti s jejich první dražbou, která byla v říjnu 2012<sup>43</sup>. V průběhu účetního období 2013 MŽP změnilo postupy účtování o povolenkách. Do 30. září 2013 MŽP účtovalo pouze o prodeji povolenek (tzn. o jejich přírůstku a současně o jejich úbytku) v aktuálně prodaném množství. Přírůstek a úbytek majetku zaúčtovalo MŽP vždy ve stejné výši (tzn. v množství aktuálně vydražených povolenek a v ocenění tržní hodnotou k okamžiku prodeje). Účtováno tak bylo o povolenkách, u kterých bylo jednoznačně známo množství prodaných povolenek. Zvolený postup účtování neměl dopad na výsledek hospodaření MŽP, neboť částka zaúčtovaná z titulu prodeje do nákladů jako zůstatková cena prodaného majetku byla totožná s částkou zaúčtovanou do výnosů ve výši realizovaných tržeb.

Ke dni 30. září 2013 MŽP změnilo dosud aplikovaný přístup k účtování<sup>44</sup> povolenek a na účet 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* na stranu „má dáti“ a na účet 401 – *Jmění účetní*

**38** Článek 43 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

**39** Článek 51 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

**40** Článek 53 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

**41** Článek 56 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, o vytvoření registru EU podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

**42** Rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé EU podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Komise 2011/638/EU ze dne 26. září 2011, o referenčních hodnotách pro přidělování bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů provozovatelům letadel podle článku 3e směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

**43** To znamená v obchodovacím období 2008–2012.

**44** Na základě postupů účtování zaslaných Ministerstvem financí jako doporučení pro účtování o povolenkách v roce 2013.

*jednotky* na stranu „dal“ zaúčtovalo i povolenky teprve určené k dražbě v roce 2013 a také veškeré bezplatné povolenky určené v roce 2013 k přidělení provozovatelům zařízení. K tomuto datu tak MŽP zařadilo do majetku povolenky v rozsahu jejich celkového předpokládaného množství pro rok 2013 a ocenilo je reprodukční pořizovací cenou k datu zařazení do majetku<sup>45</sup>. K zaúčtovanému množství povolenek MŽP uvedlo, že je ve formě elektronických souborů vytváří centrální správce rejstříku, a to na základě aktuální potřeby. Povolenky jsou generovány průběžně jednak na základě dražebního kalendáře, jednak na základě pokynu členského státu k bezplatné alokaci. Dle vyjádření MŽP nejsou povolenky generovány na účtech členských států ani přes ně nejsou převáděny na cílové účty (tzn. účty burz a příjemců bezplatných povolenek). Zaúčtované množství povolenek k 30. září 2013 bylo proto dle vyjádření MŽP stanoveno ze zveřejněného dražebního kalendáře a v případě bezplatných povolenek z národního plánu investic schváleného Evropskou komisí a z národní alokační tabulky pro ČR. MŽP uvedlo, že množství bylo sníženo o případné přebytky z předchozích let např. v důsledku změny přidělení bezplatných povolenek jednotlivým provozovatelům, u nichž došlo ke změně provozu.

Zákon č. 383/2012 Sb., který v českém právním řádu problematiku povolenek upravuje, neobsahuje žádné ustanovení o tom, jaký okamžik je nutno považovat za rozhodující pro účely posouzení vzniku povolenky. V oblasti práva EU je stěžejním aktem nařízení Komise (EU) č. 389/2013, které však samotný okamžik vzniku povolenek nijak neupravuje.

Rozhodnutí Evropské komise 2013/448/EU ze dne 5. září 2013, o vnitrostátních prováděcích opatřeních pro přechodné bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, stanovilo v článku 3 množství povolenek vydávaných pro celé Společenství a počínaje rokem 2013 každoročně lineárně snižovaných způsobem podle článku 9 směrnice 2003/87/ES, avšak samotný okamžik vzniku povolenek z něj odvodit nelze. Množství povolenek pro jednotlivé členské státy je pak stanoveno v prováděcím rozhodnutí Komise 2013/634/EU ze dne 31. října 2013, o úpravách ročních emisních přidělů členských států na období 2013 až 2020 v souladu s rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES. Ani z něj okamžik vzniku povolenek vyvodit nelze.

Z výše uvedených právních předpisů tak nelze spolehlivě určit přesný okamžik vzniku povolenek. Z hlediska stanovení okamžiku, ve kterém povolenky vznikají jako majetek České republiky, se kterým hospodaří MŽP, je třeba za zásadní označit tu skutečnost, že povolenky vůbec neprocházejí národními účty, jsou vytvářeny přímo v registru EU a z něho jsou převáděny přímo na příslušné dražební účty nebo přímo na účty provozovatelů zařízení. Přesné určení okamžiku vzniku povolenek jako majetku České republiky má přitom zásadní význam pro určení okamžiku, ke kterému má MŽP tyto povolenky zaúčtovat jako majetek České republiky<sup>46</sup>.

### ***Povolenky v účetní závěrce MŽP sestavené k 31. prosinci 2013***

MŽP v účetní závěrce k 31. prosinci 2013 ve výkazu rozvaha na účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* vykázalo 5 549 723 ks povolenek určených k dražbě a 52 452 667 ks bezplatných povolenek určených k převodu provozovatelům. Tento převod byl realizován až v roce 2014.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Reprodukční pořizovací cena byla stanovena na základě tržní ceny dle poslední uskutečněné dražby povolenek.

<sup>46</sup> Zákon o účetnictví neobsahuje definici pojmu aktiva. Podle Mezinárodních standardů účetního výkaznictví by kromě splnění jiných požadavků pro uznání aktiva v účetních výkazech měla být splněna i podmínka, že jde o prostředky kontrolované/ovládané, příp. spoluovládané příslušnou účetní jednotkou.

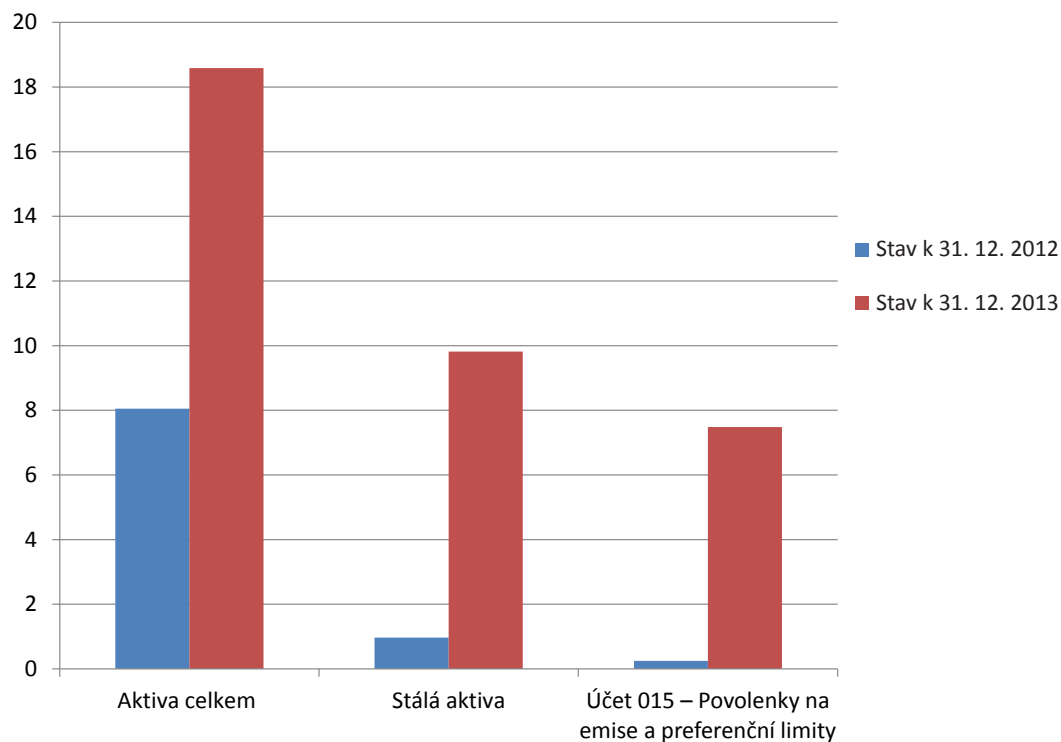
<sup>47</sup> Při tomto převodu účtovalo MŽP v roce 2014 o nákladech ve výši 9 449 243 709,71 Kč na účet 543 – *Dary*, neboť dle stávajících právních předpisů upravujících postupy účtování o dlouhodobém nehmotném majetku vybrané účetní jednotky z titulu následného převedení tohoto majetku na další subjekty, které nejsou vybranými účetními jednotkami, neúčtují prostřednictvím účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*.

Existenci výše uvedeného množství povolenek MŽP při inventarizaci neprokázalo výpisem z účtů v registru EU s odůvodněním, že do registru EU nemá přístup a povolenky nejsou generovány na účtech členských států ani přes ně nejsou převáděny. Množství povolenek vykázaných MŽP je tak odhadem jejich množství pro celý rok 2013 (sníženým o předpokládané úbytky v tomto roce v důsledku hlášení jednotlivých provozovatelů o změnách, na jejichž základě je kráceno množství přidělených bezplatných povolenek), který byl proveden na základě národní alokační tabulky. Navíc hodnota konečného zůstatku vykázaného na účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* byla vyčíslena nesprávně<sup>48</sup>, neboť MŽP k datu účetní závěrky ocenilo reálnou hodnotou nejen povolenky určené k dražbě, ale i bezplatné povolenky určené k převodu jednotlivým provozovatelům zařízení (viz bod 1.3.1 tohoto kontrolního závěru).

V důsledku této skutečnosti a také v důsledku změny aplikovaných postupů účtování o povolenkách v průběhu roku 2013 byla hodnota aktiv vykázaných v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2013 výrazně vyšší oproti hodnotám vykázaným v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2012.

**Graf č. 1 – Meziroční srovnání aktiv vykazovaných MŽP**

(v mld. Kč)



**Zdroj:** ÚZ MŽP k 31. prosinci 2013.

Souvztažným účtem k účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* je při nabytí povolenek účet 401 – *Jmění účetní jednotky*. Postup účtování o povolenkách při jejich nabytí vede k navyšování zůstatku účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*, na kterém vybrané účetní jednotky dle ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb. účtují zejména bezúplatně převzatý, bezúplatně přešlý nebo předaný dlouhodobý majetek.

Ve **výkazu zisku a ztráty** za rok 2013 vykážalo MŽP ztrátu z prodeje povolenek vydaných na třetí obchodovací období. Výnosy z prodeje povolenek byly u MŽP v souhrnu za rok 2013<sup>49</sup> nižší než náklady z prodaných povolenek. MŽP povolenky vyřazovalo z majetku a účtovalo o nákladech<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Viz část „přecenění majetku určeného k prodeji na reálnou hodnotu“.

<sup>49</sup> Postup účtování o povolenkách ve třetím obchodovacím období do 30. září 2013 neměl dopad na hospodářský výsledek, jak je popsáno v části „Účtování a vykazování povolenek“.

<sup>50</sup> Na účet 552 – *Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek*.

z vyřazení majetku oceněného v reprodukční pořizovací ceně stanovené k 30. září 2013. Výnosy byly realizovány v tržních cenách. Téměř u všech dražeb povolenek uskutečněných ve 4. čtvrtletí roku 2013 došlo však k poklesu tržní ceny (viz příloha č. 2) a v důsledku toho k poklesu výnosů.

**Tabulka č. 5 – Vyčíslení vlivu transakcí souvisejících s prodejem povolenek vydaných na třetí obchodovací období<sup>51</sup> na výsledek hospodaření MŽP vykázány za rok 2013**

Číslo syntetického účtu	Název účtu	Částka vykázaná v Kč
645	Výnosy z prodeje dlouhodobého nehmotného majetku	2 091 812 863,18
663	Kurzové zisky	1 883 870,52
552	Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek	2 143 238 227,48
<b>Výsledek hospodaření za rok 2013 (výnosy minus náklady)</b>		<b>-49 541 493,78</b>

Zdroj: účetní deník MŽP za rok 2013.

Postupy účtování použité Ministerstvem životního prostředí v roce 2013 vedly k tomu, že z transakcí s povolenkami vydanými na třetí obchodovací období vykázalo MŽP náklady převyšující výnosy o částku 49 541 493,78 Kč, a to v důsledku změny reálné hodnoty povolenek v průběhu roku 2013. MŽP z daných transakcí získalo v průběhu roku 2013 příjmy<sup>52</sup> v celkové výši 2 093 696 733,70 Kč.

MŽP v **příloze účetní závěrky** neuvadlo ke skutečnostem vykázaným v ÚZ k 31. prosinci 2013 z titulu transakcí s povolenkami žádné doplňující informace, zejména neuvadlo způsob stanovení okamžiku uskutečnění účetního případu, způsob určení množství povolenek zařazených do majetku, nevysvětlilo změny v postupu účtování v průběhu roku 2013 ani převod bezplatných povolenek určených pro rok 2013 až v roce 2014. Přitom např. stanovení okamžiku uskutečnění účetního případu má zásadní vliv na účetní závěrku (z důvodu ocenění povolenek reprodukční pořizovací cenou, která je stanovena na základě tržní ceny k datu jejich zařazení do majetku), obdobně je to i s množstvím povolenek zařazovaných do majetku. Obě tyto skutečnosti jsou určující nejen pro vykázání výše tohoto majetku, ale i nákladů při jeho úbytku. Údaje související s povolenkami vykázané v ÚZ MŽP k 31. prosinci 2013 jsou proto bez doplňujících informací málo vypovídající a obtížně srozumitelné.

### 1.3 Nesprávnosti v ÚZ a hlavní příčiny těchto nesprávností

V účetní závěrce MŽP sestavené k 31. prosinci 2013 v údajích za běžné období byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 7 106 204 874,90 Kč<sup>53</sup>. Podíl na celkové nesprávnosti má nadhodnocení a podhodnocení položek výkazu rozvahy, výkazu zisku a ztráty, přílohy účetní závěrky, přehledu o peněžních tocích a přehledu o změnách vlastního kapitálu. Zjištěné nesprávnosti vznikly v důsledku toho, že MŽP nepostupovalo v souladu s některými ustanoveními právních předpisů upravujících účetnictví a účetní výkaznictví OSS pro rok 2013.

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

#### 1.3.1 Správnost a úplnost účetnictví

MŽP nevedlo v roce 2013 správné a úplné účetnictví ve smyslu zákona o účetnictví a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nedodrželo obsahové vymezení položek ÚZ stanovené vyhláškou č. 410/2009 Sb. Nedostatky byly zjištěny zejména v níže uvedených případech:

- 
- 51** Povolenkám vydaným na druhé obchodovací období skončila platnost k 30. dubnu 2013, a to v souladu s ustanovením § 9 zákona č. 383/2012 Sb.
  - 52** Ustanovení § 7 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.
  - 53** Vyčíslené jsou nesprávnosti, které byly zjištěny v rozsahu vybraných skutečností identifikovaných v návaznosti na jejich významnost a riziko vzniku významné nesprávnosti.

**Transfery<sup>54</sup> financované ze státního rozpočtu****– Národní transfery určené k finančnímu vypořádání**

MŽP v roce 2013 poskytovalo ze státního rozpočtu transfery např. v rámci financování programů, ve formě příspěvků zoologickým zahradám nebo v podobě národního podílu financování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. MŽP o těchto transferech účtovalo ve smyslu ČÚS č. 703 – *Transfery* jako poskytovatel transferu bez povinnosti poskytnutý transfer finančně vypořádat. Z podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo ale zřejmé, že se jednalo o transfery určené k finančnímu vypořádání, to však nebylo k datu 31. prosince 2013 provedeno. MŽP proto mělo v průběhu roku 2013 účtovat v souladu s bodem 3.4 ČÚS č. 703 – *Transfery* o zálohách při poskytování těchto transferů a k 31. prosinci 2013 také o dohadných účtech pasivních, a to v odhadované výši použití transferu u příjemce. V důsledku toho MŽP ve výkazu rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery* o 22 961 689,80 Kč, zůstatek účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery* o 7 641 532,23 Kč a zůstatek účtu 389 – *Dohadné účty pasivní až do výše 30 603 222,03 Kč*.

**– Dotace na pořízení dlouhodobého majetku zřizovaným příspěvkovým organizacím**

MŽP poskytovalo v roce 2013 na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace peněžní prostředky určené na pořízení dlouhodobého majetku zřizovaným příspěvkovým organizacím a účtovalo o nich jako o poskytnutém transferu. Dle bodu 3.1 písm. a) ČÚS č. 703 – *Transfery* se tyto prostředky ale za transfer nepovažují a v souladu s bodem 4.1.8 ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje* mají být při poskytnutí účtovány na straně „má dáti“ účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*. MŽP tak ve výkazu rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* o 8 073 940,37 Kč, o tuto částku podhodnotilo zůstatek účtu 493 – *Výsledek hospodaření běžného účetního období* a ve výkazu zisku a ztráty o tuto částku nadhodnotilo zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních institucí na transfery*.

**Oceňování a evidence dlouhodobého majetku**

MŽP nepostupovalo dle bodu 7.1 písm. a) ČÚS č. 710 – *Dlouhodobý nehmotný majetek a dlouhodobý hmotný majetek*, neboť neupravilo vnitřním předpisem způsob zajišťování účetních záznamů pro potřeby ocenění dlouhodobého nehmotného a dlouhodobého hmotného majetku. Způsob evidence dlouhodobého majetku MŽP nebyl v souladu s ustanovením § 55 vyhlášky č. 410/2009 Sb., neboť ocenění majetku nebylo zvyšováno o provedené technické zhodnocení. Technické zhodnocení byla evidována jako samostatné majetkové položky, které byly samostatně i odpisovány (např. software sloužící k podpoře odpadové legislativy). Takový postup byl použit i v případě, že majetek byl hrazen postupně, tzn. ve splátkách (ortofotomapy). Z majetkové evidence MŽP tak nebylo možné v celém rozsahu jednoznačně určit, k jakému majetku se provedené technické zhodnocení vztahuje. Tato skutečnost má obecně vliv na výši vykazovaných odpisů, opravek a hodnot majetku ve sloupci „Netto“ ve výkazu rozvaha.

**Ortofotomapy**

Na základě licenční smlouvy je MŽP oprávněno k výkonu práva užívat ortofotomapy správního území České republiky v hodnotě 9 450 000 Kč. Tento majetek MŽP v ÚZ k 31. prosinci 2013 vykázalo na účtu 013 – *Software*. V tomto případě ale nejde o software, ale o jiná ocenitelná práva, k nimž byla uzavřena licenční smlouva podle zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon. V důsledku této skutečnosti MŽP ve výkazu rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 013 – *Software* o 9 450 000 Kč ve sloupci „Brutto“ a o tuto částku podhodnotilo zůstatek účtu 014 – *Ocenitelná práva* ve sloupci

**54** Transferem se v souladu s ČÚS č. 703 – *Transfery* rozumí poskytnutí peněžních prostředků z veřejných rozpočtů i přijetí peněžních prostředků veřejnými rozpočty, včetně prostředků ze zahraničí, zejména v případě státního rozpočtu, rozpočtů územních samospráv či státních fondů, mohou to tedy být zejména dotace, granty, příspěvky, subvence, dávky, nenávratné finanční výpomoci, podpory či peněžní dary.

„Brutto“. Současně v důsledku této skutečnosti MŽP nadhodnotilo/podhodnotilo částku vykázanou u těchto účtů ve sloupci „Korekce“ o 4 615 625 Kč a nadhodnotilo/podhodnotilo částku vykázanou u těchto účtů ve sloupci „Netto“ o 4 834 375 Kč.

#### **Pohledávky**

MŽP jako ústřední správní úřad v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a vyhláškou č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a úpravě některých otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí, předepsalo k refundaci jednotlivým oznamovatelům záměrů náklady spojené s posuzováním vlivů těchto záměrů na životní prostředí a z tohoto titulu vykazalo pohledávky. Některé z těchto pohledávek MŽP ale nesprávně vykazalo na účtu 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky*. V souladu s ustanovením § 22 vyhlášky č. 410/2009 Sb. mělo MŽP tyto pohledávky vykazat na účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti*. V důsledku této skutečnosti MŽP nadhodnotilo účet 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky* ve sloupci „Brutto“ o 1 258 536,25 Kč a o tuto částku podhodnotilo účet 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti*. Ve sloupci „Netto“ jsou pak tyto účty nadhodnoceny/podhodnoceny o částku 960 194,25 Kč.

#### **Závazky**

Závazky z mezd, které měly být zaměstnancům vyplaceny v lednu 2014 formou bezhotovostního převodu na jejich účty, vykazalo MŽP nesprávně na účtu 333 – *Jiné závazky vůči zaměstnancům*. Tyto závazky mělo MŽP v souladu s ustanovením § 32 vyhlášky č. 410/2009 Sb. vykazat na účtu 331 – *Zaměstnanci*. V důsledku toho MŽP ve výkazu rozvaha nadhodnotilo k 31. prosinci 2013 zůstatek účtu 333 – *Jiné závazky vůči zaměstnancům* o 16 496 859 Kč a o tuto částku podhodnotilo zůstatek účtu 331 – *Zaměstnanci*.

#### **Opravné položky k pohledávkám**

MŽP netvořilo a neúčtovalo o opravných položkách k pohledávkám, které byly více než devadesát dní po splatnosti, a vznikly tak důvody pro tvorbu opravných položek dle ustanovení § 65 odst. 6 vyhlášky č. 410/2009 Sb. Jednalo se o některé pohledávky, které MŽP k 31. prosinci 2013 vykazalo na účtu 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky*<sup>55</sup> a také na účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti*. V důsledku toho MŽP ve výkazu rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti* ve sloupci „Brutto“ o 342 387,37 Kč a o stejnou částku podhodnotilo sloupec „Korekce“ u tohoto účtu. Současně tím MŽP nadhodnotilo zůstatek účtu 493 – *Výsledek hospodaření běžného účetního období* o 233 986,57 Kč a zůstatek účtu 432 – *Výsledek hospodaření minulých účetních období* o 108 400,80 Kč. Ve výkazu zisku a ztráty podhodnotilo MŽP zůstatek účtu 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* za rok 2013 o 233 986,57 Kč.

#### **Přecenění majetku určeného k prodeji na reálnou hodnotu**

Dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. h) zákona o účetnictví oceňují vybrané účetní jednotky majetek určený k prodeji k datu účetní závěrky reálnou hodnotou.

MŽP v případě povolenek na emise tuto účetní metodu oceňování neaplikovalo správně, neboť k datu účetní závěrky ocenilo reálnou hodnotou nejen povolenky určené k dražbě, ale i bezplatné povolenky, které reálnou hodnotou oceněny být neměly. V důsledku toho MŽP ve výkazu rozvaha podhodnotilo účet 407 – *Jiné oceňovací rozdíly* o 190 809 689,38 Kč a o stejnou částku podhodnotilo i účet 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity*. MŽP navíc při aplikaci této účetní metody účtovalo k datu účetní závěrky i o nákladech z přecenění všech povolenek. O těchto skutečnostech se ale v souladu s ustanovením § 64 vyhlášky č. 410/2009 Sb. účtuje až k okamžiku prodeje, což u povolenek určených k dražbě bylo až v roce 2014. V důsledku toho MŽP ve výkazu rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 407 – *Jiné oceňovací rozdíly* o 210 998 194,21 Kč a o stejnou částku podhodnotilo

55 Tyto pohledávky dle obsahového vymezení odpovídaly účtu 315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti*.



účet 493 – *Výsledek hospodaření běžného účetního období* a ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo účet 564 – *Náklady z přecenění reálnou hodnotou*.

#### **Opravy minulých období**

MŽP od roku 2003 každoročně provádělo bezplatnou výměnu automobilů s dodavatelem, vracelo dodavateli automobil v daném roce používaný a za něj získávalo směnou automobil nový. Tento způsob nakládání s majetkem státu zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, nepředpokládá.

Přitom MŽP evidovalo v majetkové evidenci stále původní automobil pořízený v roce 2003. Z pořizovací ceny původního automobilu také vypočítávalo odpisy a k této ceně vykazovalo i oprávk, a to až do konce roku 2012. MŽP tak v jednotlivých letech porušovalo zákon o účetnictví i vyhlášku č. 410/2009 Sb., když z titulu směny vozidel neúčtovalo o stavu a pohybu majetku a nesprávně vykazovalo stav tohoto majetku v předchozích účetních obdobích.

MŽP v roce 2013 opravilo tyto skutečnosti z minulých období, ale porušilo ustanovení bodu 3.5.6 ČÚS č. 709 – *Vlastní jmění*, neboť o významné opravě<sup>56</sup> za minulá účetní období, mají-li vliv na výsledek hospodaření, se v souladu s tímto bodem standardu účtuje prostřednictvím účtu 408 – *Opravy minulých období*. MŽP ale účtovalo o nákladech a výnosech, čímž všechny tyto skutečnosti promítlo do výsledku hospodaření za rok 2013. MŽP tak ve výkazu rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 408 – *Opravy minulých období* o 907 525 Kč, nadhodnotilo zůstatek účtu 493 – *Výsledek hospodaření běžného účetního období* o 907 525 Kč a ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo zůstatek účtu 664 – *Výnosy z přecenění reálnou hodnotou* o 907 525 Kč.

#### **Úroky přijaté od Národního fondu**

MŽP vykázalo nesprávně na účtu 662 – *Úroky peněžní prostředky přijaté v rámci OPŽP z účtu platebního a certifikačního orgánu*, u kterého se jednalo o úroky z peněžních prostředků OPŽP za období od 1. října 2011 do 31. března 2013. V souladu s čl. 83 nařízení Rady č. 1083/2006<sup>57</sup> a čl. 81 odst. 3 nařízení Rady č. 1198/2006<sup>58</sup> se tyto úroky považují za prostředky, které nahrazují národní podíl financování příslušného programu, a prostředky přijaté od Národního fondu představují refundaci poskytnutého transferu<sup>59</sup>. MŽP tak ve výkazu zisku a ztráty nadhodnotilo zůstatek účtu 662 – *Úroky* a podhodnotilo zůstatek účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů* o 7 561 697,89 Kč.

#### **Podrozvahové účty**

MŽP na podrozvahových účtech k 31. prosinci 2013 vykázalo podmíněné závazky ze soudních sporů. Některé takto vykázané skutečnosti však k 31. prosinci 2013 nebyly předmětem soudního ani jiného řízení. V důsledku toho MŽP v příloze ÚZ nadhodnotilo zůstatek účtu 984 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení* o 822 898 Kč, nadhodnotilo zůstatek účtu 983 – *Krátkodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení* o 12 781 092,40 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům* o částku 13 603 990,40 Kč.

MŽP na podrozvahovém účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv* nesprávně vykázalo podmíněný závazek z titulu smlouvy o pořízení dlouhodobého nehmotného majetku, který

<sup>56</sup> Dle ustanovení § 26 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se za významnou považuje oprava, jejíž výše dosahuje alespoň 0,3 % hodnoty aktiv netto za minulá účetní období nebo částky 260 000 Kč.

<sup>57</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

<sup>58</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006, o Evropském rybářském fondu.

<sup>59</sup> Převod úroků vyplývá také z ustanovení bodu 3.7 *Metodiky finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013*.

svou povahou odpovídal obsahovému vymezení účtu 972 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku*. MŽP tento podmíněný závazek vykázalo navíc i v nesprávné výši 72 262 410 Kč, neboť celková cena pořizovaného majetku ve smlouvě byla uvedena ve výši 54 112 410 Kč. V důsledku této skutečnosti MŽP v příloze ÚZ nadhodnotilo účet 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv* o 72 262 410 Kč, podhodnotilo účet 972 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku* o částku 54 112 410 Kč, a tím výsledně podhodnotilo účet 999 – *Vyrovňovací účet k podrozvahovým účtům* o částku 18 150 000 Kč.

### **Přehled o peněžních tocích**

MŽP nenaplnilo některé položky přehledu o peněžních tocích k 31. prosinci 2013 v souladu s § 43 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

MŽP podhodnotilo položku *P. Stav peněžních prostředků k 1. lednu* o částku 2 000 000 Kč a v položce *H. Příjmové a výdajové účty rozpočtového hospodaření* vykázalo plusovou částku 3 210 009 728,42 Kč namísto záporné výše této hodnoty. Nesprávnosti na těchto položkách ovlivnily hodnotu na položce *F. Celková změna stavu peněžních prostředků k 31. 12. 2013*. Z logické konstrukce přehledu o peněžních tocích vyplývá, že dosažením správných hodnot do položek *P. Stav peněžních prostředků k 1. lednu* a *H. Příjmové a výdajové účty rozpočtového hospodaření* měla být na položce *F. Celková změna stavu peněžních prostředků* vykázána částka v záporné výši 3 237 885 986,75 Kč. MŽP na této položce ale vykázalo částku ve výši plus 3 184 133 470,09 Kč.

Položka *F. Celková změna stavu peněžních prostředků* je dle ustanovení § 43 odst. 7 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb. součtem položek *A. Peněžní toky z provozní činnosti*, *B. Peněžní toky z dlouho-dobých aktiv* a *C. Peněžní toky z vlastního kapitálu, dlouhodobých závazků a dlouhodobých pohledávek*, a vyjadřuje tedy celkové zvýšení či snížení stavu peněžních prostředků v průběhu běžného účetního období.

Položka *F. Celková změna stavu peněžních prostředků* zahrnuje mimo jiné i položky *A.I.4. Zisk (ztráta) z prodeje dlouhodobého majetku*, *A.I.6. Ostatní úpravy o nepeněžní operace*, *A.II.1. Změna stavu krátkodobých pohledávek*, *A.II.2. Změna stavu krátkodobých závazků* a *C.I. Peněžní toky vyplývající ze změny vlastního kapitálu*. MŽP nedisponovalo v účetnictví potřebným analytickým členěním syntetických účtů pro správné naplnění těchto položek. Z předloženého algoritmu sestavení tohoto výkazu ale bylo zřejmé, že MŽP tyto položky nenaplnilo v souladu s jejich obsahovým vymezením dle § 43 vyhlášky č. 410/2009 Sb.<sup>60</sup>

Z důvodu neexistence potřebného analytického členění účtů relevantních z hlediska obsahového vymezení těchto položek nebyly nesprávnosti vyčísleny dle jednotlivých položek přehledu o peněžních tocích. Vzhledem k poznaným nesprávným postupům MŽP při sestavení tohoto přehledu je ale zřejmé, že celá konstrukce přehledu o peněžních tocích k 31. prosinci 2013 je zatížena nesprávnostmi v souhrnné výši 6 422 019 456,84 Kč, a to na různých úrovních jeho sestavení.

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

MŽP nenaplnilo některé položky přehledu o změnách vlastního kapitálu v souladu s § 44 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

**60** Do výpočtu položky *A.I.6. Ostatní úpravy o nepeněžní operace* zahrnuje MŽP mimo jiné i částku ve výši 6 486 711 434,78 Kč z účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity*. Do výpočtu položky *A.II.1. Změna stavu krátkodobých pohledávek* zahrnuje MŽP mimo jiné i hodnotu v záporné výši 9 872 139 448,31 Kč, která představuje rozdíl mezi obraty „*má dáti*“ a „*dal*“ účtu 401 – *Jmění účetní jednotky za rok 2013*. Do výpočtu položky *A.II.2. Změna stavu krátkodobých závazků* zahrnuje MŽP i zůstatek účtu 558 – *Náklady z drobného dlouhodobého majetku* ve výši 5 215 339,66 Kč. Do výpočtu položky *C.I. Peněžní toky vyplývající ze změny vlastního kapitálu* zahrnuje MŽP i zůstatek účtu 432 – *Výsledek hospodaření minulých účetních období* vykázaný ve výkazu rozvaha ve výši mínus 9 823 015 076,47 Kč. Všechny tyto skutečnosti jsou v rozporu s obsahovým vymezením uvedených položek přehledu o peněžních tocích.

Nepostupovalo např. v souladu s ustanovením § 44 odst. 10 písm. g) a h) vyhlášky č. 410/2009 Sb., neboť opravy minulých období účtované v průběhu roku 2013 na účtu 408 – *Opravy minulých období* nerozčlenilo v účetnictví ve vztahu k období minulému a k předchozím účetním obdobím, a v důsledku toho nenaplnilo řádek A.VII.2 *Opravy předchozích účetních období*.

MŽP naplnilo nesprávně i položku A.VII.1. *Opravy minulého účetního období* ve sloupcích „zvýšení stavu“ a „snížení stavu“, a to v důsledku skutečnosti, že v průběhu účetního období nepostupovalo v souladu s bodem 3.5.6 ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje*, který stanoví, že o významných opravách se na účtu 408 – *Opravy minulých období* účtuje vždy v částkách s kladným znaménkem (tzn. stejným způsobem, jakým je účtováno o původním účetním případě). MŽP v průběhu účetního období účtovalo o těchto opravách v záporných částkách (tzn. opačným způsobem, než jakým účtovalo o původním účetním případě), a v důsledku této skutečnosti podhodnotilo položku A.VII.1. *Opravy minulého účetního období* ve sloupci „snížení stavu“ i ve sloupci „zvýšení stavu“ o 273 387 694,80 Kč.

### **Příloha účetní závěrky**

MŽP nenaplnilo některé položky přílohy ÚZ v souladu s ustanovením § 45 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

MŽP v příloze ÚZ sestavené k 31. prosinci 2013 neuvedlo informace k účetním metodám používaným v průběhu roku 2013 (např. k metodě odpisování, k metodě časového rozlišení, k metodě kurzových rozdílů, k oceňování podmíněných aktiv a pasiv), ani doplňující informace k položkám jednotlivých výkazů ÚZ sestavené k 31. prosinci 2013, např. informace k uplatněné plošné korekci v rámci operačního programu *Životní prostředí*, k údajům vykázaným z titulu hospodaření s povolenkami na emise (viz část 1.2 tohoto kontrolního závěru), k položkám přehledu o peněžních tocích ani informace k položkám přehledu o změnách vlastního kapitálu.

V položce přílohy ÚZ A.5 *Informace podle § 18 odst. 1 písm. c) zákona*, která obsahuje informace o výši splatných závazků pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, o výši splatných závazků veřejného zdravotního pojištění a o výši evidovaných daňových nedoplatků u místně příslušných finančních orgánů, uvedlo MŽP nesprávně závazky z titulu zúčtování mezd za prosinec 2013 v celkové částce 14 945 292 Kč, i když tyto závazky byly splatné až v lednu 2014. Nejednalo se tedy o závazky se splatností k datu sestavení účetní závěrky, ani o závazky po splatnosti k tomuto datu, ani o daňové nedoplatky.

### **1.4 Inventarizace majetku a závazků**

Povinnost inventarizovat majetek a závazky vyplývá ze zákona o účetnictví. Požadavky na organizační zajištění a způsob provedení inventarizace stanoví vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

### **Dokladová inventura**

Při dokladové inventuře je dle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 270/2010 Sb. základním způsobem zjišťování skutečného stavu pohledávek, závazků a nehmotného majetku nebo jiných aktiv a jiných pasiv ověření podle inventarizačních evidencí. MŽP v rámci dokladové inventury k 31. prosinci 2013 skutečný stav majetku a závazků nezjišťovalo z inventarizačních evidencí, ale z údajů vedených v účetnictví. Navíc MŽP při dokladových inventurách neprovedlo ani vzájemné odsouhlasení jednotlivých pohledávek a závazků dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. j) vyhlášky č. 270/2010 Sb.

V důsledku nesprávně provedené dokladové inventury k 31. prosinci 2013 MŽP nezjistilo, že vykázaný stav některých účtů ÚZ sestavené k 31. prosinci 2013 neodpovídal skutečnému stavu. Jednalo se např. o účet 372 – *Krátkodobé závazky z nástrojů spolufinancovaných ze zahraničí*<sup>61</sup>, účet

---

61 Viz část 1.1 tohoto kontrolního závěru.

315 – *Jiné pohledávky z hlavní činnosti*<sup>62</sup> a účet 983 – *Krátkodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení*<sup>63</sup>.

Z uvedených skutečností vyplývá, že MŽP při dokladových inventurách v rozporu s ustanoveními § 29 a § 30 zákona o účetnictví nezjistilo skutečný stav majetku a závazků ani neověřilo, zda odpovídá stavu vykázanému v ÚZ k 31. prosinci 2013. MŽP navíc dokladovou inventuru ukončilo až 21. května 2014, což bylo 3 měsíce po termínu stanoveném v § 30 odst. 6, písm. b) zákona o účetnictví. Ve smyslu tohoto ustanovení musí být inventura ukončena nejpozději dva měsíce po rozvahovém dni, a to z důvodu, aby případné zjištěné inventurní rozdíly mohly být zúčtovány ještě do účetního období, za které se tyto skutečnosti ověřují.

### **Fyzická inventura**

MŽP stanovilo jako rozhodný den pro zjišťování skutečného stavu majetku fyzickou inventurou 3. prosinec 2013. Inventurní soupisy z fyzické inventury provedené k tomuto datu nebyly vyhotoveny v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 270/2010 Sb., neboť nebyly označeny účty, na kterých je o inventarizovaném majetku účtováno. Inventurní soupisy tak nebyly způsobilé k tomu, aby MŽP na jejich základě v souladu s ustanovením § 29 zákona o účetnictví ověřilo, zda zjištěný skutečný stav majetku k rozhodnému dni uvedený na inventurních soupisech odpovídá stavu tohoto majetku v účetnictví. Stejně nedostatky byly zjištěny také kontrolní akcí č. 13/07<sup>64</sup>.

K 31. prosinci 2013 MŽP vyhotovilo inventurní soupisy prokazující rozsah přírůstků a úbytků, které nastaly mezi rozhodným dnem a rozvahovým dnem. Pro prokázání provedení inventarizace v souladu se zákonem o účetnictví musí účetní jednotka dle § 31 tohoto zákona uschovávat účetní záznamy včetně inventurních soupisů k rozhodnému dni i dodatečné inventurní soupisy k rozvahovému dni, přičemž oba tyto druhy soupisů musí být způsobilé k tomu, aby na jejich základě bylo možné ověřit zjištěný skutečný stav majetku a závazků se stavem v účetnictví.

MŽP neprovedlo v roce 2013 inventarizaci v souladu se zákonem o účetnictví, a proto jeho účetnictví je dle ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví neprůkazné.

### **1.5 Podpis účetní závěrky jako její povinná součást dle zákona o účetnictví**

Účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2013 byla podepsána ředitelem odboru rozpočtu MŽP na základě pověření vydaného ministrem životního prostředí.

ÚZ MŽP sestavená k 31. prosinci 2013 neobsahovala všechny povinné součásti uvedené v § 18 odst. 2 zákona o účetnictví<sup>65</sup>, který ukládá, aby byl k účetní závěrce připojen podpisový záznam statutárního orgánu účetní jednotky podle § 1 odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona. V souladu s tímto ustanovením zákona se připojením podpisového záznamu považuje účetní závěrka za sestavenou k uvedenému okamžiku sestavení. Připojení podpisu k účetní závěrce je právním jednáním, kterým vedoucí organizační složky státu dává navenek na vědomí, že s obsahem účetní závěrky souhlasí a že údaje v ní obsažené považuje za správné a pravdivé.

62 Viz část 1.3.1 tohoto kontrolního závěru.

63 Viz část 1.3.1 tohoto kontrolního závěru.

64 Kontrolní akce č. 13/07 – *Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo životního prostředí* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2014 Věstníku NKÚ).

65 V případě § 18 odst. 2 zákona o účetnictví se jedná o ustanovení zvláštního právního předpisu. Obecným právním předpisem je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který v ustanovení § 7 odst. 2 umožňuje vedoucímu organizační složky státu pro některé právní úkony písemně pověřit jednáním jiného vedoucího zaměstnance dané organizační složky státu. V případech, kdy je jeden právní předpis ve vztahu speciality k jinému právnímu předpisu, je při jejich aplikaci nutno postupovat dle právní zásady, která stanoví, že v případě vzájemného rozporu má ustanovení zvláštního zákona přednost před ustanovením zákona obecného.

### 1.6 Schvalování účetní závěrky

Požadavky na schvalování účetních závěrek stanoví vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek.

V záznamu z kontroly účetních závěrek k 31. prosinci 2013, který byl Ministerstvem životního prostředí předložen jako dokument podle § 11 vyhlášky č. 220/2013 Sb., je uvedeno: „ ... *vzhledem k tomu, že účetní závěrky prošly kontrolami portálu CSÚIS ..., se komise věnovala zejména kontrole účetních závěrek ve vazbě k inventuře rozvahových účtů a jejich vzájemné návaznosti.*“ Z dokumentu však nevyplývá, zda schvalující orgán schvaloval účetní závěrku i na základě dalších podkladů tak, jak jsou stanoveny v § 5 vyhlášky č. 220/2013 Sb. Účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2013 byla schvalujícím orgánem schválena dne 27. června 2014.

### 2. Finanční výkazy MŽP za rok 2013

V průběhu kontroly byl prověřován výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, organizačních složek státu a státních fondů (dále také „výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“).

**Tabulka č. 6 – 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
17 954 163 000,00	14 121 203 577,30	34 595 989 756,98	17 331 213 305,72

**Zdroj:** výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu MŽP za rok 2013.

Nesprávnost byla v tomto výkazu zjištěna v celkové výši 3 531 465,56 Kč. Nejvýznamnější částku z toho tvořila nesprávnost ve výši 3 483 565,56 Kč. Jednalo se o peněžní prostředky přijaté v rámci operačního programu *Nadnárodní spolupráce z Evropského fondu pro regionální rozvoj*, a to prostřednictvím zahraničního partnera, členského státu Evropské unie. MŽP vykazovalo tuto částku nesprávně na položce 4118 – *Neinvestiční převody z Národního fondu* místo na položce rozpočtové skladby 4153 – *Neinvestiční převody přijaté od Evropské unie*.

### 3. Závěrečný účet

Při kontrole závěrečného účtu kapitoly 315 – *Ministerstvo životního prostředí* za rok 2013 se kontrola zaměřila zejména na dodržení souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a prověřeny byly také vybrané oblasti jako transfery, zálohy a bezúplatné převody.

#### 3.1 Soulad ZÚ kapitoly MŽP za rok 2013 s vyhláškou č. 419/2001 Sb.

Předložený ZÚ kapitoly MŽP za rok 2013 obsahoval hodnoticí zprávu, průvodní zprávu, povinné číselné sestavy a tabulkové přílohy v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb. Nad rámec této vyhlášky MŽP v závěrečném účtu zveřejňuje i sumáře účetních výkazů rozvaha, výkazu zisku a ztráty a přílohy účetní závěrky za kapitolu. Průvodní zpráva o finančním hospodaření a plnění celkových vztahů ke státnímu rozpočtu ČR kapitoly 315 – *Ministerstvo životního prostředí* za rok 2013 (dále také „průvodní zpráva“) neobsahovala:

- rozbor rovnoměrnosti čerpání výdajů se zdůvodněním výkyvů v jednotlivých čtvrtletích roku při čerpání kapitálových výdajů,
- hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů kapitoly,
- výsledky a zhodnocení plnění opatření přijatých k výsledkům kontrol NKÚ a vnitřních kontrol,

- předpis, inkaso, přeplatky a nedoplatky k daňovým příjmům z titulu správních poplatků, poplatků na činnost správních úřadů, soudních poplatků a pokut,
- vyčíslení konečného zůstatku na bankovních účtech, z nichž byly prostřednictvím platebních karet uskutečňovány výdaje související se zahraničními pracovními cestami.

### 3.2 Prověření vybraných oblastí komentovaných v ZÚ kapitoly MŽP za rok 2013

#### **Transfery**

MŽP v průvodní zprávě v rámci hodnocení prostředků vynaložených na společné programy Evropské unie a České republiky nepodalo informaci o zhodnocení výdajů ve vztahu ke státnímu rozpočtu včetně zdůvodnění nízkého plnění státního rozpočtu, nevedlo srovnání těchto výdajů hodnoceného roku s čerpáním v minulém roce ani informace o hodnocení výdajů ke stavu implementace programu nebo projektu.

#### **Zálohy**

MŽP v souladu s požadavky vyhlášky č. 419/2001 Sb. uvedlo v průvodní zprávě informace o zálohových platbách v členění za OSS a příspěvkové organizace. Kontrolou bylo zjištěno, že v sumáři výkazů rozvaha za OSS byla na položce *B.II.4 Krátkodobé poskytnuté zálohy* (účet 314 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy*) vykázána částka o 3 978, 39 tis. Kč vyšší než v průvodní zprávě.

#### **Bezúplatné převody**

MŽP při sestavení ZÚ za rok 2013 nepostupovalo dle vyhlášky č. 419/2001 Sb., neboť v průvodní zprávě neinformovalo o bezúplatných převodech majetku v celkové výši 2 115 294,50 Kč (dle pořizovacích cen vedených v účetnictví), které byly uskutečněny v roce 2013 ve prospěch územního samosprávného celku a státního fondu.

## 4. Hospodaření mimo rozpočet

#### **Prostředky revolvingového fondu MŽP**

Dne 12. března 2007 byl podepsán dodatek č. 2 k *Memorandu o porozumění mezi Evropskou komisí a Ministerstvem životního prostředí ze dne 13. července 2001*, ve znění jeho dodatku č. 1 ze dne 3. února 2003, (dále také „dodatek č. 2“), ve kterém se Evropská komise k datu platnosti dodatku č. 2 vzdala všech svých práv a závazků vyplývajících z memoranda a jeho dodatku č. 1. Současně je v něm výslovně uvedeno, že účel použití finančních prostředků bude nadále určen smluvní stranou tohoto dodatku a budou využity mimo jakýkoli program Evropské unie, který by stanovil účel jejich použití. Využití těchto prostředků má být v souladu s předpisy aplikovanými v České republice. To ale při hospodaření s nimi splněno nebylo.

MŽP kvalifikovalo tyto prostředky jako mimorozpočtové zdroje<sup>66</sup> a vytvořilo z nich tzv. „revolvingový fond“. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

<sup>66</sup> MŽP v této věci žádalo stanovisko Ministerstvo financí. Z dokumentace předložené v průběhu kontroly lze vyvozovat, že Ministerstvo financí připouštělo možnost, aby se tyto peněžní prostředky staly mimorozpočtovými zdroji pouze podmíněně, tj. při splnění určitých podmínek. Tyto podmínky explicitně nepopsalo a z obsahu doložené dokumentace plyne, že k žádnému dodatečnému stanovení nových podmínek po době, kdy Ministerstvo financí k věci zaujalo toto stanovisko, nedošlo. K právní povaze dodatku č. 2 Ministerstvo financí uvádí, že se jedná o tzv. „resortní smlouvu“. Tento pojem právní řád České republiky nezná a nijak ho nevynezuje. MŽP v této věci žádalo o stanovisko i Ministerstvo zahraničních věcí. Z dokumentace předložené v průběhu kontroly je zřejmé, že memorandum ani jeho dodatek č. 1 Ministerstvo zahraničních věcí nepovažovalo za dokumenty mezinárodní povahy a ani dodatek č. 2 nepovažovalo za mezinárodní smlouvu, ale za technicko-organizační ujednání.

(rozpočtová pravidla), neumožňuje organizační složce státu vytvořit jiné fondy než fond kulturních a sociálních potřeb a rezervní fond. Součástí rezervního fondu jsou v souladu s ustanovením § 48 rozpočtových pravidel i prostředky poskytnuté ze zahraničí, v tomto paragrafu jsou stanovena také pravidla pro jejich používání. Používání peněžních prostředků „revolvingového fondu“ ale MŽP stanovilo pouze ve své vnitřní směrnici<sup>67</sup>. Tato skutečnost nesplňuje zákonný požadavek uvedený v § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel, který stanoví, že organizační složka státu může používat prostředky jen na opatření zakládající se na právních předpisech.

Dle vnitřní směrnice MŽP mohly být tyto prostředky poskytovány na projekty realizované na území České republiky formou účelově určené půjčky<sup>68</sup>, grantu nebo technické asistence určené pro správce fondu (tj. MŽP). Roční výše prostředků na technickou asistenci neměla dle směrnice MŽP přesahovat 1 % z rozpočtu tohoto fondu, přičemž pro výpočet této částky byla dle sdělení MŽP používána částka 169 264 966 Kč, kterou MŽP označuje za výši prostředků k výchozímu datu 14. srpna 2008. Pro rok 2013 MŽP na tento účel schválilo prostředky ve výši 1 447 814 Kč. Z nich MŽP v roce 2013 hradilo<sup>69</sup> mzdy, vzdělávací kurzy a cestovné pro správce tohoto fondu, hodnocení projektů externími hodnotiteli, výpočetní techniku nebo tisk programových a projektových brožur.

Poskytování peněžních prostředků revolvingového fondu formou grantů realizovalo MŽP v průběhu roku 2013 přímo z bankovních účtů vedených u komerční bankovní instituce a na ně také přijímalo vratky nespotebovaných prostředků. Takový způsob poskytování prostředků ale není v souladu s rozpočtovými pravidly, neboť mimorozpočtové prostředky musí být čerpány prostřednictvím rozpočtu.

Směrnice MŽP umožňovala, aby se prostředky revolvingového fondu MŽP čerpaly na základě smlouvy, což neodpovídá ustanovení § 17 rozpočtových pravidel, podle kterého mohou být dotace poskytovány na základě dohod uzavíraných mezi poskytovatelem a žadatelem jen tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon, ani ustanovením § 12 a § 13 rozpočtových pravidel, která k úpravě pravidel postupu při přípravě, schvalování a realizaci programů a akcí s účastí státního rozpočtu na jejich financování zmocňují právní předpis v podobě vyhlášky, a tudíž neumožňují, aby tyto otázky upravovala pouze směrnice ministerstva. Při poskytování prostředků bylo vydáváno rozhodnutí o poskytnutí dotace, ve kterém bylo uvedeno, že dotace bude poskytnuta za podmínek stanovených ve smlouvě, což neodpovídá zákonné úpravě v rozpočtových pravidlech. Veškeré podmínky poskytnutí dotace dle rozpočtových pravidel měly být uvedeny v samotném rozhodnutí o jejím poskytnutí.

Peněžní prostředky revolvingového fondu byly vedeny na účtech u komerční bankovní instituce. Konečný zůstatek vykázaný na těchto účtech k 31. prosinci 2012 byl ve výši 54 472 963,32 Kč a k 31. prosinci 2013 byl ve výši 27 708 770,16 Kč. Vedení těchto peněžních prostředků na účtech u komerční bankovní instituce není v souladu s rozpočtovými pravidly. Dle ustanovení čl. II zákona č. 26/2008 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech, byla s účinností od 1. března 2008 organizační složka státu povinna nejpozději do 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona zrušit mimorozpočtové účty fondů vedené u komerčních bank a zřídit místo nich nové účty u České národní banky. Nepřevedení peněžních prostředků v souladu s tímto ustanovením pokládá zákon o rozpočtových pravidlech za porušení rozpočtové kázně. Následně i zákon č. 501/2012 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech, s účinností od 1. ledna 2013 tuto povinnost stanovil s termínem nejpozději do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona s tím, že nesplnění této povinnosti je porušením rozpočtové kázně, na které se vztahují ustanovení § 44 a 44a rozpočtových pravidel.

---

**67** Z předložené dokumentace vyplývá, že Ministerstvo financí doporučilo MŽP, aby vládě předložilo ke schválení materiál, který by definoval principy využívání těchto prostředků, což však MŽP neučinilo.

**68** Půjčka byla poskytnuta v roce 2009 ve prospěch veřejné výzkumné instituce a byla splacena v roce 2010.

**69** Prostředky použité na technickou asistenci byly převáděny na účet rezervního fondu a z něj čerpány.

O pohybu peněžních prostředků na těchto účtech účtovalo MŽP měsíčně souhrnnou částkou představující změnu stavu peněžních prostředků<sup>70</sup> na účtech, a to účetním zápisem na stranu „má dáti“ účtu 419 – *Ostatní fondy* a na stranu „dal“ účtu 245 – *Jiné běžné účty*. O dalších účetních případech (např. o rozhodnutích o poskytnutí peněžních prostředků) účtováno nebylo. Uvedeným postupem MŽP porušilo zákon o účetnictví, neboť neúčtovalo o jednotlivých účetních případech k okamžiku jejich uskutečnění, a nevedlo tedy úplné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 3 zákona o účetnictví.

### **Prostředky twinningových projektů**

MŽP má u twinningových projektů roli administrátora peněžních prostředků vyhrazených Evropskou komisí na twinningové aktivity, které jsou programovou záležitostí celé Evropské unie ve vztahu k přijímající zemi. Jde o prostředky Evropské unie určené podle konkrétního projektu na aktivity konané pro zemi příjemce pomoci, která je v předvstupní fázi a již se poskytuje předvstupní pomoc ve formě realizace twinningového projektu.

Tyto skutečnosti vyplývají z přímo použitelných nařízení Evropské unie – z ustanovení čl. 13 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1085/2006<sup>71</sup>, z ustanovení čl. 15 odst. 2 tohoto nařízení Rady a z ustanovení čl. 77 nařízení Komise (ES) č. 718/2007<sup>72</sup>.

Nejde tedy o prostředky, které by měly vstupovat do příjmové stránky státního rozpočtu členských zemí Evropské unie, které se na realizaci twinningových projektů podílejí a pomoc Evropské unie v podstatě jen zprostředkovávají. Prostředky twinningových projektů proto nelze považovat za prostředky České republiky, ale za mimorozpočtové zdroje.

MŽP kvalifikovalo tyto prostředky jako mimorozpočtové zdroje a vytvořilo z nich „ostatní fond“ vykazovaný v účetní závěrce na účtu 419 – *Ostatní fondy*. Rozpočtová pravidla ale neumožňují organizační složce státu vytvořit jiné fondy než fond kulturních a sociálních potřeb a rezervní fond.

Nakládání s těmito prostředky je realizováno podle přímo použitelných nařízení Evropské unie, dále pak podle dokumentů z nich vycházejících (smlouvy o twinningovém projektu, smlouvy o twinningovém partnerství a twinningového manuálu Evropské komise, a to v jeho normativních částech provádějících pravidla stanovená přímo použitelnými nařízeními Evropské unie) a taktéž subsidiárně podle ustanovení českého právního řádu upravujících danou problematiku. Peněžní prostředky určené na twinningové projekty byly vedeny na účtech u komerční bankovní instituce a konečný zůstatek vykázaný na těchto účtech k 31. prosinci 2012 byl ve výši 4 431 094,95 Kč a k 31. prosinci 2013 ve výši 4 283 409,01 Kč. Z předpisů Evropské unie nevyplývá, že by účty, na kterých jsou vedeny prostředky twinningových projektů, měly být vedeny výlučně u komerčních bank nebo u nějaké konkrétní banky. Stejně jako u prostředků revolvingového fondu mělo MŽP i v tomto případě zrušit účty vedené u komerční banky a nejpozději k 1. dubnu 2013 prostředky převést na nově zřízené účty u České národní banky. Nepřevedení těchto prostředků je podle rozpočtových pravidel porušením rozpočtové kázně.

O pohybu peněžních prostředků na těchto účtech účtovalo MŽP měsíčně souhrnnou částkou představující změnu stavu peněžních prostředků<sup>73</sup> na účtech, a to účetním zápisem a stranu „má dáti“ účtu 419 – *Ostatní fondy* a na stranu „dal“ účtu 245 – *Jiné běžné účty*.

**70** Z bankovních výpisů např. za měsíc únor 2013 vyplývá, že MŽP poskytlo 81 plateb charakteru grantu, přijalo vratku prostředků a uhradilo bankovní poplatky. O těchto platbách účtovalo MŽP jednou částkou jako o změně stavu peněžních prostředků.

**71** Nařízení Rady (ES) č. 1085/2006 ze dne 17. července 2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP).

**72** Nařízení Komise (ES) č. 718/2007 ze dne 12. června 2007, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 1085/2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP).

**73** Z bankovních výpisů např. za měsíc červenec 2013 vyplývá, že MŽP z bankovního účtu provedlo jeden výběr hotovosti, realizovalo dvě odchozí platby, přijalo jednu platbu a uhradilo bankovní poplatky. O těchto platbách účtovalo MŽP jednou částkou jako o změně stavu peněžních prostředků.



MŽP porušilo zákon o účetnictví, protože neúčtovalo o jednotlivých účetních případech k okamžiku jejich uskutečnění, a nevedlo tedy úplné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 3 zákona o účetnictví.

#### 5. Ostatní zjištěné skutečnosti – údaje vykázané na vybraných nákladových účtech jako informační vstupy pro klíčové analytické ukazatele

Klíčové analytické ukazatele jsou: „... nově zaváděným prvkem v systému sledování a vyhodnocování výkonnosti účetních jednotek v rámci účetních jednotek státní správy.“<sup>74</sup> Pro vstup do těchto ukazatelů jsou přebírány údaje z účetních závěrek, a to z vybraných majetkových účtů v brutto hodnotě a z vybraných nákladových účtů<sup>75</sup>.

U MŽP byly posouzeny nákladové účty ovlivňující provozní nákladovost. Provozní nákladovost je ukazatelem: „... hodnoty ročního objemu specifické části provozních nákladů účetní jednotky připadající na jednoho pracovníka. Představuje takový objem **nemandatorních provozních nákladů**, jaký na sebe váže v určitém období každý jeden pracovník daného druhu hodnocené organizační složky státu. (...) Ukazatel slouží ke vzájemnému srovnání a posouzení ročního a meziročního vývoje konkrétních syntetických nákladových účtů provozních nákladů (souvisejících s běžným chodem organizace) v rámci resortů, nevládních kapitol státního rozpočtu, organizačních složek státu a jejich účetních jednotek.“<sup>76</sup>

MŽP na účtu 518 – *Ostatní služby*, který je jedním z účtů vstupujících do provozní nákladovosti, vykazalo jako součást konečného zůstatku i náklady, které je povinno hradit na základě právních předpisů, a to v celkové výši 11 502 691,22 Kč. Tyto náklady jsou prokazatelně neovlivnitelné ze strany MŽP.

Jde o náklady, které bylo MŽP povinno hradit na základě § 35 odst. 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), dle kterého MŽP zajišťuje v nezbytně nutném rozsahu likvidaci starých důlních děl. V souvislosti s těmito skutečnostmi je součástí vykázaného konečného zůstatku účtu 518 – *Ostatní služby* částka ve výši 6 940 745,38 Kč.

Dále se jedná o náklady, které je MŽP povinno hradit na základě § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, neboť je příslušné hospodařit s jedinci (exempláři) rostlin a živočichů odebranými podle zvláštních právních předpisů. Příslušnost hospodařit nabývá MŽP na základě písemného rozhodnutí o odebrání, které vydává k tomu oprávněný správní orgán na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), nebo na základě jiných skutečností stanovených zákonem. V této souvislosti vykazalo MŽP v roce 2013 jako součást konečného zůstatku účtu 518 – *Ostatní služby* náklady ve výši 937 995,84 Kč.

Jde také o náklady, které MŽP uhradilo v roce 2013 v souvislosti s činnostmi spojenými s mezinárodními smlouvami, jejichž gestorem bylo. V souvislosti s touto skutečností je součástí vykázaného konečného zůstatku účtu 518 – *Ostatní služby* částka ve výši 3 623 950 Kč.

Z konečného zůstatku účtu 518 – *Ostatní služby* ve výši 191 655 100,82 Kč, který MŽP vykazalo v ÚZ sestavené k 31. prosinci roku 2013, představují neovlivnitelné (tzn. mandatorní) náklady 6 %. Z celkových nákladů vstupujících do výpočtu provozní nákladovosti je to 4,64 %.

74 Viz <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financni-parametry-vykonnosti/kan-provozni-nakladovost>.

75 Viz <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/pokyny-a-sdeleni/2014/seminar--prezentace-klicovych-analyticky-17319>.

76 Viz <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financni-parametry-vykonnosti/kan-provozni-nakladovost>.

Z uvedeného je zřejmé, že na nákladových účtech, které jsou stanoveny jako vstupní údaje pro posuzování provozní nákladovosti, nemusí být vždy účtovány pouze náklady, které jsou příslušnou účetní jednotkou ovlivnitelné. Pokud by měl být podle tohoto ukazatele řízen rozpočtový proces<sup>77</sup>, je nutné vzít tuto skutečnost v úvahu.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontrolní akce č. 14/19 bylo prověřit, zda MŽP při sestavení závěrečného účtu, při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů za rok 2013 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

#### Vedení účetnictví

Prověřením správnosti účetních metod používaných MŽP a ostatních podmínek vedení účetnictví bylo zjištěno, že v některých případech nebylo účetnictví MŽP v roce 2013 vedeno tak, aby bylo úplné a správné.

Inventarizaci, kterou se ověřuje, zda skutečné stavy majetku a závazků odpovídají stavům vedeným v účetnictví, neprovedlo MŽP v roce 2013 v souladu se zákonem o účetnictví, a v důsledku toho je dle ustanovení § 8 odst. 4 tohoto zákona jeho účetnictví neprůkazné.

#### Účetní závěrka MŽP sestavená k 31. prosinci 2013

Schvalující orgán MŽP účetní závěrku sestavenou k 31. prosinci 2013 schválil.

Při kontrole bylo zjištěno, že ÚZ MŽP sestavená k 31. prosinci 2013 neobsahovala všechny povinné součásti uvedené v § 18 odst. 2 zákona o účetnictví, což ustanovení § 37 tohoto zákona kvalifikuje jako přestupek.

Spolehlivost informací účetní závěrky jako celku byla posuzována z hlediska jejich významnosti. Pro posouzení spolehlivosti účetní závěrky MŽP sestavené k 31. prosinci 2013 byla stanovena významnost (materialita)<sup>78</sup> ve výši 400 milionů Kč, jedná se o hodnotu nesprávností, u kterých je možné přiměřeně očekávat, že jednotlivě nebo v součtu ovlivní ekonomická rozhodnutí uživatelů účetní závěrky.

Některé informace v účetní závěrce MŽP sestavené k 31. prosinci 2013 nebyly vykázány v souladu s předpisy upravujícími vedení účetnictví. V údajích vykázaných za běžné období byly zjištěny celkové nesprávnosti ve výši 7,1 mld. Kč. Při porovnání se stanovenou hladinou významnosti jde o nesprávnosti v souhrnu významné. Z celkové zjištěné nesprávnosti představuje 90 % nesprávnost ve výši 6 422 019 456,84 Kč zjištěná v přehledu o peněžních tocích. Možnost vyjádření se ke spolehlivosti účetní závěrky jako celku byla ale ve významném rozsahu<sup>79</sup> omezena, a to z důvodu nejednoznačností a nejasností při aplikaci ustanovení právních předpisů a ČÚS upravujících vedení účetnictví v roce 2013.<sup>80</sup> Přitom kvalitní předpisy jsou základem pro to, aby byla dobrá účetní

**77** Viz usnesení vlády České republiky ze dne 23. října 2013 č. 798, *k dalšímu zapojení výkonových ukazatelů do rozpočtového procesu*.

**78** Hladina významnosti pro účetní závěrku jako celek byla stanovena – v souladu s dlouhodobě uplatňovaným postupem NKÚ pro posuzování spolehlivosti účetních závěrek organizačních složek státu vycházejícím z mezinárodně uznávané nejlepší praxe – na úrovni cca 2 % z celkových nákladů MŽP vykázaných k 31. prosinci 2013.

**79** Viz část II. tohoto kontrolního závěru.

**80** Oblast transferů spolufinancovaných z rozpočtu EU a poskytovaných příjemci formou předfinancování, které mají být následně kryty z rozpočtu EU, je s účinností od 1. ledna 2015 nově upravena vyhláškami č. 473/2013 Sb. a č. 301/2014 Sb., kterými se mění 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, a dále ČÚS č. 703 zveřejněným ve *Finančním zpravodaji* č. 5 dne 19. prosince 2014.

praxe, která je základem pro transparentnost<sup>81</sup>, což je jeden z prvků zodpovědného hospodaření s veřejnými prostředky.

**Možnost vyjádřit se ke spolehlivosti účetní závěrky byla ve významném rozsahu omezena z důvodu nejednoznačností a nejasností při aplikaci ustanovení právních předpisů, a proto se NKÚ ke spolehlivosti účetní závěrky MŽP sestavené k 31. prosinci 2013 nevyjadřuje.** Nejednoznačností a nejasností při aplikaci ustanovení právních předpisů a ČÚS nemohou být dány k tíži MŽP. **Pokud by vyhodnocení správnosti účtování a vykazování skutečností nebylo takto limitováno, vedlo by vyhodnocení nesprávností zjištěných v oblastech nezatížených těmito nejasnostmi a nejednoznačnostmi k modifikovanému stanovisku.**

**Současně NKÚ upozorňuje uživatele účetní závěrky na skutečnost,** že MŽP v ÚZ k 31. prosinci 2013 vykazovalo jako dlouhodobý nehmotný majetek<sup>82</sup> na účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* částku ve výši 7 476 363 065,03 Kč<sup>83</sup> představující hodnotu emisních povolenek (v ocenění reálnou hodnotou) zahrnutých v majetku MŽP k 31. prosinci 2013 a dále na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* částku 9 872 757 279,04 Kč z titulu zařazení povolenek na emise do majetku MŽP v roce 2013 (v ocenění reprodukční pořizovací cenou k datu zařazení do majetku). Existence povolenek na emise vykázaných k datu účetní závěrky nebyla při inventarizaci prokázána výpisem z účtu v registru EU s odůvodněním, že MŽP nemá přístup do registru EU na účty, na kterých se povolenky generují. Vykázané množství je tak jejich odhadem.

Právní předpisy platné pro účtování a vykazování dlouhodobého majetku ale požadují jeho přesné zachycení z hlediska množství. U této specifické majetkové složky upozorňuje NKÚ na skutečnost, že okamžik vzniku účetního případu nelze ze stávající právní úpravy ČR ani z právních předpisů Evropské unie jednoznačně určit. Současně nelze jednoznačně stanovit množství povolenek připadajících ČR k určitému okamžiku (k datu účetní závěrky), a to s ohledem na průběžně se měnící množství bezplatných povolenek (způsobené např. změnami v rozsahu provozu jednotlivých zařízení), a v důsledku toho měnícího se množství povolenek určených k dražbě. Přitom zvolený okamžik účetního případu, určení množství povolenek a jejich ocenění v aktuální tržní ceně k datu<sup>84</sup> jejich zařazení do majetku ovlivňují významně hodnoty vykázané v účetní závěrce.

Celkový dopad operací s povolenkami, které jsou nástroji pro plnění společného závazku členských zemí Evropské unie na snížení emisí skleníkových plynů, je výsledně vykázan ve výkazu rozvaha v aktivech na účtu „povolenky na emise“ a v pasivech se rozkládá do několika částí vlastního kapitálu: do položky „vlastní jmění“ při nabytí povolenek na emise, do položky „jiné oceňovací rozdíly“ při oceňování povolenek na emise určených k prodeji reálnou hodnotou k datu účetní

---

81 Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti (viz <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9KGM74YC>) stanovuje transparentnost jako jedno ze základních pravidel při nakládání s veřejnými financemi.

82 Statistika v systému národních účtů zachycuje povolenky na emise skleníkových plynů jako hmotná nevyroběná aktiva (viz [http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/9A002AD939/\\$File/000112c05.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/9A002AD939/$File/000112c05.pdf)).

83 Tento údaj je zatížen nesprávností (podhodnocením účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity*) ve výši 190 809 689,38 Kč v důsledku přecenění na reálnou hodnotu i bezplatných povolenek, které nejsou určeny k prodeji.

84 Na tržní cenu povolenek má kromě jiného vliv i případná změna harmonogramu dražeb povolenek, tzv. backloading. Jde o opatření Komise reagující na množství povolenek v oběhu v rámci EU ETS. Rozsah uplatnění backloadingu je nyní určen nařízením Komise (EU) č. 176/2014 ze dne 25. února 2014, kterým se mění nařízení (EU) č. 1031/2010, a to zejména s cílem stanovit objem povolenek, které se mají dražit v období 2013–2020. S účinností od 27. února 2014 je tak platná změna, která spočívá ve stažení 400 mil. povolenek z dražeb v roce 2014, 300 mil. povolenek z dražeb v roce 2015 a 200 mil. povolenek z dražeb v roce 2016. O 300 mil. takto stažených povolenek pak bude navýšeno dražené množství v roce 2019 a o zbylých 600 mil. povolenek v roce 2020. Tato změna reagovala na přebytek povolenek v oběhu v EU ETS, který snižoval cenu povolenek na trhu.

závěrky<sup>85</sup>, do položky „výsledek hospodaření běžného účetního období“<sup>86</sup> při jejich prodeji či přidělení bezplatných povolenek<sup>87</sup>, do položky „jiné oceňovací rozdíly“ při oceňování povolenek na emise určených k prodeji reálnou hodnotou k datu účetní závěrky a jako součást konečného zůstatku příjmového účtu OSS<sup>88</sup> v případě peněžních prostředků získaných za prodej povolenek v roce 2013. Specifická povaha povolenek vyžaduje při aplikaci stávajících postupů účtování uvedení dalších doplňujících informací v příloze účetní závěrky.

Podle názoru NKÚ platná účetní regulace není dostatečně určitá pro věrné zobrazení všech skutečností souvisejících s nakládáním s majetkem vymezeným jako obsah položky „povolenky na emise“ ve výkazu rozvaha. Právní předpisy upravující oblast účetnictví v České republice jsou ovlivněny absencí definic pojmů „aktivum“ a „pasivum“. Obsahové vymezení některých položek výkazu rozvaha je definováno vyhláškou č. 410/2009 Sb., toto vymezení však nepředstavuje definici aktiva v obecné rovině. Český účetní standard pro účetní zobrazení operací souvisejících s hospodařením s povolenkami na emise vydán nebyl. Věrnost zobrazení skutečností souvisejících s plněním závazků z *Kjótského protokolu* jednotlivými smluvními stranami je problematika aktuálně řešená i v mezinárodním měřítku. International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) ji pro rok 2015 zařadil k aktuálnímu řešení<sup>89</sup>. Byl zahájen projekt za účelem stanovení vhodného mezinárodního účetního řešení této problematiky<sup>90</sup>. Byly identifikovány problémy, které by měly být v rámci tohoto projektu řešeny:

- zda kjótské jednotky (AAU) splňují definici aktiva,
- pokud jsou aktivem, jaká je jejich povaha a jak je vyčíslit,
- zda z podmínek *Kjótského protokolu* a ostatních mezinárodních smluv a dohod plynou vládám závazky,
- zda z alokace bezplatných povolenek na emise plynou pro administrátora<sup>91</sup> náklady a závazky, a pokud ano, v jakém okamžiku vznikají a jak mají být oceněny.

Danou problematiku je proto v České republice vhodné řešit při znalosti výstupů z tohoto projektu a také s ohledem na skutečnost, že závazek na snížení emisí skleníkových plynů je členskými zeměmi Evropské unie plněn společně. Správnost údajů shromažďovaných v *Centrálním systému účetních informací státu* je důležitá pro jejich další použití<sup>92</sup>.

---

85 Rozdíl z ocenění povolenek reálnou hodnotou k datu účetní závěrky nevykázalo MŽP v důsledku nesprávného účtování na účtu 407 – *Jiné oceňovací rozdíly*, ale vykázalo jej jako součást výsledku hospodaření za běžné účetní období.

86 Z prodeje povolenek byla za rok 2013 vykázána u MŽP ztráta, a to v důsledku změny reálné hodnoty povolenek v průběhu roku 2013. Nesprávným účtováním MŽP se součástí výsledku hospodaření za rok 2013 staly i náklady z přecenění reálnou hodnotou, které měly být účtovány až v následujícím účetním období k okamžiku prodeje.

87 Za rok 2014 bude v účetní závěrce MŽP vykázána ztráta i z titulu přidělení bezplatných povolenek jednotlivým provozovatelům zařízení. Vyřazení bezplatných povolenek z majetku účtuje MŽP při převodu jednotlivým provozovatelům, v souladu s doporučením MF, na účet 543 – *Dary*. Účetní závěrka tak bude podávat informaci o tom, že stát „dává podnikatelům dary z vlastního jmění“ a tím zhoršuje svůj výsledek hospodaření. Tyto údaje budou za účetní období 2015 vstupovat do souhrnných účetních výkazů za Českou republiku.

88 Kladný zůstatek příjmového účtu OSS se vykazuje v pasivech se záporným znaménkem.

89 Viz <http://www.ifac.org/public-sector/projects/emissions-trading-schemes>.

90 Viz <https://www.ifac.org/sites/default/files/meetings/files/Agenda%20Item%203%20combinedv1.pdf>.

91 Administrátor je charakterizován jako subjekt, který v rámci systému obchodování s emisemi vydává povolenky.

92 Na základě dat z *Centrálního systému účetních informací státu* je tvořen i konvergenční program (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/pokyny-a-sdeleni/2014/prezentace-z-celostatni-financni-konfere-19909>).

## Finanční výkazy

Ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2013 byla zjištěna nesprávnost v celkové výši 3 531 465,56 Kč vzniklá v důsledku nesprávné aplikace druhového třídění položek rozpočtové skladby.

## Závěrečný účet

ZÚ kapitoly MŽP za rok 2013 v průvodní zprávě neobsahoval veškeré povinné skutečnosti tak, jak je stanoví vyhláška č. 419/2001 Sb.

## Hospodaření mimo rozpočet

### – Revolvingový fond

MŽP na základě dodatku č. 2 k memorandu o porozumění mezi Evropskou komisí a MŽP, ve znění dodatku č. 1, hospodařilo s peněžními prostředky poskytnutými Evropskou komisí jako s mimorozpočtovými zdroji a vytvořilo z nich tzv. revolvingový fond, se kterým hospodařilo mimo rozpočet.

V dodatku č. 2 je stanoveno, že se Evropská komise k datu jeho platnosti vzdává všech svých práv a závazků vyplývajících z memoranda a jeho dodatku č. 1. Současně je v něm výslovně uvedeno, že účel použití těchto prostředků bude nadále určen smluvní stranou tohoto dodatku a budou využity mimo jakýkoli program Evropské unie, který by stanovil účel jejich použití. Využití těchto prostředků má být v souladu s předpisy aplikovanými v České republice, což při hospodaření s nimi splněno nebylo. MŽP při hospodaření s těmito prostředky porušovalo rozpočtová pravidla i zákon o účetnictví. Tím, že ani k 1. dubnu 2013 nebyly peněžní prostředky převedeny z účtů u komerční bankovní instituce na účty České národní banky, porušilo MŽP rozpočtovou kázeň. Tato skutečnost ovlivnila výši prostředků, se kterými v průběhu roku mohla disponovat státní pokladna<sup>93</sup>.

NKÚ na základě předložené dokumentace a skutečností zjištěných při kontrole zastává názor, že prostředky uložené v revolvingovém fondu byly poskytnuty České republice, jejímž jménem jednalo MŽP. Od 1. ledna 2001 nemohlo být MŽP smluvní stranou žádné smlouvy, neboť nemělo právní subjektivitu. Prostředky tak nemohly být poskytnuty MŽP, neboť organizační složka státu nic vlastnit nemůže a přísluší jí pouze hospodaření s majetkem státu. Jelikož prostředky byly poskytnuty České republice, měly se stát příjmem státního rozpočtu a mělo s nimi být nakládáno jako s prostředky státního rozpočtu. S ohledem na formu a obsah předmětného memoranda a jeho dodatků nelze tyto dokumenty považovat za právní akt ve smyslu ustanovení § 45 odst. 3 rozpočtových pravidel, dle kterého MŽP tyto prostředky kvalifikovalo.

### – Prostředky twinningových projektů

Při hospodaření s prostředky twinningových projektů porušilo MŽP rozpočtová pravidla i zákon o účetnictví.

Tím, že tyto peněžní prostředky nebyly nejpozději k 1. dubnu 2013 převedeny z účtů u komerční bankovní instituce na účty České národní banky, porušilo MŽP rozpočtovou kázeň. Tato skutečnost ovlivnila výši prostředků, se kterými v průběhu roku mohla disponovat státní pokladna.

MŽP tyto prostředky kvalifikovalo jako „ostatní fond“ a vykazovalo je v účetní závěrce na účtu 419 – *Ostatní fondy*. Rozpočtová pravidla ale neumožňují organizační složce státu vytvořit jiné fondy než fond kulturních a sociálních potřeb a rezervní fond.

O pohybu peněžních prostředků na bankovních účtech účtovalo MŽP měsíčně souhrnnou částkou představující změnu stavu peněžních prostředků. MŽP tak porušilo zákon o účetnictví, protože neúčtovalo o jednotlivých účetních případech k okamžiku jejich uskutečnění.

---

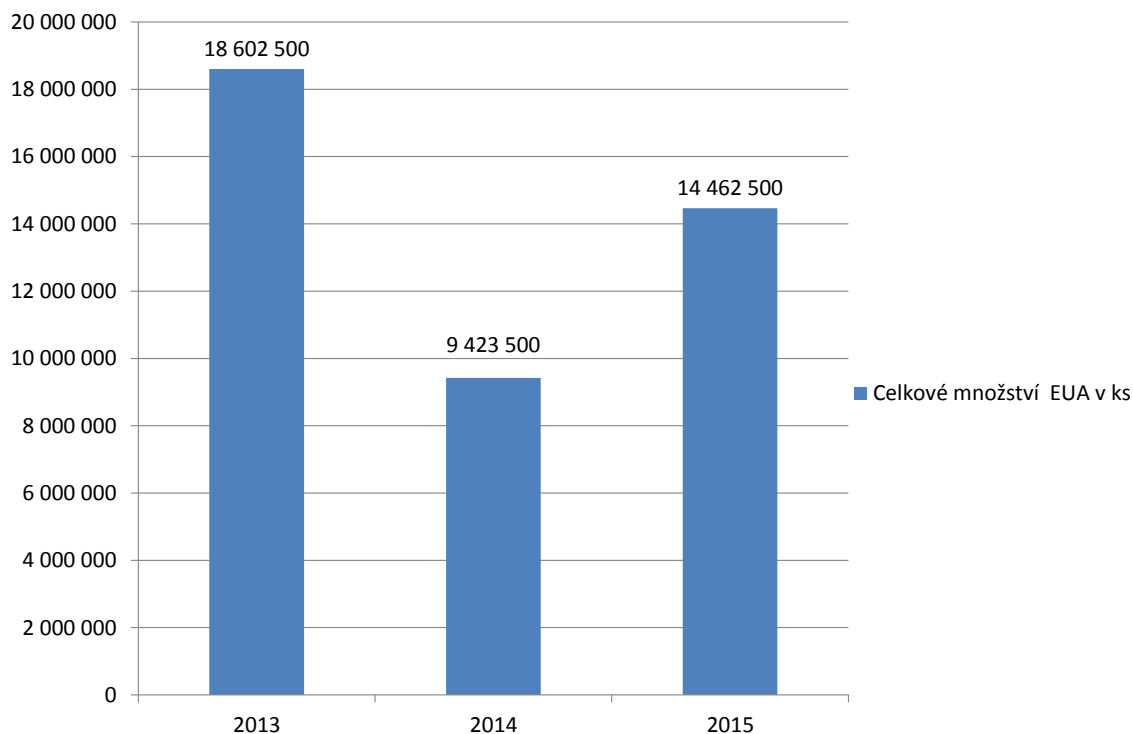
93 Ustanovení § 33 rozpočtových pravidel.



## Příloha č. 1 – Množství povolenek na emise (EUA) určených pro Českou republiku pro obchodovací období 2013 až 2020

### A. Povolenky na emise (EUA) určené k dražbě

Množství EUA dle čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/87/ES v ks

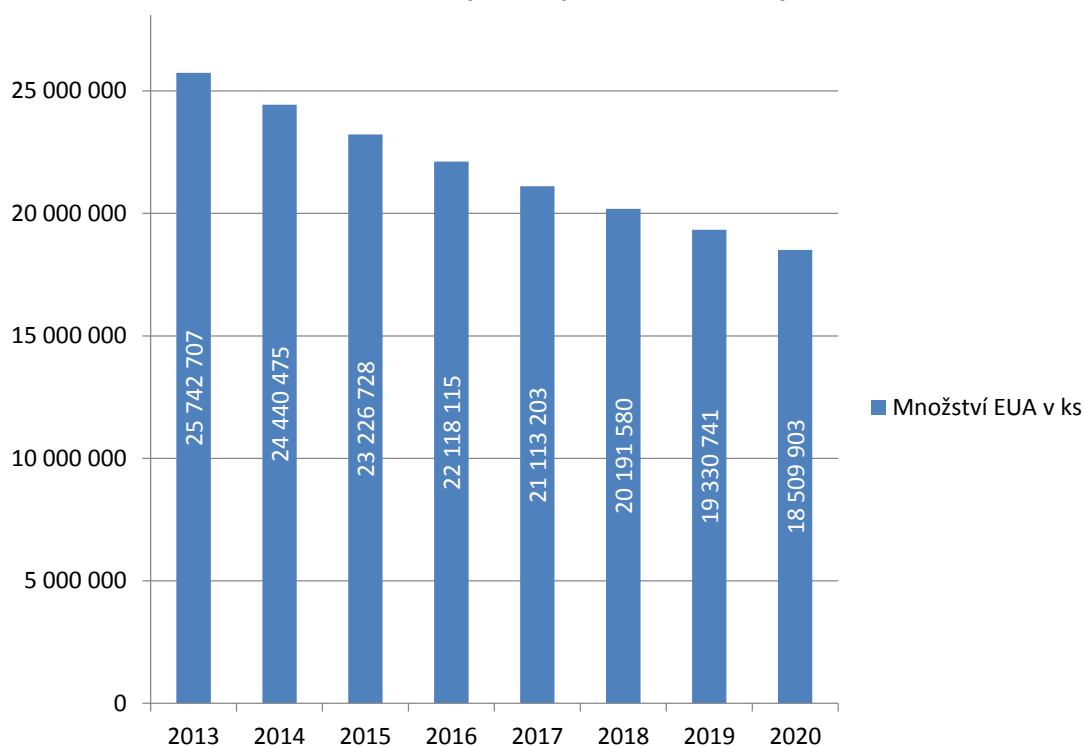


**Zdroj:** společnost European Energy Exchange AG (EEX) se sídlem v Lipsku (energetická burza), dražební kalendáře na roky 2013 až 2015 (EEX Auction Calendar 2014, EEX Auction Calendar 2015), <https://www.eex.com/en/products/environmentals/emission-allowances/emissions-auctions>.

Uvedeno je množství EUA, které jsou určeny k dražbě dle dražebního kalendáře, jako celkové množství v jednotlivých letech.

## B. Bezplatné povolenky na emise (EUA) přidělované dle článku 10a směrnice o EU ETS

Množství EUA dle čl. 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/87/ES v ks

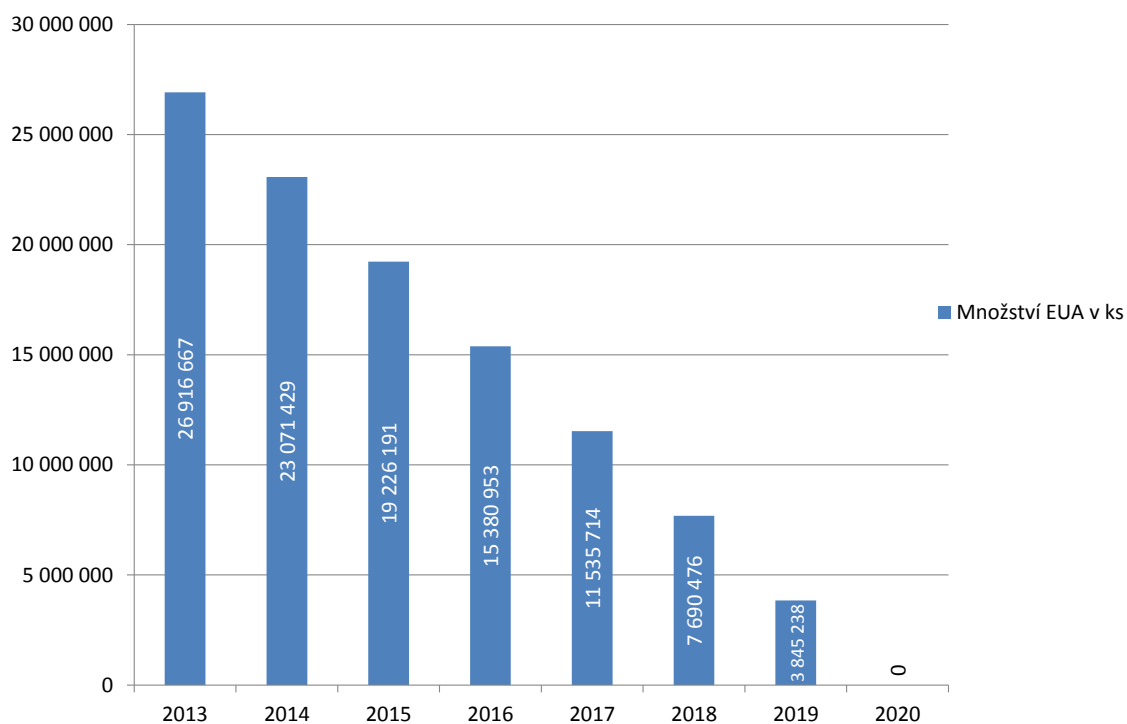


Zdroj: [http://www.mzp.cz/cz/narodni\\_alokacni\\_tabulka](http://www.mzp.cz/cz/narodni_alokacni_tabulka).



### C. Bezplatné povolenky na emise (EUA) přidělované dle článku 10c směrnice o EU ETS

Množství EUA dle čl. 10c směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/87/ES v ks

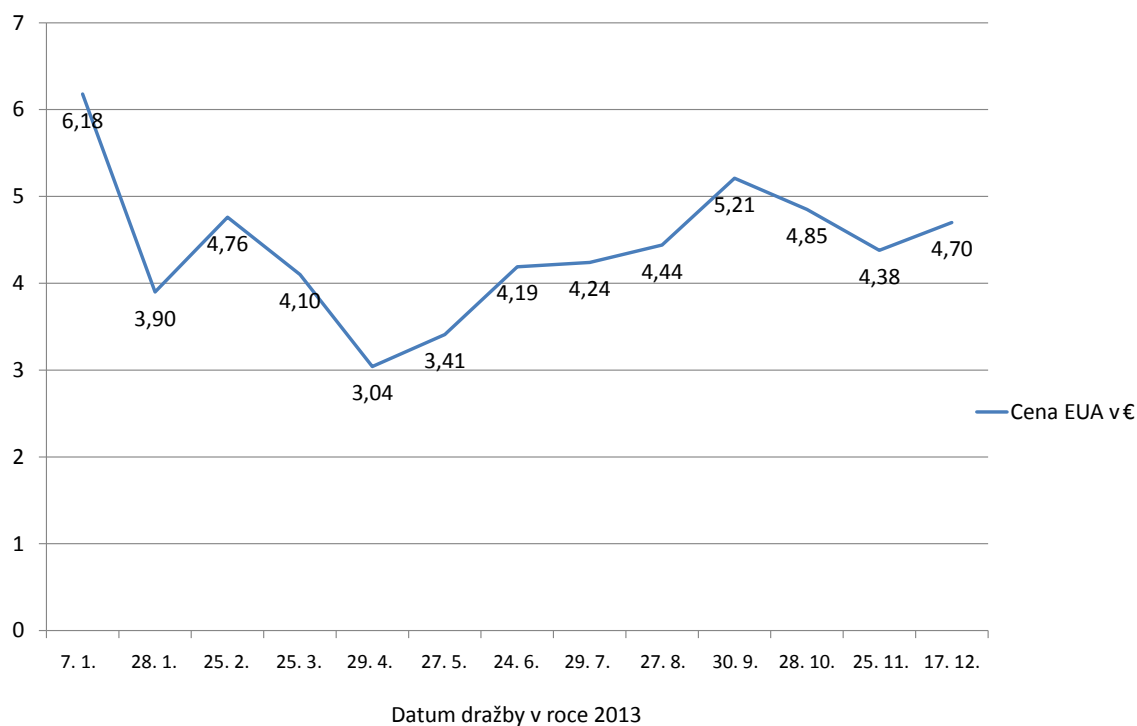


Zdroj: [http://www.mzp.cz/cz/narodni\\_plan\\_investic\\_cr](http://www.mzp.cz/cz/narodni_plan_investic_cr).



## Příloha č. 2 – Vývoj tržních cen povolenek na emise (EUA) určených v roce 2013 k dražbě

Tržní cena EUA v €



**Zdroj:** společnost European Energy Exchange (EEX) se sídlem v Lipsku (energetická burza), <https://www.eex.com/en/market-data/emission-allowances/auction-market/european-emission-allowances-auction#>.

**Pozn.:** Jde o údaje o tržní ceně EUA vydaných pro třetí obchodovací období v EU ETS pro společnou dražební platformu členských států Evropské unie.



14/20

## Peněžní prostředky státu vynakládané na výstavbu, provoz a využívání služeb datových center

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky vynakládanými na výstavbu a provoz Národního datového centra (dále jen „datové centrum STC<sup>1</sup>“) včetně nákladů vybraných organizačních složek státu na nákup hostingových, serverhousingových a dalších souvisejících služeb.

Kontrolovaným obdobím bylo období let 2010 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

STÁTNÍ TISKÁRNA CENIN, státní podnik (dále také „STC“ nebo „státní podnik“).

Kontrola byla prováděna od června do prosince roku 2014.

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

**Kolegium NKÚ** na svém V. jednání, které se konalo dne 30. března 2015,

**schválilo** usnesením č. 12/V/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Datová centra jsou specificky upravené prostory, které splňují řadu technických, fyzikálních a bezpečnostně-organizačních parametrů (např. dostupnost napájení, požadovaná teplota, zabezpečení objektu atd.). Datová centra slouží k umístění a chodu počítačových technologií a mohou mít podobu budovy nebo samostatné místnosti. Mezi základní služby datových center patří pronájem výpočetního výkonu a diskového prostoru na počítačovém vybavení, které vlastní provozovatel datového centra, (tzv. hosting) a pronájem kapacity datového centra za účelem umístění a provozu vlastních zařízení (tzv. housing).

V současné době jsou datová centra jednou z významných součástí bezpečného a spolehlivého provozu moderních informačních systémů (dále jen „IS“). Požadavek na bezpečný a spolehlivý provoz IS se projevuje napříč celou státní správou. Orgány státní správy a jiné státní organizace zajišťují provoz IS budováním vlastních datových center nebo zakoupením příslušných služeb od

---

1 Datové centrum STC zahrnuje jak serverovny ve výrobním závodě III v objektu Státní tiskárny cenin v ulici Na Vápence, tak nově postavenou budovu ve stejném areálu.

dodavatelů. Významnost datových center rovněž podporuje i skutečnost, že byla v roce 2010 zařazena na seznam prvků kritické infrastruktury<sup>2</sup>.

Dne 23. 10. 2000 byl zřízen Úřad pro veřejné informační systémy jako ústřední správní úřad pro vytváření a rozvoj informačních systémů veřejné správy. Mezi jeho hlavní úkoly patřilo zpracovávat ve spolupráci s orgány státní správy návrhy strategických dokumentů v oblasti informačních systémů veřejné správy, a to i z hlediska bezpečnosti těchto systémů. Zároveň měl předkládat tyto dokumenty vládě, sledovat a analyzovat informační potřeby veřejné správy a stav informačních systémů veřejné správy. Od ledna 2003 přešly tyto úkoly na nově vzniklé Ministerstvo informatiky a po jeho zrušení, tj. od června 2007, na Ministerstvo vnitra. MV se tak stalo hlavním koordinátorem v oblasti informačních a komunikačních technologií. Zvláštního významu nabývají datová centra v souvislosti s provozem IS, které zajišťují informační a datovou podporu orgánům státní správy a službám poskytovaným státní správou veřejnosti, tj. eGovernmentu.

Problematika provozu IS a s tím související potřeba služeb datových center byla podrobena několika kontrolám NKÚ. Jednalo se zejména o kontrolní akce č. 12/36, č. 13/12 a č. 14/02. Z těchto kontrolních akcí vyplynulo, že orgány státní správy byly nuceny řešit potřebu provozu IS a uložení dat individuálně nájmem služeb či výstavbou vlastních datových center. Např. IS základních registrů, a to registru obyvatel, registru osob a registru práv a povinností, je provozován v datovém centru STC, IS datových schránek je provozován v datových centrech České pošty, s.p., (dále také „Česká pošta“), *Registr územní identifikace, adres a nemovitostí* je provozován v datovém centru Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a v datovém centru externího dodavatele.

Pro poskytování služeb datového centra orgánům státní správy vznikl odštěpením od STC k 1. 1. 2015 nový státní podnik pod názvem Státní pokladna Centrum sdílených služeb.

Tato kontrolní akce se vedle výstavby a provozu datového centra STC zaměřila též na strategické řízení státní správy v oblasti využívání datových center.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Strategické řízení rozvoje IS ve veřejné správě

MV nenavrholo od převzetí odpovědnosti (červen 2007) za koordinaci v oblasti informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) na základě novely kompetenčního zákona<sup>3</sup> až do ukončení kontroly strategii pro oblast využívání datových center na národní úrovni, kterou by vláda schválila svým usnesením. Ani přijetím dokumentu *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* (dále také „Strategický rámec“), který vláda schválila svým usnesením ze dne 27. 8. 2014 č. 680<sup>4</sup>, se tato skutečnost nezměnila. V současnosti tedy **není nastaven systém rozvoje udržitelnosti sdílených služeb datových center, není stanovena koordinace budování a rozvoje datových center, není stanoveno, kde by měly být současné i nově**

2 Jedná se o seznam prvků, jejichž narušení by mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu. Obsah seznamu, ve kterém jsou uvedena i datová centra, je dán nařízením vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury.

3 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky; odpovědnost MV za koordinaci ICT byla doplněna novelou kompetenčního zákona č. 110/2007 Sb., o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů.

4 Usnesení vlády ze dne 27. 8. 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.*

### **vzniklé informační systémy provozovány, a neexistují pravidla pro přechod veřejné správy do datových center provozovaných Českou poštou či STC.**

Přijetím Strategického rámce došlo k rozdělení kompetencí mezi MV a MF v oblasti ICT, a to tak, že MV je gestorem informačních systémů sloužících široké veřejnosti (např. IS datových schránek, základní registry, CzechPoint) a zajišťuje pro ně páteřní infrastrukturu<sup>5</sup>. MF je gestorem IS v oblasti finančního řízení, daňové oblasti, státní pokladny a další podpory ICT v rámci řídicích procesů na úrovni státní správy a páteřní infrastruktury pro služby, jejichž uživateli jsou orgány státní správy.

### **Součástí Strategického rámce není konkrétní stanovení koordinace budování datových center pro provoz informačních systémů veřejné správy ani pravidla jejich využívání.**

Datová centra byla zařazena mezi prvky kritické infrastruktury na základě nařízení vlády č. 432/2010 Sb.<sup>6</sup> Zpracování seznamu těchto prvků je v odpovědnosti MV<sup>7</sup>. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že tento seznam schválený usnesením vlády ČR ze dne 14. 12. 2011 č. 934<sup>8</sup> nepodává úplný a spolehlivý přehled o datových centrech spadajících do kritické infrastruktury, neboť neobsahuje datové centrum STC, ve kterém jsou mimo jiné provozovány základní registry a státní pokladna. V případě mimořádné události, při které je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, by neúplnost a nespolehlivost informací v tomto seznamu mohly negativně ovlivnit řešení krizových situací. Například by mohlo dojít k zásadnímu omezení dostupnosti nezbytných služeb, které stát zajišťuje občanům (registry, CzechPoint apod.).

Povinnost poskytovat vládě informace o zajištění vybraných ICT služeb využívaných státní správou byla stanovena pouze pro MV<sup>9</sup>, a to jen ve vztahu ke službám zajišťovaným Českou poštou, ačkoli Ministerstvem financí založený podnik STC také od roku 2009 poskytuje klíčové služby pro orgány státní správy (více v kap. 2.2). **Vláda tak nemá možnost získat úplné informace o zajištění ICT služeb ve státní správě.**

## **2. Datová centra v resortu Ministerstva financí**

MV jako hlavní koordinátor informačních a komunikačních technologií nenastavilo strategii pro vytváření a využívání datových center veřejnou správou. MF tak řešilo vlastní potřebu provozu IS a uložení dat vybudováním datového centra ve spolupráci s STC.

MV by se podle zákona č. 365/2000 Sb.<sup>10</sup> mělo vyjadřovat k pořizování, obnově a provozování informačních a komunikačních technologií financovaných z prostředků státního rozpočtu a současně podle usnesení vlády<sup>11</sup> by mělo MV vydávat stanoviska k ICT projektům financovaným z prostředků Evropské unie. Tím, že STC financuje budování datových center bez použití prostředků státního rozpočtu a Evropské unie, MV se k budování datových center STC nevyjádřilo ani nevydalo stanovisko, přestože koordinační role MV vyplývá z kompetenčního zákona. Tato koordinační role má přispět k přehledu MV o budování datových center a realizaci ICT projektů orgány veřejné správy. Bez kompletního přehledu investic v oblasti ICT nemůže MV tuto oblast úspěšně koordinovat. MV si tedy jako koordinátor dostatečně nezabezpečilo podmínky, aby mohlo plnit koordinační roli vyplývající z kompetenčního zákona.

<sup>5</sup> Pojem „infrastruktura“ označuje sadu vzájemně propojených výpočetních a komunikačních zařízení, systémů a aplikací, které umožňují fungování příslušných ICT služeb.

<sup>6</sup> Nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury.

<sup>7</sup> Odpovědnost vyplývá ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

<sup>8</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 14. 12. 2011 č. 934, *k určení prvků kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem je organizační složka státu*, aktualizováno usnesením vlády ČR ze dne 4. 9. 2013 č. 681.

<sup>9</sup> Povinnost stanovilo usnesení vlády ze dne 4. 4. 2012 č. 224, *k Informaci o zajištění vybraných služeb informačních a komunikačních technologií využívaných státní správou*.

<sup>10</sup> Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

<sup>11</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 9. 7. 2008 č. 854, *ke Strategii rozvoje služeb pro informační společnost v České republice na období 2008–2012*.

## 2.1 Realizace resortního datového centra Ministerstva financí

MF ve svých resortních strategických a koncepčních dokumentech již v roce 2002 stanovilo záměr vybudovat dvě datová centra pro resortní využití (využití organizacemi podřízenými MF). Zahájení stavby prvního datového centra MF předpokládalo v roce 2004 a dokončení v roce 2005. MF od roku 2005 do roku 2011 zaplatilo 32,3 mil. Kč vč. DPH za zpracování strategických dokumentů, koncepcí, studie pro výstavbu datového centra a dalších dokumentů souvisejících s přípravou využití resortního datového centra a přípravou zadávací dokumentace na využívání služeb datového centra vč. souvisejících konzultačních služeb. Informace o přípravě druhého datového centra je uvedena v kap. 2.4.

Ačkoliv dle prvního záměru plánovalo MF dokončit výstavbu prvního datového centra v roce 2005, teprve v červenci 2005 MF informovalo STC o rozhodnutí vybudovat datové centrum v areálu tohoto státního podniku. Část datového centra nezbytnou pro provoz *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „provoz státní pokladny“) zprovoznila STC ve stávajícím objektu koncem roku 2009. Další prostory chtěla STC ve svém areálu vybudovat jako nový objekt. Opoždění přípravy datového centra bylo provázáno nedostatečnou součinností mezi MF a STC. I přes opakovanou urgenci STC neuzavřelo MF se státním podnikem smlouvu o spolupráci při zajištění výstavby datového centra a jeho technické požadavky MF definovalo a předalo STC až v polovině roku 2007.

V září 2005 MF uzavřelo smlouvu s externím dodavatelem na zpracování úvodní studie stavby datového centra. STC tuto studii od MF převzala a zadala vypracování projektové dokumentace pro územní řízení stejnému dodavateli. STC si poté nechala vypracovat stanovisko od České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě se závěrem, že do studie a projektové dokumentace pro územní řízení byla vložena invence autora, a ten má tudíž právo užívat autorských práv. Na základě tohoto stanoviska zadala STC vypracování projektové dokumentace pro stavební povolení a provedení stavby v jednacím řízení bez uveřejnění s odkazem na autorská práva. Generálním projektantem stavby datového centra se tak stala společnost, která vypracovala úvodní studii a projektovou dokumentaci pro územní řízení.

Z předmětu výše uvedené smlouvy na zpracování projektové dokumentace pro stavební povolení a provedení stavby STC vyjmula zpracování projektové dokumentace, která zahrnovala vybrané části technologie datového centra (vč. záložního zdroje UPS<sup>12</sup>). V zadávací dokumentaci si STC vyhradila jako dodavatele této části projektové dokumentace společnost, která od počátečních fází přípravy datového centra byla poradcem pro stavbu a technologii a následně se stala i vítězem soutěže na zhotovitele stavby. Uvedená společnost vypracovala na objednávku STC zmiňovanou část projektové dokumentace pro stavební povolení.

STC ke smlouvě s generálním projektantem uzavřela sedm dodatků. Jedním z nich byl dodatek na zpracování projektové dokumentace pro provedení stavby technologické části. **STC porušila zákon o veřejných zakázkách, neboť zpracování této dokumentace zadala v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž byly splněny podmínky pro tento způsob zadání.** Zpracování prováděcí dokumentace technologické části stavby bylo v kontrolovaném případě nezbytnou součástí projektových činností, a proto nemohla potřeba jejího zpracování vzniknout v důsledku okolností objektivně nepředvídaných<sup>13</sup>. Navíc byla povinnost jejího vypracování obsažena v zadávací dokumentaci a smlouvě na vypracování projektové dokumentace stavby datového centra.

Veřejnou zakázku na realizaci stavby datového centra zadala STC formou otevřeného zadávacího řízení.

**12** UPS z angl. *Uninterruptible Power Supply* – v češtině tzv. záložní zdroj.

**13** Viz § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

V zadávací dokumentaci požadovala STC po uchazečích dodat taková technologická zařízení (vč. záložních zdrojů UPS), která splňují přesně definované technické parametry, nebo popř. nabídnout taková zařízení, která vykazují lepší než definované parametry.

Nabídku podali tři uchazeči, z toho nabídky dvou uchazečů, které byly o cca 50 mil. Kč nižší, byly vyřazeny na základě znaleckých posudků s odůvodněním, že tyto nabídky nesplňují podmínky zadání, a to zejména v technologické části zahrnující zdroje UPS. Jinými slovy řečeno, **jediný uchazeč, který nebyl vyloučen v průběhu zadávacího řízení, byl dodavatel projektové dokumentace pro stavební povolení k této technologii. Jeho nabídka přesně odpovídala parametrům v zadávací dokumentaci, která vznikla z projektové dokumentace vytvořené tímto uchazečem.**

STC za přípravu a realizaci stavby datového centra uhradila celkem 386 mil. Kč vč. DPH.

## 2.2 Provoz a využívání datových center Státní tiskárny cenin

STC poskytuje MF hostingové služby datového centra od roku 2009 za účelem provozu státní pokladny a současně mu poskytuje s ní související služby Service Desku (více v kap. 2.3.1). V roce 2011 začala STC poskytovat služby datových center dalším dvěma subjektům. V polovině roku 2012 uvedla STC do zkušebního provozu nové datové centrum a současně uzavřela smlouvu se Správou základních registrů za účelem provozu základních registrů. Zkušební provoz v nově vybudovaných prostorech byl zahájen v druhém pololetí roku 2012. Následně po zahájení ostrého provozu počátkem roku 2013 uzavřela STC další tři smlouvy na poskytování služeb datového centra.

Podle podnikatelského záměru STC, který vycházel ze strategie ICT<sup>14</sup> resortu MF, měl být základní poskytovanou službou datového centra hosting zejména pro resort MF. S výjimkou smluv uzavřených s MF, jejichž předmětem bylo poskytování hostingových služeb, byl do ukončení kontroly NKÚ předmětem všech ostatních smluv housing. STC tak v rámci většiny kontraktů poskytovala služby s nižší přidanou hodnotou.

V současnosti si může soukromá společnost nakoupit od STC služby datového centra a následně je prodat jinému subjektu státní správy. NKÚ již na tuto situaci upozorňoval v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 12/35, ve kterém bylo uvedeno, že informační systémy pro výplaty dávek Ministerstva práce a sociálních věcí jsou provozovány v datovém centru STC prostřednictvím soukromé společnosti. **NKÚ opětovně upozorňuje na možné riziko nehospodárného vynakládání peněžních prostředků státu v případech, kdy jsou orgánům státní správy při využívání služeb datových center prodávány služby zakoupené od státního podniku přes prostředníka – soukromou společnost.**

Od zahájení ostrého provozu do ukončení této kontroly byla obsazenost nově vybudovaného datového centra cca 50%. Přibližně polovina kapacity tohoto datového centra tak byla k datu ukončení kontroly téměř 2 roky nevyužitá.

Důvody nízké obsazenosti nově vybudovaného datového centra STC jsou dle názoru NKÚ zejména:

- nedostatečná koordinace ze strany MV a neexistence předpisu, který by vymezoval, které IS mají být provozovány v datových centrech pod kontrolou státu<sup>15</sup>;
- vyšší cena poskytovaných služeb zejména v počátku provozu nově vybudovaného datového centra STC oproti soukromým společnostem provozujícím datová centra, neboť STC v počátku stanovovala ceny svých služeb na základě nákladů souvisejících s aktuální obsazeností datového centra<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> ICT strategie resortu Ministerstva financí ČR pro období 2009–2013.

<sup>15</sup> Tj. u subjektů, ve kterých má stát výlučná majetková práva.

<sup>16</sup> V říjnu 2013 přijala STC opatření, na jehož základě měla STC při stanovování cen u služby housingu počítat se 100% obsazeností datového centra.

## 2.3 Využívání služeb datového centra Státní tiskárny cenin Ministerstvem financí

### 2.3.1 Služby Service Desk a zajištění provozu státní pokladny

V roce 2009 MF uzavřelo se STC dvě smlouvy na využívání služeb datového centra. První smlouva je na služby Service Desk v resortu MF, což zahrnuje správu incidentů<sup>17</sup> v oblasti ICT a zajištění obnovení služby v případě jejího výpadku. Druhá smlouva je na službu zajištění prostředí a výpočetní kapacity pro provoz státní pokladny.

#### Uzavření smluv

MF veřejnou zakázku na služby Service Desk zadalo STC na základě výjimky ze zákona o veřejných zakázkách<sup>18</sup> jako zakázku v režimu utajení<sup>19</sup>. Tato výjimka mohla být použita u veřejných zakázek, jejichž předmětem byly utajované informace, nebo pokud by uveřejnění zadávacích podmínek veřejné zakázky či plnění veřejné zakázky mohlo ohrozit ochranu utajovaných informací. Zadávací dokumentace pro zadání zakázky vč. jedné utajované přílohy ve stupni utajení „vyhrazené“ byla zpracována externím subjektem. V září 2009 MF uzavřelo se STC smlouvu na dobu neurčitou na služby Service Desk, které začalo využívat od roku 2010. Dodávku řešení a servis pro zajištění služby Service Desk zajistila STC smlouvou s externím subjektem opět na základě výjimky dle § 18 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Výběr této společnosti STC zdůvodnila mj. aktuální znalostí bezpečnosti datových sítí na MF. **Subdodavatelem této služby se stala společnost, která připravila zadávací řízení pro MF k zakázce na služby Service Desk a byla také původcem utajeného dokumentu, na jehož základě byla zakázka zadána bez soutěže v režimu utajení.**

Veřejnou zakázku na zajištění provozu státní pokladny zadalo MF také v režimu utajení na základě výjimky ze zákona o veřejných zakázkách. Následně MF uzavřelo se státním podnikem v listopadu 2009 smlouvu na dobu neurčitou.

Utajovaná část zadávací dokumentace obou zakázek spadá pod specifikaci utajovaných informací dle nařízení vlády č. 522/2005 Sb.<sup>20</sup> Tato specifikace byla do nařízení vlády doplněna v době přípravy zadávací dokumentace výše uvedených veřejných zakázek. Z kontrolní akce NKÚ č. 12/09, jejímž předmětem byla dodávka *Integrovaného informačního systému Státní pokladny*, vyplynulo, že tato dodávka byla soutěžena v otevřeném řízení. Zakázka na provoz tohoto IS však byla následně zadána bez soutěže v režimu utajení.

V roce 2009 zákon o ochraně utajovaných informací<sup>21</sup> umožňoval MF jako zadavateli zakázky utajit dokument, který dle jeho názoru obsahoval informace, které byly uvedeny v seznamu utajovaných informací, a následně zadat zakázku v příslušném stupni utajení vybranému uchazeči. Od 1. 1. 2012 vstoupila v účinnost novela zákona o ochraně utajovaných informací<sup>22</sup>, která nově stanovila pro zadavatele povinnost písemně ohlásit Národnímu bezpečnostnímu úřadu záměr zadat zakázku z důvodu ochrany utajovaných informací. Tyto zakázky, které jsou uzavřeny na dobu neurčitou, však byly zadány před účinností této novely a právní předpisy nestanovují Národnímu bezpečnostnímu úřadu povinnost zpětně prověřit odůvodněnost utajení informací, na základě kterých byly zakázky zadány v režimu utajení.

17 Incident je nestandardní událost, která může zapříčinit snížení kvality nebo dostupnosti příslušné ICT služby.

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

19 Dle § 18 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

20 Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

21 Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, (dále také „zákon o ochraně utajovaných informací“).

22 Zákon č. 255/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.



### Konzultační služby k zajištění provozu služby Service Desk

V průběhu zavádění služby Service Desk uzavřelo MF smlouvu na podporu jejího zavedení s externím subjektem v hodnotě 2,2 mil. Kč vč. DPH. Cca 1,5 měsíce po ukončení platnosti této smlouvy uzavřelo MF další smlouvu na obdobné plnění, jako měla smlouva předchozí. Přibližně 1,5 měsíce od ukončení druhé smlouvy uzavřelo MF smlouvu třetí. Celková hodnota smluv byla 5,5 mil. Kč. MF jednotlivé smlouvy uzavřelo na základě samostatných výběrových řízení realizovaných formou zakázek malého rozsahu s oslovením tří uchazečů, u poslední zakázky s oslovením pěti uchazečů. Všechny tři zakázky získal stejný uchazeč. **MF porušilo ustanovení § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, neboť druhou a třetí zakázku zadalo jako veřejné zakázky malého rozsahu.** MF uvedeným postupem rozdělilo předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený v zákoně o veřejných zakázkách.

### Náklady na využívání služeb a nastavení zisku STC

MF za využívání služeb Service Desk platí měsíčně STC paušální částku. Její výše se v průběhu let 2010–2014 změnila z částky 1,7 mil. Kč vč. DPH na 2,2 mil. Kč vč. DPH. Od ledna 2010 do září 2014 MF zaplatilo STC celkem 125,2 mil. Kč vč. DPH. **STC za stejné období uhradila subdodavatelské společnosti, která byla původcem utajovaného dokumentu, na jehož základě byla zakázka zadána v režimu utajení, 56,4 mil. Kč vč. DPH, což je 45 % z částky inkasované od MF.**

Za provoz státní pokladny MF platí měsíčně Státní tiskárně cenin paušální částku. Její výše se v průběhu let zvýšila ze 17,2 mil. Kč vč. DPH v roce 2009 na 17,8 mil. Kč vč. DPH v roce 2014. Za dobu realizace zakázky, tj. od konce roku 2009 do září 2014, stál provoz státní pokladny 1,031 mld. Kč vč. DPH. Pro zajištění vybraných služeb z předmětné smlouvy si STC najala subdodavatele, kterým se stala společnost dodávající MF *Integrovaný informační systém Státní pokladny*. **STC za stejné období uhradila této společnosti 703,5 mil. Kč, což je téměř 70 % z částky, kterou STC obdržela od MF.**

Tím, že MF zadalo STC obě zakázky v režimu utajení, musela STC postupovat stejným způsobem i při zadání zakázky na subdodavatele příslušných služeb. Z výše uvedeného vyplývá, že tyto subdodavatelské služby měly významný podíl na dodávkách STC pro MF.

STC v průběhu přípravy nabídky ani v době podpisu smlouvy na provoz státní pokladny a poskytování služby Service Desk neměla v účinnosti směrnici o cenové tvorbě. Hlavní rozdíl při stanovování ceny mezi oblastí polygrafie a služeb ICT spočíval v přiřazování nepřímých režijních nákladů jednotlivým zakázkám a v rozdílném přístupu ke stanovení výše zisku ze zakázek. STC tak musela u obou zmíněných smluv stanovit cenu a výši zisku individuálně. Skutečně dosažená výše zisku STC z obou zmíněných smluv byla značně rozdílná.

V případě poskytování služby Service Desk byla výše zisku nastavena přímo ve smlouvě a činila cca 6 mil. Kč, tj. 6 % z celkové ceny za období pěti let. Skutečný zisk 11,75 mil. Kč, kterého STC dosáhla již rok před ukončením poskytování služby, převyšuje zisk sjednaný smlouvou o 78 %. Aby STC dodržela sjednanou výši zisku, musela by v roce 2014 vykázat o 38 % vyšší náklady, než byly průměrné roční náklady za období poskytování služby.

### 2.3.2 Využívání zaměstnanců Státní tiskárny cenin pro zajištění provozu ICT Ministerstva financí

STC na základě mandátních smluv poskytovala MF od roku 2000 činnosti v oblasti ICT. Tyto činnosti MF podle svého vyjádření potřebovalo pro zajištění řádného provozu informačních systémů ve své správě.

**STC však neposkytovala a nefakturovala MF konkrétní činnosti, ale pracovní výkon svých zaměstnanců.**

V průběhu posledních deseti let vykonávalo pro MF smluvní činnosti celkem 32 zaměstnanců STC, z toho 12 z nich bylo původními zaměstnanci MF. V rámci plnění smlouvy MF hradilo za jednoho zaměstnance STC paušální částku, která činila 95 tis. Kč bez DPH (82 tis. Kč bez DPH do roku 2002).

Tato částka však neodpovídala výši platů těchto zaměstnanců STC, neboť kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že jejich **plat vč. zákonných odvodů činil méně než 50 % částky hrazené MF.**

Uzavření mandátní smlouvy namísto využívání vlastních zaměstnanců odůvodnilo MF potřebou splnit požadavky řady vládních materiálů o snižování počtu zaměstnanců na ministerstvech a také ekonomickou výhodností. Z argumentace MF vyplývá, že **MF převedlo své zaměstnance do STC z důvodu plnění vládních nařízení, a přitom bez nich nebylo dle svého vyjádření schopno zajistit běžný provoz ministerstva. Postup zvolený MF nebyl hospodárný, jelikož MF za tyto zaměstnance platilo dvojnásobné částky, než jim vyplácel státní podnik (a předtím i přímo ministerstvo).**

Svěření výkonu běžných úkolů jinému zaměstnavateli umožňoval zákon o zaměstnanosti do konce roku 2006. MF tím, že od roku 2007 nevyužívalo na předmětné služby své zaměstnance, **obcházel zákon o zaměstnanosti<sup>23</sup> a zákoník práce<sup>24</sup>.** V souvislosti s plněním mandátních smluv uzavírala STC s většinou zaměstnanců pracujících pro MF opakovaně pracovní smlouvy zpravidla na dobu jednoho kalendářního roku, tedy na dobu určitou. STC tak opakovaně porušovala zákoník práce, který popsaný způsob uzavírání pracovních smluv na dobu určitou nepřipouští.

Na základě mandátní smlouvy fakturovala STC Ministerstvu financí paušální částku za jednoho zaměstnance na základě docházkových listů, které byly součástí fakturace, a to bez soupisu pracovníkem vykonaných činností. MF si tedy najímalo zaměstnance STC.

**MF platilo paušální částku za zaměstnance STC v plné výši i v období, kdy nevykonávali činnosti pro MF,** a to např. v době čerpání dovolené či mateřské dovolené, v době pracovní neschopnosti, návštěvy lékaře či služební cesty mimo školení. Za tuto nepřítomnost zaplatilo MF minimálně 4 611 034 Kč bez DPH<sup>25</sup>.

**MF za plnění mandátní smlouvy od roku 2004 do září 2014 zaplatilo celkem 253 894 984 Kč vč. DPH.** Tím, že **MF nepoužilo peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 4,6 mil. Kč v souladu s věcným plněním** a nepostupovalo při plnění určených úkolů nejhospodárnějším způsobem, porušilo rozpočtovou kázeň<sup>26</sup> a zároveň porušilo zákon o majetku České republiky<sup>27</sup>.

#### 2.4 Příprava záložního datového centra

V roce 2002 mělo MF záměr vybudovat druhé datové centrum pro svůj resort do června 2009 ve spolupráci se Státní tiskárnou cenin. Ze zápisů z jednání dozorčí rady STC za účasti zástupců MF vyplynulo, že vedení STC informovalo dozorčí radu o vybudování nového záložního datového centra až v říjnu 2011, tedy v době, kdy nebyl schválen Strategický rámec MV. V období 2012–2014 zadala STC zpracování všech částí projektové dokumentace a zahájila v Zelenči přípravné bourací práce na pozemku, který odkoupila od MV. STC uhradila za přípravu záložního datového centra v Zelenči a nákup pozemku celkem 63,3 mil. Kč vč. DPH. Vybudování záložního datového centra by mělo podle předpokladu probíhat ve třech etapách a celková rozloha by měla být 3x větší než rozloha současného datového centra STC.

Obsazenost stávajícího datového centra STC byla k září 2014 cca 50%. Z předložené dokumentace nevyplývá odůvodněnost parametrů zamýšleného projektu datového centra v Zelenči (např. vybraná lokalita, velikost datového centra), a to zejména za současného stavu, kdy využívání datových center orgány státní správy není účinně koordinováno a upraveno předpisy.

<sup>23</sup> Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

<sup>24</sup> Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, resp. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

<sup>25</sup> V částce není započítán důvod nepřítomnosti „dovolená“.

<sup>26</sup> Dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>27</sup> Dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

V této souvislosti bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že doklady o provedení kontroly MF, zda STC svou podnikatelskou činnost zabezpečuje účelně a hospodárně pro potřeby státu podle zákona o státním podniku<sup>28</sup>, neobsahovaly průkazný záznam o realizaci takové kontroly.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

V současné době jsou datová centra jednou z významných součástí bezpečného a spolehlivého provozu moderních IS veřejné správy. Kontrola NKÚ se zaměřila na datová centra STC, jejich výstavbu a provoz. Dále se tato kontrola zaměřila na nastavení strategií pro jejich využití orgány státní správy.

MV se mělo vyjadřovat k pořízení, obnově a provozování informačních a komunikačních technologií financovaných z prostředků státního rozpočtu a vydávat stanovisko k ICT projektům financovaným z prostředků Evropské unie. Budování datových center STC probíhá z prostředků státního podniku a MV se k projektům nevyjádřilo ani nevydalo stanovisko. Koordinační role MV v této oblasti však vyplývá z kompetenčního zákona a MV ji v tomto případě neuplatnilo.

Datová centra jsou součástí prvků kritické infrastruktury<sup>1</sup>. Kontrolou bylo zjištěno, že seznamy prvků kritické infrastruktury nepodávají úplný a spolehlivý přehled o datových centrech, což může mít negativní vliv pro oblast krizového řízení.

První strategický dokument, ve kterém byla zmíněna datová centra jako třetí vrstva architektury eGovernmentu, schválila vláda v roce 2014<sup>29</sup>. Tato strategie rozdělila kompetence v oblasti ICT mezi MV a MF, avšak neobsahuje konkrétní stanovení koordinace budování datových center ani pravidla jejich využívání orgány státní správy.

Úkol stanovený vládou v jejím usnesení ze dne 4. 4. 2012 č. 224 ukládá Ministerstvu vnitra povinnost poskytovat vládě informace o zajištění vybraných ICT služeb využívaných státní správou. Toto usnesení vlády však nereflektuje skutečnost, že státní podnik STC (založen MF) provozuje klíčové ICT služby pro orgány státní správy od roku 2009 obdobně jako MV.

MF ke dni ukončení kontrolní akce nenaplnilo původně zamýšlený účel využití datového centra ve svém resortu, které se rozhodlo budovat a provozovat prostřednictvím STC, neboť v něm bylo provozováno pouze několik vybraných IS resortu MF.

Z kontrolní akce NKÚ č. 12/35 a z dokumentace STC vyplynuly skutečnosti svědčící o možném riziku nevhodného vynakládání peněžních prostředků státu v případech, kdy jsou orgánům státní správy při využívání služeb datových center prodávány služby zakoupené od státního podniku přes prostředníka – soukromou společnost.

**Jedním z generálních dodavatelů výstavby datového centra se stala společnost, která se podílela na definování parametrů technologie datového centra.** Její nabídka, na základě které získala zakázku na výstavbu datového centra, jako jediná přesně odpovídala parametrům požadovaným v zadávací dokumentaci, jež vycházela z podkladů zpracovaných touto společností. Celkové náklady na výstavbu nového datového centra STC vč. zkušebního provozu (386 mil. Kč) a nákup pozemku v Zelenči vč. přípravné dokumentace pro výstavbu záložního datového centra STC (63,3 mil. Kč) byly ve výši 449,3 mil. Kč vč. DPH.

<sup>28</sup> Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

<sup>29</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 27. 8. 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.*

**Od zahájení provozu (leden 2013) do konce kontrolní akce byla kapacita nově vybudovaného datového centra STC využita pouze cca z 50 %.**

**Na zajištění řešení pro poskytování služby Service Desk a provozu státní pokladny měly významný podíl subdodavatelské společnosti.** MF uzavřelo bez soutěže dvě smlouvy v režimu utajení s využitím výjimky ze zákona o veřejných zakázkách:

- U zakázky na poskytování služby Service Desk **vytvořila zadávací dokumentaci vč. její utajované části společnost, která se následně bez soutěže stala subdodavatelem** této služby pro STC, a STC jí zaplatila 45 % svých souvisejících příjmů od MF (56,4 mil. Kč k září 2014).
- U zakázky na provoz státní pokladny se též **bez soutěže stala subdodavatelem STC společnost, která MF dodala Integrovaný informační systém Státní pokladny na základě otevřeného zadávacího řízení** (výdaje za předmětnou dodávku v období let 2008–2011 byly ve výši 2,25 mld. Kč, viz kontrolní akce NKÚ č. 12/09), a STC jí pro zajištění provozu státní pokladny zaplatila 70 % svých příjmů od MF (tj. dalších 703,5 mil. Kč k září 2014).

**STC tak dosud vyplatila 760 mil. Kč společnostem, jimž v režimu utajení zadala veřejné zakázky bez soutěže.** Od roku 2012 je zadavatel povinen písemně ohlásit Národnímu bezpečnostnímu úřadu záměr zadat zakázku v režimu utajení z důvodu ochrany utajovaných informací. Výše uvedené zakázky, které byly uzavřeny na dobu neurčitou, byly zadány před platností této novely a právní předpisy nestanovují Národnímu bezpečnostnímu úřadu povinnost zpětně prověřit odůvodněnost utajení informací, na základě kterých byla zakázka zadána v režimu utajení.

**MF u tří veřejných zakázek s obdobným plněním na zajištění služby Service Desk v celkové hodnotě 5,5 mil. Kč oslovilo tři uchazeče, u třetí veřejné zakázky pět uchazečů. MF porušilo ustanovení § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, neboť druhou a třetí zakázku zadalo jako veřejné zakázky malého rozsahu.** MF tímto způsobem rozdělilo předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený v zákoně o veřejných zakázkách.

Ze skutečností zjištěných při kontrole u MF vyplynulo, že plnilo nařízení vlády o snižování počtu zaměstnanců tak, že převedlo část svých zaměstnanců do STC. Následně za ně platilo více než dvojnásobné částky, tzn., že jejich plat vč. zákonných odvodů činil méně než 50 % částky hrazené Ministerstvem financí za plnění předmětu smlouvy. **Od roku 2004 do září 2014 zaplatilo MF za zaměstnance STC celkem 254 mil. Kč.** Z argumentace MF vyplývá, že **MF převedlo své zaměstnance do STC z důvodu plnění vládních nařízení, přitom bez nich nebylo dle svého vyjádření schopno zajistit běžný provoz ministerstva. Postup zvolený Ministerstvem financí nebyl hospodárny, jelikož MF za ně platilo dvakrát více, než těmto zaměstnancům vyplácel státní podnik (a předtím i přímo ministerstvo).**

Svěření výkonu běžných úkolů jinému zaměstnavateli umožňoval zákon o zaměstnanosti do konce roku 2006. **MF tím, že od roku 2007 nevyužívalo na předmětné služby své zaměstnance, obcházel zákon o zaměstnanosti a zákoník práce.**

STC od roku 2000 se zaměstnanci pracujícími pro MF na základě mandátních smluv uzavírala opakovaně pracovní smlouvy na dobu určitou, čímž porušovala zákoník práce.

**MF platilo za zaměstnance STC i v době, kdy nevykonávali činnosti pro MF (např. v době dovolené, nemoci, při návštěvě lékaře).** MF nepoužilo peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 4,6 mil. Kč v souladu s věcným plněním, a neplnilo tedy své úkoly nejhospodárnějším způsobem.

**Na základě kontrolou zjištěných nedostatků NKÚ doporučuje:**

- vytvořit podmínky pro účinnou koordinaci výstavby a provozu datových center orgánů státní správy včetně těch případů, které nepředstavují projekty spolufinancované z prostředků EU;
- definovat informační systémy, u kterých by byla určena povinnost provozovat je v datových centrech pod kontrolou státu<sup>15</sup>;

- upravit znění zákona o veřejných zakázkách v oblasti tzv. in-house výjimky tak, aby jednoznačně umožňoval subjektům veřejné správy zadat veřejnou zakázku na provoz IS v datových centrech pod kontrolou státu<sup>15</sup>;
- zavést v zákoně o veřejných zakázkách pravidla pro účast v soutěži těm subjektům, které se podílely již na přípravě veřejné zakázky a následně se v souladu se stávající právní úpravou dle zákona o veřejných zakázkách mohou do soutěže přihlásit, tak, aby nebyla narušena hospodářská soutěž a byl zajištěn rovný přístup k informacím eliminující zvýhodnění firem spolupracujících se zadavatelem ještě před vlastním zadáním veřejné zakázky. Navrhovaný postup by měl odpovídat nové evropské zadávací směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU<sup>30</sup>, která má být do českého právního řádu transponována do dubna 2016. Obdobná pravidla jsou uplatňována např. i ve Spolkové republice Německo (viz bod 2.7 společné zprávy o paralelní kontrole s německým Spolkovým účetním dvorem<sup>31</sup>).

---

**30** Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

**31** *Zadávání veřejných zakázek na stavební práce a prevence korupce*. Společná zpráva o paralelní kontrole provedené českým Nejvyšším kontrolním úřadem (NKÚ) a německým Spolkovým účetním dvorem (BRH) z roku 2013.



14/21

## Peněžní prostředky určené na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/21. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah.

Kontrolováno bylo období od roku 2010 do září 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června do prosince 2014.

### **Kontrolovaná osoba:**

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha (dále jen „SŽDC“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podala SŽDC – generální ředitelství, Oblastní ředitelství Brno a Oblastní ředitelství Hradec Králové, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námitkách podala SŽDC – Oblastní ředitelství Brno, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém V. jednání, které se konalo dne 30. března 2015,

**schválilo** usnesením č. 13/V/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### **I. Informace k předmětu kontroly**

Opravami a údržbou má vlastník dráhy zajistit její bezpečné a plynulé provozování (její provozuschopnost)<sup>1</sup>. Opravy a údržbu drah ve vlastnictví státu zajišťuje SŽDC<sup>2</sup>. Přímý výkon s tím spojených činností zabezpečují uvnitř SŽDC oblastní ředitelství (dále jen „OR“) v Brně, Hradci Králové, Olomouci, Ostravě, Plzni, Praze a Ústí nad Labem. Charakteristika drah ve vlastnictví státu, včetně celostátních a regionálních drah<sup>3</sup>, které byly předmětem této kontrolní akce, je uvedena v tabulce č. 1.

**1** Jedna z povinností vlastníka dráhy stanovená v § 20 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.

**2** Státní organizace zřízená zákonem č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

**3** Celostátní dráhou je podle § 3 zákona č. 266/1994 Sb. dráha, která slouží mezinárodní nebo celostátní veřejné železniční dopravě. Regionální dráhou je dráha regionálního nebo místního významu, která slouží veřejné železniční dopravě a je zaústěna do celostátní nebo jiné regionální dráhy.

**Tabulka č. 1 – Charakteristika drah ve vlastnictví státu**

Ukazatel		Měrná jednotka	Hodnota
1.	Délka tratí celkem <i>z toho elektrizovaných tratí</i> Stavební délka kolejí celkem	km	9 459 3 216 15 493
1a.	Délka celostátních drah <i>z toho koridorových</i> Stavební délka kolejí celostátních drah	km	5 651 1 329 11 133
1b.	Délka regionálních drah Stavební délka kolejí regionálních drah	km	3 783 4 299
1c.	Délka vleček Stavební délka kolejí vleček	km	25 61
2.	Počet mostů Celková délka mostů	ks m	6 784 152 198
3.	Počet tunelů Celková délka tunelů	ks m	163 45 762
4.	Počet železničních přejezdů	ks	8 041

**Zdroj:** evidence SŽDC, stav k 31. 12. 2013.

SŽDC vynakládala na opravy a údržbu drah v letech 2010 až 2013 ročně v průměru 8,9 mld. Kč. Za rok 2014 by náklady měly být 11,8 mld. Kč. Na opravy a údržbu jednoho kilometru drah ve vlastnictví státu tak vynakládala ročně v průměru 1 mil. Kč. Výkony prováděné vlastními kapacitami organizačních jednotek SŽDC zajišťujících opravy a údržbu drah se na uvedených nákladech podílely částkou kolem 5,1 mld. Kč ročně. Zbýlý objem představovaly úhrady dodavatelům opravných a údržbových prací. Náklady na opravy a údržbu drah byly z více než 95 % hrazeny z prostředků Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“).

Kontrola byla provedena na generálním ředitelství SŽDC a na všech výše uvedených OŘ SŽDC. Na generálním ředitelství bylo především kontrolováno plánování a řízení přípravy a realizace akcí oprav a údržby. Kromě toho byla prověřována zadávací řízení 28 veřejných zakázek o předpokládané hodnotě 1,8 mld. Kč. Na OŘ byl prověřen výběr akcí k realizaci, průběh jejich přípravy a vlastní realizace, včetně zadávacích řízení na výběr dodavatelů stavebních prací. Podrobně bylo kontrolováno 30 akcí s náklady 619 mil. Kč (příloha č. 1).

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

## II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

**V hospodaření s peněžními prostředky na opravy a údržbu drah jako celku nebyly zjištěny zásadní nedostatky. V některých činnostech však byly zjištěny nedostatky a skutečnosti, které ukázaly, že existoval prostor pro hospodárnější a efektivnější vynakládání peněžních prostředků na uvedený účel.**

### Péče o technický stav železniční dopravní cesty

**1. Stav železničního svršku byl v zásadě dobrý a v kontrolovaném období se jako celek podstatně neměnil.** K 31. 7. 2014 vykazovalo podle výsledků měření prováděných SŽDC nevyhovující standard údržby, a tudíž potřebu provedení opravy 312 úseků o celkové délce 198 km, což bylo 1,3 % ze stavební délky kolejí drah.



**Stav dalších sledovaných objektů železniční dopravní cesty (mostů, propustků a tunelů) byl výrazně horší a rovněž se v kontrolovaném období podstatně neměnil.** V roce 2013 bylo bez závad nebo se závadami odstranitelnými v rámci běžné údržby jen 33 % mostů, 36 % propustků a 38 % tunelů, přičemž lepší stav byl na drahách celostátních než na regionálních.

**Pozn.:** Podrobnosti k těmto zjištěním jsou uvedeny v části III., bod 1.

**2. SŽDC odstraňovala přednostně zjištěné závady, které mohly ohrozit provozuschopnost a bezpečnost železničního provozu. Ostatní závady byly odstraňovány v závislosti na výši peněžních prostředků vyčleněných na opravy a údržbu drah často až s odstupem několika let.** Z tohoto pohledu byla nejhorší situace u mostů a tunelů. V řadě případů včasné neodstranění všech závad přispělo k předčasnému znehodnocení objektů a zvýšilo náklady na jejich pozdější opravu.

Podle studie, kterou si nechala SŽDC zpracovat v roce 2004, činila roční výše částky potřebné pro zastavení zhoršování technického stavu železniční infrastruktury 11,7 mld. Kč. Tato částka by měla být na opravy a údržbu drah vynaložena v roce 2014. V předchozích letech to bylo v průměru přibližně o čtvrtinu méně.

**Pozn.:** Podrobnosti a příklady k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 2.

#### **Řídící činnosti**

**3. Informační systémy SŽDC pro oblast plánování oprav a údržby neposkytovaly komplexní podklady pro efektivní plánování opravných a údržbových prací a stanovování priorit v závislosti na výši peněžních prostředků.** Neumožňovaly ani sledovat vývoj závad v čase.

**Pozn.:** Podrobnosti k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 3.

**4. Možnosti snížení nákladů na opravy a údržbu drah existovaly ve zvýšení účinnosti řízení oblasti oceňování příslušných prací.** SŽDC používala pro stanovování položkových rozpočtů akcí a jejich oceňování katalog udržovacích prací. Ten však nebyl objektivním nástrojem pro ověřování přiměřenosti cen, jak ukázaly neúměrně velké rozdíly mezi oceněními prací podle nabídek dodavatelů akcí a podle katalogu. Zjištěné rozdíly byly v řádu desítek procent, často přesahovaly 50 % nebo i 100 %, a byly ve směru dolů i nahoru. Převažovala vyšší ocenění dodavatelů akcí proti oceněním v katalogu prací.

**Pozn.:** Příklady k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 4.

#### **Výběr dodavatelů**

**5. SŽDC často v kvalifikačních předpokladech požadovala po zájemcích o veřejné zakázky vysoký roční objem stavebních prací provedených za poslední tři roky. Tím omezovala počet uchazečů v zadávacích řízeních na výběr dodavatelů opravných a údržbových prací, což mohlo negativně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.** Požadovaný objem stavebních prací překračoval i 10násobek předpokládané hodnoty zakázky. Zadávacích řízení se tak většinou účastnili jen 3 nebo 4 uchazeči. Kromě toho významnou část zakázek realizovali stejní dodavatelé. Okruh možných dodavatelů se přitom podle příslušných druhů prací pohyboval řádově v desítkách až stovkách.

SŽDC odůvodňovala požadované vysoké roční objemy stavebních prací potřebou zajistit opravy v odpovídající kvalitě a v požadované odbornosti a lhůtách, aby byla co nejméně narušena plynulost dopravy a eliminována rizika dopadů do ohrožení bezpečnosti dopravy. NKÚ však toto zdůvodnění nepovažuje za relevantní. SŽDC mohla posoudit schopnost uchazeče splnit veřejnou zakázku řádně i na základě nižších ročních objemů stavebních prací spolu s dalšími požadovanými kvalifikačními předpoklady, jak to dokládají i případy zakázek, u kterých byly požadovány objemy stavebních prací například jen do trojnásobku předpokládané hodnoty.



**V jednotlivých zadávacích řízeních na výběr dodavatelů v oblasti oprav a údržby drah byly dále zjištěny následující nedostatky:**

- nerovné zacházení s uchazeči o veřejnou zakázku;
- neopodstatněné vyloučení uchazeče, přičemž jeho nabízená cena byla o 1,8 mil. Kč nižší než cena vybraného uchazeče;
- nestandardní průběh zadávacího řízení, kdy například zařízení staveniště bylo předáno jednomu ze zájemců několik týdnů před zahájením zadávacího řízení, výzva k podání nabídek nebyla zveřejněna a uchazeči neznali termín otevírání obálek s nabídkami;
- nesprávná zadávací dokumentace, neboť její součástí nebyla úplná projektová dokumentace.

SŽDC zpravidla neumožňovala u podlimitních veřejných zakázek podání námitek proti průběhu zadávacího řízení.

Uvedené nedostatky se týkaly především podlimitních veřejných zakázek, na které se v případě SŽDC jako sektorového zadavatele vztahuje výjimka z působnosti zákona č. 137/2006 Sb.<sup>4</sup> **NKÚ v této souvislosti konstatuje, že v případě SŽDC neshledal věcný důvod pro výjimku z působnosti uvedeného zákona pro tyto zakázky.**

**Pozn.:** Podrobnosti a příklady k těmto zjištěním jsou uvedeny v části III., bod 5.

#### **Vynakládání peněžních prostředků**

**6. Drobnější opravné a údržbové práce prováděné ve vymezených obvodech dráhy jedním dodavatelem nebyly v celém rozsahu realizovány za nejnižší jednotkové ceny nabízené uchazeči o příslušné veřejné zakázky.** Práce se týkaly věcně různého spektra činností, jejichž potřeba a rozsah byly specifikovány postupně v průběhu platnosti příslušných smluv. Ve více než čtvrtině případů však SŽDC uzavírala na celý rozsah činností jednu smlouvu. Analýza jednotkových cen položek prací, uvedených v nabídkách uchazečů o příslušnou zakázku, ukázala, že by bylo hospodárnější uzavírat více smluv na věcně podobné práce (například zvláště pro zabezpečování provozu dráhy v zimních podmínkách, pro hubení a ošetřování vegetace, pro údržbu železničního svršku apod.).

**Pozn.:** Podrobnosti a příklady k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 6.

**7. SŽDC zmodernizovala v letech 2011 a 2012 formou desetiletého finančního nájmu (leasingu) 40 ks speciálních vozidel pro údržbu a opravy drah. Celková cena nájmu byla podle výpočtů z doby uzavření smluv o 87 mil. Kč vyšší, tj. o 23 %, než cena samotné modernizace vozidel.** Příslušné splátky nájmu hradila SŽDC z prostředků SFDI. Podle SŽDC byla použita tato forma financování modernizace uvedených vozidel z důvodu nedostatku vlastních zdrojů, neboť z prostředků SFDI, určených na opravy a údržbu drah, nebylo možno hradit pořízení nebo technické zhodnocení movitých věcí.

**Pozn.:** Podrobnosti k tomuto zjištění jsou uvedeny v části III., bod 7.

### **III. Podrobnosti a příklady ke zjištěným skutečnostem**

#### **1. Podrobnosti ke zjištěním v bodu II.1**

**Technický stav železničního svršku** za roky 2008 a 2013, resp. za roky 2012 a 2014, charakterizují výsledky hodnocení uvedené v tabulkách č. 2 a 3.

<sup>4</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ustanovení § 19 odst. 1.

**Tabulka č. 2 – Hodnocení železničního svršku (průměrné hodnoty)**

Ukazatel	Rok	Tratě celostátní	Tratě regionální
CZK – celková známka kvality	2008	2,92	2,88
	2013	2,73	2,87

Zdroj: evidence SŽDC.

**Komentář:**

CZK vyjadřuje stupeň rozrušení geometrických parametrů koleje. Mezní hodnotou pro provozuschopnou trať je známka 4. Tato hodnota signalizuje potřebu provedení opravy, i když v okamžiku hodnocení se hrubé závady nevyskytovaly, a není bezpečnostním kritériem.

**Tabulka č. 3 – Úseky drah přesahující mezní hodnotu 4 CZK**

Období	Tratě celostátní		Tratě regionální	
	Počet	Délka v km	Počet	Délka v km
2012	279	201	157	55
2014 (k 31. 7.)	224	170	88	28

Zdroj: informace SŽDC.

**Technický stav mostů, propustků a tunelů** za roky 2008 a 2013, resp. za roky 2010 a 2013 v případě tunelů, neboť u nich SŽDC neměla údaje za rok 2008 k dispozici, **charakterizují výsledky hodnocení uvedené v tabulce č. 4.**

**Tabulka č. 4 – Hodnocení mostů, propustků a tunelů (v % z celk. počtu)**

Ukazatel	Rok	Tratě celostátní			Tratě regionální		
		Stupeň 1	Stupeň 2	Stupeň 3	Stupeň 1	Stupeň 2	Stupeň 3
Mosty	2008	35	59	6	19	74	7
	2013	38	57	5	23	72	5
Propustky	2008	40	52	8	30	57	13
	2013	43	49	8	31	55	14
Tunely	2010	45	47	8	23	67	10
	2013	52	43	5	22	67	11

Zdroj: evidence SŽDC.

**Komentář:**

Stupeň 1 vyjadřuje, že objekt vyžaduje jen běžnou údržbu.

Stupeň 2 vyjadřuje, že objekt vyžaduje opravu přesahující rámec běžné údržby.

Stupeň 3 vyjadřuje, že objekt vyžaduje stavební zásah většího rozsahu, rekonstrukci nebo úplnou přestavbu.

**2. Podrobnosti a příklady ke zjištění v bodu II.2**

**Výdaje na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah** za roky 2010 až 2014 a rozpočet na rok 2015 jsou uvedeny v tabulce č. 5. Výdaje jsou členěny na prostředky SFDI a vlastní zdroje SŽDC, dále pak na prostředky spotřebované v rámci výkonů provedených vlastními kapacitami SŽDC a uhrazené dodavatelům.



Tabulka č. 5 – Výdaje na opravy a údržbu drah

(v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014*	Rozp. 2015
Prostředky SFDI	8 159	8 054	8 659	9 232	11 525	8 200
Vlastní zdroje SŽDC	667	299	144	475	266	10
<b>Celkem</b>	<b>8 826</b>	<b>8 353</b>	<b>8 803</b>	<b>9 707</b>	<b>11 791</b>	<b>8 210</b>
z toho:						
- spotřeba vlast. kapacitami SŽDC	5 284	4 841	5 052	5 216	5 176	5 410
- úhrada dodavatelům	3 542	3 512	3 751	4 491	6 615	2 800

**Zdroj:** evidence a podklady SŽDC.

\* Předpokládané čerpání podle stavu v době kontroly.

Pro SŽDC byly rozhodujícím zdrojem financování oprav a údržby celostátních a regionálních drah **prostředky poskytnuté SFDI**. V rozpočtech SFDI schválené a skutečně čerpané prostředky za roky 2010 až 2014 jsou uvedeny v tabulce č. 6. Z tabulky je zřejmé, že schválené prostředky byly zejména v letech 2013 a 2014 významně navyšovány.

Tabulka č. 6 – Prostředky SFDI na opravy a údržbu drah

(v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Schválený rozpočet	7 900	7 400	7 500	7 500	8 721
Čerpání	8 159	8 054	8 659	9 232	11 525*

**Zdroj:** evidence SŽDC.

\* Předpokládané čerpání podle stavu v době kontroly.

Následující příklady dokumentují, že **ne všechny zjištěné závady byly odstraněny**:

**a)** Při prohlídce tratí v působnosti traťového okrsku Kunčice OŘ Hradec Králové byly v roce 2010 zjištěny v šesti úsecích závady týkající se stavu kolejí, pražců nebo šterkového lože. Závady na čtyřech úsecích byly odstraněny až v letech 2013 a 2014. Závady na zbylých dvou úsecích, týkající se zbahněného šterkového lože v km 82,870–83,050 a ojetí kolejnicového pásu v km 13,987–14,348, jsou podle sdělení SŽDC sledovány a mají být odstraněny v blíže neurčeném termínu v závislosti na přidělu finančních prostředků.

**b)** Při běžných prohlídkách mostu id. č. 1848 v působnosti OŘ Ústí nad Labem byly v letech 2010 až 2013 opakovaně zjišťovány prorezivělé plechy výztuh a oslabené úhelníky příčníků v místech uložení podlah. Most byl ohodnocen stupněm 2, tj. oprava závad přesahovala rámec běžné údržby. K odstranění závad nebyla přijata žádná opatření se zdůvodněním, že neohrožují bezpečnost železničního provozu. Rozšiřování uvedených závad však může mít dopad na zvýšení nákladů na jejich pozdější odstranění.

**c)** Při běžných prohlídkách mostu id. č. 163 v působnosti OŘ Olomouc byly v letech 2010 až 2013 zjištěny závady týkající se ložisek, opěr, křídel, říms a mostnic. Most byl ohodnocen stupněm 3, tj. oprava závad vyžadovala větší stavební zásah. Oprava byla připravována v roce 2012, kdy již bylo i zahájeno zadávací řízení na dodavatele stavebních prací. Z důvodu nepřidělení finančních prostředků však bylo zrušeno. Odhadované náklady na opravu byly 900 tis. Kč.

**d)** Při běžných prohlídkách mostu id. č. 4003 v působnosti OŘ Hradec Králové byly v letech 2010 až 2013 zjištěny závady týkající se izolace (docházelo k velkým průsakům vody s výluhy), spárování a klenbových věnců spodní stavby. Most byl ohodnocen stupněm 3, tj. oprava závad vyžadovala větší stavební zásah. Podle sdělení SŽDC se oprava mostu předpokládá po roce 2015.

e) OŘ Olomouc plánovalo v roce 2010 na základě závad zjištěných v úseku Branná–Ostružná výměnu železničního svršku. Výměnu ve skutečnosti provedlo ve dvou etapách v letech 2011 a 2013 s náklady 45 mil. Kč. Podle sdělení SŽDC byla důvodem finanční a časová náročnost. V úseku však musely být v roce 2012 odstraněny v rámci běžné údržby závady ohrožující bezpečnost železničního provozu. Náklady na jejich odstranění činily 2,8 mil. Kč.

V roce 2011, v době probíhající 1. etapy výměny železničního svršku, realizovalo OŘ Olomouc v uvedeném úseku Branná–Ostružná opravu propustků. Opravilo je však jen částečně, neboť podle svého sdělení nemělo dostatek peněžních prostředků. Z výsledků prohlídek provedených v letech 2009 až 2012 u 16 propustků v tomto úseku vyplynulo přetrvávání závad týkajících se zasypání zeminou, zarostení vegetací, prosakování vody a nosných desek, včetně podpěr. Ve dvou případech byly propustky ohodnoceny stupněm 3, který indikuje potřebu většího stavebního zásahu. V případě budoucí opravy nebo rekonstrukce obou propustků je pravděpodobné, že bude nutno vynaložit další náklady na rozebrání a na uvedení železničního svršku opraveného v letech 2011 a 2013 do původního stavu.

### 3. Podrobnosti ke zjištění v bodu II.3

SŽDC nedisponovala **informačními systémy**, které by poskytovaly potřebné informace pro zpracovávání plánů údržby a oprav drah, určování priority oprav, stanovování potřeby předzásobení materiálem apod. Plánování opravných a udržovacích prací bylo ponecháno v kompetenci příslušných OŘ.

SŽDC vedla pro oblast tratí zejména tyto evidence:

- *Provozní stav sítě tratí* sloužil ke sběru, evidenci a vyhodnocování dat o stavu tratí. Jeho součástí byl modul pro operativní řízení údržby tratí *SORUT*. Do tohoto modulu byly automaticky zaznamenávány výstupy z měřicích vozů a ručně výsledky prohlídek tratí. V systému nebylo možno sledovat náklady na opravy a údržbu tratí ani vývoj závad v čase, aby bylo umožněno dopředu plánovat opravy příslušných úseků tratí. Původní záznam byl přepsán novým měřením.
- *Pasportní evidence železničního svršku* sloužila pouze k popisu jednotlivých prvků železniční infrastruktury.
- *Mostní evidenční systém* sloužil k popisu technických a finančních parametrů mostů, propustků a tunelů. Zaznamenávaly se do něj výsledky prohlídek a provedené práce opravného charakteru, včetně nákladů na ně. Systém nebylo možno využít pro plánování opravných a údržbových prací.

### 4. Příklady ke zjištění v bodu II.4

Porovnávány byly jednotkové ceny vybraných položek prací u 164 akcí charakteru údržby a oprav realizovaných jednotlivými OŘ v letech 2011 až 2014. Následující příklady dokumentují **rozdíly mezi cenami podle rozpočtu vybraného uchazeče a cenami podle příslušných katalogů udržovacích prací v traťovém hospodářství**.

a) U akce týkající se opravy koleje v úseku Kralupy–Velvary realizované OŘ Praha bylo v rozpočtu dodavatele oceněno 77 položek vyšší cenou a 52 položek nižší cenou než podle katalogu prací. Rozdíly se pohybovaly od –97 % do +940 %. Celkově byla cena dodavatele vyšší o 893 tis. Kč, tj. vyšší o 6,2 %, než ocenění podle katalogu prací.

b) U akce týkající se opravy železničního svršku v úseku Moravany–Holice realizované OŘ Hradec Králové byly rozdíly v ocenění deseti náhodně vybraných položek v rozpočtu dodavatele oproti ocenění podle katalogu prací od –4 % do +197 %. Celkově bylo jejich ocenění o 2,3 mil. Kč vyšší než ocenění podle katalogu prací. Cena akce byla 19,5 mil. Kč.

c) U akce týkající se opravy koleje v úseku Dolní Benešov – Hlučín realizované OŘ Ostrava bylo ocenění 9,3 mil. Kč osmi vybraných položek v rozpočtu dodavatele o 7,3 mil. Kč nižší než ocenění podle katalogu prací, tj. nižší o 44 %. Celková cena akce byla 10,9 mil. Kč. OŘ Ostrava stanovilo v zadávacím řízení na výběr dodavatele akce předpokládanou hodnotu veřejné zakázky na 20 mil. Kč. Nabídkové ceny sedmi uchazečů se pohybovaly od 10,9 mil. Kč do 16,9 mil. Kč.

d) U sedmi z osmi náhodně vybraných akcí, týkajících se drobné údržby realizovaných OŘ Hradec Králové a OŘ Ostrava, byly smluvní ceny o 12,3 mil. Kč vyšší než ocenění prací podle katalogu prací, tj. vyšší o 16 %<sup>5</sup>. U jednotlivých smluv se tyto rozdíly pohybovaly od +8 % do +24 %. U zbylé akce byla smluvní cena o 32 tis. Kč nižší než ocenění prací podle katalogu udržovacích prací, tj. nižší o 0,4 %.

## 5. Podrobnosti a příklady ke zjištěním v bodu II.5

SŽDC vede od roku 2011 **registr veřejných zakázek**. Pro oblast oprav a údržby drah v něm bylo 4 509 veřejných zakázek o celkové předpokládané hodnotě 19,5 mld. Kč. Například pro stavební práce týkající se železničního svršku a spodku, včetně zárubních a opěrných zdí, v něm bylo evidováno 1 304 veřejných zakázek v objemu 9,3 mld. Kč. Podílelo se na nich 223 dodavatelů, z nichž 7 realizovalo 734 zakázek, tj. 56 %, v objemu 4,6 mld. Kč. Veřejných zakázek týkajících se mostů bylo evidováno 451 v objemu 2,6 mld. Kč. Z těchto zakázek dva dodavatelé realizovali 157 zakázek, tj. 35 %, v objemu 0,6 mld. Kč.

V případě **stavebních prací v oblasti oprav a údržby drah** šlo o podlimitní veřejné zakázky, které SŽDC nemusela zadávat podle zákona č. 137/2006 Sb. Zadávací řízení byla zahajována odesláním „výzvy k podání nabídky“ třem až pěti dodavatelům (počet oslovených závisel na předpokládané hodnotě zakázky). Výzvy zveřejňovala SŽDC také na svých internetových stránkách. Nabídky do zadávacích řízení podávalo 2 až 7 uchazečů. Tento počet byl s ohledem na počty dodavatelů vyplývající z registru veřejných zakázek nízký.

Jednou z příčin nízkého počtu uchazečů o tyto veřejné zakázky bylo to, že SŽDC v rámci kvalifikačních předpokladů požadovala vysoký **roční objem stavebních prací provedených dodavatelem za poslední tři roky**. Doporučené objemy stavebních prací byly stanoveny vnitřní směrnici SŽDC. Například s platností od února 2013 v ní byly stanoveny tyto doporučené objemy stavebních prací:

- pro zakázky o předpokládané hodnotě 2 až 5 mil. Kč: 50 mil. Kč, tj. 25násobek až 10násobek předpokládané hodnoty;
- pro zakázky o předpokládané hodnotě 5 až 10 mil. Kč: 100 mil. Kč, tj. 20násobek až 10násobek předpokládané hodnoty;
- pro zakázky o předpokládané hodnotě 10 až 20 mil. Kč: 120 mil. Kč, tj. 12násobek až 6násobek;
- pro zakázky o předpokládané hodnotě vyšší než 20 mil. Kč: 150 mil. Kč, tj. až 7,5násobek.

**Nedostatky v zadávacích řízeních** dokumentují následující příklady (pokud není uvedeno jinak, jednalo se o zadávací řízení na podlimitní veřejné zakázky, které u akcí oprav a údržby převažovaly):

a) OŘ Hradec Králové požadovalo u akce týkající se opravy dvou světelných přejezdových zařízení na trati v úseku Holice–Chrudim prokázání objemu stavebních prací ve výši 120 mil. Kč, což byl 11násobek předpokládané hodnoty zakázky ve výši 11,3 mil. Kč. Zadávacího řízení se zúčastnili čtyři uchazeči. Cena vybraného uchazeče byla o 2,2 mil. Kč, tj. o 19,5 %, vyšší než předpokládaná hodnota.

Zadávací dokumentace, která byla součástí výzvy k podání nabídek na tuto akci, nebyla správná, neboť neobsahovala úplnou projektovou dokumentaci. Zadávací řízení bylo zahájeno 19. 11. 2013, ale projektová dokumentace byla vypracována až o deset dní později. Bylo zjištěno, že výkaz výměr vybraného dodavatele se v množství oceňovaných prací odlišoval od výkazu výměr zpracovaného projektantem.

Ve výzvě k podání nabídek bylo také uvedeno, že realizace stavby nevyžaduje stavební povolení a práce mohou být zahájeny po podpisu smlouvy. Tato informace nebyla správná, neboť stavba vyžadovala stavební povolení. To nabylo právní moci 9. 7. 2014. Smlouva s vybraným uchazečem byla uzavřena 18. 12. 2013, tj. sedm měsíců před tím.

---

5 Jde o údaj vypočtený ze smluvních údajů. Skutečné plnění se mohlo oproti smluvnímu lišit a tím mohl být i odlišný finanční objem skutečně provedených prací, jak je dále uvedeno v bodu 6 této části kontrolního závěru, zejména viz příklad v písm. b) bodu 6.

**b)** OŘ Praha požadovalo u akce týkající se opravy mostu na trati Benešov u Prahy – Trhový Štěpánov prokázání objemu stavebních prací ve výši 80 mil. Kč, což byl 18násobek předpokládané hodnoty zakázky ve výši 4,5 mil. Kč. Ze šesti dodavatelů, kterým byla 5. 9. 2013 zaslána výzva k podání nabídky do zadávacího řízení, podali nabídku čtyři uchazeči, z nichž jeden byl vyloučen pro nepředložení požadovaného množství dokladů o řádném plnění. Cena vybraného uchazeče byla 4,4 mil. Kč.

**c)** Generální ředitelství SŽDC zahájilo 9. 2. 2011 otevřené řízení podle zákona č. 137/2006 Sb. pro nadlimitní veřejnou zakázku na výběr dodavatele modernizace měřicích a diagnostických vozů železniční infrastruktury. Předpokládaná hodnota této zakázky byla 320 mil. Kč. Hodnotící komise umožnila v rámci posuzování kvalifikace jednomu ze tří uchazečů doplnit doklady k prokázání kvalifikace. Jinému uchazeči hodnotící komise objasnění nebo doplnění dokladů k prokázání kvalifikace neumožnila a SŽDC jej jako zadavatel rozhodnutím z 11. 5. 2011 vyloučila z účasti v zadávacím řízení. Vyloučený uchazeč podal proti vyloučení námitky, ve kterých uvedl, že listiny, které předložil k prokázání kvalifikace, měly být posouzeny v plném kontextu, neboť bylo zřejmé, že hodlá splnit zakázku prostřednictvím subdodavatelů, kteří kvalifikaci splňovali. SŽDC rozhodnutím ze 7. 6. 2011 námitkám nevyhověla.

NKÚ vyhodnotil uvedený postup SŽDC jako nedodržení zásady rovného zacházení při posuzování kvalifikace uchazečů podle § 59 zákona č. 137/2006 Sb., neboť u obou uchazečů šlo o nedostatky formálního charakteru. Povinnost dodržet při postupu podle uvedeného zákona zásadu rovného zacházení je zadavateli uložena v § 6 zákona č. 137/2006 Sb.

**d)** OŘ Brno vyloučilo 23. 4. 2013 ze zadávacího řízení na výběr dodavatele akce, týkající se opravy mostu na trati Brno – Česká Třebová, uchazeče, jehož nabídnutá cena 38,4 mil. Kč byla o 1,8 mil. Kč nižší než cena vybraného uchazeče. Jeho vyloučení navrhla hodnotící komise s odůvodněním, že neprokázal požadovaný roční objem realizovaných stavebních prací za rok 2012 ve výši 150 mil. Kč na svoji osobu, nýbrž prostřednictvím subdodavatele. Následně jeho námitky proti rozhodnutí zadavatele o vyloučení uznala a vyhodnotila 9. 5. 2013 jeho nabídku jako nejvhodnější. OŘ Brno (zadavatel) však rozhodnutím z 13. 5. 2013 námitky uchazeče s nejnižší nabídkovou cenou odmítlo a vyloučilo jej ze zadávacího řízení. Tento krok byl v souladu s výzvou k podání nabídek, kde bylo uvedeno, že „zadavatel nebude akceptovat námitky uchazečů proti postupu zadavatele“. V dokumentaci veřejné zakázky bylo uváděno, že výběr dodavatele byl proveden v souladu se závěry hodnotící komise.

Podle zjištění NKÚ bylo vyloučení uchazeče s nejnižší nabídkovou cenou z výše uvedeného důvodu nesprávné, neboť uchazeč prokázal roční objem stavebních prací prostřednictvím subdodavatele v souladu s podmínkami výzvy k podání nabídek z 19. 3. 2013. NKÚ vyhodnotil uvedený postup SŽDC při výběru dodavatele jako nevhodný, a tím i jako porušení podmínky smlouvy, kterou SFDI poskytl peněžní prostředky na financování této akce. Podle zákona č. 218/2000 Sb.<sup>6</sup> jde o neoprávněné použití peněžních prostředků státního fondu a o porušení rozpočtové kázně.

**e)** OŘ Ústí nad Labem zaslalo 10. 5. 2013 čtyřem dodavatelům výzvu k podání nabídky na opravu železničního spodku v úseku Karlovy Vary – Chodov. Mezi vyzvanými dodavateli byl i dodavatel, kterému bylo již před tím 16. 4. 2013 předáno zařízení staveniště. OŘ Ústí nad Labem to zdůvodnilo tím, že původně předpokládalo veřejnou zakázku zadat v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb.<sup>7</sup> Výzva k podání nabídek nebyla zveřejněna a oslovení byli čtyři dodavatelé namísto pěti, jak bylo stanoveno ve směrnici SŽDC a obvyklé v ostatních

<sup>6</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ustanovení § 3 písm. e) a § 44 odst. 1 písm. b).

<sup>7</sup> Podle tohoto ustanovení lze veřejnou zakázku zadat v jednacím řízení bez uveřejnění v krajně naléhavém případě, který zadavatel nezpůsobil svým jednáním, nemohl jej předvídat a z časových důvodů ji není možno zadat v jiném druhu zadávacího řízení.

případech. Termín pro podání nabídek byl do 20. 5. 2013. Termín otevírání obálek s nabídkami nebyl uchazečům sdělen. Nejnižší nabídkovou cenu, která byla hodnotícím kritériem nabídek, podal uchazeč, kterému bylo předáno staveniště před zahájením zadávacího řízení. OŘ Ústí nad Labem s ním uzavřelo smlouvu 29. 5. 2013 s cenou 41,4 mil. Kč.

## 6. Podrobnosti a příklady ke zjištění v bodu II.6

**Drobnější opravné a údržbové práce zajišťované ve vymezených obvodech** prostřednictvím dodavatelů se týkaly různých druhů činností zahrnujících údržbu vegetace, činnosti v rámci přípravy dráhy na zimní podmínky, ale i různé práce na železničním svršku, mostech apod. SŽDC ve více než čtvrtině případů uzavírala na veškeré tyto práce smlouvy jen s jedním dodavatelem s platností zpravidla na jeden rok. Konkrétní práce byly zadávány postupně podle potřeb, neboť v době uzavírání smluv nebyly jejich věcné náplně ani rozsahy známy. Celkový objem prací byl ve smlouvách limitován finančním objemem (většinou v rozmezí od 10 mil. Kč do 15 mil. Kč).

Dodavatelé byli vybíráni v podlimitních zadávacích řízeních podle vnitřní směrnice SŽDC (viz část II, bod 5). Jako hodnotící kritérium byla ve výzvách k podání nabídky uváděna nejnižší nabídková cena. Vzhledem k tomu, že v době výběru dodavatelů nebyly konkrétní práce a jejich rozsahy známy, odvíjela se hodnocení nabídek od jednotkových cen v oceněném položkovém rozpočtu uchazečů, jak ukazují dále uvedené příklady. Konkrétní práce pak byly realizovány za cenu dodavatele, se kterým byla uzavřena smlouva. Ocenění jednotlivých položek prací vybraného dodavatele však nebylo zpravidla nejnižší pro všechny druhy prací. Nabídka vybraného uchazeče proto byla nejvýhodnější jen pro některé druhy prací. Například:

**a)** OŘ Ostrava uzavřelo 13. 3. 2013 s jedním dodavatelem smlouvu na provádění údržbových prací pro obvod Opava. Ve smlouvě byl uveden maximální a nezaručený finanční objem 9,9 mil. Kč. Cena byla podle smlouvy stanovena na základě jednotkových cen a nezaručeného objemu prací s tím, že konkrétní práce budou zadávány objednávkami.

Do zadávacího řízení podali nabídky tři uchazeči. V případě prací týkajících se vegetace (likvidace dřevin, ořez vegetace, odstraňování křovin na železničním svršku apod.) nabízel jeden z uchazečů nižší jednotkové ceny než uchazeč, se kterým byla uzavřena smlouva. V případě uzavření smlouvy s tímto uchazečem jen na uvedené práce by úspora mohla činit 83 tis. Kč. U jiné smlouvy uzavřené OŘ Ostrava se stejným dodavatelem 11. 4. 2014 pro obvod Bohumín by obdobně mohla u uvedených prací činit úspora 28 tis. Kč.

**b)** OŘ Praha uzavřelo 20. 4. 2012 smlouvu na opravné a údržbové práce na objektech Správy dopravní cesty střední Čechy. Období plnění smlouvy bylo od 1. 5. 2012 do 30. 4. 2013 a finanční objem byl vymezen částkou 11 mil. Kč.

Dodavatel byl vybrán na základě výzvy zasláné pěti uchazečům, z nichž se do zadávacího řízení přihlásili čtyři. Hodnotícím kritériem byly nejnižší nabídkové ceny jednotlivých položek prací stanovených v zadávacím řízení. Nejvhodnější pak byla ta nabídka, která měla nejvyšší počet nejnižších cen. Takto stanovené kritérium pro hodnocení nabídek však nevyjadřovalo objektivně nejnižší cenu. Celkem bylo uchazeči oceňováno 302 položek, z nich však bylo za dobu platnosti smlouvy využito jen 163 položek. V případě hodnocení nabídek podle skutečně využitých položek by byla nabídka uchazeče na druhém místě o 288 tis. Kč levnější.

## 7. Podrobnosti ke zjištění v bodu II.7

SŽDC zmodernizovala v letech 2011 a 2012 formou **finančního nájmu (leasing)** 40 ks speciálních vozidel sloužících k opravám a údržbě drah. Délka nájmu činí 10 let od převzetí příslušného vozidla. Dodavatelé byli vybráni ve třech zadávacích řízeních podle zákona č. 137/2006 Sb. V jednom případě šlo o otevřené řízení a ve dvou případech o jednací řízení s uveřejněním, neboť v předchozích otevřených řízeních byla podána jen jedna nepřijatelná nabídka. Cena modernizace uvedených vozidel (bez daně z přidané hodnoty) byla 376 mil. Kč a celková cena včetně nájmu by měla podle



výpočtů z doby uzavření smluv činit 463 mil. Kč, tj. o 87 mil. Kč více. V navýšení je zahrnuta marže obchodníka ve výši 2,7 % a úrok na bázi 1Y PRIBOR/IRS<sup>8</sup>.

SŽDC uvedla jako důvod finančního nájmu modernizace zastaralost vozidel a nedostatek vlastních zdrojů. Jiné způsoby financování nezvažovala, neboť podle svého vyjádření neměla jinou možnost.

Podle zákona č. 104/2000 Sb.<sup>9</sup> je účelem SFDI v oblasti celostátních a regionálních drah financování jejich výstavby, modernizace, oprav a údržby. Toto vymezení není zcela jednoznačné ve vztahu k pořízování movitých věcí sloužících k opravám a údržbě drah. Podle praxe v době kontroly nebylo možno pořízení nebo technické zhodnocení těchto věcí financovat z prostředků SFDI poskytnutých SŽDC na opravy a údržbu drah. Příslušné splátky finančního pronájmu jsou však provozním výdajem SŽDC, který bylo možno zahrnout do výdajů na zajištění provozuschopnosti dráhy a z uvedených prostředků SFDI hradit.

---

**8** Referenční hodnota úrokových sazeb na trhu mezibankovních depozit, která je počítána z kotací referenčních bank pro prodej depozit.

**9** 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 převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 2 písm. c).



## Příloha č. 1

### Podrobně kontrolované akce

Č.	Název	OŘ SŽDC	Rok realizace	Náklady (v mil. Kč)
1.	Výměna svěrek žel. svršku u TO Vyškov	Brno	2012	20,6
2.	Oprava koleje v úseku Křenovice h. n. – Sokolnice	Brno	2013	16,3
3.	Výměna kolejnic v úseku Vyškov–Rousínov	Brno	2015	15,9*
4.	Oprava úseku Batelov – Horní Cerekev	Brno	2013	9,8
5.	Oprava koleje v úseku Horní Cerekev – Batelov	Brno	2014	14,7
6.	Oprava mostu v km 155,9 trati Brno – Česká Třebová	Brno	2014	51,5
7.	Oprava koleje v úseku Okříšky–Bransouze	Brno	2012	19,7
8.	Oprava přej. zař. světelných na trati Holice–Chrudim	Hr. Král.	2014	13,5
9.	Oprava trati v úseku Ústí n. O. – Brandýs n. O.	Hr. Král.	2012	54,1
10.	Oprava koleje na trati Jaroměř – Stará Paka	Hr. Král.	2013	14,2
11.	Oprava žel. svršku na trati Moravany–Holic	Hr. Král.	2014	19,9
12.	Oprava koleje č. 2 v úseku Val. Meziříčí – Jablunka	Olomouc	2011	7,7
13.	Vým. žel. svršku v úseku Branná–Ostružná, 1. etapa	Olomouc	2011	23,4
14.	Vým. žel. svršku v úseku Branná–Ostružná, 2. etapa	Olomouc	2013	21,3
15.	Oprava kolejí a odstraňování závad v obvodu ST Zlín	Olomouc	2012	10,5
16.	Oprava koleje D. Benešov – Hlučín	Ostrava	2011	10,9
17.	Oprava koleje v úseku Hostašovice–Veřovice	Ostrava	2012	18,8
18.	Oprava mostu na trati Ostrava Kunčice – výh. Polanka	Ostrava	2013	13,9
19.	Oprava geom. polohy koleje v obvodu ST Plzeň	Plzeň	2011	15,0
20.	Opravné práce v traťovém úseku Čimelice–Písek	Plzeň	2013	9,3
21.	Výměna pražců a kolejnic Staré Sedliště – Tachov	Plzeň	2014	9,3
22.	Oprava mostů na trati Praha Bubny – Chomutov	Praha	2012	0,5
23.	Oprava trati Rudná u Prahy – Beroun Závodí	Praha	2013	136,0
24.	Oprava dvou mostů na trati Retz–Kolín	Praha	2011	8,4
25.	Oprava traťové koleje Kralupy př. – Velvary	Praha	2013	15,2
26.	Oprava mostu na trati Benešov – Trhový Štěpánov	Praha	2013	4,2
27.	Oprava dvou mostů na trati Praha–Turnov	Praha	2012	4,8
28.	Oprava žel. spodku v úseku Karlovy Vary – Chodov	Ústí n. L.	2013	41,4
29.	Údržba žel. svršku a spodku v části obvodu ST Most	Ústí n. L.	2012	9,0
30.	Oprava mostu v km 57,3 Most–Chomutov	Ústí n. L.	2012	9,5
<b>Náklady na podrobně kontrolované akce celkem</b>				<b>619,3</b>

Zdroj: podklady SŽDC.

\* Předpokládané náklady.

14/22

## Peněžní prostředky určené na infrastrukturu pro výuku na vysokých školách

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na infrastrukturu pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem.

Kontrola byla prováděna v období od července 2014 do ledna roku 2015. Kontrolováno bylo období od roku 2007 až do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“),  
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích,  
Ostravská univerzita v Ostravě,  
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem,  
Univerzita Palackého v Olomouci,  
Univerzita Pardubice,  
Vysoké učení technické v Brně,  
Západočeská univerzita v Plzni.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Vysoké učení technické v Brně a Ostravská univerzita v Ostravě, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách, která byla podána Univerzitou Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem a Ostravskou univerzitou v Ostravě, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VI. jednání, které se konalo dne 27. dubna 2015,

**schválilo** usnesením č. 14/VI/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Globálním cílem operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace* (dále také „OP VaVpI“) je posilování výzkumného, vývojového a inovačního potenciálu České republiky za účelem zvýšení růstu a konkurenceschopnosti a dále také vytváření vysoce kvalifikovaných pracovních míst. OP VaVpI realizuje cíl *Konvergence* politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie v programovém období 2007–2013. V České republice pod tento cíl spadají všechny regiony soudržnosti vyjma Prahy.

Kontrola NKÚ bylo podrobena poskytování a užití peněžních prostředků OP VaVpI z prioritní osy 4 – *Infrastruktura pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem* (dále jen „prioritní osa 4“).

Hlavním cílem prioritní osy 4 je podpořit rozvoj kvalitní infrastruktury vysokých škol (vybudování, rekonstrukce či modernizace objektů, pořízení moderních přístrojů, počítačového vybavení apod.)

s cílem navýšení kapacity terciárního vzdělávání a vytvoření podmínek pro zlepšení jeho kvality. Pro období 2007 až 2013 bylo v rámci příspěvku Evropské unie alokováno na prioritní osu 4 celkem 443,130 mil. €, což představuje 21,4 % alokace na celý OP VaVpl.

Zdrojem financování prioritní osy 4 je *Evropský fond pro regionální rozvoj* (dále jen „ERDF“), jehož prostředky tvoří 85 % z celkové alokace. Zbývajících 15 % je hrazeno ze zdrojů státního rozpočtu (dále také „SR“) prostřednictvím rozpočtové kapitoly MŠMT. V roce 2013 Evropská komise povolila podporu z prioritní osy 4 i pro projekty vysokých škol majících sídlo v Praze s tím, že podpora z OP VaVpl činí jen 68 % výdajů těchto projektů a zbylých 32 % je hrazeno z rozpočtové kapitoly MŠMT, konkrétně z programu 133 410 – *Dofinancování způsobilých výdajů projektů ve výzvě 3.4 Podpora infrastruktury pro výuku spojenou s výzkumem vyhlášené v rámci prioritní osy 4 OP VaVpl*.

MŠMT zajišťuje v souladu s usnesením vlády České republiky č. 175<sup>1</sup> výkon funkce řídicího orgánu OP VaVpl, a tudíž odpovídá mj. za řízení a realizaci programu. Kontrole NKÚ bylo podrobena sedm projektů (viz tabulka č. 4) financovaných z prioritní osy 4 v celkové hodnotě 2 609,084 mil. Kč.

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

## II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

V programovém období 2007–2013 bylo pro prioritní osu 4 OP VaVpl určeno celkem 13 869 mil. Kč z prostředků ERDF a státního rozpočtu. MŠMT rozdělilo příjemcům podpory 12 634 mil. Kč, tj. 91 % těchto prostředků, z nichž 10 018 mil. Kč, tj. 79 %, příjemcům proplatilo.

1. MŠMT sice stanovilo příjemcům podpory velmi podrobná pravidla, avšak často je měnilo. Změny zvyšovaly administrativní náročnost vedení projektů jak pro příjemce podpory, tak pro pracovníky MŠMT.
2. Podporou došlo ke zlepšení infrastruktury vysokých škol. Kromě samotného zlepšení stavu infrastruktury stanovilo MŠMT obecný cíl – vytvoření předpokladu pro nárůst a zlepšení kvality lidských zdrojů pro výzkum, vývoj, inovace a pro praxi. Skutečný přínos projektů pro výzkum, vývoj a inovace ale MŠMT nesledovalo.
3. MŠMT nemělo ucelený přehled o stavu a využití stávajícího přístrojového vybavení, zařízení a technologií jednotlivých vysokých škol, který by mohlo využít při posuzování žádostí vysokých škol o poskytnutí podpory na pořízení nového vybavení.
4. U 17 projektů podpořených v rámci třetí výzvy bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale realizace projektu nebyla do listopadu 2014 zahájena. Alokace prostředků z ERDF u těchto 17 projektů činí 1 329,331 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že projekty by měly být ukončeny do konce roku 2015, dle NKÚ existuje riziko, že tyto projekty nebudou dokončeny, a v důsledku toho nebudou dočerpány jejich schválené alokace.
5. U sedmi vybraných příjemců podpory bylo v jednom případě zjištěno podezření na vznik nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně a v jednom případě příjemce nedodržel ustanovení zákona o účetnictví. V oblasti zadávacích řízení zjistil NKÚ pochybení jen formálního charakteru nebo pochybení, která neměla vliv na průběh zadávacích řízení, což svědčí o účinném systému kontroly veřejných zakázek, který MŠMT nastavilo.

---

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

### III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

**Tabulka č. 1 – Alokované a poskytnuté prostředky prioritní osy 4**

	Schválená alokace 2007–2013		Prostředky přidělené formou rozhodnutí o poskytnutí dotace	
	ERDF	SR	ERDF	SR
mil. €	443,130	78,199	390,517	68,915
mil. Kč	11 793,313	2 076,343	10 739,210	1 895,155

**Zdroj:** MŠMT, stav ke dni 30. 11. 2014.

**Tabulka č. 2 – Proplacené a certifikované výdaje prioritní osy 4**

	Proplaceno příjemcům podpory		Certifikované výdaje v žádostech o platbu u Evropské komise (schválené pohledávky vůči Evropské komisi)
	ERDF	SR	ERDF
mil. €	309,618	54,638	254,352
mil. Kč	8 514,489	1 502,557	6 593,351

**Zdroj:** MŠMT, stav ke dni 30. 11. 2014.

#### 1. Podrobnosti k bodu II.1

Příjemcem podpory v rámci prioritní osy 4 mohly být veřejné, státní i soukromé vysoké školy a další subjekty ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb.<sup>2</sup>, které současně splňují podmínky *Rámce Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací*. Žadatelé a příjemci podpory byli povinni se řídit aktuálními pravidly, tj. platnými v době uskutečnění operace. MŠMT tato pravidla často upřesňovalo a vysvětlovalo na základě zkušeností s postupnou realizací programu a jeho projektů, resp. na základě řešení konkrétních případů, a to i v průběhu kontroly NKÚ. MŠMT např. vydalo do konce srpna 2014 nejméně pět verzí příručky pro příjemce, sedm verzí příručky pro žadatele, 15 verzí pravidel pro výběr dodavatelů a 38 metodických pokynů. Operační manuál byl platný v osmé verzi. Přestože změny dokumentů a jejich výklady byly přínosné a MŠMT je jasně popisovalo, přehledně evidovalo, včas zveřejňovalo a příjemcům oznamovalo, orientace v měnících se pravidlech byla složitá. Změny zvyšovaly administrativní náročnost vedení projektů jak pro příjemce podpory, tak pro pracovníky MŠMT.

#### 2. Podrobnosti k bodu II.2

Cíl prioritní osy 4 stanovilo MŠMT obecně jako vytvoření předpokladu pro nárůst a zlepšení kvality lidských zdrojů pro výzkum, vývoj, inovace a pro praxi. Podpora má také fungovat jako pobídkový mechanismus pro motivaci vysokých škol k posilování jejich „třetí role“, tj. zapojování vysokých škol do ekonomického rozvoje, dále pro pevnou spolupráci institucí terciárního vzdělávání s aplikační sférou, propojování vzdělávacího procesu s praxí, zapojení expertů z praxe do výukového procesu.

Součástí hodnocení žádostí o poskytnutí podpory byly i očekávané přínosy a dopady projektů jako např. očekávaný vliv projektu na perspektivu vazby studentů a absolventů na pozice ve výzkumu a vývoji, očekávaný vliv projektu na kvantitativní a kvalitativní změnu ve výuce a ve výzkumu a vývoji, na větší využitelnost výsledků výzkumu a vývoje, na uplatnění studentů v praxi, na zvýšení spolupráce s podniky atd., což žadatelé uváděli obecně, bez konkrétního upřesnění či vyčíslení.

<sup>2</sup> Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).



MŠMT nesledovalo skutečnou míru naplnění těchto očekávaných přínosů projektů. MŠMT ani jednotlivé vysoké školy neměly přehled o počtu absolventů vysokých škol, kteří se uplatnili ve výzkumu a vývoji.

Přínos podpořených projektů a jejich vazbu na výzkum a vývoj hodnotilo MŠMT počtem podpořených projektů, velikostí pořízené či zrekonstruované plochy, počtem studentů a počtem studentů doktorských studijních programů, kteří měli prospěch z nové či zrekonstruované infrastruktury.

**Tabulka č. 3 – Průběžné plnění očekávaných hodnot monitorovacích indikátorů na úrovni prioritní osy 4**

Indikátor	Cílová hodnota podle programového dokumentu 2008	Cílová hodnota podle programového dokumentu 2014	Hodnota dosažená k 10. 4. 2014*
Počet podpořených projektů	20	20	48
Zrekonstruované, rozšířené a nově vybudované kapacity v m <sup>2</sup>	70 000	270 000	99 099
Počet studentů majících prospěch z nové/rekonstruované infrastruktury	50 000	100 000	15 477
Počet studentů majících prospěch z nové/rekonstruované infrastruktury, studenti doktorských studijních programů	5 000	8 000	1 128

\* **Zdroj:** zpráva o realizaci OP VaVpl pro monitorovací výbor, červen 2014.

Vzhledem k dosavadnímu nízkému naplnění nastavených hodnot monitorovacích indikátorů a skutečnosti, že v rámci třetí výzvy nebyla ke konci roku 2014 zahájena realizace žádného ze 17 projektů, dle názoru NKÚ existuje reálné riziko nenaplnění cílové hodnoty u tří ze čtyř monitorovacích indikátorů.

### 3. Podrobnosti k bodu II.3

MŠMT zaměřilo podporu na pořízení nových budov a zařízení a na modernizaci, rekonstrukci, úpravy a rozšíření stávajících budov. U žádostí posuzovalo a hodnotilo mimo jiné i soulad projektu s investičním programem, investiční strategií nebo dlouhodobým záměrem činnosti příslušné školy, prokázání potřebnosti projektu, případně synergický efekt projektu ve vazbě na projekt z jiného operačního programu či prioritní osy.

MŠMT podporovalo v rámci projektů prioritní osy 4 také pořízení nákladných speciálních přístrojů, zařízení, laboratorních vybavení, informačních systémů apod. MŠMT však nemělo ucelený přehled o stavu a využití přístrojového vybavení, zařízení a technologií jednotlivých vysokých škol, a nemělo tedy potřebnou datovou základnu pro posuzování žádostí vysokých škol o poskytnutí podpory. Zdůvodnění potřebnosti a hospodárnosti pořízení takového vybavení ponechalo na jednotlivých vysokých školách. U sedmi kontrolovaných projektů se rozpočtovaný podíl pořizovaného zařízení, vybavení, technologií, hardwaru apod. na celkových rozpočtovaných způsobilých výdajích pohyboval v rozmezí od 2 % do 31 %.<sup>3</sup>

### 4. Podrobnosti k bodu II.4

MŠMT vyhlásilo do konce roku 2014 tři výzvy k předkládání projektů v rámci prioritní osy 4. Celková alokace prostředků ERDF a státního rozpočtu činila 13 869 mil. Kč. První výzvu MŠMT zaměřilo na podporu výstavby nových budov, rozšiřování prostor, pořízení vybavení a zařízení, zavedení nových technologií, modernizace a rozšíření informačních technologií pro výzkum a vzdělávání. Druhou

<sup>3</sup> Podle údajů systému *Monit7+* z posledního platného rozhodnutí, případně jeho dodatku ke dni 18. prosince 2014.

výzvu zaměřilo na modernizaci stávající infrastruktury pro výuku spojenou s výzkumem. Třetí výzva byla obsahově stejně zaměřená jako první a druhá výzva, ale byla určena pro veřejné vysoké školy na území hlavního města Prahy.

MŠMT vydalo rozhodnutí o poskytnutí dotace u 66 projektů, z toho 16 projektů bylo již ukončeno, u 32 projektů realizace probíhala a u jednoho projektu příjemce od realizace odstoupil. U 17 projektů podpořených v rámci třetí výzvy bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale realizace zatím nebyla zahájena. Alokace prostředků z ERDF u těchto 17 projektů činí 1 329,331 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že ke 12. listopadu 2014 ještě ani jedna žádost o platbu nebyla proplacena, podle názoru NKÚ zde existuje reálné riziko nedokončení těchto 17 projektů do konce roku 2015, a tedy i riziko nedočerpání prostředků alokovaných na tyto projekty. Pro upřesnění je třeba doplnit, že část těchto prostředků byla původně alokována pro prioritní osu 3 a z důvodu jejího nečerpání byla převedena do prioritní osy 4.

## 5. Podrobnosti k bodu II.5

MŠMT provádělo velmi podrobné administrativní kontroly projektů podpořených z prioritní osy 4, včetně kontrol na místě, a to formou předběžných, průběžných i následných. MŠMT vykonávalo i dohledové kontroly projektů a staveb, při kterých ověřovalo realizaci stavby a s tím spojené čerpání dotace. Ke zjištění z kontrol činilo kroky k jejich nápravě, případně zjištění předávalo příslušným orgánům (finančním úřadům, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, orgánům činným v trestním řízení apod.).

V rozhodnutích o poskytnutí dotace MŠMT zavázalo příjemce povinností vytvořit účinný vnitřní kontrolní systém včetně interního auditu a jednou ročně nechat provést kontrolu projektu nezávislým externím auditorem. Zprávu o kontrole provedené externím auditorem a zprávy o dalších externích kontrolách provedených u příjemců předkládali příjemci na MŠMT, které je analyzovalo. Příjemce byl též povinen přijmout opatření k odstranění zjištěných nedostatků nejpozději ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem a informovat o splnění těchto opatření k nápravě ve stanovené lhůtě kontrolní orgán, který toto opatření k nápravě uložil. U sedmi projektů kontrolovaných NKÚ nebyla podle zpráv externích auditorů zjištěna žádná pochybení.

MŠMT rovněž kontrolovalo podrobně také dokumentace zadávacích řízení, jež zadávali příjemci podpory. Pravidla, která stanovilo pro výběr dodavatelů, obsahovala podrobný popis postupu a požadavků mj. na přípravu a realizaci veřejných zakázek včetně jejich kontroly, dokumentaci zakázek, postupů ve specifických případech, zadávání zakázek malého rozsahu apod. Pravidla byla v některých případech přísnější než ustanovení zákona o veřejných zakázkách<sup>4</sup>. MŠMT postupovalo podle operačního manuálu, ve kterém velmi podrobně popsalo způsob kontroly veřejných zakázek, její průběh, subjekty provádějící kontrolu, jejich vazby, termíny, výběr vzorku, pracovní postupy a postupy řešení zjištěných nedostatků. Nedostatky zjištěné v přípravě, zadávání a realizaci veřejných zakázek byly také součástí analýzy rizik projektů.

Dostatečnou účinnost kontrolního systému MŠMT u prioritní osy 4 potvrdil i výsledek kontroly NKÚ. U sedmi příjemců podpory zjistil NKÚ v oblasti zadávacích řízení jen pochybení formálního charakteru nebo pochybení, která neměla vliv na průběh výběrových řízení. U Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem bylo zjištěno podezření na vznik nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně, když příjemce podpory v žádosti o platbu vykázal nezpůsobilé výdaje ve výši 221 130,55 Kč a ke stanovenému datu nenaplnil cílové hodnoty indikátorů projektu. Ostravská univerzita v Ostravě nedodržela ustanovení zákona o účetnictví<sup>5</sup>, když nezaúčtovala majetek pořízený z dotace do období, s kterým tento účetní případ věcně a časově souvisel.

<sup>4</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>5</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Tabulka č. 4 – Přehled kontrolovaných projektů

Číslo projektu	Název projektu / příjemce podpory	Dotace (v mil. Kč) <sup>6</sup>
CZ.1.05/4.1.00/04.0129	<i>Výstavba vzdělávacího komplexu FEKT VUT v Brně na ulici Technická 12 (T12) / Vysoké učení technické v Brně</i>	991,547
CZ.1.05/4.1.00/04.0137	<i>Výukové a výzkumné centrum v dopravě / Univerzita Pardubice</i>	198,139
CZ.1.05/4.1.00/04.0141	<i>Moderní vzdělávací a vědecko-výzkumná infrastruktura Filozofické fakulty Univerzity J. E. Purkyně / Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem</i>	204,643
CZ.1.05/4.1.00/04.0150	<i>Výzkumně vzdělávací areál Pedagogické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci / Univerzita Palackého v Olomouci</i>	209,189
CZ.1.05/4.1.00/04.0151	<i>Infrastruktura pro realizaci lékařských a souvisejících sociálních a přírodovědných oborů a výzkumu Ostravské univerzity / Ostravská univerzita v Ostravě</i>	377,218
CZ.1.05/4.1.00/04.0155	<i>Rozvoj PŘF JU / Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích</i>	321,760
CZ.1.05/4.1.00/04.0192	<i>CTPVV / Západočeská univerzita v Plzni</i>	306,587
<b>Celkem</b>		<b>2 609,083</b>

---

6 Dotace z prostředků Evropské unie a státního rozpočtu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace.



14/23

## Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně technické základny Hasičského záchranného sboru ČR

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na rozvoj a obnovu materiálně technické základny Hasičského záchranného sboru ČR.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do roku 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od října 2014 do února 2015.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);  
Hasičský záchranný sbor hlavního města Prahy, Praha;  
Hasičský záchranný sbor Plzeňského kraje, Plzeň;  
Hasičský záchranný sbor Jihočeského kraje, České Budějovice;  
Hasičský záchranný sbor Kraje Vysočina, Jihlava.

Námítka proti kontrolnímu protokolu, kterou podalo MV, byla vypořádána vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitce.

**Kolegium NKÚ** na svém V. jednání, které se konalo dne 30. března 2015,

**schválilo** usnesením č. 14/V/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Informace k předmětu kontroly

**Hasičský záchranný sbor České republiky** (dále také „HZS“) tvoří generální ředitelství HZS (dále také „GŘ HZS“), které je organizační součástí MV, a dále 14 hasičských záchranných sborů krajů, Záchranný útvar a Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku-Místku. Organizační součástí HZS vyjma GŘ HZS jsou organizačními složkami státu a samostatnými účetními jednotkami. Jejich příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra*. Organizace a úkoly HZS jsou upraveny zákonem<sup>1</sup>.

**MV** je ústředním orgánem státní správy<sup>2</sup> pro vnitřní věci, mimo jiné pro požární ochranu, krizové řízení, ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný systém. Je správcem rozpočtové kapitoly 314 a správcem kontrolovaných programů reprodukce majetku HZS. Tyto programy byly určeny k vytvoření nezbytných materiálních, technických a provozních podmínek pro úspěšné plnění úkolů a posílání HZS.

Program č. 214 210 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny hasičského záchranného sboru* (dále také „program 214 210“) byl realizován v letech 2003 až 2011 s celkovými výdaji 7 627,4 mil. Kč, z toho 2 416,2 mil. Kč představovaly jiné než plánované zdroje z kapitoly MV (viz část III. kontrolního závěru).

---

1 Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů.  
2 Ustanovení § 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.



Program č. 114 210 – *Reprodukce majetku HZS ČR* (dále také „program 114 210“) měl být realizován v letech 2009 až 2011, avšak v lednu 2012 byl se souhlasem Ministerstva financí prodloužen do konce roku 2015. Celkové výdaje programu jsou stanoveny ve výši 1 785,9 mil. Kč. Přehled čerpání je uveden v tabulce č. 1.

**Tabulka č. 1 – Výdaje státního rozpočtu na program 114 210** (v mil. Kč)

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Celkem
Dokumentace původní	785,000	834,000	861,000	0	0	0	0	2 480,000
Dokumentace po změně	604,488	662,166	380,422	65,874	72,933	0	0	1 785,883
Rozpočet	391,155	584,005	139,858	65,874	142,993			1 323,885
Upravený rozpočet	536,476	594,241	271,833	62,388	140,637			1 605,575
Skutečnost	604,488	662,166	325,483	84,004	152,258			1 828,399
z toho: MRZ <sup>3</sup>	68,332	84,888	105,186	32,708	37,999			329,113
NNV <sup>4</sup>	0,320	1,805	51,536	11,092	26,378			

**Zdroj:** dokumentace programu 114 210 včetně změn, závěrečný účet kapitoly MV.

Program č. 114 230 – *Periodická obnova základní požární techniky jednotek zařazených do plošného pokrytí* (dále také „program 114 230“) byl realizován v letech 2007 až 2011 s celkovými výdaji 755 mil. Kč.

Program č. 114 240 – *Pořízení a obnova majetku HZS ČR* (dále také „program 114 240“) měl být realizován v letech 2012 až 2014, ale byl se souhlasem Ministerstva financí prodloužen do konce roku 2017. Celkové výdaje programu jsou stanoveny ve výši 2 052,9 mil. Kč. Přehled čerpání je uveden v tabulce č. 2.

**Tabulka č. 2 – Výdaje státního rozpočtu na program 114 240** (v mil. Kč)

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Celkem
Dokumentace původní	104,533	250,000	300,000	0	0	0	654,533
Dokumentace po 1. změně	273,397	299,553	332,836	215,992	0	0	1 121,778
Dokumentace po 2. změně	220,632	462,367	501,115	413,600	453,000	453,000	2 503,714
Dokumentace po 3. změně	220,632	280,480	686,740	339,054	272,079	253,929	2 052,914
Rozpočet	104,533	299,533					404,066
Upravený rozpočet	160,713	336,198					469,911
Skutečnost	220,632	280,480					501,112
z toho: MRZ <sup>3</sup>	90,648	132,426					223,074
NNV <sup>4</sup>	35,878	194,153					

**Zdroj:** dokumentace programu 114 240 včetně změn, závěrečný účet kapitoly MV.

Kontrolní akce byla u již ukončených programů 114 210 a 114 230 zaměřena především na jejich vyhodnocení. U programů 114 210 a 114 240 se zabývala úrovní zpracování dokumentace programů a kvalitou řízení průběhu jejich realizace. Kontrolovány byly podprogramy zaměřené na pořízení nemovitého a movitého majetku. Kromě toho bylo prověřeno 37 akcí s celkovými výdaji 636,2 mil. Kč.

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

**3** MRZ – mimorozpočtové zdroje tvoří zejména dary, příjmy HZS podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, a peněžní prostředky fondu kulturních a sociálních potřeb a rezervního fondu.

**4** NNV – nároky z nespotřebovaných výdajů.

## II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

V užití peněžních prostředků na pořízení nemovitého a movitého majetku HZS nebyla u většiny kontrolovaných akcí zjištěna zásadní pochybení. Peněžní prostředky v rámci kontrolovaných programů, podprogramů a projektů byly využity na pořízení zásahové techniky a výstavbu a rekonstrukci stanic HZS (dále také „stanice“). V důsledku nedostatků v uplatňování principů programového financování však není možné vyhodnotit, do jaké míry přispívá realizace programů ke zlepšení vybavenosti HZS.

1. MV nedisponuje ucelenou koncepcí rozvoje a obnovy materiálně technické základny HZS, ve které by byly komplexně stanoveny celkové materiální potřeby, zejména v oblasti stanic a potřebné techniky, a kde by byl vymezen časový rámec a finanční potřeby k dosažení žádoucího stavu. Žadoucí stav je obsažen v různých dílčích materiálech (koncepte, systemizace). Minimální vybavení stanic se řídí právními předpisy<sup>5</sup>.

2. Programy 214 210, 114 210 a 114 240 měly prakticky totožnou věcnou náplň a nebyly dostatečně průkazným souborem věcných, časových a finančních podmínek pro realizaci akcí a pro objektivní hodnocení plnění stanovených cílů. Požadavky stanovené zákonem<sup>6</sup> a vyhláškou<sup>7</sup> splňovaly tyto programy pouze svou strukturou:

- a) Časové i finanční rámce všech uvedených programů byly zásadním způsobem měněny. Doba realizace programů byla prodloužena o tři až čtyři roky. U programu 214 210 došlo k navýšení celkového souhrnu zdrojů financování o 2 416,2 mil. Kč (o 46 %), aniž navýšení účasti státního rozpočtu na financování programu schválila vláda<sup>8</sup>. U programu 114 210 byla účast státního rozpočtu snížena o 694,1 mil. Kč (o 28 %)<sup>9</sup>, u programu 114 240 byla nejprve dvěma změnami zvýšena o 1 849,2 mil. Kč (o 282,5 %)<sup>10</sup> a poté o 450,8 mil. Kč (o 68,9 %)<sup>10</sup> snížena.
- b) Kromě peněžních prostředků státního rozpočtu byly do programů zařazovány i další prostředky a mimorozpočtové zdroje. Pro jejich použití nebyly stanoveny parametry pro závěrečné vyhodnocení programu.<sup>11</sup> Efektivnost vynaložení těchto peněžních prostředků tak nebyla stanovena ani hodnocena.
- c) Cíle všech těchto tří programů byly prakticky totožné a byly stanoveny bez kvantifikace přínosu a bez dostatečné provázanosti se stanovenými parametry, kterými byl počet nově vybudovaných stanic HZS nebo počet nakoupené techniky. Zásadní změny těchto parametrů pak neměly na stanovené cíle prakticky žádný vliv. Programy tak nejsou nástrojem k dosažení určitého stanoveného a rádně odůvodněného žádoucího stavu. Místo toho byly dokumentace programů přijímáním doplňků přizpůsobovány skutečnosti, a to v jednom případě i v době, kdy již měl být program ukončen.
- d) MV nevyužívá dostatečně účinně veškeré možnosti, které poskytuje systém programového financování, tj. dlouhodobě plánovat, realizovat a financovat odůvodněné potřeby z jednotlivých programů bez ohledu na rozpočtový rok.

3. MV vyhodnocovalo nedostatečně parametry, které jsou stanoveny v dokumentacích programů a mají vliv na hospodárnost výstavby nových stanic, tj. jednotkové ceny.

4. Pouze u programu 114 230 byl stanoven kvantifikovaný cíl, který mohl být a byl vyhodnocen. V důsledku snížení účasti státního rozpočtu z 1 000 mil. Kč na 755 mil. Kč bylo stanoveného cíle

<sup>5</sup> Především je to vyhláška č. 247/2001 Sb., o organizaci a činnosti jednotek požární ochrany.

<sup>6</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>7</sup> Ustanovení § 2 až § 4 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

<sup>8</sup> Ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

<sup>9</sup> Procentuální vyjádření je vztaženo k částce 2 480 mil. Kč, která je uvedena v původní dokumentaci (tabulka č. 1).

<sup>10</sup> Procentuální vyjádření jsou vztažena k částce 654,533 mil. Kč, která je uvedena v původní dokumentaci (tabulka č. 2).

<sup>11</sup> Ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 560/2006 Sb.

dosaženo pouze částečně, průměrné stáří cisternových automobilových stříkaček (dále také „CAS“) bylo z 15,2 roku sníženo pouze na 13,4 roku oproti stanoveným 10 rokům.

5. V letech 2009 až 2011 se do financování programů promítlo snížení výdajových možností kapitoly MV. Účast státního rozpočtu ve výši 2 480 mil. Kč uvedená v dokumentaci programu 114 210 byla z tohoto důvodu zajištěna pouze ve výši 1 402,6 mil. Kč. Nedostatek peněžních prostředků byl částečně kompenzován použitím mimorozpočtových zdrojů, jejichž výše není předem známa.

V letech 2012 až 2013 se finanční pokrytí programů zlepšilo. V lednu 2012 byla sice snížena účast státního rozpočtu v programu 114 210, ale již předtím v prosinci 2011 byl schválen věcně stejný program 114 240 a oba programy byly v uvedených letech realizovány souběžně. Součet účastí státního rozpočtu podle platných dokumentací těchto programů byl v letech 2009 až 2013 ve výši 3 191,8 mil. Kč. Rozpočtem byla tato potřeba pokryta na 65,9 % a zapojením doplňkových zdrojů se pokrytí zvýšilo na 83,2 %. HZS však na druhé straně nedokázal disponibilní prostředky v daném roce čerpat. Důvodem bylo podle údajů MV zejména pozdní zahájení stavebních prací a nedodání zboží v daném roce. Nevyčerpané peněžní prostředky byly přesouvány k použití v dalších letech.

6. Kontrole bylo podrobeno 37 investičních akcí zaměřených na pořízení nemovitého a movitého majetku s celkovými výdaji ve výši 636,2 mil. Kč. Nejzávažnější nedostatek byl zjištěn u HZS hlavního města Prahy, kde při výstavbě hasičské stanice v Praze-Modřanech došlo k porušení rozpočtové kázně<sup>12</sup> ve výši 300 000 Kč. Další menší nedostatky byly zjištěny u akcí rekonstrukce budov v areálu ve Zbirohu. U ostatních kontrolovaných akcí nebyly nedostatky zjištěny.

### III. Podrobnosti a příklady ke zjištěným skutečnostem

#### Podrobnosti a příklady ke zjištění v části II.1

Žádoucí stav materiálně technické základny HZS je uveden v řadě koncepčních dokumentů a materiálů, avšak většinou bez časového a finančního rámce k jeho dosažení. Příkladem takových materiálů pro obnovu techniky je např. *Koncepce obměny základní zásahové techniky u jednotek požární ochrany zařazených do plošného pokrytí z roku 2007* nebo *Koncepce jednotného vybavení cisternovými automobilovými stříkačkami z roku 2011*. Vazba těchto materiálů na programy byla zřejmá pouze u programu 114 230.

Dislokace stanic HZS vychází z principu plošného pokrytí. Při realizaci výstavby nových stanic se vychází z tohoto principu s přihlédnutím k podmínkám stávajících stanic, jako jsou např. vysoké náklady na jejich provoz nebo nevhodně zvolená původní dislokace. V době kontroly bylo podle informace z GŘ HZS k dosažení cílového stavu (247 stanic) nutno postavit osm nových stanic a dvě stanice zrušit.

Podle výše uvedené informace není žádná stanice HZS omezena v plnění svých úkolů z důvodu nedostatečného vybavení požární technikou, problémem je ale stáří některé zásahové techniky. Deficit potřebných prostředků pro naplnění stavu techniky se podle předložených materiálů a poskytnutých informací snížil z 5,2 mld. Kč v roce 2005 na 2,5 mld. Kč v roce 2013.

#### Podrobnosti a příklady ke zjištění v části II.2a

V březnu 2005 vzala vláda na vědomí dokumentaci **programu 214 210** a souhlasila s jeho financováním ze státního rozpočtu v letech 2003 až 2008 ve výši 5 218,8 mil. Kč.<sup>13</sup> V prosinci 2008 vláda souhlasila s prodloužením termínu realizace do konce roku 2011 bez dalších zásahů do programové dokumentace.<sup>14</sup> Důvodem prodloužení bylo nedokončení některých akcí do konce roku 2008.

<sup>12</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb.

<sup>13</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 16. března 2005 č. 315, k Dokumentaci programu reprodukce majetku 214 210 Rozvoj a obnova materiálně technické základny hasičského záchranného sboru.

<sup>14</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 10. prosince 2008 č. 1556, k Dokumentaci programu reprodukce majetku 214 210 Rozvoj a obnova materiálně-technické základny hasičského záchranného sboru.

MV v závěrečném vyhodnocení uvedlo čerpání z rozpočtu kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra* ve výši 5 211,2 mil. Kč a dále navýšení celkového souhrnu zdrojů financování programu o dalších 2 416,2 mil. Kč z neplánovaných, jednorázových a účelově určených peněžních prostředků. MV k tomu v závěrečném vyhodnocení uvedlo, že nebyl překročen finanční ukazatel, protože prostředky určené pro navýšení nebyly z kapitoly MV. Z mimorozpočtových a doplňkových zdrojů bylo 815,2 mil. Kč. Zbývající část ve výši 1 601 mil. Kč tvořily peněžní prostředky, které byly do kapitoly MV převedeny dodatečně, šlo např. o zdroje alokované na základě pozměňovacích návrhů poslanců při projednávání návrhů státních rozpočtů ve výši 164,9 mil. Kč, finanční prostředky převedené z kapitoly Ministerstva dopravy ve výši 101,4 mil. Kč, běžné výdaje v souvislosti s potřebou řešit dynamický nárůst oprav požární techniky ve výši 578 mil. Kč, zdroje z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* ve výši 201,8 mil. Kč, zdroje na vybudování tísňové linky ve výši 117,2 mil. Kč, peněžní prostředky na výstavbu hasičské stanice u automobilky TPCA u Kolína ve výši 30 mil. Kč a hasičské stanice u automobilky Hyundai u Nošovic ve výši 34 mil. Kč, obojí na základě usnesení vlády.

Dokumentaci **programu 114 210** schválilo MF dne 18. června 2008 a souhlasilo s jeho financováním ve výši 2 480 mil. Kč ze státního rozpočtu v letech 2009 až 2011. Teprve doplňkem č. 1, který MF odsouhlasilo až dne 5. ledna 2012, tj. po stanoveném termínu ukončení programu, byla snížena účast státního rozpočtu na financování programu na 1 785,9 mil. Kč a prodloužen termín realizace do konce roku 2015. Důvodem prodloužení bylo nedokončení některých akcí a věcné změny (viz *Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.2c*).

Dokumentaci **programu 114 240** schválilo MF dne 20. prosince 2011 a stanovilo výši účasti státního rozpočtu na jeho financování v letech 2012 až 2014 v částce 654,5 mil. Kč. Ministerstvo financí schválilo v průběhu realizace programu tři úpravy původní dokumentace. V prosinci 2012 byl program prodloužen do roku 2015 a navýšeny peněžní prostředky programu na 1 121,8 mil. Kč. V dubnu 2014 byl program prodloužen do roku 2017 a prostředky navýšeny na 2 503,7 mil. Kč. V září 2014 byly prostředky sníženy na 2 052,9 mil. Kč. Důvodem prodloužení programu bylo zejména rozhodnutí o výstavbě hasičské stanice v Praze-Holešovicích.

### **Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.2b**

MV v závěrečném vyhodnocení **programu 214 210** uvedlo, že navýšení prostředků o 2 416,2 mil. Kč nemělo podíl na naplňování cílů a parametrů programu, i když zde byly akce, které tuto vazbu měly (stanice HZS, výcviková hala apod.). K použití mimorozpočtových zdrojů v dalších programech (do konce roku 2013 to bylo 329,1 mil. Kč u **programu 114 210** a 223,1 mil. Kč u **programu 114 240**) MV uvedlo: „*Ne nepodstatný vliv v procesu naplňování stanovených parametrů programu má zapojování mimorozpočtových zdrojů, jejichž výši nelze predikovat, přitom ale významně ovlivňují reálné pokrytí potřeb sboru v jednotlivých majetkových segmentech i nepřímo plnění původně stanovených parametrů (snižují jejich další věcnou potřebu). Takto pořízený majetek však není do vyhodnocovaných parametrů započítáván.*“ Do programového financování tak byly zapojeny značné peněžní prostředky, pro jejichž vyhodnocení nejsou stanoveny žádné vyhodnotitelné parametry.

### **Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.2c**

V závěrečném vyhodnocení **programu 214 210** bylo u cíle 2 „*Dokrytí území jednotlivých krajů jednotkami požární ochrany v návaznosti na stupeň nebezpečnosti území*“, na který bylo vyčerpáno 1 351,8 mil. Kč, obecně konstatováno, že: „*realizované akce přinesly pozitivní dopady do práce a činnosti výkonných jednotek sboru.*“ Dále zde byla bez bližšího určení uvedena např. velikost obestavěného prostoru nových stanic HZS (40,5 tisíce m<sup>3</sup>), velikost nových garáží pro požární techniku (22,4 tisíce m<sup>3</sup>), cvičných hal (11,3 tisíce m<sup>3</sup>), budov škol a vzdělávacích zařízení (2,2 tisíce m<sup>3</sup>) a provozních budov (20,4 tisíce m<sup>3</sup>). V původní dokumentaci programu byly kromě parametru „*velikost obestavěného prostoru*“ stanoveny i parametry „*počet nově vystavěných budov*“



a „*m<sup>2</sup> získané plochy*“. Tyto dva parametry vyhodnoceny nebyly a z vyhodnocení není zřejmé, kolik nových budov bylo postaveno a jak to přispělo ke splnění cíle.

V dokumentaci **programu 114 210** bylo jako parametr uvedeno, že realizací programu (tj. do konce roku 2011) má být postaveno 13 nových stanic HZS. Lokalizaci těchto stanic však dokumentace programu neuváděla. V průběhu realizace byla do programu dodatečně zařazena výstavba hasičské stanice v Praze-Modřanech. Teprve v lednu 2012, kdy měl být program již ukončen a stanovené parametry splněny, byl doplňkem k dokumentaci počet nově vystavěných stanic snížen ze třinácti na dvě. V dokumentaci **programu 114 240** z prosince 2011 byla parametrem výstavba dvou nových stanic, úpravou č. 1 z prosince 2012 byl jejich počet zvýšen ze dvou na šestnáct, opět bez určení lokalizace. Ani v jednom případě nebyly tyto výrazné změny nijak zdůvodněny.

V dokumentaci **programu 214 210** byla u cíle 3 „*Obrat ve struktuře zastaralosti movitého majetku, zejména zásahových automobilů*“ uvedena mj. následující kvantifikace: „*Realizace akcí v této oblasti bude mít pozitivní dopady na strukturu zastaralosti zásahových požárních automobilů v těchto výsledcích:*

- *u 30 % základních a speciálních cisternových stříkaček budou naplněny požadavky stanovené vyhláškou č. 247/2001 Sb. (minimální stavy),*
- *u 75 % technických automobilů chemických budou naplněny požadavky stanovené předmětnou vyhláškou,*
- *u 5 % automobilových žebříků do 30 m budou naplněny požadavky stanovené předmětnou vyhláškou, ...“*

Uvedený cíl, na který bylo vyčerpáno 3 543 mil. Kč, nebyl v závěrečném vyhodnocení programu vyhodnocen, když zde bylo pouze obecně uvedeno: „*došlo k pozitivní změně struktury zastaralosti zásahové techniky ...“* a „*realizované akce přinesly přímé pozitivní dopady do výslednosti práce a činnosti výkonných jednotek sboru ...“* Dále MV uvedlo ještě počty nakoupené techniky (136 CAS, 10 technických automobilů chemických apod.). Nebylo však zřejmé, jak tyto nákupy přispěly ke zlepšení stavu techniky HZS a zda byly dosaženy výše uvedené procentuální výsledky.

Výše uvedená kvantifikace v procentuálním vyjádření byla prakticky beze změny převzata i do dokumentací **programů 114 210** a **114 240**. Podrobnější informace měly být uvedeny v technicko-ekonomickém zdůvodnění parametrů. Zde byly uvedeny především počty nakoupené techniky. Ty byly v průběhu realizace programů měněny, ale změny se do stanovených ukazatelů nepromítly. Například:

- U programu 114 240 došlo ke změně počtu nakupovaných CAS v každé ze tří úprav dodatku k dokumentaci. Při zvýšení počtu z pěti na 10 zůstal stejný dopad: „*Přes uvedené doplnění, resp. snížení stavu bude více než 27 % CAS starších 16 let ...“* Při následném zvýšení počtu nakupovaných CAS na 30 klesl podíl na 25 % a tento podíl zůstal nezměněn i při pozdějším snížení počtu CAS na 20 ks.
- V technicko-ekonomickém zdůvodnění parametrů v dokumentacích programů 114 210 a 114 240 byl uveden nákup osobních automobilů jako náhrada za zastaralé vozy s předpokládanou orientační dobou životnosti osm let. U programu 114 210 byl počet nakoupených automobilů zvýšen ze 75 na 113 a u programu 114 240 z 20 na 100 bez jakéhokoliv bližšího zdůvodnění. Nákup osobních automobilů přitom není uveden v postupu k dosažení cílů, který je přesně popsán v dokumentacích programů.

### Podrobnosti a příklady ke zjištění v části II.2d

GŘ HZS plánuje a registruje akce tak, aby jejich realizace proběhla a byla vyúčtována v daném roce. Např. stavební akce rozdělilo na menší etapy (objekty ve víceúčelovém zařízení ve Zbirohu) nebo registrovalo akce na pořízení jednoho až dvou kusů požární techniky tak, aby akce proběhla v jednom rozpočtovém období. GŘ HZS uvedený postup zdůvodnilo nedostatkem peněžních prostředků přidělených v jednotlivých letech a obavou ze ztráty nevyčerpaných peněžních prostředků při žádosti o jejich převod do dalšího roku.

### Podrobnosti a příklady ke zjištění v části II.3

V dokumentaci **programu 214 210** stanovilo MV parametry ve formě jednotkových cen za m<sup>3</sup> obestavěného prostoru nových stanic HZS. Tyto ceny byly v některých případech značně překročeny. Například u výstavby stanic byla skutečnost 5 tis. Kč/m<sup>3</sup> oproti stanoveným 2 tis. Kč/m<sup>3</sup>. Podobně byly o 100 % překročeny i jednotkové ceny u výstavby cvičných hal, škol a vzdělávacích zařízení. MV v závěrečném vyhodnocení programu vysvětlilo nedodržení parametrů nárůstem inflace, zvýšením sazby DPH a meziročními nárůsty cen stavebních komodit a prací během devítiletého trvání programu. Tyto vlivy však tak vysoký nárůst dostatečně nevysvětlují. MV se ve vyhodnocení nezabývalo tím, zda navýšení ceny bylo způsobeno nevhodným postupem, nebo zda nastavená cena (uvedená v dokumentaci programu) byla neúměrně nízká. V další části vyhodnocení uvedlo, že: *„při čerpání stanovených zdrojů programu byla dodržena pravidla efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti vyčleněných zdrojů“*.

V navazujícím **programu 114 210** MV nestanovilo jako parametr cenu za m<sup>3</sup> obestavěného prostoru, ale průměrnou cenu za jednotku, tj. za výstavbu celé hasičské stanice P1, tato cena byla stanovena ve výši 20,7 mil. Kč. Skutečná průměrná cena dvou dokončených stanic (Mikulov, Frymburk) byla 27,5 mil. Kč. MV k tomu uvedlo, že výsledná částka je ovlivněna řadou faktorů, např. kvalitou zpracování projektové dokumentace, vícepracemi, způsobem zadání apod. Nutností a objektivitou zvýšení ceny, případně správností nastavené jednotkové ceny, se MV nezabývalo. V dalším **programu 114 240** byla cena za stanici navýšena na 35 mil. Kč.

### Podrobnosti a příklady ke zjištění v části II.4

Dokumentaci **programu 114 230** schválilo MF v prosinci 2006 s tím, že program bude realizován v letech 2007 až 2011. Cílem bylo snížit průměrné stáří CAS užívaných HZS a tím téměř dosáhnout jejich stanovené životnosti 10 let. V průběhu programu mělo být nakoupeno 200 CAS za 1 000 mil. Kč. Na základě usnesení vlády<sup>15</sup> byly prostředky v roce 2010 sníženy o 100 mil. Kč a z důvodu omezených výdajových možností rozpočtové kapitoly MV v roce 2011 byly v programu alokovány zdroje pro tento rok pouze ve výši 56 mil. Kč. Na program tak bylo celkově uvolněno 755 mil. Kč a namísto 200 plánovaných CAS jich bylo pořízeno pouze 149. Realizací tohoto programu bylo průměrné stáří CAS sníženo z 15,2 roku na 13,4 roku.

### Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.5

Podle původní dokumentace **programu 114 210** měla být do konce roku 2011, kdy měl být program ukončen, účast státního rozpočtu ve výši 2 480 mil. Kč. V upraveném rozpočtu bylo do konce roku 2011 na program vyčleněno 1 402,6 mil. Kč (56,6 %). Mimorozpočtové zdroje zvýšily disponibilní částku na 1 661 mil. Kč (67 %). Vyčerpáno bylo 1 592,1 mil. Kč, nevyčerpáno zůstalo 51,5 mil. Kč, a to především kvůli skluzu zahájení výstavby hasičské stanice v Praze-Modřanech. Teprve v lednu 2012 byla doplňkem č. 1 účast státního rozpočtu na tomto programu snížena na 1 785,9 mil. Kč.

<sup>15</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 28. července 2010 č. 552, k návrhu opatření k zabezpečení podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP ve výši 5,3 % v roce 2010.

Již v prosinci 2011 byl schválen obsahově prakticky stejný **program 114 240**. Podle dokumentace programu po úpravě č. 1 z prosince 2012 měla být účast státního rozpočtu v letech 2012 až 2013 ve výši 573 mil. Kč. V upraveném rozpočtu bylo v těchto letech na program vyčleněno 496,9 mil. Kč (86,7 %). Mimorozpočtové zdroje navýšily disponibilní částku na 720 mil. Kč (125,7 %), z toho bylo vyčerpáno 501,1 mil. Kč. Podle údajů uvedených v závěrečných účtech kapitoly MV bylo nižší čerpání způsobeno zejména pozdním přidělením peněžních prostředků a pozdním zahájením stavebních prací (mj. z důvodu průtahů při zadávacím řízení, z důvodu jeho zrušení, případně v důsledku nepřidělení peněžních prostředků). Týkalo se to například výstavby hasičské stanice v Lovosicích s náklady ve výši 44 mil. Kč a v Šumperku s náklady ve výši 23,3 mil. Kč, jakož i dodání CAS za 25,3 mil. Kč až v následujícím roce.

Celkově byla v platných dokumentacích programů 114 210 a 114 240 uvedena účast státního rozpočtu pro roky 2009 až 2013 ve výši 3 191,8 mil. Kč. Podle upravených rozpočtů bylo v uvedených letech vyčleněno na financování těchto programů 2 102,5 mil. Kč (65,9 %). Tato částka byla mimorozpočtovými zdroji zvýšena na 2 654,7 mil. Kč (83,2 %), vyčerpáno bylo 2 329,5 mil. Kč, tj. o 325,2 mil. Kč méně.

### Podrobnosti a příklady ke zjištěním v části II.6

**HZS hlavního města Prahy** uhradil v prosinci 2010 fakturu za inženýrskou činnost spojenou se získáním pravomocného stavebního povolení pro výstavbu hasičské stanice v Praze-Modřanech v celkové výši 300 000 Kč v rozporu se smlouvou dříve, než bylo toto povolení vydáno, tj. uhradil fakturu bez věcného plnění. Pravomocné stavební povolení bylo vydáno až v březnu 2011. Tím HZS hlavního města Prahy porušil rozpočtovou kázeň.

Při realizaci této akce docházelo už od jejího zahájení k velkým změnám. Prvotním důvodem změn bylo rozšíření stavebního záměru, kdy bylo rozhodnuto do původně plánované hasičské stanice umístit krajské operační a informační středisko, telefonní centrum tísňového volání a odbor krizového řízení. Další změny souvisely se samotnou realizací výstavby a byly velkou měrou vyvolány nedokonalostí zadávací dokumentace pro zadávací řízení, jejíž součástí byla projektová dokumentace ve stupni pro stavební povolení, nikoli pro provedení stavby. S tím souvisely následné požadavky ze strany investora a dotčených orgánů. Bez provedení dodatečných stavebních prací by nebylo možné stavbu řádně dokončit.

Výstavbu nové hasičské stanice v Praze-Modřanech zajišťoval samostatně HZS hl. m. Prahy, který několik desítek let nerealizoval žádnou rekonstrukci ani novou výstavbu, sídlí v pronajatých budovách a nezaměstnává zaměstnance s potřebnou kvalifikací. NKÚ je toho názoru, že tak náročnou a složitou akci by v budoucnu, kdy se mj. bude realizovat podobně rozsáhlá výstavba nové hasičské stanice v Praze-Holešovicích, mělo organizačně zajišťovat GŘ HZS, které má ve své organizační struktuře pro tuto vysoce odbornou činnost vyčleněné investiční oddělení.

Při kontrole čtyř investičních akcí spojených s pořízením požární techniky pro HZS hlavního města Prahy nebyly zjištěny nedostatky.

**MV** bylo prostřednictvím GŘ HZS rovněž účastníkem kontrolovaných investičních programů. Při akci rekonstrukce budovy č. 6 v areálu víceúčelového zařízení ve Zbirohu nezajistilo MV řádné vedení stavebního deníku zhotovitelem, v důsledku toho nebyly splněny požadavky zákona<sup>16</sup> a souvisejících předpisů. Stavební deník nebyl veden po celou dobu výstavby, zápisy v něm byly často nečitelné a v nedostatečném rozsahu. Rovněž chyběla identifikace zúčastněných stran a také přehled smluv souvisejících s pořízením stavby.

Další investiční akcí, kterou provádělo MV prostřednictvím GŘ HZS, byly stavební úpravy budov č. 22, 25 a 26 v témže areálu ve Zbirohu. Po vypracování přípravného požadavku a projektové

---

16 Ustanovení § 157 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).



dokumentace rozdělilo následně MV investiční akci na tři etapy, které v letech 2009 až 2011 registrovalo jako samostatné akce. Rozdělení odůvodnilo nedostatečnou výší přidělených peněžních prostředků v jednom roce. Důsledkem rozdělení akce bylo mimo jiné postupné zadávání veřejných zakázek v jednodušších, méně transparentních typech zadávacích řízení. V případě registrace a realizace akce jako celku by MV zadalo stavební práce jako jednu podlimitní veřejnou zakázku v otevřeném nebo užším řízení, zatímco po rozdělení rekonstrukce na tři etapy využilo pro zadání stavebních prací jedno zjednodušené podlimitní řízení a tři veřejné zakázky malého rozsahu.

U investičních akcí realizovaných **HZS Plzeňského kraje** (osm akcí), **HZS Jihočeského kraje** (sedm akcí) a **HZS Kraje Vysočina** (sedm akcí), zaměřených na výstavbu vybraných hasičských stanic nebo na pořízení automobilní techniky, nebyly zjištěny nedostatky.

**Seznam použitých zkratk**

CAS	cisternová automobilová stříkačka
DPH	daň z přidané hodnoty
GŘ HZS	generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR
HZS	Hasičský záchranný sbor České republiky
MRZ	mimorozpočtové zdroje
MF	Ministerstvo financí
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
program 214 210	program evid. č. 214 210 – <i>Rozvoj a obnova materiálně technické základny hasičského záchranného sboru</i>
program 114 210	program evid. č. 114 210 – <i>Reprodukce majetku HZS ČR</i>
program 114 230	program evid. č. 114 230 – <i>Periodická obnova základní požární techniky jednotek zařazených do plošného pokrytí</i>
program 114 240	program evid. č. 114 240 – <i>Pořízení a obnova majetku HZS ČR</i>
stanice	stanice Hasičského záchranného sboru ČR

14/26

## Peněžní prostředky vynakládané na projekty *Programu rozvoje venkova*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit dosahování cílů opatření *Programu rozvoje venkova*, naplňování účelu a udržitelnosti vybraných projektů a ověřit, zda byly peněžní prostředky EU a ČR vynaloženy hospodárně.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od září 2014 do dubna 2015.

### Kontrolované osoby:

- Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond, Praha (dále též „SZIF“ nebo „fond“);
- 28 vybraných příjemců dotací (dále též „žadatelé“ nebo „příjemci“):  
AGRO družstvo vlastníků Puklice; Agrodružstvo Vyšetice se sídlem v Pravoníně; ALIMEX NEZVĚSTICE a.s.; AMPELOS spol. s r.o., Znojmo; Barbora Poláčková, Hole 11, Svrkyně; Jaroslav Janíček, č.p. 110, Ivaň; Jitka Smetanová, Klacovská 50/10, Svobodné Dvory, Hradec Králové; Ladislav Hošna, Nová kolonie 106, Volary; Lukáš Krejčí, č.p. 2, Pozdátín; Milan Žid, Čelina 1, Borotice; Miroslav Staněk, Onšovice 22, Čkyně; „Občanské sdružení pro rozvoj venkova 21“, Chomutov; obec Horní Újezd; obec Hraběšice; obec Nové Lublice; obec Vršovice; Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o., Vítkov; Pesla s.r.o., Slavětín; REIDOR s.r.o., Přestavlky u Čerčan; Smilkov, a.s.; Soběšická EKOfarma, s.r.o.; Suchár Petr, č.p. 83, Bartošovice v Orlických horách; Zdeňka Holíková, Pražská 315, Vyžlovka; Zelený ranč s.r.o., Málkov; Zemědělské družstvo M Í R se sídlem v Ratiboři; Zemědělské družstvo Senomaty; ZEMOS Zubčice, spol. s r.o., Mirkovice; Život na Dyleň, Cheb.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MZe, SZIF a Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o., byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání MZe, SZIF a Obchodně zemědělské společnosti ZEMPOL, spol. s r.o., proti rozhodnutím o námítkách byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. jednání, které se konalo dne 18. května 2015,

**schválilo** usnesením č. 5/VII/2015

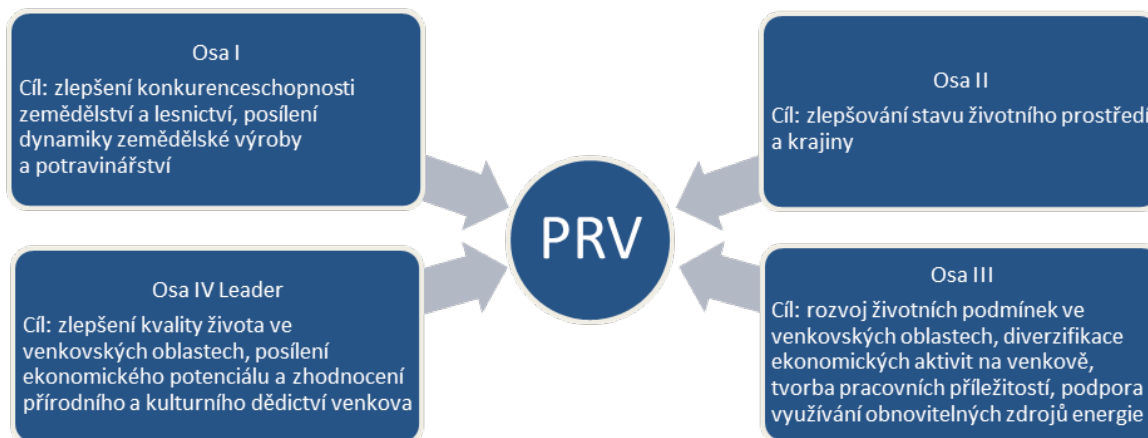
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

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

PRV zajišťuje působení Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova v České republice a také blíže specifikuje (do prováděcí úrovně) strategie v jednotlivých osách, které jsou stanoveny *Národním strategickým plánem rozvoje venkova*, a měl by tak zajišťovat jeho efektivní realizaci. PRV je integrální součástí společné zemědělské politiky EU a je realizován prostřednictvím čtyř prioritních os a jejich opatření.

**Schéma č. 1 – Cíle jednotlivých os Programu rozvoje venkova**



### Zaměření kontroly

Kontrolou bylo ověřováno, zda MZe jako řídicí orgán PRV definovalo odpovídající cíle *Programu rozvoje venkova*, zda nastavilo PRV v souladu s požadavky právních předpisů a zda zaměření PRV odpovídá národním koncepcím a strategiím. Kontrolou bylo dále ověřováno, zda MZe stanovilo pravidla pro hodnocení a sledování pokroku při realizaci PRV a zda řídilo program v závislosti na výsledcích monitorování a hodnocení. Kontrola měla rovněž za úkol odhalit rizika, která mají vliv na účinné řízení PRV a nedostatky pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty *Programu rozvoje venkova ČR* na období 2007–2013 (dále jen „Pravidla“), které ovlivňují efektivní realizaci projektů. Kontrolou bylo rovněž ověřováno, zda MZe dosáhlo prostřednictvím PRV stanovených cílů.

Předmětem kontroly u platební agentury, kterou je SZIF, a u vybraných příjemců dotací byly projekty investičního charakteru ve vybraných projektových opatřeních. U SZIF bylo kontrolováno celkem 120 projektů, z nichž 34 bylo rovněž prověřeno u příjemců dotací. Kontrolovaný objem činil 375 560 310 Kč. Předmětem kontroly byly projekty spadající pod tato opatření PRV:

- I.1.1 *Modernizace zemědělských podniků,*
- III.1.1 *Diverzifikace činností nezemědělské povahy,*
- III.1.2 *Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje,*
- III.1.3 *Podpora cestovního ruchu,*
- III.2.1 *Obnova a rozvoj vesnic, občanské vybavení a služby.*

Kontrolované projekty byly tematicky rozděleny do osmi skupin a v rámci každé skupiny bylo kontrolováno 15 projektů. Kontrolované skupiny projektů byly: 1) hnojiště, 2) silážní žlaby, 3) stáje pro skot, 4) místní komunikace, 5) výroba pelet, 6) kotelny na biomasu, 7) naučné stezky, 8) ubytovací zařízení. V rámci každé skupiny projektů byla provedena srovnávací analýza výdajů.

Administrativní kontrolou a kontrolou na místě bylo ověřováno, zda SZIF prováděl řádně kontrolu projektů, zda příjemci dotací postupovali v souladu s právními předpisy, dohodou o poskytnutí dotace a v souladu s Pravidly<sup>1</sup>. Kontrolou bylo dále ověřováno, zda u vybraných projektů byly naplněny cíle, udrženy výstupy po stanovenou dobu, zda příjemci realizovali správně výběrová řízení a zda k proplacení nárokovali jen způsobilé výdaje.

<sup>1</sup> Závaznost Pravidel vyplývá z dohody o poskytnutí dotace.

## Kontrolované prostředky ve vztahu k realizaci osy I až osy IV PRV

Tabulka č. 1 – Kontrolované prostředky ve vztahu k realizaci osy I až osy IV PRV

Osa PRV	Rozpočet PRV na roky 2007–2013	Proplaceno	
	mil. Kč	mil. Kč	%
I	23 584,5	16 634,7	71
II	52 137,0	45 489,6	87
III	17 328,6	12 274,2	71
IV	5 556,6	3 896,1	70
Celkem	98 606,7	78 294,6	79
Kontrolovaný objem		375,6	0,5

Zdroj: [www.eagri.cz](http://www.eagri.cz), tabulka implementace PRV k 31. 12. 2013.

Pozn.: přepočítáno kurzem 27 Kč/€.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Způsob řízení PRV

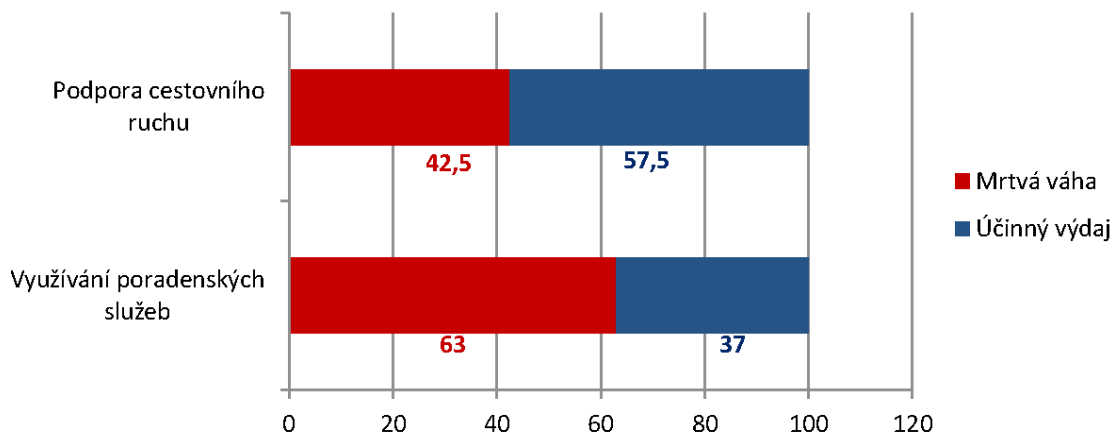
MZe sledovalo pokrok a úspěšnost provádění PRV. Řídicí orgán i monitorovací výbor byly již v roce 2010 upozorněny externím hodnotitelem<sup>2</sup> na možné efekty substituce a mrtvé váhy<sup>3</sup>. U vybraných opatření se mrtvá váha pohybovala od 15 % u opatření *Lesnická infrastruktura* až po 73 % u opatření *Zalesňování zemědělské půdy*. Ve finančně nejvýznamnějším opatření osy I *Modernizace zemědělských podniků* dosahoval efekt mrtvé váhy 35 %. MZe nepřijalo opatření, aby působení efektu mrtvé váhy a substituce minimalizovalo, a nezohledňovalo tyto efekty při výběru projektů. MZe nenaplnilo v tomto smyslu povinnost stanovenou v čl. 75 bodu 1 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, neboť nezajistilo účinné řízení a provádění programu.

V případě hodnocení ex-ante neakceptovalo MZe celou řadu doporučení hodnotitele k úpravě specifických cílů a svůj postup odůvodňovalo časovou a finanční náročností následného sběru dat. Agenda analyzování a řízení rizik nebyla integrálně využívána a nebyla ani promítnuta do záznamů o řízení, monitorování a hodnocení PRV. MZe dlouhodobě podceňuje řízení rizik, přestože se jedná o skutečně fungující nástroj jejich konkrétního zvládnutí.

<sup>2</sup> Externím hodnotitelem je nezávislá hodnotitelská firma.

<sup>3</sup> Efekt mrtvé váhy představuje situaci, kdy by byl dotovaný projekt zcela nebo zčásti realizován i bez podpory. Efekt substituce představuje situaci, kdy pozitivní efekt podpory je neutralizován omezením činnosti jinde.

**Graf č. 1 – Příklad efektu mrtvé váhy u opatření I.3.4 *Využívání poradenských služeb* a III.1.3 *Podpora cestovního ruchu* (v %)**



**Zdroj dat:** Interim analýza PRV.

Účinnost<sup>4</sup> řízení PRV byla negativně ovlivněna následujícími skutečnostmi.

- MZe, které je zodpovědné za účinné řízení programu, měnilo významně v průběhu realizace programu cílové hodnoty ukazatelů, jejichž prostřednictvím má PRV dosáhnout krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů, kterým odpovídají ukazatele výstupu, výsledku a dopadu. Nutnost změny v cílových hodnotách si vyžádaly jak vnější vlivy, tak chybné odhady absorpční kapacity<sup>5</sup>. Informace o pokroku ke konci roku 2013 dále naznačují, že cílové hodnoty některých ukazatelů byly na začátku programového období nastaveny jako podhodnocené, protože byly již ke konci roku 2013 překročeny o více než 15 %. U jiných je naopak nejisté, zda bude cílových hodnot do konce roku 2015 dosaženo (k 31. 12. 2013 jich nebylo dosaženo ani ze 70 %).

U osmi z deseti šetřených společných ukazatelů, u tří specifických ukazatelů výsledku a u všech šetřených ukazatelů výstupu došlo k výrazným odchylkám při jejich nastavení nebo plnění. Cílové hodnoty byly změněny o sto a více procent u dvou ze sedmi šetřených společných ukazatelů dopadu.

O chybném nastavení cílových hodnot u některých ukazatelů výstupu a výsledku svědčí již skutečnost, že ke konci roku 2013 byly naplněny ukazatele tří cílů vyšší úrovně, aniž by byly naplněny odpovídající cíle nižší úrovně.

Chybné nastavení cílů může vést k přijímání nevhodných opatření.

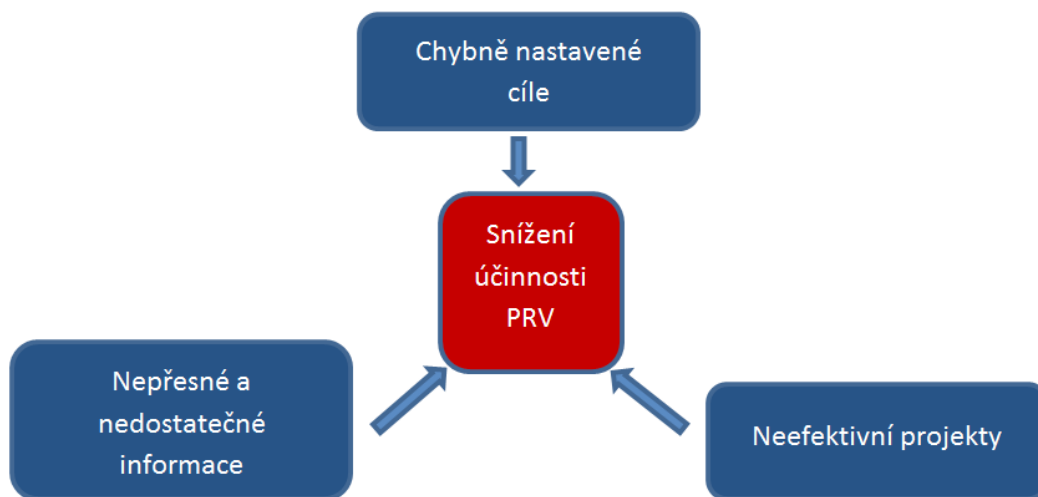
- MZe pro tři z deseti střednědobých cílů přesně nestanovilo, koho mají příjemci při vykazování monitorovacích indikátorů zahrnout mezi podpořené osoby. Data jsou založena na kvalifikovaném odhadu příjemců. Například se jedná o ukazatel „počet obyvatel, kteří využívají z kvalitnějších služeb“, nebo „počet osob, kterých se dotklo zvýšení přístupu k internetu ve venkovských regionech“.
- V některých případech externí hodnotitelská firma prováděla šetření na malém vzorku respondentů a tyto údaje použila jako součást hodnocení opatření PRV. Výstup bez použití jiných doplňujících metod pak nemusí poskytovat dostatečně spolehlivé informace pro přijímání vhodných opatření ze strany řídicího orgánu. Například hodnotitel u opatření I.3.1 *Další odborné vzdělávání a informační činnost* oslovil telefonicky 15 respondentů a na základě jejich odpovědí vyhodnocoval efekty celého opatření, v jehož rámci má být podpořeno 119 000 osob a veřejné výdaje mají dosáhnout částky téměř 17 mil. €.

<sup>4</sup> Účinností (efektivností) se rozumí dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky.

<sup>5</sup> Absorpční kapacita vyjadřuje míru schopnosti státu využít prostředky poskytované z fondů EU.

- Nedostatek informací o realizaci PRV představuje riziko pro správné rozhodování řídicího orgánu. MZe nedisponovalo informacemi o efektivnosti podpory. MZe rovněž nedisponovalo informacemi o čtyřech ukazatelích výsledku z deseti za roky 2010 a 2012. MZe nemělo odpovědi na všechny hodnotící otázky z průběžných hodnocení ke všem opatřením, například po dobu dvou let nedostávalo žádné informace o finančně nejvýznamnějším opatření osy I. MZe nemělo vždy úplné informace z hodnocení ani informace o ukazatelích výsledku, což však není v rozporu s právní úpravou.
- MZe nastavilo podmínky pro výběr projektů, které jsou primárně založeny na účelnosti, případně i hospodárnosti, ale již není hodnocena efektivnost projektů. MZe nemělo výběr projektů založit jen na preferenčních kritériích, která vyjadřují, jaké typy projektů a příjemců chce MZe upřednostnit, ale též na množství výstupu, který projekt přinese, vzhledem k výši požadované dotace, a to v porovnání s ostatními projekty či normou.

**Schéma č. 2 – Faktory vedoucí ke snížení účinnosti PRV**



**Pravidla vydaná Ministerstvem zemědělství nevhodně upravovala některé podmínky poskytování dotací, což představovalo zejména riziko nevhodného vynakládání prostředků.**

– **Kotelny na biomasu**

Pravidla pro opatření III.1.2 *Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje, resp. pro záměr c) „výstavba a modernizace kotelen a vytopen na biomasu včetně kombinované výroby tepla a elektřiny“* nekonkretizují, k jakému účelu mají kotelny sloužit. To umožňuje zbudovat kotelny i v rodinných domech, kde existuje riziko neúčinného vynakládání veřejných prostředků. Z celkového počtu 36 kontrolovaných kotelen jich bylo 20 umístěno v rodinných domech, tj. ve více než polovině případů. Pouze necelá polovina kotelen byla umístěna v jiných objektech – např. v ubytovacím zařízení, v budově statku nebo v nějakém druhu provozovny. Cílem tohoto opatření měl být rozvoj podnikatelských činností, čemuž však tento způsob realizace projektů ne vždy odpovídal. Příjemce dotace v některých případech po skončení doby udržitelnosti (která je 5 let od podpisu dohody) nabídl vlastníkům rodinných domů, kde byly instalovány kotle v hodnotě až stovek tisíc Kč, jejich prodej za symbolických 10 Kč. Není tak zaručeno pokračování podnikatelské činnosti (dodávek tepla), a tedy ani udržení různorodosti ekonomických aktivit. Realizace takových projektů proto nesloužila rozvoji podnikatelské činnosti ani vytvoření pracovních míst na venkově.

– **Zkrácení lhůty vázanosti projektu na účel, prodlužování lhůty realizace, ohrožení předmětu projektu při financování formou leasingu**

Pravidla umožňují financovat předmět projektu formou leasingu. Podle základního principu leasingu je financovaný předmět po celou dobu majetkem financující (leasingové) společnosti a teprve na konci leasingu přechází vlastnictví na zákazníka. To zvyšuje riziko ohrožení předmětu dotace např. v případech, kdy se společnost, která leasing poskytuje, dostane do konkursu.

Při financování formou leasingu umožňují Pravidla prodloužit realizaci projektu, a tím fakticky zkrátit lhůtu vázanosti projektu na účel o jeden rok. Příjemci dotace současně mohou účelově změnit financování projektu na formu leasingu, a vyhnout se tak sankcím za nedodržení lhůt. Při kontrole bylo zjištěno pět případů účelové žádosti o změnu financování na formu leasingu. U všech těchto příjemců byl leasing poskytnut dodavatelskou firmou, která vyhrála zadávací řízení a již měli příjemci původně zaplatit formou přímé platby. První splátka představovala až 97 % částky leasingu a pouze zbývající část byla rozpočítána do pravidelných měsíčních splátek v řádu stokorun.

– **Hospodárnost výdajů u staveb pro živočišnou výrobu**

Příjemci dotace v podopatření I.1.1.1 *Modernizace zemědělských podniků*, záměru a) „stavby a technologie pro živočišnou výrobu“, mohou podle Pravidel realizovat projekty, i když sami živočišnou výrobu neprovozují. Při stanovení výše způsobilých výdajů se vychází z kapacity uvedené v technické či projektové dokumentaci, aniž by byl zohledněn skutečný počet chovaných hospodářských zvířat. Kontrolou byl zjištěn i případ stavby pro živočišnou výrobu, která živočišné výrobě sloužit neměla a nikdy nesloužila, a přesto prošla u SZIF kontrolou způsobilosti. Žadatel o dotaci v tomto případě do projektové žádosti dokonce výslovně uvedl, že stavba bude sloužit pro zásobování bioplynové stanice.

Pravidla nestanoví ani kapacitu hnojiště s ohledem na skutečnou produkci statkových hnojiv v přepočtu na počet kusů dospělého skotu (tzv. velké dobytčí jednotky) chovaných žadatelem. Kontrolou patnácti projektů bylo zjištěno, že v šesti případech příjemci stavěli hnojiště o skladovací kapacitě výrazně přesahující kapacitu stanovenou právním předpisem<sup>6</sup>.

– **Limity výdajů při pořízení staveb a technologií**

U podopatření I.1.1.1 *Modernizace zemědělských podniků* stanovují Pravidla limit samostatně na stavební práce a na technologie, případně umožňují sečíst oba limity. Uplatnění celkového limitu umožňuje příjemci získat vyšší dotaci, než kdyby uplatnil limity samostatně. To představuje riziko nevhodného vynakládání veřejných prostředků v případě, kdy rozsah stavebních prací, nebo naopak technologií, je minimální.

Výdaje za technologie mohou být velmi malé, avšak příjemci dotace mohou uplatňovat způsobilé výdaje podle celkového limitu, který je vyšší, a proto pro příjemce výhodnější. Nebo naopak výdaje za realizaci stavby jsou velmi nízké a příjemci dotace mohou uplatňovat způsobilé výdaje opět podle vyššího celkového limitu.

– **Dělení projektů na výstavbu bioplynových stanic a silážních žlabů**

MZe akceptovalo dělení projektů na výstavbu bioplynových stanic a silážních žlabů, pokud byly příjemcům v jednom kole příjmu žádosti o dotaci schváleny oba projekty. Příjemci tak mohli dělit projekty s cílem získat v souhrnu vyšší dotaci, než by získali v rámci jednoho projektu. Tato skutečnost představuje riziko nevhodného vynakládání veřejných prostředků.

6 Ustanovení § 4 vyhlášky č. 274/1998 Sb., o skladování a způsobu používání hnojiv, stanovuje, že „... kapacita skladovacích prostor pro tuhá statková hnojiva odpovídá jejich skutečné produkci za 6 měsíců.“

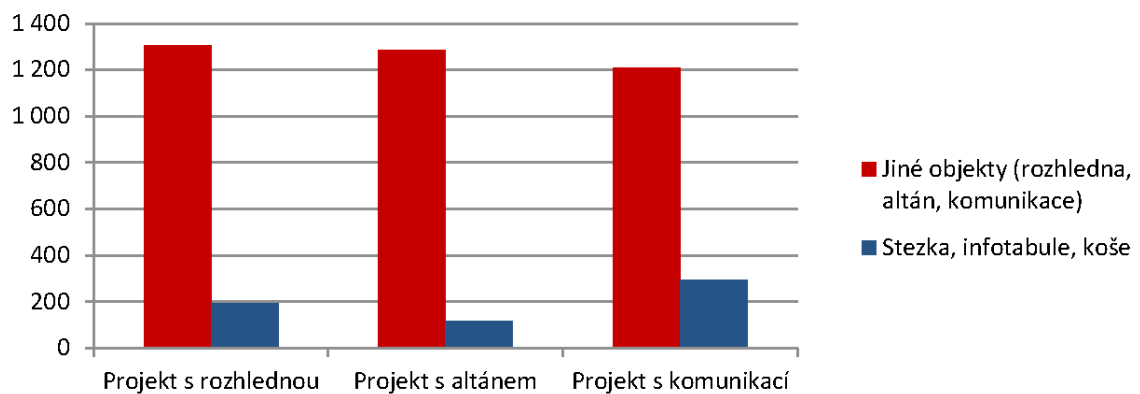


### – Limity výdajů u opatření zaměřeného na výstavbu naučných stezek

Pravidla pro opatření III.1.3 *Podpora cestovního ruchu* umožňují vybudovat naučné stezky. V některých případech nedocházelo primárně k budování naučných stezek, ale v souladu s Pravidly si příjemci pořídili jiné objekty (rozhlednu, komunikaci nebo altán). Ve třech případech bylo zjištěno, že příjemci vynaložili většinu výdajů právě za tyto jiné objekty. U naučné stezky s rozhlednou samotná naučná stezka o délce 190 m tvořila jak finančně, tak věcně zanedbatelnou část projektu. Cena rozhledny představovala 87,1 % způsobilých výdajů, ze kterých byla stanovena dotace, konkrétně 1 306 456 Kč<sup>7</sup>. V době kontroly u příjemce nebyla naučná stezka v terénu znatelná, a informační tabule zcela chyběly. Podobně u projektu na stavbu naučné vlnařské stezky šlo především o vybudování altánu za 1 284 385 Kč, zatímco samotná stezka o délce 308 metrů s třemi informačními tabulemi za 115 625 Kč tvořila malou část projektu. U dalšího projektu na vybudování naučné stezky s celkovými výdaji 1 499 998 Kč vynaložil příjemce dotace jen za pokládku komunikace 1 207 104 Kč.

**Graf č. 2 – Struktura výdajů u tří vybraných projektů naučných stezek**

(v tis. Kč)



**Zdroj dat:** složky kontrolovaných projektů.

### – Územní způsobilost projektů – výstavba místních komunikací

Z Pravidel pro podopatření III.2.1.1 *Obnova a rozvoj vesnic, záměr a) „zlepšení dopravní a technické infrastruktury a vzhledu obcí“* vyplývá, že v případě projektů zaměřených na výstavbu místních komunikací může být projekt realizován mimo zastavěnou část obce. To představuje riziko, že budou podpořeny i projekty, které nebudou plnit stanovený smysl, tzn. že nepovedou ke zlepšení základní dopravní a technické infrastruktury obce. Například kontrolou projektu jedné obce bylo zjištěno, že se část obnovené komunikace nenachází v obci, ale vede podél lesa, tedy mimo zastavěnou část obce, a končí v poli.

### – Riziková příjemci – mladí zemědělci

Mladí zemědělci získávají bodové zvýhodnění anebo vyšší míru dotace. Pravidla nestanovují povinnost, aby tito příjemci dotací sami aktivně vyvíjeli zemědělskou činnost, a nestanovují ani povinnou minimální výši příjmů ze zemědělské prvovýroby, která by mohla být předmětem následných kontrol. Záměrem poskytovatele dotace je generační obměna a podpora mladých zemědělců v sektoru zemědělství. Hrozí zde riziko, že mladí zemědělci budou brát dotace, ale nebudou sami aktivně vykonávat zemědělskou činnost.

### – Limity výdajů u opatření zaměřeného na výstavbu ubytovacích a stravovacích zařízení

Pravidla pro opatření III.1.3 *Podpora cestovního ruchu* v záměru b) „ubytování, sport“ nestanovují dílčí limity výdajů na rekonstrukci či přestavbu penzionu či stravovacího zařízení. Limit pro výdaje na nákup nábytku, kuchyňského vybavení nebo elektrických spotřebičů vychází z počtu m<sup>2</sup> celkové podlahové plochy penzionu a stravovacího zařízení. U 15 kontrolovaných

<sup>7</sup> Částky v kontrolním závěru jsou uvedeny v Kč bez DPH.

projektů byly v důsledku nestanovení dílčích limitů zjištěny velké rozdíly v cenách za navýšení ubytovací kapacity při přepočtu na jedno lůžko, cenové rozpětí se pohybovalo od 396 477 Kč do 1 401 124 Kč. Náklady na vybavení při přepočítání na jedno lůžko či jedno místo stravovací kapacity se pohybovaly v rozmezí od 1 164 Kč do 121 853 Kč.

– **Jednání v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti**

Pravidla do 17. kola příjmů žádostí o dotaci nestanovila explicitně povinnost pro příjemce dotace jednat v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, a tudíž ani sankce za nedodržení této povinnosti, což představovalo riziko nevhodného vynakládání finančních prostředků.

– **Sankce za porušení podmínek při výběru dodavatelů**

Pravidla neuváděla sankce za porušení podmínek při výběru dodavatelů při zadávání zakázek malého rozsahu, proto ani nebyly sankce odstupňovány podle závažnosti nedostatku.

– **Realizace projektů mimo venkovské regiony**

Podpora projektů v ose III PRV má směřovat do venkovských regionů. PRV vymezuje venkovské regiony podle specifik České republiky jako obce do dvou tisíc obyvatel. Projekty z opatření III.1.2 záměru c) „výstavba a modernizace kotelen a vytopen na biomasu včetně kombinované výroby tepla a elektřiny“ ale mohly být realizovány i mimo venkovské regiony, jak jsou vymezeny v PRV. Kotle byly instalovány i v obcích se statutem města, jež nelze podle počtu obyvatel považovat za venkovské obce (například obec Mimoň, Horažďovice, Rožmitál pod Třemšínem, Zdice, Kaznějov).

– **Personální propojení při zadávání zakázek**

Pravidla stanovují, že zadavatel nesmí vyzvat osobu blízkou nebo osobu, s níž je majetkově propojen příjemce dotace. Takovéto vymezení je však příliš úzké a nepostihuje další případy, které mohou vést k netransparentnosti, nerovnému zacházení a diskriminaci při zadávání zakázek. Příkladem může být případ, kdy je statutární zástupce zadavatele současně členem statutárního orgánu oslovené dodavatelské společnosti, případně kdy jsou zástupce zadavatele a zástupce dodavatele společně členy statutárních orgánů v třetích společnostech. Takováto propojenost dodavatele se zadavatelem v době realizace zadávacího řízení byla zjištěna v šesti případech.

– **Čestné prohlášení**

Čestná prohlášení žadatelů neobsahovala prohlášení, že společnost, v níž má žadatel obchodní podíl a za jejíž dluhy ručí celým svým majetkem, není v konkursu. Předmět projektu, na který byla poskytnuta dotace, by mohl být ohrožen v případě, pokud by měl příjemce podíl v obchodních společnostech v likvidaci.

## 2. Nastavení limitů způsobilých výdajů

MZe nedoložilo dokumenty a podkladové materiály, ze kterých vycházelo při stanovení výše limitů způsobilých výdajů. Kontrolou nebylo možné ověřit metodu stanovení limitů, ani to, zda limity nepřesahují reálné ceny na trhu. Kontrolou dále nebylo možné ověřit, do jaké míry jsou limity určeny a aktualizovány na základě průzkumů trhu, ceníků atp. Nastavení limitu ve výši přesahující tržní cenu představuje riziko nevhodného a neúčinného použití prostředků EU a ČR. Porovnáním 15 projektů zaměřených na výstavbu silážních žlabů bylo například zjištěno, že Pravidla nedostatečně zohledňují limity výdajů v závislosti na kapacitě stavby. Při kapacitě žlabů nad 15 000 m<sup>3</sup> byla cena za m<sup>3</sup> výrazně nižší než limit stanovený Pravidly.

### 3. Plnění cílů PRV

MZe na počátku programového období stanovilo hodnoty krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů, kterých chtělo prostřednictvím PRV dosáhnout. MZe je odpovědné za naplnění cílových hodnot ukazatelů dopadu, které však nemůže beze zbytku ovlivnit. MZe zjišťovalo informace o plnění krátkodobých a střednědobých cílů. MZe řídilo program v závislosti na informacích o pokroku. Dopady programu (dlouhodobé cíle) se projeví až s časovým odstupem, zpravidla po ukončení realizace programu. Informace o dopadech zpětně vypovídá o tom, zda MZe správně odhadlo cílové hodnoty ukazatelů dopadu. Dopad PRV se má projevit v sedmi oblastech: hospodářský růst, tvorba zaměstnanosti, produktivita práce, zamezení snížení biologické rozmanitosti, udržování vysoké přírodní hodnoty zemědělské a lesní půdy, zlepšení kvality vody a přispívání k boji s klimatickými změnami.

Kontrolou bylo zjištěno, že prostřednictvím PRV nebude dosaženo některých definovaných dlouhodobých cílů. Nebude dosažen cíl „zamezení snížení biologické rozmanitosti“. I když PRV sehrává pozitivní roli v oblasti životního prostředí a udržení biologické rozmanitosti, nedokázal zabránit snížení biologické rozmanitosti v oblasti relativního indexu populačního trendu ptáků. Dva cíle nastavilo MZe příliš ambiciózně. MZe snížilo v průběhu realizace programu předpoklad počtu nově vytvořených pracovních míst z 22 000 na 2 020. Produkce energie z obnovitelných zdrojů, která představuje ukazatel „přispívání k boji s klimatickými změnami“, odpovídala kapacitním možnostem ČR již před zahájením poskytování podpory. MZe vypustilo z PRV požadavek na trojnásobné zvýšení produkce biomasy s tím, že cílovou hodnotu stanoví dodatečně. Proto ani nelze vyhodnotit naplňování tohoto cíle.

Zbylé dlouhodobé cíle nemohl NKÚ při kontrole vyhodnotit, protože veřejné zdroje neposkytují relevantní data a právní úprava počítá s úplným vyhodnocením dlouhodobých cílů, a to formou hodnocení ex-post až v roce 2015.

**Kontrolní systém SZIF byl v rozsahu kontrolovaného vzorku projektů jen částečně účinný<sup>8</sup>. NKÚ oznámil podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši 8 568 039 Kč.**

Kontroloři NKÚ prověřili celkem 120 projektů, na které SZIF vyplatil celkem 375 560 310 Kč. Porušení rozpočtové kázně bylo zjištěno v šesti případech v celkové výši 8 568 039 Kč, u prostředků krytých z rozpočtu EU se jednalo rovněž o nesrovnalost<sup>9</sup>.

#### Schéma č. 3 – Hodnocení účinnosti kontrolního systému SZIF



- SZIF neukončil administraci žádosti o dotaci, ačkoliv tato žádost nebyla v souladu s podmínkami pro získání dotace uvedenými v Pravidlech, a poskytl příjemci dotaci ve výši 6 119 284 Kč.
- Pravidla umožňují příjemcům dotací požádat maximálně třikrát o změnu termínu předložení žádosti o proplacení oproti termínu uvedenému v dohodě. SZIF ve dvou případech povolil čtvrtou změnu, ačkoliv měl příjemce informovat o sankcích za nedodržení termínu a vyzvat je k dodatečnému předložení žádosti o proplacení výdajů, respektive měl ukončit administraci projektů. SZIF neoprávněně vyplatil dotace v celkové výši 624 560 Kč a 884 185 Kč.

<sup>8</sup> Kontrolní systém byl posuzován v rozsahu kontrolního vzorku k 2% hladině významnosti.

<sup>9</sup> Nesrovnalostí se rozumí porušení právních předpisů ES nebo ČR v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR.

- SZIF proplatil způsobilé výdaje za realizaci tří projektů, u kterých příjemci dotací nenahlásili jejich změny. Jeden příjemce nenahlásil změny související s vícepracemi při výstavbě hnojiště s jímkou, druhý příjemce nenahlásil změny v technologickém postupu výstavby komunikace a použití jiného materiálu, třetí příjemce nenahlásil změny v realizaci sportoviště. SZIF neudělil sankce ve výši 10 % z celkových částek dotací (tj. sankce ve výši 183 598,00 Kč, 264 106,20 Kč a 492 306,20 Kč), ačkoliv příjemci nesplnili povinnosti stanovené Pravidly.
- Zjištěná chybovost v kontrolní činnosti SZIF představovala 2,28 %, a tedy překročila stanovenou 2% hladinu významnosti. Kontroloři NKÚ zjistili i další významná pochybení příjemců dotací, a to např. při realizaci výběrových řízení. Jednalo se však o pochybení, u nichž Pravidla nestanovují sankce (viz následující část tohoto kontrolního závěru). Tyto nedostatky proto nebyly vyčísleny.

**Při kontrole u SZIF byly v oblasti administrace projektů zjištěny následující skutečnosti:**

- SZIF schválil jednomu žadateli sedm projektů, jejichž předmětem bylo vybudování naučných stezek okolo penzionu, který příjemce provozuje. Na tento penzion upozorňuje i informační leták pojednávající o naučných stezkách. SZIF proplatil za tyto projekty dotace v rozmezí od 1 032 252 Kč do 1 349 999 Kč (90 % způsobilých výdajů), celkem 8 835 420 Kč. Existuje riziko, že příjemce dotací realizoval projekty budování naučných stezek výhradně za účelem podpory vlastního podnikání. Tyto projekty představují riziko vzniku nedovolené veřejné podpory.
- SZIF při provádění kontroly nezjistil nedostatky, když příjemce dotace postupoval při zadávání zakázky malého rozsahu v rozporu s Pravidly. V uvedeném případě nabídky všech tří uchazečů neodpovídaly výkazu výměr dle zadávací dokumentace.
- U jednoho projektu neobsahovala zadávací dokumentace k výběrovému řízení projektovou dokumentací stavby ani jinou technickou specifikaci stavby, pouze položkový rozpis nákladů. Tento postup zadavatele byl v rozporu s Pravidly. Příjemce dotace předložil Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu doklady, ze kterých vyplývá, že jedna obálka byla otevřena dříve, než proběhlo zaprotokolované otevírání obálek. Zadavatel tak nedodržel zásadu rovného zacházení. Zadavatel vybral vítězného uchazeče, přestože jeho nabídka nesplňovala požadavky stanovené v zadávací dokumentaci, neboť nabídkový položkový rozpočet se významně lišil od položkového rozpisu nákladů ze zadávací dokumentace. SZIF provedl před schválením platby kontrolu dokumentace k tomuto zadávacímu řízení, avšak neshledal žádné pochybení v zadání veřejné zakázky.
- U jednoho projektu byl předmět zakázky v zadávací dokumentaci vymezen pouze popisem technického řešení a výkazem výměr. Projektová dokumentace součástí zadávací dokumentace nebyla. Tento postup byl v rozporu s Pravidly. Uchazeči o zakázku sice oceňovali totožný výkaz výměr, avšak neměli možnost blíže se seznámit s předmětem zakázky, a to ani s její stavební, ani s technologickou částí. Výběrové řízení nebylo zahrnuto do vzorku kontrol SZIF, proto NKÚ doporučil SZIF provést kontrolu ex-post.
- U jednoho projektu příjemce uvedl do žádosti o dotaci informace pro stanovení kategorie limitu způsobilých projektů, aniž by přiložil projektovou/technickou dokumentaci stavby či stavební povolení, ze kterých se má dle Pravidel vycházet. SZIF tak nemohl ověřit kapacitu stavby ani to, zda příjemce vycházel při výpočtu výše způsobilých výdajů ze správného limitu.

**Kontrolou u příjemců dotací bylo zjištěno, že:**

- **dva příjemci dotací (Zdeňka Holíková a Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o.) nezachovali projekty po dobu udržitelnosti<sup>10</sup> v takovém rozsahu, na jaký jim byla poskytnuta podpora;**
- **příjemce Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o., použil jiný typ střešní krytiny při stavbě stáje; u další stavby mu byly proplaceny výdaje za materiál (výtuž nadzákladových zdí) v množství, které významně převyšovalo množství dle dokumentace skutečného provedení stavby.**

<sup>10</sup> Dle Pravidel je příjemce zavázán, že bude dodržovat účel projektu uvedený v žádosti o dotaci a bude plnit veškeré další specifické podmínky po celou stanovenou dobu trvání závazku, která činí pět let od data podpisu dohody.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

- MZe nastavilo věcné cíle PRV v souladu s požadavky nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 a v souladu s národními koncepcemi a strategiemi. Věcné cíle PRV odpovídají *Národnímu strategickému plánu rozvoje venkova*. **MZe však odhadlo některé cílové hodnoty chybně a muselo je měnit. MZe měnilo tyto hodnoty i v závislosti na změně podmínek pro poskytování podpory z PRV.**
- MZe neakceptovalo některé zásadní připomínky a doporučení hodnotitele. Nereagovalo např. na riziko efektu mrtvé váhy ani riziko efektu substituce<sup>3</sup>, nestanovilo jasnou metodiku sběru dat pro sledování pokroku, nedisponovalo úplnými informacemi o realizaci PRV, nenastavilo dostatečně vhodné podmínky pro výběr nejefektivnějších projektů a v několika případech nestanovilo odpovídající cílové hodnoty ukazatelů výstupu, výsledku i dopadu. MZe dále nezajistilo vyhodnocení efektivity vynakládání veřejných prostředků v polovině programového období, a to zejména u projektových opatření. MZe tak jednalo v rozporu s čl. 75 bodem 1 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. Toto vyhodnocení nebylo provedeno ani v dalším období realizace PRV. MZe rovněž nestanovilo kritéria, podle kterých má být vyhodnoceno, zda ČR obdržela za vynaložené prostředky odpovídající hodnotu.
- Pravidla vydaná Ministerstvem zemědělství upravovala nevhodně některé podmínky poskytování dotací, což představovalo zejména riziko nehospodárného vynakládání prostředků.
  - Opatření zaměřené na rozvoj podnikatelských činností bylo realizováno i způsobem, kdy příjemce vybuřoval kotelny v rodinných domech. Příjemce dotace v některých případech po skončení doby udržitelnosti (pět let od podpisu dohody) nabídl kotle v hodnotě až stovek tisíc korun k odprodeji za symbolických 10 Kč. Není tak zaručeno pokračování podnikatelské činnosti (dodávek tepla), a tím udržení různorodosti ekonomických aktivit. Realizace takových projektů proto nesloužila rozvoji venkova.
  - MZe umožnilo využívat změny formy financování pro prodlužování lhůty realizace projektů. Příjemci, kteří nestíhali realizaci projektů v řádném termínu, a kterým tak hrozilo neproplacení dotace, účelově měnili financování na formu leasingu, při kterém se lhůta realizace prodloužila ze dvou na tři roky. Tím si příjemci fakticky zkrátili lhůtu vázanosti projektu na účel o jeden rok. Financování formou leasingu navíc zvyšuje riziko ohrožení předmětu dotace, pokud je na majetek společnosti, která leasing poskytuje, prohlášen konkurs.
  - MZe financovalo výstavbu objektů pro živočišnou výrobu, aniž by ověřovalo, zda požadavky žadatelů odpovídají jejich potřebám. Žadatelé ani nemuseli živočišnou výrobu provozovat. Stejně tak velikost staveb nemusela odpovídat počtu chovaných zvířat.
  - MZe u projektů zaměřených na výstavbu objektů pro živočišnou výrobu připustilo obcházení výdajových limitů. Pravidla stanovují limit samostatně na stavební práce a samostatně na technologie, případně umožňují oba limity sečíst. Příjemci využili nevhodně nastaveného znění Pravidel a nechali si proplatit vyšší způsobilé výdaje, než kolik činily skutečné výdaje za pořízení stavby, respektive technologií.
  - MZe akceptovalo dělení projektů na výstavbu bioplynových stanic a silážních žlabů, pokud byly příjemcům v jednom kole příjmu žádostí o dotaci schváleny oba projekty. Příjemci tak mohli dělit projekty s cílem získat v souhrnu vyšší dotaci, než by získali v rámci jednoho projektu. Tato skutečnost představuje riziko nehospodárného vynakládání veřejných prostředků.
  - MZe nevymezilo dostatečně přesně limity způsobilých výdajů u projektů zaměřených na vybudování naučných stezek. Ve třech případech nešlo primárně o budování naučných stezek, ale příjemci si v rámci projektů pořídili zejména jiné objekty (rozhlednu, komunikaci nebo altán). Výdaje za zbudování samotných stezek nepřesáhly u těchto projektů 20 % celkových způsobilých výdajů.
  - MZe nestanovilo sankce za porušení podmínek při výběru dodavatelů.

- **Prostřednictvím PRV nebude dosaženo některých definovaných dlouhodobých cílů.** Nebude dosažen cíl „zamezení snížení biologické rozmanitosti“. Hodnotu cíle „tvorba zaměstnanosti“ snížilo MZe v průběhu realizace PRV na desetinu původně stanovené hodnoty z počátku programového období. Produkce energie z obnovitelných zdrojů byla na maximum již před začátkem poskytování podpory. MZe z PRV odstranilo hodnotu cíle „přispívání k boji s klimatickými změnami“ a stanoví ji dodatečně. Zbýlé dlouhodobé cíle nemohly být při kontrole vyhodnoceny, neboť právní úprava počítá s úplným vyhodnocením dlouhodobých cílů, a to formou hodnocení ex-post až v roce 2015.
- **Kontrolní systém SZIF byl v rozsahu kontrolovaného vzorku projektů jen částečně účinný. NKÚ oznámil podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši 8 568 039 Kč.** Chybovost v kontrolní činnosti SZIF představuje 2,28 % z kontrolovaného objemu. SZIF v rozporu s Pravidly schválil nezpůsobilý projekt, neukončil administraci projektů nedokončených v řádném termínu či v několika případech proplatil výdaje i přes neschválení změn projektů.
- **SZIF chyboval při administraci projektů a při administrativní kontrole,** když pochybil při ověřování správnosti realizace výběrových řízení a nezjistil, že nabídky uchazečů neodpovídaly zadávací dokumentaci a obsahovaly výdaje nad její rámeček.
- **SZIF schválil jednomu žadateli sedm projektů na výstavbu naučných stezek v těsné blízkosti jeho penzionu. Tyto projekty představují riziko vzniku nedovolené veřejné podpory,** protože mohly přinést ekonomickou výhodu příjemci dotace.
- **Dva příjemci dotací nezachovali projekty po dobu udržitelnosti v takovém rozsahu, na který jim byla poskytnuta podpora.**

14/27

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/27. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky *Fondu solidarity Evropské unie* určené na zmírnění škod způsobených závažnou přírodní katastrofou byly v ČR poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a zda nastavený systém kontroly a dohledu byl účinný.

Kontrola byla prováděna v době od září 2014 do února 2015.

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

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí;

Jihomoravský kraj, Brno;

Liberecký kraj, Liberec;

Ústecký kraj, Ústí nad Labem;

Zlínský kraj, Zlín;

město Chrastava;

město Hrádek nad Nisou;

město Kroměříž;

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

Ředitelství silnic Zlínského kraje, příspěvková organizace, Zlín.

Námítky proti kontrolním protokolům nebyly podány.

**Kolegium NKÚ** na svém VI. jednání, které se konalo dne 27. dubna 2015,

**schválilo** usnesením č. 15/VI/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

*Fond solidarity Evropské unie* (dále také „FSEU“) je doplňkový finanční nástroj pomáhající postiženým zemím nést finanční zátěž způsobenou závažnou katastrofou. Jako takový pomáhá pokrýt výdaje související mimo jiné s odstraňováním povodňových škod zpětně od prvního dne katastrofy. FSEU je v zásadě financován mimo rozpočet EU.<sup>1</sup> Ministerstvo financí (dále také „MF“) odpovídá za celkovou koordinaci, řízení, přípravu implementačních pravidel, finanční toky, monitorování a kontrolu pomoci z FSEU v ČR.

Kontrolou byl prověřen systém administrace peněžních prostředků z FSEU v celkové výši 345 169 tis. Kč. Oprávněnost výdajů byla ověřena na vzorku výdajů ve výši 278 295 tis. Kč.

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

**1** Ve víceletém finančním rámci je schváleno rozpětí na nepředvídané události na jednotlivé roky. Prostřednictvím rozpočtového procesu z něj lze na doplnění veřejných výdajů dotčených členských států uvolnit prostředky na záchranná opatření rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady.

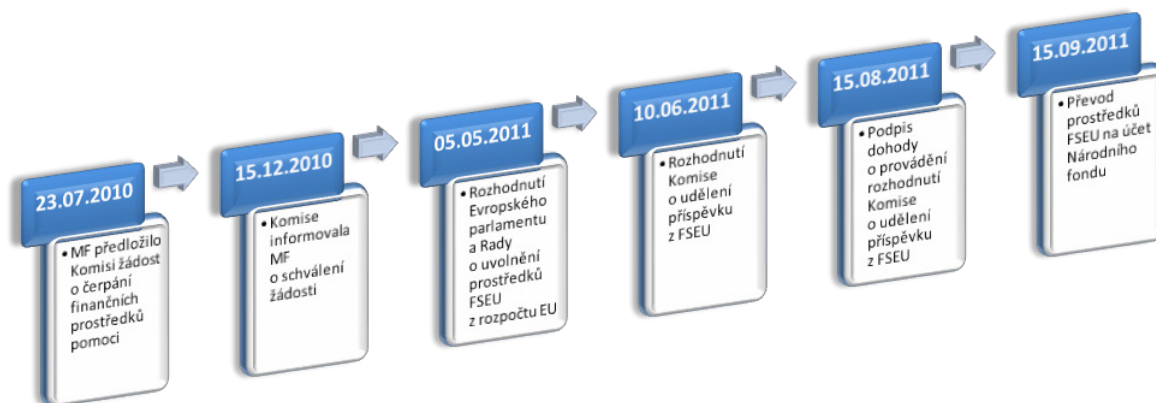
## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Administrace žádostí

V roce 2010 postihly Českou republiku dvě katastrofální povodně. V měsících květnu a červnu zasáhly povodně území Moravskoslezského, Olomouckého, Jihomoravského a Zlínského kraje. Výdaje na odstranění povodňových škod byly považovány za oprávněné pro financování z FSEU (dále také „oprávněné výdaje“) od data vyhlášení stavu nebezpečí, tedy od 18. 5. 2010. V měsících srpnu a září zasáhly povodně území Libereckého a Ústeckého kraje. Stav nebezpečí byl vyhlášen od 7. 8. 2010. V Ústeckém kraji byl povodní zasažen pouze okres Děčín, který sousedí s Libereckým krajem. Vzhledem k závažnému dopadu povodní MF v obou případech iniciovalo přípravu žádosti o čerpání finanční pomoci z FSEU. Iniciativu MF vláda schválila<sup>2</sup> a zároveň v obou případech pověřila ministra financí přípravou a podpisem žádosti. V první žádosti MF vyčíslilo celkovou škodu způsobenou povodní v květnu a červnu 2010 na 5 265,4 mil. Kč<sup>3</sup> a v druhé žádosti vyčíslilo škodu způsobenou povodní v srpnu a září 2010 na částku 10 724,25 mil. Kč<sup>4</sup>.

FSEU je nástroj, který by měl umožnit rychlé rozhodování o poskytnutí peněžní pomoci postiženým oblastem. Co nejrychlejší uvolnění finančních prostředků státům zasaženým závažnou katastrofou by mělo přispět k urychlenému návratu k běžným životním podmínkám v postižených regionech.<sup>5</sup> **V obou případech trvala administrace žádostí ČR o podporu z FSEU od jejich podání Evropské komisi (dále také „Komise“) až do připsání prostředků na účet Národního fondu okolo 14 měsíců.** Nejvíce času si vyžádalo posouzení žádostí Komisí a řízení o uvolnění prostředků z rozpočtu EU, tyto procesy trvaly devět a půl měsíce v případě povodní z května a června 2010 (viz schéma č. 1) a deset měsíců v případě povodní ze srpna a září 2010 (viz schéma č. 2).

**Schéma č. 1 – Proces administrace žádosti ČR o pomoc z FSEU na financování záchranných opatření v souvislosti s povodněmi v květnu a červnu 2010**



<sup>2</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 21. 7. 2010 č. 543 a usnesení vlády ČR ze dne 6. 10. 2010 č. 710.

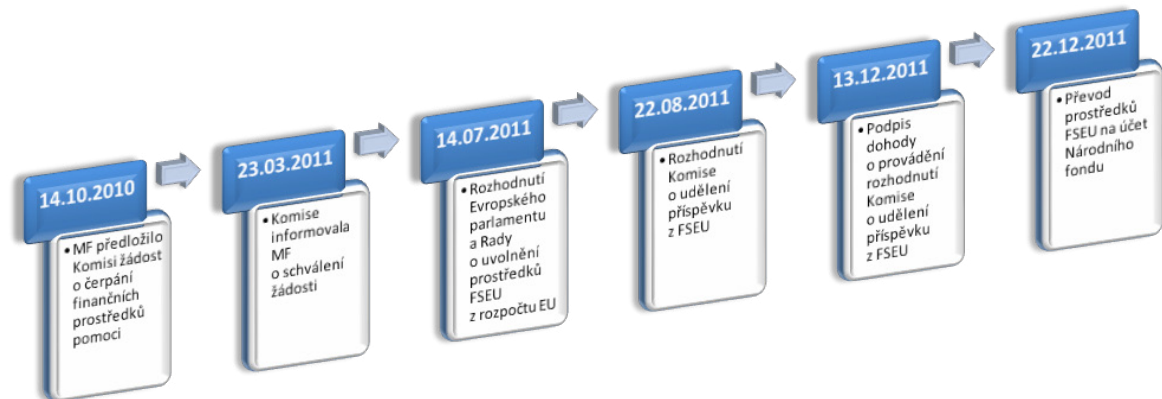
<sup>3</sup> Z celkové částky 204,5 mil. € (5 265,4 mil. Kč) tvoří největší položky škody na veřejném majetku ve výši 128,96 mil. €, výdaje na krizové řízení v postižených oblastech ve výši 5,08 mil. € a výdaje na provoz a zásahy hasičů a armády ve výši 2,91 mil. €.

<sup>4</sup> Z celkové částky 436,48 mil. € (10 724,25 mil. Kč) tvoří největší položky škody na veřejném majetku ve výši 310,92 mil. €, výdaje na krizové řízení v postižených oblastech ve výši 20,24 mil. € a výdaje Správy státních hmotných rezerv a výdaje na provoz a zásahy hasičů a armády ve výši 3,62 mil. €.

<sup>5</sup> Důvody zřízení FSEU jsou deklarovány v nařízení Rady (ES) č. 2012/2002, o zřízení Fondu solidarity Evropské unie.



Schéma č. 2 – Proces administrace žádosti ČR o pomoc z FSEU na financování záchranných opatření v souvislosti s povodněmi v srpnu a září 2010



Na účty krajů MF převedlo první platby do dvou<sup>6</sup>, respektive tří<sup>7</sup> měsíců od jejich přijetí ČR, tj. rok a půl po povodních. **Komise si byla vědoma velké časové prodlevy mezi podáním žádosti a poskytnutím pomoci z FSEU.**<sup>8</sup> Proto byla na úrovni evropských institucí koncem roku 2013 a v roce 2014 přijata řada opatření<sup>9</sup>, která by měla přispět k urychlení pomoci a ke zvýšení její účinnosti. Mezi tato opatření patří zejména:

- upřesnění vymezení oprávněných veřejných výdajů, zejména ve vztahu k „obnově funkčního stavu“;
- možnost požádat o poskytnutí zálohy, a to maximálně ve výši 10 % z předpokládané výše příspěvku;
- zrušení povinnosti uzavřít dohodu k provedení rozhodnutí Komise o poskytnutí finančního příspěvku, přičemž podrobná ustanovení o použití finančního příspěvku z FSEU budou přílohou rozhodnutí o jeho přidělení;
- prodloužení nejzazší lhůty pro podání žádosti Komisi o finanční příspěvek z FSEU, a to z deseti na dvanáct týdnů od vzniku první škody způsobené přírodní katastrofou;
- prodloužení jednorocní lhůty pro použití příspěvku na osmnáct měsíců ode dne, kdy Komise vyplatí celou částku pomoci.

Dopad těchto opatření se projeví až v následujících letech, respektive až při případné žádosti o pomoc z FSEU podané po květnu 2014.

## 2. Zdroje financování odstranění povodňových škod

Na odstraňování škod v regionech postižených v roce 2010 povodněmi se finančně podílel také stát. Z kapitol státního rozpočtu byla v letech 2010 až 2012 poskytnuta pomoc v celkové výši 5 273 599 tis. Kč. Zdroje financování za sledované období jsou uvedeny v tabulce č. 1.

6 V případě povodní z května a června 2010 obdržel pomoc z FSEU jako první Zlínský kraj, a to dne 28. 11. 2011.

7 V případě povodní ze srpna a září 2010 obdržel pomoc z FSEU jako první Ústecký kraj, stalo se tak dne 22. 3. 2012.

8 Ve výročních zprávách FSEU za roky 2010 až 2012 je mimo jiné konstatováno, že FSEU by měl být schopen lépe reagovat a poskytovat pomoc dříve než rok po katastrofě.

9 Dne 2. 12. 2013 uzavřely Evropský parlament, Rada a Komise interinstitucionální dohodu, která mimo jiné obsahuje hlavní zásady procesu schvalování opravného rozpočtu; od května 2014 je účinné nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 661/2014, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 o zřízení FSEU.



**Tabulka č. 1 – Prostředky FSEU a státního rozpočtu použité v letech 2010 až 2012 na odstranění škod po povodních z roku 2010 (v tis. Kč)**

Zdroje financování	2010	2011	2012	Celkem	Podíl (v %)	
FSEU	0	52 459	347 647	400 106	7,1	
Kapitola SR	MD	590 211	668 152	5 258	1 263 621	22,3
	VPS*	362 751	0	0	362 751	6,4
	MMR*	144 416	1 371 320	634 940	2 150 676	37,9
	MPO	87 000	0	0	87 000	1,5
	MŠMT	7 442	0	0	7 442	0,1
	MZe	237 525	392 867	759 041	1 389 433	24,5
	MŽP	0	1 675	11 001	12 676	0,2
	Celkem	1 429 345	2 434 014	1 410 240	5 273 599	92,9
<b>Celkem</b>	<b>1 429 345</b>	<b>2 486 473</b>	<b>1 757 887</b>	<b>5 673 705</b>	<b>100,0</b>	

**Zdroj:** státní závěrečné účty za roky 2010 až 2012; závěrečné účty kapitol *Ministerstvo dopravy (MD)*, *Všeobecná pokladní správa (VPS)*, *Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR)*, *Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO)*, *Ministerstvo zemědělství (MZe)* a *Ministerstvo životního prostředí (MŽP)*; informační systém VIOLA pro údaje za FSEU.

\* Do těchto kapitol státního rozpočtu (SR) byly v roce 2012 převedeny prostředky z FSEU. O tyto prostředky je v tabulce u VPS snížen objem peněžních prostředků za rok 2010 o částku 24 801 tis. Kč a u MMR za rok 2012 o částku 33 830 tis. Kč.

Nejvíce peněžních prostředků bylo v letech 2010 až 2012 čerpáno z kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“), a to téměř 38 % z celkového objemu 5 673 705 tis. Kč. **Celkový podíl FSEU na financování odstranění povodňových škod byl za sledované období 7,1 %, přičemž ČR obdržela pomoc v maximální možné výši<sup>10</sup>.**

Při kontrole bylo u příjemců pomoci z FSEU také zjišťováno, v jaké výši a z jakých zdrojů obdrželi podporu na odstranění povodňových škod na veřejném majetku v letech 2010 až 2012 (viz tabulka č. 2). Bezprostředně po povodních byla těmto příjemcům poskytnuta pomoc ze státního rozpočtu z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“), a to z položek *Vládní rozpočtová rezerva*, *Rezerva na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků* a *Rezerva na mimořádné výdaje*.

<sup>10</sup> Dle metodiky, která byla pro výpočet pomoci z FSEU stanovena ve výroční zprávě *Fondu solidarity* za období 2002–2003 a byla schválena Radou a Evropským parlamentem, je pro vyčíslení příspěvku používána sazba 2,5 % z objemu celkových přímých škod do limitu pro uvolnění prostředků z fondu a 6 % z objemu těchto škod, jenž tento limit přesahuje. V případě povodní z května a června 2010 činil příspěvek z FSEU 5 111 401 € a v případě povodní ze srpna a září 2010 dosáhl příspěvek FSEU výše 10 911 939 €.

**Tabulka č. 2 – Zdroje financování odstranění povodňových škod z roku 2010 v letech 2010 až 2012 u kontrolovaných příjemců pomoci z FSEU (v tis. Kč)**

Zdroj financování	2010	2011	2012	Celkem	Podíl (v %)	
FSEU	0	30 471	260 739	291 210	33,5	
Kapitola SR	MMR	50 238	84 865	219 460	354 563	40,8
	VPS	108 924	1 207	264	110 395	12,7
	MŠMT	1 360	0	0	1 360	0,2
Kraje	42 252	21 998	2 500	66 750	7,7	
Ostatní*	39 548	3 160	1 711	44 419	5,1	
<b>Celkem</b>	<b>242 322</b>	<b>141 701</b>	<b>484 674</b>	<b>868 697</b>	<b>100,0</b>	

**Zdroj:** protokoly z kontrol provedených u MF, Jihomoravského, Libereckého, Ústeckého a Zlínského kraje, měst Hrádek nad Nisou, Chrastava a Kroměříž, Ředitelství silnic Zlínského kraje, příspěvková organizace, a Správy a údržby silnic Ústeckého kraje, příspěvková organizace.

\* Ostatními zdroji financování jsou pojistná plnění, dary, veřejné sbírky, půjčky apod.

Nejvíce peněžních prostředků bylo kontrolovaným příjemcům poskytnuto ze státního rozpočtu, především z kapitoly MMR. FSEU se na celkovém objemu 868 697 tis. Kč podílel 33,5 %.

### 3. Poskytování dotací z FSEU

Kontrolní akcí NKÚ byl prověřen implementační systém FSEU v ČR. K zajištění jednotných pravidel vypracovalo MF na základě usnesení vlády<sup>11</sup> pro povodně z května a června 2010 *Závaznou metodiku realizace Fondu solidarity EU v ČR*. Z důvodu rozšíření okruhu příjemců o organizační složky státu MF tuto metodiku dvakrát revidovalo. Pro povodně ze srpna a září 2010 MF metodiku aktualizovalo<sup>12</sup>.

Postupy a zásadní pravidla pro realizaci pomoci z FSEU v ČR obsažené v *Závazné metodice realizace Fondu solidarity EU v ČR* (dále také „Metodika“) byly v souladu s uzavřenými dohodami<sup>13</sup> i právními předpisy ČR a EU<sup>14</sup>. **Metodika nestanovila jednoznačným způsobem oprávněnost výdajů za jednotlivé stupně projektové dokumentace.** MF upřesňovalo oprávněnost konkrétních výdajů v průběhu posuzování a hodnocení souhrnných žádostí jednotlivých krajů, respektive v rámci poskytování doplňující metodické podpory.

MF poskytovalo metodickou podporu příjemcům dostatečně i jinou formou, např. konzultacemi, korespondencí, telefonicky. MF v Metodice nestanovilo krajům detailní pravidla, jak informovat potenciální příjemce o podmínkách pomoci z FSEU. **NKÚ při kontrole krajů zjistil rozdílný přístup v poskytování informací o pomoci z FSEU:**

- Kraje Jihomoravský, Zlínský a Liberecký informovaly zástupce postižených obcí o formě a podmínkách čerpání pomoci z FSEU v rámci semináře, respektive porady pracovníků krizového řízení obcí s rozšířenou působností. Na svých webových stránkách zveřejnily Metodiku, informovaly potenciální příjemce o aktuální situaci v čerpání pomoci z FSEU a vyhlášovaly termíny pro podávání žádostí. Další komunikace s dotčenými obcemi probíhala prostřednictvím informativních schůzek, elektronickou cestou nebo telefonicky.
- Ústecký kraj uveřejnil v březnu 2011 na svých webových stránkách článek o schválení příspěvku z FSEU na částečné krytí škod způsobených povodněmi v srpnu 2010. V článku informoval obecně

<sup>11</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 18. 5. 2011 č. 377.

<sup>12</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 7. 12. 2011 č. 914.

<sup>13</sup> Dohoda o provádění rozhodnutí Komise ze dne 10. 6. 2011, kterým se poskytuje grant z FSEU na financování nouzových opatření v ČR pro povodně květen/červen 2010; dohoda o provádění rozhodnutí Komise ze dne 22. 8. 2011, kterým se poskytuje grant z FSEU na financování nouzových opatření v ČR pro povodně srpen/září 2010.

<sup>14</sup> Zejména nařízení Rady (ES) č. 2012/2002, o zřízení Fondu solidarity Evropské unie.

o podmínkách oprávněnosti výdajů, které bude možné proplatit v rámci dotace z FSEU. Tři potenciální příjemce, které vytipoval z řad obcí postižených povodněmi, informoval podrobněji telefonicky až v rámci mimořádné třetí výzvy pro podání žádosti. Žádnou další aktivitu v oblasti poskytnutí informací o pomoci z FSEU Ústecký kraj nevyvinul.

MF zprostředkovalo rozdělení finančního příspěvku z FSEU formou dotací krajům na krytí jejich vlastních výdajů (v roli příjemců) nebo na krytí výdajů veřejných rozpočtů na jejich postiženém území (v roli zprostředkovatelů). Kraje v rolích zprostředkovatelů poskytovaly prostředky dále obcím, příp. příspěvkovým organizacím obcí nebo krajů. MF proplácelo již uskutečněné a řádně zdokumentované výdaje, a to na základě vyhodnocení a posouzení souhrnných žádostí krajů.

MF v řádných výzvách pro podání žádostí nerozdělilo mezi kraje, obce a jejich příspěvkové organizace všechny prostředky vyčleněné z FSEU na odstranění škod způsobených oběma povodněmi v roce 2010. Hlavní důvody byly zejména následující:

- Účelové určení dotace. Z prostředků FSEU nebylo možné financovat pořízení nejednorázových pomůcek, výstavbu a přestavbu hrází po skončení povodní a až na stanovené výjimky nebylo možné financovat ani generální opravy. Dotace byla určena zejména na úhradu bezprostředních škod způsobených povodní a na uvedení infrastruktury do původního, respektive funkčního stavu.
- Oprávněnými výdaji byly pouze výdaje uhrazené z vlastních zdrojů příjemce. Povodňové škody převýšily vlastní finanční možnosti krajů a obcí. **Zejména obce nemohly bez písemných záruk spoléhat na to, že výdaje, které by uhradily z vlastních prostředků, by jim byly proplaceny z dotace z FSEU. Proto využily na základní záchranné akce a urychlené zajištění základní infrastruktury bezprostředně po povodni všechny dostupné dotační zdroje. Tyto výdaje již nemohly být proplaceny z FSEU.**
- Délka procesu poskytnutí prostředků z FSEU. Na obnovu území do původního stavu byly využity dotace dostupné krátce po povodních z národních zdrojů, jejichž podmínkou byla finanční spoluúčast příjemce. Tuto spoluúčast nebylo možné následně financovat z dotace od FSEU.
- Časové hledisko použité při posuzování výdajů. Část oprav nebyla dokončena do termínů pro podání žádostí o dotaci z FSEU.

Ani v další, mimořádné výzvě pro podání žádostí<sup>15</sup> se krajům, obcím ani jejich příspěvkovým organizacím nepodařilo vyčerpat všechny alokované peněžní prostředky. MF po konzultaci se zástupci Komise rozšířilo okruh příjemců o tři ministerstva<sup>16</sup>, do jejichž kapitol byly převedeny zbývající alokované prostředky. Rozšířením okruhu příjemců o ministerstva se ČR podařilo vyčerpat všechny prostředky poskytnuté z FSEU. Kontrolní akcí NKÚ bylo ověřeno, že výdaje refundované do kapitol státního rozpočtu (viz tabulka č. 3 a č. 4) souvisely se škodami vzniklými při obou povodních v roce 2010.

Převod peněžních prostředků na účty krajů a ostatních příjemců se uskutečnil ve stanovené lhůtě<sup>17</sup>. MF předložilo Komisi zprávy o použití finanční pomoci související s oběma povodněmi z roku 2010 ve stanovených termínech<sup>18</sup>. Oficiální informaci o ukončení pomoci z FSEU obdrželo MF od Komise dne 16. 1. 2015 pro případ povodní z května a června 2010 a dne 11. 12. 2014 pro případ povodní ze srpna a září 2010.

<sup>15</sup> Mimořádná třetí výzva byla vyhlášena pro povodně z května a června 2010 dne 30. 3. 2012 a pro povodně ze srpna a září 2010 dne 22. 5. 2012.

<sup>16</sup> Pro povodně z května a června 2010 o Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí (rozpočtová kapitola *Všeobecná pokladní správa*); pro povodně ze srpna a září 2010 o Ministerstvo pro místní rozvoj.

<sup>17</sup> Na základě článku 8 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 musí být pomoc poskytnutá z FSEU použita do jednoho roku ode dne jejího vyplacení Komisí přijímajícímu státu.

<sup>18</sup> Dle článku 8 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 musí přijímající stát nejpozději do šesti měsíců po uplynutí lhůty jednoho roku ode dne vyplacení finanční pomoci předložit zprávu o použití finanční pomoci s odůvodněním uskutečněných výdajů.

#### 4. Výdaje oprávněné k refinancování z prostředků FSEU

Aby mohly být výdaje uznány za oprávněné, musely být vynaloženy v souladu s podmínkami stanovenými v Metodice, zejména musely:

- vzniknout na území krajů zasažených povodní v období od vyhlášení stavu nebezpečí do data uvedeného v rozhodnutí a musely být použity ke krytí škod, které vznikly v době trvání stavu nebezpečí;
- přímo souviset s úhradou prvotních nákladů nebo se zachováním základních funkcí území zasaženého povodní;
- spadat pod některý z typů opatření uvedených v *číselníku oprávněných typů výdajů*, který je přílohou Metodiky;
- být uhrazeny příjemcem a řádně zdokumentovány;
- nesměly být příjemci uhrazeny duplicitně, tj. z více zdrojů.

*Číselník oprávněných typů výdajů* účinný pro povodně z května a června 2010 zahrnoval následující základní opatření, na která bylo možné požadovat dotaci z FSEU:

- A – okamžitá obnova infrastruktury a zařízení na provozuschopnou úroveň v oblasti energetiky, vodního hospodářství a úpravy odpadních vod, telekomunikací, dopravy, vzdělávání a zdravotnictví,
- B – poskytnutí dočasného ubytování a proplacení okamžitých akcí,
- C – okamžité zajištění opatření preventivní ochrany infrastruktur a ochrany kulturního dědictví,
- D – okamžité odstranění následků v oblastech postižených katastrofou včetně přírodních oblastí.

V tabulce č. 3 je uvedena výše podpory poskytnuté jednotlivým krajům z FSEU na pomoc při odstraňování škod vzniklých při povodni v květnu a červnu 2010 v členění dle typu výdajů podle nařízení o FSEU.

**Tabulka č. 3 – Podpora poskytnutá z FSEU na pomoc při odstraňování škod vzniklých při povodni v květnu a červnu 2010 v členění dle typu výdajů (v tis. Kč)**

Příjemce	Typ výdajů				Celkem	Podíl (v %)
	A	B	C	D		
Jihomoravský kraj	5 218	271	1 593	1 479	8 561	6,5
Zlínský kraj	33 352	413	576	1 883	36 224	27,5
Moravskoslezský kraj	20 454	395	17 163	2 173	40 185	30,5
Olomoucký kraj	13 006	862	518	365	14 751	11,2
Ministerstvo financí	17 149	1 521	3 627	2 505	24 802	18,8
Ministerstvo vnitra	106	7 079	0	109	7 294	5,5
<b>Celkem</b>	<b>89 285</b>	<b>10 541</b>	<b>23 477</b>	<b>8 514</b>	<b>131 817</b>	<b>100,0</b>
<b>Podíl (v %)</b>	<b>67,7</b>	<b>8,0</b>	<b>17,8</b>	<b>6,5</b>	<b>100,0</b>	

**Zdroj:** *Implementation Report of the EU Solidarity Fund, Czech Republic – Floods May/June 2010*; únor 2013.

Z tabulky č. 3 vyplývá, že největší objem prostředků získaly kraje Moravskoslezský a Zlínský. Významným příjemcem bylo i MF, respektive rozpočtová kapitola VPS.

Většina poskytnutých prostředků (67,7 %) byla použita na úhradu výdajů vynaložených na okamžitou obnovu zničené infrastruktury a provozů v odvětví energetiky, vod a odpadních vod, telekomunikací, dopravy, zdravotnictví a vzdělávání (typ opatření A).

Číselník oprávněných typů výdajů účinný pro povodně ze srpna a září 2010 zahrnoval následující základní opatření, na která bylo možné požadovat dotaci z FSEU:

- A – okamžitá obnova infrastruktury a zařízení na provozuschopnou úroveň v oblasti energetiky, vodního hospodářství a úpravy odpadních vod, telekomunikací, dopravy, vzdělávání a zdravotnictví,
- B – poskytnutí dočasného ubytování a financování záchranných akcí pro splnění okamžitých potřeb dotčeného obyvatelstva,
- C – okamžité odstranění následků v oblastech postižených katastrofou včetně přírodních oblastí.

**Tabulka č. 4 – Podpora poskytnutá z FSEU na pomoc při odstraňování škod vzniklých při povodni v srpnu a září 2010 v členění dle typu výdajů (v tis. Kč)**

Příjemce	Typ výdajů			Celkem	Podíl (v %)
	A	B	C		
Liberecký kraj	137 657	10 846	2 092	150 595	56,1
Ústecký kraj	83 865	0	0	83 865	31,3
Ministerstvo pro místní rozvoj	33 830	0	0	33 830	12,6
<b>Celkem</b>	<b>255 352</b>	<b>10 846</b>	<b>2 092</b>	<b>268 290</b>	<b>100,0</b>
<b>Podíl (v %)</b>	<b>95,2</b>	<b>4,0</b>	<b>0,8</b>	<b>100,0</b>	

**Zdroj:** *Implementation Report of the EU Solidarity Fund, Czech Republic – Floods August and September 2010;* červen 2013.

Z tabulky č. 4 vyplývá, že největší objem prostředků získal Liberecký kraj.

Celkem 95 % poskytnutých prostředků bylo použito na úhradu výdajů vynaložených na okamžitou obnovu zničené infrastruktury a provozů v odvětví energetiky, vod a odpadních vod, telekomunikací, dopravy, zdravotnictví a vzdělávání.

Příjemci dotací jako zadavatelé využili ve většině případů při zadávání veřejných zakázek souvisejících s odstraňováním povodňových škod výjimku stanovenou zákonem o veřejných zakázkách<sup>19</sup>, která je opravňovala ke zjednodušenému, a tedy rychlejšímu postupu při výběru dodavatelů.

**NKÚ u vybraných příjemců zjistil dva případy porušení rozpočtové kázně spočívající v poskytnutí dotace na neoprávněné výdaje<sup>20</sup>.** V obou případech se jednalo o výdaje v zanedbatelné výši. NKÚ dále zjistil drobné formální nedostatky spočívající v nesprávném zaúčtování poskytnuté dotace, absenci žádosti o poskytnutí dotace z FSEU u příspěvkové organizace kraje a nedoložení žádosti povinnou přílohou.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Objemy škod po dvojích povodních v roce 2010 a výdajů na jejich odstranění:

15 989,650 mil. Kč – celkový objem škod vyčíslený Ministerstvem financí,

5 273,599 mil. Kč – objem výdajů na jejich odstranění hrazený z kapitol státního rozpočtu,

400,106 mil. Kč – objem výdajů na jejich odstranění hrazený z *Fondu solidarity EU*.

NKÚ prověřoval u poskytnuté pomoci z *Fondu solidarity EU* systém administrace peněžních prostředků na objemu 345,169 mil. Kč a ověřil také oprávněnost výdajů ve výši 278,295 mil. Kč.

<sup>19</sup> Ustanovení § 18 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>20</sup> Příjemci čerpali podporu na výdaje, které nebyly určeny na financování nouzových opatření nutných k obnovení základních funkcí poškozeného majetku a území v důsledku povodní.

Hlavním smyslem pomoci z *Fondu solidarity EU* je přispět k urychlenému návratu k běžným životním podmínkám v postižených regionech. ČR se v případě obou povodní z roku 2010 dočkala pomoci až 14 měsíců po podání žádostí Komisi. Postižené regiony obdržely prostředky až po roce a půl od povodní. Příčinou zdržení byl zdlouhavý proces schvalování žádostí a změny rozpočtu EU na úrovni evropských institucí. Tento stav by se měl změnit v důsledku přijatých nových pravidel EU pro poskytování pomoci z *Fondu solidarity EU*.

Odstraňování škod vzniklých při povodních v roce 2010 bylo financováno z větší části ze státního rozpočtu, zejména z kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj, z *Fondu solidarity EU* činil podíl kolem 7 %. U kontrolovaných příjemců byl podíl peněžních prostředků čerpaných z kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj přibližně 41 % a z *Fondu solidarity EU* kolem 33 %.

NKÚ při kontrole krajů zjistil rozdílný přístup v poskytování informací o možné pomoci z *Fondu solidarity EU*. Ústecký kraj oproti ostatním kontrolovaným krajům zveřejnil na svých webových stránkách pouze obecnou informaci o schválení pomoci z *Fondu solidarity EU* a o oprávněnosti výdajů, jež bude možné z dotace proplatit. Podrobnější informace poskytl telefonicky třem vybraným obcím. S ohledem na povinnost krajů pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů je postup Jihomoravského, Libereckého a Zlínského kraje příkladem dobré praxe.

Na základě skutečností zjištěných kontrolou byl systém kontroly a dohledu u prostředků poskytnutých ČR z *Fondu solidarity EU* vyhodnocen jako účinný. Z kontrol provedených u příjemců vyplývá, že pomoc z *Fondu solidarity EU* byla poskytnuta a použita v souladu se stanovenými postupy a pravidly.





14/30

## Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond dopravní infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond dopravní infrastruktury.

Kontrolováno bylo období let 2011 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od října 2014 do dubna 2015.

### **Kontrolovaná osoba:**

Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále jen „SFDI“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podal SFDI, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VIII. jednání, které se konalo dne 8. června 2015,

**schválilo** usnesením č. 9/VIII/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Informace k předmětu kontroly

SFDI byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb.<sup>1</sup>, je podřízen Ministerstvu dopravy a hospodaří s majetkem ve vlastnictví státu. Podle § 3 uvedeného zákona odpovídá za efektivní využití peněžních prostředků poskytovaných příjemcům na základě smluv. Podle § 14 zákona č. 219/2000 Sb.<sup>2</sup> je při hospodaření s majetkem státu povinen využívat tento majetek účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností.

SFDI sestavuje pro každý rozpočtový rok návrh rozpočtu, který předkládá vládě. Vláda jej předkládá ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky současně s návrhem státního rozpočtu České republiky. Obdobným způsobem je po skončení rozpočtového roku schvalována účetní závěrka a výroční zpráva o činnosti SFDI.

V letech 2011 až 2014 byla průměrná roční výše příjmů SFDI 58 133 mil. Kč a výdajů 55 195 mil. Kč. Příjmy byly tvořeny především dotacemi ze státního rozpočtu (činily v průměru 51 % příjmů) a daňovými příjmy (činily v průměru 43 % příjmů). Na výdajích se největším objemem podílely výdaje na dopravní infrastrukturu (činily v průměru 91 % výdajů) a výdaje související s elektronickým mýtným a telematikou (činily v průměru 6 % výdajů). Podrobný přehled příjmů a výdajů za roky 2004 a 2011 až 2014 je uveden v přílohách č. 1 a 2.

---

1 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 převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.  
2 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Kontrola hospodaření s majetkem státu byla zaměřena na dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek, především na budovu sídla SFDI, výpočetní techniku a osobní automobily. Kontrolována byla evidence, pořízování, využívání a prodej uvedeného majetku. Stav dlouhodobého majetku SFDI za roky 2004, 2011 a 2014 je uveden v příloze č. 3.

Kontrola hospodaření s peněžními prostředky státu byla především zaměřena na prostředky, které byly poskytovány podle § 2 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb. a nebyly v minulých obdobích prověřovány samostatnými kontrolami NKÚ. Konkrétně se jednalo o:

- náklady na činnost SFDI podle písm. k) uvedeného ustanovení;
- poskytování příspěvků na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti zaměřené na výstavbu, modernizaci a opravy silnic a dálnic, dopravně významných vodních cest a staveb celostátních a regionálních drah podle písm. f) uvedeného ustanovení (dále jen „nové technologie“);
- poskytování příspěvků pro naplňování programů zaměřených ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace podle písm. g) uvedeného ustanovení (dále jen „bezpečnost dopravy“);
- financování úhrady nákladů souvisejících s pořízením, zabudováním a provozem kontrolních vah na pozemních komunikacích ve vlastnictví státu podle písm. l) uvedeného ustanovení;
- financování nákladů souvisejících se získáním vlastnických práv nebo se zřízením a trváním věcného břemene k pozemkům, na nichž se nachází dopravní infrastruktura ve vlastnictví státu, nebo pozemkům sloužícím účelům ochrany a údržby dopravní infrastruktury ve vlastnictví státu podle písm. m) uvedeného ustanovení.

Z uvedených výdajových okruhů byly podrobněji kontrolovány náklady na činnost SFDI (bez nákladů souvisejících s výrobou a distribucí dálničních kupónů) a příspěvky na nové technologie a na bezpečnost dopravy. V letech 2011 až 2014 byla průměrná roční výše těchto výdajů 318 mil. Kč.

NKÚ provedl u SFDI obdobně zaměřenou kontrolu v roce 2004. Jednalo se o kontrolní akci č. 03/23, jejíž kontrolní závěr byl zveřejněn ve *Věstníku NKÚ* v částce 2/2004.

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

## II. Vyhodnocení zjištění z kontrolovaných činností

V hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu nebyly ve většině kontrolovaných případů zjištěny nedostatky. Významnější nedostatky byly zjištěny v oblasti nákladů na právní, poradenské a konzultační služby. Týkaly se 14 případů (uvedených v části IV. v bodu 6), na něž SFDI vynaložil celkem 4,6 mil. Kč, což bylo 18 % z celkových výdajů 24,9 mil. Kč na tyto služby v letech 2011 až 2014.<sup>3</sup> Dílčí nedostatky byly zjištěny v oblastech využití a prodeje majetku, nákupů tonerů a kancelářských potřeb a poskytování příspěvků na nové technologie.

Minulou kontrolou NKÚ bylo také ukázáno na progresivní růst nevyčerpaných disponibilních peněžních prostředků SFDI na konci let 2002 a 2003. V letech 2004 až 2011 se stav zlepšil, avšak od roku 2012 výše nevyčerpaných prostředků SFDI opět významně rostla.

---

3 Kontrolou NKÚ provedenou v roce 2004 nebyly v oblasti výdajů na služby zjištěny nedostatky.

### III. Shrnutí vybraných zjištění

V této části jsou uvedeny skutečnosti, které byly zjištěny v kontrolovaných činnostech a negativně ovlivnily nebo mohly ovlivnit hospodaření SFDI s majetkem a peněžními prostředky státu.

#### *Využití nehmotného a hmotného majetku*

**1. SFDI pořídil v roce 2013 dlouhodobý nehmotný majetek, jehož využití je primárně určeno pro investorské organizace v působnosti Ministerstva dopravy.** Celková pořizovací cena tohoto majetku byla 11,9 mil. Kč. Šlo o majetek sloužící pro oceňování stavebních prací na silniční a železniční dopravní infrastrukturu.

**2. SFDI umožnil využívání některých osobních vozidel i k jízdám pro soukromé účely, aniž by pro to byly splněny podmínky stanovené v § 27 zákona č. 219/2000 Sb.** Vykázaný podíl soukromých jízd se v letech 2012 až 2014 pohyboval od 4 % do 49 % z celkového počtu kilometrů ujetých příslušným vozidlem. Objektivnější ověření správnosti vykázaných služebních a soukromých jízd v knihách jízd nebylo možné.

#### *Prodej hmotného majetku*

**3. SFDI prodal v roce 2011 dvě osobní vozidla ve výši ocenění, které provedla kupující společnost.** Prodejní cena obou vozidel byla 165 tis. Kč. Doklady prokazující, že SFDI zjišťoval zájemce o koupi vozidel, jak vyžaduje zákon č. 219/2000 Sb., nebyly předloženy.

#### *Rozpočet SFDI*

**4. Na bankovních účtech SFDI zůstávaly ke konci příslušných roků bez využití vysoké částky.** Průměrná roční výše zůstatků na bankovních účtech v letech 2012 až 2014 činila 12 mld. Kč, což bylo 21 % skutečných příjmů SFDI. Průměr předchozích osmi let byl 5 mld. Kč.

Zůstatky byly podle SFDI tvořeny částkami, které nevyčerpali příjemci dotací, a dále mělo jít o vytváření rezervy na úhradu budoucích potřeb, což vyplývá z podstaty SFDI. Ze schválených rozpočtů však tvorba rezervy ani její specifikace nebyly zřejmé.

#### *Náklady na činnost SFDI*

**5. SFDI mohl v roce 2012 nakoupit tonery a kancelářské potřeby podstatně levněji, pokud by je pořizoval na základě více smluv.** SFDI uzavřel na pořízení uvedených potřeb 4. 4. 2012 jednu smlouvu s celkovou cenou 320 tis. Kč. Ceny nabízené dalšími uchazeči o tuto veřejnou zakázku však byly v řadě shodných položek významně nižší, a to až o 44 %.

**6. SFDI uzavřel v letech 2011 až 2014 celkem 13 smluv na právní, konzultační a poradenské služby, u kterých má NKÚ pochybnost o účelnosti, hospodárnosti nebo efektivnosti nákladů vynaložených na jejich předmět plnění.** Plnění se kromě toho ve většině případů týkalo běžných činností, které by měl SFDI zabezpečovat vlastními zaměstnanci. SFDI za tyto služby uhradil celkem 3,6 mil. Kč. Jejich poskytovatele vybral většinou přímo, bez posouzení více nabídek.

Z výdajů na právní, konzultační a poradenské služby dále **SFDI uhradil v období od června 2006 do listopadu 2011 celkem 3,6 mil. Kč za přidělení ratingu, který však nebyl využit.** Přidělení ratingu souviselo s tím, že SFDI předpokládal vypsání dluhopisového programu, neboť měl být nositelem negarantovaného dluhového financování ve výši 9 mld. Kč na výstavbu III. a IV. železničního koridoru. Tento způsob financování nebyl realizován a SFDI smlouvu v listopadu 2011 vypověděl.

### *Příspěvky na nové technologie*

**7. Z dokladů obdržených od SFDI nebylo možné vyhodnotit přínos projektů podpořených z příspěvků na nové technologie.** V letech 2011 až 2014 byly čerpány příspěvky na nové technologie v celkové výši 244,3 mil. Kč.

## **IV. Podrobnosti ke shrnutí vybraných zjištění**

### **1. Pořízení nehmotného majetku určeného primárně pro jiné organizace**

SFDI pořídil v roce 2013 (vždy na základě nabídek dvou uchazečů) tento dlouhodobý nehmotný majetek sloužící primárně investorským organizacím Ředitelství silnic a dálnic a Správa železniční dopravní cesty:

- Na základě smlouvy z 3. 12. 2012 pořídil v ceně 1,2 mil. Kč aktualizace cenových normativů staveb pozemních komunikací a cenové normativy pro ocenění železničních staveb financovaných z veřejných zdrojů.
- Na základě smlouvy z 26. 3. 2013 pořídil v ceně 1,0 mil. Kč aktualizace, dopracování a úpravu stávajícího číselníku činností používaného pro zadávání a vykazování prací údržby a oprav silniční infrastruktury.
- Na základě smlouvy z 26. 4. 2013 pořídil v ceně 3,5 mil. Kč aktualizace oborového třídníku stavebních konstrukcí a prací u staveb pozemních komunikací a aktualizace expertních cen položek oborového třídníku stavebních konstrukcí a prací staveb pozemních komunikací.
- Na základě smlouvy z 3. 5. 2013 pořídil v ceně 3,8 mil. Kč aktualizace a dopracování oborového třídníku stavebních konstrukcí a prací železničních staveb.
- Na základě smlouvy ze 4. 6. 2013 pořídil v ceně 2,4 mil. Kč cenovou soustavu v oblasti údržby a oprav železniční infrastruktury a analýzu nároků a potřeb zadavatele na aktualizaci jednotlivých položek sborníku, včetně metodiky stanovení cen položek sborníku.

SFDI odůvodnil pořízení uvedeného majetku potřebou vytvářet systematicky databáze sloužící pro oceňování staveb dopravní infrastruktury financovaných z rozpočtu SFDI v různých fázích přípravy staveb s tím, že zajišťuje jejich průběžnou správu. Uvedl, že cenové databáze jsou předkládány Ministerstvu dopravy a to zavazuje své investorské organizace k jejich používání s tím, že povinnost výpočtu stavebních nákladů je dána směrnicí Ministerstva dopravy. Ke konkrétnímu využití cenových normativů pro svou činnost uvedl, že je využívá při přípravě návrhu rozpočtu a střednědobého výhledu, kdy je potřeba vycházet z rozpočtů jednotlivých staveb dopravní infrastruktury, které mají být z jeho rozpočtu financovány.

Cenové normativy, sborníky a třídníky, které pořídil SFDI, mají sloužit především investorským organizacím Ředitelství silnic a dálnic a Správa železniční dopravní cesty při přípravě akcí na dopravní infrastrukturu. Jimi navržené náklady akcí vstupovaly do výdajové části rozpočtu SFDI na příslušný rok. Případné nedostatky v návrzích nákladů zjišťoval SFDI až následně kontrolami u těchto organizací. Investorské organizace si tak měly uvedený majetek pořídit a spravovat jej.

### **2. Využívání služebních vozidel pro soukromé účely**

SFDI hospodařil v roce 2012 a 2013 s devíti osobními vozidly, z toho jízdy pro soukromé účely umožnil v roce 2012 u pěti vozidel a v roce 2013 u čtyř vozidel. V roce 2014, kdy hospodařil s osmi vozidly, umožnil toto využití u tří vozidel. Vykázaný podíl soukromých jízd se v letech 2012 až 2014 pohyboval od 4 % do 49 % z celkového počtu ujetých kilometrů příslušného vozidla. V počtu ujetých kilometrů to bylo od 734 km do 10 216 km. Služební a soukromé jízdy vykazovali zaměstnanci SFDI v knihách jízd jednotlivých vozidel. Objektivnější ověření správnosti záznamů v knihách jízd nebylo možné.

Podle § 14 zákona č. 219/2000 Sb. musí být majetek státu využíván k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Soukromé jízdy tímto plněním a výkonem nebyly. Jiným způsobem lze podle uvedeného ustanovení majetek použít pouze za podmínek stanovených zvláštním předpisem anebo zákonem č. 219/2000 Sb. Ten v § 27 odst. 1 umožňuje přenechat do užívání jiné osobě dočasně nepotřebnou věc a obdobně umožňuje postupovat i v případech, kdy tímto postupem bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému slouží. Za toto užívání však musí být podle § 27 odst. 3 uvedeného zákona sjednáno nájemné. To SFDI nesjednal.

Výjimku z podmínek stanovených v § 27 zákona č. 219/2000 Sb. může ze závažných důvodů povolit Ministerstvo financí. SFDI tuto výjimku neměl.

### 3. Prodej dvou osobních vozidel v roce 2011

SFDI prodal v lednu 2011 tato dvě osobní vozidla:

- Vozidlo v pořizovací ceně 740 tis. Kč, které bylo zařazeno do užívání v roce 2005 a v době prodeje mělo najeto 110 499 km. SFDI jej prodal za cenu 115 tis. Kč, tj. za 15,5 % pořizovací hodnoty.
- Vozidlo v pořizovací ceně 259 tis. Kč, které bylo zařazeno do užívání v roce 2007 a které mělo v době prodeje najeto 106 245 km. SFDI jej prodal za cenu 50 tis. Kč, tj. za 19,3 % pořizovací hodnoty.

SFDI prodal vozidla za cenu ve výši ocenění, které provedla kupující společnost. Podle zákona č. 219/2000 Sb. mají být před prodejem zjišťování zájemci o koupi. Postup pro zjišťování zájemců je stanoven v § 21 až § 24 vyhlášky č. 62/2001 Sb.<sup>4</sup> SFDI nepředložil žádné doklady, které by prokazovaly, že zjišťoval zájemce o koupi vozidel.

### 4. Vysoké zůstatky na bankovních účtech SFDI a jeho rozpočet

Zůstatky na bankovních účtech SFDI k 31. 12. příslušných roků se většinou pohybovaly kolem 5 mld. Kč, v letech 2012 a 2014 však přesáhly 10 mld. Kč. Konkrétní výše zůstatků za roky 2004 až 2014 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

**Tabulka č. 1 – Zůstatky na bankovních účtech SFDI (v mld. Kč)**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
5,4	9,2	6,4	0,6	7,4	1,8	4,4	5,4	11,2	8,8	16,1

**Zdroj:** účetní závěrky SFDI za roky 2004 až 2014.

V letech 2011 až 2013 odpovídaly zůstatky na bankovních účtech v zásadě nedočerpaným částkám, které SFDI poskytl příjemcům do výše upraveného rozpočtu. V zůstatku roku 2014 byly podle výroční zprávy SFDI za rok 2014 i prostředky ve výši 6,0 mld. Kč blokovány jako zdroj krytí rozpočtovaných výdajů na rok 2015 a prostředky ve výši 4,6 mld. Kč na financování oprav silnic II. a III. třídy v majetku krajů v roce 2015.

Podle § 4 zákona č. 104/2000 Sb. se zůstatky příjmů SFDI převádějí na konci každého kalendářního roku do roku následujícího. SFDI k zůstatkům na svých účtech mj. uvedl, že z podstaty SFDI vyplývá, že má vytvářet prostředky na úhradu budoucích potřeb. Ze schválených rozpočtů SFDI však není zřejmé vytváření těchto rezerv ani jejich užití. SFDI používá převedené prostředky k financování potřeb na základě svých rozpočtových opatření.

<sup>4</sup> Vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.



Rozpočty SFDI byly v letech 2011 až 2014 schváleny jako vyrovnané (po odečtení nároků z předchozího roku<sup>5</sup>). Ve skutečnosti ale kromě roku 2013 byly příjmy vyšší než výdaje (v roce 2011 o 1,1 mld. Kč, v roce 2012 o 5,8 mld. Kč a v roce 2014 o 7,3 mld. Kč). V roce 2013 byly příjmy o 2,3 mld. Kč nižší než výdaje. Plnění příjmů a výdajů je uvedeno v tabulkách č. 2 a č. 3.

**Tabulka č. 2 – Plnění příjmů SFDI** (v mld. Kč)

	2011	2012	2013	2014
<b>Schválený rozpočet</b>	61,3	58,3	58,6	57,0
<b>Upravený rozpočet</b>	77,4	69,0	73,5	76,6
<b>Skutečnost</b>	63,4	57,8	51,9	59,5

**Zdroj:** schválené rozpočty a výroční zprávy SFDI za roky 2011 až 2014.

Schválené rozpočty příjmů SFDI byly v jednotlivých letech 2011 až 2014 navyšovány v průměru o 15,3 mld. Kč. Skutečnost byla oproti upravenému rozpočtu v průměru o 16,0 mld. Kč nižší.

**Tabulka č. 3 – Plnění výdajů SFDI** (v mld. Kč)

	2011	2012	2013	2014
<b>Schválený rozpočet</b>	61,3	66,1	64,5	71,1
z toho:				
- nároky z předchozího roku	0	7,8	5,9	14,1
<b>Upravený rozpočet</b>	81,8	74,4	79,6	85,4
<b>Skutečnost</b>	62,3	52,0	54,2	52,2

**Zdroj:** schválené rozpočty a výroční zprávy SFDI za roky 2011 až 2014.

Schválené rozpočty výdajů byly v jednotlivých letech 2011 až 2014 rovněž navyšovány, a to v průměru o 14,6 mld. Kč. Skutečnost byla oproti upravenému rozpočtu v průměru o 25,1 mld. Kč nižší.

## 5. Nákup tonerů a kancelářských potřeb v roce 2012

SFDI uzavřel 4. 4. 2012 kupní smlouvu na dodávku tonerů a kancelářských potřeb s cenou 320 tis. Kč. Dodavatele vybral v zadávacím řízení, ve kterém byly hodnoceny čtyři nabídky. Nabídka vybraného dodavatele měla nejnižší celkovou cenu, neboť měla oproti nabídkám ostatních uchazečů výrazně nižší ceny v položkách „kompatibilní tonery“. V položkách „kancelářské potřeby“ však byla nabídka vybraného uchazeče o 30 tis. Kč vyšší, tj. o 62 % vyšší, než nabídka jiného uchazeče. Obdobně byla jeho cena o 79 % vyšší u originálního toneru Olivetti.

V letech 2013 a 2014, kdy již SFDI uzavíral samostatné smlouvy na dodávky kancelářských potřeb a na dodávky tonerů, byly jejich ceny podstatně nižší než v roce 2012.

## 6. Nedostatky v oblasti právních, konzultačních a poradenských služeb

Právní, poradenské a konzultační služby, které SFDI využil v letech 2011 až 2014 a u kterých má NKÚ pochybnost o účelnosti, hospodárnosti nebo efektivnosti nákladů vynaložených na jejich poskytnutí:

**6.1a)** SFDI v roce 2012 uhradil 300 tis. Kč za právní služby související s kontrolami zadávacích řízení prováděnými SFDI na Ředitelství silnic a dálnic. Právní služby se měly týkat vzorku 30 veřejných zakázek realizovaných v souvislosti s akcemi na silnicích I. třídy a dálnicích.

Podle smlouvy z 16. 1. 2012 měla hodinová sazba za tyto služby činit 2 500 Kč, přičemž celková výše odměny neměla přesáhnout 180 tis. Kč. SFDI uzavřel sedm dní před termínem plnění dodatek ke smlouvě, kterým prodloužil termín plnění o jeden měsíc a navýšil cenu o 67 % na 300 tis. Kč,

<sup>5</sup> Jde o prostředky úvěru Evropské investiční banky, resp. o prostředky z dotace ze státního rozpočtu na spolufinancování projektů realizovaných v rámci operačního programu *Doprava 2007–2013*.

přičemž předmět plnění se nezměnil. SFDI prodloužení termínu a navýšení ceny odůvodnil jen obecně náročností prováděné kontroly s tím, že poskytovatel služby byl povinen doložit rozpis skutečně vykonané práce a jeho přiměřenost SFDI kontroloval.

Podle smlouvy měla být výstupem zpráva zpracovaná poskytovatelem služeb. Ta zpracována nebyla a podle SFDI byla nahrazena kontrolním protokolem z provedené kontroly. Z kontrolního protokolu však nelze určit podíl poskytovatele služeb a vlastního zaměstnance, který se kontroly zúčastnil. Poskytovatel vystavil k úhradě služeb dvě faktury. U první faktury na částku 180 tis. Kč byl přiložen rozpis provedených činností v rozsahu 91,5 hodiny. Druhá faktura na částku 120 tis. Kč rozpis fakturovaných činností v rozsahu 45 hodin neobsahovala.

Provádění kontrol veřejných zakázek spadá do běžných činností SFDI. SFDI má zřízen odbor veřejnosprávních kontrol, který měl v roce 2012 ve stavu 10 samostatných kontrolorů, a odbor právní, metodiky a časového zpoplatnění, který měl v uvedené době ve stavu dva právníky. SFDI odůvodnil provedení uvedené mimořádné kontroly pokynem ministra dopravy, který však nepředložil.

Kontrola 30 veřejných zakázek byla provedena na dvou akcích charakteru oprav (jedna akce byla na silnici I. třídy a jedna na dálnici), z toho 22 zakázek bylo menšího rozsahu s hodnotou do 10 mil. Kč. Kontrola jednoho zadávacího řízení stála 10 000 Kč (8 333 Kč bez DPH<sup>6</sup>).

**6.1b)** SFDI v roce 2013 uhradil 574 tis. Kč stejnému poskytovateli jako v předchozím případě, tentokrát za právní služby související s kontrolami veřejných zakázek prováděnými SFDI na Správě železniční dopravní cesty. Provádění kontrol veřejných zakázek spadá do běžných činností SFDI, jak již bylo uvedeno výše. Podle objednávky z 9. 1. 2013 byla hodinová sazba za poskytnuté služby stejná jako v předchozím případě, tj. 2 500 Kč. Kontrola měla být zaměřena na postup zadavatele a dodržování zákona č. 137/2006 Sb.<sup>7</sup>. Kontrolované veřejné zakázky však byly podlimitní, na které se v případě Správy železniční dopravní cesty vztahuje výjimka z působnosti uvedeného zákona.

Předloženým výstupem činnosti poskytovatele právních služeb byl kontrolní protokol, z něž vyplývá, že kontrolu provedli tři zaměstnanci SFDI a jeden zaměstnanec poskytovatele služeb. Prověřeno bylo 25 veřejných zakázek na akce charakteru oprav, z toho 24 zakázek bylo v objemu do 20 mil. Kč. Kontrola nezjistila závažné nedostatky. Podíl činnosti poskytovatele služeb nebyl z kontrolního protokolu zřejmý. Rozpis provedených činností v rozsahu 190 hodin byl přílohou faktury.

Kontrola jednoho zadávacího řízení stála 22 960 Kč (18 975 Kč bez DPH). Cena kontroly jednoho zadávacího řízení tak byla více než dvojnásobná oproti obdobné kontrole u Ředitelství silnic a dálnic (viz bod 6.1a).

**6.2** SFDI využil stejného poskytovatele jako v případech uvedených v bodech 6.1a) a 6.1b) i pro tyto právní služby:

- Právní stanovisko k možnosti vyplácení měsíčních odměn zaměstnancům SFDI, kteří neprovádějí výkony související s implementací operačního programu *Doprava*, z jeho rozpočtu. SFDI uhradil 28. 11. 2012 za tyto právní služby, které spadají do jeho běžné činnosti, 60 tis. Kč.
- Právní stanovisko k poskytnutí finančních prostředků SFDI Správě železniční dopravní cesty na nákup nemovitostí, které souvisejí s železniční dopravní cestou a jsou ve vlastnictví Českých drah. SFDI uhradil 24. 7. 2013 za tyto právní služby, které spadají do jeho běžné činnosti, 145 tis. Kč. Součástí právního stanoviska byla i problematika nedovolené veřejné podpory při výkupu nemovitostí od Českých drah a problematika způsobu stanovení ceny nemovitostí.

---

6 DPH – daň z přidané hodnoty.

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

**6.3** SFDI nechal v letech 2011 a 2012 zpracovat dvě obdobné metodiky zaměřené na kontroly projektových dokumentací a ocenění staveb silniční a železniční infrastruktury. Za první metodiku uhradil 329 tis. Kč a za druhou 684 tis. Kč. Obsahem první metodiky byly pouze obecné informace o provádění expertiz v České republice a popis zkušeností s jejich prováděním na Slovensku. Nelze ji tak považovat za metodiku. SFDI ji podle svého vyjádření použil jako podklad pro stanovení působnosti samostatného oddělení supervizí projektových dokumentací. Druhou metodiku lze považovat za podklad pro provádění kontrol ocenění staveb.

**6.4** SFDI uzavřel v letech 2013 a 2014 s jedním poskytovatelem tři smlouvy na provedení kontroly projektových žádostí na poskytnutí příspěvků na cyklostezky a bezpečnost dopravy. Průměrné ceny za kontrolu jedné žádosti se mezi smlouvami neúměrně lišily, a to až o 68 %. SFDI vybral poskytovatele přímo, bez oslovení více uchazečů. Šlo o smlouvy uzavřené:

- 15. 2. 2013, na základě této smlouvy SFDI uhradil za kontrolu 119 žádostí 516 670 Kč, kontrola jedné žádosti tak stála 4 342 Kč, což bylo o 68 % více než u následující smlouvy;
- 10. 2. 2014, na základě této smlouvy SFDI uhradil za kontrolu 246 žádostí 635 250 Kč, kontrola jedné žádosti tak stála 2 582 Kč;
- 31. 7. 2014, na základě této třetí smlouvy SFDI uhradil za kontrolu 34 žádostí 115 192 Kč, kontrola jedné žádosti tak stála 3 388 Kč, což bylo o 31 % více než u předchozí smlouvy.

**6.5** SFDI dále zabezpečoval na základě smluv nebo objednávek některé běžné činnosti, které měl zajišťovat svými vlastními zaměstnanci:

- Dvěma smlouvami uzavřenými 14. 1. 2008 a 24. 1. 2011 se stejnou fyzickou osobou zajišťoval do 31. 1. 2012 vedení účetnictví a mzdové agendy. Na základě druhé smlouvy uhradil celkem 932 tis. Kč, což bylo měsíčně 78 tis. Kč. Po skončení její platnosti již zajišťoval SFDI tuto činnost svým zaměstnancem.
- Na základě objednávky z 30. 5. 2012 uhradil 114 tis. Kč za provedení auditu veřejných zakázek vztahujících se k vybavení administrativní budovy SFDI. Tato činnost patřila do působnosti interního auditu SFDI.
- SFDI v roce 2013 uhradil advokátní kanceláři 141 tis. Kč za posouzení správnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění u šesti zakázek zadávaných Ředitelstvím silnic a dálnic a za stanovisko týkající se rozvoje vodní dopravy. Provádění kontrol veřejných zakázek spadá do běžných činností SFDI, jak bylo uvedeno již v bodě 6.1a.
- Na základě tří smluv z 19. 11. 2013, 19. 11. 2013 a 20. 6. 2014 uhradil SFDI v roce 2014 celkem 362 tis. Kč za kontrolu a posouzení projektových dokumentací žádostí o příspěvek z hlediska bezbariérového užívání. SFDI vybral poskytovatele služby přímo, bez oslovení více uchazečů. Potřebu služby odůvodnil jen obecně zkušenostmi z minulých let, kdy u řady projektů byla zjištěna nedostatečná projektová příprava a špatná realizace pěších tras i cyklostezek. Výkaz odpracovaných hodin předložený poskytovatelem služby neobsahoval bližší specifikaci vykázaného počtu hodin, např. ve vazbě na činnosti dohodnuté ve smlouvě nebo na prověřované projektové dokumentace. V roce 2015 prováděli tuto činnost již zaměstnanci SFDI v rámci posuzování žádostí o příspěvek.

**6.6** Vláda schválila usnesením ze dne 13. července 2005 č. 885 negarantované dluhové financování ve výši 9 mld. Kč na výstavbu III. a IV. železničního koridoru. Čerpání těchto prostředků bylo předpokládáno do roku 2010. Příjemcem prostředků dluhového financování měl být SFDI.

SFDI v souvislosti s tím předpokládal vypsání dluhopisového programu pro období 2007 až 2010 s objemem emitovaných dluhopisů v uvedené výši 9 mld. Kč. Z tohoto důvodu uzavřel 14. 6. 2006 smlouvu o přidělení národního ratingu s ročním poplatkem ve výši 11 000 €. SFDI smlouvu v prosinci 2008 rozšířil o přidělení i globálního ratingu. Roční poplatek se tak zvýšil na 25 780 €. Poplatek se každoročně zvyšoval až na 32 620 € pro rok 2011.



Smlouvu o přidělení ratingu SFDI odůvodnil § 7 zákona č. 190/2004 Sb.<sup>8</sup>, podle kterého musely emisní podmínky emitenta dluhopisů obsahovat informaci o provedení ohodnocení finanční způsobilosti emitenta (rating) nebo informaci, že ohodnocení nebylo provedeno.

Vláda usnesením ze dne 20. července 2011 č. 570 zrušila výše uvedené usnesení z roku 2005. SFDI tak emisi dluhopisů nerealizoval a smlouvu o přidělení ratingu 7. 11. 2011 vypověděl. Za dobu trvání této smlouvy uhradil celkem 3 588 tis. Kč, z toho 959 tis. Kč v roce 2011.

#### **7. Vyhodnocování přínosu projektů podpořených z příspěvků na nové technologie**

Podle pravidel SFDI se projektem pro účely poskytování příspěvků na nové technologie rozumí projekty zaměřené na tvorbu předpisů upravujících nové technologie, na zpracování projektových a prováděcích dokumentací pro aplikaci nových technologií, na zpracování pracovních postupů, technických předpisů a norem v oblasti dopravní infrastruktury, na rozvoj nových diagnostických metod stavu dopravní infrastruktury a na aplikování nových technologií na dopravní infrastrukturu, včetně vyhodnocování aplikace. Maximální výše příspěvku byla stanovena na 75 % z předpokládaných nákladů, u organizací zřízených státem mohla činit až 100 %.

V letech 2011 až 2014 bylo podle alokace finančních prostředků předpokládáno podpořit 70 % projektů zaměřených na aplikování nových technologií. Ve skutečnosti bylo podpořeno jen cca 20 % takových projektů.

SFDI sledoval přínos podpořených projektů prostřednictvím závěrečného vyhodnocení akce, které předkládali příjemci příspěvků po ukončení akce. V těchto vyhodnoceních však byly přínosy aplikování nových technologií uvedeny jen v obecné rovině (např. že došlo ke zlepšení podmínek v dané oblasti nebo zlepšení stavu vozovek). Povinnost uvádět konkrétní přínosy z realizace projektů (např. hodnoty snížení hluku po aplikaci nových protihlukových asfaltových povrchů) SFDI příjemcům příspěvku nestanovil.

Podle sdělení SFDI předkládali příjemci příspěvků konkrétní údaje o aplikaci a přínosech nových technologií Ministerstvu dopravy. SFDI jako poskytovatel příspěvků neměl tyto údaje k dispozici, např. i pro posuzování podpory obdobných projektů v dalších obdobích.

---

<sup>8</sup> Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech.

## Příloha č. 1

## Přehled příjmů SFDI

(v mil. Kč)

Druh příjmu	2004	2011	2012	2013	2014	Index 2014/04
<b>Dotace ze stát. rozpočtu</b>	<b>20 800<sup>1)</sup></b>	<b>35 805</b>	<b>28 864</b>	<b>23 371</b>	<b>31 216</b>	<b>1,50</b>
z toho:						
- krytí deficitu	x <sup>2)</sup>	9 770	14 766	12 093	17 051	1,75 <sup>3)</sup>
- dotace z operačního prog. <i>Doprava</i>	x <sup>2)</sup>	19 363	12 680	4 985	10 892	0,56 <sup>3)</sup>
- úvěry od Evropské investiční banky	x <sup>2)</sup>	4 342	1 219	2 407	222	0,05 <sup>3)</sup>
- ostatní <sup>4)</sup>	x <sup>2)</sup>	2 330	199	3 886	3 051	1,31 <sup>3)</sup>
<b>Daňové příjmy</b>	<b>21 247</b>	<b>24 089</b>	<b>24 972</b>	<b>25 095</b>	<b>25 410</b>	<b>1,20</b>
z toho:						
- silniční daň	5 514	5 074	5 248	5 234	5 775	1,05
- spotřební daně	13 052	7 361	7 152	6 988	7 263	0,56
- popl. za užívání dálnice	2 681	3 171	3 907	4 312	3 951	1,47
- mýtné	x <sup>2)</sup>	8 483	8 665	8 561	8 421	0,99 <sup>3)</sup>
<b>Ostatní příjmy</b>	<b>393</b>	<b>3 497</b>	<b>3 924</b>	<b>3 401</b>	<b>2 887</b>	<b>7,35</b>
- vratky transferů	50	2 223	2 953	2 770	2 680	53,60
- splátky návr. fin. výpomocí	x <sup>2)</sup>	1 166	848	126	85	0,07 <sup>3)</sup>
- další <sup>5)</sup>	343	108	123	505	122	0,36
<b>Celkem</b>	<b>42 440</b>	<b>63 391</b>	<b>57 760</b>	<b>51 867</b>	<b>59 513</b>	<b>1,40</b>

Zdroj: výroční zprávy o činnosti SFDI za příslušné roky.

1) Včetně dotace z býv. Fondu národního majetku ve výši 18 mld. Kč.

2) Údaje nebyly vykazovány nebo nebyly relevantní.

3) Index 2014/11.

4) Například dotace z dluhopisového programu na financování dálnice D47, dotace na úhradu škod způsobených povodněmi, dotace na opravy silnic I. třídy.

5) Například příjmy z pronájmů, příjmy z úroků, přijaté pojistné náhrady.

Z přehledu příjmů je zřejmé, že v kontrolovaném období let 2011 až 2014 poklesly celkové příjmy SFDI o 3 878 mil. Kč (index 2014/2011 byl 0,94). V uvedeném období se snížilo čerpání dotací z operačního programu *Doprava* o 8 471 mil. Kč (index 2014/2011 byl 0,56). Naopak vzrostly dotace ze státního rozpočtu na krytí deficitu o 7 281 mil. Kč (index 2014/2011 byl 1,75).

## Příloha č. 2

## Přehled výdajů SFDI

(v mil. Kč)

Druh výdaje	2004	2011	2012	2013	2014	Index 2014/04
<b>Výdaje na dopr. infrastr.</b>	<b>51 713</b>	<b>58 559</b>	<b>47 893</b>	<b>45 144</b>	<b>48 650</b>	<b>0,94</b>
z toho:						
- dálnice	13 946	11 367	11 217	10 765	6 899	0,49
- silnice	21 237	27 153	17 851	15 595	16 151	0,76
- dráhy	16 218	19 490	18 392	18 598	25 337	1,56
- vodní cesty	312	549	433	186	263	0,84
<b>Poskytování příspěvků</b>	<b>187</b>	<b>278</b>	<b>296</b>	<b>397</b>	<b>435</b>	<b>2,33</b>
z toho na:						
- nové technologie <sup>1)</sup>	40	34	18	84	108	2,70
- bezpečnost dopravy <sup>2)</sup>	77	149	107	216	254	3,30
- cyklistické stezky <sup>3)</sup>	70	95	171	97	73	1,04
<b>Mýtné a telematika<sup>4)</sup></b>	<b>0</b>	<b>3 198</b>	<b>3 483</b>	<b>3 330</b>	<b>2 810</b>	<b>0,88<sup>5)</sup></b>
<b>Výdaje na činnost SFDI<sup>6)</sup></b>	<b>168</b>	<b>315</b>	<b>320</b>	<b>338</b>	<b>334</b>	<b>1,99</b>
z toho:						
- vlastní činnost	168	83	68	79	72	0,43
- spojené s dáln. kupóny	0	232	252	259	262	1,13 <sup>5)</sup>
<b>Odvod Min. dopravy</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5 000</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>Celkem</b>	<b>52 068</b>	<b>62 350</b>	<b>51 992</b>	<b>54 209</b>	<b>52 229</b>	<b>1,00</b>

**Zdroj:** výroční zprávy o činnosti SFDI za příslušné roky.

- 1) Příspěvky na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti zaměřené na výstavbu, modernizaci a opravy silnic a dálnic, dopravně významných vodních cest a staveb celostátních a regionálních drah – § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 104/2000 Sb.
- 2) Příspěvky pro naplňování programů zaměřených ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace – § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 104/2000 Sb.
- 3) Příspěvky na výstavbu a údržbu cyklistických stezek – § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 104/2000 Sb.
- 4) Financování nákladů na zavedení a provozování systému elektronického mýtného a systému časového zpoplatnění – § 2 odst. 1 písm. i) zákona č. 104/2000 Sb.
- 5) Index 2014/11.
- 6) Náklady na činnost SFDI podle § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 104/2000 Sb.

Z přehledu výdajů je zřejmé, že v kontrolovaném období let 2011 až 2014 poklesly celkové výdaje SFDI o 10 121 mil. Kč (index 2014/2011 byl 0,84). Výdaje tedy klesaly více než příjmy (viz příloha č. 1). V uvedeném období nejvíce poklesly objemově nejvýznamnější výdaje, a to výdaje na dopravní infrastrukturu o 9 909 mil. Kč (index 2014/2011 byl 0,83) a výdaje na mýtné a telematiku o 388 mil. Kč (index 2014/2011 byl 0,88). Naopak vzrostly objemově méně významné výdaje, konkrétně výdaje na poskytování příspěvků o 157 mil. Kč (index 2014/2011 byl 1,56) a výdaje na činnost SFDI o 19 mil. Kč (index 2014/2011 byl 1,06).



## Příloha č. 3

## Přehled dlouhodobého majetku SFDI

(v tis. Kč)

Druh	2004	2011		2014		Index <sup>1)</sup> 2014/04
	brutto	brutto	netto	brutto	netto	
<b>Nehmotný majetek</b>	<b>1 196</b>	<b>6 946</b>	<b>2 002</b>	<b>21 362</b>	<b>8 410</b>	<b>17,86</b>
z toho:						
- software	324	4 572	1 641	6 795	375	20,97
- drobný nehmotný majetek	872	2 013	0	1 839	0	2,11
- ostatní	0	0	0	12 728	8 035	-
- nedokončený majetek	0	361	361	0	0	-
<b>Hmotný majetek</b>	<b>128 575</b>	<b>202 237</b>	<b>156 022</b>	<b>206 087</b>	<b>144 109</b>	<b>1,60</b>
z toho						
- pozemky	2 609	2 609	2 609	2 609	2 609	1,00
- stavby	106 291	172 347	146 495	175 456	139 042	1,65
- movité věci	16 597	19 960	6 914	17 584	2 372	1,06
- drobný hmotný majetek	3 078	7 317	0	10 352	0	3,36
- kulturní předměty	0	4	4	4	4	-
- nedokončený majetek	0	0		82	82	-
<b>Celkem</b>	<b>129 771</b>	<b>209 183</b>	<b>158 024</b>	<b>227 449</b>	<b>152 519</b>	<b>1,75</b>

**Zdroj:** rozvahy SFDI k 31. 12. příslušných roků.

1) Index brutto hodnot.

Celková hodnota aktiv SFDI k 31. 12. 2014 činila 18 401 mil. Kč, z toho byla hodnota dlouhodobého majetku v pořizovacích cenách 227 mil. Kč.

14/40

## Peněžní prostředky určené na úhradu nákladů pozemkových úprav

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/40. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

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

Kontrola byla prováděna od srpna 2014 do února 2015.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2011 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předchozí a navazující.

### Kontrolované osoby:

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

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podalo Ministerstvo zemědělství, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. jednání, které se konalo dne 18. května 2015,

**schválilo** usnesením č. 6/VII/2015

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvodní informace

*Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013* (dále jen „NSPRV“) zajišťoval vazby mezi cíli rozvoje venkova v České republice (dále také „ČR“) a evropskými strategickými směry prostřednictvím tří strategických rozvojových os: I. *Zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví*, II. *Zlepšování životního prostředí a krajiny*, III. *Kvalita života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova*.

NSPRV byl rozpracován do *Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013* (dále také „PRV“) jako nástroje pro získání finanční podpory poskytnuté Evropskou unií z *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova*. PRV v ose I. *Zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví*, konkrétně v opatření I.1.4 *Pozemkové úpravy* (dále také „opatření I.1.4“), definoval čtyři záměry, na které mohli žadatelé čerpat peněžní prostředky:

- zaměření území a všech polohopisných prvků a další geodetické práce pro vytvoření návrhu pozemkových úprav dle zákona č. 139/2002 Sb.<sup>1</sup>,
- vytyčení nově navržených pozemků vycházející ze schváleného návrhu pozemkové úpravy dle zákona č. 139/2002 Sb.,

<sup>1</sup> Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

- vyměření pozemků dle § 21a zákona č. 229/1991 Sb.<sup>2</sup>,
- realizace plánů společných zařízení na základě schváleného návrhu pozemkových úprav dle § 9 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb.

**Ministerstvo zemědělství** (dále také „MZe“) realizovalo do 31. 12. 2012 pozemkové úpravy prostřednictvím organizačního útvaru Ústřední pozemkový úřad (dále také „ÚPÚ“).

**Státní pozemkový úřad** (dále také „SPÚ“), který byl zřízen k 1. 1. 2013 podle zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, převzal mj. činnosti zrušeného ÚPÚ. ÚPÚ a SPÚ realizovaly pozemkové úpravy ve smyslu zákona č. 139/2002 Sb. prostřednictvím svých územních pracovišť (v kontrolním závěru označovány jako krajské pozemkové úřady), která byla v pozici žadatele o dotaci v rámci PRV.

**Státní zemědělský intervenční fond** (dále také „SZIF“) jako platební agentura na základě usnesení vlády ze dne 23. ledna 2002 č. 102 plnil funkci zprostředkovatele finanční podpory z Evropské unie a národních zdrojů. Dotace poskytoval na základě *Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty PRV, opatření I.1.4 – Pozemkové úpravy* (dále jen „Pravidla PRV“).

Aby bylo možné zjištěné skutečnosti objektivně vyhodnotit, rozšířil NKÚ kontrolované období v některých souvislostech na období od roku 2003, příp. 2007, do roku 2014, tj. od účinnosti zákona č. 139/2002 Sb., resp. na programové období PRV. V letech 2007 až 2014 bylo na pozemkové úpravy vynaloženo celkem 13 055 mil. Kč.

Činnosti související s pozemkovými úpravami prověřil Nejvyšší kontrolní úřad u ÚPÚ, SPÚ a SZIF. Dále bylo ke kontrole vybráno pět krajských pozemkových úřadů (pracoviště pro Jihomoravský kraj, Královéhradecký kraj, Kraj Vysočina, Olomoucký kraj a Plzeňský kraj), kde byla prověřena realizace celkem deseti vybraných komplexních pozemkových úprav (dále také „KoPÚ“). Objem kontrolovaných peněžních prostředků u vybraného vzorku činil 187 mil. Kč, jednalo se o prostředky vynaložené v období let 2003 až 2013 (příloha č. 1).

### Základní pojmy

**Pozemkové úpravy jsou definovány ustanovením § 2 zákona č. 139/2002 Sb.**, který od 1. 1. 2013 stanoví: *„Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech původní pozemky zanikají a zároveň se vytvářejí pozemky nové, k nimž se uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena v rozsahu rozhodnutí podle § 11 odst. 8. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochranu a úrodnosti půdního fondu, vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování.“*

**Předmětem pozemkových úprav** jsou všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav bez ohledu na dosavadní způsob využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim. Obvod pozemkových úprav je území dotčené pozemkovými úpravami v jednom katastrálním území a v případě potřeby i v navazující části sousedícího katastrálního území.

Pozemkové úpravy jsou zpravidla prováděny formou KoPÚ a zahrnují především tyto činnosti:

- průzkumné a geodetické práce,
- vyhotovení soupisu nároků vlastníků pozemků a odsouhlasení těchto nároků,
- vytvoření plánu společných zařízení,
- připravení návrhu nového uspořádání pozemků,
- vydání rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy,

---

<sup>2</sup> Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

- vydání rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv,
- zápis nového stavu do katastru nemovitostí,
- realizace návrhu společných zařízení.

**Rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy** – pozemkový úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkové úpravy.

**Rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv** – pozemkový úřad na základě schváleného návrhu pozemkové úpravy rozhodne o výměně nebo přechodu vlastnických práv, o výši úhrady a lhůtě podle § 10 odst. 2 zákona č. 139/2002 Sb., popřípadě o zřízení nebo zrušení věcného břemene k dotčeným pozemkům.

**Ukončená pozemková úprava**<sup>3</sup> – zahrnuje správní činnosti ve smyslu zákona č. 139/2002 Sb. ukončené vydaným pravomocným rozhodnutím o výměně nebo přechodu vlastnických práv.

**Realizovaná pozemková úprava**<sup>3</sup> – zahrnuje realizaci společných zařízení vyplývajících ze schváleného návrhu pozemkových úprav.

**Plán společných zařízení** (dále také „PSZ“) – soubor opatření navržených v ukončené pozemkové úpravě, tvoří kostru pozemkových úprav a zahrnuje podle § 9 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb.:

- opatření ke zpřístupnění pozemků,
- protierozní opatření pro ochranu půdního fondu,
- vodohospodářská opatření sloužící k odvedení povrchových vod a ochraně území před záplavami,
- opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability.

**Informační systém pozemkových úprav** (dále také „ISPÚ“) – webový portál eAGRI, subportál *Venkov*, registr *Přehled pozemkových úprav* (<https://eagri.cz/ssl/web/mze/venkov/>). ÚPÚ a následně SPÚ zde evidují základní údaje o pozemkových úpravách. NKÚ pracoval s daty z neveřejné části ISPÚ aktualizované ke dni 12. 1. 2015.

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

## II. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

### 1. Čerpání peněžních prostředků

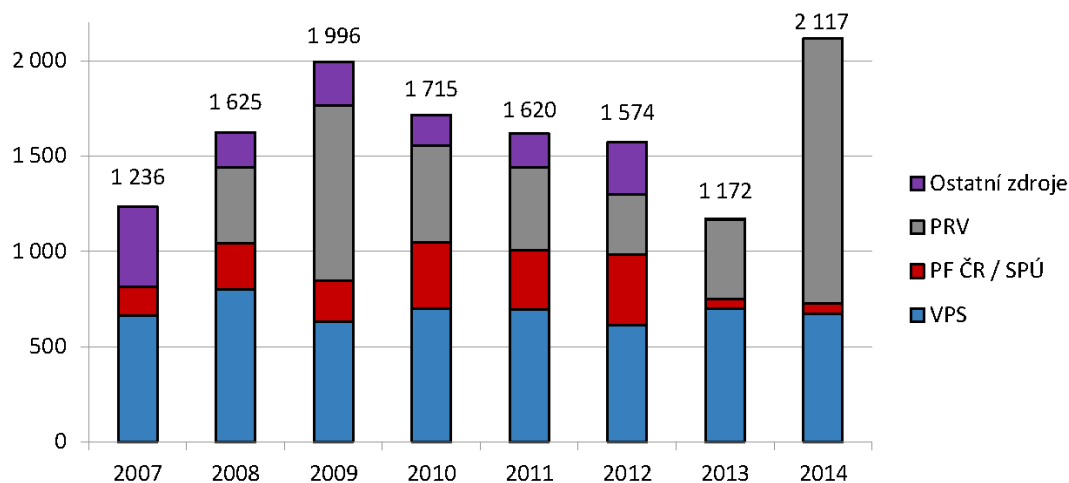
**Roční čerpání peněžních prostředků určených na pozemkové úpravy v období 2007 až 2014 bylo velmi nerovnoměrné a činilo 1 172 mil. Kč až 2 117 mil. Kč. Na nerovnoměrnost čerpání měly vliv zejména níže uvedené aspekty:**

- Nevhodné nastavení Pravidel PRV, kdy MZE nestanovilo pro příjemce dotace povinnost, aby neprodleně po uzavření smlouvy o dílo se zhotovitelem informoval SZIF o sjednané ceně díla. SZIF alokoval peněžní prostředky určené na předfinancování PRV podle předpokládaných cen projektů doložených v žádostech o poskytnutí dotace. Rozdíl mezi alokovanými prostředky a cenami stanovenými na základě zadávacího řízení činil cca 50 % předpokládaného objemu. Doba, po kterou byly alokované prostředky takto smluvně vázány a nemohly být využity pro realizaci dalších projektů, činila až 19 měsíců.
- Organizační změny (zrušení Pozemkového fondu ČR a vznik SPÚ k 1. 1. 2013), na základě kterých došlo v letech 2013–2014 oproti roku 2012 k poklesu financování pozemkových úprav z prostředků Pozemkového fondu ČR (dále také „PF ČR“) cca o 320 mil. Kč ročně.
- Využití rozpočtovaných prostředků na předfinancování PRV v letech 2011 až 2013 pouze z 35 až 61 %.

### Peněžní zdroje a jejich čerpání

V letech 2007 až 2014 bylo na pozemkové úpravy vynaloženo z více zdrojů celkem 13 055 mil. Kč. Zdroje financování pozemkových úprav a jejich vývoj uvádí tabulka č. 1, grafické znázornění je obsaženo v grafu č. 1.

**Graf č. 1 – Vývoj a podíl prostředků hrazených z jednotlivých zdrojů** (v mil. Kč)



**Tabulka č. 1 – Vývoj čerpání peněžních prostředků na pozemkové úpravy dle zdrojů financování** (v mil. Kč)

Zdroj financování	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Celkem
VPS	663	800	630	700	697	611	699	674	5 474
Předfinancování PRV	0	400	919	507	436	317	415	1 390	4 384
PF ČR/SPÚ	153	243	218	346	309	373	51	53	1 746
Ostatní zdroje	420	182	229	162	178	273	7	*	1 451
Celkem	1 236	1 625	1 996	1 715	1 620	1 574	1 172	2 117	13 055

Zdroj: podklady SPÚ.

\* Údaj nebyl v době kontroly k dispozici.

Prostředky z kapitoly státního rozpočtu **398 – Všeobecná pokladní správa** činily 42 % celkových výdajů na pozemkové úpravy za roky 2007–2014. Při jejich čerpání nedocházelo k mimořádným výkyvům, každoročně bylo čerpáno cca 700 mil. Kč.

Prostředky **Pozemkového fondu ČR** byly na financování pozemkových úprav vynakládány do 31. 12. 2012. Po zrušení PF ČR bylo financování částečně zajištěno z rozpočtu nově vzniklého Státního pozemkového úřadu. Přesto v letech 2013 a 2014 došlo oproti roku 2012 k výpadku financování v objemu cca 320 mil. Kč ročně. Prostředky z těchto zdrojů činily 13 % celkových výdajů na pozemkové úpravy za roky 2007–2014.

**Ostatní zdroje** financování pozemkových úprav tvořily prostředky na předfinancování operačního programu *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (do roku 2008), prostředky státního rozpočtu určené na protipovodňovou ochranu (do roku 2012) a prostředky dalších subjektů (např. obce, Ředitelství silnic a dálnic ČR, Lesy České republiky, s. p.). Tyto zdroje se na financování pozemkových úprav v letech 2007–2014 podílely celkově z 11 %.

Prostředky na předfinancování **Programu rozvoje venkova** činily 34 % celkových výdajů na pozemkové úpravy za roky 2007–2014. Rozpočtované peněžní prostředky určené na předfinancování PRV byly ve sledovaném období čerpány velmi nerovnoměrně, a to v rozmezí od 317 mil. Kč do 1 390 mil. Kč ročně, tj. cca 35–100 % rozpočtu. Prostředky PRV poskytoval ÚPÚ/SPÚ prostřednictvím SZIF, a to formou dotace.



**Tabulka č. 2 – Předfinancování PRV v letech 2007–2014** (v mil. Kč)

Rok	Upravený rozpočet	Skutečnost	Rozdíl	% plnění rozpočtu
2007	0	0	0	0
2008	820	400	420	49
2009	919	919	0	100
2010	671	507	164	76
2011	715	436	279	61
2012	915	317	598	35
2013	915	414	501	45
2014	1 404	1 390	14	99

**Zdroj:** průvodní zprávy závěrečných účtů kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* za roky 2007–2013; informace SPÚ.

Jednou z příčin nerovnoměrného a nízkého čerpání alokovaných prostředků byl nesoulad mezi cenami projektů uvedenými v dohodách o poskytnutí dotace (zde cena vycházela z předpokládané hodnoty veřejné zakázky stanovené dle ceníku stavebních prací) a cenami uvedenými ve smlouvách o dílo uzavřených se zhotoviteli. NKÚ na vybraném vzorku (příloha č. 2) ověřil, že SZIF se informací o rozdílu mezi těmito cenami dozvěděl průměrně po 241 dnech, a to z předložené žádosti o proplacení výdajů, příp. z hlášení o změnách. Po tuto dobu byly alokované prostředky vázány a nemohly být využity pro realizaci dalších projektů. K nápravě stavu došlo ze strany MZe až v roce 2014, kdy provedlo změnu Pravidel PRV. SPÚ v roce 2014 čerpal 2,8krát více peněžních prostředků na předfinancování PRV, než bylo průměrné roční čerpání v letech 2008–2013.

## 2. Cíle pozemkových úprav

NSPRV jako jeden ze základních dokumentů strategického řízení a programování v oblasti rozvoje venkova stanovil pro ČR na léta 2007–2013 tyto tři hlavní cíle:

- zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podporou restrukturalizace, rozvoje a inovací;
- zlepšování životního prostředí a krajiny podporou ekologicky šetrných způsobů hospodaření s půdou;
- zlepšování kvality života ve venkovských oblastech a povzbuzení diverzifikace hospodářské činnosti.

**Hlavní cíle NSPRV byly pro pozemkové úpravy blíže specifikovány v PRV, konkrétně v opatření I.1.4. Nastavené cíle jsou z hlediska plnění velmi dlouhodobé a obtížně měřitelné, což znesnadňuje jejich exaktní vyhodnocení ve střednědobém horizontu programového období.**

### – Restrukturalizace pozemků a rozvoj půdního potenciálu; zvýšení konkurenceschopnosti

Ukončené pozemkové úpravy, zejména identifikace pozemků a jejich vlastníků, slouží jako podklad pro obnovu katastrálního operátu. Navržením optimálního tvaru pozemků a poskytnutím možnosti snadného vytyčení pozemků v terénu vytvářejí podmínky pro racionální hospodaření a pro rozvoj trhu s půdou.

Pozemkové úřady v průběhu správního řízení mj. řeší majetkoprávní vztahy, duplicitní zápisy vlastnictví k pozemkům, dávají podnět k dodatečnému projednání dědictví po vlastníkově, jehož pozemky jsou dotčeny řízením o pozemkových úpravách, a v návrhu nového uspořádání pozemků scelují roztříštěnost zemědělského půdního fondu<sup>4</sup>. Rozhodnutím pozemkového úřadu o výměně

<sup>4</sup> Dle § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, tvoří zemědělský půdní fond orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty. Do zemědělského půdního fondu náleží rovněž rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, např. polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření apod.

nebo přechodu vlastnických práv je pozemková úprava ukončena a slouží příslušnému katastrálnímu úřadu jako podklad pro obnovu katastrálního operátu<sup>5</sup>.

NKÚ na vzorku deseti komplexních pozemkových úprav ověřil, že všechny byly řádně zapsány do katastru nemovitostí a na dotčených územích vznikla nová digitální katastrální mapa umožňující kdykoliv snadné vytyčení pozemků v terénu.

#### – Vývoj rozsahu realizovaných komplexních pozemkových úprav

**NSPRV a následně PRV stanovily pro programové období 2007–2013 požadavek na přírůstek ploch s realizovanými pozemkovými úpravami o 8 procentních bodů (dále jen „p.b.“). MZe vykazovalo ke dni 31. 12. 2014 splnění tohoto cíle ve výši 13 p.b. – viz tabulka č. 6. Vykazovaná hodnota ale vyjadřovala nárůst ploch s pozemkovými úpravami s vydaným pravomocným rozhodnutím o výměně nebo přechodu vlastnických práv, a nikoli nárůst ploch s reálně provedenými pozemkovými úpravami.**

V České republice bylo k 31. 12. 2013 celkem 13 054 katastrálních území o rozloze 7 886 707 ha<sup>6</sup>. Provedení pozemkových úprav se nepředpokládá na přibližně 930 katastrálních územích, která svým charakterem nejsou pro pozemkové úpravy vhodná (např. husté osídlení, horské oblasti, CHKO). V ISPÚ bylo ke dni 12. 1. 2015 zapsáno 1 810 pozemkových úprav, které byly ukončeny vydáním pravomocného rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. Pozemkové úpravy byly ukončeny na 829 443 ha, což je cca 19 % plochy zemědělské půdy (do roku 2006 na 6 % plochy a v období 2007–2014 na 13 % plochy<sup>7</sup>). V rámci těchto ukončených pozemkových úprav byla v plánech společných zařízení navržena opatření na celkem 86 590 ha. Opatření byla realizována na 7 529 ha (cca 9 %) zamýšlené výměry.

Na základě dosavadního vývoje lze předpokládat, že provádění pozemkových úprav bude i bez ohledu na pomalý postup realizace navržených společných zařízení pokračovat několik dalších desetiletí.

#### – Zlepšení infrastruktury, včetně zabezpečení přístupnosti pozemků, zlepšení životního prostředí a krajiny a zajištění udržitelnosti vodního hospodářství

**Od roku 1995 došlo v ČR z celkové plochy opatření navržených v PSZ k realizaci pouze 11 % opatření ke zpřístupnění pozemků, 7 % opatření k ochraně zemědělského půdního fondu, 10 % vodohospodářských opatření a 5 % opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí. Pomalý postup realizace navržených společných zařízení ukazuje na skutečnost, že předpoklady vytvořené pro naplnění cílů komplexních pozemkových úprav zůstaly ve velké míře nevyužity.**

V rámci KoPÚ byla od roku 1995 navržena opatření ke zpřístupnění pozemků na ploše 50 889 ha, protierozní opatření na ploše 9 173 ha, opatření ke zlepšení vodního režimu krajiny na ploše 3 424 ha a opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí na ploše 23 104 ha. Poměr navržených opatření a skutečně realizovaných opatření v rámci ČR je uveden v tabulce č. 3.

5 Katastrální operát tvoří: soubor geodetických informací, který zahrnuje katastrální mapu a její číselné vyjádření; soubor popisných informací; dokumentace výsledků šetření a měření pro vedení a obnovu souboru geodetických informací, včetně místního a pomístního názvosloví; sbírka listin a protokoly o vkladech, záznamech, poznámkách (viz § 5 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí).

6 Zdroj: souhrnný přehled o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí ČR, stav ke dni 31. 12. 2013.

7 MZe nárůst plochy s realizovanými pozemkovými úpravami vypočítává nikoli jako změnu podílu realizovaných pozemkových úprav na výměře zemědělského půdního fondu vyjádřenou v p. b., nýbrž jako podíl výměry území s ukončenou pozemkovou úpravou (jednoduchou + komplexní) ve vztahu k ploše zemědělského půdního fondu (zdroj: informace MZe).

**Tabulka č. 3 – Poměr navržených a realizovaných opatření v rámci ČR ke dni 12. 1. 2015**

Druh opatření	Navrhovaná opatření (ha)	Realizovaná opatření (ha)	% realizace
Opatření ke zpřístupnění pozemků	50 889	5 448	10,7
Protierozní opatření (nezahrnuje organizační a agrotechnická opatření)	9 173	633	6,9
Vodohospodářská opatření	3 424	358	10,5
Opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí	23 104	1 090	4,7
Celkem	86 590	7 529	8,7

**Zdroj:** ISPÚ.

Ze zjištěných údajů vyplývá, že nejčastěji jsou k realizaci navrhována opatření ke zpřístupnění pozemků (polní cesty) a vodohospodářská opatření.

Pozemkový úřad po projednání se zastupitelstvem obce a se sborem zástupců vlastníků pozemků stanoví s ohledem na potřeby vlastníků a se zřetelem k finančním zdrojům postup realizace společných zařízení vyplývajících ze schváleného návrhu pozemkové úpravy a stanoví priority realizace v daném katastrálním území. Potřeby realizace společných zařízení jsou v jednotlivých katastrálních územích zcela nesouměřitelné a vyplývají z místních podmínek a poměrů. MZe ani SPÚ nemají nastavena kritéria pro výběr konkrétních katastrálních území s ukončenými KoPÚ, kde je možné přistoupit k realizaci společných zařízení, ani kritéria pro výběr prioritních opatření, která budou realizována přednostně. Krajské pozemkové úřady posuzují potřeby v jednotlivých katastrálních územích individuálně.

Kontrolou u pěti krajských pozemkových úřadů byly zjišťovány základní údaje o navržených a realizovaných opatřeních z plánů společných zařízení za období 2003–2014. Z celkového počtu 17 495 navržených společných zařízení byly vypracovány realizační projektové dokumentace pro 919 společných zařízení (cca 5 %) a z nich bylo realizováno 488 společných zařízení (cca 3 %). Viz tabulka č. 4.

**Tabulka č. 4 – Základní údaje o navržených a realizovaných společných zařízeních\***

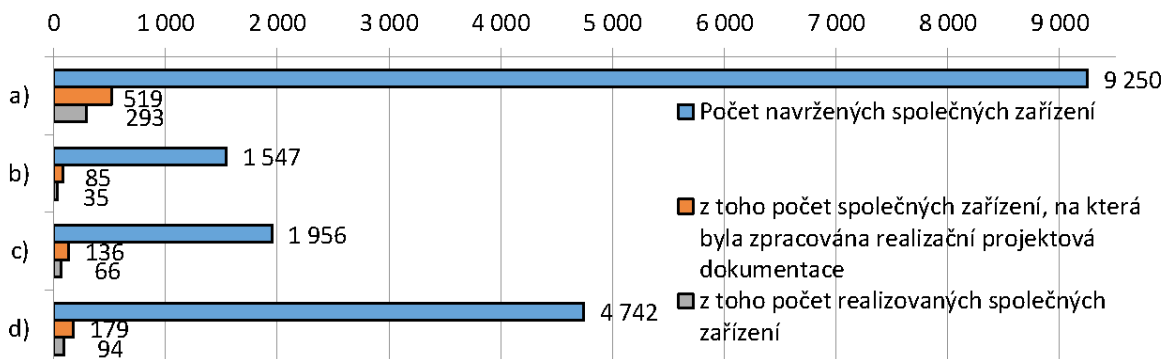
	Celkový počet společných zařízení	Procentní vyjádření	– z toho:			
			opatření ke zpřístupnění pozemků	protierozní opatření	vodohospodářská opatření	opatření k ochraně a tvorbě ŽP
Navržená společná zařízení	17 495	100 %	52,9 %	8,8 %	11,2 %	27,1 %
z toho: vyprojektovaná	919	5,3 %	56,5 %	9,2 %	14,8 %	19,5 %
z toho: realizovaná	488	2,8 %	60,0 %	7,2 %	13,5 %	19,3 %

**Zdroj:** podklady SPÚ.

\* Tabulka uvádí data o společných zařízeních schválených v komplexních pozemkových úpravách, které byly zahájeny od 1. 1. 2003 a ukončeny rozhodnutím o výměně nebo přechodu vlastnických práv do 31. 12. 2013 – zachycen je stav u pěti vybraných krajských pozemkových úřadů k datu 31. 12. 2014.

**Pozn.:** ŽP – životní prostředí.

Ze 488 realizovaných společných zařízení bylo cca 60 % opatření ke zpřístupnění pozemků, 7 % protierozních opatření, 14 % vodohospodářských opatření a 19 % opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí. Na realizaci těchto 488 společných zařízení bylo vynaloženo celkem 1 176 mil. Kč, z toho 82 % na opatření na zpřístupnění pozemků, 3 % na protierozní opatření, 13 % na vodohospodářská opatření a 2 % na opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí.

**Graf č. 2 – Počty navržených, vyprojektovaných a realizovaných společných zařízení podle typu opatření u pěti vybraných krajských pozemkových úřadů**

**Pozn.:** a) opatření ke zpřístupnění pozemků, b) protierozní opatření, c) vodohospodářská opatření, d) opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí.

### Opatření k ochraně zemědělského půdního fondu před erozí

Na území ČR je dle údajů Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy, v. v. i., (dále jen „VÚMOP“) ohroženo cca 50 % orné půdy vodní erozí a téměř 10 % erozí větrnou. Na převážné ploše orných půd ohrožených erozí není prováděna systematická ochrana, která by udržovala ztráty půdy v přípustných hodnotách<sup>8</sup>. Průměrná roční ztráta půdy každoročně tyto hodnoty překračuje, a dochází tak k trvalému úbytku orné půdy.

Komplexní pozemkové úpravy jsou základním nástrojem, který řeší problém eroze v celém daném území zpracováním souboru organizačních, agrotechnických a technických protierozních opatření.

MZe a od 1. 1. 2013 SPÚ mají možnost sledovat pomocí ISPÚ postup realizace opatření, u kterých jsou investorem. Opatření provedená jinými subjekty nejsou centrálně sledována, protože oznamovací povinnost jiných investorů vůči MZe nebo SPÚ není stanovena.

MZe zavedlo ve veřejném registru půdy LPIS<sup>9</sup> vrstvu erozní ohroženosti půd a ve spolupráci s VÚMOP provádí monitoring eroze zemědělské půdy, čímž získává detailní informace o nastalých erozních událostech a škodách na zemědělské půdě. Protierozní opatření schválená v rámci ukončených pozemkových úprav se do této vrstvy erozní ohroženosti nekládají, a monitoring erozních událostí tak není provázán s pozemkovými úpravami z hlediska preventivní péče o zemědělský půdní fond.

Kontrolou dat uložených v ISPÚ a v LPIS a zároveň i fyzickou kontrolou na místě Nejvyšší kontrolní úřad u vybraného vzorku komplexních pozemkových úprav zjistil případy, kdy schválená preventivní protierozní opatření spočívající ve změně využívání půdních bloků (tj. trvalé zatravnění orné půdy) nebyla vlastníky pozemků (v rozporu se schváleným návrhem KoPÚ) v praxi realizována.

### 3. Ukazatele pozemkových úprav

**Ukazatele výstupu „počet podporovaných projektů“ a „celkový objem investic“ a ukazatel výsledku „nárůst plochy s realizovanými pozemkovými úpravami“, které MZe nastavilo v rámci PRV pro monitorování a hodnocení opatření I.1.4, odpovídají na otázky, kolik projektů bylo podpořeno,**

<sup>8</sup> Přípustná hodnota smyvu činí 1 t/ha/rok u půd mělkých (4 % výměry zemědělské půdy), 4 t/ha/rok u středně hlubokých půd (80 % výměry zemědělské půdy) a 10 t/ha/rok u půd hlubokých (16 % výměry zemědělské půdy); jsou-li tyto hodnoty plněny, je zaručeno, že erozí rozrušená a odnesená půda je průběžně nahrazována nově vytvořenou půdou a nedochází k jejímu trvalému úbytku.

<sup>9</sup> Land Parcel Identification System (LPIS) – evidence využití půdy podle uživatelských vztahů. Registr vznikl na základě zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Hlavním účelem LPIS je ověřování údajů v žádostech o dotace, a to zejména v případech, kdy jsou dotace poskytovány ve vazbě na zemědělskou půdu.

kolik bylo celkem proinvestováno a jaká část zemědělského půdního fondu byla zahrnuta a zpracována v ukončených komplexních pozemkových úpravách. Tyto ukazatele nemonitorují průběh ani stav realizace opatření navržených v PSZ a rovněž tak nemají vypovídací schopnost o účinnosti realizovaných opatření.

– **Ukazatel „počet podporovaných projektů“**

**Nastavený ukazatel byl naplněn. Tento ukazatel vyjadřuje pouze množství dotovaných projektů, nehodnotí jejich náročnost ani dosažení cílů PRV.**

V rámci opatření I.1.4 na období 2007–2013 mělo být původně podpořeno celkem 1 400 projektů. MZe po schválení monitorovacím výborem<sup>10</sup> PRV tento ukazatel snížilo na 810 projektů, tj. snížení o 42,1 %.

**Tabulka č. 5 – Ukazatel: „počet podporovaných projektů“**

Ukazatel	Ukazatel schválený 2007	Ukazatel po změnách 6/2010	Ukazatel po změnách 4/2014	Uzavřené dohody o poskytnutí dotace	
				k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014
Počet podporovaných projektů	1 400	1 210	810	454	810

**Zdroj:** výroční zprávy o implementaci PRV, přehled o jednotlivých kolech výzev PRV.

K 31. 12. 2014 uzavřel SZIF dohody o poskytnutí dotace pro 810 projektů a do doby ukončení kontroly schválil uzavření dohod u dalších 83 projektů. Ukazatel je v současnosti naplněn.

Naprostá většina projektů (92 %) byla zaměřena na realizaci vybraných společných zařízení, kde se jednalo o finančně náročnější projekty. Zbývajících 8 % projektů se vztahovalo k finančně méně náročným projektům (doplnění a vybudování podrobného polohového bodového pole, zaměření skutečného stavu, geometrické a polohové určení obvodu pozemkových úprav, vytyčení a zaměření lomových bodů hranic pozemků, vypracování geometrických plánů). Absolutní hodnota ukazatele „počet podporovaných projektů“ nezobrazuje rozdílnou náročnost jednotlivých projektů a nemá potřebnou vypovídací schopnost ve vztahu k hodnocení dosažení cílů PRV.

– **Ukazatel „celkový objem investic“**

**Tento ukazatel nebyl k 31. 12. 2014 splněn, ale peněžní prostředky lze v rámci PRV čerpat podle pravidla n+2 i v roce 2015.**

Ukazatel „celkový objem investic“ ve výši 194 329 tis. € byl na základě návrhu monitorovacího výboru PRV a po schválení Evropskou komisí snížen na 159 033 tis. €. Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že výdaje na pozemkové úpravy byly čerpány nerovnoměrně a ukazatel „celkový objem investic“ nebyl k 31. 12. 2014 splněn. Přesná výše skutečného plnění ukazatele bude známa až po ukončení realizace všech projektů, tj. po 30. 6. 2015.

– **Ukazatel „nárůst plochy s realizovanými pozemkovými úpravami“**

**Ukazatel byl k 31. 12. 2014 splněn, avšak nastaven byl zavádějícím způsobem, neboť nevyjadřuje výměru ploch, na nichž byla realizována společná zařízení, ale pouze plochu dotčenou pozemkovými úpravami ve fázi vydání pravomocného rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv.**

Vzhledem k tomu, že takto nastavený ukazatel nepodává relevantní informace o skutečné realizaci navržených společných zařízení, která jsou zásadní pro naplnění cílů vážících se na racionální hospodaření, ochranu zemědělské půdy, vody a zvýšení biodiverzity a ekologické stability, je jeho vypovídací schopnost ve vztahu k cílům nastaveným v PRV velmi nízká.

V rámci opatření I.1.4 na období 2007–2013 byl ukazatel stanoven na 8 p.b.

<sup>10</sup> Monitorovací výbor byl zřízen v souladu s čl. 77 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 za účelem monitorování efektivního vynakládání finančních prostředků a správné realizace PRV.



**Tabulka č. 6 – Ukazatel „nárůst plochy s realizovanými pozemkovými úpravami“**

Ukazatel	Ukazatel schválený 2007	Ukazatel po změnách 6/2010	Skutečnost k 31. 12. 2014
Nárůst plochy s realizovanými pozemkovými úpravami	9 p.b.	8 p.b.	13,45 p.b.

**Zdroj:** výroční zprávy o implementaci PRV, údaj k 31. 12. 2014 převzat z ISPÚ.

#### 4. Informační systém pozemkových úprav

V ISPÚ byly Ústředním pozemkovým úřadem, resp. od 1. 1. 2013 jsou Státním pozemkovým úřadem evidovány údaje o pozemkových úpravách a o průběhu realizace navržených společných zařízení, kterou zajišťovaly krajské pozemkové úřady. Údaje jsou uváděny od roku 1995. Podle údajů ISPÚ bylo v ČR ukončeno 1 810 komplexních pozemkových úprav, z toho u 131 není uveden žádný návrh společného zařízení.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v rámci těchto 131 pozemkových úprav byla provedena opatření ke zpřístupnění pozemků, protierozní opatření, opatření ke zlepšení vodního režimu krajiny a opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí. Dále bylo zjištěno, že v některých případech jsou v ISPÚ uváděny nepřesné nebo neúplné údaje, případně že některá pracoviště nerespektují metodický pokyn pro vkládání údajů do informačního systému a například do předpokládaného rozsahu realizace zahrnují i tzv. cesty doplňkové, u nichž se pouze vytyčují hranice pozemku. Na nepřesnosti v evidenci upozorňovaly již výsledky kontrolní akce NKÚ č. 06/34.

**Z nepřesné evidence navrhovaných a realizovaných společných zařízení ke zpřístupnění pozemků, protierozních opatření pro ochranu půdního fondu, vodohospodářských opatření a opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí není možné určit přesný celkový rozsah provedených prací, a proto je obtížné objektivně vyhodnotit plnění stanovených cílů.**

#### 5. Právní úprava pozemkových úprav s vazbou na meziresortní vztahy

Právní úprava neumožňuje MZe nebo SPÚ vymáhat po vlastnících pozemků realizaci navržených a schválených organizačních a agrotechnických protierozních opatření. Realizace pozemkových úprav a dopady erozních událostí jsou monitorovány v rámci působnosti MZe, ale nástroje dohledu a případných sankcí za nerealizování schválených opatření jsou v gesci Ministerstva životního prostředí.

Krajské pozemkové úřady předkládají navržený plán společných zařízení dotčeným orgánům státní správy, které mohou uplatnit svá stanoviska k tomuto návrhu. Mezi dotčené orgány státní správy patří mimo jiné orgány ochrany zemědělského půdního fondu<sup>11</sup>, vodoprávní úřady<sup>12</sup> a orgány ochrany životního prostředí<sup>13</sup>. Pozemkový úřad po nabytí právní moci rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy předá část návrhu týkající se plánu společných zařízení příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Dotčené orgány státní správy tak získají informace o navrhovaných protierozních opatřeních, opatřeních ke zlepšení vodního režimu krajiny a o navrhovaných opatřeních k ochraně a tvorbě životního prostředí včetně parcelních čísel pozemků, na kterých jsou společná zařízení navržena, a obdrží také informace o vlastnících těchto pozemků.

Mezi MZe a Ministerstvem životního prostředí neprobíhá přímá spolupráce nebo koordinace postupu ve věci realizace a kontroly dodržování protierozních a vodohospodářských opatření navržených v pozemkových úpravách.

<sup>11</sup> § 13 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

<sup>12</sup> § 104 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

<sup>13</sup> § 75 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

## 6. Hodnocení realizovaných pozemkových úprav

Vyhodnocení cílů NSPRV (tj. zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví, zlepšení životního prostředí a krajiny, zlepšování kvality života ve venkovských oblastech a povzbuzení diverzifikace hospodářské činnosti) provádí MZe v rámci průběžného hodnocení PRV pomocí případových studií. Pro oblast komplexních pozemkových úprav byly v roce 2013 vypracovány dvě případové studie, ze kterých vyplývají přínosy KoPÚ zejména pro vlastníky pozemků a pro obce – přínosem je především identifikace pozemků a vypořádání vlastnických vztahů. Ostatní zemědělské subjekty, které hospodaří ve větší míře na pronajatých pozemcích, hodnotí pozitivně zejména vyjasnění vlastnické struktury a zajištění dostupnosti pozemků, resp. zlepšení infrastruktury sloužící zemědělské činnosti.

MZe vzhledem k dlouhodobosti a obtížné měřitelnosti nastavených cílů nevyhodnocuje systematicky účinnost opatření realizovaných na základě PSZ v oblasti zlepšení životního prostředí a krajiny, ekologické stability a odtokových poměrů krajiny. Za účelem vytvoření hodnotícího nástroje schválilo MZe projekt *Hodnocení účinnosti realizace komplexních pozemkových úprav*, který byl realizován v letech 2009–2013 vybranými vysokými školami. Cílem projektu bylo navrhnout metodiku hodnocení účinnosti projekce a realizace pozemkových úprav, ověřit vliv realizace pozemkových úprav na jednotlivé komponenty krajiny a optimalizovat projekci plánu společných zařízení s ohledem na jejich vzájemné propojení.

Projekt byl v roce 2013 dokončen a dle závěrečné zprávy byl cíl projektu splněn. Výsledkem je metodika hodnocení účinnosti projekce a realizace KoPÚ a software pro hodnocení účinnosti projekce a realizace KoPÚ.

V době dokončení kontroly NKÚ byl software v základní testovací verzi a používal se pouze ve školství. MZe předpokládalo jeho další vývoj na základě podnětů a připomínek odborné veřejnosti, a to jak po stránce obsahové, tak po stránce funkční využitelnosti. Výstupy projektu Ministerstvo zemědělství v době kontroly k praktickému hodnocení komplexních pozemkových úprav nevyužívalo.

## III. Vyhodnocení

Prostředky z *Programu rozvoje venkova* určené na pozemkové úpravy byly v průběhu programového období 2007–2013 čerpány nerovnoměrně, což ve svém důsledku zpomalilo postup realizace schválených pozemkových úprav. Ve snaze dočerpat stanovenou alokaci v letech 2014 a 2015 (tj. čerpání prostředků podle pravidla n+2) došlo v tomto období k vysokému nárůstu čerpání prostředků.

Peněžní prostředky vynaložené na zpracování pozemkových úprav byly účelně využity v oblasti vypořádání vlastnických vztahů k zemědělské půdě a scelení půdního fondu, a tedy i návazné obnově katastrálního operátu.

V oblasti realizace plánu společných zařízení (tj. v oblasti reálného provádění navržených a schválených opatření) nelze využití peněžních prostředků objektivně vyhodnotit. V mnoha případech zůstává realizace schválených plánů společných zařízení dlouhodobě pouze v teoretické rovině nebo dochází jen k jejich částečné realizaci, tj. provedení několika vybraných prioritních opatření. Neprovedení navržených opatření v celém rozsahu ohrožuje dosažení smyslu a cílů pozemkových úprav a rovněž znemožňuje vyhodnotit přínosy těchto opatření.

Cíle stanovené v PRV pro opatření I.1.4 jsou z hlediska dosažení velmi dlouhodobé a obtížně měřitelné, což znesnadňuje jejich exaktní vyhodnocení v rámci programového období, z tohoto důvodu jsou hodnoceny pomocí případových studií. Ukazatele, které MZe nastavilo pro monitorování a hodnocení průběhu pozemkových úprav, nemají vypovídací schopnost o stavu realizace navržených opatření ani o účinnosti pozemkových úprav.



Realizace pozemkových úprav, u kterých již bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, je velmi pomalá a neúplná. Od roku 1995 bylo v ČR dokončeno pouze cca 9 % ze všech opatření navržených v plánech společných zařízení – součástí těchto plánů byla opatření ke zpřístupnění pozemků, k ochraně půdního fondu, vodohospodářská opatření a opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí.

Předpoklady vytvořené zpracováním návrhů komplexních pozemkových úprav pro naplnění cílů v oblastech důsledné ochrany zemědělské půdy, zlepšení odtokových poměrů krajiny a minimalizace povodňových škod a stejně tak předpoklady k obnovení struktury krajiny a zvýšení celkové ekologické stability krajiny zůstaly ve velké míře nevyužity.



## Seznam zkratk

ČR	Česká republika
CHKO	chráněná krajinná oblast
ISPÚ	<i>Informační systém pozemkových úprav</i>
KoPÚ	komplexní pozemková úprava
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSPRV	<i>Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013</i>
p.b.	procentní bod
PF ČR	Pozemkový fond ČR
Pravidla PRV	<i>Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty PRV, opatření I.1.4 – Pozemkové úpravy</i>
PRV	<i>Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013</i>
PSZ	plán společných zařízení
SPÚ	Státní pozemkový úřad
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
ÚPÚ	Ústřední pozemkový úřad
VPS	kapitola státního rozpočtu 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>
VÚMOP	Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v. v. i.

## Příloha č. 1

(v tis. Kč)

Číslo KoPÚ	Název KoPÚ	Datum ukončení KoPÚ*	Výměra obvodu KoPÚ (ha)	Krajský pozemkový úřad pro	Výdaje na KoPÚ do 31. 12. 2013	z toho prostředky EU na projekty PRV**
2202	Nenkovice	7. 7. 2009	607	Jihomoravský kraj	26 085	8 210
2396	Šatov	19. 4. 2007	1133	Jihomoravský kraj	11 071	3 609
1953	Houdkovice	6. 10. 2007	387	Královéhradecký kraj	16 133	8 094
2649	Lukavice	28. 11. 2008	986	Královéhradecký kraj	21 106	9 048
2147	Mladoňovice	12. 2. 2007	902	Kraj Vysočina	23 084	0
2033	Bitětice	1. 6. 2010	276	Kraj Vysočina	10 142	4 777
1922	Odrlice	23. 1. 2007	421	Olomoucký kraj	15 161	5 312
1933	Tučín	26. 11. 2007	452	Olomoucký kraj	36 029	7 474
1999	Dražeň	24. 4. 2009	695	Plzeňský kraj	20 295	9 403
2543	Hájek u Všerub	13. 3. 2009	357	Plzeňský kraj	8 347	3 841
<b>Celkem:</b>					<b>187 453</b>	<b>59 768</b>

**Zdroj:** dokumentace kontrolovaných KoPÚ.

\* Datum ukončení KoPÚ je den nabytí právní moci rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv.

\*\* Peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu Evropské unie (bez povinného spolufinancování z národních zdrojů).

## Příloha č. 2

Registrační číslo žádosti	Datum podpisu Dohody	Výdaje dle Dohody (v Kč)	Datum podpisu SoD	Datum HoZV nebo ŽoP	Doba od podpisu SoD a HoZV/ŽoP v měsících	Doba od podpisu SoD a HoZV/ŽoP ve dnech	Datum žádosti o proplacení	Skutečně poskytnutá dotace	Proplaceno z ceny v Dohodě (v %)
07/002/1140a/451/001821	28. 4. 2009	3 371 000	22. 6. 2009	2. 6. 2010	12	345	25. 3. 2011	801 640	23,8
08/005/1140d/231/003442	21. 4. 2009	15 500 000	8. 4. 2010	30. 11. 2010	8	236	22. 11. 2010	9 690 236	62,5
09/007/1140d/452/003393	13. 10. 2010	4 790 000	14. 10. 2010	7. 1. 2011	3	85	22. 2. 2011	2 895 732	60,5
11/014/1140d/564/005900	5. 6. 2012	22 761 000	12. 10. 2012	7. 11. 2013	13	391	7. 11. 2013	10 946 165	48,1
11/014/1140d/564/005037	5. 6. 2012	7 408 686	23. 5. 2012	7. 2. 2013	9	260	7. 2. 2013	4 812 274	65,0
11/014/1140d/232/005153	14. 6. 2012	14 930 000	*12. 7. 2010	12. 12. 2012	6	181	10. 5. 2013	12 537 712	84,0
11/014/1140d/232/006619	13. 6. 2012	9 656 860	9. 7. 2012	2. 4. 2013	9	267	2. 4. 2013	5 121 083	53,0
11/014/1140d/452/004935	14. 6. 2012	16 000 000	6. 9. 2012	22. 7. 2013	11	319	3. 2. 2014	10 791 674	67,4
11/014/1140d/452/005941	14. 6. 2012	11 369 000	28. 8. 2012	7. 8. 2013	11	344	16. 12. 2013	9 167 755	80,6
11/014/1140d/671/006624	12. 6. 2012	16 359 303	13. 8. 2012	4. 11. 2013	13	380	8. 11. 2013	9 965 620	60,9
12/015/1140d/563/000286	3. 10. 2012	15 995 410	27. 9. 2012	10. 4. 2014	19	560	10. 4. 2014	6 369 385	39,8
08/005/1140d/453/003569	4. 5. 2009	10 533 999	14. 7. 2009	25. 8. 2010	14	407	1. 11. 2010	3 855 693	36,6
09/007/1140d/453/003430	15. 11. 2010	16 026 520	28. 7. 2011	9. 5. 2012	10	286	9. 5. 2012	6 128 574	38,2
11/014/1140d/452/005278	20. 6. 2012	3 439 050	29. 6. 2012	22. 7. 2013	13	388	19. 11. 2013	828 790	24,1
12/015/1140d/452/000302	17. 10. 2012	8 176 784	11. 5. 2012	10. 10. 2012	5	152	27. 2. 2014	4 861 832	59,5
07/002/1140d/671/001763	16. 5. 2008	9 242 922	22. 9. 2008	22. 9. 2008	0	0	7. 12. 2009	4 318 648	46,7
08/005/1140d/672/003461	15. 4. 2009	9 033 003	11. 5. 2009	26. 10. 2009	6	168	30. 9. 2010	4 968 448	55,0
09/007/1140d/671/003243	8. 11. 2010	9 701 551	26. 4. 2011	2. 5. 2011	0	6	4. 10. 2011	3 746 316	38,6
11/014/1140d/671/006460	25. 6. 2012	15 484 881	20. 8. 2012	6. 9. 2012	1	17	22. 11. 2013	7 082 561	45,7
12/015/1140d/671/000259	16. 10. 2012	7 481 113	24. 7. 2013	12. 8. 2013	1	19	14. 4. 2014	3 891 334	52,0
07/002/1140c/231/001616	30. 4. 2008	2 628 591	17. 10. 2008	8. 7. 2009	9	264	29. 7. 2009	530 000	20,2
08/005/1140d/232/003693	27. 5. 2009	16 793 280	22. 12. 2008	15. 1. 2010	13	389	12. 3. 2010	7 538 706	44,9
09/007/1140d/231/003419	4. 11. 2010	14 806 114	15. 6. 2011	30. 6. 2011	1	15	26. 6. 2012	6 151 786	41,5
11/014/1140d/232/005213	14. 6. 2012	19 100 000	27. 8. 2012	14. 12. 2012	4	109	10. 5. 2013	7 883 705	41,3
12/015/1140d/231/000262	10. 10. 2012	3 385 000	20. 9. 2012	22. 7. 2013	10	305	25. 9. 2013	1 647 296	48,7
07/002/1140d/562/001481	16. 4. 2008	18 106 599	29. 9. 2008	3. 2. 2010	16	492	25. 2. 2010	7 373 549	40,7
08/005/1140c/563/003673	9. 4. 2009	2 499 952	10. 3. 2010	15. 3. 2011	12	370	4. 4. 2011	1 220 240	48,8
09/007/1140d/564/003443	3. 11. 2010	10 501 540	19. 10. 2010	1. 11. 2010	0	13	27. 4. 2012	4 035 297	38,4
11/014/1140d/564/005079	11. 6. 2012	12 779 212	12. 9. 2012	19. 3. 2013	6	188	10. 9. 2013	5 926 558	46,4
12/015/1140d/564/000311	25. 10. 2012	46 355 000	7. 12. 2012	19. 6. 2013	6	194	24. 4. 2014	15 676 696	33,8
Celkem		374 216 370				7 218		180 765 305	
Průměr z 30 projektů		12 473 879			8	241		6 025 510	48,3

Zdroj: podklady SZIF.

\* Ve výpočtu použito datum podpisu dohody místo SoD.

Dohoda – dohoda o poskytnutí dotace mezi ÚPÚ a SZIF.

HoZV – hlášení o změně výdajů.

SoD – smlouva o dílo.

ŽoP – žádost o platbu.

**Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu**  
**Ročník XXIII (2015)**

**Vydavatel:**

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

**Redakce:**

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 198

E-mail: [vestnik@nku.cz](mailto:vestnik@nku.cz)

**Vychází čtvrtletně**

Částka za II. čtvrtletí 2015 vyšla dne 30. června 2015

**ISSN 1210-9703 (Print)**

**ISSN 1804-0608 (On-line)**



